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 (1986) 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 manufatureiros (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 trespasse 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 *copyrigh*t. 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 causação 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 completivo 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.