



POR UMA ECONOMIA POLÍTICA INCLUSIVA, CRIATIVA E SUSTENTÁVEL

Volume I Conceitos Básicos

**Curso de Economia Política
Escola Miguel Arraes**

**Fundação
João Mangabeira**

Brasil, julho 2020



POR UMA **ECONOMIA POLÍTICA**
INCLUSIVA, CRIATIVA E SUSTENTÁVEL

Volume 1
Conceitos Básicos

Curso de Economia Política
Escola Miguel Arraes

Fundação João Mangabeira
Partido Socialista Brasileiro

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2020

Diretor Presidente

Ricardo Coutinho

Diretor Vice-presidente

Alexandre Navarro

Diretor Financeiro

Renato Xavier Thiebaut

Diretor de Estudos e Pesquisas

Carlos Amastha

Diretor de Organização

Fabio Maia

Conselho Curador

Presidente Carlos Siqueira

Membros Titulares

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Cristina Almeida

Dalvino Franca

Felipe Martins

Francisco Cortez

Gabriel Maia

Jairon Nascimento

James Lewis

Joilson Cardoso

Manoel Alexandre

Paulo Bracarense

Ricardo Coutinho

Serafim Corrêa

Silvânio Medeiros

Vera Regina Müller

Suplente

Henrique Antão

Conselho Fiscal

Membros Titulares

Alessandro Antônio Stefanutto

Jônia Maria de Lima Pompeu

Thyago Henriques de O. Madruga Freire

Suplentes

Orlando José Felipe Castells

Luciana de Oliveira

O Livro Por Uma Economia Política Inclusiva, Criativa e Sustentável é uma obra com dois volumes e constitui-se em material didático do Curso de Economia da Escola Miguel Arraes da FJM.

Coordenação Geral

Alexandre Navarro

Fabio Maia

Coordenação do Projeto do Curso e da Edição Técnica

Adriano Sandri

Editora geral

Márcia Rollemberg

Organização

Marcio Gimene

Projeto Gráfico

Rita Corrêa

Ilustração

Renato Andrade

Revisão

Consuelo Martins César Cordeiro

Revisão ABNT

Sandra Rodrigues Sampaio Campêlo

Tiragem: 1.000 unidades

Acesso e download

<http://www.fjmangabeira.org.br/economiapolitica/vol1/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gimene, Marcio

Por uma economia política : inclusiva, criativa e sustentável : volume 1 / Marcio Gimene ; organização do autor ; coordenação Adriano Sandri. -- Brasília : Fundação João Mangabeira : Escola Miguel Arraes, 2020.

ISBN 978-65-88179-01-7

1. Economia 2. Economia - Estudo e ensino
3. Economia política 4. Socialismo
5. Sustentabilidade econômica I. Sandri, Adriano.
II. Título.

20-39931

CDD-330

Índices para catálogo sistemático:

1. Economia política 330

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Informações e distribuição:

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

Sede própria - SHIS QI 5 - Conjunto 2 - Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: (61) 3365-4099/3365-6277/3365-5279

www.fjmangabeira.org.br

Eduardo Moreira Ricardo Coutinho Adriano Sandri
Márcio Gimene Maria de Lourdes Rollemberg Mollo
Pedro Garrido da Costa Lima Caetano C. R. Penna
Raphael Padula Daniel Negreiros Conceição
Natália Bracarense Paulo Bracarense
Domingos Leonelli

POR UMA ECONOMIA POLÍTICA INCLUSIVA, CRIATIVA E SUSTENTÁVEL

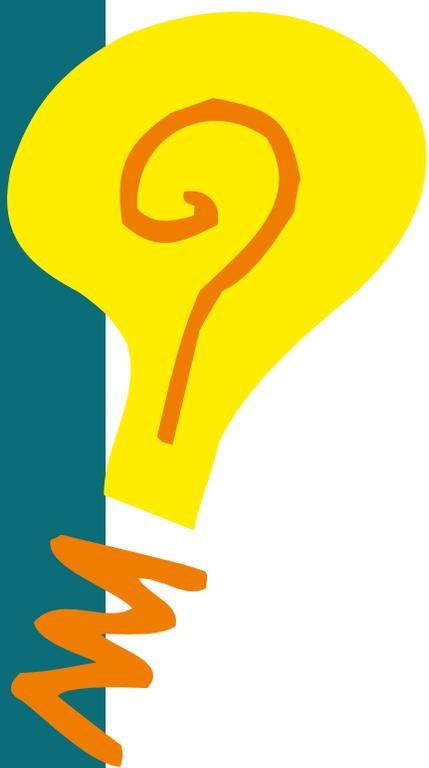
Volume 1 Conceitos Básicos

**Curso de Economia Política
Escola Miguel Arraes**



Brasil, julho 2020

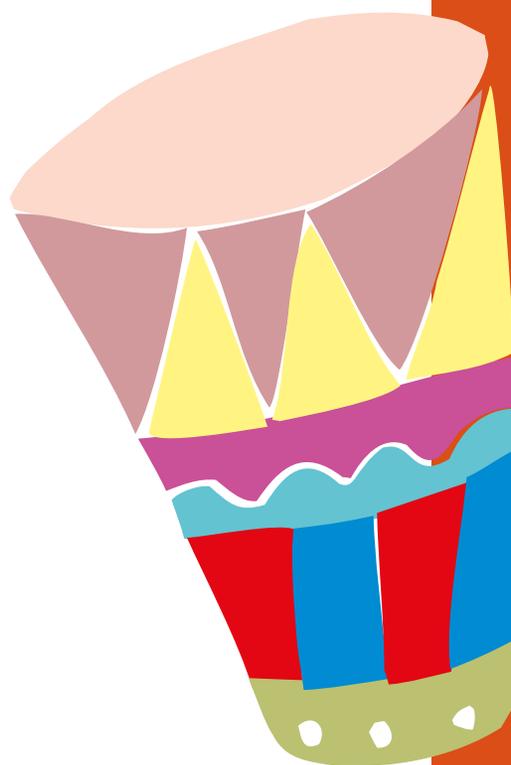




SUMÁRIO

PREFÁCIO _____	09
Eduardo Moreira	
APRESENTAÇÃO _____	13
Ricardo Coutinho	
INTRODUÇÃO _____	17
Adriano Sandri	
INSTITUIÇÕES E TERRITÓRIO _____	25
Márcio Gimene	
ECONOMIA POLÍTICA NAS ABORDAGENS PÓS-KEYNESIANAS E MARXISTAS _____	47
Maria de Lourdes Rollemberg Mollo	
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO _____	73
Pedro Garrido da Costa Lima	
O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO _____	99
Caetano C. R. Penna	
ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL _____	121
Raphael Padula	

UMA INTRODUÇÃO À TEORIA MONETÁRIA MODERNA: MOEDA CARTAL, FINANÇAS FUNCIONAIS E A RECEITA PÓS-KEYNESIANA PARA A PROMOÇÃO DO PLENO EMPREGO COM ESTABILIDADE DE PREÇOS _____	141
Daniel Negreiros Conceição	
EMPREGOS VERDES: UMA IMPORTANTE PONTE ENTRE ECONOMIA PÓS-KEYNESIANA E A POLÍTICA ECOLÓGICA _____	167
Natália Bracarense e Paulo Bracarense	
ECONOMIA CRIATIVA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO _____	185
Domingos Leonelli	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	217



PREFÁCIO

EDUARDO MOREIRA

É um erro acreditar que crises têm soluções. Não têm e nunca tiveram. Crises são travessias. Quando nos deparamos com uma, o objetivo deve ser um só: chegar vivo do outro lado do rio. Muitas vezes literalmente. Como nesta que estamos, agora, atravessando.

Milhões de vidas, em todo o mundo, encontram-se em sério risco devido ao perigo a que foram expostas, e a consequência pode ser uma das mais trágicas já registradas na história. Talvez o surpreenda, mas não estamos falando do vírus SARS-CoV-2, que em 2020 atingiu milhões de pessoas em todos os países e regiões do mundo, levando milhares delas à morte. Estamos falando da desigualdade econômica e social que atinge a maior parte dos países do mundo e que, ao longo das últimas décadas, não parou de crescer, trazendo-nos a um ponto vergonhoso em que alguns milhares de pessoas acumularam patrimônios de bilhões, enquanto bilhões não foram capazes de acumular patrimônio algum. Estes são homens e mulheres que travam uma luta diária pela vida de suas famílias em condições que seriam já inaceitáveis há séculos, quando nenhuma das modernas soluções tecnológicas capazes de salvar vidas e oferecer ganhos de produtividade, quase infinitos, sequer existia. Acredito, fortemente, que o desafio desta geração é só este: atravessar esta crise ética e humanitária.

A boa notícia é que não nos falta bagagem para fazer a travessia. Algumas mentes brilhantes e iluminadas, que por aqui já passaram, deixaram-nos como legado um vasto material para compreendermos e endereçarmos o problema do mau uso e distribuição das riquezas que somos capazes de gerar. Nossa tarefa é, portanto, equiparmo-nos com esse conhecimento e agir.

Nesse sentido, o trabalho presente neste livro, editado em dois volumes: *Conceitos Básicos e Políticas Públicas no Brasil*, tem um imenso valor. Ao resgatar, destacar e explicar trechos de trabalhos importantes que jogam luz na compreensão do processo econômico, permitirá que o leitor ou a leitora seja capaz de desenvolver uma capacidade de análise própria da realidade

que o(a) cerca. Esse arcabouço teórico será de enorme importância para que possa se lançar, num segundo momento, a uma investigação experimental da realidade. Sim, acredito que a teoria só faz sentido quando serve para preparar-nos para um mergulho na realidade. Esta, a realidade, é sempre soberana. E é nela que encontraremos o resto da bagagem necessária para nos equiparmos e vencer a travessia.

Conhecimento, empatia e coragem. Sem qualquer um dos três, a travessia está fadada ao fracasso. Penso que mesmo com os três ela não é certa. Mas é possível. Talvez até provável. E a única opção a ser perseguida.



APRESENTAÇÃO

RICARDO COUTINHO

As políticas econômicas vigentes no Brasil, a partir da década de 1980, têm sido marcadas pelo ideário neoliberal do Estado mínimo. O resultado é conhecido: taxas de crescimento econômico medíocres, altos índices de desemprego, empregos precários, desnacionalização, desindustrialização e desestruturação dos encadeamentos produtivos nacionais. Na lógica neoliberal, cabe ao Estado atuar apenas nas chamadas “falhas de mercado” e na assistência social aos mais desamparados, por meio de políticas pontuais e subfinanciadas que não ousem questionar os interesses dos grandes grupos econômicos e das grandes potências internacionais.

Boa parte da explicação para a resiliência desse fenômeno pode ser encontrada nos conteúdos teóricos ministrados nos cursos de economia e na sua reprodução acrítica veiculada diariamente pelos meios de comunicação de massa. Entre os cidadãos comuns, que não tenham tido acesso a visões distintas daquelas difundidas pelas elites políticas e econômicas, a percepção generalizada é que não há alternativa. Se as políticas econômicas de inspiração neoliberal seguem gerando resultados pífios, a justificativa comumente acionada pelos seus defensores é que precisamos “dobrar a aposta”: fazer novas reformas institucionais que reduzam ainda mais a capacidade do Estado de coordenar políticas públicas que contribuam para a soberania nacional e a inclusão social.

Mesmo em partidos políticos e movimentos sociais engajados nas causas populares, não raro verificamos o predomínio de visões conservadoras quando o assunto é economia. Como consequência, coalizões políticas progressistas vencedoras em processos eleitorais mundo afora têm sistematicamente reproduzido (e por vezes aprofundado) a agenda neoliberal na área econômica, confinando as pautas progressistas a outras áreas, notadamente por meio de necessárias, porém insuficientes, políticas sociais que visam amenizar as injustiças estruturantes provocadas pelas políticas econômicas.

Reverter esse quadro não será tarefa simples! Ilude-se quem acredita que vitórias eleitorais pontuais são suficientes para construir o novo. É, sim, fundamental vencer eleições para cargos executivos e ampliar a representação progressista nos parlamentos. Mas é preciso, acima de tudo, avançar na formação política e na capacitação técnica da militância, para que o acúmulo de conhecimento teórico e prático no campo progressista possa alcançar setores mais amplos da sociedade, viabilizando assim a formação de consensos mínimos capazes de apoiar e sustentar mudanças econômicas estruturantes.

É no intuito de contribuir nessa direção que a Fundação João Mangabeira organizou o livro “Por uma economia política inclusiva, criativa e sustentável”. O leitor não familiarizado com o “economês” encontrará nesta obra conceitos básicos de economia política e reflexões sobre políticas públicas a partir de uma perspectiva criativa, sustentável e inclusiva, em linguagem acessível ao grande público. O livro se situa no conjunto de esforços empreendidos pelo Partido Socialista Brasileiro visando à promoção da Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento para o País. Acreditamos que a soberania dos povos e a inclusão social passam pelo estímulo às atividades que se originam no conhecimento e na criatividade, valorizando a economia do intangível, do simbólico. Um novo paradigma econômico que valorize a cultura, a inovação e a dimensão territorial das interações sociais, exigindo novos padrões de planejamento, novos ordenamentos jurídicos e novos projetos políticos.

Boa leitura do volume 1!

Ricardo Coutinho

Presidente da Fundação João Mangabeira



INTRODUÇÃO

ADRIANO SANDRI

O termo economia foi popularizado por Aristóteles originalmente com o sentido de administração/gerência (*nómus*) da casa/lar (*oikos*). Naquela época, quarto século antes de Cristo, a noção de casa/lar tinha uma conotação mais ampla do que a atual, pois frequentemente incluía atividades produtivas consideradas necessárias para a subsistência material dos seus habitantes. Assim, uma economia eficiente equivalia a uma administração/gerência eficiente da respectiva unidade familiar/produtiva.

A partir do século 14 depois de Cristo, o movimento cultural renascentista se espalhou pela Europa, difundindo, entre outras ideias, o entendimento de que a riqueza das cidades resultava das sinergias possibilitadas pela inovação e criatividade dos seus habitantes. Em sintonia com o espírito renascentista, a partir do século 16 os cameralistas alemães passaram a sistematizar e difundir boas práticas de gestão da coisa pública que logo seriam copiadas e aperfeiçoadas pelos assessores de outros reinos. Nessa época, o sentido original do termo economia foi ampliado, passando a designar a administração/gerência das unidades territoriais controladas pelos respectivos reinos. Passou-se então a utilizar o termo economia política como forma de enfatizar o caráter comunitário/social do reino/unidade territorial a ser administrado/gerenciado.

Somente a partir da segunda metade do século 18, com a ascensão dos fisiocratas franceses e, especialmente, dos liberais britânicos, o termo economia seria reduzido à concepção utilitarista atualmente hegemônica. Praticamente todos os manuais de economia adotados nas universidades contemporâneas desconsideram ou retratam de forma pejorativa o acúmulo teórico e empírico dos formuladores de políticas públicas que antecederam os fisiocratas e os liberais.

Como veremos adiante, isso não ocorreu por acaso. Afinal, a história contada pelos vencedores costuma ser seletiva, focada nos interesses de quem a conta. E, definitivamente,

não é do interesse das forças políticas e econômicas hegemônicas que sejam estudadas e debatidas obras como o *Breve Tratado*, de Antonio Serra, publicado em 1613. Nele o autor investiga a razão pela qual Nápoles, sua cidade natal, permanecia pobre, a despeito dos seus generosos recursos naturais, ao passo que Veneza, construída em um brejo, era o centro da economia mundial da época. O segredo, ele constatou, era que os venezianos, impedidos de cultivar a terra como os napolitanos, desenvolveram a indústria, passando a aproveitar os rendimentos crescentes de escala oferecidos pelas atividades industriais. Serra concluiu que a receita para construir cidades prósperas consistia na combinação entre rendimentos crescentes e ampla divisão do trabalho.

Da mesma forma, não é do interesse das forças hegemônicas recordar as tarifas de exportação implementadas desde o século 15 por Henrique VII, que levaram os produtores de têxteis estrangeiros a ter que processar matérias-primas mais caras que suas contrapartes inglesas. À medida que a fabricação de lã cresceu na Inglaterra, as tarifas de exportação aumentaram, até o país ter condições de processar toda a lã produzida. Diversos incentivos foram criados para atrair para a Inglaterra profissionais especializados de áreas como Veneza e Holanda. Adicionalmente, aos fabricantes de lã recém-estabelecidos na Inglaterra concederam-se isenções fiscais por certo período e monopólio em determinadas regiões.

Esse conjunto de políticas públicas, centrado na importação de matérias-primas e exportação de produtos industriais, criou as condições para que a Inglaterra se tornasse a maior potência comercial e militar do planeta. No mesmo sentido, os *Atos da Navegação*, editados logo após a Revolução de 1648, o controle do Banco da Inglaterra, a estatização das alfândegas e a nacionalização das finanças e do crédito se somaram à criação dos sistemas de endividamento público e de tributação estatal como fatores fundamentais de sucesso do poderio econômico e militar inglês.

Depois da Inglaterra, as demais economias nacionais foram criadas como respostas defensivas ou competitivas em relação à própria Inglaterra, que só abandonaria parcialmente as práticas protecionistas no século 19, quando já exercia ampla liderança no nascente sistema político interestatal.

Em seu *Sistema Nacional de Economia Política*, publicado em 1841, o alemão Friedrich List destaca que as nações mais avançadas costumam chutar a escada pela qual subiram. Isto é, recomendam às nações periféricas políticas públicas distintas das por elas utilizadas em suas próprias trajetórias de desenvolvimento. List foi um grande entusiasta da União Europeia e acompanhou de perto a ascensão econômica dos Estados Unidos, cujo primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, publicou, em 1791, o Relatório sobre as manufaturas, com recomendações de políticas inspiradas na Inglaterra. É nesse sentido que a máxima em voga nos Estados Unidos do século 19, “não faça como os ingleses dizem para fazer, faça como os

ingleses fizeram” é hoje atualizada para “não faça como os americanos dizem para fazer, faça como eles fizeram”.

Tendo isso em mente, o leitor encontrará nesta obra abordagens de economia política focadas no estímulo à criatividade humana e à emancipação política e econômica dos povos. O livro está organizado em dois volumes. O primeiro introduz conceitos básicos para o entendimento da economia política a partir de uma perspectiva criativa e inclusiva. O segundo volume apresenta reflexões sobre políticas públicas no Brasil tendo como referência essa mesma perspectiva criativa e inclusiva.

Abrindo o primeiro volume do livro, o capítulo escrito por Márcio Gimene apresenta algumas questões introdutórias para o estudo de economia política no que diz respeito aos seus aspectos institucionais e territoriais. A importância da escala nacional para a economia política é destacada tendo como referência as contribuições de Friedrich List. Em seguida, ressalta-se que o capitalismo se sustenta na propriedade de bens imateriais, conforme apontado por John Commons. Na sequência, é feita a distinção entre trabalho eficaz e atividades predatórias, conforme proposto por Thorstein Veblen. A constatação de que o livre jogo das forças do mercado tende a aumentar as desigualdades regionais, como apontado por Gunnar Myrdal, é abordada na sequência. Na mesma linha, destaca-se a importância das indústrias motrizes e da organização dos meios de propagação dos efeitos dos polos de desenvolvimento, conforme proposto por François Perroux. Conclui o capítulo a constatação de Albert Hirschman acerca da necessidade de organização de sequências de investimentos em infraestrutura e em atividades produtivas para a promoção do desenvolvimento.

O segundo capítulo, assinado por Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, apresenta os pilares da economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas. A autora aborda de forma didática algumas das principais divergências entre economistas, justificando o fato de pensarem de forma tão diferente a respeito das mesmas questões e proporem encaminhamentos e medidas de política tão conflitantes para essas mesmas questões. Após discutir as definições de ortodoxia e heterodoxia e situar os grupos teóricos que pertencem a um e outro lado, Maria de Lourdes analisa o papel do Estado e da política econômica nas concepções de Keynes e Marx. A expectativa desse capítulo é subsidiar o pensamento progressista com ideias e conclusões que permitam se opor de forma coerente e consequente ao pensamento conservador que vem dominando as decisões políticas e econômicas no Brasil e no mundo na atualidade. Mais particularmente, ele permitirá entender por que o papel do Estado com políticas públicas, em geral, e políticas de desenvolvimento e de inclusão social, em particular, é necessário, ao contrário do que sugere a ortodoxia dominante.

Na sequência, Pedro Garrido da Costa Lima assinala que a preocupação com a estrutura produtiva e a formulação de estratégias para o desenvolvimento produtivo têm estado

presentes na discussão de políticas públicas ao longo da história, havendo atenção crescente por ações de aprimoramento produtivo e tecnológico recentemente. O autor apresenta as perspectivas neoclássica, estruturalista, cepalina e schumpeteriana quanto ao desenvolvimento e à estrutura produtiva. Destaca a importância da diversificação produtiva, especialmente em direção a setores industriais e serviços avançados, alertando que são necessárias políticas específicas para realizar mudanças estruturais que promovam o desenvolvimento. E cita como exemplos recentes as políticas voltadas para indústria e inovação na União Europeia, nos Estados Unidos e na China, antes de concluir apontando desafios a serem enfrentados no Brasil, em um contexto de necessidade de reindustrialização e de significativa concorrência na economia global.

Em seguida, Caetano C. R. Penna discute o papel do Estado e dos mercados na promoção do desenvolvimento, destacando algumas nuances históricas e teóricas desse debate. O autor sublinha que o pêndulo da história tende a oscilar conforme o espírito do tempo, com períodos em que o Estado é defendido por seu papel no desenvolvimento sendo seguidos por períodos de prevalência do liberalismo econômico. Do ponto de vista teórico, Caetano Penna afirma ser possível caracterizar o debate a partir de um espectro de posições a respeito de qual a melhor estratégia para promover o desenvolvimento, que vai desde o planejamento central (intervencionismo estatal) até o completo “livre-mercado” (a ausência de intervenção do Estado nos mercados), com uma infinidade de posições mais moderadas situadas entre esses dois extremos. O autor apresenta as abordagens que propõem restringir a atuação estatal ao enfrentamento das chamadas “falhas de mercado”, pontuando as principais críticas feitas pelo pós-keynesianismo, pelo desenvolvimentismo clássico e pelo neo-schumpeterianismo. E discute as implicações da ideia de “falhas de governo”, ressaltando que o caminho mais adequado para lidar com essas falhas não deve ser a mera extinção ou abandono de agências e instituições estatais (visão do “Estado mínimo”), e sim o aperfeiçoamento das estruturas e instituições estatais em sinergia com as instituições de mercado.

O capítulo seguinte, escrito por Raphael Padula, introduz o debate sobre Economia Política Internacional, apontando que no sistema interestatal vigente os Estados mais poderosos possuem maior capacidade de influenciar as regras e instituições internacionais, o que inclui descumpri-las quando for do seu interesse. Isso aumenta a importância de os Estados periféricos buscarem alianças ou arranjos de integração e cooperação que lhes possibilitem alterar sua condição e/ou as regras e instituições internacionais. O autor aborda as relações entre desenvolvimento e geopolítica, poder econômico e poder militar, economia nacional e autonomia estratégica, destacando que fatores geográficos e o acesso a recursos naturais cumprem um papel central nas relações internacionais. Nesse sentido, a busca por objetivos geopolíticos por parte dos Estados muitas vezes se vale de instrumentos pacíficos ou implícitos, tais como a difusão pelas mídias sociais de informações (verdadeiras ou falsas)

e ideias com fins políticos, de forma a desestabilizar governos naquilo que se convencionou chamar de Guerra Híbrida.

Na sequência, Daniel Negreiros Conceição apresenta as principais contribuições da Teoria Monetária Moderna para a promoção do pleno emprego com estabilidade de preços. O autor afirma que o mundo descrito pela teoria econômica de inspiração neoclássica seria imensamente mais agradável que o mundo real em que vivemos, uma vez que a mobilização ótima de nossos recursos produtivos seria automática e dispensaria esforços estabilizadores potencialmente mal concebidos por governantes nem sempre competentes e/ou bem-intencionados. A verdade pouco conveniente, no entanto, alerta Daniel Negreiros, é que uma economia capitalista deixada à sua própria sorte acaba dominada por dinâmicas retroalimentadoras que fazem com que o desperdício das oportunidades produtivas seja não somente possível, mas praticamente inevitável. Daí a importância de que os governos monetariamente soberanos (emissores da moeda doméstica) tomem providências, utilizando-se dos instrumentos propostos pelas abordagens cartalista, pós-keynesiana e pela Teoria Monetária Moderna, com o intuito de atenuar os mecanismos desestabilizadores de economias capitalistas responsáveis pelas crises recessivas que encolhem o produto real e desempregam grandes parcelas da população trabalhadora.

No capítulo seguinte, Natália Bracarense e Paulo Bracarense argumentam que as discussões sobre o emprego devem estar associadas a preocupações relacionadas aos sistemas sociais e ambientais mais amplos. A relevância desse debate decorre da constatação de que as políticas voltadas para a busca do pleno emprego e do trabalho decente precisam incorporar discussões sobre os impactos das mudanças climáticas e da degradação ambiental. Com esse objetivo em mente, os autores propõem maneiras pelas quais a implementação de programas de garantia de trabalho pode incorporar a proposta da ONU para empregos verdes. É com esse intuito que os autores sugerem uma métrica para medir a eficácia das políticas de emprego garantido, de forma que seja possível identificar quão verde é um emprego.

Concluindo o primeiro volume, Domingos Leonelli trata da possibilidade de se adotar a Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento no Brasil, posição essa defendida pelo PSB. O autor explica que Economia Criativa é a denominação geral que se deu ao conjunto de atividades – produtos e serviços – que se originam no conhecimento, na criatividade e no capital intelectual. Trata-se, portanto, da economia do intangível, do simbólico. Um novo paradigma econômico a exigir novos padrões de planejamento, novos ordenamentos jurídicos e novos projetos políticos. Leonelli cita experiências bem-sucedidas adotadas em países como Estados Unidos, Inglaterra e China, que vêm apostando no incentivo à criatividade como estratégia de desenvolvimento. E relata experiências embrionárias no Brasil lideradas pelo Ministério da Cultura e por governos estaduais, notadamente os de Pernambuco e São Paulo.



INSTITUIÇÕES E TERRITÓRIO

MÁRCIO GIMENE

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas questões introdutórias para o estudo de economia política, no que diz respeito aos seus aspectos institucionais e territoriais.

A primeira seção destaca a importância da escala nacional na economia política, tomando como referência as contribuições de Friedrich List. O economista alemão diferencia a economia privada, a economia cosmopolítica e a economia política, alertando que cada um desses domínios possui lógicas específicas. Dado que as nações possuem níveis distintos de poder econômico e militar, List sugere que elas promovam a união de suas forças produtivas, gerando sinergias entre as atividades agrícolas, industriais e comerciais. Assim, na medida em que as sinergias produtivas se consolidassem em cada economia nacional, seria possível avançar gradativamente em direção ao livre comércio. Para List, mais importante que possuir riqueza é saber produzi-la. Daí a importância de calibrar a intensidade, a abrangência e a duração dos estímulos estatais aos produtores nacionais, até que eles possam competir em igualdade de condições com seus concorrentes internacionais.

A segunda seção ressalta que o capitalismo se sustenta na propriedade de bens imateriais, conforme apontado por John Commons, para quem quatro tipos de bens intangíveis constituem o fundamento do capitalismo: o *goodwill*, o direito de vender uma parcela de seu negócio; a marca registrada, a prevenção de concorrência por cópia do nome; o direito de patente, a proteção em caso de se inventar um novo processo tecnológico; e o *copyright*, em caso de se escrever um livro novo. Estes seriam os elementos que possibilitam ao capitalismo levar seus negócios adiante, tomar empréstimos e se apropriar de bens físicos.

A terceira seção aborda a distinção entre trabalho eficaz e atividades predatórias, conforme proposto por Thorstein Veblen. Para ele, os comportamentos e as práticas da classe ociosa contemporânea, isto é, dos homens de negócios, são uma atualização das práticas e dos

comportamentos dos homens predatórios dos estágios primordiais da barbárie. Os hábitos difundidos pelos homens de negócios serviriam à aquisição de riquezas, à exploração e à predação; enquanto que os promovidos pela indústria estariam relacionados à produção e à serventia para a comunidade, a cooperação, a paz e o trabalho eficaz, metódico, econômico.

A quarta seção aponta as relações entre livre mercado e desigualdades regionais. Tomando como referência as contribuições de Gunnar Myrdal, destaca-se que o jogo das forças do mercado tende a aumentar as desigualdades regionais. Daí a importância da ação estatal potencializando os efeitos propulsores dos impulsos do desenvolvimento e mitigando seus efeitos regressivos.

A quinta seção apresenta as ideias de polos de desenvolvimentos e as indústrias motrizes. Conforme proposto por François Perroux, o polo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz (ou um conjunto formado por várias dessas unidades) que exerce efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação. De acordo com Perroux, o desenvolvimento de um conjunto de territórios e populações não é conseguido pela espontaneidade dos mercados, e sim pela organização consciente dos meios de propagação dos efeitos dos polos de desenvolvimento.

A sexta e última seção trata das interfaces entre investimento em infraestrutura e as atividades produtivas. Como proposto por Albert Hirschman, estimular o surgimento de polos de desenvolvimento demanda a instalação de indústrias que apresentem encadeamentos para trás e para a frente. Nessa perspectiva, a sequência de investimentos em infraestrutura e em atividades produtivas cumpre um papel central.

A IMPORTÂNCIA DA ESCALA NACIONAL NA ECONOMIA POLÍTICA

O economista alemão Friedrich List (1886) diferencia a economia privada, a economia cosmopolítica e a economia política, alertando que cada um desses domínios possui lógicas específicas.

A economia privada seria aquela praticada pelas famílias, na administração das receitas e despesas domésticas. A economia cosmopolítica investigaria como a humanidade pode atingir a prosperidade, supondo que todas as nações vivam em paz e possuam o mesmo poderio bélico, hipótese na qual o livre comércio internacional seria igualmente vantajoso a qualquer

momento para todos os indivíduos de todas as nações. Já a economia política investigaria como cada nação, diante das suas condições e circunstâncias específicas, e daquelas vigentes no mundo, pode proporcionar maior prosperidade para sua população, promovendo sinergias entre as forças produtivas nacionais.

Para List, mais importante que possuir riqueza é saber produzi-la. Assim, a produtividade de cada nação dependeria da interdependência entre as ocupações intelectuais e materiais, e de estarem as atividades dos indivíduos, e de cada setor de produção, em relação adequada umas com as outras, proporcionando a harmonia das forças produtivas. A prosperidade de cada nação seria o resultado do acúmulo de descobertas, invenções e melhorias possibilitadas pelas gerações anteriores, à medida que foram encontrando formas criativas e produtivas de desenvolver as potencialidades do seu território e dos seus habitantes.

A tese difundida por Adam Smith, segundo a qual cada indivíduo, ao perseguir seus próprios objetivos e interesses, promove necessariamente os interesses da comunidade, é entendida por List como uma confusão entre os princípios da economia privada com os da economia nacional. O economista alemão concorda que cada indivíduo, à medida que melhor conhece suas circunstâncias locais e está mais atento à sua ocupação, tem mais capacidade de julgar qual a melhor maneira de investir seu capital de forma rentável do que poderia fazê-lo o estadista ou o legislador. Mas aponta que, ao promover suas economias privadas, os indivíduos não levam em consideração fatores como a defesa do país, a segurança pública, as necessidades dos séculos futuros e outros objetivos que só podem ser atingidos com a ajuda da comunidade. Por isso, caberia ao Estado impor certas normas e restrições ao comércio, bem como proteger e estimular os produtores nacionais.

List afirmou que o livre comércio entre as nações é uma meta a ser alcançada pela humanidade no longo prazo, mas alertou que a cooperação internacional pode ser interrompida com frequência por guerras, regulamentos políticos e crises comerciais. Diante dessa constatação empírica, ele sugere que no início do desenvolvimento manufatureiro experimentado em cada nação as taxas protecionistas sejam moderadas, aumentando gradativamente à medida que cresçam o capital intelectual e material, as aptidões técnicas e o espírito empresarial da nação. Proteções e estímulos adicionais seriam recomendados em atividades capazes de impulsionar outros setores da economia. À medida que as sinergias produtivas se consolidassem em cada economia nacional, seria possível avançar gradativamente em direção ao livre comércio. Para List, a liberdade geral de comércio, nas condições então vigentes no mundo, resultaria na sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval dominante: a Inglaterra.

Ao aproximar as nações quanto ao grau de indústria e poder, o sistema protecionista seria o meio mais eficaz para fomentar a união efetiva das nações, criando as condições

necessárias para que processos de abertura comercial não resultem na desestruturação das economias menos avançadas. Por isso a importância de calibrar a intensidade, a abrangência e a duração dos estímulos estatais aos produtores nacionais, até que eles possam competir em igualdade de condições com seus concorrentes internacionais.

O CAPITALISMO SE SUSTENTA NA PROPRIEDADE DE BENS IMATERIAIS

Foi na Inglaterra que surgiu o complexo arcabouço jurídico que possibilitou a expansão do capitalismo como sistema distinto do feudalismo. Como demonstrado por John Commons (2009), até o século 16 a noção feudal de propriedade e a noção do direito britânico que a acompanhava era de que a propriedade se definia em termos de coisas físicas, concretas, o direito de uma pessoa de possuir para si mesma uma parcela de terra ou bens móveis. Propriedade era a posse exclusiva de objetos físicos para uso pessoal. Ao longo do século 17 essa definição foi modificada na Inglaterra, passando a incorporar atributos imateriais, dentre os quais se destacam: o *goodwill* (direito de vender uma parcela de seu negócio); a marca registrada (prevenção de concorrência por cópia do nome); o direito de patente (proteção em caso de se inventar um novo processo tecnológico); e o *copyright* (proteção em caso de se escrever um livro novo). Essa mudança de concepção foi aos poucos incorporada em outros países, criando as condições para o avanço do sistema capitalista.

Um dos primeiros autores a demonstrar a interdependência entre os mercados e os tribunais, Commons estudou as relações de trabalho nos Estados Unidos e exerceu influência relevante nas modificações das legislações trabalhistas daquele país. Argumentava que da mesma forma que os proprietários tinham proteção jurídica de seus bens ou de suas propriedades e capitais, os trabalhadores deveriam possuir, igualmente, o direito de exercer sua profissão.

Segundo ele, todas as instituições necessárias para o surgimento e a expansão do capitalismo moderno como sistema distinto do feudalismo foram criadas na Inglaterra durante a revolução comercial, ocorrida entre 1599 e 1700. Neste período ocorreram a Revolução Inglesa e a Revolução Gloriosa, culminando no estabelecimento do governo parlamentar a partir de 1700. Tal regime parlamentar tornou os tribunais independentes do rei, erguendo o capitalismo moderno a partir da independência do Poder Judiciário.

Antes de 1599, o sistema de guildas prevaleceu na Inglaterra, assim como em toda a Europa. Se um grupo de pequenos manufactureiros (que significava literalmente “trabalhadores

manuais”) desejasse produzir calçados ou roupas e conduzir um negócio independente, formava uma associação e requeria ao rei uma concessão. Tal concessão dava-lhes certos privilégios, em especial, três: o privilégio de regulamentar a qualidade do produto que cada um deles deveria garantir; o poder de regular as qualificações de adesão; e o poder de apelar aos tribunais do governo para aprisionar ou multar qualquer um que violasse suas regras e regulamentos. O rei concedia uma permissão especial à guilda. Tratava-se de organização trabalhista com poder para estabelecer regras e ter suas regras reforçadas pelos tribunais de forma a penalizar os eventuais infratores.

Duas importantes decisões privaram as guildas de tal poder, uma em 1599 e outra em 1608. Esta última foi o caso do Dr. Bonham, um médico que tinha resolvido exercer seu ofício em Londres. Havia certa guilda em Londres que possuía uma concessão do rei Henrique VIII, desde aproximadamente 1560. O rei tinha-lhes dado algo muito valioso: o direito de implementar estatutos, de decidir quem poderia ou não praticar medicina. Dr. Bonham alegou que era um bom médico, que tinha se graduado pela Universidade de Cambridge. Mas a guilda determinou que Bonham não podia praticar seu ofício, e ele foi condenado à prisão por um tribunal sob a acusação de violar as regras da guilda dos médicos. Assim, ele recorre à Corte Suprema. Em tal Corte, o juiz da ocasião era Sir Edward Coke, fundador de jurisprudência britânica moderna. Coke afirmou que um estatuto que excluísse qualquer pessoa de exercer seu direito natural de praticar sua profissão seria ilegal; e que a concessão dada por Henrique VIII era ilegal, ao conceder a uma guilda autoridade para restringir as trocas comerciais. Desta forma, Coke estabelece as bases para a moderna doutrina de livre comércio.

Coke também participou da decisão de 1599, relativa ao mesmo assunto. Henrique VIII tinha concedido a uma guilda de alfaiates um privilégio semelhante na cidade de Londres. Tal guilda estabeleceu um estatuto, determinando que caso algum alfaiate produzisse mais roupas do que seus companheiros alfaiates e estivesse trabalhando mais, ou se trabalhasse fora da guilda, seria obrigado a compartilhar seus rendimentos com a guilda. Eles já tinham fechado um estabelecimento de alfaiates, visto que ninguém estava autorizado a exercer a profissão a menos que fosse membro da guilda. O tribunal decidiu que um estatuto desse tipo era ilegal e revogou a concessão da guilda. Ficou estabelecido que todos tinham o direito natural de ter suas roupas fabricadas por qualquer alfaiate que desejassem e que todo alfaiate tinha o direito natural de trabalhar e fazer negócios onde bem quisesse. Coke substituiu os regulamentos da guilda pelo princípio de lei natural e liberdade e fechou os estabelecimentos que se baseavam nos privilégios e concessões de poder soberano do rei. As guildas foram então destruídas e deixaram de cumprir o papel de regulação da concorrência, que passou a ser exercido pelos tribunais.

Commons relata que na mesma época havia um fabricante de roupas chamado Hall. Ele decidiu colocar seu nome em um dos cantos da roupa. Obteve reputação considerável e

conseguiu montar um negócio de sucesso. Outro homem resolveu roubar seus negócios, e em suas roupas também colocou o nome de Hall. Assim, Hall abriu um processo por danos no tribunal contra esse homem. Quais danos tinham sido infligidos? O homem que imitou Hall não tinha danificado sua propriedade física, não a tinha invadido, não cometeu atos de violência nem interferiu em sua liberdade ou propriedade sob a definição antiga. O que tinha feito? Ele tinha interferido com seu *going business*.

O tribunal, então, alterou a definição de contrafação. Esta palavra anteriormente significava invasão de propriedade física. A partir desse momento, casos como o de Hall também passaram a ser considerados como uma forma de contrafação. Para esta, criou-se o termo “*trespass on the case*”. O tribunal alargou a definição de contrafação para incluir também a contrafação de negócios, além da contrafação de propriedade física. É desta maneira que surgiu a lei das marcas registradas. Originalmente, era apenas uma defesa contra o *trespass* em negócios de terceiros.

A marca registrada e o *goodwill* constituem dois importantes ativos de uma empresa moderna. Commons cita como exemplo um determinado jornal de reputação. Usufrui de privilégios e vantagens competitivas na imprensa que valem muito mais do que a maquinaria física que possui. Além do mais, se uma firma possui marca registrada e *goodwill*, terá credibilidade para tomar empréstimos com os quais pode adquirir propriedade física. Assim sendo, a propriedade física sucede a intangível.

Sob o antigo sistema feudal, uma patente era uma concessão dada pelo soberano a uma guilda. A rainha Isabel I introduziu outra ideia sobre patentes. Para incentivar a indústria, ela concedeu patentes às pessoas que aceitassem iniciar determinado negócio – poderiam obter monopólio daquele mercado. Os monopólios surgiram como um fator positivo para a consolidação das indústrias britânicas. A rainha distribuiu patentes e monopólios pelo país, de forma que as minas de carvão, a produção de nitrato de potássio (utilizado na fabricação da pólvora) e as importações se expandiram.

Commons afirma, porém, que houve abuso de tais privilégios. Aqueles que os detinham eram os cortesãos. A rainha concedeu uma patente a um desses cortesãos, chamado Darcy, para ter exclusividade na manufatura de cartas de baralho na Inglaterra. Ninguém mais poderia importá-las ou vendê-las, todos tinham de fazer negócios com Darcy. Em 1603, um editor passou a fabricar baralhos e Darcy resolveu processá-lo. O caso chegou até a Corte Suprema. Coke declarou que qualquer um possuía o direito natural de fabricar baralhos se desejasse. O chefe do tribunal de justiça inglês, dependente da rainha e removível por ela, declarou que a rainha não poderia possuir tal poder. O rei Jaime, não aceitando a decisão, removeu Coke e continuou sua regência, até que o Parlamento finalmente promulgou o estatuto de

monopólios em 1624. Este estatuto determinou que o rei não deveria conceder nenhuma patente ou privilégios exclusivos por nenhuma razão, exceto duas: para novas invenções e processos tecnológicos ou para armas e munição.

Assim, surge a moderna lei de patentes, de certa forma um resquício do antigo regime em que patentes foram concebidas para consolidar a indústria. Commons assinala que a legislação sobre patentes é tão importante para o capitalismo quanto o *goodwill* e as marcas registradas.

Havia outra guilda estabelecida, de editores. A ninguém era permitido publicar livros a menos que possuísse uma licença da guilda. Seu local de reuniões chamava-se *Stationers Hall*. Caso algum livro fosse publicado sem autorização, o responsável era enviado para a prisão e os livros apreendidos. A guilda dos editores possuía o mesmo poder de estabelecer normas e regulamentos, além de excluir publicações. Era, portanto, uma loja fechada de editores.

A guilda dos editores sobreviveu à revolução pelo seguinte motivo: os vencedores não desejavam que qualquer coisa pudesse ser publicada. Não obstante, após a revolução de 1700, os tribunais retiraram da guilda o poder de restringir as publicações. A noção de liberdade de imprensa já havia se disseminado. Os membros da guilda resolveram então estabelecer um *copyright*. Ninguém poderia imprimir algo sem os devidos direitos autorais. O *copyright* constitui a fundação do moderno negócio de livros: não haveria como existir a fabricação e publicação de livros, da forma como a conhecemos hoje, sem o direito de autoria.

Um senhor chamado Thompson, por exemplo, escreveu um livro de poesias intitulado “Seasons”, que foi publicado por volta de 1720. Cerca de 40 anos depois, outra pessoa copiou e publicou o “Seasons”. O responsável por publicar a versão original decidiu processá-lo. Não se tratava de dano físico, mas dano aos negócios.

Em 1769 os tribunais alteraram a definição de propriedade no que diz respeito ao mercado editorial. Anteriormente, o termo se aplicava a um manuscrito, isto é, à propriedade física; mas a Corte declarou que a propriedade envolve não apenas o manuscrito em si, mas também o direito ao mercado de publicação desse manuscrito. Assim, o Supremo Tribunal da Inglaterra decidiu que o editor original do livro deveria receber indenizações por parte daquele que infringiu o *copyright*. Desta vez, segundo Commons, o tribunal procedeu de forma exagerada. Declarou que o direito ao mercado concedido por um *copyright* era o mesmo que o direito ao manuscrito. Se a decisão da Corte tivesse sido aceita, isto teria levado a um *copyright* perpétuo, já que não havia forma de revogá-lo. Isto foi corrigido cinco anos depois pela Câmara dos Lordes, que determinou que um indivíduo possui de fato um direito natural à publicação, mas teria tal direito por apenas 28 anos.

Em suma, de acordo com Commons, o capitalismo se sustenta no reconhecimento jurídico da propriedade de bens imateriais. Esta grande transformação teria possibilitado a ampliação de escala dos negócios, dos empréstimos e da apropriação de bens físicos.

TRABALHO EFICAZ VERSUS ATIVIDADES PREDATÓRIAS

Thorstein Veblen é outro autor indispensável para quem busca entender o sistema capitalista. Nascido em uma família de fazendeiros noruegueses que imigrou para os Estados Unidos, desde a infância Veblen inquietou-se com o contraste entre, de um lado, o tratamento da terra como fonte e meio de subsistência e trabalho ordenado e objetivo, e, de outro lado, as práticas predatórias dos comerciantes que viam a terra e as atividades agrícolas como mera fonte de lucro especulativo. Ele notou que muitos fazendeiros e homens de negócios estavam mais preocupados com a obtenção de ganhos pecuniários do que com a produção diligente ou com melhorias para a comunidade como um todo. É a partir desta distinção entre o trabalho eficaz e as atividades predatórias que Veblen extrai a argumentação central da sua obra.

Ao contrastar *business* com *industry*, Veblen explicou-os como sendo a atualização moderna de uma evolução histórica. Os comportamentos e as práticas da classe ociosa contemporânea, isto é, dos homens de negócios, seriam a atualização das práticas e dos comportamentos dos homens predatórios dos estágios primordiais da barbárie. Estes valores arcaicos que as classes ociosas trazem de longa data para os tempos presentes, por habituação e institucionalização, entram em conflito e oposição com as características objetivas e eficientes que qualificam e habilitam as atividades relacionadas à indústria, características essas mais profundas e ancestrais da natureza humana.

Os hábitos pecuniários dos negócios (*business*) serviriam à aquisição de riquezas, à exploração e à predação. Os da indústria (*industry*) estariam relacionados à produção e à serventia para a comunidade, consistindo no esforço direcionado para elevar a produção de itens de serventia (bens e serviços) para a vida humana. Seus valores são o bem comum, a cooperação, a paz e o trabalho eficaz, metódico, econômico. Os negócios, por sua vez, pela sua própria natureza e lógica, lidam com ganhos pecuniários, com a maximização de vantagens e lucros individuais, o desperdício, a coerção, a predação, a hostilidade e a astúcia para a obtenção de vantagens privadas ou particulares.

A partir dessa perspectiva, Veblen (1899, 1904, 1914, 1921) explicou o funcionamento das modernas corporações financeiras argumentando que o valor comercial de uma corporação, revelado pelo preço de suas ações, decorre do prestígio que ela obtém junto ao mercado e aos consumidores por meio de uma política deliberada de despesas em autopromoção, *marketing* e propaganda, combinada com a rentabilidade prospectiva que ela obtém pela aquisição de concorrentes ou pela concretização de coligações astutas.

Veblen sustenta que o objetivo principal de uma corporação moderna é elevar seus ativos intangíveis, sua reputação, para, ao projetar rentabilidades prospectivas crescentes, elevar seu capital comercial, e, portanto, os preços das suas ações, vislumbrando o lançamento de novas ações nos mercados de capitais para a obtenção de novos capitais transferidos de terceiros. Nesse ambiente predatório, os homens de negócios podem forçar flutuações dos preços das ações de acordo com seus interesses de compra ou de venda, independentemente das consequências para a economia real e a vida das pessoas.

No capitalismo corporativo financeiro, a capitalização mais importante para os homens de negócios é a capitalização de um rendimento prospectivo, embasado no prestígio do negócio calculado ou apreciado ao valor presente, e negociado através de *securities* nas bolsas de valores como uma oportunidade; ou, em última instância, a capitalização de direitos a receber, mesmo que não sejam recebidos. Esta comercialização atinge seus patamares finais com as emissões sucessivas de novas ações e o recolhimento de quantias de dinheiro muitas vezes maiores do que as proporcionadas pelas operações industriais do empreendimento.

Veblen afirma que nas fases iniciais do desenvolvimento da indústria mecânica moderna, enquanto os processos mecanizados achavam-se ainda isolados e possuíam pequenas escalas, os empresários eram os proprietários e os supervisores diretos dos equipamentos industriais (muitas vezes eram eles os próprios inventores ou inovadores), mas eram também os responsáveis pela supervisão das transações financeiras de seus negócios. Ou seja, era o cruzamento do perito industrial com o gestor contábil e financeiro. E era verdade que uma gestão eficiente de seus equipamentos industriais constituía o elemento mais importante para o sucesso financeiro do empreendimento.

À medida que a indústria mecanizada cresceu, em função das técnicas progressivamente mais complexas, e que a concatenação dos diversos processos industriais e dos mercados se fizeram presentes, as conjunturas dos negócios tornaram-se mais variadas e mais sistêmicas. E assim, o sistema produtivo ficou cada vez mais suscetível de sofrer manipulações astuciosas por parte dos homens de negócios. O aspecto financeiro dos empreendimentos passou a exigir maior e constante atenção à medida que surgiam possibilidades de lucros ou de prejuízos por meio de expedientes meramente comerciais, independentemente da eficiência industrial e tecnológica da empresa.

Essas circunstâncias acabaram fortalecendo, nos homens de negócios da época, uma espécie de espírito empreendedor. Estes industriais dos tempos originais passaram a focar as suas perspectivas de ganhos pecuniários nas possibilidades de intervenção nas conjunturas dos negócios, dando origem ao investimento com fins meramente lucrativos. Ou seja, o objetivo principal dos homens de negócios transferiu-se da gerência de processos industriais para uma perspicaz redistribuição de investimentos; de empresas menos lucrativas para outras mais lucrativas, e também para o controle das conjunturas comerciais por meio de investimentos e coligações com outros homens de negócios.

Como o moderno sistema industrial demanda uma concatenação de processos e dos empreendimentos produtivos, a perturbação do delicado equilíbrio desse sistema em qualquer ponto significa vantagem ou desvantagem para um ou vários controladores dos subprocessos dessa rede produtiva. Por exemplo, em uma crise industrial, uma perturbação aparentemente de pouco significado pode tornar-se uma perturbação generalizada. Assim, os canais por onde as perturbações são transmitidas são as operações financeiras efetuadas pelos homens de negócios. Estes ajustes realizam-se por meio de transações financeiras, e estas são levadas a cabo pelos homens de negócios com o objetivo de lucros, e não com finalidades industriais.

Muitas vezes é de seu interesse que o fluxo natural necessário à conservação eficiente do sistema industrial sofra perturbações, pois podem obter lucros superiores com os próprios desajustes deste sistema mecânico integrado. Por exemplo, os jogadores vendidos dos mercados de capitais torcem e/ou manipulam os mercados para que a conjuntura econômica seja recessiva, pois os ganhos de suas apostas nos mercados de valores dependem de um claro declínio do nível geral dos preços (dos ativos) e de uma recessão (pelo menos em seus segmentos de apostas). E os apostadores que estão em posições de comprados fazem exatamente o inverso. Para os homens de negócios, é assunto de menor importância saber se a sua maneira de agir afeta as pessoas e o sistema industrial benéfica ou prejudicialmente. Seus lucros ou perdas acham-se relacionados, em muitos casos, à magnitude dos desequilíbrios que ocorrem, ou que eles mesmos provocam, mais do que às suas contribuições para a prosperidade da comunidade.

As habilidades dos homens de negócios estão relacionadas às estratégias financeiras, às transações comerciais e pecuniárias e aos acordos e alianças de negócios com os demais parceiros. Um estado crônico de perturbação do sistema industrial pode efetivamente ser a meta de alguns grandes homens de negócios, desde que obtenham compensações e lucros dessa situação. Veblen diz que este estado crônico de perturbação é tão comum e praxe normal dos negócios modernos, que não chega sequer a despertar atenção particular. Quando essas jogadas predatórias são compensadas com grandes resultados pecuniários, acabam provocando até mesmo a inveja, a emulação ou a admiração de vários outros indivíduos e homens de negócios devidamente aculturados com esses expedientes predatórios.

Ao apontar essas ineficiências e desperdícios, que elevavam sobremaneira o preço final de muitos produtos, Veblen percebia que o sistema industrial, sob o comando dos homens de negócios, estava alcançando um ponto crítico. Para ele, qualquer mudança significativa no rumo da economia moderna deveria passar pela tomada de consciência dos especialistas e dos engenheiros acerca de suas posições estratégicas e essenciais na ordem produtiva industrial.

Um obstáculo difícil de ser superado seria a tendência das classes oprimidas de legitimarem os hábitos de comportamento dos seus opressores: para Veblen, ao invés de se rebelarem, os oprimidos tendem a se espelhar nos comportamentos sociais dos opressores. Ele acreditava, no entanto, que um ordenamento social mais fraterno, harmônico e socialmente eficiente seria possível caso houvesse disposição coletiva de implementá-lo.

LIVRE MERCADO E DESIGUALDADES REGIONAIS

O economista sueco Gunnar Myrdal (1972) acrescenta ao debate a constatação de que o jogo das forças do mercado tende a aumentar as desigualdades regionais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, contribuindo para o sucesso das iniciativas subsequentes.

Se por um lado essa causalção circular favorece o desenvolvimento de determinadas localidades, por outro lado dificulta o avanço de outras. É o que Myrdal conclui ao constatar: (1) a existência de um pequeno número de países prósperos e uma grande quantidade de países pobres; (2) que os países prósperos se encontravam em processo de desenvolvimento contínuo, enquanto que na maioria dos países pobres esse processo era lento ou mesmo marcado por retrocessos; (3) que as desigualdades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos estavam aumentando.

Myrdal constatou que as forças de mercado tendem a reforçar assimetrias regionais, já que o crescimento de uma região produz efeitos propulsores, mas também efeitos regressivos nas áreas periféricas. O economista sueco aponta que em alguns casos as localidades e regiões favorecidas se beneficiaram de condições naturais. É o caso dos centros comerciais localizados onde havia condições naturais para a construção de um porto e dos centros industriais situados próximos às fontes produtoras de carvão e ferro. Mas, em linhas gerais, diz ele, o poder de

atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter se iniciado ali com êxito um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Daí certas localidades apresentarem crescimento contínuo enquanto que em outras prevalece a estagnação ou mesmo a regressão. Sendo a industrialização a força dinâmica nesse processo, as regiões periféricas tenderiam, portanto, a permanecer especializadas nas atividades agrícolas.

Myrdal afirma que efeitos propulsores surgem do aumento de compras de matérias-primas, alimentos e outros produtos das regiões periféricas efetuadas pelas regiões centrais, que se beneficiam dos movimentos migratórios, do movimento de capitais e do comércio. Contudo, devido à troca desigual entre as regiões mais ricas, exportadoras de produtos manufaturados, e as regiões mais pobres, exportadoras de bens primários, estas acabam sofrendo efeitos regressivos, resultando em saída de capitais, perdas de emprego e de mão de obra qualificada, que tende a preferir as melhores oportunidades de trabalho oferecidas pelas regiões centrais. Como resultado do maior dinamismo das regiões centrais, os processos migratórios tendem a ser seletivos, atraindo os mais qualificados e os mais jovens em idade de trabalhar, enquanto permanecem nas regiões periféricas os idosos e as crianças. Nos centros em expansão, o aumento da demanda impulsiona o investimento que, por sua vez, eleva as rendas e a procura, causando um segundo fluxo de investimentos, e assim por diante. Enquanto isso, nas regiões periféricas, a falta de impulso expansionista tem como consequência o fato de a demanda por capital permanecer restrita, com o sistema bancário drenando suas poupanças para as regiões mais ricas, onde a remuneração do capital tende a ser mais alta ou, ao menos, mais segura.

Os efeitos propulsores agiriam então de forma centrífuga, se propagando dos centros de expansão econômica para as regiões adjacentes. Quanto mais alto for o nível de desenvolvimento que um país alcançar, tanto mais fortes tendem a ser os efeitos propulsores: um alto nível médio de desenvolvimento é acompanhado de melhores transportes e comunicações, padrões educacionais mais elevados e uma comunhão mais dinâmica de ideias e valores, todos propensos a robustecer as forças para a difusão centrífuga da expansão econômica ou a remover os obstáculos à sua atuação. Com a extinção da miséria, verifica-se uma utilização mais abrangente das potencialidades dos recursos humanos de uma nação, fazendo com que o progresso rápido e contínuo ocorra de forma quase que automática. Enquanto isso, nos países subdesenvolvidos, onde prevalece a pobreza e a subutilização das potencialidades humanas, os efeitos propulsores tentem a ser fracos.

Assim, o livre jogo das forças do mercado em um país pobre tende a criar novas desigualdades regionais e ampliar as existentes. O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, de acordo com Myrdal, um grande obstáculo ao progresso, pois a pobreza acaba se tornando sua própria causa.

O economista sueco aponta que os países pobres têm permanecido nessa situação por terem apresentado insuficientes esforços de integração nacional, enquanto que nos países ricos esses esforços foram mais intensos e persistentes. Segundo ele, as políticas destinadas ao desenvolvimento econômico de regiões subdesenvolvidas são tão antigas quanto os próprios Estados nacionais, que logo tomaram para si a responsabilidade de prestação de serviços públicos, de construção de estradas e da elevação do nível tecnológico de regiões atrasadas.

Myrdal defende a intervenção estatal para potencializar os efeitos propulsores e mitigar os efeitos regressivos, criando condições favoráveis às regiões menos avançadas por meio de políticas e instituições regionais, ou mesmo se envolvendo direta ou indiretamente na produção física e tecno-científica. Ressalta que, abandonadas à própria sorte, as regiões subdesenvolvidas não podem manter uma oferta adequada de serviços públicos (energia, transportes, saúde, educação etc.), perpetuando suas condições desfavoráveis.

Para Myrdal, a mudança mais importante a ser realizada nos países subdesenvolvidos é a compreensão da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento. O autor alerta que há uma confusão generalizada quando se procura contrapor o planejamento estatal à livre-empresa, como se o planejamento do desenvolvimento econômico não fosse fundamental para gerar oportunidades para a iniciativa privada. Segundo ele, o principal propósito dos planos nacionais de desenvolvimento é justamente incentivar os investimentos e definir os meios pelos quais serão realizados, de maneira a fomentar a força dos efeitos propulsores dos impulsos do desenvolvimento e mitigar seus efeitos regressivos.

Na ausência de um Estado Global, aponta Myrdal, cabe aos Estados nacionais buscar a integração econômica nacional visando a uma “harmonia criada”, isto é, uma harmonia que é fruto de interferências políticas da sociedade organizada, pela manipulação das forças de mercado que, entregues a si mesmas, teriam levado à desarmonia. Myrdal destaca que essa foi a receita utilizada pelos países que alcançaram níveis avançados de desenvolvimento e alerta que o conselho, frequentemente ministrado aos países subdesenvolvidos, para que evitem interferir no comércio exterior, equivale, em muitos casos, a uma recomendação para que não cuidem do seu próprio desenvolvimento.

POLOS DE DESENVOLVIMENTO E INDÚSTRIAS MOTRIZES

François Perroux (1967) é outro grande pensador a destacar que o crescimento econômico não surge em toda a parte ao mesmo tempo. Segundo ele, o crescimento manifesta-

se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento, e propaga-se no conjunto da economia segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis. O economista francês argumenta que o nascimento de uma indústria nova é sempre fruto de uma antecipação. Um ou vários sujeitos econômicos concebem uma situação nova, julgam que ela é possível e assumem os riscos da sua realização. O projeto concretiza-se em planos de ação suscetíveis a ajustes ao longo do tempo. À medida que esses planos são ou se tornam compatíveis com os planos de outros sujeitos econômicos, a antecipação torna-se criadora e contribui para o aumento da produção e da produtividade da economia.

Como uma indústria nova não costuma surgir sozinha, e como os crescimentos das indústrias novas costumam estar relacionados entre si, o aumento da produção resulta do volume de produtos adicionados pelas novas indústrias mais o volume dos produtos adicionais induzidos pelo surgimento das novas indústrias. Afinal, o surgimento de novas indústrias contribui para a criação de um ambiente favorável ao crescimento e ao progresso econômico. As novidades ofertadas por determinados sujeitos econômicos funcionam como exemplos motivadores para outros sujeitos, que procuram imitar e aperfeiçoar as inovações originais.

Um dos aspectos mais importantes da abordagem proposta por Perroux reside na diferenciação entre indústria motriz e indústria movida. A indústria motriz seria aquela capaz de, mediante o aumento do seu volume de produção (e da contratação de serviços), aumentar o volume de produção (e a contratação de serviços) por outra ou outras indústrias (indústrias movidas). A indústria-chave é um tipo de indústria motriz ainda mais relevante, devido à sua capacidade de provocar um crescimento do volume de produção global muito maior do que o crescimento do seu próprio volume de produção. Energia e transportes são exemplos naturais de indústrias-chave, mas o autor destaca que cada caso deve ser analisado em sua especificidade. Ou seja, não existe uma lista de indústrias-chave a ser aplicada indistintamente em qualquer local e momento histórico.

Perroux ressalta ainda que o papel transformador das inovações não se limita aos grandes empresários privados. Na visão do autor, as iniciativas do poder público e dos pequenos empresários também são importantes nesse processo.

Ao tratar da concentração geográfica do dinamismo econômico, o economista francês destaca as sinergias proporcionadas pelos contatos humanos. Afinal, a concentração industrial urbana desencadeia necessidades coletivas (alojamentos, transportes, serviços públicos) e diversificação das atividades econômicas. O polo industrial transforma seu meio geográfico imediato e, quando tem poder para tanto, toda a estrutura da economia nacional em que se situa. Quando dois desses polos entram em comunicação graças às vias de transporte material e intelectual, extensas transformações se manifestam, impactando os planos de produtores e consumidores.

Todavia, Perroux alerta que as transformações técnicas, as vicissitudes políticas e a orientação das correntes de tráfego mundial entre polos maiores podem favorecer ou desfavorecer os polos menores. Em síntese, quando seus habitantes e suas instalações perdem a capacidade de acompanhar e se antecipar às inovações, um centro de prosperidade e progresso pode se transformar rapidamente em centro de estagnação.

Ademais, Perroux recorda que cada Estado procura explorar, em benefício exclusivo ou principal dos seus nacionais, os polos de crescimento que têm à disposição no seu território ou nos territórios conquistados. Para tanto, cada Estado utiliza os meios de que dispõe para afastar os concorrentes das vantagens que pretende extrair do controle exclusivo de determinados polos. Daí os frequentes conflitos políticos, econômicos e militares entre oligopólios quase públicos que põem em risco a prosperidade e a paz mundial. Afinal, as grandes unidades econômicas (empresas, indústrias, polos) estão entre os principais instrumentos de prosperidade dos Estados nacionais, e o crescimento dessas unidades econômicas geralmente depende de importações, exportações, centros de aprovisionamento e mercados exteriores ao território nacional, que normalmente são conquistados e assegurados pelo poder político e militar.

A consequência prática dessa circunstância é que as economias das nações subdesenvolvidas, dominadas que são pelos interesses políticos e econômicos das nações desenvolvidas, se caracterizam pela sobreposição entre atividades modernas e arcaicas, constituindo ilhas de crescimento econômico cercadas por espaços econômicos vazios ou estagnados. Disso decorre que a força de crescimento aplicada em determinado ponto (por exemplo, um investimento adicional ou uma grande inovação) dificilmente se propaga pelo território devido às carências de comunicações e, quando isso ocorre, geralmente provoca desequilíbrios que não são fecundos ou não se corrigem espontaneamente.

A superação desses entraves passa, de acordo com Perroux, pela capacidade das populações de buscar o pleno emprego dos seus recursos materiais e humanos, articulando uma rede homogênea de preços, fluxos e informações no território nacional e criando novas instituições que favoreçam a inovação e o crescimento cumulativo e duradouro do produto real global. Contribuem nessa direção os investimentos em formação técnica e científica, a construção de uma rede ferroviária unitária e a adoção de medidas protecionistas em apoio a centros industriais que se comuniquem com mercados internos em rápido crescimento.

Perroux sustenta que tanto o crescimento quanto o desenvolvimento provocam desequilíbrios e manifestam-se em pontos determinados a partir dos quais se podem propagar efeitos de expansão ou efeitos de paralisação. A diferença é que, para o autor, o desenvolvimento deve ser entendido como uma combinação das transformações de ordem mental e social de uma população que possibilite a esta o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global. O desenvolvimento é, portanto, um conceito mais sofisticado do que o crescimento

econômico. Em sintonia com essa definição, Perroux caracteriza o polo de desenvolvimento como uma unidade econômica motriz (ou um conjunto formado por várias dessas unidades) que exerce efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação.

O economista francês enxerga as nações como conjuntos econômicos estruturados, que apresentam constelações de polos de desenvolvimento com seus meios de propagação, combinando unidades motrizes ativas e passivas (movidas). Ele sublinha que em qualquer sistema, capitalista ou não, os responsáveis pela atividade econômica concebem eixos de desenvolvimento entre os polos situados em pontos diferentes do território. A construção desses eixos de desenvolvimento implica orientações determinadas e duradouras de desenvolvimento territorial, e o entrecruzar de eixos de desenvolvimento forma nós de tráfico em que o volume de trânsito de mercadorias e as concentrações são função da natureza e atividades dos polos terminais ou laterais em relação a um eixo.

De acordo com Perroux, o desenvolvimento de um conjunto de territórios e populações não será conseguido, portanto, apenas pela espontaneidade dos mercados, e sim pela organização consciente dos meios de propagação dos efeitos dos polos de desenvolvimento. Para que isso ocorra, as grandes indústrias e empresas precisam reinvestir no local parte dos seus lucros e contribuir para o desenvolvimento técnico e humano, assim como as nações e regiões mais desenvolvidas precisam auxiliar ou, ao menos não atrapalhar, o desenvolvimento das nações e regiões menos favorecidas.

INFRAESTRUTURA E ATIVIDADES PRODUTIVAS

Albert Hirschman (1960) alerta, no entanto, que os países subdesenvolvidos costumam dispersar espacialmente seus investimentos em grande número de pequenos projetos incapazes de oferecer as condições necessárias para o surgimento de polos de desenvolvimento. Ele atribui essa característica ao que chama de imagem grupal da transformação, isto é, o fato de se conceber o progresso econômico como uma força que devesse afetar igualmente todos os membros e setores da comunidade. Segundo ele, onde quer que essa ideia prevaleça, os governos não estão preparados nem dispostos a fazer a seleção das prioridades e sequências de investimentos que constituem a essência dos planos desenvolvimentistas.

De forma alternativa, quando os governantes ousam escolher determinadas localidades para estimular o surgimento de polos de desenvolvimento, faz-se necessário fomentar a instalação

de indústrias que apresentem encadeamentos para trás e para a frente. Os encadeamentos para trás correspondem à cadeia retrospectiva: cada atividade econômica não primária induzirá tentativas de suprir, por meio da produção interna, os insumos indispensáveis para aquela atividade. Já os encadeamentos para a frente correspondem à cadeia prospectiva: toda atividade que, por sua natureza, não atenda exclusivamente às procuras finais induzirá a tentativas de utilizar a produção como insumo em atividades novas. Segundo ele, a falta de interdependência e de encadeamento é uma das características mais típicas dos países subdesenvolvidos.

O autor assinala que as atividades agrícolas e extrativas apresentam, nos países subdesenvolvidos, poucos encadeamentos tanto para trás quanto para a frente. Ainda que a adoção de técnicas mais avançadas tenha resultado em algum encadeamento para trás, os insumos utilizados (como sementes, fertilizantes etc.) continuam sendo, em grande parte, supridos pelas empresas sediadas nas nações centrais, o que faz com que sejam reduzidos os ganhos nas nações subdesenvolvidas em termos de encadeamento produtivo. O mesmo vale para os encadeamentos para a frente, posto que a maior parte da produção desses países segue para os países centrais com pouca ou nenhuma agregação de valor. Reverter esta situação exigirá, segundo Hirschman, não combater as exportações primárias, que são importantes especialmente pela geração de divisas, mas sim criar as condições necessárias para que se instalem nas nações subdesenvolvidas as indústrias e atividades econômicas avançadas capazes de gerar encadeamentos especialmente para trás.

O economista alemão acrescenta ao debate a tese de que o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, mas sim de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões que se achem ocultos, dispersos ou mal-empregados. Em vez de se concentrar exclusivamente na união de escassos recursos, tais como o capital e a atividade empreendedora, seria mais adequado procurar pressões e processos de incentivo que farão eclodir e mobilizar esses recursos. Considerá-los irremediavelmente escassos e planejar a distribuição de recursos nessa base pode ter o sentido de estrangular o desenvolvimento, alerta o autor.

Em sua análise, o investimento desempenha simultaneamente três papéis: gerar renda; criar capacidade; e regular investimentos adicionais. Isto é, o investimento aumenta a capacidade e, se a economia se expande de modo a acomodar essa capacidade, o rendimento adicional, baseado na capacidade desenvolvida, redundará em maiores economias, que, por seu turno, permitirão investimentos adicionais. Assim, o efeito completo do investimento é o mecanismo essencial por meio do qual novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a esse efeito deve ser, por isso, o primeiro objetivo da política desenvolvimentista, de acordo com Hirschman.

O autor destaca que é comum adotarmos analogias com a biologia (nascimento, juventude, maturidade, velhice, morte), com os ciclos históricos (ascensão e declínio) e com as curvas da evolução logística (aceleração seguida de retardamento), sem atentarmos que o desenvolvimento pode ser paralisado ou impedido mesmo nas primeiras fases. A ideia de que o processo de desenvolvimento prossegue suavemente por muito tempo, até que surjam os problemas da maturidade e da velhice, apresenta para Hirschman uma imagem errônea dos problemas do crescimento dos países subdesenvolvidos.

Hirschman entende o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios. Segundo ele, a sequência que afasta do equilíbrio é uma norma desejável para promover o desenvolvimento, pois cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação. Em outras palavras: o progresso isolado de um setor é possível, porém só por um período limitado; se não se pretender abafá-lo, deve-se fazer acompanhar de progresso em outra parte qualquer. Portanto, comparar os aumentos de produtividade resultantes de dois planos – por exemplo, de educação e transportes – é para o autor um problema insolúvel, não só na prática, como na teoria. Para ele, a questão da prioridade deve ser resolvida na base da avaliação comparativa do ímpeto com que o progresso de um desses setores induzirá o desenvolvimento do outro.

Não há, contudo, uma regra pronta a ser aplicada em qualquer contexto espacial. De acordo com Hirschman, as sequências eficientes variarão de uma região a outra e de um a outro país, dependendo da localização e da persistência das principais dificuldades do desenvolvimento.

Para explicar esse ponto, o economista alemão faz uma distinção entre capital fixo social (CFS) e atividades diretamente produtivas (ADP). Ao CFS corresponderiam os serviços básicos mantidos ou regulados pela Administração Pública, sem os quais as atividades econômicas não podem funcionar. Em sentido amplo, incluiriam todos os serviços públicos, desde a justiça e a ordem, a educação e a saúde pública, até os transportes, comunicações, suprimento de água e de energia, sistemas de irrigação e drenagem etc. Em sentido mais restrito, o núcleo do conceito refere-se aos transportes e energia: instalação de portos, ferrovias, sistemas hidrelétricos etc.

Para ele, é inquestionável que o investimento em CFS é essencial ao desenvolvimento. A questão que lhe interessa, no entanto, é até que ponto o investimento em CFS lidera ou acompanha o investimento em ADP. A resposta, segundo ele, não é simples, podendo tanto uma quanto outra sequência serem convenientes de acordo com as circunstâncias.

Naturalmente algum investimento em CFS se faz necessário para viabilizar investimentos em ADP: o acesso a uma área por via marítima, terrestre, férrea ou aérea é indispensável antes

que outras atividades econômicas possam ali desabrochar. Assim, com a expansão de CFS a produção de ADP torna-se menos custosa e um aumento de ADP pode se manifestar. Com a ampliação das atividades diretamente produtivas, os produtores em algum momento tendem a perceber que obterão melhores ganhos com a instalação de maiores facilidades de CFS. Resulta daí que pressões para investimentos em CFS possivelmente se manifestarão, induzindo a sequência dessa cadeia de investimentos.

O importante de se reter na análise de Hirschman é que esse desequilíbrio é o que fundamenta as sequências de investimentos. Seu pressuposto é que a verdadeira escassez dos países subdesenvolvidos não reside nos recursos, e sim na capacidade de trazê-los à cena. Portanto, CFS e ADP não podem se expandir em tempo único e simultâneo. Ao contrário, as decisões de investimento em um ou outro devem responder a esse desequilíbrio de forças, que tensiona para que os investimentos de um lado estimulem os investimentos do outro. Espera-se que a capacidade excessiva de CFS, produzindo acima da procura, amplie esta procura ao atrair investidores em ADP. Se, por seu turno, permite-se que os investimentos em ADP passem à frente dos investimentos em CFS, fortes pressões se estabelecem para a provisão de CFS, no período subsequente.





**ECONOMIA POLÍTICA
NAS ABORDAGENS
PÓS-KEYNESIANAS E
MARXISTAS**

MARIA DE LOURDES ROLLEMBERG MOLLO

Como nas ciências, de maneira geral, a interpretação da Economia também não é consensual. São várias as escolas e as nuances e versões de cada uma e isso leva a concepções diferentes e prescrições de política econômica distintas. Por um lado, temos a visão dominante, ou *mainstream* em economia, que chamaremos aqui de ortodoxa, e, por outro, contamos com visões críticas dela, de diferentes raízes teóricas. Entre estas, trataremos aqui de duas delas, a pós-keynesiana e a marxista. O objetivo deste capítulo é mostrar algumas das principais divergências entre economistas que justificam que pensem tão diferente a respeito das mesmas questões e proponham encaminhamentos e medidas de política tão conflitantes para elas.

De forma a tornar claras as ideias e consequentes prescrições, a profissionais de áreas distintas, o texto procurará explicá-las sem supor que haja conhecimento econômico prévio. Assim, começaremos por discutir as definições de ortodoxia e heterodoxia e os grupos teóricos que pertencem a um e outro lado. Com isso, será possível entender as principais diferenças entre os pensamentos de Keynes e de Marx que levaram às respectivas escolas heterodoxas aqui tratadas. É o que faremos no primeiro item do capítulo.

Em seguida, analisaremos a concepção de Keynes da economia, e as razões para que ele, apesar de formado na concepção dominante ortodoxa, tenha divergido, no final da vida, chegando a conclusões tão distintas sobre o papel do Estado e da política econômica. Este será o objeto do segundo item.

Finalmente, no terceiro item, mostraremos como os marxistas, a partir de Marx, concebem a economia capitalista, quais as principais críticas a esse modo de produção, e como apreendem o papel do Estado, de forma a tirar conclusões sobre as visões marxistas sobre a política econômica.

A expectativa deste capítulo é poder subsidiar o pensamento progressista com ideias e conclusões que permitam se opor de forma coerente e consequente ao pensamento conservador que vem dominando as decisões políticas e econômicas no Brasil e no mundo na atualidade. Mais particularmente, ele permitirá entender por que o papel do Estado, com políticas públicas, em geral, e políticas de desenvolvimento e de inclusão social, em particular, é necessário, ao contrário do que pensa a ortodoxia dominante.

RAZÕES TEÓRICAS PARA AS DIVERGÊNCIAS ENTRE ECONOMISTAS

Uma forma didática interessante para distinguir os economistas quanto à sua matriz ou natureza teórica é separá-los entre ortodoxos e heterodoxos. Mas os termos ortodoxo e heterodoxo são sempre relativos. Assim, é preciso, ao estabelecer a divisão entre eles, explicar as razões da linha divisória aqui considerada. Se olharmos o Dicionário Novo Aurélio (FERREIRA, 1910-1989), veremos que ortodoxo é definido como “conforme com os princípios tradicionais em qualquer doutrina”. Em Economia, a doutrina tradicional, que é a dominante desde Adam Smith (1776), está de acordo com dois princípios básicos que são a lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Enquanto isso, os que divergem da teoria tradicional vêm se opondo a esses princípios desde que foram enunciados. A aceitação ou a negação deles decorre de concepções sobre a moeda e sobre a economia distintas, responsáveis por diferenças teóricas grandes o suficiente para justificar a divisão entre ortodoxia e heterodoxia. Assim, usaremos tais linhas divisórias, ou seja, chamaremos ortodoxo o pensamento econômico dos que aceitam, em qualquer tempo, a lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda, e heterodoxo, o daqueles que as negam em qualquer tempo. Não existe possibilidade de aceitar um dos princípios sem aceitar o outro, porque eles decorrem, como veremos, dos mesmos supostos.

A Lei de Say

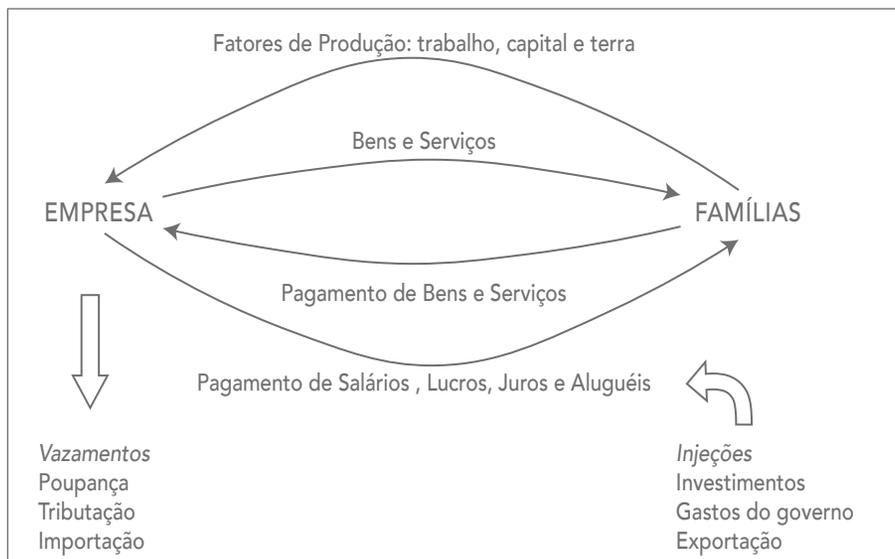
A lei de Say é conhecida, em geral, pela afirmação “a oferta cria a sua própria procura”. O argumento para esta afirmação é que, como os processos de produção de bens e serviços são tais que, além de gerar sua oferta, pagam rendimentos em termos de salários, lucros, juros e aluguéis, geram, também por meio desses rendimentos, a demanda suficiente para

consumi-los. Assim, não haveria sobra permanente ou duradoura de produção, porque os excessos localizados seriam desovados com quedas de preços localizadas nos setores onde esses excessos aparecerem. Neste sentido, não haveria excessos de produção ou crises generalizadas de superprodução provocadas pelo mecanismo de mercado. Ao contrário, essa lei apreende os mercados e seu mecanismo como eficientes e autorreguladores.

Observe-se que, para tirar essa conclusão, é preciso supor, em primeiro lugar, que os rendimentos recebidos não são entesourados ou retidos por muito tempo, pois, em caso contrário, eles não comprariam os bens e serviços que, então, sobriariam, negando a lei de Say.

A ideia aqui exposta pode ser melhor entendida por meio do chamado circuito de despesas e gastos, cujo desenho encontra-se abaixo. Temos a economia concebida como contendo, de um lado, as famílias (de trabalhadores, capitalistas e proprietários de terras e recursos naturais) e, de outro, as empresas. Acima vemos fluxos reais de fatores de produção (trabalho, capital, terras e recursos naturais) oferecidos pelas famílias às empresas, e de bens e serviços oferecidos pelas empresas às famílias. Abaixo vemos fluxos monetários correspondentes aos pagamentos feitos pelas empresas às famílias (salários, lucros, juros, arrendamentos, aluguéis, etc.), e pelas famílias às empresas (os preços dos bens e serviços comprados). Como os fluxos acima e abaixo são iguais, a ideia é que nem falta nem sobra nada na economia como um todo.

Figura 1



Os ortodoxos, que concebem a economia a partir desse circuito, sabem, porém, que esse fluxo de receitas e gastos pode conter vazamentos, como é o caso da poupança, que é definida pela renda recebida pelas pessoas que não é gasta em consumo; pelas importações, que é a renda que sai do país para comprar bens e serviços no exterior; e pela tributação, que é a parte do rendimento que não é gasto em consumo porque vai para o governo. Mas a ortodoxia continua a aceitar o equilíbrio da lei de Say pelo fato de conceber injeções que tendem a se igualar aos vazamentos.

As importações tendem a ser iguais às exportações e o equilíbrio é garantido se a taxa de câmbio for deixada livre, porque, quando as exportações são maiores do que as importações, os superávits levarão à valorização da moeda nacional, o que torna as exportações relativamente mais caras, desestimulando-as, e se houver déficit, a moeda nacional se desvaloriza estimulando as exportações mais competitivas e desestimulando as importações, relativamente mais caras.

Quanto à tributação, pode ser compensada pelos gastos do governo que devem se manter dentro das suas receitas, para garantir o equilíbrio.

Finalmente, o que nos interessa mais de perto é o vazamento da poupança, que pode ser compensado pela injeção do investimento. Esse equilíbrio é mais importante porque a sua justificativa implica argumentos teóricos que fazem a maior diferença com relação ao pensamento heterodoxo de Keynes.

A ortodoxia considera que reter moeda ou entesourar é irracional porque seria possível ganhar mais emprestando e ganhando juros. Para eles, conseqüentemente, a poupança é igual à oferta de fundos de empréstimos, e é determinada pela taxa de juros, crescendo com ela. O argumento é que quanto maior é a taxa de juros, mais as pessoas desejam não consumir agora e guardar os recursos, ou seja, poupar para consumir mais no futuro. Pensam, assim, que a taxa de juros é a recompensa pela espera para consumir no futuro ou pela abstinência do consumo presente.

O investimento, por sua vez, depende da taxa de juros também, mas de forma inversa. Quanto menor for a taxa de juros, maior é o interesse das pessoas em investir, e mais, porque a taxa de juros menor compensa a contribuição marginal do investimento para a produção. Essa contribuição, segundo os ortodoxos, tende a cair à medida que o investimento cresce, porque pensam que nem todos os fatores de produção podem variar no curto prazo, e isso faz com que o investimento adicional em fatores variáveis aumente a produção total, mas menos do que aumentou com o investimento anterior. A taxa de juros cai, quando a quantidade de investimento aumenta, para compensar essa queda na contribuição marginal do investimento para a produção.

Como não há, para a ortodoxia, o entesouramento de recursos monetários, e como a poupança depende da taxa de juros (diretamente) e o investimento também (inversamente), haverá sempre uma taxa de juros de equilíbrio, se o mercado for deixado livre, que garantirá vazamentos iguais a injeções no fluxo circular de despesas e gastos, e isso confirma a lei de Say para eles.

A Teoria Quantitativa da Moeda

Quanto à Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), ela parte de uma equação chamada equação de troca ($MV = Py$) que diz que a quantidade de moeda circulando (M), multiplicada pela velocidade dessa circulação (V), é capaz de fazer circular a produção real total de uma economia (y), multiplicada pelos seus preços (P). Até aqui, todos os economistas concordam. A diferença, que leva à chamada TQM, são os supostos e as consequentes conclusões tiradas pelos ortodoxos.

Os supostos são decorrentes da ideia de que o entesouramento é irracional, como já explicado anteriormente. Assim, o primeiro suposto é que V é estável ou previsível, o que é possível se a demanda de moeda é também estável ou previsível. Para eles a demanda de moeda depende principalmente da renda, porque é para transações, e para eles essa renda tende à estabilidade, o que garante V estável. O segundo suposto é que a moeda é exógena, ou seja, é controlável e controlada pelas Autoridades Monetárias ou pelo Banco Central. O terceiro suposto é que a moeda é neutra, ou seja, se houver um aumento ou uma diminuição de M , via criação de moeda ou crédito, isso não afeta de forma duradoura y ¹.

Dados esses supostos, fica fácil concluir que o único efeito do aumento de M na equação será o aumento proporcional de P , ou seja, o aumento do nível geral de preços, que é a definição de inflação. Essa é a primeira conclusão da TQM. A segunda conclusão é que o responsável pela inflação é o governo, que tem poder e quando tem poder sobre a Autoridade Monetária ou o Banco Central².

¹O suposto aqui é que o pleno emprego é garantido a curto ou a longo prazo e, acima do nível de pleno emprego, qualquer aumento de M só resulta em aumento de P , que é o nível geral de preços, o que é o mesmo que dizer que o único resultado é a inflação.

²Daí porque pedem um Banco Central independente do governo para só controlar preços e não desejar aumentar y .

O Papel do Estado e da Política Econômica

Do exposto aqui já é possível concluir que, para a ortodoxia, o papel do Estado ou é desnecessário, porque os mercados são autorreguladores, ou nocivo, porque é responsável pela inflação.

Observe-se que isso não quer dizer que os ortodoxos não gostem de crescimento da produção (y) e do emprego. A ideia é que os governos têm interesses eleitoreiros em estimular a economia via aumento de y e, então, de emprego, mas como a moeda é neutra, pelo terceiro suposto da TQM, o aumento da produção (y) e do emprego é no máximo transitório e o que resta na economia é só a inflação.

O que foi dito até aqui mostra que o papel da política monetária para a ortodoxia deve ser só o de controle de preços. Quanto à política fiscal, como acham que o mercado é autorregulador, seu papel é também pequeno e problemático. Eles acham que os governos devem entrar somente para corrigir o que chamam de externalidades, ou seja, efeitos para a sociedade como um todo de um comportamento privado de mercado de empresas ou profissionais liberais. Podem existir externalidades negativas, como a da poluição causada pelo comportamento de uma empresa, ou positivas, como os efeitos positivos da melhora da educação e da saúde no desempenho dos trabalhadores em geral, e de redução da criminalidade e da mortalidade infantil. Surge então um papel para o Estado.

Outra forma de ver a necessidade do Estado é para corrigir imperfeições de mercado que levam a que os preços não se ajustem logo e não corrijam os desequilíbrios de mercado. Neste caso há um papel transitório do Estado, mas respeitando a lógica do mercado que acabará por equilibrar-se. Finalmente há um papel para os bens públicos que são aqueles que não têm as características necessárias, como a maior parte dos bens e serviços, para garantir que os mercados sejam eficientes no caso deles.

Observe-se que, em todos os casos em que a ortodoxia admite um papel econômico para o Estado, esse papel é reduzido, transitório e precisa respeitar a lógica de mercado, o que tira poder da política econômica. Mesmo nesses casos, há os que acham que a entrada das políticas econômicas provoca distorções ou comportamentos danosos, e que o endividamento público para financiar os investimentos do governo leva a aumento da taxa de juros e, com isso, inibe os investimentos privados, mais eficientes.

É essa concepção de mercados autorreguladores e papéis econômicos do Estado desnecessários, ineficientes ou nocivos que leva aos chamados liberalismos ou neoliberalismos econômicos. Neles os Estados entram não para regular, mas para garantir ganhos e liberdades para os mercados.

Os economistas ortodoxos cujas ideias foram aqui expostas são os economistas neoclássicos, que dominaram o pensamento econômico desde meados do século 19, os keynesianos neoclássicos, que aceitaram os princípios aqui expostos, e os economistas novos-clássicos e novos-keynesianos, que passaram a dominar o pensamento econômico desde o início dos anos 1980.

Essas são algumas questões importantes sobre as quais os heterodoxos divergem, como veremos a seguir. Começaremos com as divergências pós-keynesianas, porque Keynes foi educado e começou sua vida profissional na ortodoxia e, ao discordar dela, usou algumas das questões aqui colocadas para divergir e propor alternativas, o que facilita a exposição do seu pensamento e dos seus seguidores. Em seguida, no terceiro item deste capítulo, trataremos de Marx e dos marxistas, que têm uma visão mais diferente sobre o capitalismo e mais distante da ortodoxia aqui exposta.

KEYNESIANOS ORTODOXOS E HETERODOXOS

Conforme mencionamos no item anterior, Keynes foi formado na ortodoxia e chegou mesmo a publicar grande parte da sua obra em um período em que não se distinguia dos ortodoxos cujas ideias foram expostas no item anterior. No final da sua vida, porém, ele negou, terminantemente, os determinantes de poupança e investimento tal como exposto no primeiro item e, por isso, entre outras coisas, negou a lei de Say. E não concordou também com supostos e conclusões da TQM, negando-a.

Há, porém, keynesianos neoclássicos e novos-keynesianos que aceitam essas ideias, sendo, portanto, considerados, dentro do critério de aceitação da TQM e da Lei de Say, ortodoxos. Enquanto isso, os chamados pós-keynesianos fazem parte da heterodoxia, que será exposta aqui, a partir da crítica que Keynes faz à ortodoxia³.

Keynes começa sua discussão sobre a ortodoxia dizendo que o que faz a grande diferença entre a sua própria teoria e a deles é a sua percepção de que a economia é permeada

³Observe-se que tanto os keynesianos neoclássicos, que aceitaram a síntese neoclássica do pensamento de Keynes com o modelo IS-LM, ou os novos keynesianos mais recentes são considerados sucessores de Keynes. Mas costuma-se intitular pós-keynesianos apenas ao grupo heterodoxo, exatamente para diferenciá-los como escola específica.

pela incerteza, algo diferente de risco, porque este último é calculável, ou probabilizável, enquanto a incerteza não o é. A incerteza provém de que as decisões econômicas envolvem o que ocorrerá no futuro, e este é desconhecido. Decorre também do fato de que as decisões, nas nossas economias, são descentralizadas e, por isso, ninguém sabe, com antecedência, qual será o resultado líquido do conjunto de decisões, e isso dificulta e afeta a tomada de decisões, em especial as de prazo mais longo, como é o caso da decisão de investir. Não é possível probabilizar este tipo de incerteza, porque ninguém conhece todas as possibilidades de ocorrência.

Em situações em que as pessoas percebem essa incerteza, e quanto maior ela for, mais as pessoas desejam se proteger e, para isso, retêm moeda, porque a moeda é o ativo mais líquido. Ou seja: a qualquer momento pode ser trocada rapidamente por qualquer bem ou serviço ou ativo real ou financeiro, sem que, em função da rapidez da operação, os preços da transação se modifiquem⁴. Com esse argumento, de preferência pela liquidez em situações de incerteza, Keynes justifica o entesouramento ou a retenção de dinheiro, ao invés de usá-lo para comprar algo. Diz ele a esse respeito que “A posse do dinheiro real acalma nossa inquietação, e o prêmio que requeremos para nos separarmos do nosso dinheiro é a medida do nosso grau de inquietação” (KEYNES, 1983, p. 116).

O comportamento de preferência pela liquidez, que em situações de incerteza é algo normal e não irracional, é muito problemático, porque ele pode travar a economia inibindo o consumo, e então levando as empresas a dificuldades de vendas e emprego, exatamente em vista desta dificuldade. Mas a incerteza inibe, principalmente, as decisões de investimento, porque elas são as que se relacionam com um prazo mais longo de realização dos resultados da decisão, e a incerteza costuma, então, ser maior. Contudo, o investimento é a decisão mais importante da economia, uma vez que o aumento dele leva a aumentos multiplicados de renda, produção e emprego⁵.

⁴É diferente, por exemplo, de um carro ou um apartamento. Pode-se vendê-los muito rapidamente, mas para garantir essa rapidez o preço do carro e do apartamento cairá muito, levando seu proprietário a ter o que se chama uma perda de capital, vendendo-o muito abaixo do que conseguiria se perdesse um pouco mais de tempo procurando compradores.

⁵Suponhamos que alguém investe, por exemplo, R\$1.000,00 na construção de uma fábrica, e os bens adquiridos e a contratação de trabalhadores geram R\$500,00 de salários, R\$300,00 de lucros e R\$200,00 de aluguéis. Os que receberam tais rendimentos podem depositar nos bancos 20% do que ganharam, mas também compram bens e serviços com eles e, assim fazendo, pagam de novo rendimentos a outras pessoas que, por sua vez depositam 20% dos recursos nos bancos e o restante é gasto, gerando outros rendimentos, e assim sucessivamente. O efeito do investimento inicial de R\$1.000,00 será multiplicado por um fator chamado efeito multiplicador que é então de $1/1-c$, onde c é a propensão a consumir que, no nosso exemplo é de 80% da renda, já que 20% foi depositado nos bancos. Ou seja, para cada mil reais investidos (I) a renda Y gerada na economia é de $Y = (1/1-0,8) I = 5$, ou seja, a renda final é multiplicada por 5, e será, portanto de R\$5.000,00. O mesmo tipo de raciocínio pode ser feito para entender por que os empregos também se multiplicam.

Figura 2



Como é possível ver na Figura 2, o investimento depende das expectativas de rendimentos futuros, que Keynes chamou de eficiência marginal do capital, que é algo esperado pelos investidores por meio de conjecturas, *feelings*, mas que não pode ser calculado ou probabilizado em vista da incerteza e que, por sua vez, precisa ser mais elevada do que a taxa de juros, que funciona como uma estimativa do custo do investimento para o investidor potencial. Se esse rendimento esperado for superior, a decisão de investir é tomada, e a renda e o emprego se multiplicam.

Mas tanto a eficiência marginal do capital quanto a taxa de juros, os dois determinantes do investimento, dependem da incerteza. A eficiência marginal do capital, porque, como vimos, depende de conjecturas e não de cálculos e está sujeita a otimismo ou pessimismo e ao grau de confiança que o investidor tem nas suas conjecturas.

Quanto à taxa de juros, ela depende da demanda e da oferta de moeda. Ora, a demanda de moeda depende da preferência pela liquidez do público que, já vimos, depende da incerteza. A oferta de moeda, por sua vez, depende das Autoridades Monetárias, que não dependem da incerteza para criar moeda, mas depende também dos bancos que, ao concederem crédito, multiplicam a moeda em circulação, e eles também têm preferência pela liquidez, a depender de como interpretam ou sentem a incerteza. Quando sua preferência pela liquidez é grande, não emprestam dinheiro, o que reduz a oferta e eleva a taxa de juros, ou simplesmente só emprestam a uma taxa maior de juros aumentando-a diretamente. Assim, quando a incerteza cresce, aumenta a demanda de moeda e reduz a oferta, elevando a taxa de juros.

Ou seja, se a incerteza é grande, a eficiência marginal do capital cai, a taxa de juros sobe e, com isso, o investimento é inibido e o emprego e a renda da economia caem de forma multiplicada. Daí porque a lei de Say não funciona.

A Crítica à Visão Ortodoxa de Poupança e Investimento e à Lei de Say

Observem, em primeiro lugar que, no esquema da Figura 2, antes do investimento não é necessário haver poupança, como pensam os ortodoxos. A poupança, para Keynes, não depende da taxa de juros, mas apenas da renda das pessoas. Se a pessoa é rica, ela consumirá parte da renda, mas sempre sobrá alguma coisa que será a poupança. Se ela é pobre, porém, não sobrá nada do seu rendimento porque o consumo absorve tudo. E, mesmo que a taxa de juros suba, diz Keynes, sua poupança não aumentará. Assim, Keynes nega as ideias ortodoxas de poupança. Primeiro, nega que toda a poupança seja empregada na oferta de empréstimos porque, como vimos, parte pode ser retida como preferência pela liquidez. Segundo, nega que a poupança dependa da taxa de juros. Ao contrário, ela depende da renda, conforme explicado anteriormente.

Quanto ao investimento, vimos que, para os ortodoxos, ele também depende da relação entre a taxa de juros e a rentabilidade do capital, porque a taxa de juros para eles remunerava a contribuição marginal do investimento para a produção. Mas há uma diferença muito grande nas duas definições de rentabilidade marginal do capital. Para os ortodoxos, ela pode e é estimada por meio de cálculo probabilístico e, para Keynes, isso é impossível, justamente em função da incerteza. Assim, Keynes não acha que o vazamento poupança possa ser compensado de forma garantida pela injeção investimento, garantindo o equilíbrio de rendas e gastos que ilustra a lei de Say.

Além disso, a moeda é muito importante para Keynes, porque pode haver investimento sem haver poupança se os bancos emprestarem, o que requer que sua preferência pela liquidez seja baixa. Eles podem fazê-lo sem poupança, porque podem emprestar além dos depósitos. Quando o investimento ocorrer, ele necessariamente criará renda multiplicada e, como a poupança depende da renda, ela também surgirá de forma multiplicada, mas depois do investimento. Assim, o investimento é mais importante do que a poupança.

Por fim, é preciso observar que depois que o crédito é concedido a taxas de juros inferiores às eficiências marginais do capital, os investidores precisam converter esse crédito, que geralmente é de curto prazo, em empréstimos de prazo mais longo, compatíveis com os prazos de maturação dos investimentos, que são, em geral, de médio e longo prazos. Esses empréstimos, chamados de consolidação ou *funding* do investimento, saem da poupança. Mas só estarão disponíveis se os poupadores tiverem preferência pela liquidez baixa. Assim, a preferência pela liquidez é mais importante teoricamente do que a poupança, para os pós-keynesianos, o que leva a dar grande importância à moeda (embora de forma negativa, já que

se ela for retida ou preferida como liquidez, ou entesourada, inibirá o investimento). Keynes resume o que é necessário para o processo de investimento ocorrer, dizendo que

O empresário, quando decide investir, tem que ser satisfeito em dois pontos: primeiro, precisa obter financiamento de curto prazo suficiente durante o período de produção do investimento. Segundo, precisa eventualmente converter suas obrigações de curto prazo em obrigações de longo prazo em condições satisfatórias (KEYNES, 1937, p. 663).

A Crítica à TQM

Quanto à TQM, Keynes também não concorda com os supostos e, então, não pode chegar às mesmas conclusões. Em primeiro lugar, já vimos, pode haver entesouramento de dinheiro ou preferência pela liquidez do público e dos bancos. Com isso, a velocidade de circulação da moeda não é estável, nem calculável, nem previsível. Se essa velocidade muda de forma não previsível, então a Autoridade Monetária ou o Banco Central não consegue controlar a quantidade de dinheiro em circulação perfeitamente, e a moeda deixa de ser exógena e passa a ser endógena, ou seja, sua quantidade é determinada em parte pelo Banco Central que ainda intervém e pode introduzir e retirar moeda de circulação, mas não pode controlar essa quantidade se as pessoas ou os bancos entesourarem, retirando moeda de circulação ou desentesourarem, recolocando moeda em circulação.

Finalmente, a moeda não é mais neutra porque, se houver criação de moeda pelos bancos ou pelo Banco Central, ou se as pessoas reduzirem a preferência pela liquidez, a taxa de juros cai e o investimento passa a ser estimulado, porque para maior quantidade de investidores a expectativa de rendimento futuro (eficiência marginal do capital) superará a taxa de juros. Com isso, o investimento aumentará e haverá uma multiplicação do produto real da economia (y), multiplicando também a renda e o emprego. A moeda não é, pois, neutra. Ao contrário, ela afeta a economia real.

Ora, se a moeda não é mais neutra, na equação de trocas ($MV=Py$) sempre que M cresce, não necessariamente haverá crescimento de P , ou inflação, e menos ainda na mesma proporção, porque a produção (y) cresce. Assim, não é mais possível dizer que a inflação é causada por excesso de moeda⁶. Além disso, não é possível dizer que os governos são os responsáveis pela inflação, porque a moeda não é mais endógena, ou seja, controlável e

⁶*Daí porque para os pós-keynesianos a inflação é causada por aumento de custos e não por aumento da quantidade de moeda M .*

controlada por eles. Desaparece, então, o caráter nocivo atribuído pelos ortodoxos ao governo, ligado a seu viés inflacionário.

O Estado e a Política Econômica

Se o investimento depende de dois fatores (eficiência marginal do capital > taxa de juros), todos os dois relacionados à incerteza, então ele depende de uma decisão volátil, o que conduz a que a produção, a renda e o emprego sejam necessariamente instáveis ao invés de estáveis e equilibrados, como pensa a ortodoxia. A instabilidade é, então, algo comum no capitalismo, requerendo um papel do Estado para mitigá-la.

Essa é a razão para que os mercados não possam funcionar sozinhos. Será sempre necessário um papel do Estado, com a política econômica garantindo que o emprego e a produção não caiam de forma multiplicada e que, ao contrário, possam crescer, resolvendo os problemas de desemprego, ao ampliar o investimento, multiplicando a produção e a renda. Para isso, é possível e necessário contar tanto com a política monetária quanto com a política fiscal.

A política monetária é a que lida com a quantidade de moeda e com seu preço que é a taxa de juros. O governo faz isso de várias maneiras. Pode emitir mais, e isso aumenta a quantidade de moeda e derruba a taxa de juros. Pode alterar a taxa de juros chamada básica (SELIC) que é a taxa que o Banco Central usa nas operações de mercado aberto, comprando ou vendendo títulos públicos. Ao comprar títulos públicos das pessoas, ele injeta moeda em circulação, e ao vender títulos públicos, ele retira moeda de circulação. Além disso, o Banco Central pode influenciar o sistema bancário na concessão de seus empréstimos via compulsório, que é a proibição de empréstimos de uma determinada quantidade de seus depósitos, que fica retida compulsoriamente e não pode ser emprestada. Pode também modificar a taxa de redesconto, que é a taxa de juros à qual o Banco Central empresta aos bancos. Se essa taxa sobe, os bancos também aumentam sua taxa de empréstimos ao público e isso reduz a tomada de crédito e a criação de dinheiro. Se a taxa desce, ao contrário, ele dá incentivos aos bancos a emprestar com custo menor, aumentando a quantidade de moeda criada.

Sempre que a quantidade de moeda aumenta, diminui o preço da moeda que é a taxa de juros, e sempre que diminui sua quantidade, aumenta a taxa de juros. Assim, é possível analisar o efeito da taxa de juros na decisão de investir dos potenciais investidores, conforme a Figura 2. Se o governo quer estimular o investimento, quando a iniciativa privada sozinha ou o mercado não está investindo, ou investe pouco, ele pode reduzir a taxa de juros. Assim fazendo, já vimos, para mais gente a eficiência marginal do capital será superior a ela e os

investidores potenciais decidirão investir, aumentando a produção, a renda e o emprego de forma multiplicada.

Mas pode ser que a incerteza seja tão grande que, mesmo com a queda da taxa de juros, a rentabilidade esperada do capital ou a eficiência marginal do capital seja baixa e o investimento não reaja. Neste caso, Keynes aconselha a política fiscal para resolver o problema. A política fiscal é aquela que o governo usa gastando e, para isso, tributando ou se endividando.

A proposta de Keynes para estimular o investimento, no caso de rentabilidade esperada do capital muito baixa, indicando pessimismo dos investidores potenciais, é que o Estado use a política fiscal para ele próprio investir. Ele pode investir, porque não tem o objetivo de lucro da iniciativa privada e, por isso, não precisa comparar a eficiência marginal do capital com a taxa de juros. Ao contrário, o objetivo dele é corrigir os problemas da economia que o mercado sozinho não resolve, em particular o desemprego. Além disso, ao investir, o Estado consegue multiplicar a renda e o emprego e, ao fazê-lo, muda o pessimismo dos investidores potenciais, já que, agora, eles sabem que haverá demanda pelos seus produtos, porque o emprego e a renda estão crescendo bastante. Isso eleva a rentabilidade que esperam do investimento, que passa a superar a taxa de juros, e o investimento privado reage. Assim, a proposta de investimento público, para Keynes, não é no sentido de expulsar a iniciativa privada, mas, ao contrário, é para que ela resolva investir de novo e mais, de forma a aumentar o crescimento da produção e do emprego.

O financiamento por meio de impostos nem sempre é adequado, nesse caso, porque pode desestimular ainda mais o investimento privado. Mas também retirar impostos para estimular o investimento da iniciativa privada pode ser ruim porque, por um lado, tira renda do governo que precisa agir para corrigir os problemas que o mercado, diante da incerteza, não resolve. E, por outro lado, tirar impostos da iniciativa privada não garante que ela invista. As expectativas dos investidores potenciais podem não mudar e, então, o investimento não reage. Daí porque, para Keynes, em situação de investimento muito baixo, só o Estado, sem objetivo de lucro, investirá de forma garantida. Isso deve ser feito, inclusive, em setores que não são os preferidos da iniciativa privada, justamente para não lhes tirar oportunidades de investir quando o otimismo voltar com os aumentos da demanda.

Quando aumentar tributos está difícil ou pode inibir o investimento, cabe ao governo financiar seus gastos de investimento via déficits e endividamento público. Keynes não achava que essas medidas fossem sempre problemáticas. Se isso garante o crescimento econômico, por exemplo, a dívida tende a ser reduzida como proporção do PIB, dado o crescimento deste último e, além disso, a arrecadação cresce também com o PIB, abatendo o déficit e a dívida.

De forma a garantir o controle desse endividamento, Keynes propunha dividir o orçamento dos gastos do governo em dois tipos: o orçamento de gastos correntes, que deveria estar equilibrado, e o orçamento do investimento, cujo equilíbrio a médio e longo prazos poderia ser garantido com o crescimento multiplicado da produção, da renda e do emprego e, conseqüentemente, da arrecadação.

A HETERODOXIA MARXISTA, A CRÍTICA AO CAPITALISMO E O PAPEL DO ESTADO

A crítica feita por Marx e os marxistas aos ortodoxos é mais profunda do que a de Keynes porque, para Marx, o que precisa ser criticado é o capitalismo, sistema que é preciso substituir por outro mais justo, ao invés de salvá-lo. A sua crítica impedia a representação da economia tal qual o fazem os ortodoxos na Figura 1. Para Marx, não é possível representar as pessoas meramente como consumidores e fornecedores de fatores de produção (capital, trabalho, terra e recursos naturais), como se ocupassem o mesmo *status* na sociedade. Ao contrário, há, segundo ele, uma classe dominante e uma dominada e explorada e isso é a fonte das suas críticas e dos problemas do capitalismo.

Para Marx, tudo é produzido por trabalho humano, se pensarmos que os meios de produção (as matérias-primas, as ferramentas, as máquinas e os equipamentos) são fruto de trabalho passado ou anteriormente realizado. Assim, há uma diferença qualitativa entre o trabalho e os outros meios de produção. Além disso, para Marx o lucro vem de uma parte do trabalho realizado pelo trabalhador, que não é paga a ele. Isso decorre de duas características importantes do capitalismo: ele é um sistema produtor de mercadorias, e ele é um sistema produtor de mais-valor ou mais-valia.

Ainda que tenha havido produção vendida contra dinheiro no passado, somente no capitalismo a venda e compra de mercadorias é generalizada o suficiente para que ninguém consiga viver sem comprar e, para isso, precisa vender algo para obter o dinheiro necessário para as compras. A primeira conclusão disso é, então, que o dinheiro se torna fundamental para a existência humana no capitalismo e isso o torna muito mais importante do que um mero meio de troca, como pensam os ortodoxos.

Se é preciso comprar para viver, todos precisam obter dinheiro para essa compra. Mas os trabalhadores não podem produzir algo só com as mãos. Precisam de meios de produção (matérias-primas, ferramentas, equipamentos e máquinas) para fazê-lo e o acesso

a eles é negado, no capitalismo, porque os trabalhadores são despossuídos desses meios de produção, que são de propriedade privada dos capitalistas. Assim, a segunda conclusão é que a única maneira de os trabalhadores viverem no capitalismo é vendendo sua capacidade de trabalho aos capitalistas, para ter acesso aos meios de produção e produzir, ganhando algo para poder comprar e, então, viver. É assim que a força de trabalho humana vira mercadoria no capitalismo⁷.

As mercadorias são vendidas por valores decorrentes da quantidade de trabalho socialmente necessário, ou seja, em termos médios, para produzi-las. Como a força de trabalho vira uma mercadoria, ela também tem um valor em termos de trabalho socialmente necessário para produzi-la.

O que custa, em termos de trabalho médio social, para produzir a força de trabalho é aquilo que é necessário, em cada época e condições sociais, para gerar a capacidade humana de trabalho. Trata-se daquilo que é preciso para manter o trabalhador vivo e em condições de trabalhar. Ou seja: alimentos, roupas, artigos de primeira necessidade, mas também educação e qualificação compatíveis com o progresso da sociedade em que vive. É preciso ainda que ele chegue a uma determinada idade em que consiga trabalhar. Assim, no valor da força de trabalho precisa entrar a manutenção da família do trabalhador, como indicador daquilo que os pais do trabalhador precisaram gastar para que ele chegasse à idade de trabalhar. Tudo isso explica que o valor da força de trabalho seja dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir tudo que o trabalhador e sua família precisam para se manter e se (re)produzir, de forma a produzir a mercadoria força de trabalho.

Observe-se, porém, que o homem – desde pelo menos que descobriu a agricultura – produz excedente com relação ao que precisa para se manter e se reproduzir com sua capacidade de trabalho. Ou seja, ele produz a cada dia de trabalho mais do que o que precisa para se manter durante aquele dia. Esse excedente, no capitalismo, acima do valor da força de trabalho do trabalhador, é o que vai permitir o surgimento da mais-valia.

Assim, o que ocorre no capitalismo é que o que o capitalista compra, no contrato de trabalho que assina com o trabalhador, não é todo o trabalho que ele realiza, mas o valor da sua força de trabalho, que é o tempo de trabalho socialmente necessário para (re)produzir o trabalhador e sua família, tempo este que é menor do que todo o trabalho que ele realiza, ou menor do que o valor do que produz em todo o tempo em que trabalha.

⁷No feudalismo os meios de produção, em particular a terra, também eram de propriedade privada do senhor feudal, mas os servos, que eram os trabalhadores, tinham a posse da terra, e podiam usá-la para produzir, tanto para o seu sustento quanto para o do senhor. Assim, não precisavam vender sua capacidade de trabalho ou força de trabalho como mercadoria.

Exemplificando, quando o trabalhador é contratado para trabalhar durante um mês de trabalho, ao longo de 8 horas diárias, seu salário paga sua força de trabalho, ou seja, o valor do que ele precisa para manter a sua família durante um mês. Este é o salário. Mas ao trabalhar durante as 8 horas diárias durante um mês de trabalho, ele produz um valor que é superior ao valor da sua força de trabalho. Esse adicional é a mais-valia, de onde sai o lucro do capitalista produtivo, o juro do capitalista financeiro e a renda dos proprietários de terra e recursos naturais.

Observe-se que há aqui o que Marx chamou de exploração, porque o trabalho é todo realizado pelo trabalhador, que não fica com todo o produto do seu trabalho, mas apenas com uma parte.

E os meios de produção que são introduzidos no processo pelo capitalista? Esses são pagos no valor das mercadorias produzidas, mas, segundo Marx, não geram excedente, apenas aumentam a produtividade dos trabalhadores. Ou seja: numa produção de 800 mercadorias, por exemplo, 800 pares de sapatos que são vendidos por R\$ 50,00 cada, tem-se que os meios de produção custaram R\$2.000,00 e o valor pago à força de trabalho como salário foi de R\$1.000,00 e o restante, R\$1.000,00, é a mais-valia, ou o valor adicional produzido pelos trabalhadores. O capitalista é ressarcido do custo dos meios de produção e dos salários que ele paga, e ainda tem uma mais-valia ou um mais-valor de R\$1.000,00, mas não foi ele que produziu os sapatos. Quando ele funciona como empresário ele pode ganhar, enquanto tal, algo equivalente ao salário, mas ganha, além disso, um lucro que provém de trabalho que não foi realizado por ele. Além disso, ele pode, por exemplo, não ser empresário, e apenas colocar seu dinheiro na produção, ganhando algo que não se refere ao trabalho realizado. O trabalho foi todo realizado pelo trabalhador que, no entanto, só ganha o equivalente ao valor da sua força de trabalho.

Essa exploração é a maior crítica feita por Marx e pelos marxistas ao capitalismo, e ela é fonte, como veremos, de muitos problemas enfrentados pelo sistema e, no seu interior, pelas pessoas que nele vivem.

Outra crítica que nos interessa destacar aqui é ao sistema de mercado, ou seja, de produção de mercadorias para a venda, que é típico do capitalismo. Para Marx, cada pessoa que vive no capitalismo, ao produzir, depende trabalho, em um sistema de produção privada, sem planejamento prévio e, só depois que produziu, vai ver se consegue obter o dinheiro necessário às compras que precisa fazer para viver e para recomeçar a produzir. O dinheiro, neste processo, por meio da venda das mercadorias, divide socialmente os trabalhos realizados de forma privada e incorporados nelas, sem que as pessoas tenham consciência ou qualquer poder de opinar sobre a forma como vivem e dividem seus trabalhos em termos

de tarefas e produtos. A isso Marx criticava, dizendo que se trata de uma sociedade na qual o dinheiro, uma coisa, controla a vida das pessoas, ao invés delas serem controladas pelos indivíduos, refletindo sobre o que é mais adequado. Apesar de considerar criticável a forma como a sociedade depende do dinheiro, e do seu papel sancionando os trabalhos realizados e validando-os, ou não, socialmente, pela venda das mercadorias, Marx destacava, nesse raciocínio, o poder que o dinheiro tinha na lógica capitalista. Dizia ele que, no capitalismo, o poder de todo indivíduo, “seu poder social assim como sua conexão com a sociedade, ele carrega consigo, no seu bolso” (MARX, 1980, p. 92).

É esse poder social que o dinheiro tem que faz com que Marx perceba razões para que ele seja entesourado. E, em particular, segundo ele, é nas crises que esse entesouramento aparece principalmente, porque, quando as coisas não vão bem, as pessoas querem a segurança que o dinheiro dá nesse tipo de sociedade.

A crítica à lei de Say

Como é possível concluir, se há a possibilidade do dinheiro ser entesourado como poder social para apropriação privada, a lei de Say, como já vimos, não funciona. Mas Marx explica a impossibilidade da lei de Say de forma mais forte, mostrando que a lógica de lucro e a forma de geração de lucro são responsáveis por outros problemas, como as tendências às crises e à desigualdade no capitalismo.

Como já vimos, o lucro sai da mais-valia ou do mais-valor, que é fruto de exploração do trabalhador. O capitalista só se mantém enquanto tal se tem lucro, e não basta qualquer lucro para se manter, porque a concorrência entre os capitalistas se faz usando o lucro para inovar e ganhar mais mercado. Como não se sabe quanto, nem como o concorrente gastará seu lucro nesse processo, cada capitalista, para se manter como tal, maximiza lucro e investe cada vez mais com esse objetivo.

Para maximizar lucro, é necessário aumentar a mais-valia de onde ele sai. Ela pode ser aumentada de forma absoluta, aumentando, por exemplo, a jornada de trabalho. Vimos que a mais-valia é o excedente de produto além do que o trabalhador precisa, em termos sociais médios, para se manter e se (re)produzir como capacidade de trabalho. Se ele trabalha por dia 8 horas, e gera um excedente, isso significa que gera, em produto, mais do que precisa para se manter e (re)produzir durante aquele dia de 24 horas. Se a quantidade de horas trabalhadas aumenta, isso significa que ele poderá produzir mais, sem aumentar o que precisa para viver e se (re)produzir durante aquele dia. Assim, a mais-valia aumenta.

Mas esse tipo de aumento da mais valia (absoluta) é limitado por fatores biológicos, como é o caso do trabalhador errar na produção por cansaço, o que não interessa ao capitalista. E ainda por fatores institucionais, como é o caso das leis, obtidas pelas lutas dos trabalhadores, que impedem ou dificultam o aumento da jornada de trabalho, exigindo pagamentos mais elevados, quando isso acontece.

Mas há um aumento da mais-valia que não conta com esses limites. Trata-se do aumento da mais-valia relativa. Para isso, é preciso reduzir a parte paga ao trabalhador ou o salário, relativamente ao que ele produz em termos de mais-valia. Isso só é possível se a produtividade média do trabalhador aumentar, e se esse aumento da produtividade reduzir os itens que formam o valor da força de trabalho, reduzindo-o, ou reduzindo o salário médio social. Mesmo sem que os capitalistas tenham consciência disso, o objetivo de lucro e a concorrência pressionam-nos nessa direção, por meio do objetivo de reduzir custos e, para isso, aumentar a produtividade dos trabalhadores.

Esse processo leva às crises e à desigualdade no capitalismo. Dois tipos de crises são particularmente importantes no capitalismo: a de subconsumo e a da queda tendencial da taxa de lucro. Quanto ao subconsumo, o processo de modernização tecnológica buscando reduzir custos e, então, aumentar o lucro de cada capitalista aumenta a produtividade do trabalhador que, no mesmo intervalo de tempo, produz mais mercadorias. Assim, cada mercadoria individualmente fica mais barata, ele ganha mercado e o lucro total dele aumenta porque a quantidade de mercadorias que produz é maior. Mas observe-se que o aumento da produtividade do trabalhador faz com que ele seja cada vez menos necessário, o que leva a que os capitalistas contratem proporcionalmente menos trabalhadores por unidade de meio de produção colocado no processo. Ou seja, a tecnologia, no capitalismo, é poupadora de mão de obra, porque ela não é desenvolvida e implementada para folgar o trabalhador, mas para aumentar sua produtividade, e o ganho de produtividade não é todo repassado aos trabalhadores, mas, ao contrário, vai para os capitalistas, via aumento da mais-valia relativa e do lucro.

Como os desempregados aumentam com a tecnologia poupadora de mão de obra, e os salários não crescem sempre com a produtividade, observa-se uma queda da demanda dos trabalhadores, enquanto a quantidade de mercadorias produzidas cresce com o aumento de sua produtividade. Observa-se, assim, um subconsumo, que faz com que as mercadorias sobrem ou só possam ser vendidas a preços baixos, que não compensam os custos.

Esse argumento leva à pergunta de por que os capitalistas, cujo lucro aumentou com a produtividade dos trabalhadores, não compensam com o seu consumo a queda de consumo dos trabalhadores. A isso Marx e os marxistas respondem dizendo que os capitalistas não podem destinar todo o lucro ou aumento de lucro ao consumo, porque precisam investir para não sucumbir à concorrência. E como não sabem quanto os concorrentes investirão, é preciso investir sempre mais, para se garantir na concorrência.

Quanto à taxa decrescente de lucro, é preciso, em primeiro lugar, observar que essa taxa é igual à mais-valia (m), dividida pelo que o capitalista paga no processo produtivo, que são os meios de produção, que Marx chama de capital constante (c), mais o que paga de salários, que Marx chama de capital variável (v). Ou seja, a taxa de lucro é $m/c+v$. Se dividirmos cada um destes termos por v , não alteramos a taxa, e temos algumas relações que nos interessam. A taxa de lucro se torna m/v – que é a taxa de exploração da força de trabalho – dividida por c/v – que é um índice de progresso tecnológico – mais 1. Vimos que, para aumentar a mais-valia de forma relativa, ou seja, aumentar o numerador da fração que define a taxa de lucro, é preciso modernizar tecnologicamente a produção, o que eleva c/v , que é o denominador da fração. Então as duas variáveis se elevam pelo mero objetivo de maximizar lucro na economia. Mas m/v , que está no numerador, não pode aumentar indefinidamente porque, já vimos, o processo de ampliação de m tem limites físicos e institucionais, enquanto o progresso tecnológico de c/v , que está no denominador, é ilimitado ao longo do tempo. Assim, a taxa de lucro que é a medida do êxito da produção capitalista tende a cair, desestimulando investimento e freando a produção, desempregando e levando a todos os encadeamentos das crises.

Vimos, então, que as crises que levam à negação da lei de Say são causadas pela própria lógica do capitalismo porque dependeram do objetivo de maximização dos lucros dos capitalistas individuais, que impulsiona o sistema.

A crítica à Teoria Quantitativa da Moeda

Vimos anteriormente que, para Marx, o dinheiro tem poder social que justifica o seu entesouramento em algumas circunstâncias, em particular em períodos de crise, o que mostra que a velocidade de circulação da moeda não pode ser estável, negando um dos supostos da TQM. A instabilidade e imprevisibilidade de V , vimos, impede o controle da dinâmica monetária pela Autoridade Monetária ou o Banco Central e a moeda torna-se endógena, ao invés de exógena, como o segundo suposto da TQM requer. Finalmente, o entesouramento pode afetar não apenas V , mas também a renda y , freando a economia real, ou seja, a moeda também não é neutra como requer o último suposto da TQM. Assim, não é mais possível afirmar que a causa da inflação é apenas a quantidade excessiva de moeda⁸.

⁸*Daí porque para os marxistas a inflação é causada por conflito distributivo, em que o objetivo de lucro busca ser maximizado quando há monopólios e oligopólios que permitem aumentar a margem de lucro de alguns capitalistas, o que é seguido pela reação dos trabalhadores, buscando elevar seus salários, comprimidos em termos reais pelos preços mais altos dos produtos oligopolizados.*

Mas aqui é preciso mostrar outra forma importante de verificar como a moeda afeta de forma duradoura a produção real não sendo, portanto, neutra, como quer o terceiro suposto. Trata-se do crédito, algo que mostra, de novo, como o dinheiro é importante no capitalismo. Quando Marx explicou o surgimento do lucro a partir da mais-valia, ele usou o que chamou de ciclo completo de reprodução do capital, que está descrito abaixo.

$$D - M (FT e MP) \dots P \dots - D'$$

A ideia deste ciclo é que para ser capitalista é preciso, antes de tudo, ter dinheiro (D), para comprar dois tipos de mercadorias (M) e conseguir valorizar o dinheiro inicial, tornando-o capital, que nada mais é do que dinheiro que se valoriza. Esta valorização só pode acontecer, já vimos, porque o dinheiro do capitalista compra a mercadoria força de trabalho (FT), única, segundo Marx, capaz de gerar um excedente. Mas o capitalista só consegue comprar a força de trabalho se tiver comprado ou comprar também os meios de produção (MP), porque a força de trabalho só é vendida para ter acesso aos meios de produção, e o capitalista só compra a força de trabalho para ver valorizado seu dinheiro inicial. D' é, então, o dinheiro inicial aumentado da mais-valia gerada pela força de trabalho (FT), operando os meios de produção (MP), num processo de produção (P). Ou seja, após o processo de produção, uma vez que o excedente em valor ou mais-valor ou mais-valia foi gerado, o dinheiro que o capitalista tem (D') é superior ao dinheiro inicial (D).

Uma vez que tudo começa com o dinheiro, e dado que o capitalista visa, como já vimos, maximizar lucro, desenvolve-se, no capitalismo, o crédito, como atividade de capitalistas especializados nisso, que são os capitalistas financeiros, e o sistema de crédito. Com isso o ciclo anterior se transforma, conforme abaixo, para incluir o capital dinheiro de empréstimo (D*) concedido pelo capitalista financeiro ao capitalista produtivo.

$$D^* - D - M (FT + MP) \dots P \dots M' - D' - D^*$$

O capitalista produtivo quer dinheiro emprestado porque pode aumentar o ritmo e a escala das suas compras de FT e MP, sem precisar esperar a obtenção de lucros maiores que permitam essa compra. Com isso, o ciclo de reprodução do capital ganha ritmo e escala

maiores e os excedentes ou mais-valia gerados ampliam-se. Assim, ao final do ciclo completo surgirá um D' maior ainda do que foi obtido sem crédito, e ele pagará ao capitalista produtivo um lucro maior e ainda lhe sobrá algo para remunerar o capitalista financeiro com as amortizações e os juros dos empréstimos D^* . O crédito, portanto, potencializa a acumulação de capital, aumentando-lhe o ritmo e a escala, e isso mostra que a moeda não é neutra na concepção marxista, negando a TQM.

Capitalismo e desigualdade

Finalmente, além da exploração, e como consequência dela, Marx e os marxistas veem o capitalismo como injusto porque ele leva, por si só, à desigualdade, negando a harmonia do fluxo circular da renda dos ortodoxos em que todos são iguais como consumidores ou fornecedores de fatores de produção.

O primeiro tipo de desigualdade que ele cria, já vimos, é o provocado pelo desemprego tecnológico, que é algo inerente ao objetivo de lucro. O segundo tipo de desigualdade é a tendência à concentração e centralização do capital, que também decorre desse objetivo de lucro, como veremos a seguir.

Como já vimos, para maximizar lucro é necessário aumentar a mais-valia, em particular a mais-valia relativa, que aumenta a produtividade do trabalhador. Isso se faz, vimos, por introdução de inovações e progresso tecnológico. Ocorre que esse processo é caro, e nem sempre os capitalistas podem arcar com os custos de pesquisa, desenvolvimento e implementação das inovações. Quem pode arcar com esses custos é quem teve lucros e superlucros anteriores, ou seja, aqueles que primeiro implementaram a modernização tecnológica, que tiveram custos reduzidos e venderam suas mercadorias pelos valores médios sociais e obtiveram, com isso, superlucros. São esses superlucros dos primeiros que financiarão mais modernizações tecnológicas, permitindo que permaneçam na ponta da tecnologia, progredindo cada vez mais. Vários conseguem se manter na média em termos de tecnologia, custos e taxas de lucros e alguns sucumbem, porque seus recursos não permitiram sucesso no processo de concorrência via progresso tecnológico. Assim, além do desemprego reduzir empregos e salários, ampliando a desigualdade entre trabalhadores e capitalistas, os capitalistas também sofrem da desigualdade implicada na concentração e centralização do capital. A concentração do capital é o processo em que cada vez maior capital é investido e valorizado na mão de cada vez menor número de capitalistas bem-sucedidos, e a centralização é a compra, pelos capitalistas maiores e bem-sucedidos, dos capitais menores, como ocorre com as fusões e aquisições.

O papel do Estado para Marx e os marxistas

Diferentemente dos heterodoxos pós-keynesianos, que por vezes superestimam a capacidade do Estado para resolver os problemas econômicos, ou dos ortodoxos, que veem o Estado como desnecessário ou nocivo, os marxistas veem o Estado como necessário, mas impotente para resolver os problemas completamente, uma vez que eles decorrem da lógica de funcionamento do próprio capitalismo, e da lógica de exploração por trás do lucro, como vimos anteriormente.

Aliás, os marxistas divergem entre eles porque alguns pensam que não é possível contar com o Estado ou com políticas econômicas ou com políticas públicas, de maneira geral, para beneficiar os trabalhadores, porque o Estado, no capitalismo, é o braço da burguesia, ou da classe dominante que é a capitalista.

Há, porém, um grupo de marxistas que acham que o Estado é um Estado de classe – porque ele defende o capitalismo e, então, sua classe dominante – mas que, mesmo para defender o capitalismo e garantir sua existência, é necessário, por vezes, tomar medidas que acabam beneficiando os trabalhadores. É nesse grupo que nos situamos neste capítulo, porque consideramos que é possível beneficiar os trabalhadores com algumas políticas públicas, os inserindo melhor na relação capital-trabalho, mesmo dentro do capitalismo. É o caso, por exemplo, das políticas que ampliam o emprego. Isso porque, embora Marx mostre com muita ênfase e clareza que os trabalhadores são explorados, e queira acabar com a exploração mudando o sistema e acabando com o capitalismo, ele próprio mostrou que a vida dos trabalhadores no capitalismo depende da venda da sua força de trabalho como mercadoria, ou seja, depende deles conseguirem arranjar um emprego.

Além disso, Marx sabia que a mudança do sistema capitalista dependeria de muitas outras mudanças e lutas políticas, e não apenas de vontades individuais ou mesmo coletivas imediatas. Ele dizia, sobre isso, que:

Uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter; nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade. (MARX, 1859/1977, p. 25).

Isso nos leva a concluir que é preciso lutar politicamente e usando, neste processo, quando necessário, as políticas públicas, no sentido de construir as condições materiais para a transformação da sociedade em melhor e mais justa.

Ao final deste capítulo é possível perceber que quando o pensamento dominante atribui a inflação ao governo; a situação de pequeno investimento ao endividamento público; o desemprego à falta de confiança do mercado nas políticas públicas; as desigualdades às políticas públicas, não está mais do que prolongando o raciocínio da ortodoxia que, como vimos, depende de **supostos específicos discutíveis**.

A discussão desses supostos pela heterodoxia mostra não apenas visões econômicas distintas, mas conclusões sobre o papel do Estado e das políticas públicas conflitantes⁹.

O Estado tem, sim, um papel necessário para resolver ou atenuar problemas que decorrem do funcionamento normal do capitalismo. Esses problemas negam que o mercado seja autorregulador e requer uma ação do Estado. Assim, pedir redução de gastos públicos é pedir a ausência de investimentos públicos e crescimento, o que impede de amenizar problemas como os de desemprego e desigualdade, que são típicos do capitalismo.

⁹Para outras comparações entre as visões ortodoxa e heterodoxas, ver Amado e Mollo (2003)





**POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO
PRODUTIVO**

PEDRO GARRIDO DA COSTA LIMA

A preocupação com a estrutura produtiva e a formulação de estratégias para o desenvolvimento produtivo têm estado presentes na Teoria Econômica e na discussão de políticas públicas ao longo da história, havendo atenção crescente por ações de aprimoramento produtivo e tecnológico recentemente. No caso brasileiro, a despeito de iniciativas recentes, existem diversos desafios a serem enfrentados, em um contexto de necessidade de reindustrialização e de significativa concorrência na economia global.

O capítulo está organizado em mais cinco seções. Na seção 2, são apresentadas as perspectivas neoclássica, estruturalista, cepalina e schumpeteriana quanto ao desenvolvimento e à estrutura produtiva. Na seção 3, evidencia-se a importância da estrutura produtiva e das políticas industriais. Na seção 4, são discutidas políticas industriais recentes em países selecionados e no Brasil. Na seção 5, observam-se aspectos significativos da estrutura produtiva brasileira, características da indústria brasileira no contexto internacional e desafios brasileiros.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS QUANTO AO DESENVOLVIMENTO E À ESTRUTURA PRODUTIVA

O debate recente em Economia tem retomado diversos aspectos da importância da estrutura produtiva para o desenvolvimento econômico e social. Apesar de muito da discussão na conjuntura brasileira atual se dar torno da liberalização e abertura comercial

e desconsiderar a composição setorial da economia, a preocupação em países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre o que é produzido e sobre como os empregos são gerados vem sendo crescente. Diferentes perspectivas teóricas enfatizam a necessidade de uma estrutura produtiva avançada e diversificada.

Ortodoxos

A economia ortodoxa tradicionalmente admite vários elementos que não se enquadram no modelo convencional de concorrência perfeita. Neste modelo, as condições de demanda estão dadas, as empresas não têm capacidade de definir preços, as firmas são pequenas e não têm poder de mercado, a informação é perfeita e a tecnologia está livremente disponível e é sujeita a custos constantes, não havendo economias de escala. Segundo esses pressupostos, a livre concorrência implicaria eficiência máxima na alocação de recursos pelo mercado (o chamado ótimo de Pareto), não havendo qualquer necessidade de intervenção pública.

Apesar do discurso que frequentemente se encontra em formulações de política pública e na mídia comercial, a própria teoria neoclássica convencional reconhece a existência de uma miríade de “imperfeições” que tornam o mecanismo de mercado ineficiente.

É possível destacar “perturbações” como as externalidades, que são custos ou benefícios não incorporados aos preços de mercados. No caso das externalidades positivas, o benefício de um investimento privado estende-se para o restante da sociedade e não é plenamente captado pela empresa individual, o que deve gerar investimentos menores em comparação com o patamar que seria desejado socialmente. Entre as externalidades positivas se encontram os gastos com pesquisa, especialmente a pesquisa básica. As externalidades negativas impõem custos sociais que não são incorporados ao custo das firmas individuais, fazendo com que haja investimento excessivo nas atividades vinculadas a esse fenômeno, como é caso das indústrias poluidoras.

Outras externalidades estão associadas à coordenação e a assimetrias de informação e mercados incompletos. A coordenação de investimentos em uma economia incorre em custos de transação (custos para negociar e garantir contratos) e das características de bem público da infraestrutura física e das instituições. Para que uma nova atividade seja rentável, é necessário fazer outros grandes investimentos simultaneamente na cadeia de produção vertical ou horizontal, o que exige grau de coordenação em distintas áreas.

São falhas significativas também as assimetrias de informação e os mercados incompletos, que implicam seleção adversa e risco moral. Uma externalidade de informação relevante é o denominado processo de descobrimento de custos¹⁰. A descoberta da estrutura subjacente de custos de determinada economia, relacionada à pesquisa sobre a viabilidade de projetos de investimentos, é determinante para a criação de novas atividades. Os investimentos podem ser insuficientes, pois uma firma pioneira em determinado produto pode não ser exitosa ou pode ser bem-sucedida e logo imitada por outras, reduzindo-se seu ganho.

O economista Joseph Stiglitz tem diversos trabalhos em que mostra, dentro do arcabouço neoclássico, a relação entre imperfeições e aprendizado¹¹. Os incentivos setoriais são justificados pelo ganho com conhecimento nos ramos mais promissores em termos de aprendizado, como historicamente é a indústria¹². A avaliação da inovação implica a importância da história, já que a tecnologia desenvolvida hoje é remunerada no futuro. Existem transbordamentos de conhecimento que serão imperfeitamente internalizados na economia de mercado.

Presentes essas imperfeições e outras, os preços dos fatores, em especial nos países em desenvolvimento, vão diferir dos preços sombra (os verdadeiros custos sociais marginais), por causa de diversas falhas de mercado. Essa divergência gera perda de eficiência alocativa e pode ser corrigida pelo governo (por meio, por exemplo, de subsídios), com ganhos dinâmicos. Nessa intervenção, existem custos ao governo e a possibilidade de distorção nos mercados (pela necessidade de instituir impostos), os quais, entretanto, podem ser compensados com a inovação e o bem-estar gerado. Os propósitos da política de desenvolvimento produtivo ou industrial associam-se com o alinhamento dos incentivos do mercado aos objetivos públicos.

A existência dessas e outras chamadas imperfeições constitui justificativa teórica para a intervenção estatal, que traria uma melhoria no sentido de Pareto, ao corrigir essas “falhas”. De acordo com essa abordagem, a atuação governamental poderia ocorrer apenas a partir da verificação de falhas, que deveriam ser corrigidas para não gerar mais distorções.

¹⁰Essa externalidade é destacada, por exemplo, por Rodrik (2010).

¹¹Como avaliam Stiglitz e Greenwald (2014).

¹²Entre as características positivas da indústria, Greenwald e Stiglitz (2013) mencionam que o maior porte das empresas industriais incentiva o gasto em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e as torna mais estáveis no tempo, gerando maior acumulação de capital humano. A concentração e difusão de conhecimento tende a ser maior entre as grandes empresas industriais, com possibilidade de incrementar fluxos de conhecimento para outros setores. Assim, a capacidade de apoiar P&D é maior em economias com maiores setores industriais. O maior retorno à educação no setor industrial pode levar a maior demanda por mão de obra especializada, o que pode engendrar melhoria da acumulação de capital humano. Maior investimento no setor industrial implica níveis maiores de produtividade e progresso técnico.

Mesmo com essas possibilidades de avaliação da economia real, a discussão dos economistas *mainstream* é muito influenciada pela ideia de que falhas de governo, associadas à corrupção de agentes públicos e privados e à influência de grupos de interesse que buscam favores e benefícios públicos, trariam distorções maiores do que a ineficiência da alocação de mercado. Ainda que sem base teórica ou comprovação empírica suficientes¹³, difundiu-se a noção de que deixar o mercado atuar livremente pode ser melhor do que qualquer intervenção pública.

Adicionalmente, também se encontra na visão ortodoxa a noção de que os países devem seguir as vantagens comparativas subjacentes às suas economias. A vantagem comparativa pode ser derivada de custos relativos menores e, portanto, de diferenças tecnológicas ou da escassez relativa de dotações de fatores produtivos (terra, capital ou trabalho, por exemplo). Apesar de haver reconhecimento de que os setores em que o país tenha vantagens comparativas vão ser beneficiados em detrimento das outras atividades, sugerem diversos autores do *mainstream* que a liberalização comercial será sempre benéfica.

Cabe notar que esses modelos de comércio internacional partem de diversos pressupostos de informação perfeita, concorrência perfeita, pleno emprego, livre mobilidade de fatores dentro da economia e inexistência de externalidades e de economias de escala. Se esses pressupostos não forem mantidos, a abertura econômica não será sempre benéfica, bem como a especialização segundo as vantagens comparativas em dado momento pode não ser a melhor estratégia no longo prazo.

O rejuvenescimento do estudo e do reconhecimento da política industrial ocorrido recentemente está muito focado em paradigmas de falhas de mercado e da economia da informação, mas existem tradições teóricas que estudam de maneira mais ampla o desenvolvimento do capitalismo e da estrutura produtiva.

Heterodoxos

Diversas análises entendem que o desenvolvimento econômico está vinculado ao tipo de atividade econômica em que os países se engajam e com as políticas que praticam. Nesse sentido, perspectivas heterodoxas permitem reconhecer melhor a importância da estrutura econômica e do caráter dinâmico da economia capitalista. Uma autora como Tregenna

¹³Como argumentam Greenwald e Stiglitz (2013).

(2009), por exemplo, salienta que o crescimento, para a economia heterodoxa, apresenta especificidades setoriais, já que uma unidade de valor adicionado em determinado setor pode exercer, na comparação com outros, impacto diferenciado na economia.

Alguns elementos fundamentais para o desenvolvimento no capitalismo podem ser encontrados na indústria. Na história do pensamento econômico podem ser verificados diversos exemplos¹⁴. Adam Smith (1776) encontra na explicação da riqueza das nações o aumento da divisão do trabalho, que expandiria a especialização e a inovação e reduziria o tempo gasto na passagem de uma atividade para outra.

É possível identificar, em Marx (1867), aspectos importantes da geração de valor e do avanço das forças produtivas. A cooperação e a divisão do trabalho, que são verificadas ao longo da história, adquirem dimensão ampliada e sistemática na organização do processo de trabalho no capitalismo, em que as forças produtivas individuais se tornam maiores de maneira coletiva. Diante da concorrência, a cooperação mostra-se imprescindível. A manufatura, com a especialização em trabalhos parciais, impulsiona o aprendizado por meio da execução de tarefas e aumenta a geração de valor¹⁵.

Com a introdução da maquinaria na indústria moderna, para Marx, a produção é revolucionada pelos meios e instrumentos de trabalho, especialmente as máquinas-ferramentas, sendo que a subjetividade da especialização e das habilidades humanas é substituída pelo processo objetivo de relações entre número, tamanho e velocidade das máquinas, que levam à automação na grande indústria. A maquinaria e a mecanização tornam-se centrais para o desenvolvimento econômico e evoluem com a expansão essencialmente capitalista. A grande indústria criou base técnica adequada ao incorporar a produção de máquinas por meio de máquinas. A indústria de transformação, que produz as máquinas e equipamentos, ganha relevo para a expansão dos meios de produção e para a economia como um todo.

A economia capitalista também está subordinada à incerteza, que se torna fundamental para os agentes econômicos, e não está sujeita à possibilidade de cálculo probabilístico¹⁶. Keynes (1936) enfatizou essa característica ao tratar do comportamento diante da incerteza, em que

¹⁴Reinert (2016) avalia variadas contribuições e critica o abandono, por parte de diversas tradições econômicas, de noções fundamentais sobre como os países se tornam ricos.

¹⁵Desenvolve-se hierarquia das forças produtivas a partir da classificação dos trabalhadores segundo a qualificação, para permitir salários diferenciados e racionalização dos custos. Ver, por exemplo, Taule (2001).

¹⁶Para uma exposição pormenorizada das visões de Keynes e Marx, ver capítulo de Maria de Lourdes Mollo neste volume. Fundamentos macroeconômicos para o comportamento microeconômico podem ser encontrados nas perspectivas de Marx e Keynes, como apontam Lima, Amado e Mollo (2016).

os empresários formam expectativas sobre a demanda para definirem seu nível de produção e investimento. O retorno esperado de investimentos, em especial, é significativamente incerto, sendo avaliado de acordo com a taxa interna de retorno (que precisa ser maior do que a de juros básica da economia, para valer a pena) e impulsionado muitas vezes pelos espíritos animais (*animal spirits*), um instinto de que o projeto é viável. O estado de expectativas da economia torna-se base para a atuação empreendedora.

Autores estruturalistas, cepalinos e schumpeterianos são relevantes no pensamento heterodoxo sobre desenvolvimento produtivo. Na visão estruturalista fundamentada em trabalhos de Kaldor (1957, 1966), a indústria de transformação ou manufatureira apresenta características relacionadas com o aprendizado e a disseminação do progresso técnico que a tornam importante para o crescimento de toda a economia.

São apontadas diversas características da indústria como motor de crescimento em formulações com influência kaldoriana¹⁷. A indústria revela economias estáticas e dinâmicas de escala, o que permite ser a produtividade na indústria uma função crescente da produção industrial¹⁸. O aprender fazendo (*learning-by-doing*), a inovação e as ligações intersetoriais tornam-se mais importantes na manufatura do que em outros setores e tornam o crescimento da produtividade endógeno à própria expansão industrial. No caso de economias dinâmicas de escala, a acumulação de capital está vinculada a tecnologias mais sofisticadas, à aquisição de conhecimento pelo aprendizado e ao desenvolvimento de habilidades tácitas e experiência. O transbordamento de conhecimento e o aprendizado tecnológico entre as firmas industriais e destas para os outros setores é considerado determinante.

Assim, avalia-se que parte expressiva da mudança tecnológica ocorre na indústria, sendo que parcela expressiva do progresso tecnológico no resto da economia é difundido a partir do setor manufatureiro, bem como por meio do conhecimento incorporado em máquinas e equipamentos. Os efeitos de encadeamento para a frente e para trás¹⁹ tendem a ser maiores no setor industrial do que nos demais. Também a elasticidade-renda das importações de manufaturas é maior do que a das importações de *commodities* e produtos primários, o que

¹⁷Ver, por exemplo, Tregenna (2009); Palma (2014); Thirlwall (2011) e Oreiro e Feijó (2010). Cabe notar que diversas dessas características são reconhecidas também na perspectiva ortodoxa, como a acumulação de conhecimento e o aprender fazendo.

¹⁸Fenômeno conhecido como a lei de Kaldor-Verdoorn. Essa relação seria dinâmica, entre a taxa de variação da produtividade e o produto, ao invés de estática, entre o nível da produtividade e o produto, por causa da relevância do progresso tecnológico.

¹⁹Esses efeitos de encadeamento são ressaltados por Hirschman (1958). Para o autor, a estratégia de desenvolvimento deve ter como foco o investimento em setores que podem gerar maiores ligações para a frente e para trás.

permite mitigar a restrição de balanço de pagamentos ao crescimento de longo prazo. Essas qualidades possibilitariam expansão em processo de causação cumulativa²⁰.

Essas características podem não estar refletidas nos preços de mercado, então determinada estrutura setorial pode constituir equilíbrio inferior em termos de crescimento, ressalta Tregenna (2009), o que possibilita que transferências intersetoriais de recursos ensejem aumento na produtividade agregada. Nessa perspectiva, o processo de desenvolvimento econômico é entendido como a mudança estrutural em direção a atividades de maior produtividade, nível tecnológico e capacidade de geração de renda.

No caso das economias periféricas, a estrutura econômica importa para a dinâmica do crescimento. Autores estruturalistas associados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como Prebisch (1949) e Furtado (2009), tinham a percepção de que as economias em desenvolvimento, ou periféricas, mostravam diferenças estruturais importantes frente às desenvolvidas ou centrais, como as características do setor externo, dependente de poucos produtos primários, bem como o atraso tecnológico e a dificuldade de incorporar progresso tecnológico. O desenvolvimento era concebido como o processo pelo qual se alcançaria grau crescente de diversificação, com maior ocupação de mão de obra na manufatura, cuja produtividade é mais alta. O desenvolvimento responderia à criação de encadeamentos setoriais para trás e para a frente, baseados em processos cumulativos e estímulos gerados por desequilíbrios setoriais recorrentes²¹.

A essas concepções estruturalistas e cepalinas podem ser associadas perspectivas schumpeterianas ou evolucionárias. Para Peres e Primi (2009), essas correntes²² reconhecem diferenças qualitativas e quantitativas entre setores e atividades produtivas; especificidades do conhecimento e da tecnologia no estímulo aos processos de desenvolvimento; a ausência de mecanismos de ajuste automático; e o papel das instituições na transição para maiores níveis de desenvolvimento, associados à transferência de recursos humanos e financeiros para atividades com retornos crescentes. A mudança estrutural, que constitui transformação de estruturas produtivas e organizacionais, implica custos e barreiras que devem ser superados

²⁰ *A dinâmica da indústria de transformação está associada a processo denominado de causação cumulativa, como expõe, por exemplo, Kaldor (1957), em que há interação entre fatores de demanda e oferta. A expansão dessa indústria gera emprego, renda e demanda, bem como acelera elevação da produtividade, o que realimenta o crescimento da renda e da demanda. Ver também capítulo de Márcio Gimene neste volume.*

²¹ *Cabe notar também que o desenvolvimento não se limitaria apenas à industrialização. Furtado (2009) argumentava que a concentração de renda deveria ser enfrentada para que o processo de desenvolvimento fosse pleno e para que a maioria da população se beneficiasse do processo de acumulação de capital.*

²² *Autores como Peres e Primi (2009) enfatizam a existência de uma síntese baseada no pensamento evolucionário e estruturalista (cepalino) que constitui alternativa à visão que entende o desenvolvimento apenas via mecanismos de ajustamento do mercado.*

pela intervenção estatal, com a criação de assimetrias favoráveis a atividades positivas ao crescimento de longo prazo, geralmente aquelas intensivas em tecnologia e conhecimento.

Informação imperfeita, racionalidade limitada, incerteza e falta de equilíbrio nos mercados são avaliadas como características da economia, enquanto a tecnologia e o conhecimento não estão livremente disponíveis²³. É reconhecida a natureza setorial do conhecimento, da tecnologia e das atividades produtivas e dos efeitos sobre crescimento e desenvolvimento, concluindo-se que a inovação ocorre no contexto da expansão ou criação de setores e atividades específicas. No comércio exterior, por exemplo, como enfatizado por Dosi, Soete e Pavitt (1990), as atividades mais próximas da fronteira tecnológica e com maior capacidade de inovação permitem melhor desempenho dinâmico para as economias.

A ação estatal pode introduzir assimetrias e incentivar a exploração de oportunidades tecnológicas, criar e fortalecer atores do setor privado e apoiar a acumulação de capacidades e conhecimento²⁴. Utiliza-se, na perspectiva schumpeteriana, o conceito de sistemas nacionais de inovação. Parte-se da natureza sistêmica da inovação, que constitui processo no qual a diversidade de agentes públicos e privados interagem por meio de redes e mecanismos de coordenação formais e informais, como estudado, por exemplo, por Nelson (1993).

A preocupação com a economia verificada na realidade e o reconhecimento da falta de mecanismos de ajustes automáticos, como é importante nessa perspectiva, não requerem a noção de falhas de mercado para a atuação estatal. O setor privado, em razão da incerteza, muitas vezes não atua pioneiramente em novos produtos ou processos radicais. Assim, como ressalta Mazzucato (2013), compreende-se que o Estado pode ser um criador de mercados e atuar diretamente na inovação e no estímulo a atividades importantes e que fomentam outras inovações no setor privado e na economia.

²³ *Questões salientadas pelos autores evolucionários ou schumpeterianos. Ver, por exemplo, Dosi, Soete e Pavitt (1990); Nelson (1993); Peres e Primi (2009); Mazzucato (2013) e Cimoli, Dosi e Stiglitz (2015).*

²⁴ *Atividades industriais e tecnológicas não são geradas ou disseminadas espontaneamente. A construção de capacidades não é simples, uma vez que os padrões tecnológicos tendem a se reforçar, de maneira que firmas pioneiras acabam mantendo vantagens ao longo do tempo, frisam Peres e Primi (2009).*

IMPORTÂNCIA DA ESTRUTURA PRODUTIVA E DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Observa-se o reconhecimento de que a diversificação produtiva se torna relevante, especialmente em direção a setores industriais e serviços avançados, e de que são necessárias políticas específicas para realizar mudanças estruturais para o desenvolvimento econômico.

Diversos estudos empíricos recentes têm evidenciado a importância da diversificação na estrutura produtiva e na participação no comércio internacional. Imbs e Warcziag (2003) demonstram que se verifica tendência de os países aumentarem a diversificação da produção junto com o crescimento do PIB *per capita*, até ser alcançado nível elevado de renda depois do qual passam a especializar-se. A diversificação das exportações, conforme estudo empírico de Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), é importante para o desenvolvimento. Considerados o nível original de renda e o capital humano de vários países, observa-se que aqueles que desenvolveram cestas de exportação mais próximas às das economias mais ricas tiveram maior crescimento.

Adicionalmente, o estudo recente da complexidade das interações entre economias propicia entendimento que retoma temas caros ao processo de desenvolvimento. Conforme Hidalgo *et al.* (2007), o desenvolvimento das economias é condicionado pelo aprimoramento dos tipos de produtos que são produzidos e exportados. Produtos mais sofisticados, que apresentam maior conexão com outros e, assim, maiores capacidades produtivas, localizam-se em um núcleo mais densamente conectado, ao passo que produtos menos sofisticados ocupam uma periferia menos conectada do espaço de produtos pesquisado²⁵.

Também com respeito à complexidade e à estrutura produtiva, Felipe *et al.* (2012) mostram que o desenvolvimento está associado à estrutura produtiva e às características dos produtos que são exportados. Os autores avaliam empiricamente que os produtos mais complexos estão nos setores de máquinas e equipamentos, químicos e metais, ao passo que os menos complexos são matérias-primas e *commodities*, madeira, têxteis e produtos agrícolas. Os maiores exportadores de produtos mais complexos são os países de alta renda, enquanto os maiores exportadores de produtos menos complexos são os países de baixa renda. Além disso, a participação das exportações dos produtos mais complexos aumenta com a renda.

²⁵Para Hidalgo *et al.* (2007), economias tendem a se deslocar para bens mais próximos em comparação àqueles nos quais já são especializados. Países situados em partes mais conectadas do espaço de produtos conseguem aprimorar seus produtos exportados com mais facilidade, acontecendo o oposto em países menos conectados, que são os mais pobres. Ainda assim, saltos na proximidade são essenciais para a mudança estrutural das economias, não apenas alterações incrementais.

Para Gala, Camargo e Freitas (2018), os estudos recentes sobre complexidade dão razão à visão cepalina de que a rede de comércio mundial exibe um centro rico com estrutura produtiva especializada em produzir e exportar bens complexos, sofisticados e industrializados, ao passo que a periferia pobre mostra estrutura produtiva concentrada na produção e exportação de bens menos complexos, como *commodities*. Ao mesmo tempo, existem evidências de que as economias mais complexas ou sofisticadas também têm menor desigualdade de renda, e que o aumento dessa sofisticação se reflete em menor desigualdade, como mostram Hartmann *et al.* (2017). Além disso, o emprego industrial tem significativa relação negativa com a desigualdade de renda, estima Mehic (2018).

Assim, ainda que alguns autores defendam políticas voltadas para a conformação às vantagens comparativas²⁶, a experiência histórica mostra que o crescimento não está diretamente relacionado a nenhum tipo de vantagem comparativa estática, mas sim às vantagens comparativas dinâmicas, criadas pela ação do Estado e pelo setor privado, especialmente em atividades com retornos crescentes²⁷. O que um país produz e exporta está associado a fatores que não são explicados apenas pelos fundamentos da economia, argumenta Rodrik (2010). Países com a mesma dotação e vantagens comparativas têm padrões de especialização distintos, ao contrário do que é previsto usualmente na economia convencional. Desse modo, nem todos os países em desenvolvimento concentram suas exportações em produtos intensivos em recursos naturais ou em mão de obra barata. Os países que também exportam alguns produtos próprios de países desenvolvidos tendem a crescer mais rapidamente, com aparente independência da qualificação inicial da mão de obra e da qualidade institucional.

A diversificação produtiva e as transformações na estrutura econômica parecem indicar papel fundamental da indústria e da inovação. Estudo do McKinsey Global Institute (2012) revela que, por mais que represente cerca de 16,0% do valor adicionado mundial, a indústria de transformação promove contribuições mais do que proporcionais nas áreas de comércio exterior, P&D e produtividade. O gasto em P&D da indústria constitui a maior parte do gasto privado total em P&D em países desenvolvidos (89,0% na Alemanha e Coreia do Sul; 87,0% na China e Japão; e 67,0% nos EUA).

²⁶Como Lin e Monga (2013), para quem as políticas industriais muitas vezes falharam por conta da definição de objetivos inconsistentes com a estrutura de dotações das economias, gerando firmas inviáveis frente à concorrência internacional, por causa da proteção e do desvio frente às vantagens comparativas das economias. Já Chang (2002) apresenta diversos exemplos históricos que contrariam essa concepção.

²⁷No mesmo sentido está a perspectiva da UNIDO (2015), segundo a qual as mudanças na estrutura produtiva são importantes para o crescimento sustentável, ao mesmo tempo que maior diversificação, em direção a setores industriais, que apresentam maior potencial de crescimento, melhora o desempenho econômico, diferentemente do que preconiza a teoria tradicional do comércio internacional.

Em consonância com essas evidências empíricas, tem havido preocupação com o fenômeno conhecido como desindustrialização. Essa situação é comumente definida como a redução persistente da participação da indústria no emprego total, consoante Rowthorn e Ramaswamy (1999), mas também, complementarmente, como o declínio da parcela da indústria no valor adicionado, como sustenta Tregenna (2009).

Verificam-se diversas explicações para essa queda na indústria²⁸. Postula-se que existe relação de “U” invertido entre emprego na indústria de transformação e a renda *per capita*. A queda no emprego industrial ocorre, de maneira clássica, quando economias amadurecem e atingem determinado nível de renda *per capita*, como parte de processo natural de desenvolvimento em que há demanda mais diversificada e maior procura por serviços especializados²⁹.

Mesmo assim, como tem diminuído o nível de renda a partir do qual se reduz a parcela da indústria, outras explicações têm surgido. A queda no emprego industrial pode constituir ilusão estatística, por causa da terceirização de atividades antes feitas na indústria, como transporte, limpeza, segurança, *design*, seleção de empregados e processamento de dados. Haveria redução da elasticidade-renda da demanda por manufaturas, em países de renda elevada. Maior crescimento da produtividade na indústria implicaria preços relativos menores para produtos industriais e reduziria a participação desses setores, em benefício dos serviços. Também a divisão internacional do trabalho, em função da externalização de atividades (*outsourcing*) pode reduzir o emprego industrial, especialmente o menos qualificado. Além das causas mencionadas, Palma (2014) inclui a doença holandesa como situação em que existe grau adicional de desindustrialização causado pela influência de *commodities* na estrutura produtiva e no câmbio e pela mudança em políticas econômicas³⁰.

Entre as consequências negativas da desindustrialização prematura encontram-se o deslocamento do emprego em direção a atividades de baixa produtividade do setor de serviços e do setor primário, além do crescimento da informalização e da precarização das condições de trabalho e de vida da população³¹. Evidencia-se que o trabalho se tem movido para serviços de mais baixa produtividade na América Latina e na África, distanciando-se de atividades de

²⁸Ver, por exemplo, Rowthorn e Ramaswamy (1999); Palma (2014); Tregenna (2009) e Rodrik (2016).

²⁹O aumento da renda nas economias está associado à substituição de bens industriais, cuja demanda se reduz relativamente, por serviços, em situação explicada por Pasinetti (1993), pela chamada Lei de Engel.

³⁰Como a utilização de medidas de abertura comercial e liberalização financeira, que engendram retração da indústria local e do crescimento econômico. Em relação à doença holandesa, ver também Bresser-Pereira (2008).

³¹Ver, por exemplo, Rodrik (2016).

maior produtividade, como a indústria de transformação, o que implica mudança estrutural redutora de crescimento nesses países após a década de 1970. A desindustrialização prematura precisaria ser combatida para buscar-se maior qualidade das atividades de produção. Além de se investir em qualificação de mão de obra e em sofisticação tecnológica, seria necessário atentar para a vulnerabilidade comercial, buscando-se inserção externa mais estratégica.

No debate sobre desindustrialização, cabe ainda notar que as características da economia global tornam mais complexo esse fenômeno³². As estratégias globais de organização da atividade produtiva por parte das empresas transnacionais (ETNs), ao estarem associadas à desverticalização com fragmentação de atividades em cadeias globais de valor³³, afetaram as possibilidades de desenvolvimento industrial. O surgimento da China e de países asiáticos como grandes fornecedores mundiais de produtos manufaturados teve efeitos sobre a queda nos preços dos produtos industriais e sobre o aumento da capacidade produtiva e da concorrência global. O aumento da concentração e centralização de capital, do domínio de conhecimento tecnológico e da concorrência por parte das ETNs não diminuiu barreiras à entrada nas cadeias globais. Também tem sido verificado o lançamento de políticas ativas por parte de diversos países para recuperar sua atividade industrial e fomentar a inovação em novas áreas e setores econômicos.

A disseminação de novas tecnologias da denominada indústria 4.0 deve influenciar os diferentes sistemas produtivos. Estudo sobre a Indústria 2027, preparado por pesquisadores da UFRJ e da Unicamp para a Confederação Nacional da Indústria (CNI), avalia diversos agrupamentos de tecnologias que serão importantes: inteligência artificial, *big data*, computação em nuvem; sistemas e equipamentos e internet das coisas; produção inteligente e conectada (manufatura avançada); redes de comunicação; nanotecnologias; bioprocessos e biotecnologias avançadas; materiais avançados e novas tecnologias de armazenamento de energia. Além disso, essas tecnologias sinalizam ao mesmo tempo para ganhos com economias de escala, diferenciação de produtos e expansão produtiva. Os modelos de negócios, nessa nova base industrial, são integrados, conectados, inteligentes e servicizados³⁴.

³²De acordo com Laplane (2015) e Hiratuka e Sarti (2017).

³³Para aproveitar possibilidades de redução de custos, com ganhos de economias de escala e escopo, viabilizadas pela ampliação dos mercados e pela gestão coordenada de atividades geograficamente dispersas. No entanto, alguns indicadores recentes avaliados em estudo da McKinsey (2019) apontam para uma diminuição da intensidade do comércio de bens entre 2007 e 2017, com maior quantidade de bens produzidos e consumidos localmente, especialmente por causa do desenvolvimento da China e de economias emergentes, tornando o comércio mais regionalizado.

³⁴Os pesquisadores projetam que, em 10 anos, 23,9% das empresas industriais brasileiras serão 4.0, frente a 1,6%. Para 65% dos empresários consultados, essas transformações terão alto impacto.

Políticas de desenvolvimento produtivo ou industriais

Em diferentes perspectivas teóricas, pode ser verificado aumento na pesquisa e no interesse por políticas de desenvolvimento produtivo ou políticas industriais. Estas políticas podem ser definidas como o conjunto de instrumentos, entre os quais incentivos, regulações e formas de participação na atividade econômica, por meio dos quais o Estado promove o desenvolvimento de atividades, agentes ou grupos econômicos específicos, baseado em prioridades ou estratégias nacionais de desenvolvimento, abrangendo a indústria manufatureira e outras atividades consideradas mais avançadas, inclusive na sua inserção no mercado mundial³⁵.

De maneira semelhante, Rodrik (2010) entende que a modificação da estrutura produtiva deve ser um dos objetivos das políticas públicas, contribuindo para configurar o padrão de especialização da economia. Os incentivos devem ser concedidos de acordo com um processo de aprendizagem também institucional. No processo de descobrimento de custos, torna-se essencial a cooperação estratégica entre os setores público e privado que permita identificar os maiores obstáculos para a reestruturação produtiva.

No caso do comércio exterior, por exemplo, existe, para Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), ampla margem para que as políticas exerçam influência determinante na criação da cesta de bens que um país produz e exporta e que facilita o crescimento. Também cabe observar que, para Rodrik (2010), Bresser-Pereira (2008) e outros autores, a taxa de câmbio deve constar entre os instrumentos de política, pelo fato de estimular a diversificação produtiva.

Peres e Primi (2009) listam diversas áreas potenciais de intervenção governamental com base na visão estruturalista e evolucionária. As capacidades do sistema produtivo e tecnológico podem ser estimuladas, como infraestrutura física e institucional³⁶, bem como recursos humanos, ambiente de negócios, criação de oportunidades científicas e técnicas e de capacidades tecnológicas dos agentes. O Estado pode atuar como: regulador, via definição de tarifas e níveis de produção para certas atividades ou pela criação de incentivos fiscais

³⁵Nesse sentido, Peres e Primi (2009) entendem que a política industrial constitui mecanismo *ex ante* de coordenação no qual, em função da incerteza quanto ao futuro e do caráter não determinístico do progresso técnico, a busca da eficácia, que configura o atingimento de objetivos públicos estratégicos nacionais, seria fundamental.

³⁶Na infraestrutura institucional e na organização e estrutura de mercado, podem ser notadas políticas como os bancos de desenvolvimento e políticas de competitividade, nacionalização de firmas e desenvolvimento de campeões nacionais.

ou subsídios; como produtor, participando diretamente da atividade econômica; como consumidor, garantindo mercado para setores estratégicos; e como agente financeiro e investidor, influenciando o mercado de crédito e a alocação de recursos financeiros.

Para Cimoli, Dosi e Stiglitz (2015), as capacidades futuras originam-se das atuais e as refinam e modificam, o que está associado à dependência na trajetória da aplicação de políticas. Distinguem, os autores, diversas questões pertinentes a políticas factíveis. É salientada a necessidade de fomentar indústrias nascentes, ainda que as regras definidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) apresentem diversas restrições³⁷. Os sinais de mercado sozinhos costumam ser insuficientes e frequentemente desencorajam a acumulação de capacidades tecnológicas, as quais se encontram em atividades que atualmente mostram desvantagens comparativas. A distorção de sinais de mercado para o aprendizado nascente traz possibilidade, mas não garantia, de aprendizado. Admite-se que, ao invés da livre disposição de conhecimento tecnológico, existe hiato na capacidade de explorar oportunidades.

Dessa forma, políticas horizontais como educação, treinamento e apoio técnico são importantes, mas insuficientes, havendo necessidade de influenciar a natureza, a estrutura interna e as estratégias das firmas, ressaltam Cimoli, Dosi e Stiglitz (2015). A industrialização está relacionada ao aumento de firmas mais inovadoras na composição da economia. Entre as políticas empreendidas historicamente, são encontradas: uso de empresas estatais, alocação seletiva de crédito, tratamento tributário seletivo, restrições ao investimento externo, exigência de conteúdo local, regimes de propriedade intelectual especiais, compras governamentais, promoção de grandes firmas nacionais. Nota-se que os maiores veículos de aprendizado e convergência têm sido as firmas nacionais.

Adicionalmente, torna-se importante a administração das rendas de maneira favorável ao aprendizado e à industrialização, também de acordo com Cimoli, Dosi e Stiglitz (2015). Políticas de industrialização exitosas implicaram estratégias de administração de rendas que previam incentivo para aprendizado e acumulação de capacidades tecnológicas e de produção. As políticas devem transferir recursos para atores que mostrem maior progresso nesse sentido. Os governos devem ter credibilidade

³⁷Entre as quais estão, além do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT, na sigla em inglês), outras limitações associadas ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), ao Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs, como é conhecido na sigla em inglês) e ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, na sigla em inglês). Essas regras restringem o uso de instrumentos de conteúdo local e de subsídios à produção e à exportação, além do controle nacional sobre investimentos e da possibilidade de imitação na economia mundial.

para comprometer-se a definir rendas por períodos suficientemente longos, mas não em excesso³⁸. Também salientam os autores que regimes de propriedade intelectual estreitos não auxiliam a industrialização, quando não a impedem.

Os benefícios sociais devem ser também objeto de reflexão. Para Mazzucato (2013), a relação entre os riscos e os benefícios da capacidade estatal deve ser ponderada para que haja retorno significativo para a sociedade. O Estado pode atuar de maneira empreendedora na socialização do risco, ao intervir para não apenas facilitar, como também criar mercados que não surgiriam espontaneamente por causa da incerteza. No entanto, também é central a noção de que os incentivos concedidos devem retornar à sociedade, para que se produza massa de recursos para o financiamento contínuo da inovação e do empreendedorismo governamental e para que não se tenha privatização dos benefícios como resultado da ação estatal.

Existe, igualmente, a necessidade de consistência entre políticas macroeconômicas e industriais. O desmantelamento abrupto de barreiras comerciais, a falta de administração e a volatilidade da taxa de câmbio e a ausência de controle sobre movimento de capitais dificultam políticas industriais, bem como a inexistência de políticas fiscais e de administração da demanda que provoca instabilidade do produto. A fragilidade financeira e a volatilidade do nível de atividade estão associadas com ondas de mortalidade corporativa e o desaparecimento de capacidades de acumulação tecnológica, além de comportamentos das firmas sobreviventes voltados mais ao curto prazo e a sinais financeiros do que a oportunidades de aprendizado.

Assim, autores como Stiglitz, Lin e Monga (2013) têm reconhecido a necessidade de políticas industriais e o rejuvenescimento do pensamento sobre essa forma de atuação após a crise em 2008-2009. Contemporaneamente, existe novo ímpeto e aceitação, inclusive por economistas do *mainstream*, para essas políticas, as quais são praticadas em economias desenvolvidas, como EUA, Reino Unido e União Europeia, e emergentes, como China, Rússia, Brasil, Índia e Indonésia³⁹.

Com efeito, são notadas diversas experiências históricas da utilização de políticas ativas para o desenvolvimento industrial e a mudança estrutural, tanto em países hoje ricos quanto em países que se aproximaram das economias mais avançadas ou dos atuais países em desenvolvimento, como pesquisado, por exemplo, por Chang (2002) e Amsden (2001).

³⁸O período de tempo depende dos setores, da natureza das tecnologias, da distância frente à fronteira tecnológica, das capacidades iniciais dos gestores, técnicos e trabalhadores, entre outros.

³⁹Stiglitz, Lin e Monga (2013) chegam a afirmar que hoje em dia a pertinência das políticas industriais é admitida por economistas do *mainstream* e líderes de todo o espectro político.

POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES E O BRASIL

Algumas políticas podem ser notadas no que diz respeito explicitamente à transformação da estrutura industrial nas principais economias mundiais. Igualmente, o acirramento da disputa entre capitais nacionais parece dominar planos recentes. No caso brasileiro, apesar de algumas experiências a partir da década de 2000, o cenário que se desenha hoje é diferente da tendência mundial.

Entre as políticas voltadas para indústria e inovação recentes que têm figurado na agenda de diversos países, podem ser destacadas, por exemplo, algumas da União Europeia (UE), dos EUA e da China. No caso dos EUA (2012), diante da piora na balança comercial e da necessidade de melhorar a participação setorial em atividades associadas à manufatura avançada (*advanced manufacturing*), propugnam-se políticas como compras governamentais antecipadas, desenvolvimento de habilidades e treinamento, parcerias governo-indústria-academia, investimento federal por diversas agências e aumento de investimento privado e público em P&D.

No caso da UE (EC, 2014), existe preocupação evidente com a indústria e advoga-se política explícita de reindustrialização, com aumento da parcela desse setor no valor adicionado do PIB para 20% em 2020, frente a 15,1% em 2014, e modernização industrial em manufatura avançada, tecnologias-chaves, biotecnologia, veículos e embarcações limpos, materiais sustentáveis e redes inteligentes e infraestrutura digital.

Com relação à China, Ling e Naughton (2016) reconhecem nesse país um mecanismo institucionalizado de formulação de políticas industriais e tecnológicas, a partir de 2003, com significativa intervenção governamental direta para mudanças setoriais, como nas iniciativas denominadas Megaprojetos, destinadas a melhorar a competitividade industrial e capacidades e diminuir gargalos, e Indústrias Estratégicas Emergentes, cuja participação no PIB se pretende aumentar de 4% em 2010 para 15% do PIB em 2020⁴⁰.

Lançado em 2015, o plano Made in China 2025 pretende fazer o país chegar na fronteira tecnológica e ultrapassar outros em tecnologias avançadas. Almeja-se elevar o conteúdo local de componentes e materiais considerados centrais de 40% para 70%, além

⁴⁰Essas Indústrias Estratégicas Emergentes estão organizadas em sete categorias amplas: eficiência energética e conservação ambiental, tecnologia de informação de nova geração, biotecnologia, máquinas e equipamentos de alta qualidade, novas energias, novos materiais e veículos com novas fontes de energias. Políticas definidas recentemente pelo Conselho de Estado chinês, com base no Plano Quinquenal (2016-2020), ainda incluem lançamento de plano de ciência, tecnologia e inovação, para aumento da tecnologia como fonte de crescimento econômico, além do fomento de marcas chinesas (*Made in China*).

de aumentar o número de centros de inovação industrial. São setores prioritários: tecnologia de informação avançada; máquinas-ferramentas automatizadas e robótica; equipamento aeroespacial e aeronáutico; equipamento marítimo e alta tecnologia naval; equipamento ferroviário moderno; veículos e equipamentos com novas energias; equipamento elétrico; equipamento agrícola; novos materiais; e biofarmacêutica e produtos médicos avançados.

A guerra comercial que se acentua nos últimos dois anos contém expressivo componente de política de desenvolvimento produtivo em diversos aspectos. A imposição pelo governo dos EUA de tarifas de importação acima do acordado na OMC, com a justificativa de resguardar a segurança nacional, pode ser classificada como salvaguarda que viola as regras multilaterais do comércio construídas por esse país. Foram levantadas alíquotas maiores sobre eletrodomésticos, aço e alumínio, prejudicando diversas economias, inclusive o Brasil, e ameaçadas tarifas sobre automóveis e autopeças. Especialmente, foram impostas tarifas à China sobre produtos relacionados ao plano Made in China 2025.

Ao mesmo tempo, foram instituídas nos EUA, em 2019, regras mais abrangentes de investigação sobre investimentos estrangeiros diretos, inclusive associados a participações minoritárias de empresas, que permitem vetos a fusões e aquisições julgadas como riscos à segurança nacional. Empresas de setores como telecomunicações e semicondutores, especialmente chinesas, têm sido alvo de vetos. Adicionalmente, acusações de violações de propriedade intelectual, de segurança nacional ou à política de sanções feitas pelos EUA têm sido direcionadas à empresa chinesa Huawei, que vem dominando inovações na área de telecomunicações nas redes 5G, sendo mais um aspecto a influenciar a concorrência frente a capitais chineses.

Na União Europeia, verificam-se movimentos semelhantes. Na Alemanha, país reconhecido pela retórica liberal, foi lançada em fevereiro de 2019 a chamada Estratégia Industrial Nacional 2030, voltada para apoiar grandes empresas nacionais, restringir o controle estrangeiro de maneira seletiva e incentivar novas tecnologias. O fomento a campeões nacionais e europeus tem sido expressamente adotado. Declaração conjunta da França e da Alemanha sobre política industrial, também naquele mês, aponta para objetivos de apoiar fusões de empresas europeias, de investigar aquisições por empresas estrangeiras, de liderar na área de inteligência artificial e aumentar as capacidades coletivas em tecnologias de ponta (como microeletrônica, baterias de nova geração, processos industriais de baixo carbono, saúde e segurança cibernética).

No Brasil, foram empreendidas, a partir da década de 2000, políticas industriais ou de desenvolvimento produtivo por meio de programas como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), para 2004-2007; a Política de Desenvolvimento Produtivo

(PDP), para 2008-2010; e o Plano Brasil Maior (PBM), que estabeleceu a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para 2011-2014⁴¹. Pretendia-se fomentar o crescimento do investimento em capital fixo e na inovação. Houve preocupação com a queda na indústria no PIB e com a piora da geração de valor em diversos ramos dessa atividade.

Parece presente nas políticas industriais recentes no Brasil, consoante Laplane (2015), a intenção de recuperar visão estratégica para decisões públicas e privadas de investimento⁴², assim como de realizar aproximação frente às tendências dominantes na indústria mundial, a qual é globalizada, com fragmentação produtiva e concorrência expressivas, mas também muito concentrada em poucos competidores.

Adicionalmente, houve fortalecimento e a internacionalização de grandes empresas nacionais para inserção mais apropriada em cadeias globais de valor, bem como a mobilização de competências para o suporte à inovação, além do poder de compra do Estado (em áreas como saúde e defesa). Embora tenham sido mais integradas com outros programas, como os de ciência e tecnologia, as políticas industriais estiveram subordinadas à política macroeconômica, frequentemente restritiva.

O debate sobre política industrial no Brasil está associado a interpretações e avaliações diferenciadas. Uma avaliação positiva, feita por Ferraz; Kupfer; Marques (2014), destaca que a defesa do mercado interno foi característica marcante do PBM, com medidas para reduzir custos (redução de juros para compra de bens de capital, desonerações na folha de pagamentos, nos investimentos e nas exportações e redução da tarifa de energia). Igualmente, a política de margens de preferência para compras públicas, assim como a ênfase em regimes setoriais especiais, para incentivar inovação, eficiência energética e fornecedores locais, dentro das regras da OMC⁴³, foram determinantes. Para os autores, faltou maior fortalecimento de instituições públicas e privadas para a coordenação na política industrial.

⁴¹Não caso do PBM, foram definidas algumas metas: incrementar a parcela da formação bruta de capital fixo no PIB; elevar o dispêndio empresarial em P&D como percentual do PIB; aumentar a qualificação de recursos humanos; ampliar o valor agregado na indústria; crescer a participação da indústria intensiva em conhecimento no total industrial; fortalecer micro, pequenas e médias empresas; melhorar a eficiência de uso de energia na indústria; expandir a participação das exportações brasileiras no total mundial; aumentar a parcela dos setores ligados à energia no total da indústria; e ampliar o acesso à banda larga.

⁴²Mollo e Amado (2015), ao discutirem o debate desenvolvimentista brasileiro, que confere relevo à indústria, destacam a retomada recente no Brasil da discussão do desenvolvimento como estratégia deliberada e não levada a cabo apenas pelas forças do mercado. Estão presentes nesse debate correntes denominadas de novos desenvolvimentistas, desenvolvimentistas pós-keynesianos e os desenvolvimentistas sociais.

⁴³Apesar da constatação dos autores, diversas políticas industriais brasileiras, como o Programa Inovar-Auto (Lei nº 12.715/2012), para o setor automotivo, e a Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991), existente para bens de informática, automação e telecomunicações desde o início da década de 1990, foram contestadas a partir de 2015 por causa de requisitos de produção local e incentivos tributários e condenadas em 2018 no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (nos contenciosos 472 e 497).

Após o término do PBM não foram criadas novas políticas abrangentes, de 2015 a 2018⁴⁴. A orientação para o mercado e a redução de planejamento e mecanismos de estímulos têm sido determinantes, junto com a perspectiva de liberalização e abertura econômica⁴⁵. Desde 2016 até 2019, com base na perspectiva governamental declarada de que os mercados são mais eficientes e a intervenção pública os distorce, o planejamento do desenvolvimento e as ações estatais se encontram cada vez mais limitados, diferentemente do que parece ocorrer no resto do mundo.

ESTRUTURA PRODUTIVA, INDÚSTRIA MUNDIAL E DESAFIOS BRASILEIROS

Durante as décadas de 1950 a 1980, a estrutura produtiva brasileira passou por mudanças significativas na composição do valor adicionado na economia, com perda de participação da agropecuária e crescimento da indústria, puxada especialmente pela indústria de transformação. Já a evolução setorial posterior mostra queda na parcela da indústria de transformação e expansão dos serviços no valor total.

A participação da indústria de transformação no valor adicionado, a preços correntes, passou de 19,9% em 1947 para um máximo de 35,9% em 1985 e teve queda subsequente a partir deste ano, com oscilações, consoante os dados do IBGE. A série mais recente das Contas Nacionais da instituição revela que, em 1996, registrava-se 14,9% para o setor, que chegou a atingir 17,8% em 2004, mas voltou à trajetória de recuo até a marca de 11,3%

⁴⁴Uma nova política, denominada Brasil Mais Produtivo, de 2015, tinha escopo de capacitação de número reduzido de empresas para diminuição de custos de produção (manufatura enxuta ou lean manufacturing). Já o Plano Nacional de Exportações 2015-2018 era mais voltado para abertura comercial e facilitação de comércio, com perspectiva de redução de prazos médios em importações e exportações, e foi lançado no contexto de ajuste fiscal e de diminuição de incentivos tributários à exportação, como o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (reintegra). A Agenda Brasileira para a Indústria 4.0, lançada em 2018, previa estudos, avaliações de empresas, fomento de plataformas de experimentação e redução de alíquotas de importação de robôs e impressoras 3D.

⁴⁵São exemplos dessa perspectiva a associação a economias desenvolvidas, como o pedido do Brasil para entrar na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição de países mais ricos (embora tenha economias em desenvolvimento) que promove, além de estudos, medidas de liberalização econômica, bem como a negociação de acordo de livre comércio com a UE, que zera tarifas de importação para bens industriais e inclui também medidas regulatórias, de compras governamentais e propriedade intelectual.

obtida em 2018⁴⁶. De 2004 a 2018, os serviços foram de 64,7% para 73,3%, enquanto a agropecuária passou de 6,7% para 5,0%.

Esse declínio da manufatura no longo prazo configura motivo de preocupação para diversos autores, considerando-se a possibilidade de desindustrialização prematura. Ainda que existam diferenças nas metodologias de apuração e classificação de atividades das séries das contas nacionais ao longo do tempo e haja o debate sobre os preços da indústria caírem relativamente aos dos serviços⁴⁷, o que poderia influenciar esses números, observa-se desempenho insatisfatório na geração de valor na indústria. Outros indicadores, discutidos adiante, permitem avaliação mais ampla dessa queda relativa.

As mudanças na composição setorial brasileira, desde a década de 2000, ocorreram em contexto de certa aceleração do crescimento e depois crise a partir de 2014. Houve significativo crescimento na economia brasileira de meados da década de 2000 até o início da década de 2010. Enquanto o PIB avançou 4,0% em média entre 2004 e 2013, o PIB *per capita* elevou-se 2,9% em média no período, mesmo havendo período de crise em 2008-2009. Verificou-se incremento da parcela da formação bruta de capital fixo (FBCF) no PIB entre 2003 e 2013, cuja proporção passou de 16,6% para 20,9%. Já em 2014-2016, em decorrência da desaceleração do nível de atividade (variação de 0,5% em 2014 e quedas fortes de 3,5% e 3,3%, respectivamente, em 2015 e 2016), é observada piora nesses indicadores frente ao ano anterior⁴⁸.

Apesar da evolução a partir de 2000 no valor adicionado na indústria de transformação, o emprego no setor teve expansão no emprego total do início do século XXI até 2013, em seguida sofrendo mais do que proporcionalmente os efeitos da crise recente. A indústria de transformação passou de 10,3% das ocupações em 2002 para 11,8% em 2013, ano em que contabilizou 12,1 milhões de empregos, e depois regrediu para 10,6% do total em 2016, contando com 10,5 milhões de empregos.

O nível de formalização também é diferenciado setorialmente. Houve crescimento na formalização da economia, que passou de 38,2% para 53,8% de 2000 a 2013. Como

⁴⁶De acordo com o Sistema de Contas Nacionais Consolidadas e as outras edições do Sistema de Contas Nacionais, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴⁷Para esse debate, ver, por exemplo, Oreiro e Feijó (2010), Squeff (2012) e Hiratuka e Sarti (2017).

⁴⁸As variações de 1,1% registradas em 2017 e em 2018 foram insuficientes para a recuperação da economia. Neste último ano, a formação bruta de capital fixo atingiu 15,8% do PIB.

decorrência da crise, o emprego formal chegou a 52,7% em 2016. Em 2013, 69,5% dos empregos da indústria de transformação eram formais, ao passo que os serviços exibiam 61,7% de empregos formais e a agropecuária, apenas 12,4%. Em 2016, houve perdas de 1,7 pontos percentuais no nível de formalização na manufatura frente a 2013, enquanto serviços caíram 0,8 pontos percentuais.

A evolução recente da produtividade do trabalho, medida pelo valor adicionado a preços constantes de 2000⁴⁹, segundo o Sistema de Contas Nacionais de 2010, evidencia variação negativa da indústria de transformação, que caiu 12,8% no período 2000-2016, seguida pela indústria geral (-5,8%). Embora a produtividade das indústrias manufatureira e geral ainda seja maior em nível, houve, em razão do baixo dinamismo industrial, certa convergência de outros setores, por meio do crescimento, no período, da agropecuária (112,4%) e dos serviços (6,4%), o que elevou o total da economia (14,2%).

No debate recente sobre desindustrialização no Brasil, ainda que haja visões diferenciadas, pode ser observado o reconhecimento da perda de longo prazo da indústria no produto, com desempenho insatisfatório também na produtividade, na competitividade e no comércio exterior, mesmo que a participação no emprego tenha crescido de 2002 a 2013⁵⁰.

A despeito da piora industrial, Marconi; Rocha; Magacho (2016) concluíram, por meio da avaliação de índices de encadeamento obtidos das matrizes de insumo-produto no período 2000-2009, que os setores relacionados à indústria de transformação podem incentivar a economia com maior impacto do que outros. *Commodities* agrícolas e minerais e setores não transacionáveis exibiram pequena capacidade de estimular a economia brasileira. Em contraste, setores de serviços mais dinâmicos conseguem fomentar o produto total, quando associados com a manufatura, especialmente a mais sofisticada e que demanda serviços de maior valor agregado⁵¹.

⁴⁹Para a avaliação da trajetória das séries setoriais, pode-se utilizar medida a preços constantes de determinado ano base, reproduzindo-se a estrutura de preços encontrada naquele ano, para isolar variações de preços posteriores.

⁵⁰Como exemplo desse debate, podem ser notados os estudos de Oreiro e Feijó (2010); Squeff (2012); Bonelli, Pessoa e Matos (2013); Nassif, Feijó e Araújo (2015) e Hiratuka e Sarti (2017).

⁵¹Defendem Marconi, Rocha e Magacho (2016) que uma estratégia de crescimento baseada em vantagens comparativas relacionadas à produção de bens primários não tem a mesma capacidade de estimular o crescimento econômico como a estratégia baseada na expansão manufatureira. Outrossim, uma estratégia de expansão de serviços, particularmente aqueles tradicionais, também não gera ligações relevantes. Os autores defendem que a estrutura produtiva orientada para a manufatura, considerando também o setor de petróleo, é fundamental para o crescimento econômico brasileiro.

Ainda que possa ser relativizada, em alguns aspectos, a perda interna da indústria a partir da década de 2000, o desempenho brasileiro na economia mundial mostra-se deficiente. Essa situação pode ter efeitos dinâmicos deletérios sobre o desenvolvimento produtivo e tecnológico.

Os dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) mostram que a participação do valor adicionado da indústria de transformação brasileira caiu mais do que no resto do mundo no período 1990-2018, pelos dados em dólares constantes de 2010. Com a China, a indústria no PIB mundial registra alta, de 15,2% para 16,5%, ao passo que a parcela da indústria no PIB do Brasil mostrou queda evidente de 15,0% para 10,8%. Retirando-se a China da amostra, percebe-se que o mundo oscilou de 15,1% para 14,2%⁵².

Ademais, o Brasil atingiu 1,8% de participação no total do valor adicionado da indústria de transformação mundial em 2018, ao passo que detinha 3,1% desse total em 1990. Embora a exclusão da China no total mundial mitigue um pouco o descenso brasileiro (a participação passa de 3,3% para 2,4% no período), a perda como proporção da indústria mundial permanece expressiva. Concomitantemente, foi registrada piora na composição tecnológica da indústria de transformação brasileira, cujos setores de alta e média-alta tecnologia caíram de 76%, em 1990, para 45% do total, em 2017⁵³.

Também segundo a UNIDO, o Brasil detinha o 9º maior parque fabril do mundo em 2017, segundo o valor adicionado industrial. Nesse ano, 10 dos 22 setores brasileiros figuraram em melhor posição: couro e calçados (4º lugar), coque e produtos de petróleo refinado (5º), bebidas (5º), alimentos (5º), papéis e produtos de papel (6º), metais básicos (7º), químicos (7º), veículos automotores e carrocerias (8º), produtos de madeira (8ª) e vestuário (8º). Já em ramos de maior intensidade tecnológica, o Brasil ocupou posições inferiores: equipamentos elétricos (11º), em máquinas e equipamentos (12º), outros equipamentos de transporte (13º). Em computadores, eletrônicos e ópticos ou em produtos farmacêuticos, a manufatura brasileira não aparecia entre os 15 maiores parques industriais⁵⁴.

⁵²O crescimento global do valor adicionado desde 2000 é explicado principalmente pela China, cuja expansão contribuiu com 41% da elevação do total mundial.

⁵³No período 1990-2017, a participação dos setores média-alta e alta tecnologia na indústria de transformação deteriorou-se de maneira mais acentuada no início da década de 1990, chegando a 49% em 1996. Em 2005 esses setores atingiram 40%.

⁵⁴Conforme dados compilados pelo IEDI (2019).

Além dessa evolução, são apontadas evidências de especialização regressiva no comércio exterior, especialmente na pauta exportadora. Nas exportações por fator agregado, observa-se mudança estrutural significativa a partir da década de 2000, de acordo com a série histórica da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Enquanto em 1979 a participação, no total exportado, dos produtos manufaturados (43,6%) ultrapassara a participação dos produtos básicos (43,0%) pela primeira vez na série iniciada em 1964, o ano de 2010, após manutenção dessa maioria dos industrializados por trinta anos, foi marcado por retorno da superioridade dos básicos (44,6%) frente aos manufaturados (39,4%)⁵⁵.

A composição das exportações brasileiras por nível tecnológico demonstrou mudança expressiva com o crescimento da participação de produtos não industriais, de 16,6% para 41,2% entre 2000 e 2018, ao passo que a indústria de alta tecnologia baixou de 11,9% para 4,8%, também pelos dados da Secex. No mesmo período, houve perdas nas indústrias de média-alta tecnologia (23,7% para 16,2%), média-baixa tecnologia (de 16,8% para 15,1%) e baixa tecnologia (de 31,0% para 23,2%). O saldo comercial da indústria também mostra déficits de 2008 a 2018 (exceto por 2016).

Os dados sobre o desempenho da balança comercial sugerem certo vazamento de demanda por bens industrializados para o exterior recentemente. Squeff (2015) verifica, por meio de informações de 1996 a 2009 das Contas Nacionais, que o consumo intermediário brasileiro foi cada vez mais atendido por importações, havendo evidências de perda de densidade em algumas cadeias produtivas. A abertura comercial e as estratégias empresariais, especialmente das empresas transnacionais, parecem ter influenciado a expansão de componentes importados.

Com efeito, os coeficientes de abertura comercial apurados pela CNI revelam aumento da penetração das importações e de insumos importados na indústria de transformação entre 2003 e 2018, ao mesmo tempo que o coeficiente de exportações apresenta oscilações, mas mantém estagnação. Pelos dados a preços constantes, o coeficiente de penetração de importações passou de 10,3% para 18,4% entre 2003 e 2018, enquanto o coeficiente de insumos industriais importados foi de 16,6% para 24,3% no período. Já o coeficiente de exportações oscilou entre 15,7% e 15,8% nesses anos.

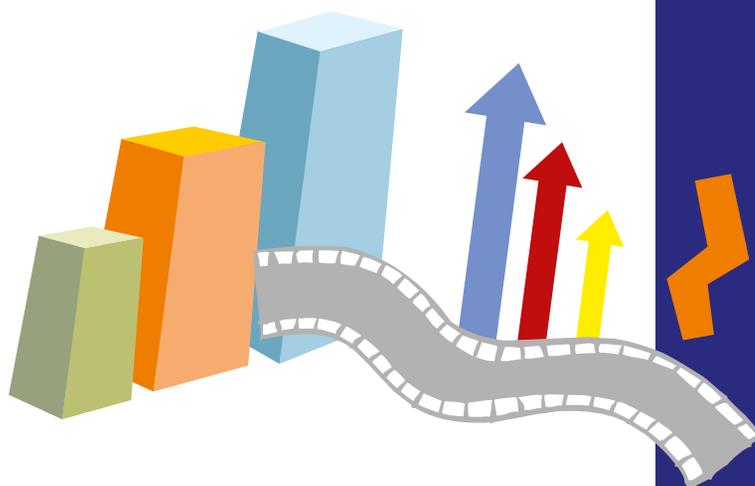
⁵⁵Esse resultado não é apenas efeito dos preços, uma vez que os produtos primários cresceram 4,7 vezes em volume de 1990 a 2016, muito acima dos produtos industrializados, com 2,1 vezes, e semi-industrializados, com 2,7 vezes, segundo o índice de quantum da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

Observa-se que existe grau relevante de abertura da economia brasileira e integração em cadeias globais de valor, mas frequentemente em elos mais básicos ou com expressiva dependência de insumos importados de maior nível tecnológico. Ainda que possa contribuir para o crescimento da produtividade, o maior uso de insumos importados pode prejudicar fornecedores locais, encadeamentos intersetoriais e o desenvolvimento tecnológico, fomentando etapas basicamente de montagem apoiadas em mão de obra menos qualificada e reduzindo a transformação industrial e o valor adicionado. A participação desses insumos é puxada por atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica.⁵⁶

Dessa forma, constitui desafio fundamental para a economia brasileira o desenho e a sustentação de políticas de desenvolvimento produtivo que modifiquem a trajetória recente. Diversas perspectivas teóricas justificam o estabelecimento de políticas de desenvolvimento produtivo ou industriais, que atuam sobre modificações na estrutura econômica e buscam atingir objetivos sociais relevantes. O desenvolvimento econômico e social, como visto, está associado à diversificação e à expansão de atividades com mais oportunidades de conhecimento e aprendizagem e retornos crescentes. Assim, as políticas de desenvolvimento produtivo estão presentes e têm ganhado relevo na economia mundial.

Além de continuamente buscar o aprimoramento do sistema produtivo e a aproximação frente às fronteiras tecnológicas, as políticas de desenvolvimento produtivo, voltadas para indústria, serviços especializados, inovação e comércio exterior, devem compor a estratégia nacional e ser harmonizadas com outras políticas, como a macroeconômica. A integração entre as políticas públicas é particularmente importante no caso brasileiro. O Brasil, como notado, apresenta necessidade de reindustrializar sua economia e melhorar sua inserção na economia mundial, fomentando mudança estrutural na economia em direção a maior geração de valor, conteúdo tecnológico e inovação, especialmente aproveitando as mudanças tecnológicas em curso na indústria mundial.

⁵⁶Em 2018, verificaram-se coeficientes de insumos industriais importados acima da média, por exemplo, em produtos químicos (40,2%), farmoquímicos e farmacêuticos (45,5%) e informática e eletrônicos (33,4%).



O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

CAETANO C. R. PENNA

Ao contrário do que pode parecer ao senso comum, os papéis relativos do Estado⁵⁷ e dos mercados na promoção do desenvolvimento econômico não são consensuais dentre os economistas. Este debate tem nuances teóricas e mesmo ontológicas, associados à escola de pensamento com que cada economista tem afinidade. Mas também tem nuances históricas: o pêndulo da história tende a oscilar conforme o espírito do tempo, e períodos quando o Estado é defendido por seu papel no desenvolvimento econômico são sempre sucedidos por períodos de liberalismo econômico (REINERT, 2016). Desde a década de 1970, o pêndulo histórico tende à posição crítica ao intervencionismo estatal e defensora de mercados livres, com um breve interstício logo após a crise financeira de 2007-8.

Do ponto de vista teórico, é possível caracterizar o debate a partir de um espectro de posições a respeito de qual a melhor estratégia para promover o desenvolvimento econômico, que vai desde o planejamento central (intervencionismo estatal) até o completo “livre-mercado” (a ausência de intervenção do Estado nos mercados). Por exemplo, economistas marxistas/marxianos ou keynesianos⁵⁸ estariam à esquerda desse espectro, defendendo o planejamento central ou o ativismo fiscal e a redistribuição de renda, respectivamente, enquanto economistas das escolas (Novo-)Clássica ou Austríaca se posicionariam à direita do espectro, rejeitando

⁵⁷Neste capítulo, “Estado” e “governo” (e suas derivações) serão usados como sinônimos, a não ser onde indicado.

⁵⁸Mais preciso seria chamá-los de “pós-keynesianos”, uma vez que existem outras escolas que derivam suas ontologias e epistemologias da interpretação dos trabalhos de John Maynard Keynes, principalmente sua *Teoria Geral* (2006 [1936]), como, por exemplo, a Neo-Keynesiana, que apresenta grandes afinidades com a Escola Neoclássica.

qualquer tipo de intervenção estatal, mesmo que temporária (CHANG, 2015). Entre os dois extremos, haveria ainda uma infinidade de posições mais moderadas, e mesmo a escola dominante de economia – a Escola Neoclássica – apresenta visão ambígua, conforme o entendimento do economista sobre a importância relativa das “falhas de mercado” (quando o livre-mercado não aloca eficientemente recursos escassos) e das “falhas de governo” (no extremo, problemas de malversação de recursos públicos por interesses políticos ou mesmo corrupção) (CHANG, 2015; MAZZUCATO; PENNA, 2016).

Pode-se dizer que a “ala dominante da escola dominante” é aquela que reconhece algum papel para o Estado, estritamente na correção de falhas de mercados, ala esta que é representada por economistas como Arrow (1951, 1962, 1974); Coase (1937, 1960); Pigou (1932); Samuelson (1954); Stiglitz (1974, 1989); Williamson (1975), entre outros. É essa a visão propagada nos livros-texto não só de economia, como também de políticas e de finanças públicas (ZEERBE JR.; MCCURDY, 1999). Em economia, por exemplo, no primeiro capítulo da oitava edição de seu best-seller, Gregory Mankiw (2017, p. 3-17) enumera “Dez Princípios da Economia”, sendo dois diretamente relacionados aos papéis do mercado e do Estado: Princípio 6: Os mercados são geralmente uma boa maneira de organizar a atividade econômica, e Princípio 7: Às vezes os governos podem melhorar os resultados dos mercados. Conforme o próprio Mankiw (2017) explica, abusando da ideia da “mão invisível do mercado”, nessa ontologia econômica, a primazia é dos mercados sobre o Estado:

Uma razão pela qual precisamos de governo é que a mão invisível só pode fazer sua mágica se o governo aplicar as regras e mantiver as instituições que são fundamentais para uma economia de mercado. [...] Outra razão pela qual precisamos de governo é que, embora a mão invisível seja poderosa, ela não é onipotente. [...] Embora a mão invisível geralmente leve os mercados a alocar recursos para maximizar o tamanho do bolo econômico, isso nem sempre é o caso. Os economistas usam o termo falha de mercado para se referir a uma situação na qual o mercado, por si só, não produz uma alocação eficiente de recursos. [...] Mesmo quando a mão invisível produz resultados eficientes, pode, no entanto, deixar disparidades consideráveis no bem-estar econômico. [...] A mão invisível não garante que todos tenham comida suficiente, roupas decentes e cuidados de saúde adequados. Essa desigualdade pode, dependendo da filosofia política, exigir intervenção do governo. (p. 12, tradução livre).

Foi o economista britânico Adam Smith quem originalmente utilizou – em apenas duas instâncias – a metáfora da “mão invisível”: primeiro em sua *Teoria dos Sentimentos*

Morais (1759), para se referir a resultados de ações egoístas de um senhorio que casualmente avançam os interesses da sociedade, e depois em *A Riqueza das Nações* (1776), quando discorre a respeito das ações autointeressadas de um capitalista que resultam em benefício econômico para a sociedade. Mas é outra passagem da obra-prima de Adam Smith que fundamenta a visão da primazia ontológica dos mercados e dos processos de troca, assumindo uma certa “propensão” que definiria a natureza humana:

A divisão do trabalho decorre de uma propensão na natureza humana para [...] negociar, barganhar e trocar uma coisa por outra [...] É comum a todos os homens e não se encontra em nenhuma outra raça de animais, que parece não conhecer nem isto nem qualquer outra espécie de contrato [...] Ninguém viu um cão fazer uma troca justa e deliberada de um osso por outro com outro cão. (SMITH, 1776, p. 13-14)

Ou seja, seria esta propensão inata à troca que definiria os seres humanos e que faria surgir, “naturalmente” (STIGLITZ, 1992 *apud* CHANG, 2002), os mercados. Esta visão prevaleceu no cânone principal da economia, que inclui não apenas a escola Neoclássica, como também a Neo-Keynesiana e a Neo-Institucionalista. De fato, a este respeito, um dos pais da também chamada “Nova Economia Institucional”, Oliver Williamson (1975, p. 20), é categórico: “no início, eram os mercados”. Segundo o autor explica em rodapé, esta seria apenas uma premissa de conveniência, para elaborar um quadro analítico sobre “falhas organizacionais”, dentre as quais se incluiriam as falhas de mercado. Mas assumir a primazia – ou melhor, a supremacia – do mercado sobre todas as demais instituições, inclusive o Estado, traz implicações de ordem prática. Conforme explica Chang (2002), é essa a visão por trás de posições favoráveis a um “Estado Mínimo” (NOZICK, 1974) ou à total liberalização dos mercados (FRIEDMAN, 1962).

Todavia, o surgimento natural ou espontâneo dos mercados não se verifica na história. E a importância dos mercados como instituição econômica fundamental para alocação de recursos escassos só se verifica a partir do surgimento do sistema capitalista. Estes são pontos centrais da obra-prima de Karl Polanyi (2012 [1944]), *A Grande Transformação*, que em certos trechos contesta diretamente os argumentos de Adam Smith:

A divisão do trabalho, fenômeno tão antigo como a própria sociedade, decorre de diferenças inerentes a factos como o sexo, a geografia e as qualidades individuais, e a alegada propensão humana para negociar, permutar ou trocar umas coisas por outras é quase inteiramente apócrifa. Embora a história e a etnografia conheçam diversas espécies de economia – incluindo, as mais das vezes, a instituição do

mercado –, não conhecem qualquer economia anterior à nossa que tenha sido, aproximadamente sequer, controlada e regulada pelos mercados. (POLANYI, 2012 [1944], p. 265)

Em contraste à versão apócrifa sobre o surgimento natural dos mercados, e o consequente surgimento do Estado como medida corretiva para uma “falha de mercado”, o que se verifica historicamente é o contrário. Na história do capitalismo, o Estado foi e é responsável por estabelecer direitos-e-deveres que definem os limites do mercado (CHANG, 2002). Além disso, o mercado está inserido (‘embedded’) em instituições sociais, políticas e culturais (GRANOVETTER, 1985; EVANS, 1995) que definem sua fronteira de atuação, tais como: lei e ordem pública; execução de contratos; direitos de propriedade; bens públicos; condições de conduta e regulamentações econômicas⁵⁹. Polanyi (2012 [1944]) é categórico ao afirmar que mesmo na Inglaterra, berço do capitalismo, a economia do livre-mercado (o que o autor chama de “economia do *laissez-faire*”) foi produzida pela ação deliberada do Estado:

A via do mercado livre foi aberta e manteve-se aberta graças ao aumento constante de um intervencionismo organizado e controlado centralmente. Tornar a ‘simples e natural liberdade’ de Adam Smith compatível com as exigências de uma sociedade humana revelava-se uma tarefa extremamente intrincada. [...] E contudo, todas estas praças-fortes da interferência governamental eram construídas com o propósito de organizar esta ou aquela simples liberdade – a da terra, do trabalho ou da administração municipal. [...] a introdução dos mercados livres, longe de pôr fim às exigências de controlo, regulação e intervenção, expandiu imenso o seu domínio. [...] Assim, até mesmo aqueles que desejavam mais ardentemente libertar o Estado de todas as obrigações desnecessárias e cuja filosofia reclamava em todos os aspetos a limitação das atividades do Estado, não puderam fazer outra coisa que não fosse atribuir a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos e instrumentos requeridos pela instauração do *laissez-faire*. (POLANYI, 2012 [1944], p. 489-490)

A necessidade do intervencionismo estatal para forjar um livre-mercado também se verifica na história econômica do Estados Unidos, onde foi por iniciativa do Estado que se estabeleceram direitos de propriedade, se construíram infraestruturas críticas (ferrovias, telégrafos,

⁵⁹Por exemplo, reforma agrária, legislação de trabalho infantil e de imigrantes, redes de infraestrutura, financiamento de P&D, lei de propriedade intelectual (sistema de patentes), tarifas aduaneiras são todas instituições que moldam os limites do que é transacionável nos mercados.

posteriormente também rodovias), se investiu na pesquisa agrícola que permitiu a revolução verde (CHANG, 2002), e posteriormente se desenvolveram projetos de pesquisa e desenvolvimento nas áreas aeroespaciais e de defesa que resultaram em tecnologias de propósito geral⁶⁰ (RUTTAN, 2008) e nas principais tecnologias de comunicação e informação (MAZZUCATO, 2014). Na verdade, a industrialização estadunidense foi feita através de políticas de proteção à indústria nascente, principalmente tarifas aduaneiras – a despeito da sugestão por parte da Inglaterra de que seria mais vantajoso para sua ex-colônia adotar o livre-comércio (REINERT, 2016).

Chang (2002) deixa claro que contestar a supremacia dos mercados (sobre outras instituições, como o Estado) não é mera querela teórica ou busca pela verdade histórica: essa premissa apócrifa traz consequências fundamentais sobre como compreendemos o desenvolvimento econômico e sobre quais políticas o Estado deve empreender para promovê-lo.

Este capítulo busca, justamente, contrapor a justificativa e o receituário para intervenção estatal desde a perspectiva das “falhas de mercado” com a justificativa e o receituário de outras perspectivas (seção 2): o pós-keynesianismo, o desenvolvimentismo clássico, e o neoschumpeterianismo (ou economia evolucionária). A seção 3 discute a crítica da teoria das falhas de mercado ao papel estatal, centrada na noção de “falhas de governo”, argumentando que esta crítica, de natureza teórico-conceitual, não deve significar o fim de agências e instituições estatais (visão do “Estado mínimo”), mas sim a necessidade de aperfeiçoar as estruturas e instituições estatais em sinergia com as instituições de mercado. A última seção conclui, trazendo breves considerações para o projeto de desenvolvimento brasileiro.

O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO PARA ALÉM DA CORREÇÃO DE FALHAS DE MERCADO⁶¹

Para a escola Neoclássica, o Estado tem um papel passivo no desenvolvimento: qual seja, o da correção de falhas de mercado. As falhas de mercado seriam “imperfeições”

⁶⁰As tecnologias de propósito geral são caracterizadas por sua aplicabilidade universal (a diversos setores), capacidade de melhoria contínua (em termos de custo-performance) e fertilidade inovadora (potencial de gerar outras inovações). Exemplos incluem: motor a vapor, eletricidade, motor a combustão interna, computadores e semicondutores, internet, biotecnologia, nanotecnologia, inteligência artificial, dentre outras.

⁶¹Esta seção é baseada em Mazzucato e Penna (2015; 2016).

(SAMUELSON; NORDHAUS, 2009 [1948]) que distanciam um mercado real do modelo teórico dos mercados perfeitos ou competitivos. Ainda que utilizado de maneira solta por muitos economistas, uma falha de mercado é um conceito bastante específico, relacionado ao que se convencionou chamar de Primeiro Teorema Fundamental (PTF) da Economia do Bem-Estar (um ramo da escola Neoclássica) (ARROW, 1951). O PTF afirma que, sob certas condições, todos os equilíbrios de um mercado competitivo são ‘eficientes de Pareto’ – situação na qual não é possível melhorar a situação (bem-estar) de um agente sem piorar a situação de, ao menos, outro agente. O PTF demonstra com base na lógica dedutiva – partindo de premissas para chegar a uma conclusão – o *insight* proposto por Adam Smith (1776) com sua metáfora da mão invisível: agentes tomando decisões racionais autônomas e autointeressadas levam a um resultado (equilíbrio) desejável do ponto de vista social. É um resultado poderoso, que destaca como mercados perfeitamente competitivos são “ótimos” alocadores de recursos escassos. Existe um porém: as premissas que levam a esse resultado são bastante restritivas.

Quais são essas premissas ou condições que levam a um equilíbrio de mercado Pareto-eficiente? Embora essas premissas sejam muitas vezes implícitas na discussão do PTF, e diferentes autores as formulem de diferentes maneiras (FELDMAN, 2017; HAMMOND, 1998; LEYDYARD, 2008), pode-se afirmar que mercados são os alocadores de recursos mais eficientes sob três condições, que se desdobram em seis premissas específicas⁶² (MAZZUCATO; PENNA, 2015c; 2016):

- 1. Há um (a) conjunto completo de mercados, de modo que (b) todos os bens e serviços fornecidos / demandados são negociados a preços de mercado (c) conhecidos publicamente (informação perfeita);
- 2. Todos os (d) consumidores e produtores são racionais e (e) se comportam de forma competitiva (todos os agentes são tomadores de preços e não têm poder de mercado); e
- 3. (f) Existe um equilíbrio.

Sob estas três condições, a alocação de recursos pelos mercados é ‘Pareto-eficiente’: ou seja, aos preços de equilíbrio de mercado, todo consumidor tem sua demanda satisfeita; todo produtor tem sua produção realizada. Isto significa que qualquer modificação nessa situação

⁶² Alguns autores, como Hammond (1998) apontam que a não saciedade local de preferências dos consumidores (o que significa que os consumidores têm as chamadas “preferências bem-comportadas”) é uma condição adicional para se alcançar um equilíbrio Pareto-eficiente.

de equilíbrio prejudicaria ao menos um agente. As chamadas falhas do mercado ocorrem quando alguma dessas condições é violada: nesses casos, a alocação de recursos por mercados é ineficiente e uma intervenção governamental poderia melhorar a situação de algum agente sem prejudicar outro. Segundo os economistas neoclássicos, é apenas na presença de falhas de mercado que uma intervenção governamental se justifica. Distintas interpretações sobre as fontes da falha de mercado levam a diferentes esquemas para sua correção: “preços errados” (por exemplo, quando a produção ou consumo de um bem não reflete seu custo social) justificaria a instituição de um imposto (por exemplo, para cobrir os custos de poluição); “ausência de mercado” (por exemplo, para bens públicos como o conhecimento) justificaria a instituição de um mercado via direitos de propriedade (por exemplo, o sistema de propriedade intelectual e patentes); ou “sinalização do mercado”, que neste caso demandaria a não intervenção no mercado assumindo que em algum momento as forças de mercado gerarão sinais que motivarão a correção das falhas pelos próprios agentes.

Assim, essa percepção de ordem teórica traz também implicações práticas importantes: é esta teorização que dá as bases para os processos de desregulamentação dos mercados. Caso paradigmático é o processo iniciado por Ronald Reagan nos EUA na década de 1980, que culminou com a Ordem Executiva 12.866, assinada por Bill Clinton, determinando que agências federais devem promulgar novas regulamentações apenas quando exigidas por lei ou por necessidade pública, “como falhas materiais dos mercados privados para proteger ou melhorar a saúde e a segurança do público, o meio ambiente ou o bem-estar do povo americano. Ao decidir se e como regular, as agências devem avaliar todos os custos e benefícios das alternativas regulatórias disponíveis, incluindo a alternativa de não regular [...]” (UNITED STATES, 1993, n. p.). Isto é, o imperativo da análise de custo-benefício (de natureza estática) para avaliação de políticas públicas é a consequência mais visível da teoria das falhas de mercado.

Para entender como essa teoria geral das falhas de mercado se desdobra em um receituário de intervenção estatal específico, é preciso entender os tipos de falhas de mercado. Existe uma multiplicidade de tipos de falhas de mercado, mas é possível resumir as principais em cinco grandes categorias (LEDYARD, 2008; MAZZUCATO; PENNA, 2015c): (1) externalidades negativas (de consumo ou produção), situações que geram um custo social não refletido no sistema de preços ou para as quais não há um mercado; por exemplo, poluição do ar ou

⁶³ A não rivalidade significa que o consumo do bem público não diminui a quantidade disponível deste bem; a não exclusividade significa que não é possível excluir alguma pessoa (ou grupos de pessoas) do consumo do bem (a não ser que se crie alguma instituição para torná-lo exclusivo, por exemplo, direitos de propriedade sobre esse bem).

mudanças climáticas; (2) bens públicos (externalidades positivas ou de rede), caracterizados pela não rivalidade e a não exclusividade do consumo⁶³, e, portanto, para os quais não há mercados ou preço de equilíbrio, como no caso do ar puro ou do conhecimento (STIGLITZ, 1989); (3) comportamentos não competitivos, ou seja, situações em que a concorrência é limitada e algum agente tem poder de influenciar os preços, de modo que o preço de equilíbrio leva a não satisfação de toda demanda ou oferta, como por exemplo nos monopólios (mercados com apenas um produtor) e monopsonios (mercados com apenas um consumidor); (4) assimetrias de informação, que resultam em imperfeições no sistema de preços e assim em situações de não equilíbrio, como, por exemplo, nos mercados de crédito bancário (não há informações abertas sobre quais seriam os bons/maus pagadores ou projetos de investimento) ou de carros usados (é difícil diferenciar entre o carro bem/mal cuidado) (AKERLOF, 1978; STIGLITZ; WEISS, 1981); e (5) falhas de coordenação, que surgem da tendência dos agentes agirem de maneira pro-cíclica, por exemplo, aumentando os investimentos produtivos em períodos de crescimento e contingenciando-os em períodos de crise. Para os fins da exposição a seguir, pode-se subsumir os tipos (2) e (3) em uma mesma categoria. O restante desta seção utiliza cada uma dessas quatro categorias “gerais” de falhas de mercado como base para apresentar visões alternativas sobre o papel – ativo – do Estado no desenvolvimento econômico.

Falhas de coordenação

Uma das principais características de economias capitalistas é sua instabilidade que se traduz em ciclos de curto, médio e longo prazos (FREEMAN; LOUÇÁ, 2001; PEREZ, 2002; SCHUMPETER, 1939), quando períodos de prosperidade econômica são seguidos por períodos de recessão ou crise. É este caráter cíclico que leva a falhas de coordenação, que surgem porque os agentes são incapazes de coordenar suas expectativas mutuamente e em relação ao ciclo de negócios, ora investindo demais (nos períodos de prosperidade) ou de menos (nos períodos de crise). Em especial, o subinvestimento nos períodos de crise intensificam a própria crise, uma vez que os agentes não percebem que um aumento dos investimentos ou empréstimos poderia ajudar a recuperar a economia (LEVY-YEYATI; MICCO; PANIZZA, 2004). Um exemplo típico é a pró-ciclicidade da aversão ao risco dos agentes financeiros, que faz com que os empréstimos alcancem seu ápice durante o *boom* econômico e despenquem na recessão. Como o Estado seria neutro ao risco, as falhas de coordenação dariam luz a um papel estatal contracíclico, de absorção do risco sistêmico durante a crise (GUTIERREZ *et al.*, 2011; MAZZUCATO; PENNA, 2016). Em termos práticos, isto significa que o investimento público pode fornecer um estímulo fiscal de curto prazo para investimentos que mantenham a economia funcionando.

Esta perspectiva centrada nas falhas de coordenação distorce o papel do Estado como provedor de estímulo fiscal, ao desconsiderar questões de ordem empírica, particularmente o processo de financeirização e de “curtoprazismo” da economia (DORE, 2008; EPSTEIN, 2005; HALDANE, 2016; KRIPPNER, 2005; LAZONICK, 2013). Recentemente, os ciclos econômicos foram exacerbados por mercados financeiros disfuncionais que se concentram em ganhos especulativos, mesmo durante períodos de prosperidade (MAZZUCATO, 2013; MAZZUCATO; PENNA, 2015c). Assim, a questão não seria tanto que os agentes privados são avessos ao risco, mas que eles se tornaram cada vez mais especulativos. Este é um ponto feito por Keynes em meio à grande depressão dos anos 1930: “Os especuladores podem não causar dano quando são apenas bolhas num fluxo constante de empreendimento; mas a situação torna-se séria quando o empreendimento se converte em bolhas no turbilhão especulativo. Quando o desenvolvimento do capital em um país se converte em subproduto das atividades de um cassino, o trabalho tende a ser malfeito” (KEYNES, 1996 [1936], p. 168).

Economistas pós-keynesianos como Hyman Minsky ressaltaram justamente que os tipos de instituições financeiras de uma economia são fundamentais para o bom funcionamento da economia real. Algumas estruturas seriam conducentes ao que Keynes chama de “desenvolvimento do capital” da economia, isto é, para o desenvolvimento das estruturas produtivas, dentre as quais se incluem equipamentos, tecnologias (abrangendo as capacitações dos agentes) e infraestrutura pública (MINSKY, 1992). No entanto, o desenvolvimento de capital é dificultado quando o financiamento especulativo visa a ganhos de curto prazo e de baixo risco através de transações de valores mobiliários e outros tipos de investimentos que representam, em verdade, “esquemas de pirâmide” (WRAY, 2012, p. 310). O surgimento dessa nova estrutura financeirizada e voltada para o curto prazo nos anos 1970 levou Minsky a chamar o período atual de “Capitalismo do Gestor de Dinheiro”; estrutura essa que inibe o desenvolvimento do capital da economia por exacerbar a instabilidade da economia real e a volatilidade dos preços dos ativos ((MINSKY; WHALEN, 1996; PAPADIMITRIOU; WRAY, 1998). Portanto, em seu ativismo fiscal, o problema a ser tratado não é tanto a aversão ao risco que leva a uma descoordenação de expectativas, mas sim a financeirização e a especulação que prejudicam o desenvolvimento econômico (MAZZUCATO; PENNA, 2015c).

Frente a essa arquitetura financeira especulativa, o papel do Estado pode significar uma reforma do sistema financeiro, para promover o investimento privado na economia real, ou pode tomar a forma de políticas fiscais expansionistas, o que Keynes chamou de “socialização dos investimentos: “Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos

⁶⁴Nesta mesma passagem, Keynes se prontifica em esclarecer que isso não significa estabelecer um sistema socialista ou de planejamento central.

investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada” (KEYNES, 1996 [1936], p. 345)⁶⁴. Cabe por fim ressaltar que o foco da política fiscal expansionista de Keynes não era um aumento dos investimentos (ou da formação bruta de capital fixo) *per se*. Seu foco era o pleno emprego dos fatores, especialmente do “fator trabalho” – ou seja, dos trabalhadores (TCHERNEVA, 2008).

Externalidades positivas e situações não competitivas: bens públicos, externalidades de rede, monopólios naturais

Estes tipos de falhas de mercado podem ser agrupados em uma mesma categoria, pois eles levam a uma lacuna de investimentos produtivos específicos, que tendem a ter um longo prazo de maturação (por exemplo, na produção de bens públicos – inclusive infraestruturas críticas –, de novo conhecimento, ou em projetos intensivos em capital ou com retornos crescentes de escala (que tendem a criar estruturas de monopólio⁶⁵). Quando isto ocorre, o mercado não é um alocador eficiente de recursos, por conta de uma escassez de oferta e, portanto, a intervenção do Estado seria justificada. Além de estimular o investimento na produção dos bens escassos, o Estado também pode intervir (indiretamente) em mercados com estruturas não competitivas para promover a entrada de novos agentes, e, assim, fomentar a concorrência, aumentar a oferta e diminuir o preço de equilíbrio. Do ponto de vista da teoria das falhas de mercado, o papel do Estado aqui seria, justamente, o de promover a concorrência para que a economia venha a alcançar um equilíbrio de Pareto. Trata-se, mais uma vez, de uma justificativa para um papel passivo do Estado, centrado em uma visão estática do desenvolvimento.

Para contrapor esta visão e mais uma vez destacar o papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento do capital da economia, cabe invocar os trabalhos de Schumpeter (1934 [1912]; 1942; 2002 [1912]) e economistas desenvolvimentistas. Em uma de suas obras-primas apropriadamente intitulada *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Schumpeter (1934 [1912]) argumenta que o desenvolvimento econômico é um processo endógeno descontínuo, fruto do que chamou de “novas combinações” – isto é, aquilo que

⁶⁵Convencionou-se chamar esse tipo de mercados de “monopólio natural”.

atualmente chamamos de inovações. Esta visão é contrária à perspectiva neoclássica, segundo a qual as tecnologias são exógenas ao sistema econômico. Segundo Schumpeter, essas novas combinações perturbam o equilíbrio econômico vigente a partir de dentro. Some-se a isso o fato de que, do ponto de vista do empreendedor ou da corporação, o objetivo de introduzir novas combinações é a criação de rendas monopolistas – ou o que Reinert (2016) chama de “rendas schumpeterianas”. O que significam esses dois fatos? Que o desenvolvimento econômico constitui mover a economia para longe de um estático equilíbrio de mercado Pareto-eficiente! Se o papel do Estado é corrigir a falha de mercado e alcançar um equilíbrio competitivo, matando as rendas schumpeterianas, então esse papel está em desacordo com a promoção do desenvolvimento econômico de fato.

É interessante que o trecho de *Teoria do Desenvolvimento Econômico* mais crítico a essa visão estática do desenvolvimento só foi publicado na edição original (em alemão) da obra de Schumpeter. Trata-se do sétimo capítulo da obra, que ficou “perdido” por quase 90 anos e veio à tona em inglês em forma de artigo. Nesse capítulo, Schumpeter aponta para a limitação da perspectiva estática da economia dominante que vê o desenvolvimento como um processo exógeno:

Nosso resultado mais importante é que tal desenvolvimento econômico realmente existe. [...] Essa concepção é o contrário de uma explicação alternativa que pode ser expressa da seguinte maneira: um equilíbrio econômico, uma vez alcançado, será mantido, desde que não haja distúrbio vindo do exterior. [...] Em outras palavras, [nesta perspectiva estática] não há desenvolvimento econômico verdadeiro, nenhum desenvolvimento proveniente da economia em si, mas apenas um desenvolvimento que esteja de acordo com um padrão imaginário ou não. [...] Segundo essa concepção, o puramente econômico desempenha apenas um papel passivo no desenvolvimento. As leis econômicas puras descrevem um comportamento particular dos agentes econômicos, cujo objetivo é alcançar um equilíbrio estático e restabelecer tal estado após cada perturbação. [...] É verdade que esse modo de pensar corresponde aos princípios fundamentais da economia estática. Permite a formulação precisa de leis estáticas [...] No entanto, sustentamos que a concepção descrita não é suficiente para explicar o verdadeiro desenvolvimento da economia. (SCHUMPETER, 2002 [1912], p. 96-97)

A promoção do desenvolvimento econômico requer um papel ativo do Estado. Este papel pode tomar diferentes formas, analisadas por diversos economistas desenvolvimentistas clássicos, como Furtado (1961); Gerschenkron (1962); Hirschman (1958); Nurkse (1966); Prebisch (1950); Singer (1950). A associação entre desenvolvimento econômico e mudanças

tecnológicas (inovações) está presente na chamada “hipótese do emparelhamento” (*catching up hypothesis*), expressa por Abramovitz (1986, p. 390) da seguinte maneira: “Os países tecnologicamente atrasados têm o potencial de gerar crescimento mais rapidamente que os países mais avançados, desde que suas capacidades sociais estejam suficientemente desenvolvidas para permitir a exploração bem-sucedida de tecnologias já empregadas pelos líderes tecnológicos”. A chave nessa definição são as “capacidades sociais”, uma variável que é difícil de medir, mas que inclui competências científicas, técnicas e tecnológicas, e instituições políticas, comerciais, industriais e financeiras (MAZZUCATO; PENNA, 2015c). De fato, Nurkse (1966), Prebisch (1950), Singer (1950), entre outros, teorizaram sobre problemas de (falta de) industrialização, desequilíbrios nos termos de troca e disponibilidade insuficiente de capital em países subdesenvolvidos, fornecendo bases teóricas para estratégias de desenvolvimento ativas orientadas por investimentos e políticas estatais. Neste papel estatal se incluiriam, portanto, investimentos produtivos para promover tanto a chamada “substituição de importações”, como também a entrada de empresas nacionais em mercados internacionais – isto é, o apoio à exportação (o que muitas vezes ocorre por meio da criação de “campeões nacionais”).

Informação assimétrica

Talvez o mercado mais fortemente afetado por assimetrias de informações seja o de crédito, principalmente no que diz respeito ao financiamento a pequenas e médias empresas (PMEs) e a projetos de pesquisa, desenvolvimento (P&D) e inovação. De fato, PMEs costumam encontrar dificuldades na obtenção de financiamento externo (seja por ausência de acesso ao crédito, seja por alto custo de capital), devido à falta de garantias e colaterais ou de um histórico de investimentos lucrativos. A falta de crédito para PMEs pode ser ainda pior no caso de *start-ups* (empresas de base tecnológica) (TCHOUVAKHINA, 2013). Isto porque projetos de inovação em si também apresentam problemas na obtenção de financiamento externo, devido a incertezas econômicas e técnicas associadas ao processo de inovação: ao contrário do risco, a incerteza não pode ser minimizada com ferramentas de gestão, pois não há como atribuir probabilidade de sucesso ou de fracasso ao projeto (KNIGHT, 1921).

Estes são casos de assimetria de informação, pois o emprestador não sabe qual o perfil de crédito do tomador (PMEs), nem o perfil de risco do projeto de inovação. Nesta situação, a teoria das falhas de mercado explica que bons pagadores e bons projetos serão “selecionados adversamente” por credores avessos ao risco (AKERLOF, 1978; STIGLITZ; WEISS, 1981). Projetos de P&D e inovação são afetados ainda pelo fato de o conhecimento gerado por eles apresentar características de um “bem público” (não rival, não exclusivo) e

frequentemente resultam em externalidades positivas (transbordamento do conhecimento para outros agentes). Esses projetos geram novo conhecimento, que não pode ser totalmente apropriado pelo investidor original, já que este não pode perfeitamente “excluir” outros agentes do uso do conhecimento em benefício próprio (na ausência de um sistema de propriedade intelectual, mas mesmo no caso deste sistema existir, a cópia não autorizada é uma possibilidade para os concorrentes). Os agentes privados tendem a subinvestir em P&D e inovação não só porque não conseguem capturar plenamente seus benefícios, o que compensaria os custos de desenvolvimento e os altos investimentos, mas também porque lhes falta informação e conhecimento técnico sobre o projeto em si (MAZZUCATO; PENNA, 2015c). Tais situações justificam a intervenção estatal, por exemplo, criando um sistema de propriedade intelectual que permita a apropriação dos benefícios associados ao novo conhecimento. Também justificam o direcionamento do financiamento público a pequenas e médias empresas, sejam elas de base tecnológica ou não, e ao desenvolvimento de tecnologias específicas (o que críticos chamam de “seleção de vencedores”/ *picking winners*).

Este foco no tamanho das empresas *per se* encobre parte da questão. Primeiramente, porque nem todas as pequenas empresas enfrentam restrição de crédito, e nem todas contribuem da mesma maneira para o desenvolvimento econômico. Isto é, uma política “tamanho único” para todas as pequenas empresas pode não levar ao objetivo final de promover o desenvolvimento do capital da economia. Não há evidências sistemáticas de uma relação entre tamanho da empresa e crescimento econômico (HALTIWANGER; JARMIN; MIRANDA, 2013). Além disso, as pequenas empresas parecem menos produtivas do que as maiores, devido a problemas de gestão (BLOOM; VAAN REENEN, 2007). O desafio para uma política ativa de desenvolvimento para pequenas empresas não é fornecer crédito em abundância para toda e qualquer PMEs, mas o de identificar e apoiar as chamadas “gazelas” (BIRCH; MEDOFF, 1994; NIGHTINGALE; COAD, 2014): jovens empresas de alta tecnologia, que muitas vezes são realmente minúsculas. Nutrir esse grupo requer tanto capital financeiro (na forma de capital de risco) quanto capital social e competência técnica (MAZZUCATO; PENNA, 2015c).

Ademais, os economistas neoschumpeterianos mostraram que a falta de financiamento à inovação não é uma questão de assimetrias de informação, que pressupõe que alguma parte conhece as chances de um projeto de inovação ter sucesso ou fracassar e outra não (MAZZUCATO; PENNA, 2015c). Porque a inovação é um empreendimento que não é apenas arriscado, mas fundamentalmente incerto (KNIGHT, 1921), ninguém conhece as “probabilidades” do sucesso. A inovação requer financiamento, mas o tipo de financiamento recebido afeta os tipos de investimentos realizados (O’SULLIVAN, 2004; MAZZUCATO, 2013): de fato, a inovação requer financiamento comprometido, paciente

e de longo prazo. Mas, do ponto de vista da teoria das falhas de mercado, qualquer tipo de financiamento e até isenção de impostos ajudaria no apoio às PMEs de alta tecnologia e ao desenvolvimento da inovação.

Externalidades negativas

Problemas sociais e ambientais são muitas vezes caracterizados como falhas de mercado⁶⁶: são consequências negativas da produção, consumo ou descarte de certos bens. Os economistas as chamam de “externalidades negativas”, pois seus custos não se refletem nos preços de mercado. Não há preço de equilíbrio, pois não há mercado para externalidades negativas. Como solução para esse tipo de falha de mercado, alguns economistas sugerem mais uma vez um tipo de intervenção passiva do Estado, seja através da criação de mecanismos de mercado (por exemplo, criação de mercados artificiais para carbono, ou de imposto sobre carbono), seja por meio de “políticas tecnológicas neutras” (por exemplo, incentivos fiscais), que não favoreçam certos agentes e setores em detrimento de outros (MAZZUCATO; PENNA, 2015c).

Entretanto, nada garante que uma falha de mercado desse tipo, quando corrigida, continue a causar problemas sociais e ambientais, reforçando uma trajetória de desenvolvimento destrutiva. Em *A Grande Transformação*, (POLANYI (2012 [1944]) já apontava para o problema de deixar a solução para os desafios sociais e ambientais a cargo das forças de mercado: “Permitir que seja exclusivamente o mecanismo do mercado a governar o destino dos seres humanos e o seu meio natural, ou até mesmo, na realidade, a determinar o montante e a utilização do poder de compra, teria por resultado a destruição da sociedade. [...] Os mercados do trabalho, da terra e da moeda são, evidentemente, essenciais na economia de mercado. Mas nenhuma sociedade seria capaz de suportar, ainda que pelo mais breve período de tempo, os efeitos de um sistema assim, baseado em ficções grosseiras, se tanto a sua substância humana e natural como a sua organização comercial não fossem protegidas contra as devastações do moinho satânico” (p. 331-333).

Em oposição a essa visão passiva do papel do Estado na mitigação ou solução de problemas sociais, estão as contribuições de economistas neoschumpeterianos que desenvolveram e desenvolvem a abordagem das “políticas orientadas por missões” (ver,

⁶⁶Por exemplo, em seu relatório seminal sobre a economia das mudanças climáticas, Lorde Stern (2007), cravou que “as mudanças climáticas são a maior falha de mercado que o mundo já viu e que interage com outras imperfeições do mercado”.

por exemplo, FORAY; MOWERY; NELSON, 2012; KATTEL; MAZZUCATO, 2018; MAZZUCATO, 2018; MAZZUCATO; PENNA, 2015b). Esse tipo de política não visa recolocar a economia em um equilíbrio estático, mas redirecioná-la em uma nova trajetória de desenvolvimento que contribua com a resolução do problema (a “missão” a ser alcançada). São definidas como políticas que se valem do conhecimento (científico) para resolver problemas específicos (ERGAS, 1987). Mazzucato (2014, 2016) mostra como é um Estado ativo – que ela chama de “Estado Empreendedor” – que coloca a economia em uma nova e superior trajetória de desenvolvimento através dessas políticas orientadas por missões. Em estudos de caso detalhados, Mazzucato (2014) mostra como foram as agências estatais que estiveram por trás da concepção e dos investimentos que levaram ao estabelecimento de tecnologias de propósito geral, como o sistema de produção em massa estadunidense, as tecnologias de aviação, as tecnologias espaciais, as tecnologias de comunicação e informação, a Internet e a energia nuclear. As missões que levaram a estas tecnologias são diferentes das missões contemporâneas que endereçam os grandes desafios sociais (FREEMAN, 1996; KATTEL; MAZZUCATO, 2018). Mas uma coisa ambas têm em comum: a lógica que as justifica passa longe da teoria das falhas de mercado.

DAS FALHAS DE MERCADO ÀS CRÍTICAS À INTERVENÇÃO ESTATAL

Reinert (1999), citando Hirschman (1991), explica que a crítica à intervenção estatal na economia com vistas ao desenvolvimento econômico toma a forma de três argumentos gerais:

- (a) perversidade da intervenção: isto é, toda tentativa estatal de melhorar a ordem social ou econômica terá o efeito contrário;
- (b) futilidade da intervenção: toda tentativa estatal está fadada ao fracasso; e
- (c) perigo da intervenção: isto é, toda tentativa estatal de melhorar a ordem social ou econômica trará consigo tamanhos custos que colocará a perigo os benefícios já alcançados pelo mercado. Estes argumentos estariam presentes na crítica à intervenção estatal associada à teoria das falhas de mercado.

A teoria das falhas de mercado oferece uma justificativa normativa limitada para a intervenção estatal na economia e um arcabouço prático sobre como implantar e avaliar

políticas públicas (basicamente, através de análises *ex ante* de custo-benefício). Entretanto, para alguns autores – nomeadamente, da escola das Escolhas Públicas (Public Choice School), a existência de uma falha de mercado é razão necessária, mas não suficiente para justificar a intervenção estatal. A suficiência viria se e somente se os benefícios em bem-estar social da intervenção forem maiores do que os custos da intervenção – e aqui se incluiriam não apenas os custos de se implantar e avaliar a política, mas também aqueles associados ao que se convencionou chamar de “falhas de governo” (TULLOCK *et al.*, 2002). As falhas de governo seriam de quatro tipos:

1. Repressão financeira e *crowding out* (FRIEDMAN, 1979; HEMMING; KELL; MAHFOUZ, 2002; MCKINNON, 1973): esta falha de governo é uma hipótese teórica, derivada de modelos de crescimento neoclássico, segundo a qual necessariamente expulsam o investimento privado, seja diretamente, ao abocanhar a poupança nacional (que seria necessária para o investimento), seja indiretamente, ao levar a um aumento de taxas de juros e de câmbio;
2. Má alocação de recursos: Krueger (1990, p. 3) argumentou que, historicamente, “programas governamentais de investimento eram altamente ineficientes e desperdiçadores [e] levaram a altas taxas de inflação, com consequências para alocação de recursos, poupança e alocação de investimento privado”. Ela também afirma que a má alocação de recursos pelo setor público é muitas vezes acompanhada de “corrupção visível e em grande escala” que beneficia os membros mais abastados da sociedade. Em suma, a crítica da má alocação de recursos devido a vieses políticos afirma que a intervenção estatal pública politiza a alocação de recursos e reduz a eficiência da alocação de recursos, não resolvendo, portanto, a falha de mercado.
3. Incapacidade de selecionar vencedores (FALCK; GOLLIER; WOESSMANN, 2011; GRANT, 1982; NELSON; LANGLOIS, 1983): segundo esta crítica, o Estado seria incapaz de selecionar as melhores oportunidades de investimento (em empresas ou projetos de tecnologia), pois não teria a capacitação, o conhecimento, as informações e os incentivos para fazê-lo. Essa visão argumenta que políticos e burocratas seriam gestores ruins ou tendenciosos e careceriam da disciplina fornecida pelos mercados. Portanto, as tentativas governamentais de escolher os vencedores ignorariam “as deficiências do governo na previsão de mudanças industriais e no gerenciamento da atividade empreendedora, e as lições da experiência passada” (GRANT, 1982, p. 29).
4. Estruturas estatais/governamentais ineficientes: aqui o problema seria de relação principal-agente, em que o principal são os cidadãos (que teriam interesse no desenvolvimento econômico) e os agentes são os políticos (interessados em sua reeleição, e burocratas, que agiriam em interesse próprio). Trata-se de uma visão cínica a respeito

das motivações de políticos e servidores públicos. A estrutura ótima do principal-agente de governança em uma agência estatal deveria isolar a administração da influência de outras partes interessadas (do setor privado) engajadas na busca de renda ((KRUEGER, 1974), e que estariam dispostas a usar pressão política e até suborno para obter benesses.

Mazzucato e Penna (2016) argumentam que estas críticas não podem ser assumidas *a priori* com base em modelos teóricos, e sim verificadas empiricamente. Além disso, a possibilidade de ocorrerem tais “falhas de governo” não deveria ser vista como uma justificativa para minimizar o aparelho e as instituições estatais, mas traz, sim, implicações para a forma como o setor público deve ser estruturado: não em oposição às forças do mercado, mas complementarmente a elas. O Estado deve fazer escolhas coordenadas com a iniciativa privada, para mitigar potenciais problemas de *crowding out* e maximizar os efeitos multiplicadores do investimento público sobre o investimento privado, de modo a promover o desenvolvimento do capital da economia (MAZZUCATO; PENNA, 2015a). Isto requer estruturas governamentais que maximizem a capacidade de absorção da instituição pública e o aprendizado a partir de suas experiências bem - ou malsucedidas.

Ademais, teoria das falhas de mercado diz muito pouco sobre os casos em que o Estado é o principal investidor/empreendedor e tomador de riscos nas economias capitalistas (MAZZUCATO, 2014). Quando o Estado busca empreender, tal qual um investidor privado, haverá “vitórias e derrotas”. A questão de escolher os vencedores, portanto, envolve a adoção de uma abordagem de *portfolio* para seus investimentos em que (RODRIK, 2004), assim: (a) o sucesso de alguns projetos pode cobrir as perdas de muitos outros projetos e (b) o Estado aprende a partir de seus investimentos ‘derrotados’, ambos para melhorar e renovar as políticas futuras.

Sob a perspectiva de desenvolvimento econômico defendida por Schumpeter (2002 [1912]), o desenvolvimento econômico e a transformação do ambiente sociotecnicoeconômico é visto como um processo (i) não probabilístico de tomada de risco envolvido de incertezas técnicas e econômicas; (ii) de experimentação e descoberta; e (iii) contínuo, de aprendizagem que leva a alguns sucessos e fracassos, medidos para além da análise monetária estática dos custos e benefícios relativos a resultados quantificáveis. Consequentemente, o foco estrito na eficiência econômica de Pareto é enganoso e improdutivo. Questões de desenvolvimento vão além de questões puramente de eficiência, e incluem considerações sobre estruturas produtivas, distribuição dos recursos, e, em primeira instância, sobre qual projeto de país se quer construir.

CONCLUSÃO: IMPLICAÇÕES PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Este capítulo discutiu o papel do Estado no desenvolvimento tomando como base a teoria econômica dominante, qual seja, a da Escola Neoclássica, que justifica a intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento apenas na presença de falhas de mercado, e caso não acarrete falhas de governo. A seção 2 contrapõe a teoria das falhas de mercado à perspectiva do papel estatal no desenvolvimento esposada por outras escolas econômicas (Pós-Keynesiana, Desenvolvimentista e Neo-Schumpeteriana). Ao contrário da escola neoclássica, que assume a primazia dos mercados e a partir daí deriva um receituário em favor do livre-mercado e em detrimento a iniciativas econômicas do Estado, essas outras escolas (alguns as chamariam de “heterodoxas”) têm em comum uma visão conciliadora entre o Estado e o mercado, ao reconhecer que o desenvolvimento econômico é sustentado por ambas as instituições, que devem funcionar em simbiose. Ou seja, a oposição entre o Estado, por um lado, e o (livre-) mercado, por outro, é uma falsa dicotomia (MAZZUCATO; PENNA, 2015a): na prática, uma manobra evasiva que desvia a atenção do que é essencial nas políticas de desenvolvimento.

O debate entre as diferentes escolas de pensamento econômico sobre os relativos papéis do mercado e do Estado no desenvolvimento econômico não fica apenas no plano das ideias. Ele traz consigo implicações de ordem prática, que muitas vezes significam um impedimento ao processo de desenvolvimento do capital nacional de economias subdesenvolvidas, como a brasileira. Se durante os anos 2000 o Brasil buscou ir além de uma política econômica radicalmente “pró-mercado”, alguns presumidos insucessos dessa política desenvolvimentista foram utilizados para justificar o descarte completo do ativismo estatal, como no caso das políticas industriais seletivas, dos investimentos contracíclicos, da promoção das exportações ou da margem de preferência para a indústria nacional. Tais críticas baseiam-se, entretanto, mais em preconceitos e, talvez, em pressupostos teóricos (da Escola Neoclássica e da Escolha Pública) do que na avaliação empírica dessas experiências. Avaliação esta que poderia servir como base de aprendizado institucional e de aperfeiçoamento de políticas públicas, e que, portanto, representa uma agenda ainda aberta.

A Ciência Econômica compreende inúmeras disciplinas, mas dentre elas não há formalmente uma “História das Políticas Econômicas”. Se houvesse, conforme demonstrado por autores como Amsden (2001); Chang (2004); Evans (1995); Hirschman (1958); Reinert (2016); Wade (1990); Weiss (2014), o que se veria é que o ativismo estatal em prol de uma indústria nacional é ponto de passagem obrigatório entre uma situação de atraso ou subdesenvolvimento e uma situação de desenvolvimento pleno das capacidades

socioeconômicas de um país. Ainda que poderosa, a teoria das falhas de mercado é uma pista falsa sobre o “mistério” do desenvolvimento econômico, porque acoberta interesses nacionais dos países já desenvolvidos: o que Chang (2004) chamou de “chutar a escada” do desenvolvimento para que os países atrasados não a escalem. O livre-comércio em escala mundial, uma das consequências dessa teoria, atende aos interesses dos países já industrializados. Conforme conta Reinert (2016), é por isso que na época dos Pais Fundadores dos Estados Unidos da América, ou seja, quando este país era ainda uma economia em desenvolvimento, o senso comum dizia: “não faça como os britânicos dizem para fazermos, mas como eles o fizeram”. E para desenvolver sua economia, os britânicos, desde a época de Henrique VII até as primeiras revoluções industriais foram altamente protecionistas. Atualmente, a atualização desse ditado seria: “não faça como os EUA e as instituições de Washington (FMI, Banco Mundial) dizem para fazermos, faça como os EUA fizeram”.

Obviamente, para superar seu subdesenvolvimento, o Brasil não pode copiar estritamente o que foi feito no passado por esses países, já que eram políticas condicionadas pelo contexto histórico, geográfico e institucional. É por isso que políticas de desenvolvimento econômico são políticas de emulação (REINERT, 2016): elas capturam a essência das experiências históricas e as atualizam para o contexto específico atual de cada país. Neste sentido, é preciso considerar a ciclicidade de longo prazo de economias capitalistas associada com as revoluções tecnológicas (PEREZ, 2002), e as oportunidades de desenvolvimento que se abrem e se fecham a depender do momento da revolução (PEREZ, 2001). O entendimento do papel do Estado com relação ao momento da revolução tecnológica em curso é questão fundamental para a elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional, mas que foge ao escopo deste capítulo. Mas, *en passant*, cabe destacar que esse entendimento significa, por exemplo, que uma estratégia de desenvolvimento centrada estritamente na indústria automobilística – tecnologia da quarta revolução tecnológica – não faz muito sentido quando já estamos nos aproximando da segunda metade da quinta revolução, das tecnologias de informação e comunicação⁶⁷.

Este capítulo buscou mostrar que não existe apenas uma única visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico, tal qual pode parecer para o leigo que lê cadernos de economia dos principais jornais e revistas ou para quem é versado apenas na economia neoclássica (que de fato domina os departamentos de economia universitários). Esta visão

⁶⁷Alguns autores, como Schwab (2016), a chamam de “quarta revolução industrial”.

deturpada sobre um suposto consenso da ciência econômica impede a promoção de um projeto de desenvolvimento nacional. E é esta visão que, de tempos em tempos, domina o discurso de política econômica brasileiro. Para superar nossa ainda presente condição de país subdesenvolvido, é preciso ir além dessa visão preconceituosa e distorcida do papel estatal, e reconhecer que não é só o mercado – e nem só o Estado – o propulsor do desenvolvimento econômico.



ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

RAPHAEL PADULA

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA INTERESTATAL

Para refletir sobre a inserção internacional de um Estado e suas relações exteriores, é preciso compreender as características do sistema internacional, que é formado por um conjunto de Estados nacionais e por atores e instituições internacionais, tanto de caráter público (como as organizações internacionais de caráter global ou regional) quanto privado (como as organizações não governamentais que atuam internacionalmente). Mais especificamente, é importante entender que o sistema interestatal é formado por Estados mutuamente e teoricamente reconhecidos como soberanos e independentes. A historiografia predominante costuma apontar como origem desses Estados e desse sistema a chamada Paz de Vestefália, cujo conjunto de Tratados encerrou a Guerra dos Trinta Anos em 1648.

Os Estados são unidades políticas que possuem como função básica promover algumas tarefas para sua população, como segurança, riqueza, prosperidade e bem-estar. Não há qualquer instituição superior aos Estados no ambiente internacional. Ou seja, o sistema é anárquico pois não há uma organização política capaz de regular as relações interestatais, de legislar, exercer coerção ou punir um Estado, caso não cumpra regras ou acordos internacionais. Ainda assim, o sistema não é caracterizado por um caos ou desordem, e sim pela anarquia, pois existe alguma ordem gerada pela hierarquia ou assimetria de poder existente entre os Estados nesse sistema, e porque há algum custo em não seguir acordos. Isso significa que um conjunto de Estados mais poderosos possui maior capacidade de influenciar as regras e instituições internacionais, promover algum tipo de punição para quem as viole, com o intuito de estabelecer alguma ordem ao sistema. Mas, ao mesmo tempo, significa que tais regras e instituições não são necessariamente livres de interesses específicos, e não quer dizer

que algum Estado não tenha capacidade de não as cumprir, dependendo dos interesses, custos e benefícios envolvidos, mesmo gerando instabilidade ao sistema. Ou seja, a justiça ou o que é justo depende da sua posição na hierarquia do sistema interestatal de poder.

O fato de os Estados buscarem cumprir algumas funções básicas, que não podem delegar a terceiros, faz com que atuem de forma egoísta, perseguindo interesses próprios, mesmo que em detrimento dos interesses, capacidades (poder) e prosperidade dos demais. Por isso o sistema, além de anárquico e hierárquico, é caracterizado pela autoajuda e pela competição, pois suas unidades vivem em permanente competição na busca pelo acúmulo de vantagens relativas cada vez maiores de poder e riqueza no sistema internacional para obter segurança e prosperidade frente aos demais. Quem está na hierarquia superior de poder e riqueza no sistema busca atuar para manter sua posição privilegiada, e que as regras e instituições do sistema atuem nesse sentido, enquanto os que se encontram na posição inferior podem atuar no sentido contrário (e mudar regras). Stephen Krasner (1985) chamou isso de conflito estrutural, pois é determinado pela estrutura ou distribuição de poder entre os Estados. No entanto, é importante atentar que há também uma competição entre Estados da camada superior do sistema, o que inclusive abre espaço para alianças e articulações para os países do andar inferior no sentido de melhorar sua posição. Ainda, é importante notar que há Estados de posição intermediária, que buscam ascender à posição central e ao mesmo tempo não submergir a uma posição periférica ou inferior em termos políticos e econômicos. Nesse sentido, poderíamos dizer que em termos de poder e riqueza há países centrais, semiperiféricos e periféricos no sistema interestatal.

Assim, o sistema interestatal é configurado pelo conflito de interesses entre suas unidades. O poder deve ser medido de forma relacional – comparativa ou relativa –, de um agente em relação a outro(s); até porque ele é exercido entre um agente em relação a outro(s). Por isso, toda relação de poder entre unidades exerce uma compulsão expansiva sobre si mesma, formando um sistema competitivo e hierárquico. E é a partir dessa hierarquia e da competição, da exploração de unidades menos favorecidas por unidades mais poderosas, que estas últimas obtêm seus ganhos e o sistema como um todo se expande em termos de poder e riqueza. E por isso há um limite na expansão do poder global das Grandes Potências ou da maior Potência atual, os Estados Unidos, já que não interessa eliminar a competição e as demais unidades, e formar um Império único global, mas interessa mantê-las e obter seus ganhos relativos. Aqui aparece o que José Luís Fiori (2004) chama de “paradoxo do hiperpoder”. A mera existência de um sistema de unidades impulsiona a competição. A competição entre unidades gera uma propulsão expansiva nas mesmas e, embora cada uma delas busque se expandir em termos de poder e riqueza sobre as demais unidades, no sentido de obter a supremacia, nenhuma unidade pode eliminar todas as outras e se tornar um único “império”, pois assim eliminaria a competição e, conseqüentemente, a força que estimula a

sua busca permanente pela acumulação de poder e riqueza. Por outro lado, isso revela que a potência que alcança supremacia atua no sentido de acumular cada vez mais poder e riqueza, e não necessariamente de prover estabilidade para o sistema internacional (FIORI, 2004).

A balança de poder é um elemento central no cálculo estratégico dos Estados. A balança ou equilíbrio de poder é uma doutrina ou arranjo político no qual o poder de um Estado (ou de uma aliança de Estados) é compensado pelo poder de outro Estado (ou aliança). Ainda, vale destacar o que John Herz (1951) chamou de “dilema de segurança”. Herz aponta que em um sistema anárquico, ao buscar a segurança nacional individualmente, um Estado aumenta seu poder militar ou forma alianças no sentido de obter uma vantagem relativa aos demais. No entanto, esse comportamento e a desvantagem resultante causam insegurança aos demais Estados e ao sistema como um todo, fazendo com que estes busquem aumentar seu poder militar e formar alianças no sentido de obter uma vantagem relativa. Gera-se assim um ciclo vicioso emulativo (espiral) de sucessivas buscas por aumento (vantagem) de poder militar, gerando então uma corrida armamentista e um permanente estado de insegurança.

Olhando para esse sistema que é anárquico, hierárquico e competitivo, no qual tanto o comportamento egoísta e inseguro dos Estados quanto a estrutura (distribuição de poder) importam no âmbito das disputas pelo poder global, podemos compreender a importância de Estados na hierarquia inferior buscarem formar alianças ou arranjos de integração e cooperação. Somente juntos esses Estados podem buscar alterar sua condição e/ou as regras e instituições do sistema internacional. Por um lado, há um jogo de soma zero em termos de poder dos Estados no âmbito global. Por outro, há a possibilidade de ganhos conjuntos (soma positiva) em alianças ou integração regional para os países periféricos, ou do chamado Sul (não no sentido geográfico, mas político). Somando forças políticas e econômicas, eles podem obter maior voz (influência), segurança e desenvolvimento.

Por fim, é preciso entender que os Estados nem sempre atuam de forma racional, no sentido de obter ganhos de riqueza e poder relativos no sistema, especialmente os Estados periféricos, pois as políticas dos Estados são influenciadas tanto por fatores (pressões políticas) externos quanto por fatores políticos internos. As coalizões e grupos de poder internos, que buscam influenciar as escolhas políticas do Estado, também podem se aliar a interesses de Estados, atores e grupos externos, como veremos mais adiante.

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: DESENVOLVIMENTO E GEOPOLÍTICA

O economista alemão List (1983 [1841], p. 91) define Economia Política como a ciência que limita seu ensinamento a investigar como determinada nação, diante das suas próprias condições e circunstâncias específicas e das vigentes no mundo, pode obter a melhora das suas condições econômicas, a prosperidade, a civilização e o poder, por meio da articulação dos seus fatores e atividades econômicas. O ponto central da obra de List é nação e a nacionalidade, e a partir daí ele analisa o desenvolvimento, o poder e a riqueza, que são indissociáveis e atuam de forma recíproca um sobre o outro, sendo o primeiro de maior importância:

O poder é de maior importância que a riqueza [...] pois uma nação, por meio do poder, não somente tem a capacidade de gerar novas forças produtivas, mas também de manter-se na posse da riqueza adquirida em tempos anteriores e em tempos mais recentes, e porque o inverso do poder – ou seja, a debilidade – conduz a deixar, em mão dos que nos superam em poder e potência, tudo quanto possuímos, não somente a riqueza adquirida, mas nossos poderes, nossa civilização, nossa gente, nossa liberdade, mais ainda, até nossa independência nacional [...] porque a riqueza nacional é aumentada e mantida mediante o poder nacional, assim como o poder nacional é aumentado e mantido pela riqueza nacional. Seus princípios dominantes são, pois, não somente econômicos, mas também políticos [...] (LIST, 1983 [1841], p. 129)

Encontramos motivações similares em autores da Economia Política Clássica dos séculos XVII ao XIX – William Petty, Alexander Hamilton, Friedrich List, por exemplo –, na visão realista sobre política internacional sistematizada por Edward Carr no entreguerras, e na disciplina de Economia Política Internacional impulsionada a partir dos anos 1970, com Susan Strange, Klaus Knorr, Robert Gilpin, entre outros autores realistas. Os autores aqui abordados possuem uma linha comum ao olhar para poder e riqueza de forma conjunta e sinérgica, e ao tratarem das relações entre economia nacional e segurança nacional, nas quais a economia é encarada do ponto de vista estratégico, e não meramente do ângulo da alocação ótima de recursos, como na visão econômica dominante (neoclássica). Nesse sentido, de forma mais ou menos direta, as obras dos autores refletem sobre: (a) a relação entre Poder Econômico e Poder Militar; (b) a relação entre base econômica nacional e redução das vulnerabilidades externas político-militares (no sentido defensivo); (c) e a relação entre

Poder Econômico e Projeção Externa, aumentando sua influência política ou obtendo ganhos político-militares, inclusive com instrumentos econômicos sendo utilizados para objetivos geopolíticos (PADULA, 2017).

O artigo de Susan Strange, *International Economics and International Relations: a case of mutual neglect*, de 1970, impulsionou o debate tradicional sobre Economia Política Internacional. Nas reflexões da autora, questões de segurança e de economia não poderiam estar dissociadas, sob pena de se ter um ângulo cego sobre temas internacionais. No entanto, o autor que mais se dedicou a reflexões sobre as relações entre poder militar e segurança nacional e economia, em diversas obras, foi o economista e cientista político Klaus Knorr, professor da Universidade de Princeton, nascido na Alemanha e radicado nos EUA. Em *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, publicado em 1973, Knorr apresenta uma acurada análise das bases econômicas do poder militar, na qual a força econômica se relaciona tanto com as forças militares mobilizáveis quanto com as potenciais, mas também da utilização do poder econômico nacional e suas implicações políticas defensivas e ofensivas, como uma arma política. Por isso, vamos utilizar amplamente a obra deste autor, fazendo referência eventual aos demais citados. A seguir, com base em Knorr (1973), vamos sistematizar os três pontos presentes nas obras dos autores citados.

As relações entre poder econômico e poder militar e o potencial militar

O poder militar real e potencial de um Estado tem relações e se assenta sobre o seu poder econômico.

Carr (1939) argumenta que o poder estatal na esfera internacional é um todo indivisível. Mas, em termos de discussão (teórica), pode ser dividido e analisado em três categorias indissociáveis, que são bastante interdependentes e agem reciprocamente uma sobre a outra: poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião pública. A supremacia do poder militar reside na essencialidade tanto da guerra quanto da preparação para a guerra nas relações interestatais, sendo que a segurança e as escolhas de política externa são limitadas pela capacidade militar. No entanto, o poder econômico aparece, na sua visão, como essencial para o aumento do poder militar, assim como o poder militar aparece como fundamental para o aumento da riqueza e do poder econômico, mostrando a conexão inseparável e sinérgica entre poder e riqueza.

Knorr (1973) afirma que o poder econômico de um Estado se apoia nos recursos produtivos que uma sociedade controla: “trabalho; tecnologia; recursos naturais; capital real

(na forma de fábricas, poder energético, ferrovias, inventário de bens e fábricas, etc.); exigências sobre a produção real de outras sociedades na forma de liquidez de reservas internacionais (ouro, moedas estrangeiras) e investimentos externos” (1973, p. 45). O poder econômico deve ser avaliado de forma quantitativa e qualitativa, em termos de valor total agregado da produção e da renda, mas também pelos tipos de capacidades econômicas e tecnológicas. Mas se, ou em qual grau, o potencial econômico pode ser mobilizado para o setor militar, é uma questão política. (KNORR, 1973, p. 48).

De forma geral, os Estados de maior PIB possuem maior porcentagem de gasto militar em relação ao PIB, assim como maior participação nos gastos militares globais. (KNORR, 1973, p. 47). O maior crescimento econômico proveniente de um aumento da produção física levaria, portanto, ao aumento nos gastos militares, mesmo que não proporcionalmente. Ainda, uma vantagem de uma economia em expansão, do ponto de vista do potencial militar, seria a maior facilidade em impor novos encargos (tributos), no caso da necessidade de elevação da produção voltada para o setor militar às expensas da produção, consumo, investimentos e gastos governamentais não militares. E se a expansão da produção (PIB) for mais baseada em uma melhora da produtividade por trabalhador (em avanço tecnológico), ela terá impacto mais favorável sobre o potencial militar devido às qualidades das atividades econômicas e tecnologias de ponta na economia nacional, que têm maior conexão com a indústria militar.

Knorr considera ainda que em economias de alta renda *per capita*, em que o consumo de famílias e indivíduos tende a ser maior que o nível de subsistência, e a produção é elevada e voltada para atendê-lo, há maior espaço para desvio da produção para o campo militar com compreensão do atendimento desse consumo em favor das demandas militares. No entanto, alerta que não se trata de baixá-lo até o nível de subsistência, pois o consumo das “necessidades da vida”, especialmente em sociedades afluentes, corresponde não somente a fatores biológicos, mas também a fatores psicológicos. (KNORR, 1973, p. 49-50)

Na análise de Knorr, a estrutura e a diversificação produtiva da economia nacional também são fundamentais, pois as Forças Armadas demandam bens e serviços, tanto de baixa quanto de alta intensidade tecnológica.

Para Knorr, a diversidade e qualidade de recursos naturais também é importante. Em tempos de paz parece conveniente importar recursos. Mas em tempo de guerra ou sanções, quando há interrupções de fluxos comerciais, a autossuficiência em bens básicos e recursos estratégicos para a produção bélica são imprescindíveis. No mesmo sentido, importa o tamanho da força de trabalho (estrutura etária) e sua qualificação. No entanto, ele salienta que a tecnologia é o elemento mais importante e decisivo, tanto em termos de participação nos custos de produção dos bens militares mais importantes quanto também para sua

qualidade e eficiência, especialmente na era nuclear, das telecomunicações e de estágio mais avançado das armas militares com sua capacidade de mobilidade, alcance, defesa, precisão e destruição. Uma grande produção industrial militar obviamente aumenta o potencial militar, porque pode ser direcionada mais facilmente para a demanda proveniente de uma guerra. Ao mesmo tempo, quanto maior a participação da produção de bens industriais em geral em relação ao PIB, maior será o poder militar potencial; especialmente a produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, devido à sua capacidade de adaptação para produção militar. Serviços industriais também são importantes nesse sentido, na área de veículos, navios, aeronaves, aparelhos de comunicação, etc. (KNORR, 1973, p. 50-51). Assim, Knorr aponta que o avanço tecnológico e científico contribui para o poder militar de duas formas: impactando diretamente a tecnologia militar e aumentando a produtividade da indústria, o que aumenta o poder militar potencial. Por isso, destaca que um Estado interessado em aumentar seu potencial econômico militar deve aumentar seus investimentos públicos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D). O autor mostra que se os gastos mundiais em P&D são concentrados em países industrialmente mais avançados, eles são ainda mais concentrados em P&D militares. (KNORR, 1973, p. 55-56)

Knorr argumenta que o potencial econômico militar depende também da escala de produção em setores específicos e na economia em geral. Economias internas e externas de escala são geradas quanto maior for a escala de produção. Ainda, a escala de produção é muito importante para bens militares de alta tecnologia. P&D e produção militares de alta tecnologia para determinados objetos requerem significativa escala de recursos econômicos e financeiros que somente grandes Estados economicamente desenvolvidos podem ter a capacidade de realizar de forma individual. (KNORR, 1973, p. 60).

Passando para a análise da importância do comércio exterior em sua relação com o poder econômico e potencial militar, Knorr afirma que o comércio exterior favorece o aumento da produtividade dos bens produzidos de forma mais eficiente internacionalmente em termos de vantagem comparativa. Mas é preciso atentar para duas ressalvas. Primeiro, há um risco em depender de matérias-primas, semimanufaturados e bens manufaturados essenciais para as capacidades militares, especialmente pela possibilidade de um Estado decidir interromper seu fluxo de abastecimento. Nesse sentido, acrescentamos que um Estado também poderia bloquear uma rota comercial, caso controle algum ponto ou porto estratégico, e/ou tenha poder para isso. Knorr aponta que a dependência da importação de bens vitais produzidos eficientemente em termos econômicos é tolerável se um Estado diversifica seu abastecimento de diferentes fontes, no entanto, “[...] *this risk has induced many states in the past to maintain, and protect from foreign competition, domestic production, even though the price of doing so was paid in terms of lowered productivity in the national economy*”. (KNORR, 1973, p. 60). Ou seja, assim como para Hamilton, List e Carr, para Knorr, os custos ou as perdas econômicas

seriam superadas pelos ganhos político-militares em não depender de fontes externas. Como são a base do poder militar, o comércio exterior irrestrito trará o máximo de benefícios para a capacidade militar quando o Estado tiver vantagens comparativas nas indústrias essenciais para fortalecer o poder militar, citadas acima. A experiência britânica no século XIX mostra isso, como atestou List (1983 [1841]) e reafirma Knorr (1973, p. 60). Segunda ressalva, as importações de armas mais baratas devem ser limitadas. Além de impactar o prestígio e o orgulho, o risco de interrupção de fluxos pode limitar escolhas políticas, inclusive em termos de alianças. Por outro lado, amplas exportações podem favorecer o potencial econômico-militar, inclusive com a capacidade produtiva utilizada para exportações podendo se voltar para demanda interna mais facilmente em momentos de emergência/conflitos, funcionando como uma reserva de capacidade. (KNORR, 1973, p. 61)

Por fim, Knorr discorre sobre a relação entre finanças e potencial econômico militar dos Estados. Sua análise não envolve doações ou créditos estendidos por razões políticas, que não teriam relação com potencial econômico. Destaca que o potencial econômico militar pode ser fortalecido por: capacidade de acessar reservas em ouro e moedas estrangeiras, capacidade de auferir crédito-empréstimos e investimentos externos que podem ser transformados em liquidez ou acesso a recursos. Uma posição favorável no balanço de pagamentos e em liquidez internacional pode favorecer o emprego de forças militares no exterior, fazendo parte, portanto, do potencial militar. (KNORR, 1973, p. 62-63). Afinal, o emprego de forças externas gera obrigações em moeda estrangeira. Nesse ponto, podemos destacar que o país emissor da moeda internacional possui uma posição privilegiada em termos de liberdade de gastos, assim como poder de influenciar o acesso à moeda e liquidez por parte dos países não emissores, causando restrições externas em seus balanços de pagamentos através de movimentações da taxa de juros e de câmbio ou mesmo de sanções, por exemplo.

Vale sublinhar que já no fim do século XVIII, em seu Relatório sobre o Crédito Público, de 1790, Hamilton destacava o papel da independência financeira nacional, da criação de um sistema de tributação e de crédito, que seria fundamental para a expansão da dívida pública, não só para o desenvolvimento econômico, mas para a inserção econômica externa e diante do ambiente competitivo e conflituoso interestatal, ou seja, por questões de segurança e de guerra.⁶⁸

⁶⁸Os empréstimos em momentos de perigo público, especialmente de guerra externa, são vistos como recursos indispensáveis, mesmo para a mais rica das nações. Por isso, em um país como esse que possui uma pequena riqueza ativa ou, em outras palavras, um capital monetário pequeno, a necessidade desse recurso deve, em tais emergências, ser proporcionalmente urgente. E como, por um lado, a necessidade de empréstimos em emergências particulares não pode ser duvidosa, por isso, por outro lado, é igualmente evidente que, para poder tomar emprestado em bons termos, é essencial que o crédito de uma nação deva estar bem estabelecido (HAMILTON, 1790, p. 1).

Economia Nacional e autonomia estratégica: uma arma política defensiva

O poder econômico nacional poder ser usado intencionalmente como instrumento político. Para Knorr, o poder econômico nacional teria duas faces, uma ativa e outra passiva. A ativa diz respeito ao que um Estado pode fazer aos outros, de caráter ofensivo, e será tratada na próxima seção. A segunda, tratada nesta seção, é de caráter defensivo e concerne à capacidade de limitar o que outros Estados podem fazer nesse sentido. (KNORR, 1973, p. 75). Ou seja, trata-se da redução de vulnerabilidades externas. De toda forma, como todo poder, esse é sempre relativo, medido e exercido a partir de um agente em relação a outro(s) agente(s).

Hamilton e List apontaram, de forma clara, a relação entre avanço industrial e os objetivos de segurança e independência política frente a ameaças externas. O desenvolvimento e a diversificação produtiva, impulsionados pelo avanço industrial, contribuiriam na direção da autossuficiência em bens essenciais e estratégicos e diminuindo a dependência de mercados externos (para exportações de bens primários e para importações de bens estratégicos), e assim reduziriam as vulnerabilidades e influências econômicas e políticas externas. Ambos perceberam como a Inglaterra utilizava seu poder econômico para projetar influência política sobre outras nações. Por isso, pensaram de forma defensiva e concluíram que os custos econômicos de internalizar atividades produtivas (em vez de comprar mais barato do exterior) e confiar no mercado interno seriam superados pelos ganhos de independência política, ou seja, autonomia. Hamilton, em particular, refletiu sobre como o desenvolvimento de um sistema financeiro nacional (de crédito e dívida pública) seria importante do ponto de vista estratégico, especialmente em momentos de conflitos.

A concepção de autonomia estratégica tem um caráter político e vai além da concepção jurídica internacional de soberania (entendida como o mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos Estados, que antecede a prática de autonomia). A autonomia estratégica refere-se ao grau de liberdade política de um Estado de tomar decisões para, tanto no âmbito da política interna quanto na sua política externa, perseguir e construir regras favoráveis ao seu desenvolvimento socioeconômico e à sua segurança, frente aos interesses, ações e vontades de atores externos no sistema internacional – que muitas vezes se articulam com interesses de grupos políticos internos. Nesse sentido, a autonomia estratégica remete à busca pela autarquia econômica (como um modelo ideal não alcançável, mas como uma direção a ser perseguida), que deve ser relativizada como a autonomia estratégica na produção de bens estratégicos.

A busca pela autonomia estratégica e sua relação com a industrialização, como política de Estado, observa o avanço estrutural da economia não só do ponto de vista do

desenvolvimento econômico, mas como uma forma de buscar internalizar a produção dos bens estratégicos como um meio para alcançar maior independência (liberdade) política no sistema internacional, ou reduzir as vulnerabilidades externas nos campos econômico e político.

Os bens estratégicos seriam aqueles fundamentais para a segurança estratégica, funcionamento, bem-estar econômico e desenvolvimento de uma nação (de sua sociedade e economia), incluindo os setores industriais com maiores efeitos de encadeamento produtivo e de transbordamento de tecnologia para outros setores da economia, que sejam intensivos em avanços tecnológicos de ponta e ainda para a defesa nacional. Mesmo que a produção interna envolva temporariamente um custo contábil-econômico superior, a autonomia estratégica seria compensada pelos ganhos da independência política, ou redução da dependência econômica e política externa. A dependência das relações exteriores e da lógica do mercado (a interdependência tão badalada pela ideologia da globalização) é essencialmente assimétrica, de forma desfavorável aos países periféricos, representando uma fonte de vulnerabilidade, visto que conflitos e decisões políticas externas (de outros Estados e empresas e investidores privados) poderiam prejudicar ou interromper fluxos comerciais, financeiros e tecnológicos, causando danos à segurança e ao bem-estar econômico. Mais que isso, pode ensejar o poder de veto e a projeção de poder e influência de potências externas em decisões de política interna e externa.

Hamilton afirmava que “Não só a riqueza; mas a independência e a segurança de um país, parecem estar materialmente ligados à prosperidade das manufaturas” (HAMILTON, 2000 [1791], p. 88-89). Conforme aponta Earle (1986, p. 233), o objetivo declarado por Hamilton era de promover as manufaturas para tornar os EUA independentes de outras nações para ter acesso seguro a artigos militares e essenciais. Para Hamilton (2000 [1791], p. 85), a produção ligada à defesa (armas de fogo e armamentos militares) merece atenção particular do Estado, deve ser estimulada e cuidada como um setor estratégico, para atender à demanda interna e não depender do abastecimento externo.

O livro *Economic Issues and National Security*, editado por Klaus Knorr juntamente com Frank N. Trager em 1979, introduz a ideia de ameaça econômica à segurança nacional, relacionando a interdependência econômica internacional e suas implicações à segurança nacional. Os editores e autores não pretendem esgotar o tema, mas abarcar vários aspectos relevantes ao longo do livro. Por um lado, se acesso a recursos ou crescimento econômico pode ser transformado em maior segurança, a falta de ativos econômicos, como “recursos hídricos, grãos alimentares, combustíveis fósseis, comércio e outros bens e serviços podem passar a serem percebidos como ameaças à segurança do ator estatal desprovido” (1979, v), e essa percepção de ameaça econômica pode desencadear um comportamento coercivo. Mais tarde, ao ampliar a noção de segurança restrita à questão militar para outros temas, Barry Buzan (1991) definiu que a segurança econômica trata do acesso a recursos, financiamento

e mercados necessários à sustentação de níveis aceitáveis de bem-estar social e poder estatal.

Na obra *Global Political Economy*, de 2001, Gilpin trata novamente do tema seguindo a mesma linha de Knorr, no contexto da chamada globalização econômica. O autor aponta que todos os Estados querem auferir os benefícios de uma economia aberta globalizada (em termos de acesso a bens, mercados, tecnologias, investimentos e finanças), mas sem incorrer nos seus custos. Por isso, haveria um conflito entre a lógica do mercado e a lógica dos Estados (GILPIN, 2001, p. 81). Além disso, os Estados estão preocupados com ganhos relativos, e não absolutos, enquanto os mercados internacionais proporcionam ganhos desiguais, impactando em poderes, valores, independência econômica e autonomia política nacional das sociedades, que seriam as principais preocupações em Economia Política Internacional ao olhar para a economia mundial. (GILPIN, 2001, p. 77). Assim, Estados teriam um forte incentivo para manipular as forças de mercado em seu favor, para manter sua liberdade de ação, sua autonomia, e sua segurança, mas para também afetar adversários. Da mesma forma, olhariam para as instituições e regimes internacionais buscando moldá-las a seu favor, e não para corrigir falhas de mercado. (GILPIN, 2001, p. 77). Na perspectiva de Gilpin, a segurança nacional é a preocupação central dos Estados, pois, num sistema de autoajuda, Estados devem se proteger contra ameaças reais e potenciais contra a sua independência política e econômica. Separar assuntos de segurança e de economia internacional seria um engano. Mesmo com a ascensão de temas econômicos diante de temas de segurança militar, eles estão interconectados. (GILPIN, 2001, p. 19-22). Estados estão preocupados com a distribuição de ganhos e seus impactos sobre o bem-estar interno, a riqueza nacional e o poder militar. Mas o poder militar é de longe o de importância superior, e Estados não seriam inclinados a trocar segurança militar por ganhos econômicos, enquanto o contrário é possível. Mas se deve ter em conta que mudanças na distribuição de ganhos econômicos relativos ao longo do tempo inevitavelmente mudam o equilíbrio internacional de poder econômico e militar, na mesma linha argumentada por Knorr (1973). Vale destacar que, do nosso ponto de vista, a busca pela autonomia nacional envolve também conflitos de interesses interestatais, e não somente entre a lógica do Estado e a de mercado.

Knorr (1973, p. 82) chama atenção para o fato de que as transações econômicas exteriores de um Estado são um dos elementos da força econômica nacional, mas que podem ser desvantajosas caso elas registrem uma elevada participação no PIB, tornando o país dependente para auferir receitas, bens, capitais e tecnologias. Isso porque, se por um lado, pode favorecer a projeção de poder (poder econômico nacional ativo), pode tornar um Estado vulnerável a pressões econômicas externas – ou seja, reduz seu poder econômico defensivo ou passivo. O poder econômico concerne tanto à estrutura quanto à magnitude. Isso influi inclusive na capacidade de exportar capital. A dependência das

relações exteriores aparece como assimétrica na visão do autor, e a questão fundamental para um Estado é ser menos dependente, enquanto outros dependam dele. Do ângulo de um Estado fraco, a questão fundamental seria reduzir suas vulnerabilidades, olhando para o seu poder econômico passivo (defensivo), diversificando sua participação em mercados, tanto de exportações quanto importações, e minimizando relações de dependência econômica assimétricas (KNORR, 1973, p. 88).

Poder econômico e projeção de poder: como arma política ofensiva

Ao discorrer sobre o poder econômico de um Estado, Carr aponta a utilização de armas econômicas como um instrumento do poder político ofensivo, para aumentar a influência política e poder sobre outros países e no meio internacional. Para ele, a exportação de capital e o controle de mercados estrangeiros seriam as formas principais de projeção. A realização de objetivos políticos através de investimento estatal ou privados (de bancos ou empresas), segundo os interesses da política nacional, no qual o crédito ou o controle de aparato produtivo podem se tornar instrumentos de poder, e protegidos ou resguardados pelo poder militar (CARR, 1939, p. 123).

Knorr (1973, p. 80) avança na mesma linha de Carr:

The instruments through which states can exercise economic power for the purposes set forth are extremely variegated. They may be used either to impinge on particular commodity markets, enterprises, and industries or to influence macroeconomic conditions, e.g. GNP, economic development, or general price level, in the other state. These instruments obviously involve foreign commercial investment and aid and foreign-exchange policies; but they include also many domestic policies, e.g. fiscal, monetary, taxation, and immigration.

Knorr fornece alguns exemplos sobre como o Estado pode utilizar seu poder econômico nacional. Um Estado pode conseguir apoio diplomático ou militar ao se dispor a importar mais de um país, ou a exportar mais um bem escasso e/ou estratégico, ou ao oferecer financiamento ou doações. Ou pode ameaçar outro Estado com desvantagens equivalentes caso ele tome uma postura que lhe desagrade, mesmo em relação a um aliado. De forma mais ampla, um Estado pode tentar atingir economicamente outro para enfraquecer seu poder econômico ou político para, conseqüentemente, reduzir seu potencial militar; ou mesmo o contrário,

se for de seu interesse. Estados monopolistas também podem afetar termos de troca com objetivos políticos. Assim como importações podem ser restringidas para fortalecer o poder produtivo em uma área que fortaleça o potencial econômico militar (KNORR, 1973, p. 76). Obviamente, o tamanho de uma economia nacional e seu desenvolvimento comparado às demais são fontes de aumento do poder econômico nacional, inclusive buscando posição monopolista ou de monopsonio em mercados ou se apropriando de recursos, tanto através de políticas individuais ou blocos regionais (KNORR, 1973, p. 88). A concessão por parte de governos (não atores privados) de ajuda econômica (na forma de bens ou financeira, podendo incluir doações ou empréstimos) e assistência técnica, incluindo assistência militar, que não envolvem incentivos de mercado, mas ganhos políticos, são instrumentos derivados do poder econômico nacional.

Knorr alerta também que as grandes corporações de negócios multinacionais podem ter um papel importante na penetração econômica de um Estado sobre outro, algo que não pode ser negligenciado como base do poder econômico nacional. Obviamente, o controle dos governos pode ser observado quando eles detêm parte dessas corporações, e em maior medida quando são empresas públicas (KNORR, 1973, p. 88).

Knorr (1973, p. 132) destaca que o uso ativo do poder econômico poder ser feito mantendo a soberania formal mas controlando outros Estados, seus recursos e mercados.

Knorr ainda discorre sobre a guerra econômica que pode envolver inclusive sanções e embargo de exportações de bens estratégicos em tempos de paz, e aponta as medidas que países pequenos ou fracos podem adotar buscando reduzir seus riscos:

(1) to distribute their foreign trade over many countries differing in political alignments; (2) to keep their exports competitive and diversified and push exports encountering favorable demand elasticities abroad; (3) to avoid high dependence on vital imports for which the foreign sources of supply are very concentrated; (4) to maintain as "rounded" an economy as possible; (5) to decline preferential trade agreements with individual states; (6) to support an international trading system prescribing trade discrimination; and (7) to practice a conciliatory diplomacy. Needless to stress, the pursuit of the first five of these safety measures can be costly economically, and the pursuit of the last can be costly in terms of political preferences. (1973, p. 155-156)

Lembrando que reservas internacionais em moeda internacional e ouro impactam o poder econômico nacional, Knorr aponta uma diferenciação importante ao afirmar que o país emissor da moeda internacional possui uma vantagem especial tanto no exercício quanto na defesa de pressões. (KNORR, 1973, p. 85)

FATORES HISTÓRICOS E GEOGRÁFICOS FUNDAMENTAIS

Fatores Geográficos – espaço e posição/situação relativa

Friedrich Ratzel, alemão e um dos precursores do pensamento geopolítico, aponta dois fatores geográficos fundamentais a serem considerados na formulação de estratégias estatais: espaço e posição ou situação geográfica relativa.

O espaço é importante em dois sentidos: no que suas características favorecem ou dificultam a integração física e política do território nacional, onde se destacam características como extensão, forma, relevo, localização da capital, entre outros; e quanto ao seu conteúdo, ou seja, os recursos (minerais, animais, vegetais, hidrográficos, entre outros) presentes e exploráveis em um território.

Quanto à posição geográfica relativa, é importante situar geograficamente o território nacional em relação à vizinhança (equilíbrio de poder, existência de conflitos e contenciosos, dinâmica territorial histórica) e aos polos de poder internacionais (e seus interesses estratégicos), em relação a territórios e rotas comerciais de valor econômico e/ou estratégico, rios, continentes, oceanos, portos, planícies, entre outros.

Tais características geográficas atribuem valor econômico e/ou estratégico aos diferentes espaços e territórios. Tal valor possui um caráter dinâmico, tanto em decorrência de mudanças tecnológicas quanto em termos de balança de poder. A dinâmica tecnológica é um fator fundamental na geopolítica, pois afeta a possibilidade de explorar recursos, rotas comerciais e territórios, assim como a mobilidade para se conectar economicamente e militarmente – atacar e se defender. O surgimento de tecnologias pode afetar o valor econômico e estratégico dos espaços e das posições geográficas, assim como a segurança ou capacidade de defesa e projeção econômica, militar e de poder político de Estados e territórios. É importante notar que os conflitos não se resumem a razões econômicas, mas podem envolver rivalidades políticas, questões de segurança, temas ideológicos, religiosos e étnicos.

Esses fatores geográficos e, especialmente, a situação relativa podem informar os problemas de segurança, a vocação das relações exteriores de um Estado, assim como seu perímetro de segurança, ou área de interesse ou entorno estratégico. Um Estado com território insular (cercado por mares) terá como vocação as relações pelo mar. Um Estado continental ou mediterrâneo, cercado por terras, tem como imperativo a busca por relações e projeção terrestre, ainda com o imperativo de alcançar saídas para os mares. Há ainda a possibilidade do território de um Estado ser híbrido, tendo uma ampla costa marítima e significativas fronteiras terrestres.

O entorno estratégico é a área sobre a qual o Estado deve irradiar sua influência, com o objetivo de construir uma área de interdependência para projetar seu poder e influência, de forma cooperativa ou coercitiva, promovendo sua segurança e desenvolvimento, afastando-a de ameaças, influência e presença de Potências externas e de conturbações e instabilidade em geral (incluindo fluxos migratórios e econômicos conturbadores), com o objetivo de se sentir seguro.

Formação estatal e noção de ameaças, com abundância de recursos naturais

A inserção internacional econômica e política de países periféricos como os latino-americanos, assim como a formação de seus Estados, deu-se de forma subordinada e associada à expansão e competição das potências centrais europeias em busca de territórios com recursos e mercados para exploração, ou com posições estratégicas em termos de segurança e rotas comerciais.

O geógrafo Phillipe Le Billon (2005) observa que, nos países subdesenvolvidos, abundantes em recursos naturais, de forma geral, a exploração de recursos não vem produzindo sociedades mais estáveis, autônomas, igualitárias ou avançadas. Pelo contrário, num contexto de crescente dependência da exploração de recursos e de mercados externos, vem gerando coalizões e disputas políticas internas em torno da apropriação da renda gerada por tais recursos, que estão conectadas e abrem espaço para a projeção de poder e a disputa de atores externos estatais e não estatais, gerando instabilidade política e econômica. As disputas intraestatal e interestatal por recursos influenciariam historicamente a construção de diferentes identidades, percepções de ameaças, práticas sociais e de governança, leis e instituições, que podem reproduzir e aprofundar a inserção histórica desses países. Esta formação estatal particular coloca em xeque a premissa de que os Estados periféricos atuariam de forma racional em busca de segurança e bem-estar, ou de paz e cooperação – geralmente aplicada às grandes potências como um padrão pelas visões dominantes da teoria de Relações Internacionais. Do ponto de vista dos grupos políticos que disputam o poder e a renda sobre os recursos naturais nesses Estados periféricos, há um fortalecimento de identidades fragmentadas em detrimento da identidade nacional. A principal ameaça adviria de um grupo rival e prevalecem identidades ou denominações baseadas em etnias, posições políticas, estrato social ou atividade econômica, entre outros. Assim, fragmentando a identidade nacional e dificultando a identificação ou atenção perante ameaças externas que provêm do ambiente competitivo e anárquico interestatal, que ameaçam a soberania sobre o território nacional e seus recursos naturais e limitam as possibilidades de desenvolvimento e segurança do país.

Miguel Centeno (2002, p. 22) aponta que a formação estatal na América Latina se diferencia do “padrão europeu” narrado por Charles Tilly⁶⁹. Ao analisar os Estados latino-americanos, Centeno afirma que eles têm falhado em cumprir suas funções básicas de prover segurança e bem-estar às suas populações, e em especial na busca por autonomia econômica e política, não se tornando menos vulneráveis a influências externas e se mostrando muito fraturados socialmente. Nas relações interestatais regionais, a América Latina (ou do Sul) é historicamente caracterizada pela fragmentação política, ausente de um projeto de integração único e coeso, mas também de uma potência regional com capacidade de promovê-lo ou mesmo de repelir a atuação de potências externas, o que também abre espaço para a projeção e disputas econômicas e políticas de potências de fora da região. Tal quadro fez com que na literatura geopolítica se discutisse a possibilidade da região caracterizar-se como um *shatterbelt*, como em Philip Kelly (1997). Para Philip Kelly (1997, p. 5), “Shatterbelts are regions where military rivalries between outside great powers tie into local connections and bring the possibility of conflict escalation.” *Shatterbelts* são definidos de diferentes formas. Samuel B. Cohen (2003, p. 43) aponta que regiões configuradas como *Shatterbelts* são aquelas caracterizadas, ao mesmo tempo, por uma profunda fragmentação (falta de coesão) interna e por estarem presas à competição entre Grandes Potências por domínios geoestratégicos; sendo que sua profunda divisão é intensificada pelas pressões de Grandes Potências externas à região, que por sua vez provém de sua esfera de competição global.

A geoestratégia através de instrumentos pacíficos no século XXI

A busca por objetivos geopolíticos por parte dos Estados, sejam eles externos – referentes ao controle, à influência ou ao acesso a territórios e recursos além das fronteiras –, sejam internos – referentes à organização, ao domínio e à ocupação do território nacional –, não se dá somente através da utilização de meios militares ou políticos explícitos. Instrumentos pacíficos ou implícitos podem ser utilizados para o alcance de fins geopolíticos. Podemos observar historicamente a importância da utilização de instrumentos econômicos, do controle e da disseminação de informações, propagandas, opiniões e de visões de mundo, entre outros, para fins geopolíticos. Com o avanço da capacidade de mobilidade dos fluxos econômicos e de

⁶⁹*Em Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Edusp, 1996.*

informação geradas pelos avanços tecnológicos recentes, apoiado pelas aberturas de fronteiras impulsionadas por ações estatais, tais fluxos ganham ainda maior importância na consecução de objetivos geopolíticos. No caso da ampliação e facilidade de uso de mídias sociais (como facebook, twitter e whatsapp), a capacidade de difundir informações (verdadeiras ou falsas) e ideias com fins políticos, influenciando grupos políticos e interesses, tem se tornado extremamente relevante, inclusive para desestabilizar governos. Essa é uma característica que se deve levar em conta ao analisar a geopolítica do século XXI.

Robert Blackwill e Jeniffer Harris, em *War by other means: geoeconomics and statecraft*, definem o uso de instrumentos econômicos para fins geopolíticos como “geoeconomia”, apresentando-a como a forma predominante e moderna de projeção externa dos Estados, principalmente da China e dos chamados emergentes. Sumarizando o debate em torno do tema, os autores buscam influenciar o debate sobre política externa estadunidense, destacando esta como a arma mais moderna e utilizada para conseguir objetivos político-militares. Os autores destacam que é preciso diferenciar quando instrumentos econômicos são utilizados para fins econômicos, quando instrumentos políticos são utilizados para fins econômicos, e quando instrumentos econômicos são utilizados para fins geopolíticos. Neste último caso, o objetivo final não é o lucro ou uma relação econômica vantajosa (superavitária), mas ganhos políticos que podem levar inclusive a prejuízos, se for considerada a ótica de mercado (preços de bens e taxas de juros internacionais). Sete instrumentos principais são listados pelos autores: política comercial, política de investimentos, sanções econômicas, a esfera cibernética, ajuda econômica, política monetária, e política energética e de *commodities*. Um exemplo no qual a China se destaca são os chamados “oil for loan”, no qual o Estado estimula uma empresa estatal a realizar investimentos para construção de infraestrutura, compra de ativos e/ou exploração de recursos naturais em outro país, com financiamento de longo prazo e juros abaixo do mercado fornecidos por banco estatal chinês, tendo como contrapartida do país receptor o pagamento em uma matéria-prima estratégica, sem se preocupar com os preços de mercado, mas somente com o acesso garantido a tais recursos. Outro exemplo são as sanções econômicas utilizadas pelos Estados Unidos contra Estados rivais ou não alinhados. No caso dos EUA, como emissores da moeda internacional, também vale destacar que esse país, ao mover sua taxa de juros, influencia a taxa de câmbio e a competitividade dos demais países, possuindo um poder sem precedentes no sistema monetário internacional.

Nesse sentido, as formas e os meios utilizados na guerra também são mais amplos. A chamada Guerra Híbrida é o novo modelo de guerra do século XXI. A Guerra Híbrida é composta, primeiramente, pela guerra indireta, quando um Estado ou agente político utiliza meios de difusão de ideias e informações para controlar corações e mentes dentro de outro Estado, mobilizar e incitar manifestantes e insurgentes para desestabilizar um governo que atua de forma contrária aos seus interesses, geralmente sob objetivos nobres

(como direitos humanos, democracia, combate à corrupção, por exemplo). Nesse momento, não somente instituições políticas oficiais de governo podem ser utilizadas, mas também ONGs, agrupamentos políticos e perfis anônimos. Em um segundo momento, a Guerra Híbrida pode demandar uma guerra não convencional, envolvendo grupos armados internos, ou mesmo intervenção militar externa, sob o pretexto de guerra humanitária ou responsabilidade ao proteger (KORYBKO, 2018). Assim, de forma mais rápida e indireta, ou combinando o primeiro método com insurgência armada ou intervenção militar, sob o manto de valores nobres, governos não alinhados politicamente podem ser derrubados. Tais tipos de mudanças de governo (golpes de Estado), pacíficas ou não, têm sido promovidas amplamente em várias partes do mundo no âmbito da grande estratégia dos EUA, especialmente no Leste Europeu (nas chamadas revoluções coloridas em países da antiga União Soviética, e recentemente na Ucrânia), no Oriente Médio e na América Latina. Nesse cenário, as guerras são travadas permanentemente, de modo indireto ou explícito, e a difusão de ideias e de informações (falsas ou verdadeiras) por mídias sociais e influenciando a opinião pública passa a ser fator relevante.

Cabe concluir que Estados periféricos, mais fragmentados em termos políticos e sociais e atrasados economicamente, são mais vulneráveis tanto à projeção de poder militar quanto à projeção de poder por meios pacíficos, através de instrumentos econômicos e da difusão de ideias e informações, da etapa da guerra indireta da chamada Guerra Híbrida.



**UMA INTRODUÇÃO À TEORIA
MONETÁRIA MODERNA:
MOEDA CARTAL,
FINANÇAS FUNCIONAIS
E A RECEITA
PÓS-KEYNESIANA
PARA A PROMOÇÃO DO
PLENO EMPREGO COM
ESTABILIDADE DE PREÇOS**

DANIEL NEGREIROS CONCEIÇÃO

Economistas costumam descrever governos em todos os níveis como unidades fiscais e financeiras análogas a famílias e empresas, proibidas ou incapazes de se financiarem através da emissão de moeda e, portanto, dependentes da arrecadação de impostos ou de fontes externas de financiamento para realizarem pagamentos. Desta forma, mesmo quando reconhecem que as economias capitalistas do mundo real não são capazes de garantir sozinhas o aproveitamento pleno das suas oportunidades produtivas, imaginam que os governos centrais não podem ou não devem intervir no sistema econômico sem que cuidem, ao mesmo tempo, das suas próprias saúdes fiscais e financeiras – isto é, sem que combatam o crescimento das suas dívidas.

Não há dúvidas de que o mundo capitalista descrito pela teoria econômica anti-intervencionista de inspiração neoclássica seria imensamente mais agradável que o mundo real em que vivemos, uma vez que a mobilização ótima de nossos recursos produtivos seria automática e dispensaria esforços estabilizadores potencialmente mal concebidos por governantes nem sempre competentes e/ou bem-intencionados. A verdade pouco conveniente, no entanto, é que uma economia capitalista deixada à sua própria sorte acaba dominada por dinâmicas retroalimentadoras que fazem com que o desperdício das oportunidades produtivas de uma economia seja não somente possível, mas praticamente inevitável.

Por sorte, governos monetariamente soberanos (emissores da moeda doméstica) estão plenamente equipados para atenuar, ou até mesmo neutralizar completamente, os mecanismos desestabilizadores de economias capitalistas responsáveis pelas crises recessivas que encolhem o produto real e desempregam grandes parcelas da população trabalhadora. No entanto, para que os governos de cada país desempenhem seus papéis reguladores de economias capitalistas, é necessário primeiro que governantes e gestores macroeconômicos

compreendam (1) a natureza ineficiente e instável de sistemas monetários de produção e distribuição e a consequente necessidade de intervenções fiscais e monetárias contracíclicas, e (2) as condições de financiamento diferenciadas à disposição de governos centrais monetariamente soberanos.

As hipóteses defendidas e os conceitos utilizados no texto a seguir são fortemente identificados com a Teoria Monetária Moderna (Modern Money Theory ou MMT). Neste sentido, o presente artigo pode ser compreendido como uma introdução a esta escola de pensamento macroeconômico que combina, como elementos fundamentais, a refutação da Lei de Say e a teoria financeira do investimento privado de John Maynard Keynes, a hipótese da fragilidade e instabilidade financeira de Hyman Minsky, as teorias da moeda como crédito de Mitchell Innes e da moeda cartal/estatal de Georg Friedrich Knapp, e a tese das finanças funcionais de Abba Lerner. O resultado teórico é uma poderosa refutação da hipótese anti-intervencionista e da aplicação da doutrina da responsabilidade a governos centrais monetariamente soberanos em economias capitalistas.

AS RAÍZES INSTITUCIONAIS DOS NOSSOS COMPORTAMENTOS AUTOSSABOTADORES

Quem ouve sobre os Rapa Nui da Ilha de Páscoa, pela primeira vez, costuma reagir com a prepotência de quem se considera muito mais avançado que os supostos bárbaros polinésios de quinhentos anos atrás. Afinal, é natural imaginar que somente um povo culturalmente muito atrasado esgotaria quase completamente os seus recursos produtivos para construir gigantescos e inúteis monumentos de pedra como os encontrados na Ilha de Páscoa. Ironicamente, os mesmos mecanismos que nos tornam arrogantemente preconceituosos com relação a culturas e povos mais antigos nos fazem ter comportamentos autossabotadores comparáveis aos dos Rapa Nui. Por exemplo, é mais do que evidente, para quem tenha analisado honestamente as evidências empíricas, que a manutenção do modelo predominante de produção de energia, baseado na queima contínua de combustíveis fósseis, eventualmente será responsável por mudanças climáticas devastadoras (IPPC, 2013). O fato de continuarmos inertemente incapazes de desenvolver e adotar modelos energéticos mais sustentáveis sugere que, ao menos neste caso, nosso comportamento não esteja alinhado com os nossos interesses coletivos mais básicos – exatamente como os Rapa Nui de 500 anos atrás.

Paradoxalmente, o colapso da sociedade dos Rapa Nui foi decorrente da sua enorme capacidade de mobilizar seus recursos produtivos⁷⁰, somada à sua incapacidade de superar tradições disfuncionais incompatíveis com as condições produtivas na ilha. Quando o primeiro chefe tribal decidiu aproveitar o tucho vulcânico da ilha para que fosse esculpida a primeira moai (nome dado pelos Rapa Nui às suas pitorescas estátuas de pedra) em homenagem a algum antepassado saudosamente lembrado pela comunidade, ou como oferenda a alguma divindade mítica em troca de favores e/ou proteção, é muito provável que o resultado social, econômico e político tenha sido positivo. Afinal, a matéria-prima era plenamente abundante e o esforço de esculpir, transportar e erguer uma estátua de pedra de cerca de três metros de altura era razoavelmente modesto. No entanto, num contexto de disputa entre os chefes tribais por *status*, reconhecimento e consolidação de poder político, a construção das moai deixou de ser apenas um rito religioso infrequente de celebração dos antepassados e/ou invocação da sua proteção espiritual. Cada nova moai instalada conspicuamente na ilha provavelmente incrementava a reputação do chefe tribal responsável pelo projeto. Eventualmente uma espécie de corrida “ornamentista” passou a dominar a vida dos Rapa Nui em que cada chefe tribal tentava superar os seus rivais através da construção conspícua de cada vez mais, e cada vez maiores, moai.

O impacto ambiental de uma estrutura produtiva tão intensamente mobilizada para a construção de estátuas e plataformas gigantescas foi muito maior do que a pequena ilha poderia suportar. Principalmente a derrubada indiscriminada de árvores para a produção das estruturas de madeira necessárias para arrastar e erguer as moai gigantes, de até dez metros de altura e oitenta toneladas, mostrou-se completamente insustentável. Diamond (2005)

⁷⁰Jared Diamond (2005) conta que, no seu apogeu, a população da pequena (163 km²) Ilha de Páscoa pode ter tido, aproximadamente, 30.000 habitantes, divididos em 12 tribos ou clãs economicamente bem integrados. As famosas estátuas de pedra (moai) espalhadas ao longo do seu litoral são as evidências mais claras do impressionante poderio produtivo dos povos que habitaram a ilha entre os anos 1200 e 1600 AD, e também da infelicidade das suas escolhas produtivas e alocativas. As moai menores e mais antigas chegam a 3 metros de altura e 10 toneladas de tucho vulcânico, enquanto as mais recentes têm até 10 metros de altura e mais de 80 toneladas. Ao todo, são 887 estátuas, além de pelo menos 360 enormes altares de pedra (*ahu*) que lhes serviam de base. As estátuas são evidências de que a economia dos Rapa Nui foi, por pelo menos quatro séculos, capaz de satisfazer plenamente as demandas materiais básicas de dezenas de milhares de pessoas, mesmo enquanto desperdiçava uma boa parte dos seus recursos produtivos para construir seus ornamentos nababescos. Somente o esforço de transportar, erguer e montar cada uma das gigantescas estruturas de pedra, sem rodas ou guindastes, provavelmente mobilizou diretamente centenas ou até milhares (no caso das maiores moai) de trabalhadores – que precisavam ser recompensados e mantidos durante o projeto. Tais feitos não teriam sido possíveis se os Rapa Nui não tivessem atingido um nível impressionante de competência produtiva e distributiva.

argumenta que Páscoa era especialmente vulnerável ao desflorestamento.⁷¹ Com o tempo, a Ilha de Páscoa foi transformada no descampado completamente desarborizado que é hoje encontrado por visitantes. A perda da cobertura vegetal arbórea tornou o já pobre solo da ilha ainda mais vulnerável à ação erosiva, afetando drasticamente a produtividade da agricultura. Enquanto isso, a sobrepesca e a sobrecaça, combinadas aos efeitos do desflorestamento, fizeram com que a rica fauna que havia coexistido com a população humana durante os primeiros séculos de ocupação desaparecesse quase completamente. Isolados em uma ilha materialmente esgotada, os Rapa Nui provavelmente enfrentaram uma das mais extremas e devastadoras crises de desabastecimento material da história humana. Fome, doenças, conflitos e o violento declínio populacional acabaram tornando insustentáveis também os sistemas social e político. As evidências claras da insurreição popular que deve ter precedido o colapso dos Rapa Nui são as inúmeras moai tombadas pelas massas revoltadas.

A instalação de uma nova moai provavelmente servia para reforçar a popularidade das lideranças tribais junto à população, uma vez que evidenciava o poderio econômico da tribo graças às suas capacidades de governar. Neste sentido, não eram muito diferentes dos grandes eventos culturais e esportivos modernos, por exemplo. Talvez a maioria da população de fato acreditasse que as homenagens prestadas a antepassados mortos gerassem algum tipo de benefício mágico (colheitas mais generosas, climas mais amenos e proteção para os pescadores que se aventurassem em alto mar, por exemplo). Mesmo assim, é difícil imaginar um motivo razoável para que os Rapa Nui tenham continuado a mobilizar recursos para a instalação de moai mesmo quando os efeitos do desflorestamento da ilha estivessem ameaçando tão obviamente a sobrevivência da população humana.

Diamond (2005) argumenta que muitas vezes os comportamentos autodestrutivos aparentemente irracionais de uma comunidade podem ser compreendidos como resultados das decisões racionais de grupos em condições privilegiadas de defender os seus interesses em detrimento dos interesses coletivos. Neste sentido, é possível que o chefe tribal que

⁷¹De nove características fortemente relacionadas ao desflorestamento em ilhas do Pacífico, todas estavam presentes na Ilha de Páscoa, tornando muito mais extremo e irreversível o impacto do corte de árvores intensificado ao longo do século XVII, quando a maioria das moai gigantes foi construída.

Segundo Diamond, “[o] desflorestamento é mais severo em: terrenos secos do que em terrenos úmidos; em ilhas frias localizadas ao longo de latitudes elevadas do que em ilhas quentes equatoriais; em ilhas vulcânicas antigas do que em ilhas vulcânicas recentes; em ilhas sem a ocorrência de precipitação aérea de cinzas vulcânicas; em ilhas mais distantes da pluma de poeira da Ásia Central; em ilhas sem a presença de makatea (atois elevados); em ilhas de baixa elevação; em ilhas remotas sem vizinhas; e em ilhas pequenas” (DIAMOND, 2005, p. 126, tradução do autor).

investisse na construção de uma moai acreditasse estar consolidando e incrementando a sua reputação e o seu poder político, e não se importasse com as externalidades negativas de longo prazo geradas pela derrubada das árvores.⁷² No entanto, eventualmente o resultado da corrida “ornamentícia” disputada pelas lideranças Rapa Nui foi a perda de apoio da população e o colapso dos seus próprios governos. Logo, pelo menos no caso dos chefes tribais que acabaram depostos em razão das suas decisões de manter e/ou intensificar o ritmo insustentável de produção de moai, não é razoável descrever os seus comportamentos como egoisticamente racionais.

Segundo a análise social e econômica institucionalista de Thorstein Veblen (1904 e 1909), Clarence Ayres (1978) e John R. Commons (2009), os hábitos e as instituições seriam tão ou mais influentes para a determinação das regularidades comportamentais humanas quanto o calculismo hedonista descrito pelos modelos de escolhas racionais. A hipótese de que seres humanos sejam sempre idealmente capazes de avaliar lucidamente as consequências de suas decisões de modo a garantir a estratégia que lhes dê o maior bem-estar, ou mesmo que haja uma tendência para que estratégias ótimas sejam eventualmente identificadas por tentativa e erro, não parece compatível com a persistência de regularidades comportamentais obviamente autoprejudiciais. É da natureza dos nossos hábitos e das instituições serem rígidos e até insuperáveis, mesmo quando as suas consequências comportamentais são individualmente e coletivamente prejudiciais. Como alguém que tenha aprendido e repetido milhares de vezes o mesmo movimento incorreto de bater com uma raquete numa bola de tênis terá dificuldade para corrigir a sua técnica em nome de um saque mais preciso e potente, sociedades inteiras podem ser incapazes de evitar comportamentos autodestrutivos em razão da rigidez dos seus hábitos e instituições.

Simplemente, a tragédia dos Rapa Nui pode ser descrita como o resultado da resistência do conjunto de instituições relacionadas à construção de moai (mitos, tabus, crenças religiosas,

⁷²Alternativamente, podemos imaginar o comportamento autodestrutivo dos chefes tribais Rapa Nui em termos de dilemas do prisioneiro. Num contexto em que todos os chefes tribais construíssem moai cada vez maiores para incrementar suas reputações, faria sentido que todos acordassem ao mesmo tempo pelo fim da corrida “ornamentista” em nome da preservação das árvores restantes na ilha. No entanto, sem que houvesse uma inversão nos valores da sociedade Rapa Nui de modo que as moai deixassem de incrementar a reputação das lideranças tribais, o resultado cooperativo seria insustentável. Assim que todos os chefes se comprometessem a abandonar a construção de moai em nome do esforço preservacionista, cada chefe tribal estaria fortemente incentivado a desrespeitar o acordo e capturar para si, sem concorrência dos demais, todo o prestígio gerado pela construção de mais uma moai. Por sua vez, o chefe que deixasse de construir moai unilateralmente teria sua reputação diminuída. Algo muito parecido ocorreu durante a corrida armamentista entre as potências participantes da Guerra Fria em que um acordo pela não proliferação de armas nucleares foi inviabilizado pelo incentivo para que cada potência produzisse ainda mais armas atômicas justamente enquanto a produção de armas na outra potência estivesse desmobilizada de modo a consolidar a sua hegemonia militar.

preferências estéticas, valores morais, um sistema político pouco democrático, etc.), mesmo diante da ameaça de desflorestamento completo e irreversível e dos seus efeitos devastadores para a continuidade da vida humana na Ilha de Páscoa. Teria sido ideal que os Rapa Nui tivessem abandonado suas velhas crenças e tradições e substituído o apego às suas estátuas pelo apego à preservação e ao plantio de árvores, por exemplo. No entanto, instituições tão bem consolidadas como as tradições de centenas de anos dos Rapa Nui são muitíssimo resistentes, e hábitos e instituições muito antigos são extremamente difíceis de superar.

A tragédia ocorrida na Ilha de Páscoa pode parecer um exemplo extremo e incomum em que a inércia institucional foi capaz de produzir o colapso de um sistema social, econômico e político robusto, e o conseqüente sofrimento desnecessário de milhares de pessoas. Infelizmente, não há nada de muito incomum na tragédia dos Rapa Nui. Exemplos de tragédias humanas verdadeiramente inevitáveis, como desastres naturais completamente imprevisíveis, são raríssimos. Mesmo quando as forças da natureza se voltam contra os seres humanos, com frequência as conseqüências são desnecessariamente mais devastadoras porque a inércia institucional nos impede de adotar precauções e corretivos ótimos. Na maioria das vezes os nossos problemas são conseqüências dos nossos próprios erros e da nossa incapacidade de reformar as nossas instituições para que estejam adaptadas a circunstâncias novas. Ficamos impressionados que o engessamento institucional em Páscoa tenha feito com que os recursos da ilha fossem futilmente esgotados a ponto de quase inviabilizar completamente a vida humana na ilha, mas ainda não nos demos conta do enorme desperdício que ocorre em economias capitalistas modernas em razão do apego generalizado a instituições e crenças ilógicas e irrealistas.

A GRANDE DEPRESSÃO E A SUPERAÇÃO DA LEI DE SAY

O ciclo econômico iniciado em 1929 deveria ter exposto de maneira irreversível a inconsistência empírica e lógica do mito da economia capitalista autorreguladora. A partir daquele ano o mundo capitalista passou a enfrentar a pior crise recessiva de sua história. Nos EUA, epicentro do desastre financeiro que deu início à depressão global, o cenário de devastação material e sofrimento humano fariam crer que um cataclismo tivesse ocorrido. No entanto, nenhum desastre natural, epidemia, guerra ou outro evento destrutivo havia ocorrido que pudesse explicar uma contração tão violenta do produto real e do nível de emprego em uma economia supostamente autorregulada. Trabalhadores, matérias-primas e

fábricas continuavam tão produtivos e disponíveis depois de 1929 quanto ao longo da década de 1920, quando a economia estadunidense estivera operando à sua quase plena capacidade. Para os economistas anti-intervencionistas que à época dominavam as discussões econômicas, a Grande Depressão simplesmente não podia ser explicada.

Marriner Eccles, um perspicaz banqueiro de Salt Lake City, apontou o óbvio ao Congresso Americano em 1933.

No mundo real não há causa nem razão para o desemprego com a consequente destituição e sofrimento de um terço da nossa população inteira. Nós temos a mesma riqueza material, ou talvez até mais, que no auge da nossa prosperidade em 1929. Nosso povo deseja e precisa de tudo o que as nossas abundantes instalações e recursos produtivos podem lhes prover. O problema da produção foi resolvido, e não precisamos de mais acumulação de capital para o presente [...]. Nós possuímos uma planta produtiva capaz de ofertar uma superabundância para prover não apenas todas as necessidades das pessoas, mas lhes dar também confortos e luxos. Nossos problemas, então, vêm puramente da distribuição. Eles só serão resolvidos se for dado poder de compra adequado para permitir que as pessoas obtenham os bens de consumo que nós, como nação, podemos produzir. O sistema econômico não sobreviverá caso sirva a qualquer outro propósito (ECCLES, 1933, p. 705, tradução do autor).

Eccles havia identificado com precisão as causas da depressão, bem como a sua solução. A crise dos anos 1930 não era consequência da falta de oportunidades produtivas na economia estadunidense, como faria crer a teoria econômica dominante à época. A causa da depressão econômica estava na lógica interna do próprio sistema capitalista. A exuberância especulativa desregulada que havia sustentado a expansão econômica na década de 1920 formara uma verdadeira bomba-relógio financeira que finalmente estourou em 1929, transformando o ímpeto especulativo generalizado nos mercados de capitais em uma corrida desenfreada para a segurança/liquidez. O investimento agregado em bens de capital, naturalmente menos seguros e menos líquidos, colapsou, arrastando consigo a renda e o consumo agregados. Incapazes de seguir vendendo tanto quando antes, os empresários foram forçados a reduzir suas compras de matérias-primas, equipamentos e tecnologias, e a demitir funcionários, formando uma destruidora bola de neve recessiva.

Embora a hipótese anti-intervencionista estivesse em claro desacordo com os fatos descritos por Marriner Eccles ao Congresso, a crença na capacidade autocorretiva de economias capitalistas continuou quase inabalável entre a maioria dos economistas profissionais mais

influentes. Mesmo que poucos fizessem menção explícita à doutrina liberal clássica de pensadores como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill e, principalmente, Jean Baptiste Say, suas conclusões em 1933 ainda eram claramente influenciadas pela “Lei de Say” de que “a oferta cria a sua própria demanda”.

Para sorte da população norte-americana, as heresias econômicas proferidas por Eccles não passaram despercebidas pelo então presidente eleito Franklin Delano Roosevelt e acabaram servindo como fundamentação para o seu *New Deal* com a sociedade americana. O sucesso do estímulo à demanda agregada através do gasto público deficitário como forma de reativar a produção de bens e serviços na economia estadunidense deu aos economistas mais atentos – principalmente os mais jovens que ainda não haviam sido tão rigidamente doutrinados na tradição saysiana – a prova cabal de que de fato havia algo muito errado com a teoria macroeconômica dominante.

CONSUMO, INVESTIMENTO E OS CICLOS DE NEGÓCIOS EM ECONOMIAS MONETÁRIAS

Em 1936 John Maynard Keynes finalmente publicou sua Teoria Geral⁷³ numa tentativa de convencer seus colegas economistas de que era necessário que abandonassem de uma vez suas crenças em economias autorreguláveis. Superficialmente, mesmo o mais convicto economista anti-intervencionista não discordaria do princípio keynesiano da demanda efetiva, segundo o qual os capitalistas de uma economia somente mobilizam os seus estoques de capital e contratam trabalhadores para produzir o que acreditam ser possível vender por um preço aceitavelmente lucrativo. Ou seja, capitalistas produzem (na verdade, pagam pela produção de) aquilo que esperam conseguir vender. Nem mais, nem menos.

Mais do que superficialmente, no entanto, a Teoria Geral de Keynes representa a antítese da tese anti-intervencionista saysiana sobre a relação entre a demanda agregada e o produto/renda de uma economia monetária. No entendimento saysiano, as economias capitalistas são imunes a crises recessivas de superprodução porque a demanda agregada se ajusta exatamente

⁷³KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. London: Harcourt, 1964.

ao valor do produto agregado, graças ao comportamento convenientemente anticíclico do consumo e investimento privados. Como neste caso a demanda é automaticamente suficiente para que todo o produto da economia seja comercializado, vale sempre a pena que os empresários aumentem a produção de mercadorias, contratando mais trabalhadores e mobilizando mais ativos produtivos, até que todas as oportunidades produtivas da economia sejam esgotadas. Neste caso, o tamanho da demanda agregada é irrelevante para a determinação do produto da economia, limitado apenas por fatores materiais, superáveis através da descoberta e exploração de novas fontes de recursos, e pelo desenvolvimento de novas e melhores técnicas produtivas. Não há, portanto, necessidade de o Estado intervir no valor total da demanda agregada (através da política monetária), exceto caso deseje influenciar o nível de preços, ou a sua composição (através da política fiscal), ou exceto caso deseje interferir na distribuição do produto da economia.

Por outro lado, caso o consumo e investimento privados não se comportem como no modelo saysiano, o desequilíbrio entre demanda e oferta agregada tornará possível que alguns empresários não consigam vender tudo o que trazem aos mercados. Em resposta, acabam desmobilizando seus bens de capital e demitindo trabalhadores até que o excesso de oferta na economia desapareça (ou vice-versa, caso a demanda seja inesperadamente maior do que o produto). Logo, enquanto no modelo neoclássico a oferta cria a sua própria demanda, tornando inevitável que o produto seja expandido até o seu limite material, no modelo keynesiano a demanda agregada é que determina o produto de equilíbrio da economia, que apenas fortuitamente corresponde ao produto gerado pelo pleno emprego dos recursos produtivos disponíveis à economia.

De acordo com a tese saysiana, quando o investimento colapsou nos EUA logo após a Quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, a redução na demanda por crédito deveria ter feito surgir um excesso de oferta no mercado de fundos emprestáveis (excesso de poupança), fazendo com que os juros caíssem, e produzindo a recuperação parcial do investimento privado e o aumento no consumo agregado. Como a contração original no investimento privado teria sido exatamente compensada pelo aumento no consumo, o produto total da economia não deveria ter sido deprimido por falta de demanda agregada. Obviamente, não foi o que aconteceu a partir de 1929.

A Depressão dos anos 1930 e todas as recessões e depressões em economias capitalistas ocorridas desde então teriam sido evitadas se realmente existissem nas economias capitalistas os mercados de fundos emprestáveis imaginados pelos economistas anti-intervencionistas nos quais uma redução/aumento no consumo agregado fosse sinônimo de um aumento/redução na poupança agregada, e um aumento/redução na poupança agregada significasse um aumento/redução no investimento privado.

Não é difícil perceber a incongruência lógica do mercado de fundos emprestáveis imaginado pelos economistas saysianos. Para um consumidor individual, é razoável e legítimo imaginar que a sua poupança aumente exatamente pelo valor da redução no seu consumo. Afinal, a sua renda normalmente permanece inalterada caso ele decida consumir menos, uma vez que ele muito dificilmente é o comprador daquilo de cuja venda a sua renda depende. No entanto, é falacioso imaginar que a renda de todos os consumidores de uma economia permaneça constante enquanto eles reduzem as suas compras de bens de consumo, uma vez que este fato significa a inviabilização da venda de vários bens e serviços e, conseqüentemente, a redução na renda de vários fatores de produção. Muito mais razoável é imaginar, como na Teoria Geral de Keynes, que o consumo e a poupança da economia se movam na mesma direção, aumentando quando há um aumento na renda disponível e se contraindo quando a renda disponível diminui.

Outra gravíssima confusão implícita na descrição do consumo e investimento privados como reguladores da demanda agregada é a noção de que o investimento voluntário privado dependa da poupança agregada como sua fonte de financiamento. A poupança agregada de uma economia não é a fonte de financiamento de coisa alguma, pois ela não representa a disponibilidade de meios de pagamento com que pagamentos são realizados. É comum que pessoas leigas confundam o significado de poupança no discurso econômico, uma vez que a mesma palavra é usada informalmente para se referir a créditos bancários remunerados, levemente menos líquidos que depósitos à vista, ou à reserva de ativos acumulados ao longo da vida de um ou vários agentes econômicos. Contabilmente, porém, a poupança é a diferença entre a variação no valor dos ativos e a variação no valor das obrigações de uma unidade financeira, durante um dado intervalo de tempo. Em outras palavras, o termo poupança se refere à variação do patrimônio líquido de uma unidade financeira ao longo de um dado período – ou seja, o seu enriquecimento líquido.

A produção e venda de bens de investimento aumenta a riqueza líquida da comunidade, porém não aumenta necessariamente a disponibilidade de meios de pagamentos disponíveis aos participantes da economia. Como o investimento representa a troca de um ativo financeiro (dinheiro) por um ativo real, não existe para o investidor redução do seu patrimônio líquido. Já quando alguém adquire um bem de consumo, fica mais pobre, uma vez que entrega dinheiro, um ativo contabilmente valioso, para adquirir um bem de consumo contabilmente sem valor, ainda que materialmente útil. Ou seja, embora a produção e venda de bens de consumo torne mais ricos os trabalhadores e capitalistas envolvidos na sua produção, o seu enriquecimento é igual ao empobrecimento de quem compra o bem de consumo, de modo que não há variação no patrimônio líquido da comunidade como um todo. Por outro lado, a produção e venda de bens de investimento deixa mais ricos os trabalhadores e empresários, sem deixar mais

pobres os seus compradores. É por isso que a poupança agregada é necessariamente igual ao investimento total dos agentes privados de uma economia fechada e sem governo.⁷⁴

Fontes de financiamento se referem a estoques de meios de pagamentos, já existentes em carteiras de ativos ou criados por bancos comerciais através da oferta de empréstimos a seus clientes. Não somente o investimento, mas qualquer pagamento em uma economia monetária exige a obtenção prévia de meios de pagamentos. Portanto, é a escassez relativa da moeda, e não da poupança, que determina o custo do crédito (a taxa de juros) numa economia monetária. Keynes descreveu, em sua Teoria Geral, uma economia em que o produto/renda de equilíbrio seria determinado pelo tamanho da demanda agregada que, por sua vez, teria o seu valor determinado pelo investimento privado, multiplicado pelo efeito das variações na renda disponível sobre o consumo agregado. Assim, quando o valor do investimento agregado fosse elevado, como havia sido ao longo da década de 1920, a economia operaria próxima do pleno emprego. Já quando o investimento estivesse deprimido por algum motivo, como a partir de 1929, a economia enfrentaria recessão, e o desemprego tenderia a ser elevado.

Diferentemente do consumidor disposto a reduzir o seu patrimônio líquido em nome da obtenção de utilidade, o investidor está principalmente interessado em preservar e/ou expandir a sua riqueza, medida monetariamente. Simplesmente, o investidor gasta dinheiro para ganhar ainda mais dinheiro, enquanto o consumidor ganha dinheiro para poder gastá-lo para satisfazer seus desejos e necessidades.⁷⁵ Neste contexto, ativos reais, como imóveis e equipamentos produtivos, competem pela demanda de investidores potenciais com ativos imateriais, como dívidas rentáveis, cotas patrimoniais, depósitos remunerados, e a própria

⁷⁴ A diferença entre um aumento na oferta de crédito e a poupança de uma economia pode ser esclarecida pela análise do seguinte exemplo hipotético. Imaginemos uma economia com apenas três participantes observada ao longo do período durante o qual apenas uma mercadoria tenha sido produzida e vendida. Não há nessa economia uma instituição bancária criadora de meios de pagamentos, de modo que o mesmo estoque de moeda igual a 30 dinheiros esteja disponível aos participantes da economia desde o início até o final do período analisado. A produção tem início quando o empresário Fulano contrata o trabalhador Beltrano por 10 dinheiros para produzir uma mercadoria que é vendida, em seguida, ao consumidor Cicrano por 20 dinheiros. O produto/renda dessa economia, medidos ao longo do período escolhido, somam 20 dinheiros, dados pelo preço pago por Cicrano, consumidor do produto final, ou pelo salário de Beltrano (10 dinheiros) somado ao lucro de Fulano ($20 - 10 = 10$ dinheiros). Como classificamos a compra da mercadoria por Cicrano como um ato de consumo, presumivelmente porque Cicrano compra a mercadoria para satisfazer um desejo ou necessidade, a poupança total da economia é zero, uma vez que a poupança de Fulano e Beltrano é exatamente igual à despoupança de Cicrano. Por outro lado, bastaria que a compra da mercadoria fosse reclassificada como investimento — por exemplo, caso Cicrano a comprasse para revendê-la no futuro —, para que a poupança da economia fosse igual a 20 dinheiros. Naturalmente, a simples reclassificação do gasto de Cicrano não faria aparecer meios de pagamentos para o financiamento de gastos subsequentes. Em ambos os casos, a oferta de meios de pagamentos seriam os 30 dinheiros nas carteiras de Beltrano (20 dinheiros) e Fulano (10 dinheiros).

⁷⁵ A motivação acumuladora do investimento e das aplicações financeiras identificada por Keynes é a mesma que Karl Marx descreveu nos circuitos D-M-D' e D-D', em que o dinheiro é aplicado na produção de mercadorias a serem vendidas por preços lucrativos (dinheiro — mercadorias — mais dinheiro) ou simplesmente na compra de ativos imateriais geradores de renda (dinheiro — mais dinheiro).

moeda (único ativo perfeitamente líquido de uma economia). É justamente a escolha entre ativos reais, produzidos pela mobilização de recursos produtivos, e ativos imateriais, emitidos através da definição de obrigações contratuais, que determina se a demanda por bens de investimento será mais ou menos elevada.

O que se observou nos EUA a partir de 1929 foi o comportamento nada estabilizador do investimento privado. Quanto menos dinheiro os investidores gastavam, menos gastavam também os consumidores, tornando ainda menos atraente o investimento em ativos produtivos, e pressionando para baixo ainda mais o produto real e o emprego. Neste sentido, a Depressão dos anos 1930 revelou-se um processo até mais devastador do que o equilíbrio deprimido estático descrito na Teoria Geral de Keynes. Preocupado em não alienar seus colegas acostumados a pensar sobre sistemas macroeconômicos como equilíbrios estáticos, Keynes preferiu ignorar o efeito acelerador do investimento descrito por Albert Aftalion (1909) e John Maurice Clark (1917), em que as variações na renda/produto da economia teriam efeitos reforçadores sobre o investimento. A dinâmica explosiva de economias capitalistas foi descrita também por Roy Harrod (1939) e Evsey Domar (1946)⁷⁶, que demonstraram que o equilíbrio potencialmente ineficiente de curto prazo descrito por Keynes na sua Teoria Geral dificilmente não produziria efeitos retroalimentadores no longo prazo que reforçariam explosivamente o comportamento do investimento privado e da demanda agregada, empurrando as economias capitalistas continuamente na direção de expansões econômicas (como nos EUA dos anos 1920) ou na direção de recessões e depressões (como nos EUA dos anos 1930).

⁷⁶Segundo Harrod e Domar, divergências entre o crescimento da demanda agregada e do produto real necessariamente desencadeariam efeitos retroalimentadores/explosivos. Quando a demanda agregada estivesse crescendo mais lentamente que o produto da economia, o acúmulo não planejado de estoques seria percebido pelos empresários como um desperdício de capacidade produtiva. Em resposta, os capitalistas reduziriam seus investimentos, sem se darem conta que com isso estariam deprimindo ainda mais a demanda agregada e exacerbando, assim, o desequilíbrio. Por outro lado, quando a demanda agregada crescesse mais rapidamente que o produto, a resposta dada por empresários seria investir ainda mais de modo a expandir a capacidade produtiva, fazendo com que a demanda agregada excedesse ainda mais o produto. Como um equilibrista bêbado caminhando sobre o “fio de uma navalha”, uma economia capitalista estaria constantemente ameaçada de tropeçar e cair numa dinâmica contracionista ou expansionista irreversível puxada pelo comportamento retroalimentador do investimento privado.

A ESTABILIDADE É DESESTABILIZADORA, MAS A INSTABILIDADE NÃO É ESTABILIZADORA

Foi Hyman Minsky (1992) quem percebeu a existência de uma inconveniente dinâmica financeira que acompanharia e, eventualmente, daria fim aos ciclos virtuosos de expansão impulsionados pelo investimento privado. Para que ocorra um ciclo de expansão do investimento privado, é necessário que o retorno esperado do investimento (a eficiência marginal do capital) seja mais atraente que o retorno esperado de aplicações financeiras (inclusive o retorno de liquidez da moeda). Assim, uma redução na sensação de incerteza sobre os cenários macroeconômicos futuros, a revisão positiva na estimativa de lucros a serem recebidos no futuro, ou a redução dos juros são exemplos de eventos capazes de afetar positivamente o investimento privado.

Durante algum tempo a dinâmica aceleradora sustentaria uma expansão do investimento privado. À medida que o investimento privado aumentasse, e com ele a demanda agregada, aumentariam também as oportunidades de produzir e vender mercadorias lucrativamente. Simplesmente, o investimento realizado hoje garantiria os lucros remuneradores do investimento realizado ontem. Por sua vez, isso reforçaria o otimismo de quem almejasse investir amanhã, de modo que também o investimento realizado hoje tivesse no futuro a sua remuneração assegurada, e o de amanhã, e também depois de amanhã...

Neste cenário não somente os lucros que remuneram os ativos reais tendem a ser generosamente garantidos⁷⁷, mas também as remunerações de ativos financeiros. No mercado

⁷⁷Como demonstrou Michael Kalecki em 1942, há uma relação aritmeticamente inevitável entre o investimento privado e o lucro total (na verdade, a renda não salarial) de uma economia. O produto interno bruto de uma economia (Y) é o preço pago pelos bens e serviços produzidos e vendidos ao longo de um dado período, portanto, igual à soma do investimento (I) e consumo agregados (C), que pode ser decomposto em consumo dos trabalhadores (C_w) e consumo dos não assalariados (C_{nw}), mais o valor das compras governamentais de bens e serviços (G), e das exportações líquidas ($X-M$). Ou seja, $Y = C_w + C_{nw} + I + G + X - M$. Ignorando-se, em nome da simplicidade, a depreciação do capital, este mesmo produto é necessariamente igual às rendas dos fatores usados na sua produção (salários, aluguéis, juros e lucros). Alternativamente, podemos representar o produto como a soma das rendas disponíveis após o pagamento de impostos para os fatores de produção, divididas entre salários (W) e rendas não salariais (NW), somadas aos impostos pagos ao governo (T). Assim, temos que $Y = W + NW + T$. Rearrumando as igualdades, temos o interessante resultado: $NW = I + C_{nw} + (G - T) + (X - M) - (W - C_w)$. O significado da equação kaleckiana é que a renda disponível não salarial (lucros, juros e aluguéis, descontados dos impostos) é necessariamente igual aos gastos dos próprios capitalistas e rentistas (seus investimentos e consumo) acrescidos dos déficits governamentais e das exportações líquidas, e reduzidos apenas por alguma eventual poupança dos trabalhadores. Kalecki apontou que, embora a igualdade acima não implicasse entre os dois lados da equação, seria possível atribuir direção causal do investimento para os lucros na equação kaleckiana. Afinal, capitalistas não decidem quanto receberão de lucro ao longo de um dado período, mas certamente decidem o quanto gastam para adquirir bens de investimento e de consumo. Logo, imaginando-se que os trabalhadores consumam praticamente a totalidade das suas rendas, podemos afirmar com confiança que o investimento e o consumo dos capitalistas adicionam ao tamanho dos seus próprios lucros.

de ações, por exemplo, é fácil imaginar que a expansão do investimento alimente a alta dos preços, já que os dividendos distribuídos aos acionistas aumentam com os lucros das empresas. Este fato tende a alimentar ainda mais a expansão do investimento, uma vez que as empresas passam a contar com um mercado especialmente disposto a absorver novas emissões de cotas acionárias para o financiamento de investimentos. Ao mesmo tempo, instituições financeiras oferecem crédito a juros cada vez mais modestos, à medida que cai o risco de insolvência dos devedores, enquanto aumenta a tentação para que empresas e famílias tomem empréstimos para aproveitar as oportunidades de comprar ativos em franca apreciação.

Infelizmente, a estabilidade econômica é desestabilizadora. Esta é, essencialmente, a mensagem da teoria de Hyman Minsky. O ambiente econômico de tranquilidade, abundância produtiva e baixo desemprego, quando criado pela dinâmica retroalimentadora do investimento privado, esconde a formação de uma bolha financeira que, ao estourar, inverte de uma só vez todas as tendências expansionistas responsáveis pela sustentação da expansão econômica. Quanto mais duradouros e aparentemente resistentes são os períodos de expansão econômica, mais violentas tendem a ser as contrações desencadeadas pela inversão da dinâmica do investimento privado.

É natural que no início de uma expansão econômica impulsionada pelo investimento privado haja mais agentes conservadores do que agentes agressivamente dispostos a se alavancar para adquirir ativos potencialmente rentáveis. Unidades endividadas que conseguem pagar integralmente as obrigações junto aos seus credores com recursos próprios são denominadas, na nomenclatura de Minsky (1992), de unidades financeiras “hedge”. Unidades financeiras especulativas, por sua vez, são aquelas que conseguem pagar os juros devidos aos seus credores com recursos próprios, mas não conseguem fazer amortizações do principal. Finalmente, temos as unidades Ponzi que não têm renda suficiente para pagar sequer os juros vencidos, dependendo, desta forma, da boa vontade dos credores para que suas dívidas sejam refinanciadas ao invés de executadas.

O problema em períodos de exuberância econômica duradoura é que a especulação inflacionária nos mercados de capitais torna inevitável que cada vez mais unidades Ponzi apareçam na economia, tornando o sistema financeiro como um todo insustentavelmente frágil. A decisão de financiar externamente a aquisição de um ativo qualquer exige que o agente compare o custo do endividamento (simplicemente, a taxa de juros) ao retorno esperado da aplicação. Quando há relativa estabilidade de preços no mercado de ativos, o componente relevante do retorno esperado da aplicação é decorrente da sua renda (juros, dividendos, aluguéis, etc.). No entanto, quando há expectativa de alta dos preços dos ativos, o ganho de capital se torna cada vez mais relevante. Quanto mais duradoura é a tendência de alta de preço do ativo, mais confiantes se tornam os agentes de que os ganhos

de capital de fato serão realizados se e quando o ativo for liquidado. Desta forma, mesmo que a contratação de um empréstimo para comprar um determinado ativo faça com que o tomador do empréstimo assuma uma posição de Ponzi, a decisão terá feito sentido se a taxa de apreciação do ativo, somada à sua taxa de remuneração, for superior à taxa de juros. Também para o credor fará sentido refinar a dívida crescente da unidade Ponzi caso ele compartilhe da sua expectativa otimista, uma vez que a apreciação do ativo permite que a unidade Ponzi ofereça aos seus credores novas garantias das suas dívidas, incrementadas pelos ganhos de capital ainda não realizados.

Quando a economia se torna predominantemente povoada por unidades Ponzi, a inversão do ciclo financeiro se torna cada vez mais iminente. Ainda assim, mesmo essa estrutura financeira muitíssimo frágil pode se sustentar por algum tempo, bastando para isso que os mecanismos de causalidade reflexiva entre a demanda especulativa por um ativo e o seu preço estejam especialmente calibrados. Afinal, a crença generalizada de que o preço de um ativo aumentará é uma profecia poderosamente autorrealizável. Enquanto houver demanda especulativa generalizada por um ativo, haverá motivos suficientes para que o ativo seja demandado especulativamente. Neste sentido, é possível afirmar que o fim do ciclo de expansão está cada vez mais próximo na medida em que os balanços patrimoniais de famílias, empresas e instituições financeiras se tornam cada vez mais alavancados, mas não é possível precisar com exatidão o momento de inflexão do ciclo financeiro e de investimento.

Eventualmente, no entanto, duas dinâmicas inevitáveis fazem estourar a bolha especulativa, fazendo secar de vez as fontes de crédito para o refinanciamento das unidades Ponzi. Por um lado, há um incentivo cada vez maior para que os agentes liquidem seus ativos inflacionados de modo a garantir a realização dos seus ganhos de capital antes que a tendência de alta do preço chegue ao fim. Por outro lado, há a fragilidade crescente dos balanços patrimoniais dos agentes privados. Quanto mais confiantes as pessoas estão de que persistirá a tendência de alta no mercado de capitais, menor tende a ser o risco estimado de perda patrimonial para o credor e para o tomador de empréstimo, e maior tende a ser também o nível de alavancagem tolerado pelas unidades endividadas e por seus credores. Porém, quanto maior é o nível de alavancagem das unidades financeiras endividadas da economia, menor é a variação percentual no preço dos ativos que as expõe à insolvência.

Assim, mesmo variações negativas modestas no preço de um ativo que teriam sido inconsequentes no início do ciclo expansionista, quando a alavancagem do setor privado ainda era pequena, eventualmente podem deflagrar crises financeiras deflacionárias quando as unidades financeiras privadas estiverem muito alavancadas. Para tal, basta que algumas unidades financeiras se tornem insolventes em razão da desvalorização dos seus ativos e que tenham as suas dívidas executadas pelos credores. A liquidação de ativos dados como

garantias das dívidas de unidades financeiras insolventes reforça explosivamente a tendência deflacionária, expondo cada vez mais unidades alavancadas à insolvência. É dada então a largada da corrida para a liquidez, em que os agentes tentam desesperadamente se livrar dos seus ativos em cada vez mais acentuada depreciação. Investidores desistem de investir e instituições bancárias se tornam menos dispostas a oferecer empréstimos. O ciclo de expansão se inverte e dá lugar à recessão.

Embora a expansão econômica estável seja desestabilizadora, a instabilidade econômica recessiva não é estabilizadora. Isso significa que, enquanto as dinâmicas financeiras da alavancagem e do incentivo à realização de ganhos de capital crescentes tornam cada vez mais provável que um ciclo expansionista impulsionado pelo gasto e endividamento privados seja revertido e dê lugar à recessão, a dinâmica financeira que acompanha as recessões não torna cada vez mais provável que ocorra a sua inversão para a expansão econômica. Quanto menos as pessoas investem, mais escassas se tornam as oportunidades de vender mercadorias lucrativamente, tornando o investimento privado ainda menos atraente e reforçando a tendência contracionista. Além disso, um cenário de rendas cadentes, sofrimento humano e desarranjo social e político acentua a imprevisibilidade do cenário econômico, tornando cada vez mais valiosa a liquidez da moeda e de ativos imateriais. Como resultado, o prêmio da liquidez da moeda e de seus quase substitutos rentáveis (como depósitos bancários remunerados e títulos de dívidas públicas soberanas) só tende a aumentar.

Na ausência de intervenções governamentais estabilizadoras, uma crise de deflação de preços financeiros terminaria na simplificação e desalavancagem completa dos balanços patrimoniais privados. Neste cenário teriam evaporado os valores de todas as obrigações emitidas por unidades privadas falidas e também de ativos reais tornados inúteis pela demanda colapsada. No entanto, mesmo nessa situação extrema não se deveria esperar que os poucos investidores potenciais que tivessem restado na economia com encaixes líquidos em suas carteiras decidissem retomar o investimento em ativos reais espontaneamente, sem que houvesse antes alguma recuperação da demanda agregada que restaurasse as oportunidades de vender e gerar lucros. Afinal, numa economia devastada pela depressão econômica os consumidores estariam muito empobrecidos para que houvesse um mercado consumidor atraente para que o investimento em capacidade produtiva fosse retomado. Além disso, mesmo que alguns empreendedores decidissem retomar a atividade produtiva, todo o capital ocioso desmobilizado durante a depressão precisaria ser remobilizado antes que fizesse sentido investir na expansão da capacidade produtiva.

A MOEDA COMO UMA DÍVIDA PÚBLICA E A TEORIA DAS FINANÇAS FUNCIONAIS

Argumentamos até aqui que economias monetárias não tendem automaticamente ao pleno emprego. Primeiramente, não existe um mecanismo regulador do investimento e consumo privado que faça com que complementem automaticamente a demanda agregada pelo valor exatamente necessário para que o produto total seja integralmente demandado pelos compradores finais da economia. Além disso, mesmo quando a dinâmica retroalimentadora do investimento privado sustenta por algum tempo a demanda agregada no seu nível compatível com o pleno emprego, a fragilidade crescente dos balanços patrimoniais de um setor privado crescentemente alavancado e o incentivo cada vez maior para que os agentes privados realizem seus ganhos de capitais acumulados tornam inevitável que a expansão econômica seja revertida e dê lugar à contração, com aumento do desemprego e todo o desperdício material que isso significa. Por outro lado, vimos que a dinâmica retroalimentadora que acompanha a recessão não cria sozinha as condições para que um novo ciclo expansionista seja formado. Assim, para que a produção de bens e serviços em uma economia monetária moderna seja sustentada em seu nível materialmente eficiente, sem desperdícios de recursos produtivos, é preciso que o Estado intervenha ativamente na economia e regule a demanda agregada.

É normalmente neste momento do debate que até mesmo os economistas que reconhecem a necessidade de alguma intervenção estatal para que a demanda agregada seja mantida no seu nível ótimo apontam para as supostas restrições financeira e/ou inflacionária que supostamente impedem que os governos atuem como reguladores competentes da demanda agregada. Defendem que governos não são muito diferentes dos demais participantes da economia que precisam incorporar dinheiro às suas carteiras de ativos antes de realizarem seus pagamentos. Temem que um governo agressivamente deficitário acabe ocasionando um aumento insustentável no total das suas obrigações brutas que levaria à rejeição generalizada dos títulos públicos por agentes preocupados com solvência estatal, fazendo aumentar a taxa de juros referencial até o ponto em que deixasse de ser capaz de cumprir sua função estabilizadora dos preços. Por outro lado, caso o governo escolha autofinanciar o seu gasto deficitário através da emissão de mais moeda, ao invés da venda de títulos públicos para agentes privados, inevitavelmente haverá inflação.

O medo do efeito inflacionário do autofinanciamento dos déficits públicos pela emissão monetária está intimamente ligado ao mito neoclássico das economias capitalistas autorreguladoras. Como vimos, a teoria neoclássica descreve economias capitalistas como automaticamente tendentes ao pleno emprego, graças ao comportamento autorregulador do

gasto privado. Ou seja, tais economias esgotariam automaticamente as suas oportunidades produtivas, de modo que a expansão do produto real seria inviável no curto prazo. Não é surpreendente, portanto, que os economistas de inspiração neoclássica imaginem que todo e qualquer aumento na demanda agregada seja inevitavelmente inflacionário.

Basta, portanto, refutar a hipótese neoclássica de que uma economia capitalista esteja sempre operando no seu máximo produtivo para que a Teoria Quantitativa da Moeda seja rejeitada. Como vimos até aqui, é perfeitamente plausível que uma economia capitalista desperdice oportunidades produtivas justamente por falta de demanda agregada. Neste caso, o aumento na demanda agregada não seria necessariamente inflacionário, pois seria acompanhado pela expansão do produto da economia. Além disso, a hipótese de que a velocidade de circulação da moeda é estável, e que, portanto, todo aumento no estoque de moeda ocasione um aumento na demanda agregada somente seria razoável se ignorássemos a motivação especulativa da demanda por moeda. Neste sentido, não se pode sequer concluir que a criação de moeda aumente necessariamente a demanda agregada da economia, uma vez que, em situações de volatilidade e incerteza crescentes, é possível que a velocidade de circulação da moeda caia ao mesmo tempo que o estoque de moeda esteja aumentando.

É principalmente a relação instável entre a demanda agregada e variações no estoque de moeda que faz com que uma economia desregulada experimente ciclos recessivos e ciclos de expansão do produto real. Demanda agregada é sinônimo de moeda em circulação nos mercados de bens e serviços. Em períodos de tranquilidade, quando o prêmio de liquidez da moeda é muito menos atraente que o retorno esperado de ativos reais, os investidores tendem a gastar dinheiro generosamente para adquirir capital, na esperança de ganhar mais dinheiro no futuro através da produção e venda de mercadorias. Isso faz com que haja uma abundância de moeda em circulação na economia, que sustenta os lucros dos empresários e serve de combustível para o investimento privado. No entanto, quando o pessimismo toma conta dos agentes econômicos, a moeda se torna escassa. As pessoas passam a preferir encaixes monetários (e ativos imateriais de liquidez elevada) em suas carteiras e desistem de investir em ativos reais.

As crises de escassez monetária poderiam ser resolvidas se mais moeda fosse “produzida” em resposta ao aumento na demanda por liquidez como reserva de valor. Infelizmente, a moeda em economias monetárias não é uma mercadoria que possa ser produzida pela mobilização de recursos produtivos. A moeda é, e sempre foi, uma dívida estatal (INNÉS, 2004a [2013]; KNAPP, 1924). Ou, como afirmou Abba Lerner (1947), a moeda é uma criatura do Estado. Esta natureza peculiar da moeda foi reconhecida também por Keynes em seu *Tratado sobre a Moeda* (1930), e mais recentemente pelos economistas identificados com a Teoria Monetária

Moderna, como L. Randall Wray (1998), Stephanie Bell (2002) e pelo antropólogo David Graeber (2010).⁷⁸

Desde pelo menos Adam Smith (1776), vários economistas parecem aceitar acriticamente a hipótese de que a moeda tenha surgido em economias de escambo, como forma de resolver o problema da dupla coincidência de desejos. A solução dada pelos participantes dessas economias teria sido a escolha de uma mercadoria que fosse aceita em troca de todas as demais, inicialmente pela sua vendibilidade superior (MENGER, 1892), e eventualmente aceita como meio de troca por cada participante da economia em razão da sua aceitação pelos demais participantes da economia. Um problema óbvio com esta hipótese para o surgimento da moeda é o fato de que eventualmente as mercadorias utilizadas como moedas teriam sido metais preciosos, úteis apenas cerimonialmente como artigos de luxo e consumo conspícuo. Economistas costumam apontar para características como divisibilidade, raridade, durabilidade e cunhabilidade como as razões da sua vendibilidade superior, sem perceberem a circularidade dos seus argumentos. As características dos metais preciosos que os tornam materiais convenientes para a produção de moedas metálicas não podem explicar a escolha dos metais preciosos como moedas mercadorias, uma vez que tais características só teriam contribuído para a utilidade dos metais preciosos depois que tivessem sido usados como moedas mercadorias. Na verdade, artigos de luxo como metais preciosos são mercadorias absolutamente inadequadas como moedas mercadorias, uma vez que costumam ter o seu valor instável, normalmente depreciando durante crises de desabastecimento material, justamente quando seria mais importante que fosse preservado o poder de compra do portador da moeda.

É muito mais provável que a origem da moeda esteja associada à invenção da escrita e da contabilidade. Muito mais eficaz do que descobrir a mercadoria universalmente útil e vendível na economia para transformá-la em moeda mercadoria, seria registrar a obrigação de pagamento futuro de todos aqueles que não fossem capazes de oferecer ao fornecedor de uma mercadoria algo valioso em troca. Com o primeiro adiamento do pagamento do comprador de uma mercadoria, foi criado o primeiro instrumento de crédito. Um instrumento de crédito

⁷⁸Por moeda, nos referimos à relação contábil de crédito contra a autoridade emissora. O papel-moeda é simplesmente uma das formas de operacionalizar o registro e a transferência da moeda estatal numa economia real. É somente o documento comprovante de um crédito contra a autoridade emissora da moeda, o título de uma dívida pública perfeitamente líquida emitida pelo Banco Central. A diferença entre a moeda estatal e o papel-moeda é a diferença entre um documento e o seu conteúdo. A moeda é a dívida do Banco Central que, apenas por conveniência, é registrada em documentos impressos em papéis dificilmente replicáveis, para que não haja sua falsificação. Nada mudaria substancialmente se passássemos a registrar a moeda estatal eletronicamente, realizando a transferência de créditos contra o Banco Central através da mudança dos números associados a cada conta individual, ao invés de através da transferência física do documento impresso de uma pessoa para outra.

é valioso porque pode ser utilizado para extinguir uma obrigação para com o emissor. Quanto maior for a participação de um emissor de dívidas em uma economia, mais universalmente valiosa será a sua dívida, uma vez que mais pessoas terão motivos para demandar a dívida como forma de obter do seu emissor coisas valiosas, ou de pessoas que queiram obter coisas valiosas do emissor, ou de pessoas que queiram obter coisas valiosas de pessoas que queiram obter coisas valiosas do emissor...

Neste sentido, Knapp (1924) sugeriu que os impostos devem ter desempenhado um papel fundamental nos sistemas monetários em formação para que a dívida estatal desempenhasse o papel de moeda, ao estabelecer uma consequência material para os sonegadores de impostos na forma de algum tipo de punição. Para os pagadores de impostos, a moeda estatal seria valiosa porque sem ela não conseguiriam pagar tributos a uma autoridade fiscal capaz de lhes impor punições. A partir daí, aceitariam oferecer sua mão de obra e entregar mercadorias úteis e materialmente custosas em troca da moeda, e o sistema de preços emergiria organicamente. O poder de cobrar impostos e punir sonegadores seria então a origem da materialidade/valor da moeda estatal.⁷⁹

É justamente a natureza creditícia da moeda que faz com que ela se torne irreversivelmente escassa quando aumenta a demanda especulativa por liquidez. Sendo a moeda uma dívida, a sua criação não representa a adição de valor à economia, como no caso de uma mercadoria cuja produção representa o surgimento de um ativo vendível, contabilmente valioso, incorporado à riqueza do empresário que pretende vendê-la. A criação de moeda adiciona o mesmo valor à carteira de ativos do seu portador, e tal valor é adicionado ao passivo do seu emissor. Quando os emissores da moeda estão preocupados em preservar e expandir suas riquezas líquidas medidas monetariamente, é natural que evitem a emissão da moeda quando o seu prêmio de liquidez estiver aumentando.⁸⁰ Afinal, a emissão da moeda inevitavelmente representa

⁷⁹Metals preciosos teriam se tornado valiosos não pela sua utilidade como artigos de luxo, mas pela sua utilidade como meios de impressão das moedas estatais dificilmente falsificáveis (pela sua raridade e pela complexidade do processo de cunhagem). Isso fez com que os Estados precisassem comprar os metais preciosos com que emitir suas moedas. Como os Estados não tinham restrição para entregar a moeda estatal em troca de quantidades do metal precioso, mas nem sempre tinham como oferecer quantidades do metal precioso em troca da moeda estatal, o preço dos metais preciosos não tinha por que cair, mas sempre poderia subir. Além disso, num contexto em que vários Estados oferecessem suas moedas estatais em troca de quantidades de metais preciosos, tais metais seriam meios convenientes para transferir poder de compra de uma economia nacional para outra. Assim, embora originalmente o valor dos metais preciosos tenha sido derivado do valor das moedas estatais, não é difícil compreender como os metais preciosos se tornaram substitutos internacionalmente aceitos das moedas estatais nacionais.

⁸⁰A impossibilidade de se aumentar a oferta Keynes (1982 [1936], p. 231) descreveu a moeda como um artigo sem elasticidade de produção e de substituição.

uma perda de liquidez para o seu emissor, que adiciona às suas obrigações um instrumento perfeitamente líquido para adquirir algo necessariamente menos líquido (por exemplo, a dívida rentável de um agente econômico).

É por isso que não se pode contar com o gasto e tampouco com a emissão monetária de agentes privados, preocupados com a evolução dos seus balanços patrimoniais, como soluções para as crises recessivas ocasionadas pela escassez monetária (pelo aumento na demanda especulativa por liquidez). Simplesmente, investidores não aumentarão suas compras de ativos produtivos num cenário em que as vendas estejam caindo, bancos não oferecerão novos empréstimos a agentes privados cada vez menos capazes de cumprir suas obrigações financeiras, e consumidores serão obrigados a reduzir suas compras por falta de renda e de crédito.

O que Abba Lerner (1943) chamou de finanças funcionais é a hipótese de que um governo central monetariamente soberano (emissor da moeda doméstica) pode e deve realizar intervenções fiscais e monetárias com o objetivo de promover o bom desempenho da sua economia, sem levar em conta o impacto dessas intervenções sobre o seu próprio balanço patrimonial. Simplesmente, não existe *trade-off* entre a estabilização macroeconômica através do ativismo fiscal e a solvência do Estado porque um Estado que realiza pagamentos através da entrega de uma dívida que ele mesmo emite não pode ficar insolvente.

Sob a doutrina convencional da responsabilidade fiscal, em que os governos, em todos os níveis, devem cuidar do seu equilíbrio financeiro, a política fiscal tende a ser meramente uma ferramenta de controle das contas públicas. Isso acaba fazendo com que se torne procíclica e autossabotadora, uma vez que o combate à deterioração das contas públicas através da redução nos gastos do governo normalmente acaba deprimindo ainda mais a arrecadação de impostos em razão do efeito contracionista das políticas de austeridade sobre a renda agregada. A política monetária, por sua vez, tende a ser pouquíssimo eficaz, tanto como ferramenta de combate à inflação como para o estímulo do gasto privado autônomo. Como ferramenta de combate à inflação, um aumento na taxa referencial tem efeitos contraditórios, por um lado aumentando custos financeiros para os produtores e injetando renda disponível para os consumidores portadores de títulos públicos, e por outro lado deprimindo a demanda por ativos reais e bens de consumo duráveis. Já os efeitos da elevação nos juros sobre a taxa de câmbio e sobre as expectativas inflacionárias dos agentes de fato tendem a ser desinflacionários. Como fomentadora dos gastos privados autônomos, a redução na taxa referencial tende a ser pouquíssimo potente, uma vez que o investimento privado é muito pouco sensível a reduções nos juros durante recessões, quando o retorno esperado de novos projetos tende a ser muito pequeno num contexto em que a demanda se mostra insuficiente para absorver até mesmo o produto corrente da economia. Além disso, como a taxa de juros referencial normalmente se

refere à taxa que remunera títulos públicos de curto prazo utilizados por instituições bancárias como alternativas rentáveis às reservas excedentes em suas carteiras, não há garantia de que a sua redução afete a taxa de juros paga por investidores e consumidores de bens duráveis em busca de financiamento. Em mercados de crédito imperfeitamente competitivos, é provável que a redução na taxa referencial de juros aumente o *spread* bancário ao invés de reduzir os custos de financiamento para a população.

Lerner argumentou que como o Estado era o emissor da dívida usada como moeda na economia doméstica, não haveria risco de sua insolvência e, portanto, não haveria necessidade de que se prendesse à doutrina da responsabilidade fiscal. Quando houvesse desemprego por escassez de demanda agregada, caberia ao governo complementar a demanda diretamente, incrementando as suas compras, ou indiretamente, aumentando a renda disponível aos consumidores pela redução dos impostos ou pela transferência unilateral de renda. Já quando o produto agregado estivesse próximo do potencial e houvesse risco inflacionário por excesso de demanda, o governo deveria reduzir suas compras e/ou retirar renda disponível dos consumidores através de aumentos de impostos e reduções nas transferências unilaterais. A política monetária funcional, por sua vez, serviria para manter estável a taxa referencial de juros, ajustando a composição dos balanços patrimoniais privados afetados pela política fiscal. Por exemplo, quando a política fiscal funcional exigisse a realização de déficits públicos recorrentes, caberia à autoridade monetária substituir as reservas bancárias acrescidas ao mercado monetário por dívidas públicas rentáveis, evitando assim uma redução na taxa de juros referencial. O efeito combinado do uso funcional das políticas fiscal e monetária seria, portanto, a manutenção da demanda agregada no seu nível compatível com o pleno emprego, com a inflação sob controle e com um sistema financeiro estável.

Embora seja inegável a hegemonia da doutrina da responsabilidade fiscal e do mito do risco de insolvência estatal no debate econômico, há aspectos do receituário das finanças funcionais que já funcionam na maioria das economias do mundo. Governos centrais em todo o mundo já realizam seus pagamentos através da emissão monetária, uma vez que transferem créditos da autoridade fiscal contra a autoridade monetária para bancos comerciais que, em contrapartida, creditam as contas correntes dos recebedores dos pagamentos governamentais. Inversamente, os mesmos governos destroem moeda ao coletarem impostos. Isto faz com que o efeito dos gastos públicos seja a redução dos juros referenciais, uma vez que introduzem créditos no mercado de reservas bancárias, em completo desacordo com a hipótese anti-intervencionista de que o gasto público ocasione o aumento dos juros e, conseqüentemente, o “*crowding out*” do gasto privado. Por sua vez, as autoridades monetárias já impedem que crises de desconfiança da solvência estatal afetem os preços das dívidas públicas sobre as quais incidem os juros referenciais, uma vez

que se comprometem a manter estáveis os juros no nível identificado como compatível com o controle inflacionário. Hoje, nada além de regras fiscais e financeiras absolutamente desnecessárias impede que os governos em todo o mundo sejam capazes de promover o pleno emprego e o crescimento sustentável em suas economias.

CONCLUSÃO

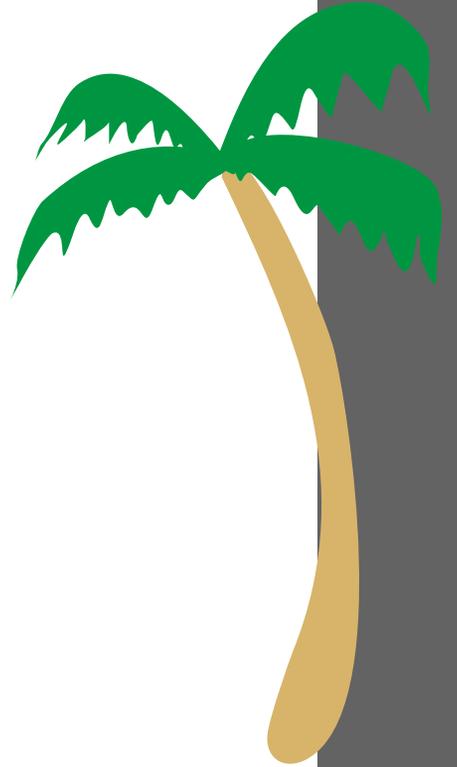
Em 1988, Paul Samuelson “deixou escapar”, numa entrevista ao colega Mark Blaug, que havia uma espécie de conspiração entre economistas influentes para que se preservasse um persistente mito na ciência econômica. Samuelson se referia à superstição de que um Estado monetariamente soberano deve sempre equilibrar o seu orçamento, tal qual uma dona de casa ou uma empresa. Embora reconhecesse que não há bons motivos econômicos para que um Estado monetariamente soberano se preocupe especialmente com o próprio equilíbrio fiscal, Samuelson argumentou que talvez fosse importante que as pessoas acreditassem na necessidade de se equilibrar o orçamento público para que governantes irresponsáveis e/ou desonestos não cedessem à tentação de gastar demais, empurrando a economia para além do seu limite inflacionário. Neste sentido, Samuelson comparou o mito do risco de insolvência estatal aos mitos proibitivos das principais religiões organizadas, capazes de convencer populações inteiras a evitar certos comportamentos sob a ameaça de desaprovação e/ou punição por alguma divindade fantástica.

De fato, é possível imaginar situações em que os mitos religiosos evitem comportamentos coletivamente indesejáveis, como quando evitam a manifestação de ímpetos conflitivos em sociedades tencionadas pelo desabastecimento material, por exemplo. Da mesma forma, é possível imaginar que o mito do risco de insolvência estatal e a doutrina da responsabilidade fiscal sejam úteis para impor restrições a governos irresponsáveis e/ou questionavelmente intencionados. No entanto, instituições prioritariamente cerimoniais, como as religiões e os dogmas protocientíficos que sustentam os mitos econômicos, são especialmente difíceis de reformar mesmo quando os seus efeitos se tornam inegavelmente danosos, justamente porque se sustentam na supressão do ímpeto científico e questionador da população. À medida que as circunstâncias experimentadas por uma sociedade mudam, a imutabilidade das suas instituições se torna um problema cada vez maior. Como vimos, o fim trágico da sociedade Rapa Nui foi uma consequência da imutabilidade de suas instituições políticas e religiosas, num contexto em que as condições ambientais na Ilha de Páscoa exigiam uma reforma institucional substancial.

Um governo motivado pela crença de que as economias são otimamente autorreguladas deixará de executar intervenções necessárias para combater situações de crises enquanto espera pela ação salvadora da “mão invisível” dos mercados. Um governo central desnecessariamente comprometido com o combate ao seu próprio endividamento inevitavelmente reagirá de maneira procíclica a desequilíbrios macroeconômicos, exacerbando os ciclos. Ironicamente, enquanto as instituições dos Rapa Nui fizeram com que os chefes tribais agissem como se não houvesse limites materiais para a produção de bens e serviços, as instituições dominantes nas economias monetárias modernas fazem com que os governantes se comportem como se a escassez monetária que impede o aproveitamento pleno dos recursos produtivos da economia fosse insuperável até mesmo para a autoridade emissora da moeda doméstica.

O reconhecimento, pelos governantes de um país, de que o Estado é plenamente capaz de se autofinanciar através da emissão monetária não é uma garantia de que serão implementadas as políticas macroeconômicas mais adequadas para a promoção do pleno emprego e do crescimento sustentável, sem desrespeito ao limite inflacionário. Naturalmente, a adoção dos princípios funcionais para a gestão macroeconômica não elimina todas as demais restrições e dificuldades potencialmente enfrentadas por economias monetárias. Por exemplo, uma economia tecnológica e materialmente dependente de importações continuará vulnerável a efeitos cambiais potencialmente desestabilizadores decorridos das suas intervenções funcionais expansionistas, mesmo que o seu produto agregado esteja muito aquém do seu potencial.

De certa forma, a superação do mito do risco de insolvência estatal é apenas o primeiro passo para que se desenvolva uma gestão macroeconômica competente que promova o pleno emprego e a estabilidade de economias monetárias. Não é à toa que os períodos de expansão econômica mais intensa e duradoura em economias capitalistas foram justamente aqueles em que o endividamento público foi generosamente tolerado sem qualquer remorso por parte dos governantes. Afinal, economias monetárias funcionam muito melhor quando seus gestores não perdem tempo perseguindo objetivos desnecessários e incompatíveis com o interesse coletivo.



**EMPREGOS VERDES:
UMA IMPORTANTE PONTE
ENTRE ECONOMIA
PÓS-KEYNESIANA E
POLÍTICA ECOLÓGICA**

NATÁLIA BRACARENSE E PAULO BRACARENSE

Os programas de empregador de última instância (ELR, sigla em inglês) servem como uma rede de oferta de empregos para os quais os trabalhadores se candidatam quando não há outros empregos disponíveis no sistema econômico privado; o termo é uma analogia à expressão “emprestador de última instância” – serviço normalmente oferecido por bancos centrais. A frase é usada em dois sentidos: (1) empregos indesejáveis, muitas vezes do setor privado, que são tomados apenas como último recurso e (2) um programa formal de garantia de emprego do governo, no qual o governo promete agir como empregador de última instância, empregando todos os candidatos que desejam um emprego dado o nível de salário oferecido.

A crise econômica de 2008 ampliou a discussão sobre políticas de estabilização para além dos círculos acadêmicos usuais. Alguns rotularam essa tendência como “um momento de Minsky” em referência à concordância de Hyman Minsky com John Maynard Keynes de que o setor privado é incapaz de manter uma estabilidade duradoura e, menos ainda, o pleno emprego. O remédio não recai nos mecanismos indiretos de fino ajuste monetário, mas sim nos meios diretos da política fiscal. Menos conhecida entre economistas, no entanto, é a visão de Keynes e Minsky de que a política convencional de bombeamento de incentivo fiscal não é uma política direta e, portanto, também não fornece uma solução de longo prazo para as questões de estabilidade e pleno emprego. A política convencional de bombeamento de incentivo fiscal raramente chega à criação geral de empregos e tende a exacerbar a desigualdade de renda, não se mostrando capaz, portanto, de corrigir as duas falhas principais do sistema econômico.

Outra falha deste tipo de política é a sua incompatibilidade com a sustentabilidade ambiental, enquanto a proposta original de Keynes sobre emprego direto e sobre abordagem da demanda de metas não é. A presente discussão contribui para o debate argumentando,

em primeiro lugar, que as discussões sobre o emprego devem estar associadas a preocupações relacionadas aos sistemas sociais e ambientais mais amplos. Com esse objetivo em mente, propomos maneiras pelas quais a implementação do Empregador de Último Recurso (Employer of Last Resort - ELR) ou Programa de Garantia de Trabalho (Job Guarantee Programs) pode incorporar a proposta da ONU para empregos verdes (OIT, 2013). Em segundo lugar, neste capítulo introduzimos uma métrica para medir a eficácia de tal política usando conceitos não dicotômicos como os propostos pela “lógica fuzzy”.

O desenvolvimento econômico contém duas diretrizes principais de políticas públicas. Primeiro, e atualmente, um programa orientado para o exterior baseado nas exportações de produtos primários e políticas do lado da oferta. Alternativamente, durante alguns anos após a Segunda Guerra Mundial, uma estratégia de industrialização interna, com foco na utilização de recursos domésticos, foi apoiada. Esse intervalo deve-se em parte aos objetivos da ONU de 1945 de promover “padrões mais elevados de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”.

Mais tarde, os economistas pós-keynesianos, bem como um esforço conjunto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ofereceram suporte teórico e institucional para o renascimento da última estratégia. Um grupo de economistas, incluindo os pós-keynesianos, observou há muito tempo que os países subdesenvolvidos tendem a ter uma abundância de recursos de trabalho, cujo potencial é inexplorado. A possibilidade de empregar esses recursos para promover o desenvolvimento a partir de dentro, juntamente com a tendência de uma economia capitalista moderna ao desemprego e à instabilidade, justifica a implementação de um programa de empregador de último recurso. Embora o presente capítulo apoie esses esforços, contribui para o debate ao apoiar, em primeiro lugar, a visão de que o emprego não pode ser separado dos sistemas sociais e ambientais mais amplos. E segundo, com base no argumento de que a maioria dos empregos não é completamente verde⁸¹, introduzindo então uma métrica que pode medir quão verde é um emprego em uma escala de 0 a 1, como proposto pela “lógica fuzzy”.

⁸¹ *Aqui empregos verdes são considerados aqueles cuja prática não implica nenhuma emissão de gases de efeito estufa enquanto, por outro lado, empregos marrons são altamente emissores de gases de efeito estufa. Entre empregos verdes e empregos marrons há uma escala de graduação decrescente de 1 até 0 para situações intermediárias, relativas à quantidade de emissão de gases de efeito estufa pela realização dos diferentes ofícios.*

Em relação ao primeiro ponto, propomos maneiras pelas quais a implementação do ELR pode incorporar a proposta da ONU para empregos verdes. A primeira definição de empregos verdes foi apresentada em 2008 no relatório “Empregos Verdes: Rumo a um Trabalho Decente em um Mundo Sustentável e com Baixas Emissões de Carbono”. Este relatório foi encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como parte da Iniciativa de Empregos Verdes em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Internacional de Empregadores (IOE) e a Confederação Internacional de Sindicatos (ITUC). O relatório define: “empregos verdes são empregos nas áreas agrícola, industrial, de serviços e administração que contribuem para preservar ou restaurar a qualidade ambiental. Eles ajudam a reduzir a energia, matérias-primas e consumo de água por meio de estratégias altamente eficazes que descarbonizam a economia e reduzem as emissões de gases de efeito estufa, minimizando ou evitando completamente todas as formas de desperdício e poluição, protegendo e restaurando os ecossistemas e a biodiversidade”. (UNEP / OIT / IOE / ITUC, 2008).

A necessidade de empregos verdes surgiu do fato de que a Plataforma de Trabalho Decente precisava incorporar as discussões de sua compreensão da Economia Verde. Observou-se que as implicações das mudanças climáticas e da degradação ambiental afetaram cronicamente o desenvolvimento econômico e social. Embora muitos países em todo o mundo tenham recebido com satisfação a mensagem veiculada na Iniciativa de Empregos Verdes, a tentativa de medir o número de empregos verdes existentes testemunhou grande dificuldade. A dificuldade está em dois fatos principais: primeiro, poucas observações reais se encaixam perfeitamente na definição e, segundo, parcialmente devido à primeira limitação, não havia metodologia estatística apropriada para essa quantificação.

Muitos esforços foram feitos para superar este duplo desafio: por exemplo, a busca por uma definição que captasse a essência dos empregos verdes para então construir uma metodologia para quantificá-los. A comunidade internacional foi chamada a participar dessa tarefa, que ainda não foi concluída, e a OIT ofereceu um documento básico para apoiar essa discussão na 19ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, realizada em outubro de 2013 em Genebra (OIT, 2013).

Responder a essa busca é o segundo objetivo do presente trabalho, que propõe a construção de uma métrica que possa medir até que ponto o trabalho é verde, de uma escala de 0 a 1, por exemplo, conforme proposto pela “lógica fuzzy”. Esta lógica é baseada nos princípios da lógica de múltiplos valores proposta por Lotfi Zadeh, em seu artigo de 1965 sobre conjuntos fuzzy (ZADEH, 1965). Tal lógica explica que um elemento pode fazer parte de um grupo com um certo grau de pertinência, afastando-se do paradigma cartesiano de bivalência em que “um” indica pertencimento total e “zero” indica ausência de pertencimento. Dessa forma,

um emprego pode ser caracterizado pelo grau de adesão aos ditames da economia verde, que pode ir de “empregos marrons” a “empregos verdes”, passando por infinitas possibilidades dentro do espectro de comprimentos de onda da luz. Pode-se então definir o processo de “esverdeamento dos empregos”.

Para construir essa métrica, contamos com a teoria dos sistemas, pois ela é adequada ao uso da lógica fuzzy e, como o keynesianismo, considera o todo mais do que a soma de suas partes. Consideramos, portanto, a renda do trabalhador gerada a partir de seu trabalho, ou seja, modalidades formais de emprego, para ser um sistema: o sistema de emprego. Os empregos verdes podem, assim, ser organizados como um sistema e, portanto, constituir um programa ou projeto. Como tal, há necessidade de planejar, monitorar e avaliar tal projeto e, como ainda está por ser criado, é necessário pensar em uma avaliação *ex ante* e algo geral.

DISCUSSÃO DAS ECONOMIAS DO DESENVOLVIMENTO

A OIT, constituída no Tratado de Versalhes em 1919, é uma das agências especializadas que a ONU herdou da Liga das Nações. Seu papel era promover melhores padrões de trabalho no mundo e evitar a concorrência desleal por meio de condições de trabalho precárias. Quando as discussões sobre a criação e os papéis da ONU começaram, em 1942, as medidas internacionais apropriadas para promover a estabilidade econômica foram o foco principal. Para esse fim, “a eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional e a redução de tarifas e outras barreiras comerciais” foram consideradas necessárias (MOGGRIDGE, 1992, p. 668). A ideia de John Maynard Keynes para uma união internacional de compensação foi o ponto de partida para colocar essa obrigação em prática. Keynes esperava usar a união de compensação para reduzir as flutuações de curto prazo dos preços das *commodities*, pois “certamente nada pode ser mais ineficiente do que o sistema atual pelo qual o preço é sempre muito alto ou muito baixo e há flutuações sem sentido nos níveis de produção e de emprego da força de trabalho.” (KEYNES, 1938, p. 456)

Subsequentemente, a OIT construiu a Declaração de Filadélfia de 1944 e, no ano seguinte, foi colocada sob os cuidados de Michal Kalecki - que foi recebido por membros mais jovens do círculo de John Maynard Keynes. Aproximadamente na mesma época, a ONU recebeu metas adicionais: “promover [...] padrões mais elevados de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”, tendo em vista que esses parecem ser fatores cruciais para promover a estabilidade econômica (GOODRICH;

HAMBRO; SIMONS, 1969, p. 687). Ecoando um tom keynesiano, as políticas nacionais de pleno emprego foram percebidas como o remédio para a transmissão internacional de depressões. A estabilidade econômica foi, posteriormente, traduzida em três objetivos principais: estabilidade de preços, mercados integrados e pleno emprego.

A inclusão de uma moção de pleno emprego gerou várias controvérsias. Em primeiro lugar, não houve acordo sobre como alcançar a estabilidade de preços e o pleno emprego. Os keynesianos acreditavam numa combinação de política fiscal e controle de preços, enquanto outros enfatizavam o livre comércio e a transferência tecnológica. Em segundo lugar, deixou clara a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos na organização internacional recém-criada. Os países desenvolvidos colocam mais ênfase na liberalização do comércio, enquanto nos países subdesenvolvidos as verdadeiras políticas de pleno emprego implicam políticas de industrialização (TOYE; TOYE, 2004). De fato, representantes do Sul Global questionaram a importância do pleno emprego quando a maioria da população trabalha em atividades muito improdutivas, com preços e demanda violentamente voláteis (TOYE; TOYE, 2004, p. 30). Estabilidade, portanto, exigiu industrialização e diversificação.

No que diz respeito ao clamor dos países subdesenvolvidos, sua condição de trabalho menos que ideal recebeu o nome de “desemprego disfarçado” - no qual os trabalhadores têm um produto marginal baixo ou negativo. Alguns estudiosos da época, notadamente Raúl Prebisch (1950), Hans Singer (1949, 1950) e Celso Furtado (1960 [1964]), achavam que a solução não dependia do progresso técnico, que eles acreditavam exacerbar as contradições das economias latino-americanas. Dadas as condições históricas da América Latina, a tendência era que o investimento fosse concentrado em produtos primários exportáveis, enquanto outras atividades permaneceriam em uma situação pré-capitalista (PREBISCH [1951] 2011, p. 248-249). Além disso, uma vez que esse modelo visa aos mercados internacionais, não cria incentivo para impulsionar a demanda interna efetiva através da melhoria do poder de compra dos trabalhadores.

A menos que o governo participasse de forma ativa para aumentar a demanda efetiva na América Latina, manteria uma situação de desenvolvimento dual: isto é, a operação simultânea de dois setores econômicos diferentes, dotados de diferentes níveis de tecnologia e caracterizados por diferentes mercados de resultados, diferentes culturas de produção e

⁸²Furtado traçou um quadro semelhante ao de Lewis, analisando a coexistência de dois sistemas econômicos dentro de uma nação. Em 1955, Furtado escreveu em uma carta para seu colega na CEPAL, Juan Noyola: “Eu chamo sua atenção para o trabalho de Lewis [...] Ele segue exatamente a mesma abordagem adotada por nós em nossos estudos preliminares para técnicas de planejamento. Estou convencido de que, se não tivéssemos sido desencorajados a “teorizar” nessa fase, teríamos sido capazes de apresentar, há dois anos, os elementos básicos de uma teoria do desenvolvimento nos moldes desta importante contribuição de Lewis”. (BOLANOVSKY, 2010, 252).

diferentes configurações institucionais (FURTADO, 1960 [1964])⁸²³. Para evitar essa situação, os governos precisavam se envolver com a elaboração de políticas de industrialização.

Prebisch ([1949] 2011, p. 127) explicou que, nos países desenvolvidos, o aumento da produtividade resultou em salários e lucros mais altos, enquanto os preços tendiam a permanecer inalterados. Mas em países periféricos, esses mesmos mecanismos não se aplicam. Como os países subdesenvolvidos eram caracterizados por altas taxas de desemprego e subemprego, o aumento da produtividade não se traduzia em salários mais altos. Os salários permaneceram inalterados, enquanto os preços das *commodities* produzidas nos países subdesenvolvidos diminuíram. Os diferentes impactos do aumento da produtividade nos preços dos países avançados e periféricos geraram uma tendência à deterioração dos termos de troca relativos para os países subdesenvolvidos.

De acordo com Jan Kregel (2009, p. 42), essa abordagem acreditava que a demanda insuficiente criada por baixos rendimentos e o declínio dos termos de troca era o problema básico nos países em desenvolvimento. As abordagens do lado da oferta, por outro lado, exigiam a mobilização de poupanças públicas e privadas, o aumento da capacidade humana, a transferência de capital financeiro e tecnologia do exterior e a manutenção de níveis adequados de investimento produtivo. Mais recentemente, Kregel revive a visão de que tanto instituições financeiras ineficientes quanto altos níveis de desemprego e/ou subemprego, em vez de poupança nacional insuficiente, são as principais fontes de subdesenvolvimento (KREGEL, 2009).

O governo precisa, portanto, criar condições favoráveis para o desenvolvimento de instituições monetárias modernas, o que, por sua vez, tornará o governo soberano e capaz de usar a política fiscal para implementar um programa de garantia de emprego e se desenvolver a partir de dentro. Suas preocupações restauram os objetivos da OIT e da ONU após a Segunda Guerra Mundial; um esforço articulado pela própria OIT em sua Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998, e sua Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa em 2008. Esta última declaração institucionaliza o conceito de trabalho decente desenvolvido pela OIT, colocando-o no centro das políticas da Organização.

Como as conexões entre os objetivos de emprego da ONU e o keynesianismo, bem como a tentativa de revitalização teórica e institucional da estratégia de desenvolvimento de dentro para fora dos anos 40 foram estabelecidas, a próxima seção foca na ligação entre programas de garantia de emprego e empregos verdes.

PROGRAMA EMPREGO DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

O programa de garantia de emprego ou empregador de último recurso (ELR, sigla em inglês) propõe que o governo dê emprego a qualquer pessoa que esteja disposta e seja capaz de trabalhar. Os governos ofereceriam um emprego de serviço público para qualquer pessoa pronta e disposta a trabalhar, sem testes ou limites de tempo. A implementação de tal programa pelo menos universalizaria o direito ao trabalho, promovendo o pleno emprego e a estabilidade econômica de longo prazo (TCHERNEVA, 2014). Um programa de ELR, no entanto, oferece muitos outros benefícios. Em primeiro lugar, manter-se empregado permite que os trabalhadores mantenham suas habilidades niveladas e possam até fornecer treinamento e educação para possível futura ocupação. Em segundo lugar, a estabilidade da renda e da demanda reduz o nível de incerteza durante as decisões de investimento. Em terceiro lugar, a prestação de serviços públicos em áreas como bibliotecas, creches, centros de reciclagem e comunitários pode ser apoiada. Finalmente, o objetivo da ELR é alcançar metas sociais, macroeconômicas e ambientais mais amplas; consequentemente, não precisa ser avaliado de acordo com a eficiência do setor privado. O programa pode ser projetado: usar métodos de produção com uso intensivo de mão de obra (mesmo quando há métodos mais intensivos em capital); buscar a sustentabilidade ambiental, evitando o uso de recursos esgotáveis e poluentes; investir em atividades que, de outra forma, representariam gargalos e rigidez estrutural; ou criar espaço para relações sociais não exploradoras (FORSTATER, 2013, p. 148).

A partir da consideração acima, é claro que o ELR é flexível o suficiente para permitir variações nos critérios utilizados para decidir qual tipo de emprego será criado em cada país, o que significa que ele também permite políticas historicamente específicas. Se há cinquenta e sete variedades de capitalismo, como Hyman Minsky (1991) costumava brincar, também pode haver cinquenta e sete variedades de ELR. Da mesma forma, pode enfatizar a vontade da população em relação a que tipos de trabalhos devem ser realizados. Em outras palavras, um programa de ELR pode ser projetado para poluir menos, usar métodos mais intensivos em mão de obra e usar tomadas de decisões baseadas em consenso. O governo federal paga o pacote básico de benefícios salariais, mas grupos comunitários, ONGs e governos locais administram e gerenciam o programa (FORSTATER, 2013). É claro, no entanto, que a implementação do ELR afetará as relações nacionais de poder. Além disso, o efeito do programa na relação entre seus benfeitores é incerto e, sem dúvida, diferirá de um país para outro.

Uma vasta literatura tratou da possibilidade de financiar tal atividade (BELL, 2002; FORSTATER, 2011; LERNER, 1943, 1951; WRAY, 1999, 2012). Proponentes dessa ideia

argumentam que qualquer Estado nacional, que é o emissor soberano de sua moeda, pode implementar tal programa, desde que também permita que sua moeda flutue nos mercados de câmbio. A soberania, no sentido cartográfico da palavra, está relacionada à capacidade do Estado de cobrar impostos sobre a população em geral (WRAY, 1999). O grau de soberania também depende de outros fatores, como, por exemplo, se o país depende da importação de bens de capital para produzir bens básicos de consumo (WRAY, 1999, p. 88). Nesse sentido, a medida que os EUA ou o Reino Unido podem usar para implementar essa política é diferente daquela usada pelos países latino-americanos (FORSTATER, 2013). A implementação de programas de ELR, no entanto, merece consideração por parte dos governos democráticos na América Latina - depois de uma análise profunda de suas consequências de longo prazo em relação a taxas de câmbio, comércio internacional, estruturas técnicas de produção dos países e, é claro, lutas.

Esta seção apresentou a proposta pós-keynesiana do ELR e discutiu sua compatibilidade com a sustentabilidade ambiental e as preocupações com os direitos dos trabalhadores. Propomos agora maneiras de medir e expandir o alcance da implementação da política de empregos verdes.

LÓGICA FUZZY: UMA MEDIÇÃO ALÉM DAS DICOTOMIAS

Desde que a OIT foi fundada, em 1919, como resultado do Tratado de Versalhes, seu trabalho é tripartite: ele intermedia a negociação entre representantes de governos, trabalhadores e empregadores sob a coordenação dessa organização internacional. Esse modelo de operação é replicado nos países e, em alguns casos, nas unidades federativas dos países organizados em forma federativa. O modelo também é replicado nos Conselhos do Trabalho. A experiência tem mostrado que a forma tripartite enfrenta maior dificuldade para construir agendas sobre questões que vão além da discussão das relações de trabalho, e muitas vezes experimenta a impossibilidade de soluções devido a conflitos de interesses típicos do setor privado, particularmente o conflito entre capital e trabalho.

Em parte devido a este conflito, as crises decorrentes do sistema de produção de relacionamento nefasto com a natureza poderiam ser mais bem equiparadas à construção gradual de economias verdes em um espaço de negociação diferente. A criação de tal espaço parece particularmente importante quando o conflito diminui a atenção do desenvolvimento

sustentável em diferentes regiões e países. Em uma nota semelhante a Mathew Forstater (2013), argumentamos que o desenvolvimento sustentável - ou seja, um desenvolvimento economicamente viável que ofereça a melhor qualidade de vida para os cidadãos com a preservação da natureza - deve ser considerado como “valor público” ou “valor social”. Ou seja, um programa de ELR pode se concentrar na criação de tais espaços e valores de negociação. Seus benefícios vão além das transações individuais e, portanto, não precisam e não devem ser avaliados de acordo com os critérios de eficiência do setor privado.

É comum que pessoas, organizações e governos não percebam os benefícios da implementação de programas nessa direção. Por essa razão, é crucial criar a capacidade de quantificá-los. Geoff Mulgan (2010, p. 40) diz que “medir o valor social é difícil porque em muitos dos campos importantes da ação social, as pessoas não concordam sobre qual deve ser o resultado”. Nossa principal contribuição para a literatura é discutir como um programa de ELR pode ser propício para a criação de empregos verdes, e propor uma maneira de avaliar o desempenho de tal programa.

Nós reforçamos o uso da teoria de sistemas e da lógica fuzzy para medir empregos verdes, bem como para expandir e monitorar sua implementação. A teoria dos sistemas, como o pós-keynesianismo, argumenta que o todo é mais do que a soma de suas partes: a criação de um emprego, por exemplo, faz parte de um conjunto mais amplo de sistemas e tem consequências que vão além da diminuição do nível de desemprego por uma unidade. Na análise dos quadros sistêmicos, é necessário diferenciar entre “fazer um balanço” e “o diagnóstico de estrutura sistêmica”. Louis Klein e Alexander Kiehne (2014) fazem essa distinção da seguinte maneira: “Fazer um balanço dos quadros quantitativos e constitutivos significa, por exemplo, explorar sistematicamente a estrutura de ordens jurídicas, requisitos procedimentais e precedentes, trata-se de números e dados de uma área”; por outro lado, está a perspectiva de que “instrumentos de diagnóstico se encontram em uma base teórica de sistemas, onde os instrumentos realmente não existem, o que existe é o uso de instrumentos de diagnóstico, que também são usados em outros contextos”.

Fazer um balanço parece ser uma maneira mais adequada de quantificar empregos verdes em um local, região ou país específico. Também é necessário, no entanto, definir mais claramente os empregos verdes, o que implica que o método de instrumentos de diagnóstico será mais apropriado para o tratamento inicial da questão. Quando se concentra em buscar definições mais claras de empregos verdes por meio de instrumentos de diagnóstico, o sistema social em questão consiste no “ambiente” de trabalho - e na medida em que adere à plataforma verde - e no “sistema” de relacionamento entre os diferentes atores, disputando a estipulação das relações de trabalho. Entre esses agentes estão o empregador, o trabalhador e o governo - como ficou claro na organização tripartite da OIT -, mas também organizações

que proporcionam trabalho ou influenciam a regulamentação das relações de trabalho, como sindicatos, ONGs, associações de empregadores e acadêmicos, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho, entre outros.

Como o objetivo é intervir no sistema de empregos verdes, a abordagem de Niklas Luhmann (1995) sobre os sistemas sociais aponta algumas diretrizes para essa intervenção. Segundo ele, “o último elemento dos elementos sociais não é um sistema humano ou psíquico, mas uma comunicação que pode ser considerada uma imposição teórica especial na teoria dos sistemas sociológicos. Os sistemas sociais consistem em comunicação e, portanto, são conectados por meio de comunicações. A propósito desse processo conectivo, sistemas sociais emergentes se desenvolvem”. (LUHMANN, 1995, p. 19). A OIT compreende um dos pilares para implementar esses programas rotulados como “diálogos sociais”; os últimos são fundamentais para a materialização da intervenção.

O objetivo é, portanto, ampliar a agenda de negociações para uma maior inclusão do tema do “esverdeamento” do trabalho por meio do fortalecimento e da ampliação dos já existentes diálogos sociais (criados para orientar políticas públicas de emprego e sua aplicação nas relações cotidianas de atuação profissional). Como essa questão ainda não foi estabelecida de maneira mais formal, o projeto de criar uma rede temática envolvendo todos os agentes previamente nomeados pode constituir um passo importante para transformar “o que é que pode ser possível” (LUHMANN, 1995).

Assim, o caminho para a construção da agenda de empregos verdes é a criação de fóruns que possam fortalecer a “rede verde” que mais ou menos existe informalmente através de processos de comunicação, o que pode indicar a inclusão de uma “agenda verde” nas Secretarias de Trabalho, e eventualmente, expandi-la para os Conselhos, alcançando uma representação mais ampla do que a alcançada pelo modelo tripartido de organização da OIT. De acordo com a visão de Forstater (2013), tal projeto incluiria ações participativas da comunidade. Para esse fim, é essencial delinear um plano de ação que seja acompanhado por um programa de avaliação *ex ante*, a fim de conscientizar os agentes protagonistas dessa rede. Entre os vários métodos propostos para atingir esse objetivo, existe o “Documento de orientação sobre avaliação *ex ante*” do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, cuja principal estratégia consiste em verificar a coerência dos objetivos do programa, a coerência da relação entre as ações e os resultados esperados (UE, 2013).

Para tornar claro o foco da discussão, é importante ratificar que a palavra “avaliação” pode ser usada de diferentes maneiras no contexto gerencial. Cyrus Samii (2012) distingue os seguintes significados: (i) avaliação do beneficiário, (ii) avaliação de desempenho e (iii) avaliação de impacto, o que corrobora a discussão proposta por Carol Weiss (1972) sobre avaliação de resultados e processos. Para ela, o resultado refere-se ao resultado final do

programa para as pessoas a quem se destinava. Ela usa os termos “produto”, “resultado” e “efeitos” de forma intercambiável. Mas parece haver uma diferença entre aumentar o número de empregos verdes (resultado) e a conseqüente melhoria do meio ambiente (efeitos), o que não só é difícil de avaliar, como também não ocorre no curto prazo. No entanto, ela deixa claro que as questões de avaliação lidam não apenas com os resultados, mas também com o processo do programa. E é esse tipo de avaliação que sugerimos para fortalecer a rede verde no sistema de emprego.

Ao discutir a avaliação, entramos no reino da teoria de sistemas pertinente a “fazer um balanço”. O Bureau of Labor Statistic (BLS)⁸³ define empregos verdes por dois componentes que são consistentes com as abordagens de resultados e processos. O BLS realiza atividades de coleta de dados separadas para cada componente: (a) trabalhos em empresas que produzem bens ou prestam serviços que beneficiam o meio ambiente ou preservam recursos naturais; e (b) trabalhos nos quais os deveres dos trabalhadores envolvem tornar os processos de produção de seu estabelecimento mais ecológicos ou usar menos recursos naturais (BLS, 2010).

Dadas essas considerações, é importante acrescentar que os empregos podem não ser totalmente verdes, mas há vários aspectos que permitem, por comparação, dizer que um tipo de trabalho é mais verde que outro. Assim, a construção de uma métrica que possa medir até que ponto um emprego é verde, em uma escala de 0 a 1, é desejável. Como proposto pela lógica fuzzy⁸⁴, “zero” significa que o trabalho não possui uma característica definidora de um trabalho verde. “Um”, em contraste, significa que o trabalho tem todos os recursos verdes desejáveis. Valores intermediários informam o “grau de pertinência” que um tipo de emprego possui no conjunto dos empregos verdes. Este método representa uma clara “mudança de paradigma” da lógica cartesiana, segundo a concepção de Thomas Kuhn (1962). A lógica fuzzy é baseada nos princípios da lógica de múltiplos valores proposta por Lotfi Zadeh, em seu artigo sobre conjuntos fuzzy (ZADEH, 1965). Tal lógica explica que um elemento pode pertencer a um grupo com certo grau de pertinência, afastando-se do paradigma cartesiano de bivalência, no qual “um” indica adesão geral e “zero” indica ausência de pertencimento.

⁸³O Bureau of Labor Statistics (BLS) é uma unidade do Ministério do Trabalho dos Estados Unidos e sua principal atividade é medir as atividades de mercado, condições de trabalho e mudanças de preços na economia.

⁸⁴A lógica fuzzy foi estendida para lidar com o conceito de verdade parcial, em que o valor da verdade pode variar entre completamente verdadeiro e completamente falso. Além disso, quando variáveis linguísticas são usadas, esses graus podem ser gerenciados por funções específicas (HAJEK, 2010).

Esse conceito encaixa-se perfeitamente na análise da teoria dos sistemas, especialmente em seu entendimento de que o todo é maior que a soma de suas partes. Assim, os empregos podem ser caracterizados por seu grau de adesão aos ditames da economia verde, que podem ir de “empregos marrons” a “empregos verdes”, passando por infinitas possibilidades dentro do espectro de comprimentos de onda da luz. Com base nessa análise, o processo de “esverdeamento” dos empregos pode ser definido.

A figura abaixo apresenta a base de uma possível escala de “esverdeamento” de empregos. Movendo-se do lado esquerdo (marrom) para o lado direito (verde), os empregos podem ser alocados em algum ponto na escala, de acordo com suas características.⁸⁵

Figura 1



A escala a ser construída pode utilizar a metodologia de construção de escalas, proposta pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, para construir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁸⁶. A forma matemática básica é determinar os valores máximo (x_{max}) e mínimo (x_{min}) de alguma variável de interesse e, subsequentemente, referenciar e substituir a expressão abaixo pelo valor presente (x), onde x representa uma situação que se deseja avaliar. Se o indicador for a letra “I”, então:

$$I = \frac{(x - x_{min})}{(x_{max} - x_{min})}$$

Se $x = x_{min}$, então $I = 0$. Caso contrário, se $x = x_{max}$, então $I = 1$. Para a determinação do IDH, foram considerados três subindicadores: um relacionado à longevidade, outro à renda e um terceiro relacionado à educação. O IDH final é a média destes três subindicadores.

⁸⁵Os aspectos técnicos do uso da lógica fuzzy não além do escopo do presente trabalho. Para mais informações, ver Lofti Zadeh (1965).

⁸⁶“Human and Development Index: Methodology and Measurement” by Sudbir Anand & Amartya Sen <http://hdr.undp.org/sites/default/files/oc12.pdf> [Última visita em 14 de março de 2019].

Para a avaliação de quão verde é um trabalho, é necessário apenas construir um indicador em que os valores x correspondam à quantidade de emissões de GEE em toneladas de CO₂e *per capita*-trabalhador. Como neste caso valores próximos a 1 devem ser alocados para trabalhos mais verdes, e valores próximos de 0 a trabalhos menos verdes ou marrons, uma pequena mudança no cálculo do índice precisa ser executada:

$$D=1-I, \text{ então} \quad D=1-\frac{(X-X_{\min})}{(X_{\max}-X_{\min})}$$

Onde o indicador “D” é definido como “a densidade de empregos verdes”. Um emprego com $D = 1$ é 100% verde. Em contraste, um trabalho com $D = 0$ não tem “concentração” de verde em suas características e, portanto, é um trabalho marrom. O conceito de densidade aqui é uma metáfora emprestada da física, na qual a densidade é calculada como a razão entre a massa da substância ou material e seu volume (ou seja, quanto espaço ocupa). Altas densidades implicam muita massa para um pequeno volume. É uma medida de concentração que mostra a consistência de uma substância ou material. Neste caso, a densidade mostra um conceito de intensidade: a intensidade que um trabalho tem em sua contribuição para a construção econômica do ambiente de baixo carbono.

Os valores de x_{\max} e x_{\min} são determinados de maneira um tanto arbitrária, como é o caso do IDH ou de outros indicadores. Para a longevidade, por exemplo, o IDH considera como valor máximo o valor da esperança de vida de 85 anos e o valor mínimo de 25 anos. Mas isso pode ser alterado à medida que a expectativa de vida da população cresça ainda mais. Para determinar os valores máximo e mínimo de “densidade” de trabalho verde, será simplesmente necessário encontrar um valor para x_{\max} , uma vez que x_{\min} deve ser zero, ou seja, trabalhos que não causam nenhuma emissão de GEE.

O Catar foi o país com as maiores emissões de gases do efeito estufa *per capita* em 2004. Considerar o Catar como referência para determinar o valor máximo de emissões de gases do efeito estufa *per capita* para 2004 - antes de aceitar uma grande onda de imigrantes de países vizinhos devido à Copa do Mundo de futebol de 2022 - parece adequado para o propósito de ilustração. As emissões do Catar em 2004 foram avaliadas em 69,2 tCO₂e *per capita*⁸⁷. Para

⁸⁷<https://unfccc.int> [Última visita em 7 de julho de 2015].

uma população de cerca de 740.000 habitantes e uma população economicamente ativa de 340.000⁸⁸, pode-se determinar que a emissão de GEE *per capita* do Catar excedeu 150 tCO₂e por trabalhador *per capita*. Pode-se então estabelecer um valor arbitrário de 160 tCO₂e de emissões de GEE por trabalhador *per capita* como o valor de x_{max} . Assim, a expressão para o cálculo da densidade pode ser dada pela seguinte expressão simplificada:

$$D=1 - \frac{x}{160}$$

Onde “x” é a quantidade de emissões de GEE *per capita*-trabalhador a ser avaliada. Tomando essa expressão, por exemplo, para a avaliação de empregos em um setor econômico para uma região específica com 18.740 trabalhadores e emissão de CO₂e estimada em 2.850,52 Gg CO₂e, a EPT (emissão *per capita*-trabalhador) pode ser obtida através da seguinte equação:

$$EPT = \frac{2.850,52 \text{ Gg CO}_2\text{e}}{18.740 \text{ trabalhador}} = 152,1 \text{ tCO}_2 \text{ e/trabalhador}$$

E a densidade do setor pode ser calculada como:

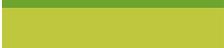
$$D=1 - \frac{152,1}{160} = 0,049 \cong 0,05$$

Se adotarmos uma escala de seis pontos para avaliar a “densidade de empregos verdes”, onde “um” significa muito verde e “seis” significa muito marrom, as faixas de densidade

⁸⁸ “How to export Qatar” <http://www.brasilglobalnet.gov.br/arquivos/publicacoes/comoexportar/cexccatar.pdf> [Última visita em 7 de julho de 2015].

são dadas na tabela abaixo, com suas classificações de empregos em um espectro de cores de verde a marrom.

Tabela 1 - Densidade de Emissão de GEE por cor

Score	Densidade	Cor	Nome da cor
1	0,83 – 1,00		Fortemente verde
2	0,67 – 0,83		Fracamente verde
3	0,50 – 0,67		Verde amarronzado
4	0,33 – 0,50		Marrom esverdeado
5	0,17 – 0,33		Fracamente marrom
6	0,00 – 0,17		Fortemente marrom

Por fim, justificamos a definição de empregos verdes ou “esverdeamento” de empregos com base na emissão de gases de efeito estufa, incorporando em grande parte os eixos determinados para a definição de empregos verdes na metodologia da OIT-Brasil. Os critérios de inclusão definidos pela metodologia da OIT-Brasil exigiam que o emprego de uma atividade econômica atendesse, pelo menos, a um dos pré-requisitos que o definiam como emprego verde. As baixas emissões de GEE consideradas para avaliar a densidade de empregos verdes sempre compreendem mais de um dos eixos definidos como: (i) eficiência energética maximizada e substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis; (ii) valorização, uso racional e preservação de recursos naturais e ativos ambientais; (iii) maior durabilidade e capacidade de reparação de produtos e ferramentas de produção; (iv) geração, redução, recuperação e reciclagem de resíduos e materiais de todos os tipos; (v) prevenção e controle de riscos ambientais e da poluição visual, ruído, ar, água e solo; e (vi) diminuição de deslocamentos espaciais de pessoas e cargas.

Dada esta situação, a forma mais eficiente de reduzir a emissão de gases de efeito estufa é modificar o quociente “emissão de gases com efeito de estufa / trabalhador” nos setores que têm valores mais elevados. Existem duas maneiras de atingir esse objetivo. A primeira é diminuir os valores no numerador, ou seja, encontrar formas de reduzir as emissões de GEE, e a segunda é aumentar os valores do denominador, o que significa abrir novos empregos implementando fontes com baixas emissões de GEE. Melhor seria trabalhar nas duas condições simultaneamente. Um programa de ELR pode ser fundamental para alcançar

essas condições, criando empregos com baixas emissões de GEE. O sucesso do programa seria avaliado por sua capacidade de tornar a economia mais ecológica nas três instâncias (processo, resultado, beneficiários) do que nos critérios comuns de eficiência privada.

CONCLUSÃO

O presente trabalho apoia a proposta de um programa de empregadores de último recurso como uma ferramenta disponível, em diferentes graus, para vários países para a promoção do desenvolvimento sustentável. De acordo com Kregel (2008), acreditamos que os programas de emprego podem ser projetados para manter de forma sustentável os preços, a produção e a estabilidade no emprego. Contribuímos para o esforço de revisitar as políticas de estabilidade no emprego, argumentando primeiro que o emprego não pode ser divorciado dos sistemas sociais e ambientais mais amplos. Ou seja, adotamos uma definição mais holística de empregos verdes - somando-se à tentativa da OIT de definir e quantificar empregos verdes - tratando-os como um processo. Tal tratamento torna favorável o uso da lógica fuzzy e nos permite discutir uma segunda contribuição: a introdução de uma métrica que pode medir quão verde é um trabalho em uma escala de 0 a 1, como proposto pela “lógica fuzzy”.

Devido ao seu tratamento de empregos verdes como um processo, esse método pode medir não apenas o desempenho de um programa de ELR com base em critérios diferentes da eficiência do setor privado, mas também os benefícios da implementação em que um emprego pode começar em qualquer ponto de uma escala fuzzy e atingir o pico de “empregos verdes”.

Finalmente, em relação à implementação, afirmamos que um programa de ELR é também propício à criação de empregos verdes, em parte porque é compatível com a criação de uma “rede verde” para melhorar o diálogo entre os vários atores responsáveis por determinar as políticas públicas de emprego. O ponto de partida para esta comunicação melhorada é convencer os representantes dos Conselhos do Trabalho de que as simples proposições de implementação de “empregos verdes” podem criar condições para a realização de um programa para incorporar uma plataforma de avaliação *ex ante*. Tal avaliação é fundamental para aumentar a conscientização entre os membros dos Conselhos para que essa plataforma se torne parte integral da tarefa de suas organizações e, também, motivar e viabilizar a inclusão de ONGs, Academia, Justiça do Trabalho, entre outras organizações, nesse esforço.



ECONOMIA CRIATIVA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

DOMINGOS LEONELLI

Este capítulo trata da possibilidade de adotar a Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento no Brasil do século XXI, bandeira exclusiva, pelo menos por enquanto, do Partido Socialista Brasileiro. O texto é, também, em certa medida, uma ampliação da cartilha assinada pelo autor e pelo presidente nacional do PSB, Carlos Siqueira.

Contém um breve histórico de países que já adotaram essa estratégia de forma planejada pelo Estado, no caso da Inglaterra e da China, ou não, no caso dos EUA, e um rápido olhar sobre o “estado da arte” da Economia Criativa no Brasil, desde a introdução do tema pelo Ministro Gilberto Gil até a formulação do projeto Brasil Criativo pelo Ministério da Cultura em 2011 e 2012.

Ao breve histórico segue-se uma síntese, igualmente breve, dos projetos nacionais de desenvolvimento, com destaque para o que foi executado pelos governos de Getúlio Vargas, nas décadas de 40 e 50 do século passado, e possibilitou ao Brasil inserir-se com um alto grau de soberania nas cadeias globais de valor da época, constituindo-se o grande passo para a industrialização 2.0 do Brasil.

Depois de analisar os problemas políticos e culturais da Economia Criativa no Brasil, o texto vai para o terreno mais concreto das políticas públicas, tanto no nível nacional como nos níveis estaduais e municipais, sugerindo, inclusive, eixos norteadores para os necessários Planos Estratégicos e modelos de governança com mecanismos de gestão e articulação.

Finalmente, visando alimentar a tese de que o turismo, como uma atividade de baixo impacto ambiental e grande capacidade de gerar empregos, pode integrar o ecossistema da Economia Criativa, procurou-se demonstrar a vantagem estratégica dessa junção.

E, na relação do texto em geral, preferiu-se o risco de parecer um pequeno manual à possibilidade de se constituir mais um exercício teórico sobre a Economia Criativa.

ECONOMIA CRIATIVA: BREVE HISTÓRICO DE UMA ESTRATÉGIA

Economia Criativa é a denominação geral que se deu ao conjunto de atividades – produtos e serviços – que se originam no conhecimento, na criatividade e no capital intelectual. É a economia do intangível, do simbólico. Um novo paradigma econômico a exigir novos padrões de planejamento, novos ordenamentos jurídicos e, obviamente, novos projetos políticos.

Embora seja um conceito ainda em construção, que varia de país para país, a Economia Criativa no Brasil é composta pelas seguintes áreas consideradas como setores nucleares: artes cênicas – artes – música – filmes e vídeos – TV e rádio – mercado editorial – *software* – computação e telecomunicações – pesquisa e desenvolvimento – biotecnologia – arquitetura e engenharia – *design* – moda – expressões culturais – publicidade. O Plano Estratégico da Economia Criativa de São Paulo incorporou como novas áreas associadas: turismo – entretenimento – gastronomia e esporte.

Os segmentos mais dinâmicos da Economia Criativa, porque transversais e disruptivos, são o *design*, o *software* e a pesquisa e desenvolvimento.

Segundo a PricewaterhouseCoopers (PwC)⁸⁹ do Brasil, instituição especializada em consultoria empresarial, a Economia Criativa no Brasil já criou mais de 1 milhão de postos de trabalho em 200.000 negócios criativos. Representa 2,6% ao ano do Produto Interno Bruto (PIB) e tem um crescimento de 4,6% ao ano, mais que o dobro do PIB nacional. A PwC estima que a Economia Criativa deve atingir 43,7 bilhões de dólares até 2021. O estudo da PwC para o British Council baseou-se em dados do Ministério da Cultura (MinC), do Price e da Firjan.

A Economia Criativa, portanto, já é o setor mais dinâmico da economia brasileira. Falta-

⁸⁹Disponível em: <http://www.pwc.com.br>. Acesso em: abr. 2019.

lhe, contudo, um conjunto de políticas públicas, na verdade uma estratégia, para acelerar seu crescimento e democratizar os seus resultados.

Alguns autores consideram que a Economia Criativa é a etapa da evolução econômica que vem depois do extrativismo agrícola e da industrialização. Etapa em que os valores oriundos da criatividade e do talento passam a ter um valor de mercado superior ao valor do produto material manufaturado.

Tomemos como exemplo o produto mais usado no mundo, o telefone celular. Calcula-se que o valor de um aparelho celular seja mais de 70% determinado pelo que ele possui de inteligência embarcada: os seus aplicativos valem mais que o metal, o plástico, a bateria e a própria fabricação de celular. E como esses aplicativos ligam-se à produção intelectual a partir da criação dos seus desenhos e às extensões artísticas do cinema, das artes plásticas, da informação (dicionários, calculadoras, jornalismo, fotografia, Facebook) pode-se afirmar que um celular é muito mais um produto criativo do que industrial.

Um outro exemplo é o automóvel, que já foi considerado, pelo marxista francês Henri Lefebvre, como “objeto rei do capitalismo”⁹⁰. A estrutura básica de qualquer automóvel, motor, eixo, rodas, faróis, direção, custa, no Brasil, 30 mil reais. Entretanto, o *design* da sua carroceria, a marca e os equipamentos criativos como sistema de navegação, GPS, sistema de som e DVD, computador de bordo, piloto automático, podem elevar o valor de um automóvel para 150 mil reais.

Isso, de alguma forma, aplica-se a camisas, vestidos, calças, sapatos, bolsas que têm os seus valores determinados muito mais pelo desenho e pela marca do que pela quantidade de algodão, couro e processo físico de fabricação. É verdade que a pirataria de marcas exerceu, numa certa medida, uma subversão nesse universo.

Antes da sociedade pós-industrial em que vivemos, uma obra de arte, fosse ela uma pintura ou uma escultura, um livro ou uma música, transformava-se em mercadoria quando era comercializada. Hoje, como observa o professor Paulo Miguez (2017), vice-reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), ocorre o inverso: as mercadorias são culturalizadas quando recebem signos e marcas culturais criativas. E é isso que determina o seu valor.

⁹⁰LEFEBVRE, Henri. *Le Droit a la ville*. Editora Economic Edition, 1967.

E como a Economia Criativa resulta da acumulação de saberes e fazeres ao longo da história da humanidade, ela incorpora um conjunto de atividades relacionadas à cultura e às artes, à inovação tecnológica e à criatividade de maneira geral. Do artesanato ao *software*.

Pode-se ver a Economia Criativa apenas como mais uma atividade da economia ou como uma estratégia. Essa é uma primeira questão a ser colocada. Em termos de políticas públicas, pode-se até admitir que, inicialmente, se fortaleçam as várias atividades de Economia Criativa para, em um processo crescente, transformar-se em uma estratégia de desenvolvimento de caráter transversal, englobando vários outros setores.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) defende a adoção da hipótese de Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento. Em alguns países, a Economia Criativa desenvolveu-se sem a definição de um plano estratégico, embora com políticas públicas pontuais e fragmentadas. A dinâmica econômica e cultural dessas sociedades altamente industrializadas gerou uma ultradinâmica de inovação e criatividade.

O maior exemplo desse caso são os EUA, país que, já em 2013, tinha 2,7% do PIB – equivalente a mais de 1 trilhão de dólares – composto por produtos ou distribuição de bens que se caracterizam pela apropriação de propriedade intelectual (*copyright*), ou seja, livros, revistas, jornais, cinema, rádio, TV, DVD, principalmente *softwares* para negócios e entretenimento. Se somada a produção de conteúdo à fabricação de equipamentos relativos a essas áreas (câmeras, *smartphones*, aparelhos de som etc.), esse valor subiu, em 2012, para 1,9 trilhão de dólares, ou seja, 11,44% do PIB norte-americano. Estes valores superam inúmeras atividades de produção manufatureira, como fármacos, químicos e elétricos.

Embora sem um planejamento global, não há dúvida quanto à participação do Estado em políticas públicas na área de ciências, tecnologia e cultura, via encomendas oficiais da NASA, Departamento de Estado e outros órgãos públicos. Em 2015, as exportações das indústrias criativas norte-americanas chegaram a 177 bilhões de dólares, superando, inclusive, os produtos oriundos da indústria aeroespacial e os produtos agrícolas.

A experiência norte-americana não se repetiu na Europa, um dos mercados consumidores dos produtos criativos dos EUA. Porque estava atrasada, a Europa precisou de planejamento. A primeira formulação do estatuto sobre Economia Criativa foi do primeiro-ministro da Austrália Paul Keating, que, em 1994, lançou a proclamação do “Creative Nation” como uma ofensiva, e não como uma reação, ao que se considerava, à época, como uma invasão cultural do “*mass media*”, uma ameaça à identidade nacional australiana. Keating defendia o aproveitamento da revolução tecnológica, e mesmo da globalização, para alavancar o desenvolvimento do seu país, mas a partir da produção cultural, científica e artística da Austrália.

Já na Inglaterra, o primeiro-ministro Tony Blair, percebendo que seu país estava perdendo protagonismo, começou o “*Creative Britain*”. Ficou famoso o seu diálogo com industriais britânicos em que ele afirmou que o “*rock’n’roll*” rendia mais divisas para a Inglaterra do que a sua indústria siderúrgica.

Era preciso uma saída progressista para uma Inglaterra que se debatia economicamente em meio a certa estagnação resultante do governo conservador de Margaret Thatcher. Para fazer frente à competição global, a indústria manufatureira, até então o carro-chefe da economia inglesa, não se mostrava capaz disso. Estruturou, então, um superministério e estabeleceu políticas públicas para incentivar as atividades ligadas ao talento e à criatividade, como *Design*, Arquitetura, Artes Cênicas, Cinema e Vídeo, Artes e Antiguidades, Mercado Editorial, Moda, Museus, *Software*, Publicidade, Rádio, TV, *Games* e Artesanato e outras expressões culturais.

Neste superorganismo estatal, o Departamento de Cultura, Mídia e Esporte (DCMS) – que em 1997 sucedeu o Departamento de Patrimônio Nacional (DNH) –, Tony Blair incluiu todas as indústrias criativas, o esporte, o turismo e outras correlatas. Em 2017 o DCMS receberia ainda a denominação de Digital, incorporando naturalmente a internet e os avanços tecnológicos da sociedade de comunicação.

Certamente foi a Inglaterra que protagonizou a primeira grande experiência de assegurar à Economia Criativa o *status* de Estratégia de Desenvolvimento, com pesquisa, planejamento e políticas públicas claramente definidas. Doze anos depois, as indústrias criativas do Reino Unido já representavam 141 milhões de libras, empregando 1,2 milhões de pessoas.

Outro exemplo de planejamento estratégico e adoção de políticas públicas é, sem dúvida, o da República Popular da China, que realizou grandes investimentos em educação, pesquisa, ciência e tecnologia, além de investir, pesadamente, na modernização da sua indústria, fazendo do *design* uma nova fronteira de desenvolvimento, tanto para o Estado classicamente socialista quanto pela sua parte capitalista, daí a definição da China como “dois sistemas em um só país”; o socialismo de mercado ou o socialismo com características chinesas, um exemplo do que chamamos de socialismo criativo.

No Brasil, como relata o professor Paulo Miguez, a ideia de uma política pública para a Economia Criativa tem início durante a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura. A amplitude ganha pelo tema da Economia Criativa em âmbito internacional deve-se, também, a um outro marco de fundamental importância: a realização da XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento — UNCTAD, em junho de 2004, em São Paulo, que abrigou um painel inteiramente voltado ao tema, com a presença de especialistas, técnicos do sistema ONU e representantes de vários governos, do qual resultou a recomendação da

criação de uma instituição internacional dedicada à Economia Criativa na perspectiva do fortalecimento e desenvolvimento deste setor nos países do Hemisfério Sul.

A XI UNCTAD foi importante para que a temática da Economia Criativa passasse a ser reconhecida por um grande número de países e, particularmente, pelo conjunto de instituições multilaterais dedicadas à questão do desenvolvimento. Do ponto de vista do Brasil, particularmente, esse evento tem uma relevância especial. Não apenas marca o primeiro contato do País com o tema como, e mais importante ainda, reserva ao Brasil um papel destacado na questão da Economia Criativa na medida em que a UNCTAD aceita a oferta do nosso governo para instalar, na Bahia, o Centro Internacional de Economia Criativa – CIEC, a nova instituição recomendada pela Conferência.

Nos dois anos que se seguiram à Conferência da UNCTAD, o Ministério da Cultura, com Gilberto Gil à frente, envidou esforços e mobilizou recursos na direção da instalação do CIEC no Brasil. Em abril de 2005, o MinC, para lançar as bases do CIEC, após intenso trabalho de mobilização dentro e fora do País, realizou o fórum Promovendo a Economia Criativa: rumo ao Centro Internacional das Indústrias Criativas (CIIC) / Enhancing the Creative Economy: Shaping an International Centre on Creative Industries, que contou com a expressiva presença de *experts* na temática da Economia Criativa, ministros das áreas de cultura e de desenvolvimento de muitos países e, praticamente, de toda a comunidade internacional de agências multilaterais.

Em que pese o decidido apoio recebido – no País, por exemplo, de outros ministérios, de bancos oficiais de desenvolvimento e do Sistema S; no exterior, além de vários países, a exemplo do Reino Unido e da China, o importante apoio da Comissão Europeia – o tema foi descontinuado pelo Ministério da Cultura, perdeu força e velocidade e o Centro Internacional de Economia Criativa acabou sendo instalado em Shangai, na China. Desde então, no cenário brasileiro o tema da Economia Criativa experimenta marchas e contramarchas.

No plano federal, no momento, anda em baixa – mas chegou a dispor de uma Secretaria da Economia Criativa na estrutura do Ministério da Cultura, quando foram produzidos avanços significativos a exemplo da elaboração, em 2011, de um extenso e bem cuidado plano de desenvolvimento do setor, com políticas, diretrizes e ações para um período de quatro anos, das inúmeras parcerias institucionais celebradas e, detalhe importante, da contribuição ao debate teórico-conceitual sobre Economia Criativa, ao reconceituar o tema numa perspectiva mais adequada à realidade brasileira.

PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, SUSTENTÁVEL E CRIATIVO

O desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, no século XXI, só se realizará plenamente se incluir a Economia Criativa como eixo estratégico de um projeto nacional. Um projeto que contemple a economia como um todo, mas também a cultura, o meio ambiente, a educação, a saúde e, nos dias atuais, a segurança pública. Em todos esses aspectos, obviamente, estão presentes os fatores que envolvem a Economia Criativa, a exemplo da pesquisa científica e da tecnologia, da internet, do *design*, da comunicação, da criação de *softwares*.

O último projeto nacional de desenvolvimento do Brasil foi levado à prática pelos governos de Getúlio Vargas, nas décadas de 40 e 50 do século XX, implantando as bases da moderna industrialização e reformulando o capitalismo brasileiro. E, como era um verdadeiro projeto nacional, foi composto também por aspectos culturais, sociais e políticos. Além da economia, criou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Instituto Nacional do Livro, realizou a reforma do ensino médio e do ensino profissionalizante, implantou a legislação trabalhista e estabeleceu o salário mínimo. À época, o que havia de mais avançado na comunicação era o rádio. Getúlio criou a Rádio Nacional e a Hora do Brasil, democratizando a imprensa.

No âmbito mais geral da economia, Getúlio impulsionou a moderna industrialização no Brasil, criando o Conselho Nacional do Petróleo ainda no período do Estado Novo, em 1938, a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, a Companhia Vale do Rio Doce, em 1943, e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 1945. Foi, sem dúvida, o passo mais revolucionário e transformador da história econômica do Brasil.

Criadas as bases para as indústrias de bens de consumo não duráveis e duráveis, dez anos depois veio a implantação da indústria automobilística por Juscelino Kubistchek, em 1956, que também possibilitou a produção de bens intermediários, como as indústrias de autopeças para as montadoras. Junto com elas vieram os transportes, a comunicação, a produção de máquinas e os setores químicos e petroquímicos, que permitiu ao Brasil entrar, tardiamente é verdade, na segunda Revolução Industrial.

A visão estratégica de Getúlio e sua equipe (Rômulo Almeida, Euvaldo Lodi, Roberto Simonsen) concentrou investimentos públicos, incentivos fiscais e tributários, legislação protecionista, legislação trabalhista e qualificação profissional sobre atividades centrais e empresas estatais que possuíam grande poder de propulsão e multiplicação, como a CSN, a Petrobras, a Chesf, entre outras.

O projeto de Getúlio Vargas possibilitou ao Brasil inserir-se com um alto grau de soberania nas cadeias globais de valor da época, porque estava assentado sobre as mais avançadas tecnologias do seu tempo: o petróleo, o aço e a eletricidade. Este grande passo transformador, dado por Getúlio Vargas para a industrialização do Brasil, ainda não teve um similar na era pós-industrial em que o País já se encontra, mesmo que de forma passiva.

A inovação, o *design*, a economia da cultura nunca foram objeto do conjunto de políticas públicas semelhantes às implantadas por Getúlio. O fato é que ainda não foi feito pela inovação tecnológica, pela economia da cultura, pelo *design* brasileiro e pelo turismo o que Getúlio Vargas fez pela modernização da indústria no Brasil.

Uma estratégia nacional para a Economia Criativa teria que utilizar todos os estímulos acima mencionados, e outros, até, sobre uma base de atividades diversificada e multifacetada. E que, embora nascente, já possui peso econômico apenas um pouco menor que a indústria de transformação no Brasil. Em verdade, as indústrias criativas, a pesquisa e desenvolvimento e o turismo, somados, representam 6,8% do PIB de 2013 (ausentes ainda de alguns setores da Economia Criativa, como gastronomia e entretenimentos).

E enquanto a indústria de transformação cai, inclusive pela dificuldade de se modernizar, as indústrias criativas cresceram, entre 2004 e 2013, quase 70%. E o PIB cresceu apenas 36% no mesmo período.

À esquerda brasileira cabe lutar, portanto, por políticas públicas que correspondam a uma visão estratégica da Economia Criativa em suas várias dimensões e ramificações culturais, tecnologias e sociais. Do *design* tecnológico industrial ao artesanato de qualidade. Da produção cinematográfica, teatral, musical e de dança à criação de *games* educativos e jogos de entretenimentos comercializáveis. Da moda com *design* nacional à publicidade e ao *marketing* com sotaque brasileiro e comunicabilidade universal. Da criação de *softwares* e robôs ao desenho de tecnologias sociais para reduzir a pobreza e a violência. De roteiros turísticos que valorizem o patrimônio histórico à gastronomia. Políticas públicas que tenham como objetivo a criação de riqueza, renda e empregos a partir do imenso potencial criativo do povo brasileiro, dos seus empresários e empreendedores. Políticas capazes de maximizar a transformação do imenso patrimônio cultural da nossa identidade nacional em ativos tangíveis e intangíveis.

A luta pela aplicação dessas políticas nos planos municipal, estadual e federal poderá se constituir nas bandeiras da militância do socialismo criativo do PSB e da esquerda. E deverá ser, ela própria, uma forma de inovação política com novos atores e novas formas de organização partidária e não partidária.

Claro que há obstáculos grandes e profundos à implantação dessa estratégia. Obstáculos de ordem política e cultural.

OS PROBLEMAS POLÍTICOS E CULTURAIS DA ECONOMIA CRIATIVA

As elites políticas brasileiras – de esquerda, de direita e de centro – bem como grande parte da elite empresarial introjetaram profundamente uma visão de desenvolvimento econômico centrada na industrialização como o estágio mais avançado da economia. Isso era correto até os meados do século XX.

Ocorre que, da década de 70 pra cá, aconteceu uma nova revolução tecnológica. E com ela o surgimento de um novo centro dinâmico na economia. Um novo protagonismo.

Embora convivendo no dia a dia com as novas ferramentas e com as várias manifestações de inovação tecnológica e da mudança cultural, essas elites não se aperceberam que essas inovações configuram, na realidade, um novo paradigma de desenvolvimento econômico.

E mesmo constatando o crescimento exponencial das indústrias criativas no mundo e também na América Latina e no Brasil, nossas elites parecem não ligar esse crescimento da Apple, do Google, da Microsoft, da Amazon, da Tencent, ao surgimento de novas cadeias globais de valor baseadas na produção de mercadorias intangíveis (informação, *software*, cultura, arte). Um novo fenômeno que atinge o conjunto da economia. E mais do que isso, que alterou o modo de produção, o trabalho e até as relações sociais.

Apropriamo-nos das aplicações da inovação, tanto na atividade econômica como na vida social e até na política (veja as últimas eleições no Brasil, determinadas pelo uso da internet) sem conseguirmos – ou sem querermos – enxergar a mudança mais profunda do modelo de desenvolvimento.

Só conseguimos pensar na tecnologia como instrumento para modernizar a indústria, a agricultura, os serviços bancários, a produção de novas formas de energia. As elites políticas e empresariais parecem não se dar conta de que a inovação tecnológica e a produção cultural são mais que simples serviços. Constituem-se um novo e poderoso negócio, muito maior do que os negócios aos quais “servem”. É o negócio dos negócios, presente em quase todas as atividades econômicas, culturais e sociais, formando um novo sistema.

Esse novo modo de produção tem uma característica inédita na história econômica: não está baseado na produção de insumos finitos (carvão, grãos, aço, petróleo), mas utiliza como matéria-prima a infinita capacidade de criar do ser humano e, futuramente, talvez, das máquinas. Inverte, portanto, toda a lógica de uma economia antes baseada na escassez das matérias-primas e agora baseada na abundância da criatividade.

Embora já estejamos vivendo a sociedade do conhecimento e utilizando-nos dos seus avanços, nossas elites só conseguem operar politicamente com os fundamentos da velha industrialização, da indústria 2.0.

E no mundo empresarial falam na indústria 4.0, realizam importantes estudos como o Mapa das Indústrias Criativas realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e os eventos de educação como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), mas seus associados continuam investindo e operando pesado na exportação de *commodities* e numa indústria manufatureira com muito pouco investimento em ciência e tecnologia para a própria modernização industrial.

Fique bem claro que estamos nos referindo às elites institucionais. Porque na vida real, as atividades da Economia Criativa desenvolvem-se a pleno vapor, com *start-ups* aceleradoras, investidores anjos, apoio de grandes empresas como a IBM, da Google, a Samsung e outras. *Coworkings* se estabelecendo e desenvolvendo formas de trabalho nunca vistas.

No plano governamental a Economia Criativa foi objeto de um Plano Estratégico do Ministério da Cultura que se definiu como um plano interdisciplinar envolvendo vários ministérios, mas a fraqueza política e orçamentária do MINC impossibilitou a sua implantação. Elaborado pela extinta Secretaria Nacional de Economia Criativa, o Plano Brasil Criativo foi formulado entre 2011 e 2012 no governo de Dilma Rousseff. Dois fatores contribuíram para o insucesso: o primeiro foi ter dado um peso excessivo à cultura no plano. E o segundo imaginar que um plano tão abrangente poderia ser liderado por um ministério singular, qualquer que fosse ele.

Alguns estados seguiram a linha do plano Nacional e abraçaram a Economia Criativa nas secretarias de cultura.

O caso de São Paulo foi diferente. Foi, provavelmente, o primeiro estado a formular um plano para a Economia Criativa, elaborado pela fundação Vanzolini com a consultoria de importantes especialistas como Lídia Goldenstein, Ana Carla Fonseca, Ricardo Mucci, Davi Nakano, Luis Eduardo Bertazi e Luiz Ojima Sakuda, com a supervisão do Instituto

Pensar, para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, cujo titular era o vice-governador do estado, Márcio França. Desse plano foi implementada apenas uma das ações previstas: as Escolas de Técnicas de Economia Criativa, na prática alguns poucos centros de qualificação profissional em atividades gerais do *design*, da produção de ideias e gestão de negócios.

À parte do Plano Estratégico realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECTI), o governo do estado inaugurou, no Palácio dos Campos Elíseos – antiga sede do governo –, o Centro Nacional de Referência em Empreendedorismo, Tecnologia e Economia Criativa e entregou o espaço ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-SP) para administrar.

Mais uma vez confirmou-se que, para ser tomado como eixo de desenvolvimento, um Plano Estratégico da Economia Criativa precisaria obedecer à liderança máxima, ou seja, ao chefe do Poder Executivo. Assim, se Márcio França tivesse sido eleito governador de São Paulo nas eleições de 2018, talvez conseguisse reunir uma equipe competente para implementar o Plano Estratégico. Já o governador eleito, João Dória, transferiu a Economia Criativa para a Secretaria de Cultura, que inclusive passou a se chamar Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Diga-se de passagem que o estado de São Paulo é o maior centro de atividades da Economia Criativa do Brasil.

Dentre as ações positivas de governos estaduais brasileiros a mais importante é, sem sombra de dúvidas, o Porto Digital de Pernambuco, pela sua abrangência, pelo seu sucesso empresarial e pelo seu grau de integração à cadeia de valor global. O Porto Digital de Recife foi fundado no ano 2000, durante o governo de Jarbas Vasconcelos, e dezoito anos depois abriga cerca de 300 empresas de tecnologia, *design* e cultura e mais de 9000 trabalhadores.

Em outros estados e municípios esses incentivos pontuais têm revelado uma certa sensibilidade dos governantes para as áreas de inovação, ciência e tecnologia e cultura, a exemplo de Minas Gerais, do Distrito Federal, da Paraíba, do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro. Uma sensibilidade que, no entanto, ainda não se transformou em visão estratégica.

No âmbito das universidades públicas e privadas, observa-se a mesma falta de visão estratégica, apesar do funcionamento do Observatório da Economia Criativa (OBECs). Somente na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e na Escola Superior de Marketing (ESPM) é que temos notícias de disciplinas ligadas ao tema.

As exceções mais relevantes na área governamental são o BNDES e a Apex. O primeiro com linhas de financiamento para *start-ups* e um importante estudo sobre produção de *games*. A Apex com fortes estímulos às pequenas e médias empresas de tecnologia e cultura, lugar de destaque assegurado nas feiras e exposições internacionais.

Já na política propriamente dita trata-se a Economia Criativa como uma mera extensão do gênero “alternativo” para a cultura, ou, simplesmente, confunde-a com economia solidária. Há pouquíssimas iniciativas parlamentares, excessivamente simplificadas, para não dizer simplórias, sobre Economia Criativa.

Nada de relevante ou substancial nos programas dos candidatos presidenciais de 2018 que preferiram desenvolver variações sobre a “reindustrialização do Brasil” e algumas platitudes sobre indústria 4.0.

O PSB e alguns membros da sua Direção Nacional conseguiram aprovar, no último Congresso do partido, uma resolução em que se adotou a Economia Criativa como Estratégia de Desenvolvimento. É caso único no Brasil.

Entretanto, a decisão de não apoiar nenhuma candidatura no primeiro turno das eleições de 2018 impediu que os socialistas negociassem a inclusão desse ponto nos programas de governo.

Concluindo esta seção, entende-se que são três os grandes obstáculos para a mudança do padrão cultural da política.

O primeiro grande obstáculo é a ausência de um verdadeiro Projeto Nacional de Desenvolvimento (não confundir com programa eleitoral) que incorpore o novo paradigma que caracteriza o modo de produção na sociedade do conhecimento.

O segundo é o pequeno envolvimento dos principais atores da Economia Criativa (*start-ups* de ciência e tecnologia, Google, Facebook, operadoras de turismo, produtores de *software*, *design*) na política. A exceção para estes casos são os artistas, os intelectuais e os publicitários. A Economia Criativa não tem bancos, Odebrecht, OAS, JBS em ação. Ainda bem, podemos dizer. Mas de qualquer forma o que se constata é o distanciamento político.

E, finalmente, o terceiro obstáculo é a ausência de uma nova comunicação política que não apenas se utilize das ferramentas da internet, mas consiga que a política incorpore os novos conteúdos sociais, culturais e científicos da Modernidade. Algo como um espelho mágico que reflita seu próprio futuro.

VISÃO SOCIALISTA DA ECONOMIA CRIATIVA

A transformação da Economia Criativa num eixo estratégico do desenvolvimento não implica, obviamente, a redução da importância de outros setores essenciais como a geração de energia, a infraestrutura de transportes, a agricultura, os serviços financeiros, os jurídicos e comuns, o comércio. Até porque a Economia Criativa está presente, ou deveria estar, em todos esses setores, seja através do *design*, dos *softwares*, da criação de *games* educativos e operacionais, de inovação. Trata-se, sim, de reconhecer na criatividade o gene da inovação e, como tal, o fator mais dinâmico da sociedade do conhecimento.

Assim como a indústria sucedeu a economia agrícola sem, contudo, substituí-la, apenas se tornando o setor mais dinâmico em determinado momento histórico.

Num outro sentido, a Economia Criativa tem sido utilizada também na formulação de políticas urbanas conectadas ao desenvolvimento cultural e tecnológico, valorizando o patrimônio histórico e ressignificando o lado contemporâneo das cidades. O conceito de “Cidades Criativas” disseminou-se associado ao empreendedorismo, à inovação tecnológica e aos negócios sustentáveis.

A sustentabilidade, aliás, é uma das características mais evidentes da Economia Criativa, nela incluindo o turismo. Além de se constituir um tipo de economia que se baseia no uso de recursos intangíveis e, portanto, abundantes, diferentemente das economias anteriores – agrícola e industrial – que se basearam no uso de recursos materiais, tangíveis e finitos, com forte impacto ambiental.

E por mais que a passagem para a Economia Criativa não signifique uma mudança imediata qualitativa no modo de produção capitalista – como a Revolução Industrial conviveu durante séculos com o modo de produção feudal em várias partes do mundo e mesmo na Europa – ela inevitavelmente vai gerar novos segmentos sociais, novos atores, novas vanguardas políticas.

Tal como a Revolução Industrial gerou a classe operária, a Economia Criativa estaria gerando uma nova classe, a “*creative class*”, como definiu Richard Florida (2011)⁹¹. Segundo Florida, esta nova classe composta por artistas, engenheiros, educadores, desenvolvedores de

⁹¹FLORIDA, Richard. *A Ascensão da Classe Criativa*. Tradução Ana Luíza Lopes. Porto Alegre: L&PM Editores.

softwares, técnicos e cientistas da computação, profissionais do entretenimento, já representa 30% da força do trabalho dos EUA com 38 milhões de pessoas, só perdendo em termos quantitativos para os trabalhadores em serviços, que são 55 milhões.

Uma política socialista para a Economia Criativa implica o reconhecimento dessas mudanças e a luta para acelerar os processos de transformação em direção à sociedade do conhecimento.

Implica também esforço intelectual para identificar as novas contradições econômicas e sociais, oriundas de mudança tão profunda nos novos processos produtivos.

Uma política socialista para a Economia Criativa deve ampliar o potencial transformador desse novo paradigma econômico em direção a uma sociedade criativa.

Deve fazer-se perguntas essenciais como: o capitalismo é capaz de potencializar, ao máximo, a criatividade humana? A força da Economia Criativa levará à transformação desse regime? Uma sociedade criativa será necessariamente uma sociedade socialista? Será um híbrido, como a China?

POLÍTICAS PÚBLICAS

Evidentemente, as políticas públicas para a Economia Criativa dependem, em grande medida, da visão que se tenha da mesma. Inclusive de uma definição preliminar: estratégia de desenvolvimento ou ramo alternativo da economia?

Conta também a perspectiva política e ideológica dos seus propositores e da correlação de forças do País, estado ou município.

A natureza das atividades da Economia Criativa situa-se mais no campo de ideias progressistas, na medida em que envolve elementos culturais, artísticos e avanços tecnológicos tendentes a se identificarem com políticas da paz e diálogos étnico-culturais. Barack Obama, por exemplo, foi de certa forma um presidente da Economia Criativa dos EUA, apoiado pelo Vale do Silício e preferindo políticas de paz, do livre comércio e da livre circulação dos produtos criativos norte-americanos.

Já Donald Trump representa o contrário na sua tentativa de fazer ressurgir a indústria armamentista e a economia tradicional. São tendências gerais que não impedem, contudo,

que governos de orientação conservadora desenvolvam políticas de estímulo à Economia Criativa, especialmente na inovação tecnológica.

No primeiro caso – progressista – essas políticas de Economia Criativa públicas tenderiam mais à democratização das oportunidades criativas e à sustentabilidade socioambiental, numa perspectiva da economia globalizada.

E, na outra hipótese, as forças conservadoras tenderiam mais a reforçar os monopólios da produção técnico-cultural através das grandes empresas do setor, reforçando nacionalmente uma produção centralizada.

As ideias sobre políticas públicas, apresentadas a seguir, são vinculadas à perspectiva socialista – mais especificamente ao PSB – e visam à construção de uma estratégia de desenvolvimento para o atual estágio do capitalismo brasileiro.

Embora se conectem às várias instâncias de governo, dividimo-las em duas grandes linhas: políticas públicas de caráter **nacional**, a serem aplicadas pelo governo federal, e políticas **estaduais e municipais**.

PLANO NACIONAL

A indústria no Brasil caiu de 24%, nas décadas 50 e 60, para pouco mais de 8% do PIB brasileiro no ano de 2017. Por outro lado, somente as atividades diretas das economias da cultura, do turismo e da inovação tecnológica, sem contar com o impacto dessas atividades em outros setores da economia, já ultrapassam os 8% do PIB.

Parece óbvia, portanto, a necessidade de uma nova alternativa que leve em conta os setores mais dinâmicos da economia. É de um novo projeto nacional de desenvolvimento com papel destacado da Economia Criativa que estamos falando.

Esse novo projeto precisa, em primeiro lugar, romper o cerco rentista (bancos, especulação financeira) que dita as regras da economia no Brasil, desde o governo Collor, passando por FHC, Lula e Dilma e Temer, em que 43% do nosso PIB está destinado a pagar aos bancos e financeiras, juros e amortização da dívida.

Além disso, precisa, também, propor uma reestruturação da economia que passe por:

- Elaboração de um novo plano ou de uma atualização do Plano Nacional da Economia Criativa de 2011, feito pelo MINC. Em qualquer hipótese, destacar a inovação como o motor da Economia Criativa.
- Fortes estímulos à inovação tecnológica para possibilitar uma reindustrialização em moldes modernos e competitivos, com *design* nacional, novos processos industriais e novos produtos.
- Educação e qualificação profissional que também adotem as novas tecnologias, no método pedagógico e no conteúdo.
- Defender os valores do trabalho e os trabalhadores dentro das novas tecnologias para que elas signifiquem não apenas lucros crescentes para as grandes empresas da Economia Criativa, mas sim novas oportunidades de inserção social e redução das desigualdades, pois como diz Richard Florida (2011), da Universidade de Toronto, “nossa tarefa é construir uma comunidade criativa, não apenas uma economia criativa”.
- Dirigir investimentos públicos e privados para os setores de maior dinamismo econômico como as indústrias criativas, que mesmo na recessão cresceram o dobro e até o triplo do que a economia tradicional.
- Fomentar e desonerar tributariamente os empreendimentos criativos ligados ao *design*, à inovação, ao turismo, à cultura.
- Reduzir as taxas e simplificar a importação de materiais de pesquisa, componentes de instrumentos musicais e outros itens não produzidos no Brasil.
- Propiciar linhas de crédito especiais nos bancos públicos e privados com menos garantias patrimoniais para os empreendimentos criativos.
- Estimular econômica, financeira e institucionalmente o desenvolvimento do *design* nacional baseado na nossa identidade cultural, em *software*, arquitetura, moda, novos produtos industriais, artesanato, gráfica, audiovisual.
- Criação de um Fundo Nacional Garantidor para a Economia Criativa.
- Estabelecer um novo marco legal capaz de amparar e estimular novas formas de produzir nas áreas tributárias, previdenciárias, trabalhistas, de taxas alfandegárias e propriedade intelectual, de forma de forma a libertar as atividades criativas do monopólio da mídia e do transporte de dados.

- Estabelecer um grupo de trabalho interministerial para acompanhar a lei da inovação tecnológica.
- Criar uma estrutura público-privada para investimentos em inovação e Economia Criativa, uma espécie de INOVABRÁS.

ESTADOS E MUNICÍPIOS – EIXOS NORTEADORES DE PLANOS ESTRATÉGICOS

Alguns dos itens elencados como políticas públicas nacionais podem ser adaptados para os estados e municípios. Outros não, pois são de competência exclusiva da União. As questões relativas ao trabalho, à propriedade intelectual e às importações, por exemplo, dependem de iniciativas legislativas e executivas federais.

Outras, entretanto, têm um caráter mais local e territorial e que não dependem das políticas federais, embora a convergência fosse o ideal.

Assim a criação de Territórios, Distritos e Cidades Criativas podem ser fundamentais e servirem de base para a construção de uma estratégia de desenvolvimento.

Estratégia que deverá estar desenhada num **Plano Estadual** ou **Municipal para Economia Criativa**. Um plano que, ao menos, defina os **Eixos Norteadores** para a ação do estado ou município:

- **Mapeamento da inteligência** disponível no estado ou município para a Economia Criativa.
- **Educação, capacitação** e profissionalização dos agentes que vão se envolver na implantação.
- **Acesso a financiamento**, estímulos fiscais e linhas de crédito especiais para a Economia Criativa.
- **Competitividade e inovação**, sensibilizando os setores tradicionais da economia em cada estado ou município para o potencial da Economia Criativa. Incentivo à lógica do empreendedorismo e risco nos programas e nas políticas voltadas aos gestores criativos.
- **Territorialidade** com vistas a fortalecer as cadeias de valor das indústrias criativas em territórios, cidades e distritos criativos, integrando agências governamentais e *clusters*

criativos, para dar impulso à nova dinâmica econômica das áreas desprovidas de desenvolvimento, ou em áreas abandonadas dos estados e municípios.

- **Articulação, parcerias e intersectorialidade** levando em conta que as atividades da Economia Criativa estão em variados setores econômicos e variados órgãos públicos que normalmente se articulam também nos níveis locais, nacionais e internacionais da economia e da cultura.
- **Compras públicas** podem se constituir poderosos alavancadores para muitos setores da Economia Criativa, podendo ser utilizadas como vigoroso estímulo à inovação e impulsionamento de *start-ups*.
- **Inovação na gestão** pública que resulte na eficiência é um dos componentes essenciais do Plano Estratégico, pois o próprio desenvolvimento da Economia Criativa cria novas demandas que podem ser melhor atendidas por um *design* moderno de serviços públicos.
- **Estruturação de um novo modelo de governança** capaz de atender ao caráter multidisciplinar da Economia Criativa e potencializar a articulação do poder público com a sociedade civil e a iniciativa privada.
- **Comunicação** capaz de envolver os públicos internos e externos de estados e municípios nos objetivos gerais da Economia Criativa e estimular a criatividade dos seus múltiplos atores.

A maioria dos eixos acima descritos foram definidos no Plano Estratégico da Economia Criativa de São Paulo, encomendado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, à época dirigida pelo então vice-governador Márcio França, à Fundação Vanzolini, e coordenado pelo Instituto Pensar através do seu presidente Domingos Leonelli.

Pelo acordo técnico sem remuneração, realizado entre o Pensar e a SDECTI, compartilhou-se a propriedade intelectual do projeto.

ESTADOS E MUNICÍPIOS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aqui alguns exemplos de **políticas públicas** estaduais e municipais, começando pela educação:

- Estimular a criatividade, o senso crítico e a adoção de um amplo repertório para uma formação diversificada na educação fundamental.
- Integração interdisciplinar que estimule a leitura e o interesse pela ciência, pela matemática e pelas artes.
- Utilizar os avanços tecnológicos mais modernos como ferramentas do aprendizado colaborativo, de forma que a robótica, os *softwares* e a internet estimulem o raciocínio lógico como primeiro fator da qualificação do profissional do futuro.
- Introduzir no ensino médio e nos cursos técnicos matérias ligadas à Economia Criativa como, por exemplo, o empreendedorismo, a gestão cultural, a programação, o audiovisual.
- Estruturar unidades de ensino técnico voltadas à área, a exemplo das Escolas de Técnicas de Economia Criativa – ETECRIS de São Paulo e dos cursos de robótica da Paraíba.
- Associar-se ao SEBRAE (principalmente) e a entidades de ensino público e privado para a realização de cursos de capacitação gerencial para agentes públicos que venham a operar nas áreas governamentais ligadas à Economia Criativa.
- Outros exemplos de políticas públicas a serem aplicadas por estados e municípios a partir dos Eixos Norteadores.
- Criação de Observatório da Economia Criativa (conforme será proposto no próximo capítulo referente a modelo de governança) com pessoal próprio ou contratado com instituição especializada, para realizar um mapeamento dos setores que já existem nas áreas públicas e privadas, ligados à Economia Criativa em estados e municípios.
- Identificar, dentre os setores, os mais capazes de propiciarem um efeito multiplicador na geração de emprego e renda e também mais efetivos para gerar bons efeitos sociais, culturais e ambientais.
- Criação, nos estados, de um fundo garantidor da Economia Criativa com critérios de análise de risco específicos para as indústrias criativas.

- Lançamentos de editais de incentivo à geração de ideias e criação de novos produtos, com prêmios progressivos (por etapa de desenvolvimento).
- Modernizar a estrutura fiscal dos estados e municípios, pensada para um modelo de economia industrial e comercial, adequando-a aos setores criativos. Criar para isso um grupo de trabalho composto pelas secretarias de Planejamento, Fazenda, Comércio, Desenvolvimento e também de Turismo, Ciência e Tecnologia e Cultura, para identificar e eliminar os gargalos e impulsionar a Economia Criativa.
- Capacitar gestores públicos nas áreas de propriedade intelectual, novos modelos de produção e nova prática de uso da criatividade.
- Elaborar um Guia Criativo com indicações para que pequenas e médias empresas aumentem o conteúdo criativo de suas produções utilizando novos métodos de *design* de produtos e serviços.
- Utilização de equipamentos públicos existentes como centros culturais, bibliotecas, teatros, salas de cinema, parques para o desenvolvimento de atividades temporárias ou permanentes ligadas à Economia Criativa.
- Apoio a empresas e empreendedores para que participem das feiras, *workshops*, nacionais e internacionais, ligados à Inovação e Economia Criativa.
- Atração de eventos nacionais e internacionais como investimento público no desenvolvimento da Economia Criativa e no turismo cultural.
- Territórios, Cidades e Distritos Criativos implantados a partir das vocações locais já existentes e de atividades que possam ser atraídas, para recuperar áreas degradadas ou potencializadoras que tenham vocações específicas. O melhor exemplo é o Porto Digital de Recife e suas ramificações como o Armazém da Criatividade de Caruaru ou o Museu do Amanhã como epicentro da revitalização da área portuária do Rio de Janeiro.
- Os estados devem oferecer aos municípios apoio técnico e financeiro para a instalação de espaço de Economia Criativa em áreas recuperadas para esse fim com incubadoras, *coworkings*, laboratórios de inovação, APLS e polos de inovação e criatividade, e os municípios devem elaborar estudos de viabilidade para implantação dessas estruturas.

MODELO DE GOVERNANÇA PARA A ECONOMIA CRIATIVA

O modelo de governança para a implantação de um planejamento estratégico de Economia Criativa precisa ser, antes de qualquer coisa, criativo.

Criativo não quer dizer inteiramente novo. Pode, inclusive, se inspirar em modelos institucionais que já foram experimentados e deram certo.

O modelo que propomos, aliás, inspira-se em duas experiências bem-sucedidas no século XX: a assessoria Econômica montada para Getúlio Vargas na década de 40 e a supersecretaria ministerial montada por Tony Blair, na Inglaterra, no final da década de 90. A primeira para a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento baseado na moderna industrialização e a segunda para levar à prática o projeto “Creative Nation” da Inglaterra.

Em ambos os casos tivemos estruturas político-administrativas de caráter transversal diretamente ligadas aos chefes de governo, nos casos, o presidente Getúlio Vargas e o primeiro-ministro Tony Blair. O sucesso das duas experiências, tomadas como exemplo, deve-se à compreensão de que se fazia necessária a integração de vários ministérios e órgãos públicos para obter os resultados desejados.

Durante a elaboração do plano “Brasil Criativo”, pelo Ministério da Cultura em 2011, ficou claro que seria preciso o envolvimento dos ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Ciência e Tecnologia, da Comunicação, do Turismo e de órgãos para-governamentais como o SEBRAE, a FGV e outros. E, de fato, para o frustrado Plano Nacional de Economia Criativa, todos esses órgãos foram efetivamente consultados e envolvidos. Acontece que o órgão que fez esse imenso esforço era do Ministério da Cultura, um dos mais fracos.

Ora, o exercício da política implica sempre relações de poder e hierarquia. E, como se sabe, a instância máxima no Poder Executivo é o chefe deste poder. Uma ideia ou outra, oriunda de um ministério ou secretaria, pode até ser aproveitada por outro ministério ou secretaria de igual nível de decisão, mas nunca um programa estratégico.

Assim, o que propomos como modelo de governança é uma espécie de **assessoria especial** para implantar um Programa Nacional, Estadual ou Municipal de Economia Criativa, diretamente ligado ao chefe do Poder Executivo.

Esse programa deverá envolver e mobilizar os órgãos públicos e articular fortemente a participação do setor privado. A presença e o protagonismo do setor privado tornariam

um eventual plano estratégico para Economia Criativa semelhante ao plano executado por Getúlio na primeira metade do século XX. Mesmo porque a presença e a força do setor são muito mais significativas, no século XXI, do que eram no século XX. E também porque, diferentemente do que aconteceu no século XX, a Economia Criativa, já em desenvolvimento, é muito mais forte do que era a indústria antes de Getúlio.

O MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO E ARTICULAÇÃO

Aqui, mais uma vez, recorreremos ao Plano Estratégico da Economia Criativa do Estado de São Paulo como referência, embora com diversas atualizações e adaptações.

O primeiro passo é a instituição por decreto do chefe do Executivo (presidente, governador ou prefeito) de um **Programa de Economia Criativa** com as seguintes características:

- Conferir ao Programa poderes de articulação da administração pública direta e indireta (diferentes secretarias e órgãos) do governo, visando à implantação de ações previstas no Plano Estratégico da Economia Criativa, se este existir, ou contratar a elaboração de um.
- A coordenação do Programa ficará sob a responsabilidade do gabinete do chefe executivo, que deverá listar os órgãos que integrariam inicialmente o Programa, sem prejuízo de futuras adesões.
- Este Programa definirá a estrutura de governança que deverá ser composta pelos seguintes órgãos:
 - I. **Comitê Gestor**, composto por ministros ou secretários que só poderão ser substituídos pelos seus vice-ministros ou subsecretários.
 - II. **Fórum de Economia Criativa** (federal, estadual ou municipal), composto por representantes da iniciativa privada, representantes do governo e de instituições públicas tipo SEBRAE, FVG e outros.
 - III. **Observatório** Nacional, Estadual ou Municipal, da **Economia Criativa**, como um organismo de monitoramento, acompanhamento de projetos e resultados através de critérios e indicadores de avaliação.

- Para desenvolver suas atribuições, o gabinete do chefe do Executivo poderá contratar serviços, firmar convênios e termos de cooperação técnica ou parceria com OSCIPS, diretamente ou através de qualquer secretaria participante do Comitê Gestor.
- Serviços preliminares que são essenciais ao sucesso do programa:
 - ⇒ Diagnóstico da Economia Criativa do País, estado ou município.
 - ⇒ Planejamento Estratégico com um horizonte de, no mínimo, 5 anos.
 - ⇒ Mapeamento de órgãos e entidades da administração pública, direta ou indiretamente relacionados à Economia Criativa.

COMITÊ GESTOR

Composto pelos ministros ou secretários de Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Cultura, Ciência e Tecnologia e Turismo, presidente do Banco de Desenvolvimento e secretário de Governo ou chefe da Casa Civil, o comitê gestor será presidido pelo chefe do Executivo e terá as seguintes atribuições:

- Definir diretrizes, projetos e iniciativas, estabelecendo metas, prazos e equipes responsáveis.
- Decidir sobre ações propostas oriundas do Fórum de Economia Criativa e do Observatório de Economia Criativa.
- Definir previsão orçamentária e formas de financiamento para o projeto.
- Acompanhar os resultados das ações finalizadas ou em andamento.
- Decidir sobre alterações no andamento dos projetos ou na estrutura do Programa.
- As decisões do Comitê Gestor serão preferencialmente tomadas por consenso ou por decisão do seu presidente, o chefe do Executivo.

FÓRUM DA ECONOMIA CRIATIVA

O Fórum da Economia Criativa (nacional, estadual ou municipal) será o principal elo de ligação entre os governos, a iniciativa privada e a sociedade civil. Tem caráter consultivo por uma imposição legal, mas suas sugestões e aconselhamentos devem ser levados muito a sério pelos governos, pois disso depende a sua manutenção e seu alto nível de representação.

É composto por lideranças reais da iniciativa privada, convidadas pelo chefe do Executivo e representantes de entidades de empresários, de empreendedores criativos, profissionais criativos, artistas e intelectuais, sem qualquer viés político ou ideológico.

O fórum tem como atribuições:

- Obter a máxima sinergia da articulação entre as ações do poder público, do empresariado e da sociedade civil na Economia Criativa.
- Analisar e discutir os casos de sucesso de Economia Criativa nos seus diversos setores.
- Elencar em ordem de prioridade seus principais desafios e necessidades, de preferência em consonância com o Plano Estratégico.
- Analisar as contribuições e sugestões do Observatório e do Conselho Gestor.
- Trazer à discussão questões e demandas dos setores representados.

O OBSERVATÓRIO (FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL) DE ECONOMIA CRIATIVA

A estrutura-chave do modelo de governança proposto será uma instituição de inteligência, monitoramento de informações, tendências, mercados, indicadores e políticas públicas, no Brasil e no mundo.

Atuará como instância executiva responsável pelo encaminhamento de projetos estratégicos do Programa de Economia Criativa, organizando os trabalhos, coordenando o Fórum de Economia Criativa e sugerindo pautas para o Comitê Gestor.

Coletará, analisará, organizará e distribuirá estrategicamente as informações, acompanhando a gestão dos projetos.

Acompanhará o que está sendo realizado na Economia Criativa no âmbito federal, estadual ou municipal, e seus resultados, tanto de ações provenientes de políticas públicas como privadas.

Estabelecerá critérios e indicadores de avaliação, preestabelecidos e capazes de manter padrões de comparabilidade histórica, disponibilizando-os em espaço virtual.

ATIVIDADES DO OBSERVATÓRIO:

- Acompanhar a gestão dos projetos desencadeados pelo Plano Estratégico.
- Organizar o Fórum de Economia Criativa do estado de São Paulo, propondo sua programação e pauta.
- Apoiar a tomada de decisões do Comitê Gestor por meio da consolidação das informações provenientes do Fórum e de seus próprios estudos.
- Coordenar e viabilizar as parcerias entre as diferentes instâncias governamentais e entre elas e o setor privado.
- Apoiar e realizar pesquisas estratégicas relacionadas aos segmentos pertencentes à Economia Criativa para promover sua efetiva aplicação nos negócios, tanto os criativos quanto os tradicionais.
- Identificar toda e qualquer possibilidade de ação das mais diferentes instâncias governamentais em prol da Economia Criativa.
- Realizar seminários, encontros e palestras com especialistas do tema, brasileiros e internacionais.
- Registrar e consolidar as informações e discussões resultantes dos eventos.
- Produzir e difundir informações nacionais e internacionais atualizadas sobre o setor para os diferentes agentes que possam fazer uso dessas informações, alavancando os setores criativos.

- Estabelecer conexões com instituições públicas e privadas, universidades, especialistas do tema e agentes internacionais que possam vir a ajudar no fortalecimento dos setores criativos por meio de:
 - a. material de discussão e análise de políticas sobre esses setores criativos;
 - b. jornadas de trabalho cooperado;
 - c. parcerias; e
 - d. investimentos diretos.

A equipe do Observatório poderá ser composta por representantes do setor público que exerçam funções relacionadas à Economia Criativa em diversas secretarias de estado e/ou por uma empresa contratada para gerir e operacionalizar o Observatório.



TURISMO E ECONOMIA CRIATIVA: UMA SOMA ESTRATÉGICA

Além das atividades que unanimemente integram a Economia Criativa e que derivam das primeiras classificações feitas na Inglaterra, alguns países incluíram o turismo, o entretenimento e a gastronomia no elenco de setores da Economia Criativa. A própria Inglaterra, na prática, já havia expandido o conceito quando incorporou a Economia Criativa ao superministério que cuida do Esporte, do Turismo e da Herança cultural.

Contudo, a FIRJAN, tanto quanto o SEBRAE, nos seus estudos e pesquisas, inclui na Economia Criativa apenas os setores clássicos englobados como Núcleo Criativo:

Artes Cênicas	Mercado Editorial	<i>Design</i>
Artes	Software, Computação e Telecomunicações	Moda
Música	Pesquisa e Desenvolvimento	Expressões Culturais
Filme e Vídeo	Biotecnologia	Publicidade
Tv e Rádio	Arquitetura e Engenharia	
E mais!	TURISMO	ENTRETENIMENTO GASTRONOMIA

Após longa discussão e acalorados debates com Ana Carla Fonseca, Lídia Goldenstein, Ricardo Mucci e outros técnicos da Fundação Vanzolini, nós incluímos no Plano da Economia Criativa de São Paulo o **turismo**, o **entretenimento** e a **gastronomia** como integrantes da Economia Criativa, na categoria de **atividades associadas**.

Além das características intrínsecas dessas atividades serem perfeitamente enquadráveis como oriundas da criatividade e do talento, quando incorporadas à Economia Criativa dão mais peso econômico, social e político para o reconhecimento da mesma como estratégia de desenvolvimento.

Evidentemente, não é toda a gastronomia que pode ser considerada Economia Criativa. Em São Paulo, de acordo com a própria Abrasel – SP, incluíram-se apenas 10% dos bares e restaurantes com características criativas, seja pela existência de um chef inovador, seja pela caracterização da temática ou caracterização cultural dos estabelecimentos.

Já o turismo, por sua importância econômica, pelos empregos que gera e pelo que induz de desenvolvimento, entende-se que merece um capítulo especial para justificar essa inclusão.

Ambas as atividades, admitindo-se que são distintas, apresentam taxas de crescimento superiores às da economia brasileira em geral. O turismo cresce a 7,7% a.a. no Brasil. E a Economia Criativa cresceu 6,9% a.a. entre 2004 e 2013, segundo levantamento da FIRJAN. Nesses 10 anos o PIB brasileiro cresceu a menos de 3,0% a.a.

O turismo está em quinto lugar na pauta das exportações brasileiras. Somente suas atividades típicas e diretas – hotelaria, transporte, gastronomia, organização de viagens, eventos – significam 3,7% do PIB. Emprega 2,9 milhões de trabalhadores. Isso sem contar com o que representa na indução a outras atividades, como construção civil (hotéis, centros de convenções), compra de televisores, computadores, enxovais, que são contabilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas contas específicas da construção civil, eletroeletrônicos e confecções.

As duas atividades – ou a Economia Criativa, incluindo o turismo – precisariam de Contas Satélites elaboradas pelo IBGE para quantificar as suas verdadeiras dimensões econômicas. Mas por que esses setores, que não estão juntos, fazem parte de um mesmo contexto econômico e cultural?

Ora, a característica mais importante da Economia Criativa é a centralidade do intangível como fator gerador da produção. Suas áreas mais conhecidas são música, artes cênicas, audiovisual, edição de livros e periódicos, *design*, artesanato, gastronomia e criação de *softwares*. Os “setores criativos são aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo, gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social”, como diz o Plano Brasil Criativo (2011/2012).

Poucas atividades constituem-se em algo mais cultural e criativo que uma viagem.

Segundo a especialista Lala Deheinzelin, “vivências diferenciadas e valores simbólicos agregados aumentam a percepção de valor e fazem com que o intangível valha mais que o tangível [...]”.

E é isso que, basicamente, a viagem como centro gerador da atividade turística proporciona: novos conhecimentos, novas vivências, novos descobrimentos, novas sensações de prazer e de crescimento cultural. A diversidade cultural, aliás, é um dos maiores ativos do turismo.

Economicamente, a fruição cultural, mesmo do turismo chamado de massas, tem contribuído para ampliar e fortalecer os museus, as casas de espetáculos, o patrimônio natural,

o artesanato, as novas experiências culturais, a música, a dança, o teatro. Em geral, cidades criativas têm no turismo uma das suas principais atividades econômicas.

A elaboração de um roteiro, a criação de um filme para um destino turístico, a própria formatação de um destino turístico, os criativos sites de viagens com intensa troca de experiências, a criação de marcas que sintetizam e traduzem a força cultural, a beleza, o encantamento de uma cidade ou um país, não são, porventura, atos criativos que resultam em produção de riqueza cultural, econômica e social? Em tudo isso não prevalece uma dimensão simbólica?

Em uma revisão do Plano Nacional da Economia Criativa, elaborado pelo Ministério da Cultura, deveríamos colocar o turismo como setor criativo nuclear, e não um setor relacionado.

Contudo, e mais importante que isso, é a constatação de que a simples soma dos PIBs do Turismo, 3,7%, e das Indústrias Criativas, 2,1%, representavam, juntos, 5,8% do PIB em 2014. Juntando mais 1,1% do PIB relativo à pesquisa e desenvolvimento, teríamos 6,9% como PIB total da Economia Criativa, empregando mais de 4 milhões de pessoas com rendimentos salariais e taxas de crescimento econômico muito superiores à média da economia brasileira.

E, no entanto, essas três atividades juntas representam pouco mais de 1,5% do orçamento da União. A demonstração dessa soma talvez possa contribuir também para que os governos estaduais, municipais e, especialmente, o governo federal, abram os olhos e percebam que a Economia Criativa e o Turismo podem vir a ser um vetor estratégico da economia.

E, passando a considerá-los estratégicos, estabeleçam incentivos e políticas públicas semelhantes aos que são dados às exportações, à indústria, à agricultura e à geração de energia.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUIÇÕES E TERRITÓRIO

Márcio Gimene

COMMONS, John. A revolução comercial. **Revista Oikos**, v. 8, n. 1, p. 159-172, 2009.

CRUZ, Murillo. **Thorstein Veblen: o teórico da economia moderna. Teoria econômica, psique e estética da ordem patriarcal.** 2014.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política.** São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1972.

PERROUX, François. **A economia do século XX.** Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class.** New York, N.Y./London: Macmillan/Macmillan, 1899.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of Business Enterprise.** New York, N.Y.: Scribner's, 1904.

VEBLEN, Thorstein. **The Instinct of Workmanship, and the State of the Industrial Arts.** New York, N.Y.: Macmillan, 1914.

VEBLEN, Thorstein. **The Engineers and the Price System.** New York, N.Y.: B.W. Huebsch, 1921.

ECONOMIA POLÍTICA NAS ABORDAGENS PÓS-KEYNESIANAS E MARXISTAS

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. **Noções de Macroeconomia: Razões Teóricas para as Divergências entre os Economistas.** Barueri, SP: Manole, 2003.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio do Século XXI: o dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

KEYNES, J. M. The "Ex-Ante" Theory of the Rate of Interest. **The Economic Journal**, v. 47, n. 188, p. 663-669, Dec. 1937.

KEYNES, J. M. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. London: MacMillan and Cambridge University Press, 1983. v. 14.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, K. **Manuscritos de 1857-1858 ("GRUNDRISSE")**. Paris: Editions Sociales, 1980.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Pedro Garrido da Costa Lima

AMSDEN, A. **The Rise of "The Rest"**: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BLUME, L.; DURLAUF, S. (ed.). **The New Palgrave**: A Dictionary of Economics. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

BONELLI, R.; PESSOA, S. A.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. São Paulo: Civilização Brasileira, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 47-71, jan./mar. 2008.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. The rationale for industrial and innovation policy. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, p. 55-68, 18 nov. 2015.

CHANG, H.-J. **Kicking away the ladder**: Development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.

DOSI, G.; SOETE, L.; PAVITT, K. **The economics of technical change and international trade**. New York: New York Univ. Press, 1990.

EC. European Commission. **For a European industrial renaissance**. Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. COM (2014) 14/2, Brussels, 2014.

FELIPE, J.; KUMAR, U.; ABDON, A.; BACATE, M. Product complexity and economic development. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 23, n. 1, p. 36-68, 2012.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; MARQUES, F. S. Industrial policy as an effective development tool: Lessons from Brazil. *In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; NÜBLER, I.; KOZUL-WRIGHT, R. (org.). **Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development.** Geneva: International Labour Organization, 2014.*

FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto Editora/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GALA, P.; CAMARGO, J.; FREITAS, E. The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) was right: scale-free complex networks and core-periphery patterns in world trade. **Cambridge Journal of Economics**, v. 42, n. 3, May 2018.

GREENWALD, B. E.; STIGLITZ, J. E. Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development. *In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology.** London: Palgrave Macmillan, 2013.*

HARTMANN, D.; GUEVARA, M. R.; JARA-FIGUEROA, C.; ARISTARÁN, M.; HIDALGO, C. A. Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality. **World Development**, v. 93, p. 75-93, 2017.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **Journal of Economic Growth**, v. 12, p. 1-25, 2007.

HIDALGO, C. A.; KLINGER, B.; BARABÁSI, A.-L.; HAUSMANN, R. The product space conditions the development of nations. **Science**, v. 37, July 2007.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O Brasil no panorama setorial da indústria mundial. **Análise IEDI**, 19/06/2019.

IMBS, J.; WACZIARG, R. Stages of diversification. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, 2003.

KALDOR, N. A model of economic growth. **The Economic Journal**, v. 67, n. 268, p. 591-624, 1957.

KALDOR, N. Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom [1966]. In: KALDOR, N. **Further Essays on Economic Theory**. New York: Holmes & Meier, 1978.

KEYNES, J. M. **A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1990 [1936].

LAPLANE, M. F. Inovação, competitividade e reindustrialização no Brasil pós-crise. In: BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M. C.; CARVALHO, L. **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, FGV, 2015.

LIMA, P. G. C.; AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. Fundamentos macroeconômicos nas perspectivas de Marx e Keynes: contribuições para a heterodoxia. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 603-621, jul./set. 2016.

LIN, J. Y.; MONGA, C. Comparative advantage: The silver bullet of industrial policy. In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology**. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 19-38. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137335173_2

LING, C.; NAUGHTON, B. An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy. **Research Policy**, v. 45, n. 10, p. 2138-2152, dez. 2016.

MARCONI, N; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G R. Sectoral capabilities and productive structure: Na input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 470-492, jul./set. 2016.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013 [1867]. v. I.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State**: Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press, 2013.

MEHIC, A. Industrial employment and income inequality: Evidence from panel data. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 45, n. C, p. 84-93, 2018.

MGI - Mckinsey Global Institute. **Manufacturing the future**: the next era of global growth and innovation. Washington, DC: McKinsey Global Institute, 2012.

MGI - Mckinsey Global Institute. **Globalization in transition**: The future of trade and value chains. Washington, DC: McKinsey Global Institute, 2019.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. The 'developmentalism' debate in Brazil: some economic and political issues. **Review of Keynesian Economics**, v. 3, n. 1, p. 77-89, Spring 2015.

NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind? **Cambridge Journal of Economics**, v. 39, n. 5, p. 1307-1332, 2015.

NELSON, R. (ed.). **National Systems of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. ISIC Rev. 3 technology intensity definition. **OECD Directorate for Science, Technology and Industry**, July 2011.

OREIRO, J. L. C.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

PALMA, J. G. De-industrialization, 'premature' de-industrialization and the Dutch Disease. **Revista NECAT**, ano 3, n. 5, jan./jun. 2014.

PASINETTI, L. **Structural Economic Dynamics: A Theory of the Economic Consequences of Human Learning**. Cambridge University Press. Cambridge, UK, 1993.

PERES, W.; PRIMI, A. **Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience**. Santiago de Chile: CEPAL, 2009. (Serie Desarrollo productivo, n. 187).

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais [1949]. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.

REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2016.

RODRIK, D. Políticas de diversificação econômica. **Revista da CEPAL**, n. especial, 2010.

RODRIK, D. Premature deindustrialization. **Journal of Economic Growth**, v. 21, p. 1-33, 2016.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. **IMF Staff Papers**, v. 46, n. 1, 1999.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016 [1776].

SQUEFF, G. C. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. Brasília: Ipea, jun. 2012.

SQUEFF, G. C. Rigidez Produtiva e Importações no Brasil: 1995-2009. In: SQUEFF, G. C. (org.). **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

STIGLITZ, J. E.; GREENWALD, B. E. **Creating a learning society**. New York: Columbia University Press, 2014.

STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y.; MONGA, C. Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy. *In*: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

TAUILE, J. R. **Para (re)construir o Brasil contemporâneo: trabalho, tecnologia e acumulação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

THIRLWALL, A. P. **Economics of Development: Theory and evidence**. 9th ed. Palgrave Macmillan, 2011.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, p. 433-66, 2009.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Trade and Development Report 2016**. New York and Geneva: United Nations, 2016.

UNIDO. United Nations Industrial Development Organisation. **Industrial Development Report 2016**. Vienna: UNIDO, 2015.

USA. United States of America. Executive Office of the President - National Science and Technology Council. **A national strategic plan for advanced manufacturing**. Febr. 2012.

O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

Caetano C.R. Penna

ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. **Journal of Economic history**, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.

AKERLOF, G. A. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *In*: AKERLOF, G. A. (ed.). **Uncertainty in economics**. Cambridge, Massachusetts, EUA: Elsevier, 1978. p. 235-251.

AMSDEN, A. H. **The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.

ARROW, K. An extension of the basic theorems of classical welfare economics. *In*: NEYMAN, J. (ed.). **Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability**. Berkeley: University of California Press, 1951.

ARROW, K. Economic welfare and the allocation of resources for invention. *In*: NELSON, R. R. (ed.). **The Rate and Direction of Inventive Activity**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1962.

ARROW, K. **The limits of organization**. New York: Norton, 1974.

BIRCH, D. L.; MEDOFF, J. Gazelles. *In*: SOLMON, L. C.; LEVENSON, A. R. (ed.). **Labor markets, employment policy and job creation**. Boulder, CO: Westview, 1994. p. 159-167.

BLOOM, N.; VAN REENEN, J. Measuring and explaining management practices across firms and countries. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 122, n. 4, p. 1351-1408, 2007.

CHANG, H.-J. Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State. **Cambridge Journal of Economics**, n. 26, p. 539-559, 2002.

CHANG, H.-J. **Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHANG, H.-J. **Economia: modo de usar**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law & Economics**, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

DORE, R. Financialization of the Global Economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 17, n. 6, p. 1097-1112, 2008.

EPSTEIN, G. A. **Financialization and the world economy**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2005.

ERGAS, H. Does technology policy matter. *In*: NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Technology and global industry: Companies and nations in the world economy**. Washington, DC: The National Academies Press, 1987. p. 191-245.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESSMANN, L. Arguments for and against Policies to Promote National Champions. *In*: FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESSMANN, L. (ed.). **Industrial Policy for National Champions**. Cambridge, MA: MIT Press, 2011. p. 3-9.

FELDMAN, A. M. Welfare Economics. *In*: MACMILLAN Publishers. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 1-14.

FORAY, D.; MOWERY, D.; NELSON, R. R. Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? **Research Policy**, v. 41, n. 10, p. 1697-1902, 2012.

FREEMAN, C. The Greening of technology and models of innovation. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 53, n. 1, p. 27-39, 1996.

FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. **As time goes by**: from the industrial revolutions to the information revolution. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.

FRIEDMAN, B. M. Crowding out or crowding in? The economic consequences of financing government deficits. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 3, p. 593-654, 1979.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective, a book of essays**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **Readings in economic sociology**, p. 63-68, 1985.

GRANT, R. M. Government cannot pick winners. **Economic Affairs**, v. 3, n. 1, p. 29-32, Oct. 1982.

GUTIERREZ, E. *et al.* Development banks: role and mechanisms to increase their efficiency. **Policy Research Working Paper**, Washington, D.C., n. WPS 5729, 2011.

HALDANE, A. G. The Costs of Short-Termism. *In*: JACOBS, M.; MAZZUCATO, M. (ed.). **Rethinking capitalism: Economics and policy for sustainable and inclusive growth**. Chichester: Wiley Blackwell, 2016. p. 66-76.

HALTIWANGER, J.; JARMIN, R. S.; MIRANDA, J. Who creates jobs? Small versus large versus young. **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 2, p. 347-361, 2013.

HAMMOND, P. The efficiency theorems and market failure. **Elements of General Equilibrium Analysis**, p. 211-260, 1998.

HEMMING, R.; KELL, M.; MAHFOUZ, S. The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity - a Review of the Literature. **IMF Working Paper Series**, v. WP/02/208, 2002.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, A. O. **The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1991.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **IIPP WP**, v. 2018, n. 05, 2018.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1936].

KEYNES, J. M. **General Theory Of Employment, Interest and Money**. New Delhi: Atlantic, 2006 [1936].

KNIGHT, F. H. **Risk, uncertainty and profit**. New York: Augustus M Kelley, 1921.

KRIPPNER, G. R. The financialization of the American economy. **Socio-Economic Review**, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. **The American economic review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

KRUEGER, A. O. Government failures in development. **NBER Working Paper Series**, v. 3340, 1990.

LAZONICK, W. The Financialization of the U.S. Corporation: What Has Been Lost, and How It Can Be Regained. **Seattle University Law Review**, v. 36, p. 857-909, 2013.

LEDYARD, J. O. Market Failure. In: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

LEVY-YEYATI, E.; MICCO, A.; PANIZZA, U. Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks. **IDB Working Paper**, n. 428, 2004.

MANKIW, N. G. **Principles of economics**. 8th. Boston, MA: Cengage Learning, 2017.

MAZZUCATO, M. Financing innovation: Creative destruction vs. destructive creation. **Industrial and Corporate Change**, v. 22, n. 4, p. 851-867, 2013.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. **Industry and Innovation**, v. 23, n. 2, p. 140-156, 2016.

MAZZUCATO, M. **Missions**: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. Brussels: European Commission, 2018.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 21, p. 8-15, 2015a.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. (ed). **Mission-Oriented Finance for Innovation**: New Ideas for Investment-Led Growth. London: Policy Network/Rowman & Littlefielded. 2015b.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. State Investment Banks and mission-oriented finance for innovation. In: BURLAMAQUI, L.; SOBREIRA, R.; VIANNA, M. T. (ed.). **The Present and the future of development finance institutions**: theory and history. Rio de Janeiro: Minds, 2015c. p. 65-90.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 19, n. 4, p. 305-326, 2016. ISSN 1748-7889.

MCKINNON, R. **Money and Capital in Economic Development**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.

MINSKY, H. P. The Capital Development of the Economy and the Structure of Financial Institutions. **Levy Institute Working Paper Series**, v. 72, 1992.

MINSKY, H. P.; WHALEN, C. Economic Insecurity and the Institutional Prerequisites for Successful Capitalism. **Levy Institute Working Paper Series**, v. 165, n. May, 1996.

NELSON, R. R.; LANGLOIS, R. N. Industrial innovation policy: Lessons from American history. **Science**, v. 219, n. 4586, p. 814-818, 1983.

NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. **Industrial and Corporate Change**, v. 23, n. 1, p. 113-143, 2014.

- NOZICK, R. **Anarchy, state, and utopia**. New York: Basic Books, 1974.
- NURKSE, R. **Problems of capital formation in underdeveloped countries**. New York: Oxford University Press, 1966.
- O'SULLIVAN, M. Finance and innovation. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C., NELSON, R. R. (ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**. New York: Oxford University Press, 2004. p. 240-265.
- PAPADIMITRIOU, D. B.; WRAY, L. R. The economic contributions of Hyman Minsky: varieties of capitalism and institutional reform. **Review of Political Economy**, v. 10, n. 2, p. 199-225, 1998.
- PEREZ, C. **Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages**. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: E. Elgar Pub., 2002.
- PIGOU, A. G. **The economics of welfare**. London: Macmillan 1932.
- POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Lisboa: Edições 70, 2012 [1944].
- PREBISCH, R. L. The economic development of Latin America and its principals problems. **Economic Bulletin for Latin America**, v. 7, p. 1-12, 1950.
- REINERT, E. S. The Role of the state in economic growth. **Journal of Economic Studies**, v. 26, n. 4/5, p. 268-326, 1999.
- REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os pobres continuam pobres**. Tradução de Caetano Penna. Rio de Janeiro: Contraponto 2016.
- RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. John F. Kennedy School of Government **Faculty Research Working Paper Series**, v. rwp04-047, 2004.
- RUTTAN, V. W. General purpose technology, revolutionary technology, and technological maturity. **Staff Papers 6206**, University of Minnesota, Department of Applied Economics, 2008. DOI: 10.22004/ag.econ.6206
- SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **The review of economics and statistics**, v. 36, v. 4, p. 387-389, 1954.
- SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economics**. 19th ed. New York: McGraw-Hill, 2009 [1948].

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1934 [1912].

SCHUMPETER, J. A. **Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process.** New York, London: McGraw-Hill, 1939.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism, and democracy.** New York, London: Harper & Brothers, 1942.

SCHUMPETER, J. A. Seventh chapter of the theory of economic development. **Industry and Innovation**, v. 9, n. 1-2, p. 93-145, 2002 [1912].

SCHWAB, K. **A quarta revolução industrial.** Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019.

SINGER, H. W. Comments to the terms of trade and economic development. **Review of Economics and Statistics**, v. 40, p. 84-89, 1950.

SMITH, A. **The theory of moral sentiments.** London: A. Millar, 1759.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.** London: Printed for W. Strahan; and T. Cadell, 1776.

STERN, N. N. H. **The economics of climate change (Stern review).** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STIGLITZ, J. Growth with exhaustible natural resources: the competitive economy. **Review of Economic Studies**, v. 41, n. 5, p. 139-152, 1974.

STIGLITZ, J. Markets, Market Failures, and Development. **The American Economic Review**, v. 79, n. 2, p. 197-203, 1989.

STIGLITZ, J. Alternative tactics and strategies in economic development. In: DUTT, A. K.; JAMESON, K. (ed.). **New Directions in Development Economics.** Aldershot: Edward Elgar, 1992.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **American Economic Review**, v. 3, n. 71, p. 393-410, 1981.

TCHERNEVA, P. R. Keynes's Approach to Full Employment: Aggregate or Targeted Demand? **The Levy Economics Institute Working Paper Collection**, v. 542, 2008.

TCHOUVAKHINA, M. Promotion of Innovations: No money, no ideas? **UNECE International Conference "Entrepreneurship and Innovation"**. Dubrovnik, Croatia: KFW, May 2013.

TULLOCK, G. *et al.* **Government failure: a primer in public choice**. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

UNITED STATES. Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review. **Federal Register**, v. 58, n. 190, Sept. 1993.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.

WEISS, L. **America Inc.?: innovation and enterprise in the national security state**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2014.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization**. New York: Free Press, 1975.

WRAY, L. R. The Great Crash of 2007 Viewed through the Perspective of Veblen's Theory of the Business Enterprise, Keynes's Monetary Theory of Production and Minsky's Financial Instability Hypothesis. *In*: REINERT, E. S.; VIANO, F. L. (ed.). **Thorstein Veblen: Economics for an Age of Crises**. London: Anthem Press, 2012. p. 303-316.

ZERBE JR, R. O. Z.; MCCURDY, H. E. The failure of market failure. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 18, n. 4, p. 558-578, 1999.

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Raphael Padula

BLACKWILL, R., HARRIS, J. **War by othermeans: Geoeconomics and statecraft**. Harvard, Belknap Press, 2015.

BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs**, v. 67, n. 3, p. 431-451, Jul. 1991.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-39**. Brasília: UnB, 1939.

CENTENO, Miguel A. **Blood and debt**. Pennsylvania: Penn State Press, 2002.

COHEN, Saul B. **The Geopolitics of the World System**. Oxford: Rowman & Littlefield, 2003.

EARLE, E. M. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power. *In*: PARET, Peter. **Makers of modern strategy from Machiavelli to the Nuclear Age**. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. *In*: FIORI, J. L. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

GILPIN, R. **Global Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HAMILTON, A. **Federalist**. 1787. Disponível em:
<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/hamilton.htm>

HAMILTON, A. **First Report on the Public Credit**. 1790. Disponível em:
<https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-06-02-0076-0002-0001>

HAMILTON, A. **Relatório sobre as Manufaturas**. Rio de Janeiro: MSIA, 2000 [1971].

HERZ, John. **Political Realism and Political Idealism**. Cambridge University Press, 1951.

KELLY, Philip. **Checkerboards & Shatterbelts**. The Geopolitics of South America. Texas: University of Texas Press, 1997.

KNORR, K. **Power and Wealth**. New Jersey: Princeton University Press, 1973.

KNORR, K. Economic Interdependence and National Security. *In*: KNORR, K., TRAGER, F. N. **Economic Issues and National Security**. Kansas: Allen Press, National Security Education Program of New York University, 1979.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas...** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2018.

KRASNER, S. D. **Structural Conflict**: The third world against global liberalism. Los Angeles, University of California, 1985.

LE BILLON, Philippe. **The Geopolitics of Resource Wars**. New York: Routledge, 2005.

LIST, F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACKINDER, Halford J. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, v. 23, p. 421-37, 1904.

MAHAN, Alfred T. **The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783**. British Library, Historical Print Editions, 1890.

MELLO, Leonel I.A. **A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997.

PADULA, R. As origens da Economia Política Internacional: uma reflexão voltada à superação do atraso. *In: ENCONTRO DA ABRI*, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, MG: PUC Minas, 2017. Tema: Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição.

STRANGE, S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. **International Affairs**, v. 46, n. 2, p. 304-315, Apr. 1970.

UMA INTRODUÇÃO À TEORIA MONETÁRIA MODERNA: MOEDA CARTAL,
FINANÇAS FUNCIONAIS E A RECEITA PÓS-KEYNESIANA PARA A PROMOÇÃO DO
PLENO EMPREGO COM ESTABILIDADE DE PREÇOS

Daniel Negreiros Conceição

AYRES, C. E. **The theory of economic progress**. Kalamazoo: New Issues Press, 1978.

BELL, Stephanie. Do Taxes and Bonds Finance Government Spending? **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 3, p. 603-620, 2000.

COMMONS, John. A revolução comercial. **Oikos**, v. 8, n. 1, p. 159-172, 2009.

CONCEIÇÃO, Daniel. **Uma visão funcional sobre os déficits públicos e sobre o mito da insustentabilidade das dívidas soberanas**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

COTTRELL A. Keynes, Ricardo, Malthus and Say's Law. *In: AHIKPOR, J. C. W. (ed.). **Keynes and the Classics Reconsidered***. Dordrecht: Kluwer, 1998. p. 63-75.

DIAMOND, Jared. **Collapse**. New York: Penguin Group, 2005.

ECCLES, Marriner S. **Statement given before the Committee on Finance of the United States Senate**. Washington: United States Government Printing Office, 1933.

GRAEBER, David. **Debt: The first 5,000 years**. New York: Melville House, 2010.

INGHAM, G. Money is a social relation. **Review of Social Economy**, v. 54, n. 4, 1996.

INNES, Mitchell. What is money? *In*: WRAY, L. R. **Credit and state theories of Money**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004a [1913].

INNES, Mitchell. The credit theory of money. *In*: WRAY, L. R. **Credit and state theories of Money**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004b.

IPCC. **Climate Change 2013**: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2013.

KALECKI, Michael. Political aspects of full employment. **The Political Quarterly**, v. 14, n. 4, 1943.

KEYNES, John Maynard. **A treatise on money**. Mansfield Centre: Martino Publishing, 2011. Original edition, 1930.

KEYNES, John Maynard. The process of capital formation. **The Economic Journal**, v. 49, n. 195, p. 569-574, 1939.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.

KEYNES, John Maynard. A monetary theory of production. *In*: JOHNSON, Elizabeth; MOGGRIDGE, Donald. **The collected writings of John Maynard Keynes**. London: Macmillan, p. 408-411, 2012 [1973]. v. 3.

KNAPP, Georg. **The state theory of money**. London: Macmillan, 1924.

LERNER, Abba. The Economics Steering Wheel. **The University Review**, n. 4, 1941.

LERNER, Abba. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research**, n. 10, 1943.

LERNER, Abba. Money as a Creature of the State. **The American Economic Review**, v. 37, n. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association., p. 312-317, 1947.

MARX, Karl. **Capital**. London: Penguin Classics, 1976. v. 1.

MENGER, Carl. On the origins of money. **Economic Journal**, v. 2, 1892.

MINSKY, Hyman. **Stabilizing an unstable economy**. Binghamton: Yale University, 1986.

MINSKY, Hyman. The financial instability hypothesis. **Working Paper Series**, v. 74, 1992.

SAY, Jean-Baptiste. **A treatise on political economy or the production, distribution, and consumption of wealth**. Kitchener: Grigg & Elliot, 1836.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Hazleton: Pennsylvania State University, 2005. (Electronic classic series). Original publication, 1976.

TYMOIGNE, Eric; WRAY, Randall. **Money**: An alternative story. Working paper 45. Kansas City: The Center for Full Employment and Price Stability, 2005.

VEBLEN, Thorstein. **The theory of the business enterprise**. New York: Scribner's, 1904.

VEBLEN, Thorstein. The limitations of marginal utility. **Journal of Political Economy**, v. 17, 1909.

VEBLEN, Thorstein. The Instinct of Workmanship and the Irksomeness of Labor. **American Journal of Sociology**, v. 4, n. 2, p. 187-201, 1898.

WALLER JR., W. T. The Evolution of the Veblenian Dichotomy: Veblen, Hamilton, Ayres, and Foster. **Journal of Economic Issues**, v. 16, n. 3, p. 757-71, 1982.

WRAY, L. Randall. **Understanding modern money**. Northampton, MA: Edward Elgar. 1998.

WRAY, L. Randall. Veblen's theory of business enterprise and Keynes's monetary theory of production. **Journal of Economic**, v. 41, n. 2, p. 617-624, 2007.

WRAY, L. Randall. **Money**. Working Paper 647. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute of Bard College, 2010.

EMPREGOS VERDES: UMA IMPORTANTE PONTE ENTRE ECONOMIA PÓS-KEYNESIANA E POLÍTICA ECOLÓGICA

Natália Bracarense e Paulo Bracarense

BELL, S. Do Taxes and Bonds Finance Government Spending? **Journal of Economic**, n. 34, p. 603-20, 2000.

BLS. Measuring Green Jobs. **Bureau of Labor Statistics**, 2010. Disponível em: <https://www.bls.gov/green/#definition>

BOIANOVSKY, Mauro. A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s. **History of Political Economy**, v. 42, n. 2, p. 221-266, 2010.

EU - European Commission. **Monitoring and Evaluations of European Cohesion Policy**. European Regional Development Fund. Guidance Document on Ex-ante Evaluation, 2013.

FORSTATER, M. The Freedom Budget at 45: Functional Finance and Full Employment. **Working Paper**, Levy Institute at Bard College, n. 668, p. 1-19, 2011. Disponível em: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_668.pdf.

FORSTATER, M. The Job Guarantee and Municipal Confederalism: Exploring the National and Local Levels Operation. In: MURRAY, M. J.; FORSTATER, M. **Employment Guarantee Schemes: Job, Creation and Policy in Developing Countries and Emerging Markets**. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 145-54.

FURTADO, C. Industrialization and Inflation: An Analysis of the Recent Course of Economic Development in Brazil. Tradução de P. Schwartz; E. Henderson of Furtado. **International Economic Papers**, v. 12, p. 101-19, [1960] 1964.

GOODRICH, L.; HAMBRO, E.; SIMONS, A. **Charter of the United Nations: Commentary and Documents**. 3rd ed. New York: Columbia University Press, 1969.

HAJEK, P. Fuzzy Logic. **Stanford Encyclopedia of Philosophy**, 2010. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/logic-fuzzy/>. Acesso em: 26 jul. 2016.

ILO. Proposals for the Statistical Definition and Measurement of Green Jobs. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS, 19., 2013, Geneva. **Proceedings** [...]. Geneva: ILO, oct. 2013.

KEYNES, J. M. The policy of government storage of foodstuffs and raw materials. **Economic Journal**, v. 48, n. 191, p. 449-460, Sep. 1938.

KLEIN, L.; KIEHNE, A. **Online-Course 4.2 Analyzing Systemic Frameworks**. Humboldt-Viadrina School of Governance. Berlin, 2014.

KREGEL, J. The Discrete Charm of the Washington Consensus. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, n. 4, p. 541-60, 2008.

KREGEL, J. Mobilizing Domestic Resources: Employer of Last Resort as a National Development Strategy to Achieve the International Agreed on Development Goals. **International Journal of Political Economy**, v. 38, n. 3, p. 39-57, 2009.

KUHN, T. **The Structure of the Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LERNER, A. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research**, v. 10, p. 38-51, 1943.

LERNER, A. **Economics of Employment**. New York: McGraw Hill, 1951.

LUHMANN, N. **Introduction to System's Theory**. New York: Wiley, 2012.

LUHMANN, N. **Social Systems**. Series: Writing Science Series. Stanford (CA): Stanford University Press, 1995.

MINSKY, Hyman. **John Maynard Keynes**. New York: McGraw Hill, 1975.

MINSKY, Hyman. The Transition to a Market Economy: Financial Options. **Levy Institute Working Paper**, v. 66, p. 1-22, 1991.

MOGGRIDGE, D. **Maynard Keynes: An Economist's Biography**. London: Routledge, 1992.

MULGAN, G. Measuring Social Value. **Stanford Social Innovation Review**, p. 38-43, Summer 2010.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Seus Principais Problemas. *In: GURRIERI, A. O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaio*s: Raúl Prebisch. São Paulo: Contraponto, ([1950a] 2011). p. 153-246.

PREBISCH, R. Crescimento, Desequilíbrio e Disparidades: Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico. *In: GURRIERI, A. O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaio*s: Raúl Prebisch. São Paulo: Contraponto, ([1950b] 2011). p. 95-151.

PREBISCH, Raul. Estudio Económico de América Latina 1949. *In: Project Raúl Prebisch*, Collection 2. Santiago: ECLAC Library, 1950a.

PREBISCH, R. Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico. *In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la CEPAL*. São Paulo: Contraponto: ([1951] 2011). p. 247-97.

SAMII, C. Evaluation. *In: SMITH, Adam; BOUTELLIS, Arthur. (ed.). The Management Handbook for UN Field Mission: A Practical Guide for Managers*. New York: International Peace Institute, 2012. Disponível em: https://files.nyu.edu/cds2083/public/docs/samii_eval_chapter101220.pdf. Acesso em: 26 jun. 2013

SINGER, H. The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. **American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473-85, 1950.

TCHERNEVA, P. Reorienting Fiscal Policy: A Bottom-Up Approach. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 37, n. 1, p. 43-66, 2014.

TOYE, J.; TOYE, R. **The UN and Global Political Economy**: trade, finance, and development. Indianapolis, IN: Indiana University Press, 2004.

UNEP. **Green Jobs**: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World. Massachusetts, NW: UNEP/ILO/IOE/ITUC, set. 2008.

WEISS, C.H. **Evaluation**: Methods for Studying Programs and Policies. New Jersey: Prentice Hall Inc, 1972. cap. 1, p. 1-19.

WRAY, L. R. **Understanding Modern Money**: The Key for Full Employment and Price Stability. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1999.

WRAY, L. R. **Modern Money Theory**: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ZADEH, L.A. Fuzzy Sets. **Information and Control**, v. 8, n. 3, p. 338-53, 1965

ECONOMIA CRIATIVA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Domingos Leonelli

FLORIDA, Richard. **A Ascensão da Classe Criativa**. Tradução Ana Luiza Lopes. Porto Alegre: L&PM Editores, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **Le Droit a la ville**. Paris: Economic Edition, 1967.

LEONELLI, Domingos; SIQUEIRA, Carlos. **PSB, o primeiro a adotar a Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento**. [2018]. Disponível em: <http://socialismocriativo.com.br/psb-o-primeiro-partido-a-adotar-a-economia-criativa-comoestrategia-de-desenvolvimento/> Acesso em: 23 mar. 2019.

MIGUEZ, Paulo. **Breve Nota Histórica**. In: Boletim Conjuntura Brasil 6. Socialismo criativo: um modelo viável no Brasil. Brasília: Editora FJM, n. 06, out. 2017.

PLANO Brasil Criativo. Elaboração: Secretaria Nacional de Economia Criativa, Ministério da Cultura, 2011/2012.

PLANO Estratégico da Economia Criativa do Estado de São Paulo. Elaboração: Fundação Vanzoline. Coordenação: Instituto Pensar, 2015.

Capa em papel Supremo Comercial 300 g/m² - 4x0 cores.

Miolo em papel Couchê Fosco 115 g/m² - 4x4 cores.

Tiragem: 1.000 unidades

Qualidade Gráfica e Editora

Polo JK - Trecho 01 - Conjunto 03 - Lote 06 - Santa Maria

Brasília - DF | CEP: 72.549-515

Tel.: 61 3386-5199 | www.qualidadedef.com.br

qualidade@qualidadedef.com.br



O complexo sistema econômico mundial, cuja dinâmica e força motora é a competição entre blocos econômicos, oligopólios, corporações e sistemas financeiros globais, encontra-se numa crise de sustentabilidade planetária de proporções imensuráveis e catastróficas. Aquecimento global, absurda concentração da renda, insalubridade e envenenamento das águas e da atmosfera são consequências desse sistema econômico que não é o único possível. A pandemia do Coronavírus é mais uma sinalização do inesperado e do que pode acontecer. O socialismo deixa de ser simplesmente a alternativa econômica ao capitalismo. Terá que ser uma nova "economia", como capacidade do coletivo humano de se tornar o condutor de todas as dimensões de vida que o planeta Terra abriga e sustenta há milhões de anos. Inclusão, Criatividade e Sustentabilidade: três pilares para construirmos a economia socialista.

Adriano Sandri
Fundação João Mangabeira



www.fjmangabeira.org.br
www.socialismocriativo.com.br

