

REVISTA

da Sociedade Brasileira de Economia Política

número 34

fevereiro 2013

Sumário

APRESENTAÇÃO	3
ARTIGOS	
A DESMEDIDA DO CAPITAL: NOTAS PARA UMA CRÍTICA DO SUBCONSUMISMO PATRICK RODRIGUES ANDRADE, ROSA MARIA MARQUES	7
A DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM MARCHA NO BRASIL DANIEL PEREIRA SAMPAIO	33
ATIVIDADES DE SERVIÇOS COMO INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO ANITA KON	57
VINTE ANOS DE MERCOSUL: UMA NOTA HOYÊDO NUNES LINS	89
A RACIONALIDADE LIMITADA DE HERBERT SIMON NA MICROECONOMIA RONIVALDO STEINGRABER, RAMON GARCIA FERNANDEZ	123
SPVEA: O ESTADO NA CRISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL AMAZÔNICO GILBERTO S. MARQUES	163

Conselho Editorial:

Alan Freeman (University of Greenwich)	José Carlos de Souza Braga (UNICAMP)
Alejandro Arandia (UNISINOS)	Leda Maria Paulani (USP)
Alejandro Valle Baeza (UNAM)	Luciano Vassapollo (Università di Roma “La Sapienza”)
Anita Kon (PUC-SP)	Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo (UNICAMP)
Antonio Maria da Silveira (<i>in memoriam</i>)	Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UNB)
Arturo Huerta (UNAM)	Mário Duayer de Souza (UFF)
Cesare Giuseppe Galvan (UFPB)	Niemeyer Almeida Filho (UFU)
Eleutério Fernando da Silva Prado (USP)	Paulo Nakatani (UFES)
Fabio Petri (Università di Siena)	Paul Singer (USP)
Francisco de Assis Costa (UFPA)	Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS)
François Chesnais (Université de Paris XIII)	Reinaldo Carcanholo (UFES)
Fred Moseley (Mount Holyoke College)	Rosa Maria Marques (PUC-SP)
Guido Mantega (FGV-SP)	Theotônio dos Santos (UFF)
João Antônio de Paula (UFMG)	

Sociedade Brasileira de Economia Política — SEP

Paul Singer (USP)	Presidente de Honra
Niemeyer Almeida Filho (IE-UFU)	Presidente
João Ildebrando Bocchi (PUC-SP)	Vice-presidente

Diretores

Christy Ganzert Pato (UFFS)
Fernando César Macedo Mota (UNICAMP)
Helder Gomes (UFES)
Marcelo Carcanholo (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)
Lauro Mattei (UFSC)
Maria de Mello Malta (UFRJ)
Maurício de Aguiar Serra (ANPEC)
Rubens Rogério Sawaya (ANGE)

Editor Responsável

Eleuterio F. S. Prado

Editores Associados

Fernando Ferrari Filho (UFRGS)
Frederico Jayme Katz (UFPE/NEAL-UCP)
João Ildebrando Bochi (PUC-SP)
João Leonardo de Medeiros (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política
Ano 17 – 2013 – São Paulo: Plêiade, 2013.
ISSN 1415-1979
Economia I. Sociedade Brasileira de Economia Política.
CDD – 330

Endereço para correspondência

Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia
Campus Santa Mônica, bloco J, sala lj254 — Uberlândia, MG
— CEP 38400-902
End. Eletrônico: www.sep.org.br — sep@sep.org.br
Preço da assinatura anual (três números),
para o Brasil e exterior via superfície:
R\$ 30,00 (para pessoas físicas). R\$ 40,00 (para instituições)
Preço do exemplar avulso: R\$ 20,00
As solicitações de assinaturas e exemplares avulsos podem ser
feitos por meio do correio eletrônico: sep@sep.org.br

Editoração eletrônica:

Elenice Madeira
2013
Editora Plêiade
Rua Apacê, 45 – Jabaquara
São Paulo, SP
CEP 04.347-110
Fones: (11) 2579-9863
www.editorapleiade.com.br
info@editorapleiade.com.br

Apresentação

A *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* não está interessada apenas em economia política, mas se volta especialmente à crítica da economia política. Ora, o que precisamente significa o termo “crítica” nessa formulação? Qual o caráter distintivo desse modo de pensar notável que procura abranger não apenas o modo de ser concreto dessa esfera da sociedade, mas também, simultaneamente, os modos de pensamento que nela normalmente se desenvolvem. Na tradição de Marx – e isto pode soar estranho para muito –, não se trata rigorosamente de desenvolver uma abordagem alternativa para o entendimento dos fenômenos econômicos. Nem de engendrar um modo de pensamento que meramente procura entrar em confronto com os modos de pensamento vigentes e, por ventura, dominantes. Não, a pretensão da crítica da economia política é imensamente maior.

Como ressalta Michael Heinrich em seu livro *An introduction to the three volumes of Karl Marx's Capital*, esse autor, que irrompeu na ciência econômica com uma força corrosiva extraordinária, “não quis apenas fazer uma crítica de teorias particulares – ainda que tenha feito isso em *O Capital*; ao invés, a sua crítica visava abranger a economia política *como um todo* – pois, ele quis fazer uma crítica das *pressuposições categoriais* de todo esse ramo do conhecimento”.

Ora, o que se deve entender por crítica categorial? Em primeiro lugar, deve-se notar que o termo “categoria” designa as determinações existenciais – o modo de ser – daquilo que se investiga, compreende e expõe no âmbito dessa ciência. E que o termo “crítica”, nesse contexto, aponta para uma reflexão que vê existirem graves insuficiências lógicas e ontológicas no entendimento usual desse objeto de conhecimento. Marx, ao escrever a sua obra econômica, teve a ambição de mostrar que o pensamento científico usual desenvolvido no âmbito da Economia Política, fosse ele menos ou mais superficial, não era e não podia ser verdadeiramente rigoroso. Ou seja, que esse pensamento, mesmo abjurando as contradições, caía sistematicamente em contradição. Julgava, ademais, que isto ocorria porque ele fazia – e, aliás, continua

fazendo – abstração das próprias contradições do processo real da vida econômica. Em consequência, ao fazê-lo, ao se instalar em abstrações unilaterais, ao invés de produzir um conhecimento verdadeiro, gerava inevitavelmente – e continua gerando – mistificações, mesmo quando vem a ser capaz de apreender adequadamente as conexões externas entre os fenômenos.

Não é despropositado afirmar, aliás, que tais falsificações intrínsecas da realidade social acontecem especialmente quando o pensamento econômico usual quer ser matematicamente sofisticado e formalmente exato, tal como ocorre com boa parte da teoria econômica mais recente – cultuada nos “centros de excelência” por todo o mundo.

Como o seu contributo científico e filosófico para a compreensão do capitalismo – de seus antagonismos, de suas crises e de suas misérias – continua “sólido com uma rocha de basalto”, a *Crítica da Economia Política* prossegue imperativa e incontornável. Mesmo diante dos equívocos, das desgraças e das opressões produzidos pelos socialismos reais, ele mostra, com força cada vez maior à medida que o capitalismo mais e mais vai se desenvolvendo, que esse modo de produção tem limites e que ele precisa ser superado por um modo de vida muito mais civilizado – ou seja, humano. A *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* quer, por isso, continuar dando uma pequena contribuição, sempre pluralista e democrática, para a superação da barbárie social, ecológica e civilizatória que emerge cruamente da obscena riqueza mercantil produzida sem cessar pelo capitalismo.

A crítica da economia política, porém, pressupõe o desenvolvimento da própria economia política. Por isso, a *Revista da SEP* acolhe também contribuições que não seguem estritamente esse modo de reflexão, mas que colaboram de algum modo para o desenvolvimento desse campo do conhecimento. Neste número, dentro dessa orientação editorial, ela põe a disposição de seus leitores seis novas contribuições acadêmicas de relevo para a compreensão do Brasil e do mundo.

De Patrick Rodrigues Andrade e Rosa Maria Marques, divulga uma avaliação crítica das contribuições de Alain Bihr e Michel Husson para o entendimento da atual crise do capitalismo, a qual tem por objetivo mostrar as limitações do subconsumismo. De Daniel Pereira Sampaio, publica um artigo que discute o processo de desindustrialização da

economia brasileira, o qual, segundo ele, decorre do modo de inserção do Brasil na economia mundial. O Brasil é ainda país subdesenvolvido que, nos últimos anos, acomodou-se ideológica e oportunisticamente aos movimentos da globalização e do imperialismo.

Anita Kon, uma colaboradora tradicional da *Revista da SEP*, contribui com um artigo em que procura mostrar a importância das atividades de serviços para o processo de desenvolvimento econômico. Já Hoyêdo Nunes Lins, outro colaborador tradicional, traz um texto em que procura avaliar a importância do Mercosul para o desenvolvimento da integração regional nos países do cone sul do continente americano. Nesse artigo, ele procura focar as mudanças nos padrões produtivos e de concentração industrial que se observaram nos últimos vinte anos em razão deste acordo internacional de comércio. Já Ronivaldo Steingraber e Ramon Garcia Fernandez aportam uma contribuição metodológica; eles analisam o advento da teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon como uma inovação interessante que veio modificar, segundo eles, até certo ponto, o rumo da teoria econômica ortodoxa em direção a perspectivas evolucionárias e institucionalistas. Finalmente, a *Revista da SEP* publica neste número um artigo de Gilberto S. Marques em que ele examina e avalia o papel histórico da extinta *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* para o desenvolvimento dessa região do Brasil.

Errata: No número anterior, no artigo O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo de Pedro Cezar Dutra Fonseca e Cássio Silva Moreira, faltou a seguinte nota: “Os autores agradecem a Eleutério da Silva Prado os comentários e sugestões valiosos, conquanto assumam total responsabilidade pela versão final do trabalho. Agradecem, também, aos bolsistas de Iniciação Científica/CNPq Leonardo Staeve Ayres e Jayme Tolpolar Anchante, ambos acadêmicos do curso de Ciências Econômicas da UFRGS.”

A desmedida do capital: notas para uma crítica do subconsumismo

Patrick Rodrigues Andrade*

Rosa Maria Marques†

Resumo

O artigo analisa algumas interpretações das raízes da crise econômica atual, particularmente as de Alain Bihr e Michel Husson, no interior do debate entre autores marxistas de língua francesa. Primeiramente examina-se a tese defendida por Bihr da crise como causada por um excesso de mais-valia, centrada na distinção formal entre taxa de lucro e taxa de mais-valia, e que considera a crise sendo de insuficiência de demanda. Em seguida, são abordadas as análises de Husson a respeito de uma divergência entre taxa de lucro e taxa de acumulação. A crítica elaborada no artigo assenta-se na relação entre contradição e crise, em que um dos conceitos dialéticos chave é o de “desmedida”, que permite esclarecer a relação que o capital estabelece com o trabalho assalariado – cerne das teses defendidas pelos autores em questão.

Palavras-chave: crise; desmedida; Bihr, Alain, 1950-; Husson, Michel, 1949-

Classificação JEL: B 51; G01; E 31.

Introdução

No momento em que a crise do capital se manifestou acentuadamente em 2008, todos os matizes de pensamento econômico foram instigados a interpretar as causas, significado e sentido desse evento. No seio da tradição marxista não foi diferente e, diversamente do que

* Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

† Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

se poderia esperar, as considerações, que até então tratavam destacadamente do movimento histórico recente do capital, e eram lidas geralmente de forma complementar (como múltiplos aspectos a considerar), passaram a explicitar divergências profundas quanto ao significado teórico de fundo do processo em curso.

O presente artigo se refere particularmente a um debate entre autores marxistas de língua francesa, e que ainda está em andamento¹. O debate em questão tem se dado destacadamente entre François Chesnais e Louis Gill de um lado e Alain Bihr e Michel Husson de outro, apresentado nas revistas francesas *Carré Rouge* e *L'encontre*, e divulgado nos círculos críticos franceses² de discussão da crise.

A opção do artigo por se restringir a esse debate, aparentemente tão específico, se deve ao teor de duas questões teóricas levantadas pela discussão e à própria recepção das ideias desses autores no Brasil. Quanto às divergências teóricas explicitadas com a crise, *ressurgiu* o questionamento do próprio significado da crise: seria ela uma crise (“clássica”) de superprodução de capitais e mercadorias ou nesse momento apresentaria um novo caráter, destacado de subconsumo, dada a baixa participação dos salários nas rendas nacionais? A ressalva para o “ressurgir” deve-se ao fato que a questão do subconsumo (ou “teorias subconsumistas”) possui certa história no interior da tradição marxista, que remete a Rosa Luxemburg (em sua obra *A acumulação de Capital*), Otto Bauer (em *Entre duas guerras?*), especialmente, a Paul Sweezy (*A teoria do desenvolvimento capitalista*), sendo que, segundo Perry Anderson (2004), a concepção desse último marca o fim de uma era intelectual – a “tradição clássica do marxismo”. Ademais, a importância dessa questão é que ela não se restringe apenas às análises de inspiração marxista, podendo ser direcionada também a outras linhas de pensamento como, por exemplo, as de *viés keynesiano*: a crise é de insuficiência de demanda? Seu determinante principal é a “instabilidade financeira” e, para ajustar o sistema, o Estado deve resgatar os elementos de regulação abandonados com o avanço do projeto político neoliberal?

Já o outro ponto de divergência entre os autores adentra a própria contribuição deles para o entendimento de aspectos da realidade econômica capitalista pós-1980; contribuição essa que, *mutatis mutandis*, gira em torno das teses sobre um regime de acumulação com “domi-

nância financeira” ou, mais precisamente, uma *dominância do capital portador de juros* na valorização e reprodução do capital (CHESNAIS, 2005); além do desenvolvimento do capital fictício. Adiantando algumas considerações a respeito do debate, o presente artigo aponta como essas questões estão intimamente relacionadas, sendo quase indissociáveis, em que o busílis está na compreensão das várias dimensões da *desmedida* do capital. Uma visada que, diga-se, lança luz em uma frequência diferente daquela dos autores defensores da *tese subconsumista*, sendo o foco do artigo nos trabalhos recentes de Michel Husson (2006; 2008; 2009; 2010) e Alain Bihr (2009a, 2009b, 2009c, 2010).

Alain Bihr e um excesso de mais-valia

Bihr (2008), em seu artigo *A la croisée des chemins (2)*, embora reconheça que a crise é de superprodução, manifestada por uma baixa contínua da taxa de lucro – compreensão mais de acordo com uma interpretação marxista tradicional da crise – afirma que, a partir daquele momento, a crise se manifestava muito mais sob a forma de insuficiência de demanda, dada a queda contínua do poder de compra dos assalariados, uma interpretação que poderia aparentemente estar mais próxima de outras linhas de pensamento, como a keynesiana. É neste sentido que o autor discute os impactos do crescimento recente do consumo de luxo como sintoma de uma grave doença na “economia real”: esse consumo seria um “substituto imperfeito” do consumo dos trabalhadores, o que geraria dificuldades de reabsorção de mais-valia e de manutenção do ritmo de acumulação.

Sem embargo, é no artigo publicado em abril de 2009 – *À propos d'un excès de plus-value* –, como resposta às críticas de François Chesnais a sua interpretação, que Bihr (2009a) expõe claramente qual seria a fundamentação teórica de sua interpretação. O autor baseia sua exposição partindo da composição do valor da mercadoria ($v = c + v + m$; sendo “c” capital constante incorporado à mercadoria, “v” o capital variável e “m” a mais-valia), isso porque, para Bihr (2009a, p. 38, tradução nossa): “todas as dificuldades que o capital vai encontrar no curso de seu processo de reprodução podem reduzir-se em definitivo às

evoluções das diferentes relações entre esses três elementos que compõem o valor das mercadorias”.

Em seguida, ele remete a análise aos esquemas de reprodução social do capital apresentadas no livro II de *O Capital* de Marx. Para ele, nessa última crise, haveria não apenas insuficiência de mais-valor em relação à massa de capital a se valorizar, como também uma insuficiência de demanda final em relação à massa de capital comercial a se realizar, dada a diminuição da parcela de salários no “valor agregado”. Assim, afirma:

A continuação da acumulação do capital social tropeça desta vez, já não com a insuficiência da mais-valia em relação com a massa de capital a valorizar, e sim com a *insuficiência da demanda final* em relação com a massa do capital-mercadoria a realizar devido à diminuição da parte dos salários no “valor agregado”. Mas dizer que os salários estão em falta (relativa) na distribuição do “valor agregado” entre trabalho e capital equivale implicitamente a dizer que a *mais-valia está ali em excesso* (relativo) [...]. (BIHR, 2009a, p. 39, grifo nosso)

Essa passagem, em que Bihl articula insuficiência de demanda final com um excesso (mesmo que relativo) de mais-valia deve ser examinada criticamente. Estão aí lançados graus muito distintos de abstração conceitual, em que se articulam imediatamente algumas das consequências das contradições inerentes à lei geral de acumulação capitalista com uma “insuficiência de demanda final”. Em princípio, não haveria porque objetar que, na interrupção do processo de reprodução ampliada e realização de mais-valia (a *autonegação* do capital, pois ele mesmo é o agente de sua expansão), a insuficiência de demanda capaz de recuperar esse processo seja uma das formas “possíveis” de manifestação das crises. O que não se pode afirmar é que a “insuficiência de demanda” no interior do sistema capitalista seja o polo determinante (e quase exclusivo) da crise. Cabe aqui fazer um breve *detour*, ainda anterior às considerações sobre tendências da taxa de lucro tratadas por Marx no livro terceiro d’O Capital; no caso, nas questões que envolvem o próprio *salto mortale* da mercadoria.

Muitas vezes a *contradição em termos*, que Marx (2003b) expõe em torno do valor de troca, é lida como se superada quando se revela a

categoria de valor, que evidenciaria o duplo caráter social dos trabalhos dos produtores. Nesses termos, a própria *forma* assumida pelo trabalho mercantil capitalista é o que torna possível a produção de mercadorias; posto que o trabalho concreto *em-si* não é suficiente para que os produtos se tornem efetivamente produtos-para-outrem, é necessário acrescentar a essa determinação material a determinação formal, sob a forma da *abstração* (trabalho abstrato). Não obstante, e aqui reside uma das sutilezas da dialética, essa abstração também não resolve completamente a *oposição interna*, contida na mercadoria, entre valor-de-uso e valor. As mercadorias ainda precisam realizar-se como valores, antes de poderem se realizar como valores-de-uso. Nas palavras de Marx:

As mercadorias têm de realizar-se como valores, antes de poderem realizar-se como valores-de-uso.

Por outro lado, têm elas de evidenciar que são valores-de-uso, antes de poderem realizar-se como valores, pois o trabalho nelas despendido só conta se foi empregado em forma útil para os outros. Só através da troca se pode provar que o trabalho é útil aos outros, que seu produto satisfaz necessidades alheias. (MARX, 2003b, p. 110)

Uma das primeiras questões a se considerar (especialmente ao se tratar de análises teóricas de crises) é que uma mercadoria não pode sequer expressar o seu valor no tempo social enquanto não for vendida – não importando quanto tempo de trabalho foi gasto para produzi-la, ou as condições de sua produção. Apenas *ex post facto* o valor de uma mercadoria pode ser considerado como existente no tempo de trabalho social, enquanto que *ex ante facto* essa garantia não existe (KARATANI, 2005). Isso se deve tanto à forma assumida pelo trabalho no interior da relação-capital – que o torna possível produzir mercadorias e possibilita a troca de coisas qualitativamente diferentes –, quanto à tensão entre os processos de produção e circulação de valores. Assim, feito esse breve *detour*, há de se reter que, enquanto categoria sinóptica da forma de sociabilização privada, o *trabalho humano abstrato aponta para o fundamento da crise*, com a radicalização da oposição contraditória que define já a forma dessa *abstração real* (GRESPLAN, 1994; FAUSTO, 1983).

Logo em princípio é possível observar que a análise de Bihr guarda significativas semelhanças com as de Rosa Luxemburg, em sua obra *A Acumulação do Capital* (1984a; 1984b). É também no contexto de certa compreensão teórica envolvendo “ $v+m$ ” que a contradição do subconsumo se define para Luxemburg: em termos da mercadoria como produto do capital (CARCANHOLO, 2007). Luxemburg (1984a) identifica “ $v+m$ ” com a produção mesma do *excedente* (mais precisamente do “trabalho novo”), sendo que este “ $v+m$ ” pareceria não se encontrar *inscrito* também nas mercadorias tomadas em singularidade. Essa linha de raciocínio a leva a considerar que o problema da realização global da produção capitalista se resume ao nível restrito de uma parcela específica do valor (a mais-valia), quando na realidade: “em cada mercadoria singular está contida uma fração de todo o valor $c + v + m$ produzido pela economia e, portanto, quando ela é realizada, realiza-se esta fração, e não apenas um componente específico, seja ele c , v ou m .” (CARCANHOLO, 2007, p. 6).

O problema da articulação entre produção e circulação não se resume, portanto, à questão da realização (ou não) de uma parcela de valor estrangido no corpo da mercadoria, mas sim ao próprio valor da mercadoria, que pode ser considerado plenamente existente apenas após a efetivação da troca. Segundo Marx (2006, p. 54), “enquanto o capital ora valorizado sob a forma de capital-mercadoria, permanece no mercado, paralisa-se o processo de produção”. Essa passagem, que pode parecer trivial, serve como exemplo da articulação em Marx da dialética entre produção e circulação, que permeia todo *O Capital*. Examinando-a com atenção, se revela que o processo de produção se estende até o espaço da circulação.

Benoit, a respeito da origem da mais-valia, ou de como o dinheiro se transforma em capital, observa que:

[...] trata-se de um processo que se opera na órbita da circulação e não se opera nela. Esse processo situa-se numa região negativa, pois, não é idêntica a nenhum dos gêneros ou pólos que entram na relação. Trata-se de uma região cuja identidade plena se dissolve contraditoriamente, trata-se de um ente que, em certo sentido, não-é. (BENOIT, 2007, p. 2)

A partir da perspectiva a respeito do “negativo” na constituição das categorias do pensamento de Marx comentado por Benoit, não se pode afirmar categoricamente que a mercadoria, estancada no mercado, tenha inclusive “valor”. Em certo sentido, esse valor *não-é*, ele se dissolve contraditoriamente. Ao ponto da mercadoria (como forma assumida pelo capital em seu movimento), numa linguagem tipicamente hegeliana, se constituir como um ser que sendo *não-é*, e que não sendo, *é*. No mesmo sentido aponta Žižek:

[...] sim, o valor se cria no processo de produção; entretanto ele só é criado ali, por assim dizer, potencialmente, já que só se concretiza como valor quando a mercadoria produzida é vendida e o circuito D–M–D’ assim se completa. Essa lacuna temporal entre a produção de valor e sua realização é crucial: ainda que o valor seja produzido na produção, sem a finalização bem-sucedida do processo de circulação não há valor strictu sensu – aqui a temporalidade é a do futur antérieur: o valor não “é” de imediato, somente “terá sido”, é concretizado retroativamente, encenado performaticamente. Na produção o valor é gerado “em si” e só com o término do processo de circulação ele se torna “para si”. (ZIZEK, 2008, p. 78, grifos do autor)

O destaque é que, nesse sentido, não é suficiente e bastante apenas reconhecer a contradição entre o “complexo” e o “simples” que carrega a dialética, ou optar pela dissolução da contradição em favor de um ponto de vista que decida por um ou por outro dos termos contraditórios. A contradição precisa se colocar como “o indício da não-verdade da identidade, da dissolução sem resíduos daquilo que é concebido no conceito” (ADORNO, 2009). Seguindo a apresentação dialética de *O Capital*, é possível extrair a descrição de uma série de “gêneros antitéticos” que vão entrelaçando e constituindo novas antíteses, num processo que o negativo se aprofunda, até que esse processo se “transforma” numa totalidade contraditória insustentável (BENOIT, 2007). Ou ainda, aproximando a discussão do registro adorniano de uma “dialética negativa”: *a totalidade da contradição é a própria não-verdade dessa identificação total*, tal qual esta se manifesta.

Mutatis mutandis, o enfoque dado à manifestação da crise do capital por Alain Bihr é o mesmo que o de Rosa Luxemburg: a incapacidade de realização do excesso de mais-valia criado pelo capital devido

à insuficiência de “demanda final”. Mas, enquanto Rosa Luxemburg, em seu momento histórico, destaca haver um excesso de mais-valia impossível de ser realizado no interior do sistema capitalista – sendo necessário, portanto, a existência de regiões não-capitalistas para absorção desse excesso –, Bihr, por outro lado, busca enfatizar que “não há contradição” alguma em falar da existência simultânea de uma falta e de um excesso de mais valia, pois segundo o autor:

Por uma parte, na medida em que os dois, constituem fenômenos relativos, tudo depende do termo com o qual a mais-valia se relaciona e em relação com o qual a insuficiência ou excesso de mais-valia se define e se mede. Em um caso, a mais-valia se relaciona com o conjunto do capital sob a forma de taxa de lucro; e se encontra, então, em falta. No outro caso, se relaciona apenas com o capital variável (o salário) sob a forma de taxa de mais-valia; ou também, se relaciona com o conjunto do “valor agregado” (capital variável + mais-valia); e então está em excesso. (BIHR, 2009a, p. 40)

Essa passagem, aparentemente simples e clara, que visa não deixar dúvidas quanto à possibilidade de uma dupla abordagem conciliável sobre os rumos da valorização do capital, é na verdade a mais questionável. Isso porque Bihr não articula nesse meio a afetação que essas relações recebem da “subjetividade” do capital. Na defesa do autor (e crítica à visão de François Chesnais) – que retoma muitas das questões envolvendo a “dimensão de subconsumo” das crises do capital –, a relação do capital variável com a mais-valia é apresentada sob o signo indiferenciado de “valor agregado”. Todavia, essa noção perde a característica principal do capital, como Sujeito-em-processo: a relação privada que o capital estabelece consigo mesmo.

Veja-se como Marx apresenta a passagem do dinheiro em capital, que é também a *posição* da produção de capital diante da simples produção de mercadorias:

A circulação simples da mercadoria – vender para comprar – serve de meio a um fim situado fora da circulação, a apropriação de valores-de-uso, a satisfação de necessidades. A circulação de dinheiro como capital, ao contrário, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento continuamente renovado. Por isso o movimento do capital não tem limites. [...]

O conteúdo objetivo da circulação em causa – a expansão do valor – é sua finalidade subjetiva [...]. O valor passa continuamente de uma forma para outra, sem perder-se nesse movimento, transformando-se numa entidade que opera automaticamente [...]. Na verdade, o valor torna-se aqui o agente de um processo [...]. (MARX, 2003b, p. 183-84, grifos nossos)

Essa passagem apresenta sinteticamente a riqueza da “definição” de capital. Enquanto “valor em expansão”, a “definição” expressa o capital enquanto *devir quantitativo*; enquanto movimento que “tem formas alternadas” e percorre as formas dinheiro e mercadoria, é capital como *devir qualitativo*. Sendo que na base de ambos há o movimento do capital como agente que se relaciona consigo mesmo, que se coloca em uma “relação privada consigo mesmo”, e que poderia ser tratado como *devir “tautológico”* (FAUSTO, 2002, p. 196). Como aponta Ruy Fausto (2002), ao se tratar do conjunto do processo, que é também sujeito (e daí as dificuldades para a análise), tem-se na realidade uma não-reflexão. O que, resgatando o que vem sendo abordado nesse artigo, reafirma os equívocos em: 1) tratar a mercadoria como mero produto do capital, como simples predicação; 2) considerar a expansão quantitativa do valor como expressão de uma igualdade, $V = c + v + m$; e 3) não perceber como essa *contradição em processo* carrega a própria não-verdade de sua identificação, de maneira a se ter na realidade algo que fica “entre” uma predicação e uma identidade.

Sendo assim, não é o “valor agregado”, apontado por Bihr, que se apresenta em excesso, é o Sujeito-capital em seu múltiplo devir que avança sobre suas barreiras. Igualmente, a relação entre capital variável e mais-valia tem um significado muito mais profundo, ela remete à referência a si mesmo que o capital se dá como “sujeito” e que permite sua [auto]mensuração; referência essa que se inverte em uma perda de referência diante do próprio processo de valorização, ao buscar mensurar sua expansão incluindo a fonte de medida de valor como um de seus momentos indiferenciados.

Como destaca Grespan (1994; 2008), há que se considerar a centralidade do conceito de crise no pensamento de Marx, que resulta do nexos particular estabelecido entre esse e o de contradição, no qual a categoria decisiva é a “desmedida” (Maßlos)³. Como o devir-quantita-

tivo do capital é “apenas um aspecto” de seu movimento, a *desmedida* costuma ser lida como algo secundário – como se se tratasse apenas de certo “preciosismo filológico”. Contudo, essa *desmedida*, caracterizada precisamente como perda de referência no interior do movimento de valorização, leva justamente à produção em excesso, que não se refere tão somente a mercadorias singulares, mas a uma acumulação excessiva, no sentido de que a produção ultrapassou a necessidade e capacidade de valorização do próprio capital. Tem-se, com isso, que a relação entre “excedente” e “crise” é que o mais-valor criado (em excesso) é *posto*, de certa forma, *como a negação* do valor presente do capital. O capital (“devir-Tautológico”) mede seu valor presente e, ao mesmo tempo, nega esta medida (para afirmar o novo valor), podendo implicar numa geração de valor capaz de destruir o valor antigo – desvalorizá-lo, ao invés de dar continuidade à valorização (GRESPLAN, 2008). O problema da utilização, por Bihr, de uma noção como a de “valor agregado” é que ela mantém a diferença sob o signo da indiferença, da unidade passiva, lançando fora exatamente o momento primordial da unidade ativa e contraditória que forma o *devir-Sujeito*.

Retornando à passagem citada do texto de Bihr, quanto às duas primeiras razões apresentadas para argumentar que não há contradição entre insuficiência e excesso de mais-valia, é importante destacar que o autor francês toca em uma questão fundamental: a valorização do capital medida pela taxa de mais-valia é crescente, já medida pela taxa de lucro ela é decrescente. Novamente, o problema é que Bihr afirma não haver aí contradição, como se fossem apenas dois enfoques do mesmo objeto. Em seu processo de valorização, o capital determina simultaneamente movimentos inversos para as duas formas de medida; sem embargo, elas não são simplesmente diferentes e sim opostas, na acepção rigorosa de expressões que são *mutualmente negativas de um mesmo fundo contraditório*. Aliás, é justamente esta oposição entre as “duas medidas” do processo de valorização que contribui para se compreender o que tratamos por *desmedida*: a incapacidade de o capital avaliar univocamente seu processo de constituição, reprodução e acumulação, ou ainda, a perda de referência que o capital estabelece consigo mesmo – sua autodeterminação.

Seguindo o texto de Bihr, a propósito de um excesso de mais-valia, ele afirma:

Acrescentaria simplesmente que, segundo as fases da crise capitalista, é um ou outro destes dois aspectos (dificuldades de valorização ou dificuldades de realização) o que domina, sem que o outro nunca desapareça, porque, mais uma vez, os dois aspectos juntos, sempre expressam a mesma contradição fundamental. E que a tese que defendi no artigo de *A Contre-Courant*, de que o que está em questão é que a recente crise financeira e bancária é a expressão de uma fase de crise capitalista, em que predominam as dificuldades de realização. (BIHR, 2009a, p. 40)

Partindo de considerações um pouco distintas de Bihr, a crise, compreendida em sua amplitude como *o negativo do capital* (GRESPLAN, 1994), realmente se manifesta mais claramente quando uma parcela significativa do valor “criado” não é capaz de integralizar o novo capital – o que gera a aparência de haver um excesso de mais-valia e, portanto, como uma “restrição” ao processo de produção, que contradiz o impulso de superação do capital e nega o próprio valor-em-processo. Todavia, é fundamental ter em mente que a esfera da circulação, onde se dá a dificuldade de realização, no fundo não passa do lugar de manifestação da crise que foi determinada “em si” na produção imediata (GRESPLAN, 1994); isso porque essa mesma “negatividade” se afirma sobre todo o valor-capital (esse Sujeito-processo), esteja ele imobilizado em meios de produção ou sob a forma de mercadorias. Certamente a crise tende a aparecer de modo mais imediato como uma interrupção da circulação de mercadorias, todavia é fundamental se destacar que a própria mercadoria nada mais é do que uma das formas assumidas pelo capital (MARX, 2008). Desse modo, a “insuficiência de consumo” não pode ser determinada apenas no interior da esfera da circulação, mesmo que ainda se dê destaque ao processo de produção; a própria colocação do problema nesses termos tende a ser equivocada, pois dessa forma *a contradição é posta na distribuição* do “excedente” (podendo, “consequentemente”, ser relacionada a um conflito distributivo). A questão precisa ser considerada desde a esfera da produção imediata, no caráter contraditório do capital em seu movimento de afirmação e negação do trabalho vivo pelo morto; de um lado é o trabalho vivo que sede vida ao capital, enquanto momento da sua auto-valorização, mas que, nesse mesmo processo, é negado no processo de produção de mais-valia relativa.

Alterando brevemente o registro de Bihl e visando o “capital em geral”, tem-se que a forma de movimento (de suas contradições) é resultado do processo de produção em expansão que, simultaneamente, tende a ampliar a taxa de valorização e reduz a base sobre a qual incide, de modo que “tanto a auto-mensuração bem sucedida quanto a perda de referência em si mesmo do capital são manifestações do que é inerente à sua natureza” (GRESPLAN, 1994, p. 138); são elementos decorrentes do *excesso (da desmedida) constituinte* do próprio capital.

Seguindo as várias dimensões da desmedida do capital em processo, especialmente a incapacidade de o capital avaliar univocamente (através de uma taxa de referência) seu movimento *infinito*, a “definição” de crise adquire o significado de uma desvalorização de capital, quando de seu momento crítico de reavaliação e autodeterminação. Como afirma Marx:

Com o desenvolvimento do modo capitalista de produção, decresce, portanto, a taxa de lucro, enquanto a massa aumenta com o montante crescente do capital aplicado. Dada a taxa, o montante absoluto de crescimento do capital depende de sua magnitude presente. Mas, dada essa magnitude, a proporção em que cresce, a taxa de seu crescimento, depende da taxa de lucro. O acréscimo da produtividade (o qual, aliás, vai sempre de par com a depreciação do capital constante existente) só pode aumentar diretamente a magnitude do valor do capital se, elevando a taxa de lucro, aumentar a parte do valor do produto anual a qual se reconverte em capital. Tratando-se da produtividade do trabalho, isso só pode sobrevir (pois essa produtividade nada tem diretamente com o valor do capital existente) se acrescer a mais-valia relativa ou se diminuir o valor do capital constante, portanto em virtude de baratearem as mercadorias que entram na reprodução da força de trabalho ou as que se tornam componentes do capital constante. *Mas ambas as consequências implicam depreciação do capital constante, e ambas vão juntas com o decréscimo do capital variável em relação ao constante.* (MARX, 2008b, p. 326, grifo nosso)

Nesse sentido, não se pode falar de um “excesso de mais-valia”, na crise o que se tem é uma desvalorização do valor, que mesmo sob a noção indiferenciada de “valor agregado” – tratamento dado por Bihl – reduz todos os componentes do valor: tanto das mercadorias produzidas, como do capital existente. Há que se considerar os fenômenos

provenientes da negação do trabalho pelo capital em sua profundidade, e que estão implícitos nessa passagem sobre a tendência decrescente da taxa de lucro; fenômenos esses que levam, de algum modo, à desmedida. O aumento da composição orgânica do capital encaminha a relação-capital à queda da taxa média de lucro, e que é acompanhada muitas vezes por um aumento da taxa de mais-valia, mas isso não representa nenhuma particularidade exclusiva dessa última crise pela qual o capital ainda passa. Como destacado anteriormente, o excedente de valor gerado se nove numa direção se medido como lucro e noutra, oposta, quando medido como mais-valia.

Passando ao outro aspecto do “excesso de mais-valia”, segundo a análise de Bihr, como os salários estão em falta (no “valor agregado”), parte do capital real – que seria investido (direta ou indiretamente) na indústria e comércio – buscou valorizar-se sob a forma de capital fictício⁴ e, por essa falta nos salários, o excedente foi direcionado ao consumo de bens de luxo. Nas palavras de Bihr (2009a, p. 42): “no coração da crise dos *subprime*, encontramos uma vez mais a distorção na distribuição do ‘valor agregado’: a falta de salário por um lado, e o excesso de mais-valia por outro”.

Não obstante, em sua argumentação, Bihr deixa de destacar precisamente o movimento de *abstração no real*, a tentativa do capital superar até mesmo a necessidade de produção material, reproduzindo-se sem passar pelas agruras da produção – que adquire seu ápice no sistema de crédito e criação de capital fictício. Como comenta Marx (2008), quanto maior a facilidade de se obter adiantamentos sobre mercadorias não vendidas, maior a tentação de produzir mercadorias com o objetivo único de conseguir adiantamentos em dinheiro; esse fenômeno se relaciona na essência do sistema à própria determinação formal que o trabalho (humano abstrato) recebe sobre sua determinação material (trabalho concreto). Essa *abstração* reaparece em diferentes momentos da articulação real do capital em seu movimento histórico, quanto na apresentação marxiana dessa articulação.

Na argumentação de Bihr o “fetiche autômato perfeito” e o capital fictício passam a se subordinar a um “desvio” do consumo. Contudo, não é uma incapacidade de absorção no “real” que faz o capital se mover para a “ficção”; mover-se para além do “princípio de realidade” (o “desvario” de dinheiro gerando mais dinheiro sem passar pela produ-

ção) é da própria “natureza” do capital e são as possibilidades reabertas pela história recente que permitem tal movimento. A crise se dá pela insistência de manutenção de um sonho – a possibilidade de eliminação do trabalho na geração de valor –, em detrimento da realidade – a impossibilidade dessa eliminação.

Outra questão criticada por François Chesnais (2008), à qual Bihr (2009a) dirige seu artigo como uma resposta e esclarecimento, é o fato de Bihr remeter os leitores a Michel Husson e o “feito singular” de ter estabelecido que a taxa de acumulação do capital passara a ser inferior à taxa de lucro. Ainda segundo Chesnais (2008), esse “feito” seria a base da argumentação de Bihr sobre a crise de realização: o fator determinante, tanto para o excesso de mais-valia como para o movimento de fuga do capital da esfera “real” para a esfera “fictícia” de valorização, se derivaria da insuficiência de saídas, dadas as condições criadas na produção de contração da parte dos salários no “valor agregado”. A seguir se analisa como o próprio Michel Husson encaminha a questão.

Sub-acumulação e crise em Michel Husson

Segundo Michel Husson (2006), até o início da década de 1980, lucro e acumulação evoluíam paralelamente (tanto na prosperidade quanto nas crises), e, desde então, a taxa de lucro tendeu a se restabelecer regularmente, mas não as demais variáveis – crescimento, produtividade e taxa de acumulação (apesar desta ter demonstrado picos ao final dos anos de 1990). A explicação para tal fenômeno, na visão o autor, é que o lucro não acumulado (reinvestido) passou a ser distribuído, o que estimulou a demanda e especulação em ativos financeiros (HUSSON, 2006; 2008), elevando a participação desse tipo de ativos na composição da renda dos países (em uma clara perda relativa da participação dos salários em tal composição). É, aliás, esse movimento que pode ser chamado legitimamente, para Husson (2006), de “financeirização”.

Dessa forma, o movimento recente da economia mundial se deu com uma taxa de acumulação relativamente pouco elevada, e significativamente inferior à taxa de lucro, o que o autor denomina *equilíbrio de sub-acumulação*, em que o comportamento pouco dinâmico do inves-

timento seria explicado pela fixação de uma norma de competitividade muito elevada (hiper-concorrência), que tenderia a desestimular projetos de investimentos com taxas de retorno consideradas insuficientes e conduziria as empresas a distribuir seus lucros, bem como pelo fato de o consumo dos ricos (possibilitado pelo avanço dos rendimentos financeiros) ser um substituto imperfeito do restringido consumo salarial (HUSSON, 2008; 2009).

Esse fenômeno de um equilíbrio de sub-acumulação, segundo Husson, recoloca no fundo uma contradição essencial: a negação do capital em satisfazer uma parte crescente das necessidades sociais, por evoluir de uma maneira que se destaca muito mais por critérios de escolha e eficácia. A “financeirização” da economia seria, então, uma manifestação associada a esse caráter performativo, cuja base objetiva residiria na existência de uma massa crescente de mais-valia, que não encontra oportunidades de ser investida de maneira “produtiva” e se menea para as “finanças” – como meio de reciclar essas massas de valor em direção ao consumo dos rentistas (HUSSON, 2006).

Apoiando-se no trabalho realizado por Marques, salienta-se:

A interpretação de Michel Husson e da Alain Bihir dos mecanismos encadeadores da crise poderia ser resumida da seguinte forma:

- a) a redução dos salários provocada pelo neoliberalismo resultou em uma nova partilha da renda, significativamente favorável aos lucros. Isso seria a expressão de um excesso de mais valia (Bihir, endossado por Husson).
- b) o subconsumo dos trabalhadores levou a que os lucros das empresas fossem crescentemente distribuídos, o que gerou o diferencial entre a taxa de lucro e a taxa de acumulação. Os lucros distribuídos foram utilizados no consumo de luxo e, principalmente, foram aplicados no mercado financeiro.
- c) a taxa de lucros das empresas teria retomado sua trajetória a partir de meados dos anos 1980, mas a taxa de acumulação dela se distanciaria de forma crescente.
- d) a insuficiência das rendas salariais levou as famílias a se endividarem em proporções excessivas, especialmente junto ao mercado imobiliário, o que deflagrou a crise.
- d) o capitalismo estaria vivendo uma crise sistêmica, expressa por sua incapacidade em atender as necessidades da humanidade (Husson). (MARQUES, 2011, p. 52)

O primeiro e segundo pontos, destacados acima, foram discutidos na parte anterior deste artigo a partir dos textos de Alain Bihr. O terceiro e quarto pontos, de maneira articulada, se referem ao subconsumo dos trabalhadores, movimentos da taxa de lucro e acumulação e à hiper-concorrência do capital (que, ao fixar uma elevada norma de competitividade, desestimula investimentos) como causas do redirecionamento de recursos das empresas para o mercado financeiro. Todavia, apesar da clareza de articulação desses elementos no texto de Husson (2006), o que tanto Husson quanto Bihr deixam escapar é a especificidade do sistema de crédito capitalista e a relação estabelecida entre capital-real e capital-dinheiro.

Essa relação, se prestada atenção, mesmo que brevemente, encaminha-se pelas questões referentes ao sistema de crédito, mas apreendidas as categorias de capital portador de juros e capital fictício. Reaparecem, seguindo a apresentação de Marx, os problemas envolvendo *o dinheiro como dinheiro* e *o dinheiro como capital*. Veja-se a questão colocada:

Na própria crise, uma vez que cada um tem de vender e não pode comprar, precisando vender para pagar, é justamente quando é maior a massa não do capital desocupado a investir, mas do capital paralisado no processo de reprodução [...]. Na realidade, o capital já desembolsado está desocupado em massa, porque parou o processo de reprodução. Fechando-se as fábricas, as matérias-primas se amontoam, os produtos acabados são mercadorias que abarrotam o mercado. Nada mais falso que atribuir essa situação à carência de capital produtivo. Então, o que há precisamente é pletora de capital produtivo, seja com referência ao tamanho normal, momentaneamente contraído, da reprodução, seja com referência ao consumo paralisado. (MARX, 2008, p. 639)

Nessa passagem, assim como em diversas outras, Marx insiste que na crise o que está em excesso é o capital produtivo. O capital, ao estabelecer uma barreira para sua autovalorização, rompe-a e se depara com um limite à continuidade “tranquila” da reprodução. A auto-referência “normal” que o capital estabelece *para-si* bem como o consumo paralisado são modos de expressão da desmedida do capital, da sua incapacidade de avaliar univocamente sua expansão. A devida compreensão do *dinheiro enquanto dinheiro* é fundamental para não

se deixar cegar pela aparência de restrição do movimento de valorização devido a um consumo ou produção insuficientes. Nesse ponto do texto de Marx as circulações do dinheiro e da mercadoria já deixaram, há muito, de coincidirem; ali, o dinheiro já se autonomizou, seja porque ele pode se imobilizar e não encontrar uma mercadoria, seja porque ele, mesmo enquanto circule, não faz circular necessariamente a mercadoria. Isso fica claro quando se leva em conta especialmente a segunda “subforma” do dinheiro como dinheiro: meio de pagamento. Além disso, tratando do dinheiro como capital quando da pleora de capital industrial, há de se ter claro que o capital-mercadoria *em-si* é ao mesmo tempo capital-dinheiro, uma determinada soma de valor que, enquanto tal, opera também como capital dinheiro potencial, estando sujeito assim ao processo constante de expansão e contração. Ou seja, quando se considera o processo global de produção capitalista, mesmo o capital-mercadoria⁵ funcionando como mercadoria deve ser visto como capital, apesar de ter de ser vendido como mercadoria. O capitalista, valor-capital personificado, sabe desde princípio que “todas as mercadorias, tenham elas aparência vil ou mau odor, são em fê e em verdade dinheiro, judeus circuncisados e purificados, e, além disso, milagroso meio de fazer mais dinheiro com dinheiro” (MARX, 2003b, p. 185).

Essas questões não são tratadas nos textos de Husson, o que compromete a afirmação de que a etapa recente da dinâmica capitalista se assentava (se assenta?) em um *equilíbrio de sub-acumulação*. Apesar da especulação de crédito demonstrar a inexistência de obstáculos *positivos* à aplicação do capital em excesso, o que poderia levar às conclusões de Husson, com o destaque na redução da participação das rendas salariais – o que Bihr mais enfaticamente observa como fator determinante para o endividamento familiar –, há que se considerar os obstáculos em virtude das leis de valorização do capital, seu obstáculo *negativo*. O limite com o qual o Sujeito-capital se depara é a impossibilidade de continuar a valorização na condição de capital. A crise é mais profunda expressão dos efeitos da relação privada que o capital estabelece consigo mesmo, incluindo desde as contradições sociais mais evidentes até mesmo, em certa medida, as transformações observadas recentemente na norma jurídica de Estados Nacionais.

Retornando ao registro do próprio Husson (2006; 2008; 2009), ele afirma que a menos que se considere que a esfera financeira constitua uma espécie de “terceiro departamento”, ao lado dos bens de produção e de consumo, as somas obtidas pelos “rentistas” devem ser novamente injetadas no circuito e somente podem fechar o ciclo do capital de duas maneiras: consumo ou acumulação do capital. Todavia, para aqueles sequiosos por verdades, na aparência da realidade capitalista contemporânea a esfera financeira não parece mesmo um “terceiro departamento”? A questão não é apenas que ela parece; do ponto de vista individual e isolado ela é um “terceiro departamento”, da perspectiva do *businessman* (aparência, mas que não deixa de ser menos real que sua essência) a esfera financeira é uma esfera como qualquer outra. Pode-se consumir a renda ou reinvestir em “finanças”, e o mesmo ocorre com uma empresa, ela pode acumular capital e reinvestir na produção ou, simplesmente, reaplicar seus recursos em ativos financeiros. É exatamente essa evidência que Marx mobiliza ao apresentar a categoria de capital fictício.

Husson destaca que se a taxa de acumulação não tem acompanhado a taxa de lucro, os lucros não investidos são direcionados para o consumo e aí estaria o problema atual, na *substitutibilidade imperfeita* entre consumo dos trabalhadores (restringido) e consumo das camadas ricas (crescente). Ora, esses lucros não reinvestidos (grande parte obtidos via “finanças”) não estariam, na verdade, sendo “reinvestidos” na própria esfera financeira, o que, aliás, explicaria a distorção entre taxa de acumulação e taxa de lucro? Assim, o que se teria seriam lucros obtidos e “investidos” no mercado financeiro, transformados em capital fictício, que entrariam num círculo de “geração espontânea” de mais lucros fictícios⁶.

Considerar a esfera financeira um “terceiro departamento” não é nenhum engano. Dialeticamente o que está em jogo é a oposição entre a forma “exterior” e a dependência “interna”. A autonomização exterior (sob a “esfera financeira”) do movimento capitalista internamente dependente de reprodução nada mais é que uma cisão parcial, a manifestação mais reificada da relação de base (desde a autonomia entre compra e venda discutida por Marx já na circulação simples), a manifestação de seu oposto. A crise se apresenta justamente sob tal forma dialética, em que a separação revela a sua unidade interna.

Essa aparência deriva da própria relação contraditória do capital consigo mesmo, o confronto a si próprio – que com o desenvolvimento do capital portador de juros (e do sistema de crédito a ele atrelado) gera a duplicação do capital, pelo modo distinto em que um mesmo título de rendimento monetário aparece nas mãos de diferentes possuidores –, ao ponto de aparecerem como dois ambientes diferentes: “economia real” e “economia financeira”. A violência da crise ressalta que a unidade suporta certo limite de separação entre seus termos e, quando esse limite é ultrapassado, a unidade tem de aparecer, e assim o faz de modo avassalador.

Por fim, cabe ainda discutir a incapacidade do capital em atender necessidades humanas, último e destacado ponto levantado por Husson, e presente na argumentação de Bihr. Seguindo a exposição marxiana, enquanto na circulação simples de mercadorias o excesso se revela possível em relação a necessidades de consumo, no movimento do capital o excesso se refere às necessidades do próprio capital enquanto sujeito. O que Marx apresenta no capítulo IV do livro I de *O Capital* é a própria novidade lógica da forma capitalista de produção de riqueza humana sobre suas anteriores: a “produção pela produção” como *finalidade em si mesma*. O conceito de capital em Marx não pode ser concebido apenas como referente a uma *coisa inerte*, como também não se trata de uma coisa que se põe em movimento. O conceito de capital, ou mais precisamente a relação-capital, diz respeito a um movimento-sujeito, uma coisa-movimento (FAUSTO, 1983). Já no capítulo I de *O Capital* isto está *pressuposto* na própria forma relativa da mercadoria, que assume um papel “ativo” face à sua forma equivalente, nessa relação, a forma mercadoria (no qual o valor-em-processo está *pressuposto*) relaciona-se consigo mesma (GRESPLAN, 1994).

Os apontamentos críticos de Husson, bem como os argumentos de Bihr, destacam a incapacidade da relação-capital de atender as necessidades humanas, que seria o fundo verdadeiro revelado pela crise sistêmica presente. Sem embargo, há que se considerar o próprio sentido da apresentação da história desenvolvido por Marx. Certamente o discurso marxiano pressupõe que o sujeito do processo histórico é “o homem” e que o predicado exprima “simplesmente” distintas formações sócio-históricas. Todavia, passando-se ao discurso posto a situação se modifica: “*Em termos estritos do discurso posto* o sujeito ‘desapare-

ce' (na realidade ele é 'negado' e se torna pressuposto). 'Não' há mais esse objeto 'o homem'" (FAUSTO, 2002, p. 190, grifo do autor).

O que Fausto (2002) destaca é a distinção dialética entre “predicação” e “identidade” presente em Marx, a sutileza dialética da *não-identidade da identidade*. Ainda segundo Ruy Fausto:

Na realidade o que temos? Nem uma simples predicação (convencionalismo), nem uma identidade (fetichismo). Não se trata nem de “o homem é proletário (ou capitalista)”, nem de “o homem = o capitalista (ou = proletário)” (nem ainda: o “homem” é um simples nome que apenas indica “proletário” ou capitalista” [...]. *Tem-se na realidade algo que fica “entre” uma predicação e uma identidade [...]*.

Vê-se o que isso significa: a expressão logicamente “rigorosa” da situação é na realidade ideológica. (Fausto, 2002, p. 191, grifo do autor)

Alterando-se brevemente o registro, Kojin Karatani afirma:

Tem sido uma prática comum explicar o capitalismo moderno desde o ponto de vista do desejo por valor-de-uso (consumo). Mas o interminável movimento do capital deve ser visto como a “pulsão [Trieb]”, em termos freudianos, que existe para além do princípio do prazer e do princípio de realidade – a pulsão de morte, mais apropriadamente. (KARATANI, (2005, p. 215)

Essa compreensão do movimento do capital como *pulsão de morte* se refere diretamente à mudança social de postura de consumo direcionada aos objetivos de satisfação de necessidades humanas para uma postura de produção e circulação capitalista, em relação ao desejo e à pulsão. Nos termos expressos por Slavoj Žižek:

A pulsão é inerente ao capitalismo em nível mais fundamental e *sistêmico*: é ela que impele toda a máquina capitalista, é ela a compulsão impessoal de se empenhar no movimento circular de auto-reprodução expandida [...]. (Não podemos nos esquecer aqui da bem conhecida distinção que faz Lacan entre o alvo e a meta da pulsão: enquanto a meta é o objeto em torno do qual a pulsão circula, seu alvo é a continuação sem fim dessa circulação como tal.). (ZIZEK, 2008, p. 88-89, colchetes e parênteses do autor)⁷

A pulsão de morte⁸ inerente ao capitalismo é, portanto, precisamente a *produção pela produção*, o movimento expansivo sem fim de mais valor. Essa *pulsão* já se manifesta com a subsunção formal do trabalho, mas só se realiza de maneira adequada com a subsunção real do trabalho ao capital. Sendo assim, para o escândalo das opiniões razoáveis e sensatas, essa pulsão expressa também que: o movimento do capital não tem *telos* (KARATANI, 2005). Tomado o Sujeito-capital um “quase-vivente”/“não-morto”, essa *não-morte* do capital é precisamente o seu *pseudo-excesso vampiresco*. Assim, é importante ressaltar, desde os primórdios do modo de produção capitalista a satisfação de necessidades humanas não é seu “verdadeiro” alvo.

A auto-reprodução do capital ocorre não por causa do seu “desejo” de acumulação, mas sim se torna compulsiva por causa de sua desesperada necessidade de postergar infinitamente o ajuste de contas com o “real”. Nessa compulsão, não apenas se produz mercadorias com o principal intuito de receber adiantamentos de crédito, como o sistema de crédito se apresenta como o *locus* privilegiado de (pseudo-)satisfação do desejo quimérico do capitalista: a “geração espontânea” de riqueza – dinheiro gerando mais dinheiro, sem a necessidade aparente de mediação.

Considerações finais

É essa articulação que Bihr e Husson não aceitam. Para esses autores considerar na análise a divisão entre uma “economia real” e uma “economia financeira” seria algo como se deixar cegar pela aparência do movimento capitalista. Para evitar esse “equivoco”, Bihr subordina a relação capitalista plenamente reificada sob a forma do capital portador de juros e do capital fictício a um desvio do consumo dos trabalhadores para “bens de luxo” dos capitalistas. Husson, por sua vez, desenvolve seu raciocínio baseando-se na dinâmica recente de constrangimento da acumulação em favor da distribuição de lucros para a “finança”. Essas punções de parte do excedente econômico para a alimentação de rendas financeiras seria o polo determinante da crise atual para os autores. Assim, ao não considerarem os obstáculos *negativos* à continuidade da

valorização do capital na condição de capital (dado que todos os obstáculos e problemas tratados pelos autores são *positivos*), esses autores decidem por pontos de vistas a partir do qual a contradição dos termos presentes é dissolvida em favor de um ou de outro.

Todavia, como destacado, tanto o desvio de consumo, quanto o ritmo da acumulação, não se devem a uma incapacidade de absorção no “real”, que obrigaria o capital se mover para a “ficção”. Mover-se para além do “princípio de realidade”, é da própria lógica do capital. O fetichismo estruturante do capital não se deve, tão somente, à ocultação das relações sociais pelas relações entre coisas – dinheiro, meios de produção e mercadorias (inclusive e especialmente a força de trabalho, essa mercadoria *suis generis*) –, a especificidade da *forma* da crítica ao fetichismo está em mostrar que o fato das relações sociais aparecerem como relação tautológica do capital é parte da fantasia constituinte da própria forma capitalista de produção de riqueza. A partir do momento em que o capital entra numa relação privada consigo mesmo, os fins de seu movimento (expansão quantitativa do valor) são incorporados aos meios desse processo (as modificações qualitativas pelas quais o capital passa – o dinheiro a “tornar-se mercadoria” e a mercadoria a “se tornar dinheiro”), podendo se falar, com adequação, de uma “quase-vida” do capital enquanto *Sujeito-processo*.

É a própria forma do capital e da crítica que direcionam a compreensão das ações sociais em movimento como algo que se encontra já para além da subjetividade restrita dos agentes. Como afirma Marx (2003b, p 271): “Como capitalista, apenas personifica o capital. Sua alma é a alma do capital. Mas o capital tem seu próprio impulso vital”. Essa forma de crítica, em certo sentido, interdita o questionamento do “sentido” da acumulação, tratado especialmente por Husson. O busílis da questão da crise se deve ao fato do modo de produção capitalista se constituir como a primeira ordem socioeconômica que necessariamente “destotaliza o sentido”, sendo possível articular sua compreensão global apenas no nível da verdade-sem-sentido. A “produção pela produção” e a aparência gerada por esse processo apontam para a inexistência de *telos* do modo capitalista de reprodução da vida, na medida em que esse põe em seu movimento uma ruptura profunda entre “sentido” e “verdade”.

Desse modo, é completamente impertinente a tentativa de adequar ou visar a dinâmica capitalista pela ordem do sentido. A relação-

-capital se coloca muito além do princípio de prazer (e satisfação de necessidades), bem como de realidade adequadamente ajustada em um *telos*, mesmo que imposto externamente. A crise se dá, certamente, pela insistência de manutenção de um sonho – a possibilidade de eliminação do trabalho na geração de valor –, em detrimento da realidade – a impossibilidade dessa eliminação –, todavia esse “sonho” desempenha um papel ativo que não pode ser reduzido a uma “simples aparência”.

Assim como não se deve se *cegar pela forma, como destacam os autores franceses tratados, tampouco se deve reduzi-la a uma “mera forma”*, pois não articular a verdade-fora-do-sentido do capital é ainda manter a *fantasia inconsciente* do capital.

Abstract

The article analyzes some interpretations of the roots of the current economic crisis, particularly those of Michel Husson and Alain Bihr within the debate between Marxist authors in French language. The first section addresses the thesis defended by Bihr of the crisis caused by an excess of surplus value, focusing on the formal distinction between profit rate and surplus-value rate, and that considers the crisis as being of insufficient demand. The second section discusses the analysis of Husson about a divergence between profit rate and accumulation rate. The critique developed in the article lies upon the relationship between contradiction and crisis in which one of the key dialectical concepts is “measureless”, that allows to clarify the relationship that capital establishes with the wage labor – the kernel of the theses presented by the authors concerned.

Keywords: crisis; measureless; Bihr, Alain, 1950-; Husson, Michel, 1949-.

Referências

- ADORNO, Theodor W. *Dialética negativa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- ANDERSON, Perry. *Considerações sobre o marxismo ocidental; Nas trilhas do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BENOIT, Hector (2007). “O negativo em Marx”. *V Colóquio Internacional Marx/Engels*. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/>

- anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao3/hector_benoit.pdf. Acesso em 10 fev. 2010.
- BIHR, Alain. “A la croisée des chemins (2)”. *À l'encontre*, Lausanne, dez. 2008. Disponível em: http://www.labreche.ch/Ecran/CriseBih01_09.html. Acesso em: 5 ago. 2010
- _____. “À propos d’un excès de plus-value”. *Carré Rouge*, Paris, n. 40, p. 37-42, abril 2009a. Disponível em: http://www.carre-rouge.org/IMG/pdf/6-_Bih.pdf. Acesso em: 5 ago. 2010.
- _____. “Brève réponse à Luis Gill”. *À l'encontre*, Lausanne, 5 jun 2010. Disponível em: http://www.labreche.ch/Ecran/DebatCriseBih06_10.html. Acesso em: 5 ago. 2010.
- _____. «Pour une approche multidimensionnelle des crises de la production capitaliste». *À l'encontre*, Lausanne, 13 jun 2009b. Disponível em: http://www.labreche.ch/Ecran/CriseBih_3_06_09.html. Acesso em: 5 ago. 2010.
- CARCANHOLO, Marcelo (2007). “Apontamentos críticos sobre a teoria da crise em Rosa Luxemburgo”. *V Colóquio Internacional Marx/Engels*. Disponível em: http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao1/Marcelo_Carcanholo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2010.
- CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. “Capital fictício e lucros fictícios”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, 2009.
- CHESNAIS, François. «La récession mondiale: moment, interprétations et enjeux de la crise». *Carré Rouge*, Paris, n. 39, p. 3-17, dez 2008. Disponível em: http://www.carre-rouge.org/IMG/pdf/D-_Chesnais_crise_1_Mise_en_page_1.pdf. Acesso em: 10 fev. 2010.
- FAUSTO, Ruy. *Marx: Lógica e Política: investigações para uma reconstituição do sentido da dialética*. Tomo I. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. *Dialética Marxista, Dialética Hegeliana: a produção capitalista como produção simples*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Brasiliense, 1997.
- _____. *Marx: Lógica e Política: investigações para uma reconstituição do sentido da dialética*. Tomo III. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- GILL, Louis. «À l’origine des crises: surproduction ou sous-consommation?». *Carré Rouge*, Paris, n. 40, maio 2009. Disponível em: <http://www>.

- carre-rouge.org/IMG/pdf/7-_Gill.pdf. Acesso em: 5 ago. 2010.
- _____. “Les faux pas d’Alain Bihr, les dérives de Michel Husson”. *Carre Rouge*, Paris, n. 43, mar 2010. Disponível em: http://www.carre-rouge.org/IMG/pdf/5-_Gill_Mise_en_page_1.pdf. Acesso em: 5 ago. 2010.
- GRESPLAN, Jorge Luis da Silva. *A dinâmica da crise: um estudo sobre o conceito de crise na crítica da economia política de Marx*. 1994. Tese (Doutorado em Filosofia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1994.
- _____. “A desmedida do Capital”. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, São Paulo, n. 13, p. 7-16, 2008.
- HUSSON, Michel. “Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital ». In: DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (Org.). *La finance capitaliste*. Paris: PUF, 2006.
- _____. «Le debat sur le taux de profit». *À l’encontre*, Lausanne, 5 juin 2010. Disponível em: http://www.labreche.ch/Ecran/DebatCriseHusson06_10.html. Acesso em: 5 ago. 2010.
- _____. «Le dogmatisme n’est pas un marxisme”. *À l’encontre*, Lausanne, 28 jun 2009. Disponível em: http://www.alencontre.org/Economie/CriseHusson06_09.html. Acesso em: 5 ago. 2010.
- _____. Les enjeux de la crise. *La Brèche*, n. 4, Lausanne, nov. 2008. Disponível em: http://www.labreche.ch/lb/Rev04_Crise.pdf. Acesso em: 5 ago. 2010.
- KARATANI, Kojin. *Transcritique on Kant and Marx*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- LACAN, Jacques. *Escritos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- LUXEMBURG, Rosa. *A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Vol. I. São Paulo: Abril Cultural, 1984a.
- _____. Vol. II. São Paulo: Abril Cultural, 1984b.
- MARQUES, Rosa Maria. “A leitura da crise econômica de alguns autores marxistas”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, n. 29, p. 35-56, 2011.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003a.
- _____. *O capital. Crítica da economia política*. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

_____. *O capital. Crítica da economia política*. Livro II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *O capital. Crítica da economia política*. Livro III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

ZIZEK, Slavoj. *A visão em paralaxe*. São Paulo: Boitempo, 2008.

Notas:

¹ Para uma aproximação mais detalhada das teses propostas pelos autores envolvidos no debate, conferir Marques (2011). Retomar num grau de especificação maior ou o íntimo desenvolvimento das interpretações particulares dos autores extrapolaria os limites do presente trabalho e comprometeria seus objetivos.

² Essa discussão, em especial o debate sobre um excesso de mais-valia entre François Chesnais e Alain Bihl, também foi publicada em espanhol pela revista argentina *Herramienta: debate y crítica marxista*, disponível tanto na versão impressa quanto eletrônica.

³ Essa categoria pode ser extraída da mesma passagem, do Capítulo 4 do livro I d’*O Capital*, anteriormente citada por nós. Enquanto nas traduções correntes no Brasil a carga vernacular atribuída à palavra alemã *Maßlos* é de “sem limites”/“ilimitado”. A indicação de Grespan (1994; 2008) é de traduzir essa mesma palavra por “desmedido”. As implicações dessa “opção” extrapolam os objetivos de nosso trabalho, mas poderíamos apontar a proximidade com a “Doutrina do Ser”, na *Ciência da Lógica* de Hegel, bem como uma maior abertura para se investigar uma “teoria da medida” no próprio Marx, caminho traçado pelos trabalhos de Fausto (1997; e especialmente, 2002). Para mais, conferir Grespan (1994).

⁴ O termo consta no próprio texto de Bihl (2009a), apesar de não ser apresentado claramente.

⁵ O que não deve ser confundido com a especificidade do capital portador de juros, dinheiro tornado *mercadoria-capital* por ser capital não apenas para aquele que aliena seu dinheiro, como também para o terceiro ao qual é entregue essa soma de valor, recebida de antemão como capital.

⁶ Cf. Carcanholo, R.; Sabadini, M., 2009.

⁷ Ao escrever “pulsão” *Žižek se refere à pulsão de morte, já que toda pulsão é virtualmente pulsão de morte*, como afirma Lacan (1998).

⁸ É importante destacar que a “pulsão de morte” não deve ser confundida com nenhum impulso à destruição ou auto-aniquilação, muito pelo contrário, ela é o verdadeiro oposto da morte, é o nome da própria vida eterna “não-morta” (vampiresca como o capital), em seu terrível destino de se manter presa em um ciclo repetitivo e interminável, ela é o excesso obscuro de vida persistente, sendo nessa fixação mesma que reside a dimensão de “morte”. Cf. *Žižek (2008, p. 90)*.

A desindustrialização em marcha no Brasil

Daniel Pereira Sampaio^{*1}

Resumo

O processo de desindustrialização, em marcha em vários países do mundo, apresenta diferenças qualitativas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Estas diferenças trazem implicações para as trajetórias de desenvolvimento das diferentes regiões e países. Nos países desenvolvidos a desindustrialização pode ser entendida como positiva, porque decorre dos aumentos de produtividade da indústria serem superiores à do setor de serviços. Nos países da periferia, as experiências apresentam características diferentes. No leste asiático ocorre um rápido processo de acumulação produtiva com crescimento econômico. Por outro lado, na América Latina e África a desindustrialização é precoce, uma vez que se dá em contexto de baixo crescimento econômico com uma indústria que ainda não apresenta maturidade, alterações decorrentes de seu modo de inserção na globalização produtiva. No Brasil, o tema é polêmico e tem sido tratado por diferentes enfoques, dos quais se pretende considerar: política macroeconômica, participação da indústria, produtividade industrial, intensidade tecnológica, estrutura da propriedade da indústria e inserção externa. Conclui-se que a desindustrialização brasileira decorre de sua própria condição de país subdesenvolvido, resultante de suas raízes históricas e que o processo deve continuar em marcha caso não se alterem os rumos econômicos e políticos do país.

Palavras-chave: desindustrialização, indústria brasileira, desenvolvimento econômico.

Classificação JEL: F21; O14; O54.

* Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Bolsista CAPES. Endereço eletrônico: danielpereirasampaio@gmail.com.

Introdução

O debate sobre o processo de desindustrialização brasileira tem sido matéria de grandes controvérsias ao longo dos últimos anos. Autores nacionais de diversas correntes teóricas têm se posicionado sobre o tema, contribuindo para este debate e as implicações para o desenvolvimento econômico nacional decorrentes dos impactos da reestruturação produtiva levada a cabo no pós-1990. O fenômeno da desindustrialização pode ser entendido, genericamente, como a queda da participação do valor adicionado ou do emprego industrial em relação ao total.

Os principais autores nacionais que negam esta tese utilizam-se de dois argumentos centrais. Um dos argumentos, que confronta o próprio conceito, aponta para o fato de que a indústria brasileira não deixou de crescer ao longo dos anos, mesmo admitindo que este crescimento tenha ocorrido com taxas consideradas baixas. Além disso, não estariam ocorrendo alterações proporcionais substantivas na estrutura produtiva. Os serviços estariam crescendo em ritmo superior ao da indústria, o que explicaria esta queda relativa (NASSIF, 2008). Em uma visão ortodoxa, a perda de participação da indústria brasileira estaria seguindo a mesma trajetória dos países desenvolvidos, mostrando que o país estaria seguindo uma tendência internacional, convergindo para a mesma participação da indústria que os países desenvolvidos apresentam. Nesse sentido, o Brasil estaria “sobre-industrializado”, sendo a continuação da queda da participação da indústria em relação ao total algo positivo para a continuidade do desenvolvimento nacional (BONELLI e PESSOA, 2010).

Por outro lado, autores que defendem a hipótese da desindustrialização brasileira demonstram preocupação com os entraves à continuidade do processo de desenvolvimento a partir da crise fiscal e financeira do Estado dos anos 1980. Apontam que a desindustrialização brasileira é um processo relativo e prematuro, uma vez que não afeta todos os setores industriais, bem como não se caracteriza por ser um processo generalizado de fechamento de plantas industriais. Estes autores destacam a perda de competitividade da indústria brasileira, aumento do conteúdo importado da indústria nacional, inserção externa baseada em produtos intensivos em recursos naturais, dentre outros (CANO 2012, COMIN 2010, entre outros).

As modificações no processo produtivo, com aumento do conteúdo importado dos setores industriais, principalmente em setores de maior intensidade tecnológica, são os principais argumentos que apontam para a quebra de elos de cadeias produtivas. Somado a este esvaziamento do conteúdo nacional da produção, observa-se um aumento da participação do VTI (Valor de Transformação Industrial) dos setores industriais intensivos em recursos naturais, sobretudo da indústria extrativa, demonstrando uma regressão da estrutura produtiva nacional em comparação com os países que apresentam maior maturidade industrial (CARVALHO, 2010).

A quebra de elos de cadeias produtivas e aumento da intensidade em recursos naturais da indústria refletem numa inserção externa também intensiva em recursos naturais. Os setores mais intensivos em tecnologia têm apresentado déficit comercial considerável (exceção feita ao setor aeroespacial), sendo compensados pelos setores não industriais e de baixa intensidade tecnológica. Esta trajetória traz implicações para o financiamento do Balanço Pagamentos, principalmente num contexto de incerteza colocado pela crise econômica internacional, em aberto desde 2008. Nestas visões, as principais causas do processo de desindustrialização teriam origem na abertura comercial da década de 1990, e continuidade pela condução da política macroeconômica no período a partir do plano de estabilização monetária, o Plano Real, em 1994.

A visão da desindustrialização causada pela “doença holandesa” abarcam dois tipos de interpretações diferentes. Uma primeira, que é uma releitura do caso clássico, aponta uma correlação entre valorização da moeda nacional em relação ao dólar e aumento das exportações dos produtos básicos (BRESSER PEREIRA e MARCONI, 2008). Nessa relação de causalidade, a valorização cambial acompanhada pelo aumento das exportações estaria levando ao processo de desindustrialização. Além dessa visão, há um “novo conceito de doença holandesa” que é próximo ao da discussão do parágrafo anterior sobre as causas da desindustrialização no Brasil. A desindustrialização causada por doença holandesa do tipo induzida por políticas econômicas está relacionada com o processo de abertura comercial das economias latino-americanas na década de 1990, o que levou a uma regressão de suas estruturas produtivas, agora mais intensivas em recursos naturais (PALMA, 2005).

O objetivo do presente artigo é discutir a desindustrialização brasileira a partir de uma ótica histórico-estrutural e suas implicações para o desenvolvimento econômico brasileiro. Objetiva-se contribuir, de alguma maneira, com uma interpretação das transformações mais gerais da indústria nacional e sua contribuição para o aprofundamento das heterogeneidades e possibilidade de mudança estrutural levando em consideração a experiência internacional.

A hipótese do presente artigo é que o processo de desindustrialização que a economia brasileira tem passado tem natureza e implicações para a continuidade do desenvolvimento diferentes das dos países desenvolvidos e asiáticos (porém próximas aos casos latino-americanos). A regressão da estrutura produtiva e a queda de sua intensidade tecnológica com perda qualitativa na inserção externa refletem aspectos internos e externos a essa economia subdesenvolvida, cuja trajetória tende a continuar pelos próximos anos.

Para atingir tais objetivos, o artigo estrutura-se em duas seções. A primeira seção tem por objetivo discutir os casos internacionais da desindustrialização por uma visão de blocos regionais. Apoia-se na revisão bibliográfica e é dividida em duas subseções. A primeira visa discutir as causas e implicações da desindustrialização dos países desenvolvidos. A revisão bibliográfica a partir da literatura internacional indica e mensura as possíveis causas da desindustrialização nestes países, apontando que o aumento da produtividade é o principal fator que desencadeia a desindustrialização nestes casos. Na segunda subseção, o objetivo é discutir os países da periferia capitalista, destacando as diferentes inserções da Ásia, África e América Latina. Por fim, pretende-se central no presente artigo, na segunda seção objetiva-se discutir o caso brasileiro e as implicações para o desenvolvimento econômico, considerando os indicadores de desindustrialização (UNCTAD, 2003). Para a análise, consideram-se indicadores macroeconômicos e setoriais pela ótica da produção. Por fim, seguem as conclusões com uma análise articulada e comparada entre a experiência da desindustrialização brasileira *vis à vis* a experiência internacional.

A experiência internacional da desindustrialização

A experiência internacional ilustra que há diferenças substantivas entre os processos de desindustrialização entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A queda da participação do emprego ou valor adicionado industrial em relação ao total ocorre por diferentes motivos, a depender do estágio de desenvolvimento em que o país se encontra.

A desindustrialização pode ser condicionada por fatores internos e externos a cada país, a depender de suas trajetórias históricas, tecnológicas e institucionais. A diferença decorre também do estágio industrial dos países em desenvolvimento, o que gera novas subdivisões.

A revisão bibliográfica utilizada para a análise comparativa que se pretende realizar envolve pesquisadores da Universidade de Cambridge, porém outras instituições também se fazem presentes, tais como a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), FMI (Fundo Monetário Internacional) e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). As preocupações dos estudos são as mais diversas, envolvendo desde a manutenção do *status quo*, bem como a preocupação com o desenvolvimento capitalista nas regiões periféricas, haja vista as críticas às reformas indicadas pelo Fundo Monetário Internacional na década de 1980 e 1990 que afetaram substantivamente os setores industriais que não estavam maduros nos países da América Latina e África. Além disso, há textos recentes sobre o tema de pesquisadores nacionais que dialogam com a literatura internacional largamente utilizada neste trabalho e buscam reproduzir as análises internacionais para o caso brasileiro, comprovando as diferentes causas da desindustrialização (SOARES, MUTTER e OREIRO, 2011).

Causas e implicações da desindustrialização nos países desenvolvidos

Nesse sentido, busca-se analisar as diferentes trajetórias de desindustrialização, ainda que de forma agregada, com objetivo de verificar a sua incidência no Brasil e as possíveis consequências deste fenômeno. Para os países desenvolvidos, de acordo com Rowthorn e Coutts

(2004), a queda da participação do emprego industrial em relação ao total pode ser explicada por quatro diferentes fatores:

Especialização: São os casos de terceirização e subcontratação, ou seja, aumento da divisão do trabalho. Transportes e design, por exemplo, são atividades cada vez mais especializadas que estão sendo contratadas pelas empresas industriais. Nesse caso, há apenas uma reclassificação das atividades para o setor de serviços, gerando efeitos meramente estatísticos.

Consumo: O aumento da renda faz com que proporcionalmente, mais recursos sejam alocados em bens industriais em relação aos agrícolas, essa é a “Lei de Engel”. Com a continuidade do crescimento da renda, há um aumento relativo da participação da demanda por bens do setor de serviços, sendo essa a “Lei de Bell”. Há, portanto, uma mudança na estrutura da demanda decorrente das elasticidades-renda que podem ter sua origem, por exemplo, no aumento da urbanização de um país.

Produtividade: Verificou-se que o aumento da produtividade do setor manufatureiro tem sido maior do que a do setor de serviços nos últimos anos. Dessa forma, geram-se menos empregos no setor manufatureiro *vis-à-vis* o setor de serviços, alterando os preços relativos, o peso no agregado e a estrutura de produção.

Comércio Internacional: O comércio internacional pode afetar a participação do emprego e da produção industrial de várias maneiras. Uma das destacadas pelos autores supracitados é a importação de bens de menor valor agregado dos países em desenvolvimento, que apresenta vantagens de produção destes bens por disporem de mão-de-obra com menor custo. Dessa forma, as indústrias produtoras desses bens de menor valor agregado deixam de gerar empregos no país avançado. Os setores mais intensivos em tecnologia, que são exportadores nos países com estrutura produtiva mais avançada tecnologicamente, geram empregos, porém em menor quantidade do que o setor de menor valor agregado, realçando as vantagens comparativas no comércio internacional.

Investimento: Uma maior taxa de formação bruta de capital fixo tende a aumentar a participação dos produtos manufaturados na demanda agregada, elevando a participação do valor adicionado e emprego industrial em relação ao total.

Dentre os fatores *internos* responsáveis pela queda do emprego industrial em relação ao total, cabe destaque aos diferenciais do aumento da produtividade entre os setores industriais e de serviços, e consequentemente, a mudança dos preços relativos em favor do setor de serviços. As mudanças no comportamento dos consumidores e das relações de produção (por exemplo, aumento da terceirização) são fatores que contribuem para o aumento da demanda por bens produzidos no setor de serviços. O aumento do comércio internacional, principalmente entre o norte e sul, são fatores destacados como fatores *externos* que poderiam contribuir para que o processo de desindustrialização se manifestasse em determinados países (ROWTHORN E RAMASWAMY, 1999).

Nos países desenvolvidos, desde a década de 1970, as análises sobre o processo de desindustrialização indicam que está relacionado com a continuidade do desenvolvimento destas regiões, pois a queda da participação do emprego industrial em relação ao total ocorre principalmente devido ao progresso técnico no setor manufatureiro, que se expressa pelo aumento da produtividade do setor manufatureiro ser maior em relação ao setor de serviços. Foi estimado que este fator é responsável por mais de 60% da queda do emprego no setor manufatureiro (ROWTHORN E RAMASWAMY, 1997, 1999).

Outros fatores, como comércio norte-sul e queda relativa dos produtos industriais também afetam o processo de desindustrialização dos países desenvolvidos. Porém, estes fatores têm pouco efeito sobre a queda da participação do emprego manufatureiro, sendo estimados em um sexto do total da queda do emprego industrial.

De acordo com a literatura consultada, o comércio norte-sul pode afetar o emprego nos países do norte por dois diferentes canais (1) através do impacto na produção industrial dos países do norte (2) pelos impactos na produtividade do trabalho (ROWTHORN E RAMASWAMY, 1999). Dessa forma, os autores consideram que a transferência de atividades da indústria de transformação que são intensivas em trabalho do

norte para o sul também contribui para afetar a produtividade industrial e o nível da produção.

Estas teses são defendida por Rowthorn e Ramaswamy (1997, 1999). Para estes autores, que realizaram um estudo sobre os países desenvolvidos, a desindustrialização deve ser encarada como um resultado natural do desenvolvimento econômico e está geralmente associada com o aumento do padrão de vida, ou seja, do aumento da renda *per capita*. Como forma de explicação teórica, recorrem às Leis de Kaldor, conforme pode ser observado em Tregenna (2009:435):

The Kaldorian tradition in the heterodox literature has regarded the manufacturing sector as being imbued with special growth-enhancing characteristics that are not shared by the other sectors (or at least not to the same extent). By Kaldorian we refer to the 'laws' that Kaldor advanced as explaining the differences in rates of growth internationally. The first of these laws states that the faster the rate of growth in manufacturing, the faster the rate of growth of the economy as a whole (in a fundamental causal sense associated with rates of productivity). The second law, also known as Verdoorn's Law, is that the growth rate of labour productivity in manufacturing is endogenous to the growth rate of manufacturing output. According to the third law, aggregate productivity growth is positively related with the growth of manufacturing output and employment and negatively related with nonmanufacturing employment.

Do ponto de vista do financiamento externo, os autores argumentam que o déficit na balança comercial pode ser financiado pelas finanças e serviços relacionados com os setores mais intensivos em tecnologia. Porém, Rowthorn e Coutts (2004) demonstram preocupação com a capacidade dessa especialização em gerar um crescimento próspero para a Grã-Bretanha. Esta preocupação não é a mesma para os Estados Unidos, uma vez que este país ainda mantém um parque industrial amplo, ainda que não tenha mostrado formas de financiar o seu déficit externo.

Assim, nos países desenvolvidos a desindustrialização está ligada a fatores internos às economias, principalmente aqueles relacionados aos aumentos de produtividade. De acordo com os argumentos apre-

sentados, essas economias que apresentam elevadas renda *per capita* e parque industrial maduro tiveram um processo virtuoso de desindustrialização.

Desindustrialização nos países em desenvolvimento:

América Latina, África e Ásia

Nos países em desenvolvimento podem-se observar diferentes casos de desindustrialização, conforme aponta a literatura internacional. Em geral este processo está envolvido com os processos de abertura comercial pelos quais estas economias passaram nas décadas de oitenta e noventa, conforme recomendações dos organismos internacionais, tais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial (SHAFÄEDDIN, 2005).

Os impactos da liberalização comercial sobre a indústria nos diferentes países estão comumente relacionados com a maturidade industrial dos diferentes setores manufatureiros ao realizarem suas reformas. Na Ásia, particularmente os tigres asiáticos de primeira onda, que apresentavam maior maturidade industrial, principalmente em setores mais intensivos em tecnologia, a queda da participação do setor manufatureiro demonstrou ser virtuosa.

Nos países da América Latina e África, em geral, mostrou que a experiência da abertura comercial, afetou os setores em que estas economias tinham maiores vantagens comparativas estáticas, ou seja, produtos de menor intensidade tecnológica. Para setores específicos de alta intensidade tecnológica que tinham maior maturidade industrial, como o aeroespacial no Brasil, a abertura comercial e financeira contribuiu para que se pudessem obter melhores resultados no setor, sendo uma exceção à regra.

No que tange à inserção externa, Shafaeddin (2005) demonstra preocupação com os países da região periférica. Segundo este autor, o crescimento da exportação industrial não necessariamente representa aumento da capacidade produtiva deste setor. O aumento das exportações dos setores industriais deveria estar atrelado ao crescimento do valor

agregado e do investimento. Caso este acompanhamento não ocorra, há deslocamento da demanda doméstica para as exportações, ou aumento da importação de insumos, ocasionando um relativo esvaziamento das cadeias produtivas industriais, deixando, assim, de promover o *catch-up*.

In short, the impact of structural reform on the structure of output and exports has so far been disappointing for the majority of countries which undertook trade liberalization and economic reform designed by IFIs and through the “Washington Consensus”. De-industrialization has taken place in a large number of countries, including some of those with a high rate of export growth. Moreover, little upgrading took place except for industries which had been dynamic during the import substitution era and near the stages of maturity. Has investment for the expansion of the production capacity and upgrading been encouraged? (SHAFIYEDDIN, 2005:13)

A partir de Akyuz (2005) e Unctad (2003), pode-se elencar a seguinte tipologia para os países em desenvolvimento:

Países de industrialização madura: O primeiro grupo de países são aqueles que atingiram uma maturidade industrial significativa e cuja estratégia esteve relacionada com uma rápida acumulação de capital e crescimento do emprego, produtividade, exportação de manufaturas e produção industrial. Os países que pertencem a este grupo são os NEI (Novos países industrializados da Ásia) da primeira onda, especialmente Taiwan e Coréia do Sul. Estes países apresentam elevados níveis de produção industrial, porém o ritmo da expansão e da capacidade de produção do setor industrial tem apresentado redução, se comparado com as últimas décadas.

Nova geração de países industrializados: Os países NEI da segunda onda - principalmente Malásia, Tailândia, China, e em menor grau, a Índia – apresentam rápido crescimento de sua produção industrial. Nestes países tem ocorrido um crescimento da parte corresponde ao setor industrial no emprego, produção e nas exportações totais. Além disso, há mudança na sua estrutura produtiva, haja vista que as indústrias de maior

intensidade tecnológica têm ganhado participação *vis-à-vis* as intensivas em recursos naturais e intensivas em trabalho.

Países industrializados de enclave: O terceiro grupo dos países da periferia é composto pelo México e Filipinas. Estes países integraram-se rapidamente às redes internacionais de produção nas operações de montagem de bens intensivos em trabalho. O setor industrial tem apresentado aumento do emprego e das exportações, porém o crescimento econômico geral, os investimentos, o valor agregado industrial e o crescimento da produtividade têm apresentado baixos resultados.

Países desindustrializados: Brasil e Argentina são os principais componentes do quarto grupo. Estes países apresentaram um processo de industrialização que não foi aprofundado, sendo que os setores de alta tecnologia que se desenvolveram, tais como o aeroespacial e o automotivo, não foram suficientes para promover um impulso dinâmico. São características desse grupo baixas taxas de investimento e de crescimento econômico, além das exportações concentradas em produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado e da perda de valor agregado da indústria em relação ao total. Não obstante, também se pode observar neste grupo países como o Chile². O crescimento sustentável baseado nas exportações intensivas em recursos naturais, com um ritmo rápido de acumulação de capital, porém com baixo desenvolvimento industrial, são característicos deste país. Dada a sua estrutura, este país apresenta limitada perspectiva de mudanças industriais e de crescimento da produtividade .

Nesse sentido, vale destacar as substantivas diferenças na inserção internacional que ocorreram após o segundo Choque do Petróleo, mas especificamente após as Crises da Dívida da década de 1980, entre os países da Ásia e América Latina. Para a América Latina, cabe o seguinte destaque:

O processo de desindustrialização em conexão com uma mudança de paradigma de desenvolvimento pode ser considerado como uma medida

corretiva no contexto de um processo schumpeteriano de “destruição criadora”. Entretanto, depois de tantos anos de reformas e de ajuste, há poucos indícios de forças criadoras que estariam iniciando um processo virtuoso de acumulação, crescimento e mudança estrutural (Unctad 2003:128, tradução livre).

A questão de fundo que se coloca com esta breve caracterização geral da manifestação global do capitalismo em suas várias dimensões (produtiva, comercial, tecnológica, territorial e financeira, decorrentes da divisão internacional do trabalho) é o surgimento das novas formas de dependência na periferia capitalista, mais precisamente na África e América Latina.

Ocampo (2008) argumenta que o crescimento recente da América Latina está associado à alta dos preços internacionais das *commodities* minerais, aliadas às condições excepcionais de financiamento externo. Porém este crescimento ainda não levou a uma melhoria dos postos de trabalho, reforçando a especialização da região em setores mais intensivos em recursos naturais e trabalho. Sobre a possibilidade de mudança estrutural desses países nessa conjuntura, o autor apresenta diferentes visões³, colocando a questão em debate.

Sobre a desindustrialização no Brasil

A industrialização brasileira foi desencadeada na década de 1930 (ainda que inicialmente tenha se dado de modo restringido), quando o grande *crash* internacional gerou, a partir do complexo cafeeiro paulista (Cano, 2007a), os elementos necessários para uma ruptura com o modelo econômico anterior, voltado para fora, característica esta que vinha desde os primórdios de nossa colonização, do tipo de exploração.

O processo de industrialização brasileira continuou, sendo conduzido pelo Estado até a década de 1980, quando a crise fiscal e financeira reduziu sobremaneira a capacidade de atuação do Estado na economia. A entrada das regras do Consenso de Washington no Brasil, no ritmo e intensidade em que ocorreram (TAVARES, 1999), afetou a indústria nacional em diferentes aspectos. Uma avaliação dos primeiros anos da

abertura comercial pode ser vista em Coutinho e Ferraz (1994), quando já apontavam a perda de competitividade da indústria brasileira e a necessidade de uma política industrial que visasse o *catch up*. Aproximadamente dez anos após este estudo, começam a ganhar força, no plano nacional, muito embora o tema continue controverso, as teses da desindustrialização brasileira (UNCTAD 2003, IEDI 2005).

A participação da indústria no PIB tem caído ao longo das últimas décadas. A maior taxa da série histórica é obtida em 1985, sendo de 35,88%. Em 1994, ano em que é implementado o Plano Real, a taxa é de 26,79%, sendo que em 1995 a queda é bem acentuada, passando a 18,62%. Em 1999, com a mudança para o regime cambial para de tipo flutuante, ocorre uma recuperação em termos da participação industrial, atingindo 19,22% em 2004. Em 2011 esta taxa foi de 16,23%⁴.

A FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo) também apresentou queda de sua participação em relação ao PIB⁵. Em 1995 a participação era de 18%, em 1999 de 16%. No ano de 2003 atinge 15%, recuperando em 2009 quando obteve resultado de 18%.

Em termos setoriais, pode-se observar um crescimento da participação da indústria extrativa em relação à de transformação. A participação da indústria extrativa (CNAE C) em relação ao total mais que dobrou de 1996 a 2007. No início da série a participação era de 3,41% passando a 7,95% em 2007, ano anterior à crise internacional. Os setores que apresentaram maior crescimento na participação foram o de extração de petróleo (CNAE 11) e extração de minério de ferro (CNAE 13). Nesse sentido, a indústria de transformação (CNAE D) perdeu participação em relação ao total, sendo que setores mais intensivos em tecnologia como material eletrônico (CNAE 32) reduzem a sua participação de 3,38% em 1996 para 1,66% em 2007; o setor de máquinas e equipamentos (CNAE 29) passa de 6,93% para 5,99%. Setores intermediários como refino de petróleo (CNAE 23) aumentam sua participação de 5,70% para 11,51% no período analisado. Em que pese os setores industriais destacados acima, o de fabricação de automóveis (CNAE 34) apresentou aumento na participação de 7,87% para 8,57%⁶.

Os dados apresentados anteriormente não dão conta do movimento geral da indústria brasileira. Dada a sua complexidade, seriam necessárias análises setoriais mais amplas, o que foge o escopo do pre-

sente trabalho. Os dados apresentados visam destacar que ocorreu um aumento representativo de setores mais intensivos em recursos naturais, enquanto setores mais intensivos em tecnologia apresentaram trajetórias de queda na participação, ainda que possam ser observadas exceções, como o setor de fabricação de veículos automotores. De acordo com Carvalho (2010) a “especialização” da indústria de uma economia que ainda não atingiu a maturidade pode representar uma regressão de sua estrutura produtiva no sentido de uma desindustrialização.

As perspectivas de investimento da economia brasileira, conforme demonstra estudo do PUGA (2010), mostra uma trajetória de continuidade de crescimento dos setores intensivos em recursos naturais. Do total de investimentos previstos para o período de 2010 a 2013, 41,5% estão voltados para a indústria. O setor de petróleo e gás lidera a lista com 25,7%, sendo acompanhados por extrativa mineral e siderurgia, obtendo participações de 3,9% do total. O setor de veículos apresenta resultado de 2,4% e o de eletrônica 1,6%. A infraestrutura representa 23,4%, sendo que as perspectivas de investimento são lideradas pela energia elétrica (7,4%). Edificações apresenta participação de 35,1%.

Em termos de densidade das cadeias produtivas, observa-se também um retrocesso. Utilizando-se o indicador de VTI/VBPI, a partir da PIA (Pesquisa Industrial Anual) observa-se uma queda para a indústria de transformação, pois em 1996 o indicador possuía valor de 46,71 passando a 41,38 em 2007. Um setor de produtos intermediários, Refino de Petróleo (CNAE 24), apresentou crescimento de 14,28 p.p. no indicador analisado. Na indústria de transformação, este foi o único com representatividade econômica que apresentou aumento do indicador⁷. Produtos Químicos (CNAE 23) apresentou queda de 10,49 p.p.; máquinas e equipamentos obteve resultado de -11,12 p.p.; fabricação de automóveis (CNAE 34), -4,28 p.p.; material eletrônico -13,54 p.p. Estes resultados demonstram que setores com maior intensidade tecnológica apresentaram resultados que apontam para um esgarçamento do tecido industrial brasileiro⁸. A indústria brasileira deixa de gerar os efeitos para trás (*backward linkages*) tão importantes para a indústria, como abordou Hirschman, desviando a geração de emprego e renda para o exterior.

No que tange à produtividade industrial, principal causa da desindustrialização nos países desenvolvidos, estudo recente do IPEA (2012)

mostra, a partir da matriz insumo-produto da economia brasileira, resultados que corroboram com a ideia de baixo dinamismo na indústria brasileira. De acordo com este estudo realizado a partir das Contas Nacionais, considerando a relação entre valor adicionado e população ocupada, a indústria ainda apresenta o maior nível de produtividade em relação ao setor agrícola e de serviços. Contudo, a produtividade na indústria de transformação apresentou queda. Por intensidade tecnológica todas as classificações apresentaram queda, sendo que os setores de média-baixa e média-alta intensidade obtiveram os resultados negativos mais acentuados. A indústria extrativa apresentou melhora na produtividade industrial, puxada pelo setor de petróleo, o que reduziu os impactos na indústria como um todo. Os autores deste estudo sugerem que está ocorrendo uma trajetória de convergência nos níveis de produtividade entre os setores agrícola, industrial e de serviços, contudo este caminho se deve à redução da produtividade no setor industrial e não à aceleração da produtividade. Assim, demonstra-se que o processo de desindustrialização brasileira não segue os mesmos passos dos países desenvolvidos.

O Balanço de Pagamentos apresentou alterações substantivas nos últimos anos. Dados os objetivos do presente trabalho, visa-se somente observar os resultados da Balança Comercial e a conta de Transações Correntes⁹. Com a desvalorização da moeda nacional em 1999 a conta de Transações Correntes iniciou uma trajetória de queda do seu déficit. Em 1998 o valor do déficit era de 33,4 bilhões de dólares passando a 23,2 em 2001. Em 2002 o déficit continuou, porém reduziu significativamente para 7,6 bilhões de dólares. De 2003 até 2007 ocorreu um período de seguidos superávits na conta de transações correntes, muito embora no último ano tenha reduzido substantivamente. Este superávit aliado ao processo de valorização cambial lançou questões sobre uma possível doença holandesa no Brasil (BRESSER PEREIRA E MARCONI, 2008). A partir de 2008 a conta de Transações Correntes voltou a apresentar déficit de 28,2 bilhões de dólares passando a 52,6 bilhões em 2011. A “bonança externa” de 2003 a 2007 foi revertida com a crise financeira internacional iniciada em 2008. O debate sobre a possibilidade de doença holandesa no Brasil persiste com as possibilidades e desafios a partir da exploração de petróleo na camada pré-sal.

A Balança Comercial brasileira, que é um dos elementos da conta de Transações Correntes, apresentou modificações substantivas que também apontam no sentido da regressão da estrutura produtiva brasileira. O saldo da Balança Comercial tem apresentado trajetória de superávit decrescente desde 2006. Por intensidade tecnológica¹⁰, somente os setores de baixa intensidade tecnológica e produtos não industriais seguraram o superávit comercial em 2010. Em que pese esta inserção externa, o setor aeroespacial, que é de elevada intensidade tecnológica, obteve resultado superavitário em toda a série, demonstrando que foi uma exceção. No setor de intensidade tecnológica média-alta, o setor de produtos químicos aumentou substantivamente o seu déficit comercial. Na comparação de 1996 com 2010 o déficit, em termos correntes, praticamente quadruplica. Em 2010 o setor que mais gera superávit comercial é o de “alimentos, bebidas e tabaco” que apresenta 33,2 bilhões de dólares, somente sendo superado pelos produtos não industriais, que obteve resultado de 51,1 bilhões.

O Estado perdeu capacidade de coordenação das decisões da produção com o processo de privatizações e, posteriormente, com a desnacionalização. Até o início dos anos 2000, a internacionalização da indústria brasileira estava caracterizada por ser uma desnacionalização, sendo que os IEDs direcionaram-se primordialmente para a compra de ativos já existentes, e não de nova capacidade produtiva. Na conjuntura atual, a indústria nacional tem apresentado inserção externa mais dinâmica, com a internacionalização de grandes grupos naturais em setores como petróleo, mineração, alimentos, calçados, aeroespacial e construção civil¹¹. Em que pese a baixa intensidade tecnológica do maior conjunto destes setores, de fato são os grupos em que se observa que o país apresenta competitividade para se inserir no disputa levada a cabo pelas grandes corporações no cenário global. O que se pretende destacar é a ausência de um agente coordenador do desenvolvimento desde a quebra do Estado nos anos 1980.

Assim, a trajetória de intensificação em recursos naturais da estrutura produtiva e inserção externa da economia brasileira mostram a sua trajetória que aprofunda as características de nossa economia subdesenvolvida. Dependência tecnológica, especialização em produtos intensivos em recursos naturais, possibilidade de restrição externa, centro de decisões voltado para fora em várias grandes empresas em setores estratégicos, combinação

câmbio-juros que não incentiva o investimento, aliado ao baixo crescimento de nossa economia nos últimos anos demonstram o aprofundamento e a continuidade de nossa condição histórica.

Em que pese as políticas industriais e o aumento da capacidade de atuação do setor público, de um modo geral, a partir do segundo mandato do Governo Lula, não se observa, a partir dos indicadores apresentados, uma melhora na estrutura produtiva brasileira. Espera-se que a continuidade do conjunto de política levada a cabo no Governo Dilma, tais como a redução gradual da taxa básica de juros, lançamento de uma nova política industrial, possam reverter o quadro apresentado.

O período entre as décadas de 1930 a 1950 ficou conhecido como “industrialização restringida”, porque era limitada a capacidade de investimento e crescimento desta economia, com uma indústria ainda incipiente. De meados da década de 1950 até a década de 1980, se deu a “industrialização pesada”, onde o parque industrial foi ampliado, constitui-se a indústria de bens de capital e bens de consumo duráveis. A partir de meados da década de 1980 até o período atual, com uma economia aberta e permeada por políticas econômicas de corte neoliberal, observa-se o processo de “desindustrialização”, com a redução relativa da estrutura produtiva, perda de competitividade internacional e de intensidade tecnológica e inserção externa predominante em produtos básicos. Ou seja, é melhor falar em retrocesso em relação às etapas anteriores de desenvolvimento (COMIN, 2010)

Considerações finais

As argumentações colocadas pela revisão da literatura indicam que a queda da participação do emprego e do valor adicionado da indústria em relação ao total é um fenômeno que afeta economias do centro e da periferia, sendo, portanto uma trajetória global. Porém, estas tendências apresentam diferentes causas e implicações para o desenvolvimento, as quais o do presente trabalho buscou apontar.

Nos países desenvolvidos a desindustrialização mostrou estar mais ligada ao progresso técnico do setor industrial *vis-à-vis* o setor de serviços. Os aumentos de produtividade do setor manufatureiro ocorreram de forma mais veloz do que as do setor de serviços, liberando

mão-de-obra que foi absorvida pelo terceiro setor da economia. Esse aumento da produtividade levou a uma queda relativa dos produtos industriais, o que impactou a participação do valor agregado industrial em relação ao total, apresentando-se como um reflexo dos resultados obtidos pelo emprego industrial.

O comércio norte-sul apresentou pouca participação na explicação da queda da participação do emprego industrial dos países avançados, porém também contribuiu por canais indiretos, ao reforçar as especializações em produtos mais intensivos em tecnologia nos países avançados. Autores que trabalharam os países apontados mostram determinadas preocupações com o crescimento de longo prazo dos que apresentaram trajetórias mais profundas de desindustrialização como a Inglaterra e de financiamento que, embora desindustrializados, mantiveram um parque industrial amplo e diversificado, porém com deficiências no financiamento do déficit externo, assim como os Estados Unidos.

Dessa forma, nos países avançados a desindustrialização é entendida como o processo “natural” do desenvolvimento destas nações, com impactos positivos sobre o nível de vida da população residente.

Os países em desenvolvimento obtiveram diferentes trajetórias de desindustrialização, a depender da maturidade industrial em que seu parque industrial apresentava. De um lado encontram-se os países asiáticos, que apresentaram resultados parecidos com os das nações desenvolvidas. Por outro lado, os países da América Latina e África apresentaram trajetórias que contribuíram para o reforço de suas vantagens comparativas estáticas, sobretudo em setores mais intensivos em recursos naturais e trabalho.

Nos países da América Latina e África, a trajetória de especialização em produtos mais intensivos em trabalho e recursos naturais demonstram a continuidade da dependência e aumento das heterogeneidades produtivas entre países, embora o ciclo recente da economia internacional seja favorável para estes países. Os desafios ao desenvolvimento permanecem para a África e América Latina.

Na América Latina ocorrem diferentes casos de desindustrialização, a depender das trajetórias das economias, demonstrando a heterogeneidade regional. O México com as maquiladoras, o Chile com a economia baseada em exportação de produtos intensivos em recursos naturais, o Brasil e Argentina com quebra de elos de cadeias produtivas.

A análise para o caso brasileiro, aponta para o fato de o país estar passando por um processo de desindustrialização precoce. Considerando vários aspectos da produção, emprego e inserção externa, buscou-se demonstrar a regressão estrutural desta economia nas duas últimas décadas. Os fatores internos e externos a economia nacional desde a crise fiscal e financeira do Estado dos anos 1980 tem agravado a regressão da estrutura produtiva e, certamente, a capacidade de mudança estrutural dessa economia.

Abstract

The process of de-industrialization, underway in several countries worldwide, presents qualitative differences between developed and underdeveloped countries. These differences have implications for the development trajectories of different regions and countries. In developed countries, de-industrialization can be seen as positive, because it stems from increases in industry productivity, that are higher than in the service sector. In peripheral countries, on the other hand, experiences are different: in East Asia there is a rapid process of productive accumulation with economic growth; on the other hand, in Latin America and Africa a premature deindustrialization can be observed, as it occurs in a context of low economic growth in an industry that still hasn't reached its maturity and results from how countries are inserted in production globalization. In Brazil, the subject is controversial and has been treated by different approaches, from which we intend to consider: macroeconomic policy, industrial participation, industrial productivity, technological intensity, the ownership structure of industry and external insertion. It is concluded that the Brazilian deindustrialization is caused by its own condition of underdeveloped country, resulting from its historical roots, and that the process will continue in motion if the economic and political direction of the country remain the same.

Key words: de-industrialization, Brazilian industry, economic development.

Referências

AKUYZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *In.: Novos estudos CEBRAP*, n°72, jul. 2005, pp. 41/56.

- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, 2 vols. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. *Texto para discussão FGV/IBRE*, nº7, mar 2010.
- BRAGA, J.C.S. Financeirização Global. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J.L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Ed. Vozes, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; MARCONI, N. *Existe Doença Holandesa no Brasil?* Versão de 30 de março de 2008. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 14 jun 2008.
- BRITTO, G. Abertura comercial e coeficientes de conteúdo importado da indústria. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (org). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Ed. UNESP, 2003.
- CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Ed. IE/Unicamp, 2007a.
- CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930/1970)*. Ed. Unesp, 2007b.
- CANO, W. *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil (1970-2005)*. Ed. Unesp, 2008.
- CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. *Texto para discussão IE/Unicamp*, 2010.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política Industrial do Governo Lula. *Texto para discussão IE/Unicamp*, 2010.
- CANO, W. A desindustrialização brasileira. *Textos para Discussão IE/UNICAMP* n.200, jan 2012.
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Textos para discussão IE/Unicamp* nº 153. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 20 dez 2008.
- CARVALHO, L.B. *Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira nas últimas décadas*. Rio de Janeiro, BNDES, 2010.
- COMIN, A. *A desindustrialização truncada: perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro*. Tese de Doutorado IE/Unicamp, 2009.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Ed. Papirus/Unicamp, 1994.

- FAJNZYLBBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen, 1983.
- FURTADO, C. *Teoria e política do Desenvolvimento Econômico*. Coleção Os Economistas, Ed. Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Ed. Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Ed. Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*, nº81, jul. 2008, pp. 33/46.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e no nacional-desenvolvimentismo às avessas. *In: Revista da SEP*, n. 31, pp. 5-30, fev 2012.
- HAGUENAUER, L. *et al.* Evolução das cadeias produtivas na década de 90. *Texto para discussão nº 786*, IPEA, 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 01 dez 2009.
- IEDI. *Indústria: Um jogo ainda a ser jogado*. IEDI, 2008. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em 01 dez 2009.
- IEDI. *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* IEDI: São Paulo, 2005. Retirado de <www.iedi.org.br>. Acesso em: 01 jun 2009.
- IEDI. *Desindustrialização e dilemas do crescimento econômico recente*. IEDI: São, Paulo, 2007. Retirado de <www.iedi.org.br>. Acesso em: 01 jun 2009.
- IPEA. Produtividade no Brasil nos anos 2000-2009. *Comunicados do IPEA* n. 133, fev 2012.
- KANG, S.; LEE, H. Foreign Direct Investment and De-Industrialization. *In: The World Economy*, 2011.
- NASSIF, A. Há evidências de uma desindustrialização no Brasil? *In.: Revista de Economia Política*, vol. 28, nº1 (109), pp. 71-96, janeiro-março, 2008.
- OCAMPO, J.A. El auge econômico latino americano. *In: Revista de Ciência Política*, vol.28, n.1, 2008, pp. 7-33.
- OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: conceitos, causas, efeitos e o caso brasileiro. *In: Revista de Economia Política*, vol 30, nº2, abr/jun 2010.
- PALMA, J.G. *Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”*. Trabalho apresentado na Conferência de In-

- dustrialização, Desindustrialização, e Desenvolvimento. São Paulo: FIESP e IEDI, ago 2005. Retirado de:< www.fiesp.com.br>. Acesso em: 20 mai 2008.
- PINTO, A. *Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina*. In: Bielchowsky (2000).
- PUGA, F. Investimentos em perspectiva já são superiores a valores pré-crise. In.: *Visão do Desenvolvimento*, BNDES, n.81, maio 2010.
- ROWTHORN, R.; COUTTS, K. De-industrialization and the balance of payments in advanced economies. In: *Cambridge Journal of Economics*, 28, n.5, 2004.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Deindustrialization – It causes and implications. *The Economic Issues Series*, nº10, International Monetary Fund Publications, September, 1997.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. *IMF Staff Papers*, vol.46, nº1, march 1999.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. *Textos para discussão IE/Unicamp* nº186, dez. 2010.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros. *Textos para discussão IE/Unicamp* nº187, jan. 2011.
- SHAFAEDDIN, S. M. Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization? *UNCTAD Discussion Papers* nº179, 2005.
- SOARES, C.; MUTTER, A.; OREIRO, J. Uma análise empírica dos determinantes da desindustrialização no caso brasileiro (1996-2008). In: *Anais do XVI Encontro Nacional de Economia Política*, IE/UFU, Uberlândia, 23 e 24 de junho de 2011.
- TEIXEIRA, L.; ANGELI, E. A industrialização como estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil. *Anais do XV Encontro Nacional de Economia Política*, São Luís/Maranhão, jun. 2010.
- TREGENNA, Fiona. Characterising deindustrialization: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. In: *Cambridge Journal of Economics*, 2009, 33, pp. 433-466.
- VELLOSO, J.P.R (org). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Ed. José Olympio, 1997.

Notas:

¹ O autor agradece às contribuições do prof. Fernando C. de Macedo Mota e Ana Luíza Matos de Oliveira, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre o texto.

² O Chile poderia ser colocado em outra categoria, pois apresenta a característica de ser uma plataforma exportadora de commodities (majoritariamente o cobre). Diferencia-se, portanto dos casos da Argentina e Brasil, bem como o da industrialização de enclave, como o México.

³ Para Ocampo (2008) a atual fase de crescimento da América Latina pode seguir por dois caminhos diferentes (1) processo virtuoso de acumulação de capital e desenvolvimento, tal como foi realizado pelos países nórdicos em outra oportunidade histórica (2) retorno ao caso clássico de centro-periferia com a deterioração dos termos de troca, quando cessar o bom momento internacional. Considera-se também a possibilidade de uma terceira via, ainda a ser descoberta. O autor referido considera a segunda opção a mais plausível.

⁴ Dados do SCN/IBGE a partir do Ipeadata (Macroeconômico). Disponível em <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 07/03/2012.

⁵ Dados do SCN/IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 07/03/2012.

⁶ Dados da PIA/IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 07/03/2012

⁷ O outro setor que apresentou crescimento foi o de confecções de vestuário e acessórios (CNAE 18), porém representa 1,84% de todo o VTI em 2007, sendo de baixa representatividade industrial.

⁸ Dados da PIA/IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 07/03/2012

⁹ Dados da BCB Boletim/BP a partir do Ipeadata. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 07/03/2012

¹⁰ Dados do SECEX/MDIC. Disponível em <www.mdic.gov.br>. Acesso em 07/03/2012

¹¹ O BNDES apresenta papel destacado no financiamento da internacionalização da indústria brasileira, financiando fusões e aquisições, aumentando a importância dos grandes grupos nacionais no mundo.

Atividades de serviços como indutoras do desenvolvimento

Anita Kon*

Resumo

O artigo visa interpretar a reconstrução teórica sobre o papel das atividades de serviços no processo de evolução das empresas e da economia, a partir das idéias introduzidas por Joseph Alois Schumpeter e Ronald Coase. Mostra que as premissas do pensamento destes autores fazem parte de uma abordagem metodológica diferente para explicar algumas situações novas com as quais a teoria tradicional não poderia lidar. São apresentados inicialmente alguns antecedentes teóricos que embasam as idéias destes autores e registram o advento da teoria microeconômica contemporânea. Em sequência, são interpretadas as contribuições do pensamento de Coase e de Schumpeter à compreensão da relevância do papel das atividades de serviços para o processo de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: serviços; desenvolvimento econômico; custos de transação; inovação.

Classificação JEL: O14; P16.

Considerações iniciais

A literatura recente dedicada ao conhecimento sobre as atividades de serviços¹ constata a forma gradativa pela qual foram transformados alguns mitos conceituais que prevaleceram por longo tempo, no que se refere às características e às funções específicas destas atividades nos processos produtivos. Estas mudanças vêm ocorrendo estimuladas por

* Professora Titular da PUC/SP. Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia da PUC/SP. A autora agradece o apoio do CNPq à pesquisa.

novas ocupações e novos setores de produção criados em serviços, bem como pelos reflexos criados na dinâmica global das economias, como participantes nos processos de reestruturação econômica.

É necessário salientar a conotação de atividades de serviços adotada neste contexto de análise, que se refere, por um lado, a ocupações de serviços incorporadas no processo produtivo de todos os setores econômicos, sejam agropecuários, manufatureiros e de prestação de serviços propriamente ditos. Por outro lado, englobam a idéia de setores, como um conjunto de trabalhadores, empresas e indústrias, reunidos em categorias de acordo com produtos específicos, modos de produção e recursos utilizados.

Além do mais, os setores de serviços aqui considerados compreendem não apenas a categoria de atividades Terciárias, como determinada nas hipóteses mais tradicionais neoclássicas de Fisher (1930) e Colin Clark (1940) sobre os três setores da economia, ou seja, Primário, Secundário e Terciário, mas se referem principalmente à expansão desta hipótese para a visão mais recente dos setores Quaternário ou Terciário Superior e Quinário da economia². Se a visão neoclássica considera o setor Terciário como relacionado a todos os produtos não materiais ou intangíveis (comércio e serviços), no entanto muitos estudiosos consideram que os serviços intelectuais – como geração e troca de informação, telecomunicações, educação, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias da informação, da comunicação e tecnologia de ponta, e outros serviços baseados no conhecimento – não podem ser simplesmente considerados como parte desta categoria, desde que tem características muito específicas: os trabalhadores devem ser altamente qualificados e os investimentos em pesquisa e inovação no caso dessas atividades são muito maiores (Hatt and Foote, 1953).

Nesta linha de pensamento, Marc Porat (1976), salienta que determinadas atividades incluídas no setor terciário levam a conflitos de análise e propõe que algumas atividades tais como as ligadas a lazer, cultura e comunicações, fossem incluídas em um outro setor em que todas as atividades relacionadas com informação e conhecimento eventualmente incluídas nos setores primário, secundário e terciário da economia, passem a ser classificadas neste outro setor. Segundo Michèle Debonneuil (2010), criadora do termo setor Quaternário, esta categoria

engloba produtos do setor Secundário e Terciário que não são apenas bens ou serviços na acepção anterior das palavras, mas “novos serviços que incorporam bens”, tais como a disponibilização temporária de bens, de pessoas ou de combinações de bens e de pessoas.

Já o setor Quinário inclui os serviços sem objetivo de lucro como a saúde, a educação, a cultura, a investigação (não remunerada), a polícia, os bombeiros, outras instituições não governamentais (ONGs), e ainda atividades de serviços domésticos prestados a famílias. Estas organizações são usualmente consideradas como incluídas nos setores Terciário e Quaternário, porém a necessidade de separá-las em um grupo específico se justifica principalmente porque para operarem requerem uma base populacional e de impostos gerados por outros setores com fins lucrativos e oferecem uma importante contribuição para a geração de renda e valor adicionado de uma economia. O conceito de Quinário leva em conta não apenas a categorização a partir da condição de atividade lucrativa ou não lucrativa, mas sim a base do uso do conhecimento, medindo então políticas e sistemas de inovação.

Segundo a noção tradicional – que na atualidade ainda é base para muitas análises econômicas – o crescimento dos serviços no percurso do desenvolvimento econômico é considerado como subordinado ao das demais atividades e se torna visível apenas enquanto o setor manufatureiro o for. Desta maneira, se este último setor decrescer e/ou a base de exportação de bens manufaturados recuar, as atividades de serviços sofrerão efeitos multiplicadores reversos (Baumol, 1986; McKee, 1988).

A aceleração no desenvolvimento e na diversificação das atividades de serviços na segunda metade do século XX motivou uma nova visão teórica sobre as características, o comportamento e o papel destas atividades como indutoras do desenvolvimento econômico. As escolas de pensamento que se originaram a partir das críticas ao equilíbrio neo-clássico, ainda no início do século XX, enfatizam especialmente o comportamento individual das empresas e dos mercados durante os processos de crescimento, as transformações tecnológicas, a concentração e diversificação de produtos, onde não se aplicam as condições de concorrência perfeita e onde as condições institucionais específicas interferem no sistema econômico. Neste contexto, o progresso tecno-

lógico não é exógeno ao modelo de produção da empresa e torna-se endogenamente incorporado às decisões dos agentes de crescimento e a nova abordagem sobre o papel das atividades de serviços parte deste princípio.

No contexto de um estudo mais amplo sobre a reconstrução teórica do papel das atividades de serviços no processo de evolução das empresas e da economia, este texto visa interpretar tão somente as novas colaborações à discussão introduzidas por dois autores relevantes Joseph Alois Schumpeter e Ronald Coase. Estes autores se destacaram neste debate, devido à sua contribuição particular e inusitada para a elaboração das premissas básicas sobre esta nova visão do processo de desenvolvimento econômico.

As premissas teóricas destes autores surgiram diante da necessidade de uma abordagem metodológica de lógica indutiva para explicar algumas situações novas com as quais a teoria tradicional dedutiva não poderia lidar. Discute-se que o novo método inclui uma mudança de perspectiva teórica sobre uma vasta gama de questões, abordando idéias evolucionistas e, sobretudo, a partir da observação da realidade e não mais através de um modelo abstrato “ideal”. Os pensamentos de Coase e Schumpeter são muito conhecidos, debatidos e utilizados nas análises econômicas atuais. Dessa forma, a abordagem específica ainda não muito explorada que é aqui proposta, se refere à interpretação da forma de percepção dos autores sobre o relevante papel de algumas atividades de serviços na evolução da empresa e da economia, que trouxe uma visão diferenciada das anteriores abordagens de crescimento econômico.

Como base para a compreensão do cenário de discussões em que se inseriam as idéias de Coase e Schumpeter, a próxima seção analisa os antecedentes teóricos que abarcam a crítica à economia do equilíbrio, e que analisam as reformulações metodológicas e analíticas a respeito das decisões da empresa no processo de produção e de concorrência. Nas duas seções posteriores são analisadas as idéias básicas de Coase e Schumpeter sobre o crescimento da empresa, interpretando as idéias pelas quais os autores explicam a relevância das atividades de serviços sobre o crescimento e a subsistência das firmas no processo competitivo, que por sua vez determina o nível e a velocidade do desenvolvimen-

to da economia. Essa dinâmica pode ser interpretada como uma visão da micro-fundamentação da macroeconomia.

Antecedentes teóricos: a teoria microeconômica contemporânea

Embora o exame do comportamento dos serviços enquanto produção econômica e como atividades complementares da indústria tenha sido desenvolvido nas entrelinhas da teoria econômica desde o século XVII (Kon, 2007, pg.3), na teoria microeconômica contemporânea da empresa, a reformulação das funções e do papel destas atividades caminho do desenvolvimento econômico foi reconhecida na literatura apenas no início da década de 1950. No entanto, como uma nova metodologia específica de análise embasada pela observação direta da realidade sobre a tomada de decisão e a operacionalização dos processos produtivos, os estudos das necessárias revisões nos conceitos neoclássicos já foram gradativamente esboçados desde as críticas à economia do equilíbrio que surgiram nas primeiras décadas do século XX.

As primeiras críticas às ideias neoclássicas surgiram com as considerações sobre a necessidade de uma abordagem mais realista sobre o comportamento das empresas, o que implicaria em análises com base na observação e registros de fatos reais, porém que ultrapassassem a mera descrição e empirismo, no sentido de incluírem uma interpretação causal buscando alguma lógica subjacente possível. A partir deste novo enfoque metodológico, as modernas teorias da empresa tiveram início com a análise teórica das formas diferenciadas e não generalizadas de comportamento da firma, confrontando-os com a observação da realidade. Definem como relevantes as críticas sobre o caráter “irreal” das teorias anteriores, especialmente no que se refere às premissas da Concorrência Perfeita e às condições de equilíbrio com base na análise marginal, como objetivos preponderantes da empresa. A hipótese de maximização do lucro, como o único objetivo do comportamento da empresa, não era mais suficiente para explicar a formação de conglomerados ou o comportamento das empresas multinacionais ou ainda o comportamento gerencial voltado para outros intuítos além do lucro.

As críticas às premissas da Microeconomia tradicional neoclássica passaram a ser incorporadas às abordagens sobre o comportamento

da indústria, enfocadas com denominações diferenciadas como: Economia da Indústria, Indústria de Negócios e Comércio, Economia Industrial, Organização e Economia Industrial, entre outros. A multiplicidade de nomes mostra a falta de consenso sobre os objetivos e as mudanças necessárias na metodologia tradicional de análise sobre o assunto, bem como a desconsideração do papel relevante da Indústria de Serviços. Os novos estudos microeconômicos colocavam claramente o foco da análise na indústria manufatureira, embora os novos conceitos e comportamentos sobre a empresa, no que se refere a estruturas de mercado (oligopólio, cartéis, etc.), tomada de decisão, crescimento entre outros temas, sejam direta e claramente aplicados à indústria de serviços (Kon, 1994).

Estas diferenças metodológicas entre os vários pressupostos teóricos quanto ao comportamento da empresa tem explicações históricas. A Microeconomia neoclássica tradicional origina-se da chamada Escola Inglesa de análise econômica, fundada no século XIX e que era tida como a única aceita, até o início do século XX e enfatiza a característica dedutiva da ciência econômica. Em contraste, a nova visão sobre as características da empresa e sobre as aptidões e decisões diversificadas das empresas, foi derivada, no início do século XX, a partir das escolas institucionais e históricas com origem na Alemanha e nos Estados Unidos, herdando uma tradição que enfatiza o comportamento dinâmico econômica da firma.

Esse comportamento reflete diferentes capacidades da empresa e estrutura institucional da sociedade, sob a influência das forças econômicas que causam as mudanças na organização institucional existente (Williamson, 1998; Arrow, 1974). Assim, a nova metodologia caracteriza-se como uma análise indutiva, que observa o comportamento empírico da empresa, para construir uma teoria geral mais conectada com a realidade.

Sob uma nova abordagem baseada na observação empírica da realidade adicionada às deduções teóricas, as obras de Piero Sraffa, Joan Robinson e Edward Chamberlin, a partir de meados da década de 1920, trouxeram uma nova visão sobre a determinação dos preços das empresas, ao criticarem as premissas básicas da Concorrência Perfeita, e ao questionarem a existência de apenas duas únicas formas de organização

do mercado consideradas desde os clássicos: Concorrência Perfeita e Monopólio. Estes autores foram os precursores das análises posteriores de Coase e Schumpeter, cujas idéias são aqui analisadas, com o intuito de verificar como as linhas de pensamento por eles desenvolvidas oferecem subsídios à análise do papel das atividades de serviços no contexto da evolução das empresas e do desenvolvimento econômico como um todo. Estes estudos marcaram o advento da teoria da Economia Industrial, como uma evolução em relação à Microeconomia tradicional e o papel relevante das atividades de serviços já aparece nas entrelinhas da teoria, com uma conotação diferenciada e como fundamental para que se realizem as condições de evolução da concorrência entre empresas. (Kon, 1994).

Sraffa, em estudo publicado em 1926, introduz suas dúvidas sobre a representação da realidade apenas a partir das estruturas de mercado descritas pelos neoclássicos. Salienta alguns dos fatores que conduzem o consumidor na sua aquisição, levando-o a preferir um vendedor em relação a outro. Alguns destes fatores se relacionam fortemente com a presença de serviços para a consecução do consumo, como: a proximidade do vendedor (menor custo de transportes), a possibilidade de obter crédito (atividades financeiras), o prestígio de uma marca de fábrica (propaganda) bem como a particularidade do modelo ou desenho do produto (*design*), além de outros quesitos como a força do hábito, o conhecimento pessoal entre agentes, a qualidade do produto, a existência de necessidades particulares.

Posteriormente, Joan Robinson (1933) procurou definir melhor o mercado, ao criticar a Concorrência Perfeita, salientando que o consumidor tem razões para preferir um vendedor a outro e o mercado então se estrutura em uma Concorrência Imperfeita. Esta é definida como uma situação em que o mercado já não é homogêneo e em que há imperfeições, onde cada empresa está ligada a um grupo de compradores, por algo mais do que apenas o preço. Aprofunda a visão de Sraffa detalhando algumas condições para o estímulo desses vínculos com o consumidor, também diretamente possibilitados por serviços específicos, e representados pela localização do vendedor, custos de transportes, garantia de qualidade de um nome bem conhecido (marca), a qualidade dos serviços de venda e a publicidade.

Chamberlin (1933), por outro lado, definiu a Concorrência Monopolística, apontando uma situação estrutural intermediária entre a Concorrência Perfeita e o Monopólio, caracterizada principalmente pela diferenciação do produto. Entre as características da diferenciação do produto, salientavam-se aspectos não-tangíveis e não apenas físicos. Seu tratamento do assunto era mais global, ainda que menos intensivo do que o de Robinson, e o autor apontou ainda o fato de que os consumidores não eram indiferentes aos produtores, e reagiam de formas diversas em relação aos nomes (marcas) das empresas, às particularidades de qualidade, formas de confecção de produtos, localização do vendedor, eficiência, reputação ou delicadeza do vendedor, entre outros aspectos.

Assim, cada empresa tem não só seu mercado particular devido à diferenciação no preço, mas também no produto diferenciado³. Nestes modelos de concorrência imperfeita ou monopolista, as empresas produzem uma quantidade inferior ao custo médio mínimo e, portanto, existe a possibilidade de capacidade de produção ineficiente.

Segundo as idéias de Robinson e Chamberlin a possibilidade de determinação do equilíbrio da empresa é dificultada, tendo em vista que a qualidade mutável do produto – que pesa na determinação da demanda – não é um fator mensurável e, portanto, não é possível a determinação matemática das reações do comprador em relação à qualidade do produto. Além disso, o equilíbrio do grupo não pode ser determinado porque as empresas não têm curvas idênticas de custo, o que permite a entrada de novas empresas no grupo em diferentes condições e, além disso, vê-se que algumas atingem o equilíbrio antes que outras.

Dessa maneira, ocorre uma situação de permanente instabilidade no mercado de concorrência imperfeita ou monopolística, com entradas e saídas freqüentes das empresas. Paralelamente à análise crítica à teoria marginalista, nas primeiras décadas do século XX – com maior intensidade a partir de 1930 – observou-se a renovação da análise sobre a organização de mercados constituída pelo Oligopólio, através da rediscussão dos modelos desenvolvidos no século anterior, que explicavam o funcionamento destes mercados. Esse interesse renovado sobre estruturas de mercado foi originado a partir da intensificação dos processos de centralização e concentração de capitais, que resultaram no

crescimento das empresas e na criação de mercados com um pequeno número de vendedores rivais,

Nesse novo cenário teórico, Coase e Schumpeter desenvolveram paralelamente no mesmo período, porém com enfoques diversos, uma percepção diferenciada sobre as premissas da evolução da empresa e da tomada de decisão para o crescimento. Suas idéias trazem em seu contexto a relevância das atividades de serviços não apenas como geradoras de renda e apoio infra-estrutural para o crescimento da firma, mas também como imprescindíveis para sua sobrevivência no mercado concorrencial e para a indução da ao estímulo e consecução do desenvolvimento econômico. A interpretação do pensamento destes dois autores sobre a relevância dos serviços visualizada nas entrelinhas de alguns de seus escritos, é o objetivo das seções seguintes.

A contribuição de Coase sobre o comportamento da firma

A tomada de decisão e os custos de transação

Ronald Coase, contribuiu grandemente para a mudança metodológica da teoria econômica que ganhou intensidade nas primeiras décadas do século XX, verificada a partir das críticas ao equilíbrio neo-clássico. Nesta teoria tradicional, como visto anteriormente, a definição sobre as decisões de produção, de consumo e de preços, se baseavam em um paradigma “ideal” de equilíbrio de mercado. Coase, levando adiante as abordagens de Joan Robinson, Chamberlain e Sraffa, se valeu da observação direta da realidade das empresas, abandonando também o paradigma ideal neo-clássico de equilíbrio e incorporando a idéia da necessidade de reformulação dos conceitos sobre os elementos que determinavam a tomada de decisão das firmas.

Em seu clássico artigo *The Nature of Firm*, escrito em 1937 quando ainda universitário, procurou responder ao questionamento sobre a origem do crescimento das firmas. Estabelece conceitos sobre a firma, que se diferenciam da visão neoclássica, chamando a atenção para diferentes aspectos encontrados na teoria tradicional. Destaca primeiramente a necessidade de diferenciar entre a situação da firma e a da in-

dústria, na teoria e no mundo real. Citando Joan Robinson, enfatiza as questões que deveriam ser formuladas a este respeito: seriam os pressupostos teóricos neoclássicos tratáveis? Correspondem ao mundo real? O autor concorda com a resposta de Robinson de que “muitas vezes um grupo de hipóteses será apenas tratável e outro será mais realista” (Coase, 1996, pg. 89), e acrescenta que haverá grupos em que as premissas podem adquirir ambas as conotações.

Dessa maneira, Coase pretende definir no artigo o conceito da firma de uma forma em que a teoria seria aceita como viável e realista. A fim de definir a firma, o autor critica o conceito usual da teoria tradicional, tal como expresso por Arthur Salter, que salientava que o sistema econômico normal trabalha por si mesmo e as operações correntes não estão sob algum controle ou inspeção central. Nesse sentido, a oferta se ajusta à demanda e a produção ao consumo, em um processo automático e elástico, que reage como resposta em toda a gama de atividades humanas e necessidades. De acordo com essa idéia tradicional, os economistas consideram que o sistema econômico é coordenado pelo sistema do mecanismo de preços, e a sociedade é vista como um organismo (Coase, 1996, pg. 90).

Como crítico da idéia de Salter, Coase destaca que esta visão tradicional não está adaptada à realidade, devido ao caráter do sistema econômico que é uma organização e não um organismo, e existe um planejamento de ações por parte dos indivíduos, bem como alguma escolha entre diferentes alternativas de ação. Portanto, o sistema não funciona apenas por si próprio e na realidade, a alocação de recursos, no sistema e na firma, nem sempre segue o sistema de preços e o planejamento transforma a organização em um quarto fator de produção.

De forma complementar, Coase explica a idéia de que diferentes fatores da produção são diferentemente regulados pelos preços e a organização no interior da empresa assume o papel de integrar verticalmente os diferentes elementos, suprimindo a atuação do mecanismo neste contexto. Assim, a organização varia muito de firma para firma e de indústria para indústria, através da forma de tratamento dado ao mecanismo de preços e aos custos relativos e alternativos.

Uma contribuição excelente e central deste autor para a compreensão da introdução da mudança metodológica na teoria tradicional,

que mais tarde foi adotada pela teoria evolucionista, se refere à idéia de que existem muitos outros elementos envolvidos, internamente à firma, que afetam a decisão do produtor, o que está diretamente ligado ao motivo da existência de firmas. Salaria que as firmas são como economias centralmente planejadas, mas diferente destas, são formadas como resultado das escolhas voluntárias das pessoas. Prossegue explicando que as pessoas fazem essas escolhas por que existem os “custos de transação” (*marketing costs*, segundo sua expressão na época). Referem-se a gastos incorridos pelos agentes econômicos (além do mecanismo de preços) sempre que recorrem ao mercado, isto é, são os custos de negociar, redigir contratos e garantir seu cumprimento, que podem ser reduzidos, embora, não eliminados.

Estes custos de transação assumem papel primordial na tomada de decisão dos agentes econômicos sobre como irão distribuir seus recursos na economia. Os custos de usar o mercado impedem os indivíduos de fazerem apenas transações diretas, e com estes custos, o processo de produção mais eficiente às vezes ocorre dentro de uma firma. Esta sua explicação sobre a razão da existência das firmas é atualmente muito aceita e deu origem a todo um corpo de estudos sobre o assunto. O autor continua sua idéia com a explicação de que para a alocação de recursos, produção e distribuição do produto de modo que a firma seja lucrativa, devido às constantes mudanças nos mercados de insumos e produtos, é necessário minimizar esses custos dos negócios e estabelecer contratos separados para cada transação, diferentemente do que ocorre no mercado tradicional (Coase, 1960).

O contrato, então, é visto como a maneira pela qual o acordo entre o produtor e o comprador do fator de produção é estabelecido dentro de certos limites. Estes contratos facilitam as transações, quando a oferta de um bem ou serviço enfrenta algumas dificuldades no longo prazo, quando não é possível a previsão exata de preços e da disponibilidade de insumos e, neste caso, o contrato pode ser feito deixando algumas alternativas para decisão posterior. Os autores evolucionistas aprofundaram posteriormente as idéias sobre os impactos dos custos de transação e da formulação específica das relações econômicas expressas no contrato, bem como das relações intra e extra-firma.

Outro artigo de Coase, *The Problem of Social Cost* de 1960, teve fundamental importância para a nova visão sobre a firma e deu origem

à área do conhecimento denominada Direito e Economia. O artigo se dedica a examinar as ações das empresas que exercem efeitos nocivos sobre outras, as chamadas externalidades negativas. Contesta Pigou que apoiava a visão tradicional de que a análise econômica dessa situação deveria ser efetuada em termos das divergências entre o produto privado e social da firma. As conclusões de Pigou salientavam que seria desejável fazer com que o proprietário da empresa recompensasse os demais pelos prejuízos causados ou deveria ser-lhe atribuído um imposto na medida do prejuízo causado, ou ainda a firma deveria ser excluída dos distritos residenciais (Coase, 1960, pg.1).

Coase considerou como não apropriadas estas ações, pois os resultados alcançados poderiam não ser os desejáveis, pois a abordagem tradicional tendia a obscurecer a natureza da escolha que deve ser feita, pois para beneficiar os que são prejudicados, as ações prejudicam o produtor causador. Qual seria a escolha da melhor ação de modo a ser obtido reciprocamente o menor custo econômico e social? Salienta que se não existissem obrigações legais para o causador do prejuízo, e se os custos de transação fossem zero, os dois empresários poderiam chegar num acordo mutuamente benéfico.

Esta visão deu origem ao “Teorema de Coase”, que constata que as externalidades ou ineficiências econômicas, em determinadas circunstâncias – quando existe a possibilidade de negociação sem custos de transação e a existência de direitos de propriedade são garantidos e bem definidos – podem ser corrigidas e internalizadas pela negociação entre as partes afetadas, sem necessidade de intervenção de uma entidade reguladora. A linha de raciocínio do autor foi primeiramente contestada, mas posteriormente aceita e seguida por economistas influentes da época, como Milton Friedman, entre outros, e acabou por influenciar outras áreas de estudo que tratavam de conflitos entre partes envolvidas em um contexto social.

It is my belief that the failure of economists to reach correct conclusions about the treatment of harmful effects cannot be ascribed simply to a few slips in analysis. It stems from basic defects in the current approach to problems of welfare economics. What is needed is a change of approach. (Coase, 1960, pg. 21).

Dessa forma, Coase propõe a busca de outra abordagem para a resolução dos problemas observados na caracterização da tomada de

decisão nas firmas, e para tanto é necessária a criação de uma base infraestrutural de serviços de apoio, seja internamente às empresas ou externamente através de setores específicos.

O papel dos serviços a partir das premissas de Coase

Como visto, Coase ressalta que as firmas são organizadas para atuarem nos mercados, com o objetivo de diminuir os custos de transação que, durante as negociações econômicas, referem-se aos incorporados por terceiros: “*perhaps the most important adaptation to the existence of transaction costs* (Coase, 1990. P. 40)”. Em seu artigo *The nature of firm* (1937) propõe que as firmas crescerão enquanto for mais barato racionalizar os custos de transação de um determinado produto internamente do que adquiri-lo diretamente no mercado. Para superar as dificuldades e reduzir riscos e custos inerentes à produção de bens e serviços destinados a mercados, os agentes optam por criar outra estrutura, destinada a facilitar o tráfego dos negócios, organização essa que é a empresa (como visto anteriormente), estrutura hierárquica em que se procura harmonizar diversos interesses, ao mesmo tempo em que se diminuem custos de transação. Entre as diferentes técnicas instituídas pelos negociadores com este intuito, alguns serviços ganham relevância considerável, como particularmente as atividades de informação e conhecimento, bem como instrumentos contratuais (Sztajn, 2004, pg. 72).

Sob este ponto de vista, a firma moderna é visualizada como um conjunto de contratos entre agentes especializados, que trocarão informações e serviços entre si, de modo a produzir um bem final. A atuação dos agentes que ocorre interna e externamente à firma é coordenada, motivada por menores custos de transação, pois a relação contratual exige coordenação. Tanto a coordenação do empresário como agente responsável internamente à firma, quanto às relações entre firmas, exigem mecanismos para resolver a questão da divisão dos resultados bem como a respeito dos direitos de propriedade sobre os resíduos, que são parcialmente definidos contratualmente entre os empregados e os acionistas.

Esta estrutura criada para resolver facilitar a negociação e diminuir custos, em sua maior parte é representada por atividades intangí-

veis de serviços pela criação, pela firma produtora ou por agentes externos, de equipes organizadas (prestadores de serviços e fornecedores de recursos) sob o controle de gestão do empresário. Isto se dá porque as organizações econômicas relacionadas estarão centradas em contratos de longo prazo, o que gera uma maior estabilidade da produção e sua distribuição. A visão da firma coasiana levou posteriormente Williamson (1998) a teorizar sobre a formatação eficiente dos contratos, de tal modo que a arquitetura da firma reflita um arranjo que induza os agentes a cooperarem visando a maximização do valor da empresa.

A assim denominada Teoria dos Contratos estabelece quais são os elementos relevantes que permitem a busca de um desenho da arquitetura das organizações. Pressupõe a criação e difusão de atividades de serviços voltadas para a compreensão dos elementos associados à formatação e desenho dos contratos, e outros quesitos ligados à definição de direitos de propriedade sobre os resíduos, formas de monitoramento e cláusulas de ruptura contratual, determinação dos custos de avaliar os preços relevantes, bem como outros custos de desenho, estruturação, monitoramento e garantia da implementação dos contratos.

Sob esta ótica, os custos de transação, por outro lado, podem acarretar prejuízos não só para as partes envolvidas, com reflexos para outras áreas e setores da economia que, embora alheios à relação, de forma indireta podem arcar com tais prejuízos. Rodrigues exemplifica esta questão mostrando uma situação em que um alto custo de transação pode gerar a não execução de um contrato e acarretar efeitos não calculados: “...se uma grande empresa não firma um contrato com outra para a prestação de serviços de informática, por exemplo, os prejuízos são evidentes para as partes (Rodrigues, 2007, pg. 1)”. Se a grande empresa não conseguir obter o serviço de que precisava, a pequena empresa não conseguirá obter a remuneração pelo serviço.

Segundo a idéia de Coase, esses efeitos dos custos de transação, sejam positivos ou negativos, são disseminados pelas cadeias produtivas, a partir dos mútuos inter-relacionamentos entre firmas, repercutindo na economia com maior ou menor intensidade. As relações que envolvem uma cadeia produtiva poderiam ser identificadas como fonte de custos de transação, relacionados com a preparação, desenvolvimento e execução desses vários contratos que necessitariam de ser firmados

para o desenvolvimento da atividade. As cadeias produtivas organizam suas atividades em forma de redes que oferecem seus produtos buscando sinergias inter-organizacionais, e também visando a transferência de tecnologia e de melhoria da qualificação dos diversos elos da cadeia.

Dessa forma, a difusão dos custos de transação na cadeia, multiplica a necessidade da criação de atividades de serviços que permitam efeitos positivos em cadeia. Estes serviços abrangem todos os aspectos de funcionamento de cada firma da cadeia, desde a estrutura para a contratação dos funcionários (seleção, treinamento, contratação, entre outros), passando pelos contratos com fornecedores de insumos e investimentos em capital fixo, de aluguel ou aquisição de imóveis, até eventuais contratos de marketing e de parceria com outras firmas da cadeia. Nesses casos o comportamento cooperativo para o desenvolvimento desta infra-estrutura de serviços, que determina economias de escala na produção destes setores intangíveis, também acarreta em diminuição dos custos de transação, como conceituado pelo autor. Pesquisas empíricas (Sarmiento, 2006) confirmam que as experiências destas relações inter-organizacionais intensas, diminuíram custos de relacionamento na cadeia e trouxeram confiança aos agentes.

Além do mais, como enfatizado por Coase (1937), as mudanças tecnológicas modernas alteram consideravelmente os custos de transação, o que resulta no surgimento de uma nova tipologia de empresas, mais focadas no seu negócio típico. Neste contexto, a adoção da prática de terceirização, que teve maior intensificação após os anos 1980, baseou-se na necessidade da diminuição de custos de transação. Entre os objetivos prioritários da decisão de terceirizar serviços antes produzidos internamente na firma, tem como premissa direcionar a organização da empresa para a execução de atividades que representam especificamente sua atividade principal (*core business*).

Este procedimento visa garantir à organização a preservação de seu domínio sobre o *know-how* que a torna única perante o mercado e seus concorrentes, bem como definir seu posicionamento de mercado, com foco na geração de valor e de vantagens competitivas no mercado. Para tanto, faz-se necessária a constituição de uma estrutura de gerenciamento de forma a administrar os custos de transação da empresa que terceiriza e da atividade terceirizada incorridos no processo, estrutura

esta de serviços, definida a partir de critérios pré-estabelecidos e compartilhados pela direção das partes envolvidas. Esses processos de terceirização muitas vezes levam a rede empresarial composta pela cadeia produtiva a concentrar determinados serviços em uma única empresa, como fornecedora a todas as demais. A rede formada por fornecedores, produtores e terceiros, demanda um gerenciamento coordenado em função das transações que advêm da constituição desta cadeia, para lidar com os custos resultantes (Sarmiento, 2006).

A contribuição de Coase por meio de suas definições sobre as características destes custos tem inspirado o comportamento efetivo das empresas na tomada de decisão, na atualidade, e ainda vem estimulando pesquisas que permitam a determinação e a mensuração dos custos de transação. Uma pesquisa realizada por Sarmiento (2006) junto a uma série de empresas em um estudo de caso sobre o setor de Tecnologia de Informação – que consiste no segmento de serviços que mais tem terceirizado na atualidade – exemplifica a necessidade da ampliação de determinadas funções de serviços já existentes ou da criação de serviços adicionais para a diminuição destes custos. Pesquisas recentes indicam que dependendo da natureza dos serviços fornecidos por este setor, eles tendem à externalização, seja por processos de *insourcing* (empresa terceirizada sob controle acionário da empresa-mãe) ou *outsourcing* (mão-de-obra de fora da empresa, ou seja, mão-de-obra terceirizada, fortemente ligado à idéia de subcontratação de serviços).

Os resultados desta pesquisa salientam alguns aspectos relacionados aos custos de transação – seja para o fornecedor dos produtos do setor ou para o tomador ou demandante – incorridos pela inovação tecnológica referem-se à obsolescência rápida de equipamentos, à renovação do conhecimento e da capacitação, pela gestão do contrato, bem como pela transparência e acuidade das informações. O estudo investiga ainda os componentes mais relevantes dos custos de transação, definindo suas características, impactos e custos relacionados, e coloca as principais origens dos custos de transação relacionados a estes aspectos como (Sarmiento, 2006, pg. 102 e 104):

(i) com relação à inovação tecnológica, para o prestador ou produtor os custos de transação advêm da busca de novas ferramentas e

novos processos (serviços) para maior otimização da produção e da necessidade de reciclagem e treinamento da mão-de-obra. Para o tomador, resultam da falta de percepção da necessidade de atualização (conhecimento) sobre novos processos; (ii) a obsolescência rápida dos equipamentos nas condições de competitividade schumpeteriana exige por parte do prestador a necessidade contínua de adequação e gastos com infraestrutura e a falta de padronização, enquanto que o tomador tem custos devidos à pouca percepção da necessidade de conhecer o parque atualizado e a padronização; (iii) a requisição permanente de renovação do conhecimento e da capacitação internamente à firma produtora, incorre em custos devidos à necessidade contínua de um quadro de profissionais com *expertise* na área e adequados às exigências do mercado, que requer altos níveis salariais e investimentos em treinamento. Estes custos são exemplificados pela maior incidência de taxas tributárias sobre salário-base, por determinadas restrições ao aumento do quadro de efetivo de pessoal, bem como pela sazonalidade de projetos para o fornecimento dos produtos. Os tomadores não sentem a premência de renovação de seus quadros e os custos resultam da necessidade de haver um interlocutor externo para concretizar a transação; (iv) na gestão do contrato, para o provedor os custos advem do estudo sobre a clara definição do escopo dos serviços contratados, quer pela falta de formalização anterior sobre o escopo do serviço, quer pela mudança do escopo do serviço contratado, bem como sobre as garantias e salvaguardas a serem instituídas no contrato. Estes custos são originados quando é constatada a falta de um padrão de gerenciamento dos resultados dos contratos e ainda a falta de uma relação de confiança que gera uma má gestão do contrato. Para o tomador, o que importa não são os custos gerados pela preocupação com escopo, mas sim pela necessidade de soluções contratuais imediatas e de potenciais mudanças ao longo do projeto contratado; (v) os custos gerados pela transparência e acuidade das informações, tanto para o provedor quanto para o tomador, são provenientes à adoção das estratégias de Governança corporativa da empresa ou grupo empresarial.

Um exemplo significativo da institucionalização desta infraestrutura de apoio para a adequação específica da caracterização destes custos para cada espécie de transação econômica, é aqui apresentado

através das Normas Brasileiras de Contabilidade, que incorpora a resolução *NBC T 19.14 - Custos de Transação e Prêmios na Emissão de Títulos e Valores Mobiliários*. Esta resolução objetiva estabelecer: “(...) tratamento contábil aplicável ao reconhecimento, mensuração e divulgação dos custos de transação incorridos e dos prêmios recebidos no processo de captação de recursos por intermédio da emissão de títulos patrimoniais e/ou de dívida” (NBC, 2008, pg. 01).

Estes custos são então definidos como sendo, por natureza, gastos incrementais, já que não existiriam ou teriam sido evitados se essas transações não ocorressem, como: i) gastos com elaboração de prospectos e relatórios; ii) remuneração de serviços profissionais de terceiros (advogados, contadores, auditores, consultores, profissionais de bancos de investimento, corretores, etc.); iii) gastos com publicidade (inclusive os incorridos nos processos de *road-shows*); iv) taxas e comissões; v) custos de transferência; vi) custos de registro, etc. O texto da resolução segue com a determinação da metodologia pela qual estes custos devem ser mensurados, bem como pela forma de representação, em valores monetários, nos Balanços contábeis destas transações.

Na atualidade, a contribuição de Coase relacionada à identificação dos custos de transação para a tomada de decisão nas firmas, passou do campo da teoria para a consideração empírica. Adquire relevância não apenas através da aplicação efetiva da caracterização destes custos, relacionada às especificidades de cada firma, mas também com relação aos estudos voltados para a mensuração contábil, que permita a avaliação financeira desta variável no contexto do processo produtivo e concorrencial. Instituições específicas para a compatibilização dos conceitos contábeis foram instituídas em vários países com o intuito da regulação e estímulo à concorrência econômica.

O pensamento de Schumpeter

Inovação e desenvolvimento econômico

Como visto nas discussões teóricas apontadas anteriormente, as primeiras manifestações das transformações metodológicas que pos-

teriormente inspiraram as idéias dos estudiosos, formaram gradativamente o caminho posterior para a definição de um novo conjunto de conceitos que fazem parte do corpo teórico da economia evolucionista. No início das discussões, desde a década de 1920, os novos conceitos relevantes definidos por Joseph Alois Schumpeter se destacaram neste debate e contribuíram sobremaneira para a elaboração das premissas básicas sobre esta nova visão evolucionista ou neo-schumpeteriana a respeito do comportamento da empresa, mercado e tecnologia.

O pensamento de Schumpeter é muito conhecido, tendo sido debatido e utilizado nas análises econômicas atuais. A abordagem aqui proposta se refere à interpretação da forma de percepção do autor sobre o relevante papel de algumas atividades de serviços para a evolução da empresa e da economia. Nesse sentido, a rápida discussão sobre as premissas globais de suas idéias, como apresentada a seguir, tem como intuito embasar o cenário teórico para esta interpretação.

Schumpeter já havia desenvolvido suas primeiras idéias sobre o sistema econômico, na primeira década do século XX, publicando seu primeiro livro em 1908, quando tinha 25 anos, “A Natureza e a Essência da Economia Política” e, em 1912, “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, cujo objetivo foi determinar as características básicas dos fluxos de atividades econômicas no tempo. Mais tarde, escreveu uma síntese da evolução da ciência econômica e de seus métodos, reunindo as idéias dos economistas Fisiocratas, clássicos e neoclássicos. Vivendo no mesmo período e no mesmo ambiente europeu de Keynes e Bohm-Bawerk, com quem trocou textos e debateu, Schumpeter salientou a necessidade de mudanças nos conceitos teóricos da economia, juntando-se aos debates pós-marginalistas no período, na defesa de algumas visões de Marx e Walras. Desta forma, ele usou os métodos de análise histórica e matemático-econômicos. Sua principal contribuição para a formulação de uma nova abordagem ao desenvolvimento econômico se refere à visão dinâmica do processo capitalista, que acrescentou à idéia do modelo de equilíbrio estacionário geral concebida por Walras e que consistiu numa forma de microfundamentação da macroeconomia.

Schumpeter descrevia o fluxo circular da vida econômica, que constantemente se repete, analogamente ao fluxo circular do sangue em um organismo animal, porém conservando as mesmas condições

estruturais e lucros normais. Nesta visão walrasiana, o crescimento é equilibrado devido ao ritmo de expansão demográfica; os consumidores e produtores ajustam-se às quantidades de demanda e oferta e aos preços de mercado, e não há investimentos além daqueles necessários para manter o crescimento econômico no mesmo nível do demográfico. A concepção mais simples do sistema econômico como um fluxo circular em que todos os produtos produzidos encontram um mercado, implicava em que a demanda está sempre pronta à espera da oferta, não há defasagem entre receitas e despesas e o dinheiro tem apenas o papel de facilitar a circulação de bens e serviços. A tendência de equilíbrio do sistema fornece os meios para a determinação dos preços e quantidades dos bens e serviços, de modo a que se adaptem às condições prevalentes em cada momento de modo contínuo.

Schumpeter (1934, p.61) iniciou sua concepção própria da vida econômica através da percepção de que a idéia de que o fluxo circular e seus canais de circulação se alteram no tempo e deve ser abandonada a analogia com o sistema de circulação do sangue, pois neste último, as alterações são pequenas, de modo que não transformam consideravelmente a estrutura do sistema. Admite mudanças estruturais significativas nas experiências da vida econômica, que não são explicadas através do fluxo circular estático. Fatores exógenos podem ocasionar choques que causam distúrbios neste fluxo circular estacionário, podendo conduzir a flutuações cíclicas. Para o autor, a análise tradicional não é capaz de prever as conseqüências dinâmicas das mudanças que são descontínuas que ocorrem na observação da realidade. Não consegue também explicar a ocorrência de revoluções produtivas determinadas pela tecnologia e os fenômenos que as acompanham que não conduzem ao equilíbrio. Assim na visão do autor, o desenvolvimento econômico deve ser visto como uma sucessão de mudanças estruturais descontínuas nos canais do fluxo circular devidas a mutações endógenas de fatores internos às empresas. A mudança tecnológica, portanto, deve ser entendida como um distúrbio espontâneo e interno que produz uma resposta complexa e não adaptativa às condições vigentes, que deslocará a configuração de equilíbrio prevalecente, de modo descontínuo e permanente (Schumpeter, 1934, p. 62-63).

Esta visão consiste na microfundamentação da macroeconomia e foi desenvolvido posteriormente por Robert Lucas que propõe uma te-

oria econômica que não necessite dos prefixos micro ou macro. A única teoria econômica sólida é a microeconomia e qualquer macroeconomia é apenas uma extensão cômoda da maneira pela qual a microeconomia é aplicada para certos problemas (Lucas, 1987, pg.107-108).

A visão dinâmica de Schumpeter, a partir disso, destaca o papel do empresário, que possui a capacidade de visualizar novas oportunidades, métodos, organizações e mercados, agindo por meio de inovações. Estes projetos ocorrem por meio da realização de ações como: novas combinações de recursos existentes, novos métodos, novas fontes de matérias-primas, nova organização das empresas e dos mercados, novos produtos, com melhor qualidade e menor custo. Essas ações têm como resultado final, transformações estruturais relevantes no sistema econômico como um todo, que levam não ao crescimento estático, mas ao desenvolvimento, ou seja, a produção *per capita* e os níveis de bem-estar não repetem apenas as condições do período, mas a função de produção agregada passa por mudanças estruturais irreversíveis que conduzem ao desenvolvimento.

O dinamismo econômico é mantido por novas empresas que são criadas e crescem através de novas oportunidades, enquanto as empresas antigas que não pode segui-las se retraem. O consumo segue o crescimento e o sistema econômico é conduzido a um desequilíbrio até que a economia passe por um processo de ajustamento, para se adaptar à nova situação, que a conduz à modernização das empresas, à expansão de novos mercados e, finalmente, à racionalização e reconstrução de novas estruturas. A relação entre desenvolvimento capitalista e flutuações cíclicas faz parte dessa nova visão, que define os ciclos de desenvolvimento motivados por ondas de inovações que se sucedem. Estes ciclos são causados, entre outros motivos, pelo uso do crédito por parte do empresário para a efetivação de novas empresas, seguido por um aumento dos juros (que eram zero no sistema estacionário), o que estimula a atividade especulativa e a expansão monetária, paralelamente ao crescimento explosivo (*boom*) das atividades produtivas. Em alguns casos, com o pagamento de empréstimos, novas ondas de inovações chegam a perder sua própria força, o que dá lugar à liquidação de empresas que não podem se manter, à auto-deflação, contração, depressão, até a recuperação, quando um novo ciclo é iniciado com o surgimento de uma outra onda de inovações (Schumpeter, 1934 e 1983).

Assim, a essência do desenvolvimento econômico é moldada por uma estrutura dinâmica, transformadora, desequilibrada, e constantemente em evolução, conceito que foi adotado posteriormente como base para as novas premissas evolucionárias ou neo-schumpeterianas, onde persiste a idéia darwiniana de sobrevivência das empresas que são mais capazes de se ajustarem a esse dinamismo.

O papel dos serviços na interpretação de Schumpeter

A partir desta evolução dinâmica, nos textos de Schumpeter encontram-se implícita ou explicitamente suas idéias sobre o papel dos serviços neste processo de desenvolvimento econômico das empresas e das economias. Para o autor as empresas, no ambiente competitivo em que atuam, não devem basear suas estratégias empresariais de crescimento e maximização dos lucros apenas na variável preço, mas devem se tornar competitivas:

“...através de novas mercadorias, novas tecnologias, novas fontes de oferta, novos tipos de organização (a grande unidade de controle em larga escala) - concorrência que comanda uma vantagem decisiva de custo ou qualidade e que atinge não a fímbria dos lucros e das produções das firmas existentes, mas suas fundações e suas próprias vidas. A eficiência desse tipo de concorrência, perto do outro, é assim como um bombardeio comparado a se forçar uma porta - e é tão mais importante que passa a ser relativamente indiferente saber se a concorrência no sentido comum funciona mais ou menos prontamente; em qualquer dos casos, a poderosa alavanca que, no longo prazo, expande a produção e reduz os preços é feita de outro material” (Schumpeter, 1978: pg. 114).

Dessa forma, o entendimento de como a tecnologia afeta a economia é para ele vital para a compreensão da dinâmica das sociedades contemporâneas, desde que a implementação de novos processos de produção exige a realização de investimentos na esfera da produção, através da renovação tecnológica e inovações. Schumpeter considera o processo de mudança tecnológica como o indutor prioritário do de-

envolvimento capitalista. Ao longo do tempo, a cada onda de investimentos em tecnologia, uma nova onda de inovações é gerada, embora o comportamento dos investimentos tecnológicos não seja linear, mas há uma tendência de crescimento no longo prazo (Schumpeter, 1939, pg. 106).

A visão tradicional, anterior a Schumpeter, sobre o papel exógeno da tecnologia no processo produtivo, considera a indústria manufatureira como a força impulsionadora da economia, pelo fato de serem o *locus* das inovações tecnológicas, enquanto os serviços são passivos. Isto é explicado pelo fato de que os avanços tecnológicos nestas atividades de serviços são dominados e induzidos pelas manufaturas e nesse sentido apenas adotam aquelas inovações e não as induzem (Kon, 2003 e 2004). De modo contrário, o autor tinha uma visão ampla do que seriam mudanças tecnológicas e inovações, ao identificar cinco espécies diferenciadas: inovação no produto, inovação no processo, inovação no mercado, inovação em um novo insumo e inovação organizacional (Schumpeter, 1934, pg.66).

A idéia tradicional, portanto, é refutada pelo autor, quando este define a noção de ondas de destruição criativa, em que a redefinição estrutural das empresas e das economias pode tomar várias formas não usuais. Nesse sentido, a idéia de tecnologia tangível ou de mudanças físicas no produto e nos processos é apenas parte da inovação e são identificadas inovações intensas em atividades de serviços, que induzem o crescimento das manufaturas.

O processo empreendedor, na concepção de Schumpeter, é observado como uma ação continuada que, ao criar novos processos, novos produtos manufaturados, mas principalmente de serviços, destroi a firma que não se submete à nova dinâmica, através da perda de importância no mercado. As empresas inovadoras é que impulsionam as novas solicitações do mercado e ao mesmo tempo, orientam os demais agentes econômicos para as novas preferências dos clientes. Este processo, na concepção de Schumpeter, tratado como “destruição criativa”, orienta os agentes econômicos para as novas preferências dos clientes.

A forma pela qual Schumpeter trata a questão da destruição criadora, como decorrente da introdução no mercado de novos produtos, novos processos, novas formas de administração da produção, mostra

que a motivação do processo está na visão do empresário sobre a possibilidade de auferir lucros monopolistas associados à inovação. Mesmo se temporários, estes lucros estimulam os investimentos em bens de capital e a introdução de novos produtos ou serviços, contribuindo não apenas para o crescimento, mas ainda para o desenvolvimento econômico, através de mudanças estruturais no processo produtivo. A dinâmica produtiva explicada pelo autor através da inovação, além de se referir a processos e formas de produção tecnologicamente novas, introduzidos por meio de máquinas e equipamentos, inclui particularmente investimentos em produtos intangíveis que, como visto, estão relacionados à inovação no processo, no mercado e organizacional.

Neste contexto, o empreendedor é o responsável pela realização das novas combinações, ou seja, pela inovação e segundo Schumpeter, estes novos processos criados podem trazer o estímulo para a geração de outras inovações. O autor salienta que a inovação apresenta uma característica essencial inusitada que é posta em prática e que posteriormente será levada pelo empresário a outros empreendedores do mesmo ramo, ou seja, a inovação se difunde através da imitação (Schumpeter, 1934, pp. 88-89).

Como salienta o autor (1934), a difusão da inovação e a imitação requerem competência e aprendizado ou conhecimento pelos agentes, para absorver os novos códigos introduzidos, de modo que seja possível a percepção sobre que princípios básicos da inovação podem ter mais de uma aplicação específica e ainda sobre a forma pela qual a inovação poderá ser aplicada a novas soluções para situações diversas. Nesse sentido, a idéia intrínseca no pensamento do autor sobre o aprendizado e o conhecimento dos novos códigos, parte da disponibilidade de formação educacional adequada dos agentes, de canais de informações e outros serviços específicos que levem ao acesso e ao entendimento das novas possibilidades de inovação, que apresentam a conotação de novas oportunidades de produção a serem aproveitadas.

Drejer, (2002, p.11) discute que o aprendizado ocorre no processo de inovação e difusão, e este aprendizado potencializa a procura e a capacidade para futuras inovações. No entanto, o aprendizado não é um conceito que foi discutido claramente por Schumpeter, embora ele fale sobre a criação de novo conhecimento em relação à invenção e inova-

ção considerando que este novo conhecimento não é economicamente relevante se a invenção não é levada à utilização na prática.

Assim, as contribuições dos empreendedores são fundamentais, não como tomadores de decisão que buscam o equilíbrio da empresa através da maximização do lucro, mas sim de acordo com a análise do desenvolvimento econômico feita pelo autor, como indivíduos com visão ampla, dispostos a arriscar na incerteza e como investidores também em novos produtos de serviços. Esta disposição do empresário para desafiar o sistema anterior de tomada de decisão, objetiva conseguir a implementação de melhorias nos processos operacionais, criando simultaneamente um novo conjunto de valores para todos os agentes envolvidos, inclusive consumidores. A análise do desenvolvimento econômico de Schumpeter mostra em que ponto o sistema walrasiano de equilíbrio neoclássico não consegue explicar a tendência ao desenvolvimento econômico, limitação esta originada pelo fato de que a tecnologia é considerada exógena ao processo produtivo (Schumpeter, 1934, pg. 62-43).

Um dos pontos principais de referência na avaliação do papel da inovação específica em serviços no contexto da transformação econômica, portanto parte da noção original schumpeteriana sobre as cinco espécies de inovação. Em suma, a inovação é fortemente relacionada ao desenvolvimento econômico que é impulsionado pela emergência descontínua de novas combinações, que são economicamente mais viáveis do que a maneira anterior de conduzir a produção (Drejer, 2002, pg.8).

Entre os serviços que estimulam a dinâmica das mudanças estruturais e que conduzem ao desenvolvimento econômico, Schumpeter concede especial importância às atividades de serviços financeiros, particularmente às creditícias que exercem um papel fundamental para a criação de novas combinações ou inovações. O crédito torna efetiva a rápida distribuição de recursos necessários aos inovadores, possibilitando-lhes mover estes recursos de aplicações menos rentáveis para financiar inovações mais dinâmicas. Sendo a inovação descontínua, que envolve mudança considerável e sendo, no capitalismo competitivo, incorporada em novas firmas, requer grandes gastos prévios à emergência de qualquer renda, e o crédito torna-se um elemento essencial no início do processo. Em uma segunda fase, a quantidade de meios de pagamen-

tos demandada para o processo de desenvolvimento capitalista, vai ser coberta pelos retornos da nova produção, congregada nas instituições financeiras. (Schumpeter 1934, pg. 69).

O conceito original de inovação organizacional está estreitamente relacionado com a necessidade da criação de relacionamentos particulares com sócios, fornecedores, consumidores, autoridades públicas e mesmo competidores. Estas ligações requerem o desenvolvimento de novos serviços que permitam a comunicação entre agentes internos e externos à firma. Embora a idéia original de Schumpeter tenha como base a organização industrial manufatureira este conceito explica também os processos de concentração, gerenciamento e uso da informação, que repercutem na criação de novas atividades e novos setores de serviços, ou seja, na organização da indústria de serviços. Suas idéias mencionam que existem formas de gerenciamento desatualizadas no contexto dos métodos antigos de produção, que impedem que os agentes econômicos partam para o processo de desenvolvimento, o conceito de inovação organizacional, que pode ser ampliado para abranger outras atividades além da organização industrial manufatureira (Drejer, 2002, p.11).

As inovações em serviços se por um lado são demandadas como insumos da produção manufatureira (sistemas de telecomunicação ou de informação, assessoria técnica, entre outros), por outro para seu funcionamento demandam produtos manufaturados (redes físicas de telecomunicações, de informática, entre outros produtos) e dessa forma, é constatada a relevância da indução do desenvolvimento econômico impulsionada pela criação dos serviços (Kon, 2003).

Na atualidade, a aplicação prática do conceito schumpeteriano de atividades não-tangíveis introduzidas pelo empresário inovador, representam mudanças na organização da produção. Podem ser configuradas ou materializadas através dos novos tipos de contratos de transações, contratos de transferência de tecnologia e instrumentos financeiros ou outros (licenças e patentes), instrumentos de pesquisa e desenvolvimento, criação de áreas de conhecimento com especialização legal ou metodológica, *layout* otimizado, sistemas integrados de informação, métodos novos ou substancialmente aprimorados de manuseio e entrega de produtos.

Por sua vez, as mudanças schumpeterianas na esfera de serviços que ocorrem especificamente na estrutura gerencial, dizem respeito à forma de articulação entre suas diferentes áreas ou departamentos, nas normas trabalhistas e conduta no tratamento de Recursos Humanos, em técnicas reformuladas de organização dos processos de negociação e na divulgação interna do conhecimento sobre a firma, por exemplo. A inovação em mercados, diz respeito a serviços destinados ao relacionamento com fornecedores e clientes, como serviços de informação, de manutenção, desenvolvimento de novas aplicações de produtos, entre outros.

No que se refere às propaladas inovações em insumos, a anterior visão de insumos físicos, na forma de matérias-primas, máquinas e equipamentos e outras, é complementada com a percepção das atividades inovativas de serviços, que integram o processo produtivo, imprescindíveis para a reformulação estrutural que conduz a maior produtividade, maior retorno aos investimentos e melhor capacidade de sobreviver à competição do mercado. Nesse sentido, estes insumos de serviços são exemplificados como a criação e ampliação do conhecimento incorporado em universidades e centros de pesquisa para o fornecimento de assessoria desenvolvimento de produtos e outras consultorias, bem como conhecimento agregado em livros, manuais, Internet, softwares, cursos, informações de clientes e fornecedores. Deve ser destacado que estas formas de inovações em serviços acabam por modelar novos agrupamentos produtivos, através da agregação de atividades produtivas afins que resultam na criação de setores de serviços com novos conceitos funcionais em áreas de comércio, turismo, lazer e outras.

Considerações finais

Tem sido discutido na literatura atual sobre as premissas do desenvolvimento econômico, que a aceleração na diversificação e criação de atividades de serviços motivou uma nova visão sobre o papel destas atividades como indutoras das transformações estruturais que diferenciam o crescimento econômico do desenvolvimento, como salientava Schumpeter. Entre as premissas da microeconomia tradicional, as ocu-

pações e setores de serviços eram considerados como desempenhando um papel subordinado, que se torna visível apenas enquanto o setor manufatureiro o for.

A interpretação das idéias de Coase e Schumpeter permite a observação de que a modernização das atividades de serviços, no contexto atual concorrencial das empresas, deve ser visualizada como um novo estágio de transformações estruturais, que tornam estas atividades indutoras do processo de desenvolvimento econômico. O papel dos serviços é mais do que atuar na complementação das atividades manufatureiras, mas antes de tudo é um pré-requisito para o desenvolvimento, ao intensificar a capacidade de inovação, produção, circulação, distribuição e regulação das atividades produtivas no contexto econômico. Assim sua provisão adequada, tanto no ambiente interno quanto externo das firmas, torna-se então um elemento crucial da dinâmica do processo de desenvolvimento das economias.

Abstract

The paper aims to interpret the theoretical reconstruction of the role of service activities in the process of development of the business and the economy, based on the ideas introduced by Joseph Alois Schumpeter and Ronald Coase. It shows that the premises of thought of these authors are part of a different methodological approach to explain some new situations with which the traditional theory could not cope with. Initially, it presented some background theoretical ideas that underlie these authors' contributions and record the advent of modern microeconomic theory. In sequence, the paper interprets the ideas of Coase and Schumpeter about the important role of service activities for the economic development process.

Key-words: services; economic development; transaction costs; innovation.

Referências

ARROW, Kenneth J. *Os Limites das Organizações*. New York: WW Norton, 1974.

- BAIN, Joe Stuenkel. *Barriers to new competition*. Massachusetts: Harvard UP, 1956.
- BAUMOL, William J. Information Technology and Service Sector: A Feedback Process??. In: FAUHAUER, G. (ed.), *Services in Transition. The Impact of Information Technology on the Service Sector*. Cambridge, Mass: Ballinger Pub. Co. 1986.
- BERNARDES, Roberto e ANDREASSI. Tales, *Inovação em serviços intensivos em conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CHAMBERLIN, R. A *Teoria da concorrência monopolística*. Massachusetts: Harvard, 1933.
- CLARK, Colin. *The conditions of economic progress*. London: Macmillan and Co., 1940.
- COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. In: PUTTMAN, Louis and KROZNER, Randall S. *The Economic Nature of the Firm*. Cambridge: Cambridge UP, 1996.
- COASE, R. H. The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics*, October/ 1960.
- COASE, Ronald H. *The problem of social cost. The firm, the market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 40.
- COASE, Ronald H.. *A Natureza da Firma*. In: *Economica*, 4, 1937: 386-405.
- DE NEGRI, J.A. e KUBOTA, L.C. (org). *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*. Brasília: IPEA, 2006.
- DEBONNEUIL, Michèle. L'économie quaternaire, nouveau modèle de croissance et réponse immédiate à la crise, em Godet, M.; Durance, P. et Mousli, M., (eds) *Créativité et innovation dans les territoires*. Paris : Documentation Française, 2010.
- DREJER, Ina. *A Schumpeterian Perspective on Service Innovation*. Copenhagen: DRUID Working Paper No 02-09, 2002.
- FISHER, A. G. B. "Primary, Secondary and Tertiary", em *Economic Record*. USA, junho/1939.
- GALLOUJ, Fajj and DJELLAL, Faridah. *The Hand book of Innovation and Services*. Northampton: Edward Elgar Pub, 2010.
- HATT, Paul and FOOTE, Nelson. On the expansion of the tertiary, quaternary, and quinary sectors, em *American Economic Review*, 1953
- KON, Anita, *A produção Terciária: caso paulista*. São Paulo: Ed. Nobel, 1992.
- KON, Anita. Atividades Terciárias: induzidas ou indutoras do desenvolvimento

- to econômico?. In: FERRAZ, J.C., CROCCO, Marco e ELIAS, L.A., *Liberalização econômica e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Futura, 2003.
- KON SZTAJN, Rachel. Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados. São Paulo: Atlas, 2004 SZTAJN, Rachel. Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados. São Paulo: Atlas, 2004, Anita. *A Economia de Serviços*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.
- KON, Anta. Serviços de conhecimento: uma agenda para a indução do desenvolvimento econômico. In: BERNARDES, Roberto e ANDREASSI, Tales, *Inovação em serviços intensivos em conhecimento*. São Paulo: Saraiva, São Paulo, 2007.
- LUCAS, R. E. Jr. *Models of Business Cycles*. Oxford: Oxford Blackwell, 1987.
- McKEE, David L. *Growth, Development and the Service Economy in the Third World*. New York: Praeger, 1988.
- NBC – Normas Brasileiras de Contabilidade. Resolução Conselho Federal de Contabilidade -CFC Nº 1.142: *Custos de Transação e Prêmio na emissão de títulos e valores mobiliários*. Brasília: CFC, 2008.
- PORAT, Marc Uri. *The Information Economy: Definition and Measurement*. Washington, D.C: National Science Foundation, 1976.
- ROBINSON, Joan. *A Economia da concorrência imperfeita*. Londres: Macmillan, 1933.
- RODRIGUES, Sabina. *Redução dos custos de transação dentro de uma cadeia produtiva*. São Paulo: Jurisway, 2007. www.jurisway.org.br me 30/06/2011.
- SARMENTO, Christiana Lauer. *Terceirização e custos de transação: as perspectivas do prestador de serviços de TI - um estudo de caso*. Belo Horizonte: FEAD-Minas, 2006 .
- SCHUMPETER, Joseph Alois. A. *Business cycle*. New York: McGraw-Hill, 1939.
- SCHUMPETER, J. A. *The theory of economic development*. N. York: Harter & Brothers, 1934.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. RJ: Fundo de Cultura, 1961.
- SCHMOOKER, Jacob. *Invention and economic growth*. Harvard: Harvard

UP, 1966.

SRAFFA, P. As leis dos rendimentos sob condições competitivas. In: *Economic Journal*, 1926.

SZTAJN, Rachel. Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados. São Paulo: Atlas, 2004

TEBOUL, James. *Services is Front Stage. Positioning services for value advantage*. New York: INSEAD, Palgrave Macmillan, 2006.

TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas Tecnológicos e Teorias Econômicas da Firma. In: *Revista Brasileira de Inovação*, Volume 4 Número 1 Janeiro / Junho, 2005

WILLIAMSON, Oliver.E. *As instituições econômicas do capitalismo*. Londres: Free Press, 1998.

Notas:

¹ (Galluji & Djellal, 2010, Teboul, 2006; Scherer, 2005; Kon, 2004; De Negri e Kubota, 2006; Tigre, 2005; Bernardes, 2007).

² Outras abordagens marxistas que envolvem Trabalho Produtivo e Não Produtivo, não são objeto de tratamento neste artigo. Para maiores detalhes sobre este aspecto ver Kon (1992 e 2004).

³ Nesse contexto parte da diferenciação do produto e do mercado é proporcionado por atividades de serviços que definem vantagens superiores de empresas no contexto concorrencial. Na atualidade, por exemplo, a diferenciação de produtos é definida por serviços de manutenção do produto, de *marketing*, de fornecimento de linhas de crédito próprio, entre outros.

Vinte anos de Mercosul: uma nota

Hoyêdo Nunes Lins*

Resumo

Este artigo ocupa-se do Mercosul, que completou vinte anos em 2011, argumentando que sua trajetória exibiu uma crescente diferenciação entre os países membros. O Brasil fortaleceu a sua importância econômica nesse processo, em parte refletindo as históricas assimetrias existentes na região. O texto começa com uma apresentação e discussão de dados sobre o comércio dentro do Mercosul e os investimentos estrangeiros diretos, objetivando caracterizar as diferenças entre as décadas de 1990 e 2000. Depois, na sequência de uma breve exposição de alguns termos do debate teórico sobre os reflexos espaciais dos processos de integração regional, o artigo focaliza as mudanças nos padrões produtivos e a concentração industrial no Mercosul, considerando as esferas tanto internacional quanto inter-regional.

Palavras-chave: Mercosul; indústria; desigualdades.

Classificação JEL: F15, R11, N96.

Introdução

Março de 1991 foi o mês da assinatura do Tratado de Assunção, que formalizou o propósito de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai sobre a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Acelerar o desenvolvimento econômico nesses países era o objetivo mais geral da iniciativa, conforme declarado pelos signatários no preâmbulo do documento. Para estes, os processos em curso na economia mundial, especialmente “a consolidação de grandes espaços econômicos” (TRA-

*Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: hnlins@cse.ufsc.br

TADO..., 1991, p. 1), mereciam uma reação à altura do seu significado. Refletindo o interesse numa condizente inserção internacional, o Tratado expressaria o entendimento de que a integração era “uma resposta adequada a tais acontecimentos” (ibid.).

O processo que conduziu a esse Tratado abrangeu, nos anos 1980, o término de longos regimes autoritários na região, como na Argentina e no Brasil, e o aumento da cooperação entre tais países, cuja rivalidade é histórica. Representaram passos essenciais o Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), assim como a Ata de Buenos Aires (1989). Esse encadeamento resultou em importante acréscimo à experiência latinoamericana de integração e gerou expectativas em subcontinente sempre confrontado com o desafio do desenvolvimento, sendo ilustrativa a atenção da mídia de alcance internacional já nos primeiros anos do Mercosul (REMMAPING..., 1996). A abertura para novos membros estimulou essa atenção: Bolívia e Chile tornaram-se Estados Associados do Mercosul em 1996, seguidos do Peru em 2003 e de Colômbia e Equador em 2004; em 2006 foi assinado o Protocolo de Adesão da Venezuela.

Este artigo, concebido como um ensaio, aborda alguns aspectos da trajetória cumprida pelo Mercosul, tendo como inspiração a evocada assertiva dos signatários do Tratado de Assunção sobre o envolvimento de seus países na dinâmica internacional então observada: para os presidentes, como sugerido no documento, a integração deveria propiciar uma melhora coletiva nessa participação. O foco é, ao lado do percurso da integração em si, a questão dos reflexos desse processo no conjunto dos países fundadores do Mercosul. Dois ângulos são explorados: um de cunho macroeconômico, privilegiando questões de comércio intrarregional e de investimentos estrangeiros diretos, o outro voltado à, por assim dizer, dimensão espacial dos reflexos da integração, focalizando, por exemplo, a geografia das atividades produtivas.

Mercosul: *belle époque*, “quase réquiem” e depois

Na ótica deste ensaio, o período compreendendo o final dos anos 1990 e o começo dos 2000 representou a passagem entre o que se pode

chamar, de maneira obviamente estilizada, *belle époque* e “quase réquiem” do Mercosul. No plano internacional, parte da segunda metade daquela década registrou turbulências econômicas que afetaram os países do Cone Sul, em particular o seu comércio externo. Mas sobressaiu, na aludida transição, o aprofundamento da crise argentina em 2001, reflexo de deterioração da conjuntura no país vizinho que levou ao abandono das políticas monetária e cambial observadas na vigência do Plano de Conversibilidade, de 1991. Na tabela 1, essa crise transparece na coluna do subperíodo 1998-2003.

Teve influência nesse quadro, certamente, a maxidesvalorização da moeda brasileira no início de 1999. Após anos de moeda apreciada, sob o signo do Plano Real, essa mudança afetou fortemente o comércio externo brasileiro e, por extensão, as relações no âmbito do Mercosul. Não faltou quem considerasse a decisão do Brasil como representativa, em termos práticos, de nada menos que a implosão do Mercosul: “[s]e isso não ficou claro para os argentinos em um primeiro momento, quase dois anos de recessão e de um claro processo de desindustrialização fizeram com que os sonhos do Mercosul virassem fumaça” (BARROS, 2001, p. B2).

Tabela 1

Países do Mercosul e América Latina: crescimento do PIB entre 1971 e 2008
(em taxas de variação % anual)

Períodos	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2008	Subperío. 1998-2008		Duas décadas de integração 1990-2008
					1998-2003	2004-2008	
Argentina	2,8	-1,0	5,0	3,0	-1,3	8,4	3,8
Brasil	8,6	2,3	2,0	2,9	1,5	4,6	2,5
Paraguai	8,8	3,1	3,2	2,3	0,3	4,8	2,7
Uruguai	2,7	0,4	3,9	2,6	-2,1	8,5	3,1
A. Latina ^a	5,6	1,3	3,3	3,2	1,4	5,3	3,2

Nota a: 19 países. Fonte: elaboração do autor com base em CEPAL (2010c)

Escrevendo no calor dos acontecimentos, Ferrer (2000) assinalou que aqueles processos “debilitaram ainda mais a prioridade estratégica que a relação bilateral teve, para os dois países, nas propostas fundado-

ras” (p. 212). O comentário referia-se aos acordos entre os presidentes Alfonsín e Sarney nos anos 1980, que previam iniciativas desvinculadas do Consenso de Washington e uma defesa conjunta dos interesses de seus países nos foros internacionais. Mais do que convergência entre as políticas externas, isso implicaria “um estilo de divisão internacional do trabalho no interior do espaço comum. Daí a estratégia de *integração intraindustrial* dos setores líderes (...)” (p. 211 – itálico no original). Essa intenção acabou alterada nas presidências seguintes, de Menem e Collor. Com a Ata de Buenos Aires, de julho de 1989, a integração setorial intraindustrial deu lugar, como vetor do movimento, à liberalização linear e automática do comércio, sendo a condução do processo assumida de vez pelo mercado.

Nesse contexto, a mencionada desvalorização do real potencializou os atritos e a desconfiança, sobretudo na Argentina. Daí que, como assinala Bouzas (2009), “desde a mudança de século a agenda bilateral tem se concentrado em administrar focos de conflito econômico e extraviou seu sentido de direção estratégica” (s/p). Os motivos não são fortuitos: os efeitos nas exportações para o Brasil sinalizaram na Argentina, de algum modo, o caminho de uma especialização em *commodities*, refletindo suas vantagens comparativas, o que significaria uma “reprimarização” inaceitável.

Numa sequência dramática, a deterioração das condições macroeconômicas no país vizinho culminou na desvalorização do peso. Isso veio junto com medidas drásticas como o congelamento dos depósitos bancários e a limitação dos saques (*corralito*), provocando generalização das situações de insolvência. As reações populares se intensificaram, com saques em lojas e ataques a bancos, em atmosfera na qual as tarifas de importação foram marcadamente alteradas: para estimular o crescimento econômico, no começo de 2001, o governo argentino reduziu a tarifa para bens de capital e aumentou a dos bens de consumo, uma iniciativa acompanhada por Paraguai e Uruguai a despeito da contrariedade do Brasil.

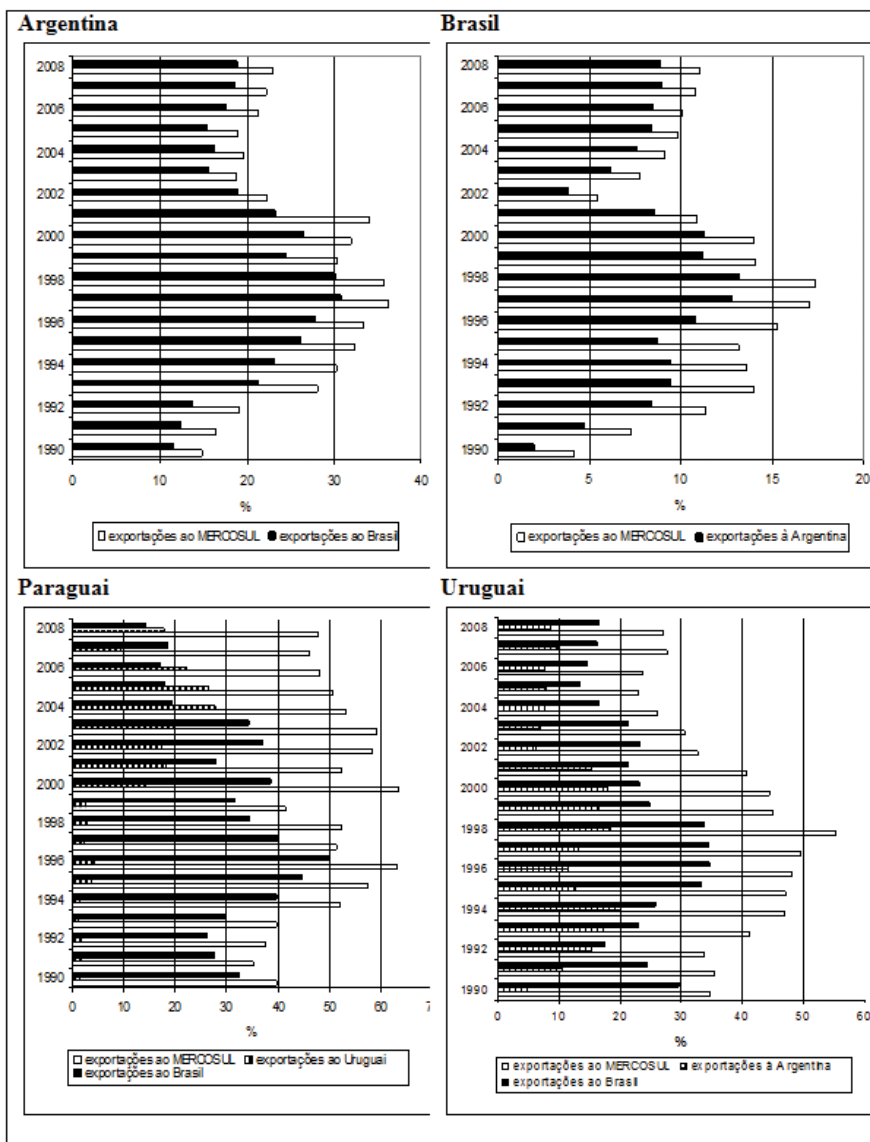
Entretanto, como estampado na tabela 1, os anos posteriores ao fim do Plano de Conversibilidade registraram destacado crescimento econômico na Argentina. No mesmo período, empresas brasileiras intensificaram sua projeção no exterior, adquirindo ativos e se instalando

em diferentes países, incluindo nos Estados Unidos (BENSON, 2004). Essas investidas ocorreram, todavia, principalmente no Mercosul: empresas transnacionais brasileiras – ilustrando o que a CEPAL (2006) chamou de “translatinas” – entraram na Argentina em distintos setores, atraídas pelos novos preços relativos naquele país, um processo que se prolongou e aprofundou no decorrer de boa parte dos anos 2000.

Para bem caracterizar a sequência de *belle époque*, “quase réquiem” e o percurso subsequente da integração regional, em sintonia com a intenção de explorar a questão dos reflexos do processo nos integrantes do bloco, é útil recorrer ao duplo ângulo do comércio intrarregional e dos investimentos externos diretos.

A figura 1 mostra, com dados para o período entre 1990 e 2008, a participação das exportações intrarregionais nas exportações totais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além dos principais destinos no interior da região em cada caso. Observa-se que, no início da trajetória do Mercosul, essa participação foi crescente para todos, o final dos anos 1990 registrando as incidências mais elevadas. Nos anos 2000, todavia, a importância do Mercosul para essas exportações sofreu alteração. Na Argentina, a proporção recuou para menos de 20%, e no Brasil, para cerca de 10%. Também no Paraguai e no Uruguai houve redução, embora em escalas muito diferentes: o Mercosul ainda respondeu por metade das vendas externas paraguaias e por cerca de 30% das uruguaias até 2008. O Brasil tem figurado como principal mercado dessas exportações na região.

Figura 1
 Exportações de bens totais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: participação das vendas para o Mercosul e mercado(s) mais expressivo(s) do bloco – 1990-2008



Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000a) para os períodos 1990-1994 e 1996-98, de CEPAL (2002) para o ano de 1999 e de CEPAL (2010a) para o ano de 1995 e o período 2000-2008

Cabe assinalar que esse crescimento do comércio intrarregional ensejou estudos interessados em problemas de desvio de comércio no Mercosul. A expressão refere-se ao tipo de resultado dos processos de integração expresso em substituição, no atendimento à demanda regional, de produtores externos ao bloco mais eficientes por produtores internos menos eficientes, porém favorecidos pela liberalização comercial interna e a proteção alfandegária vis-à-vis o resto do mundo (BALASSA, 1964). Por beneficiar a menor eficiência, o desvio de comércio representa, assim, um resultado negativo da integração.

Esse assunto mostra-se controverso em relação ao Mercosul. Yeats (1998) apontou a ocorrência desse efeito, dizendo que o crescimento das trocas intrabloco envolveu produtos que não refletiam as vantagens comparativas dos países exportadores. Assim, produtores externos mais eficientes teriam amargado “deslocamento” no mercado regional. Essa conclusão foi, todavia, problematizada por Nagarajan (1998): haja vista que o crescimento do comércio intrarregional deu-se concomitantemente ao das importações oriundas de outros países – no Cone Sul, a integração regional evoluiu lado a lado com uma abertura comercial generalizada, como observado na Argentina e no Brasil –, seria “difícil aceitar a conclusão de que o Mercosul tem se mostrado associado a um nível significativo de desvio de comércio” (NAGARAJAN, 1998, p. 27). Trabalhos mais recentes também não corroboram sem restrições os resultados de Yeats: estimando equações gravitacionais para dados em painel, considerando um intervalo de mais de duas décadas (1980-2002), Morais e Bender (2006) assinalam que os resultados sobre desvio de comércio no Mercosul são inconclusivos.

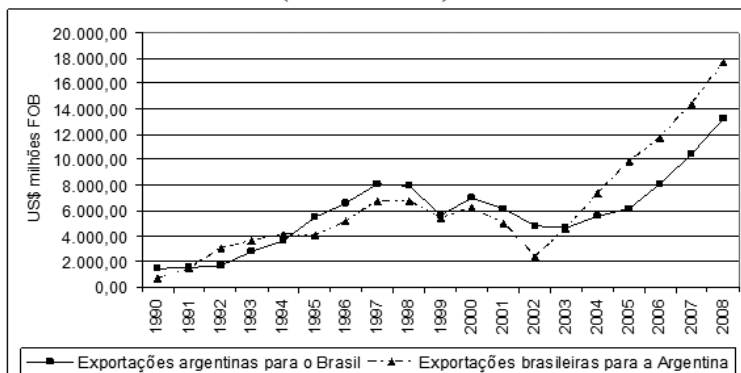
A figura 1 também mostra que é bastante variável a importância do Mercosul como destino das exportações dos países membros. No Brasil, 17,4% foi o máximo (em 1998) de participação das exportações regionais nas totais durante o período observado, contra 36,3% na Argentina em 1997, 55,3% no Uruguai em 1998 e 63,5% no Paraguai no ano 2000. Ou seja, o Mercosul tem representado coisas distintas para esses países em termos de mercado. Tal fato constitui, em si mesmo, um importante aspecto das grandes assimetrias que crivam esse processo de integração.

Vale aproximar um pouco mais o olhar do comércio entre somente Argentina e Brasil, pois o peso relativo de ambos “confere à relação

bilateral (...) uma influência significativa na evolução do sistema sub-regional e nas perspectivas da integração na América do Sul” (FERRER, 2000, p. 205). Considerá-los especificamente tem, assim, o sentido de privilegiar o “eixo” dessa integração regional.

Conforme indicado na figura 2, observa-se que as exportações argentinas ao Brasil cresceram de quase US\$ 1,5 bilhão em 1991 para US\$ 3,6 bilhões em 1994, mais que dobrando nos anos de preparação do Mercosul. Vitalidade semelhante ocorreu no sentido contrário, pois o Brasil vendeu à Argentina quase US\$ 1,5 bilhão em 1991 e US\$ 4,1 em 1994. Os saldos brasileiros foram positivos na primeira metade dos anos 1990, mas ocorreu inversão após o Plano Real, com a vinculada política de câmbio: a valorização da moeda brasileira possibilitou importantes resultados comerciais ao país vizinho. A queda nas vendas argentinas para o Brasil foi pronunciada em 1999, ano da maxidesvalorização do real, porém os números se contraíram ainda mais logo depois. Refletindo a crise daquele país, 2003 registrou US\$ 4,7 bilhões de exportações argentinas, pouco mais da metade do valor de 1997. Também representativo foi o declínio no lado brasileiro: as vendas à Argentina recuaram para US\$ 2,3 bilhões em 2002, o segundo menor desde a assinatura do Tratado de Assunção.

Figura 2
Comércio bilateral Argentina-Brasil no período 1990-2008: exportações de bens totais (US\$ milhões FOB)



Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000a) para os períodos 1990-1994 e 1996-98, de CEPAL (2002) para o ano de 1999 e de CEPAL (2010a) para o ano de 1995 e o período 2000-2008

Desde então, pelo menos até 2008, quando eclodiu a crise financeira ligada ao estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, as exportações mútuas cresceram rapidamente. Mas isso ocorreu com acúmulo de superávits pelo Brasil, justificando a conclusão de que esse país “não tem cumprido o papel de ‘motor’ das vendas externas de Argentina, Uruguai e Paraguai (...)” (MARKWALD, 2005, p. 25), como seria de esperar pelas diferenças de tamanho entre os mercados nacionais. Durante grande parte dos anos 2000, em que pese “a paridade peso/real (...) [ser] claramente favorável à Argentina, o sistema produtivo [desse país] não (...) [pareceu] capaz de reverter a falta de competitividade de cada ramo industrial com respeito (...) [ao Brasil]” (GIGLIANI; JUNCAL, 2007, p. 17).

Sintomaticamente, essa década foi plena de iniciativas unilaterais que criaram dificuldades para o comércio entre ambos, principalmente no marco da crise financeira global. Por exemplo, em abril de 2009, a Argentina, numa repetição da providência tomada no mês de março, aumentou o regime de licenças não automáticas de importação, atingindo produtos que tinham representado 1/5 das vendas brasileiras no ano anterior. Isso sugere o quanto o comércio bilateral é questão sensível na Argentina, para quem o Brasil sempre foi o mais importante mercado regional. A recíproca é verdadeira, mas, enquanto o Brasil chegou a receber (em 1997) quase 31% de todas as exportações argentinas de bens, o país vizinho nunca canalizou, no período observado, mais do que 13% das vendas brasileiras. Quer dizer, o mercado brasileiro tem sido muito mais representativo para a Argentina do que o mercado argentino tem sido para o Brasil, uma desigualdade que, nos anos 1990, concentrou boa parte do debate naquele país sobre a chamada “Brasil dependência” (CHUDNOVSKY *et al.*, 1996).

Seja como for, a integração produziu importantes resultados comerciais na Argentina e no Brasil, talvez principalmente nos anos 1990. Na Argentina, a política de abertura comercial e a estabilização dos preços dinamizaram a demanda, o que foi aproveitado pelo Brasil. Neste, a estabilização dos preços combinada à política cambial repercutiu nas exportações argentinas, que inclusive exibiram maior qualidade produtiva comparativamente ao elenco global das vendas externas daquele país.

Mesmo assim, as pautas de ambos nas vendas bilaterais permaneceram distintas quanto ao conteúdo tecnológico e ao valor agregado de alguns dos principais produtos. Como indica a tabela 2, com dados para 2009, é comparativamente mais forte nas exportações brasileiras a incidência de produtos oriundos de indústrias de média e alta tecnologia – conforme classificação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (p. ex. OECD, 2005) –, como as dos grupos VI, XVI e XVII da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM): pela ordem, “Produtos das indústrias químicas ou conexas”, “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes” e “Material de transporte”.

Tabela 2
Cinco principais grupos de produtos nas exportações e importações brasileiras no Mercosul em 2009 – Grupos de Produtos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)

Exportações brasileiras para	% do total	Importações brasileiras de	% do total
Argentina		Argentina	
V Produtos minerais	12,0	II Produtos do reino vegetal	15,3
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	9,4	V Produtos minerais	11,8
XV Metais comuns e suas obras	9,0	VI Produtos das indústrias químicas ou conexas	8,4
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	21,4	VII Plásticos e borrachas e suas obras	7,5
XVII Material de transporte	27,9	XVII Material de transporte	38,6
<i>Total</i>	<i>79,7</i>	<i>Total</i>	<i>81,6</i>
Paraguai		Paraguai	
IV Prod. das indústr. aliment. bebidas	11,3	I Animais vivos e produtos do reino animal	3,9
V Produtos minerais	12,2	II Produtos do reino vegetal	66,6
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	20,5	IV Prod. das indústr. aliment. bebidas	4,6
VII Plásticos e borrachas e suas obras	8,3	VII Plásticos e borrachas e suas obras	6,7
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	16,1	XI Matérias têxteis e suas obras	4,7
<i>Total</i>	<i>68,4</i>	<i>Total</i>	<i>86,5</i>
Uruguai		Uruguai	
V Produtos minerais	19,1	I Animais vivos e produtos do reino animal	16,8
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	8,9	II Produtos do reino vegetal	41,2
VII Plásticos e borrachas e suas obras	8,3	III Gorduras e óleos animais ou veget.	4,1
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	14,2	VI Prod. das ind. químicas ou conexas	7,8
XVII Material de transporte	15,5	VII Plásticos e borrachas e suas obras	14,1
<i>Total</i>	<i>66,0</i>	<i>Total</i>	<i>84,0</i>

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) - www.mdic.gov.br/sitio/interma/interna.php?area=5&menu=2081.

De fato, grande parte das principais vendas brasileiras à Argentina naquele ano implicou material de transporte (28%), um grupo com caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e elétricos (superando 21%) e produtos minerais (12%). Nas importações brasileiras, foi considerável a presença de veículos automotores e suas peças/componentes (39%) – a origem argentina refletindo estratégias de complementaridade produtiva e de articulação comercial em nível setorial e mesmo de firma –, mas também se destacaram itens dos grupos II e

V, pela ordem, “Produtos do reino vegetal”, principalmente cereais e oriundos da indústria de moagem, com 15%, e “Produtos minerais”, sobretudo combustíveis, óleos e ceras minerais, com quase 12%.

Essa assimetria caracteriza o comércio brasileiro com todos os parceiros do Mercosul, e é ainda mais forte na relação com o Paraguai e o Uruguai. No tocante ao primeiro, quase metade do valor exportado pelo Brasil incidiu nos grupos V, VI e XVI (pela ordem, “Produtos minerais”, “Produtos das indústrias químicas ou conexas” e “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes”), e o valor importado concentrou-se (67%) em “Produtos do reino vegetal”. Quanto ao Uruguai, perto de metade das vendas brasileiras incidiu nos grupos de “Produtos minerais” e de “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes”, acompanhados do Grupo XVII (“Material de transporte”), enquanto as importações se desdobraram, em quase 60% do total, entre os grupos I e II (“Animais vivos e produtos do reino animal” e “Produtos do reino vegetal”, na sequência).

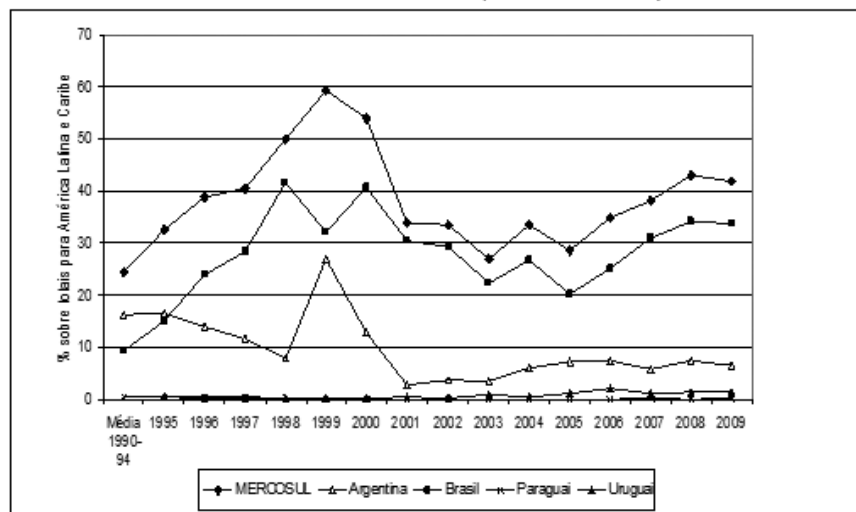
Os investimentos estrangeiros diretos (IED) também outorgam sentido à afirmação de que as realidades dos anos 1990 e 2000 apresentaram-se de forma bastante contrastada no Mercosul. Seu crescimento mostrou-se forte na primeira década, a Argentina despontando como destino na primeira metade e o Brasil liderando amplamente na segunda parte, período em que esse país chegou a canalizar, no ano 2000, cerca de $\frac{3}{4}$ do total dirigido ao bloco (Tabela 3). A região destacou-se também comparativamente, pois, conforme mostrado na figura 3, os IED a ela dirigidos aproximaram-se, em 1999, de 60% do total para o conjunto de América Latina e Caribe.

Tabela 3
América Latina e Caribe e países do Mercosul: entradas líquidas de investimentos estrangeiros diretos – 1990-94 – 2009 (US\$ milhões)

Anos	Territórios A. Latina e Caribe	Mercosul				
		Total	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990-94 (média)	18.220	4.472	2.971	1.703	98	...
1995	32.182	10.450	5.279	4.859	155	157
1996	46.643	18.096	6.513	11.200	246	137
1997	69.404	28.140	8.094	19.650	270	126
1998	76.727	38.483	6.150	31.913	256	164
1999	89.044	52.894	23.988	28.576	95	235
2000	80.709	43.574	10.418	32.779	104	273
2001	73.672	25.004	2.166	22.457	84	297
2002	56.542	18.943	2.149	16.590	10	194
2003	45.256	12.239	1.652	10.144	27	416
2004	67.581	22.641	4.125	18.146	38	332
2005	74.452	21.214	5.265	15.067	35	847
2006	74.395	25.907	5.537	18.782	95	1.493
2007	111.852	42.589	6.473	34.585	202	1.329
2008	131.938	56.734	9.726	45.058	109	1.841
2009	76.693	32.167	4.895	25.949	184	1.139

Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000b) para o período entre 1990-1994 e 1998, e de CEPAL (2010b) para o período entre 1999 e 2009. Obs.: (...) dado não disponível

Figura 3
Países do Mercosul: participação nos totais de investimentos estrangeiros diretos América Latina e Caribe (1990-94 – 2009)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de CEPAL (2000b) para o período entre 1990-1994 e 1998, e de CEPAL (2010b) para o período entre 1999 e 2009

Na Argentina, em que pese a influência da própria dinâmica da integração, a atração refletiu o surto de privatizações e a estabilização, ambas ligadas às reformas estruturais realizadas naquele país no bojo do mencionado Plano de Conversibilidade. Entre as atividades alvos desses investimentos registraram-se, além dos serviços privatizados (eletricidade, telefonia) e outros serviços (hotelaria, distribuição), setores industriais como o automotivo. Em meados dos anos 2000, a CEPAL (2006) apontou as manufaturas baseadas em recursos naturais e os combustíveis, e ainda os serviços de engenharia, entre os principais setores de atração de IED no país vizinho.

No Brasil, os fluxos posteriores a 1994 superaram amplamente tanto os do começo daquela década como os dos anos 1980. Laplane e Sarti (1997) sublinharam o papel das reformas estruturais brasileiras nesses movimentos e apontaram como focos mais importantes os serviços privatizados e atividades industriais como as do complexo automotivo. Na década de 2000, sobressaíram a produção de manufaturas baseadas em recursos naturais, assim como a de peças de automóveis e a aeronáutica, e também os combustíveis e a mineração (CEPAL, 2006).

Nos anos 2000, a participação do Mercosul nos IED para América Latina e Caribe caiu para nível consideravelmente inferior ao observado no final dos 1990. Isso é fato no que concerne tanto à Argentina como ao Brasil. Em termos absolutos, porém, os resultados brasileiros mantiveram-se expressivos: em 2007 e 2008 entraram nesse país, pela ordem, US\$ 34,6 bilhões e US\$ 45,1 bilhões, com superação do pico de 2000. As condições mostraram-se distintas na Argentina, onde não houve sequer aproximação ao valor mais alto da década de 1990.

O setor automotivo, impulsionado pelas vendas internas, destacou-se nesses investimentos, relativamente à produção tanto de veículos como de autopeças. Mas, em contraste com os anos 1990, quando aumentar a capacidade produtiva era o foco principal, nos 2000 foi a modernização das estruturas produtivas e o desenvolvimento e lançamento de novos produtos que figuraram como objetivos centrais (CEPAL, 2010b).

Essa proeminência do setor automotivo não deve surpreender, pois suas empresas mais importantes apostaram na complementaridade produtiva e na divisão espacial do trabalho em nível macrorregional.

Isso sugere que, já nos seus primeiros passos, a integração afetou as novas decisões de investimento e localização de fábricas, influenciando, portanto, as mudanças protagonizadas por essa indústria desde os anos 1990 no Brasil e na Argentina. De fato, as “maiores montadoras, que planejavam ter plantas de montagem em ambos os países por volta do ano 2000, começaram a racionalizar a produção de veículos e (...) a se abastecer em componentes importantes a partir de uma única localização em cada país” (HUMPHREY; MEMEDOVIC, 2003, p. 13). Ou seja, as estratégias incluíam, além da atualização dos modelos, também a integração das plantas em unidades de negócios com escala macrorregional (MARINELLI, 1998), sendo o principal estímulo os benefícios outorgados pela especialização dos produtos e pela complementação das linhas de produção tanto de peças como de componentes (QUEIROZ; CARVALHO, 1999).

As relações comerciais refletiram essas estratégias. Veículos fabricados na Argentina tiveram ampliadas as suas vendas no Brasil, e o país vizinho passou a figurar como importante destino das exportações brasileiras nesse setor. Os reflexos perduraram, pois predominam atualmente no Brasil “fabricantes europeus especializados em automóveis compactos e orientados ao mercado interno e sub-regional (...)” (CEPAL, 2010b, p. 128 – sublinhado na citação). A situação presente no comércio entre Argentina e Brasil é indicativa de como as empresas passaram a explorar as possibilidades criadas pela integração. Em 2009, por exemplo, Material de Transporte – basicamente automóveis, tratores e seus acessórios e partes – foi o grupo de produtos que concentrou o maior valor individual exportado bilateralmente: US\$ 4,35 bilhões pela Argentina e US\$ 3,57 bilhões pelo Brasil (cf. www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081), a melhor ilustração de comércio intraindustrial no Mercosul.

Assinale-se que, embora sem realmente comprometer o intercâmbio, a desvalorização da moeda brasileira em 1999 afetou a estrutura que vinha tomando corpo no Mercosul. A atratividade naturalmente exercida pela dimensão do mercado brasileiro foi potencializada pela grande e brusca alteração cambial, fazendo com que numerosas em-

presas multinacionais, “automotrizes e de autopeças, se instalassem no Brasil (...). Esta situação contribuiu para acirrar as assimetrias (...) neste setor entre a Argentina e o Brasil” (BEKERMAN; MONTAGU, 2009, p.144-145).

*
* *

Seja pelo ângulo do comércio intrarregional ou dos investimentos estrangeiros diretos (IED), o percurso do Mercosul apresenta-se sinuoso. Um período inicial capaz de gerar otimismo deu lugar a uma conjuntura que fez pensar em crise terminal do processo de integração, os anos subsequentes, ao longo da década de 2000, exibindo a recorrente necessidade de administrar conflitos derivados de, entre outras coisas, percepções sobre desvantagens. Esse aspecto remete ao problema das repercussões da integração nos países membros. Na trajetória cumprida, a intenção dos signatários do Tratado de Assunção – de que ocorresse uma melhora coletiva na participação desses países na dinâmica internacional – acabou confrontada, entre outros aspectos, pela crescente e diferenciada posição do Brasil como destino de IED e pelo fato de que, para esse país, é comparativamente muito menor a importância das trocas intrarregionais, refletindo uma maior projeção mundial em termos comerciais. Assim, se de fato houve avanços em termos de inserção internacional nesse período, como se pretendia, isso diz respeito sobretudo ao Brasil, de modo aparentemente incontroverso, um resultado com implicações no plano das assimetrias e desigualdades no seio do Mercosul.

Integração regional e desigualdades socioespaciais

Nesta seção exploram-se aspectos do que se pode chamar de reflexos espaciais da integração regional, uma problemática que, como assinalam Calfat e Flores Jr. (2001), permaneceu fora do foco principal dos estudos sobre o Mercosul pelo menos durante a década de 1990. Primeiramente sistematizam-se, de forma breve, alguns elementos do

debate teórico sobre o assunto. Em seguida, focaliza-se o Mercosul, lançando mão de estudos realizados por distintos pesquisadores.

Contornos do debate teórico

A distribuição dos efeitos da liberalização comercial e da uniformização do comércio com terceiros mercados, dois pilares da formação de blocos de países, é uma questão chave no debate sobre integração regional. A natureza e a intensidade desses efeitos costumam influenciar a própria trajetória da integração. É assim com a concorrência: onde o impacto for mais adverso, pode ocorrer atrofia ou até desaparecimento de atividades, um combustível certo para sentimentos anti-integração.

Mas a competição não é tudo. De vital importância é a incidência geográfica dos investimentos, ligada sobretudo ao fato de que a integração tende a provocar reestruturação produtiva com repercussões espaciais.

Um tipo de abordagem sobre esse assunto defende que a integração promove uma aproximação entre os níveis de desenvolvimento das regiões que formam o território implicado. A lógica é que a liberalização dos fluxos de capitais e mercadorias, intensificando a concorrência, levaria as empresas a explorar reservas de mão de obra de menor custo comparativo existentes nas regiões menos industrializadas. Com isso, essas regiões cresceriam economicamente e “convergiriam” com as mais afluentes. Balassa (1964), por exemplo, assinala que “os efeitos de difusão (...) emanados das regiões altamente desenvolvidas beneficiariam também as áreas atrasadas” (p. 306).

Venables (2003) explora essa mesma perspectiva, em abordagem baseada na ideia de vantagens comparativas, indicando que pode ocorrer convergência das rendas *per capita* principalmente quando a união alfandegária envolve países ricos. Se for entre países pobres com situações nacionais de vantagem comparativa “extrema” – em dotação de mão de obra não qualificada –, a regra seria o aprofundamento da divergência em prol do país com nível “intermediário” dessa vantagem. O entendimento é que os países com vantagem comparativa “extrema” em mão de obra não qualificada são os mais pobres de uma união al-

fandegária de países pobres. Aqueles com vantagem comparativa “intermediária” – com mão de obra não qualificada relativamente maior do que os países mais ricos, porém menor do que os países mais pobres – suprirão os segundos com produtos mais intensivos em trabalho qualificado, provocando desvio de comércio em seu benefício, com reflexos nas desigualdades.

Ângulo contrário é o das análises que postulam existir tendência ao aumento das disparidades socioterritoriais, salientando que a redução ou supressão dos entraves à mobilidade de fatores e mercadorias favorece a concentração dos investimentos nos locais mais industrializados, mesmo que os salários sejam maiores. Isso resultaria, especialmente, das externalidades e das economias de escala, que compensariam os maiores custos de mão de obra.

Para Krugman (1991), “a interação de retornos crescentes e custos de transporte pode explicar o desenvolvimento regional desigual numa escala ampla, com regiões que largaram na frente (...) atraindo a indústria desde aquelas em condições iniciais menos favoráveis” (p. 83). Puga e Venables (1998) propõem que as “[i]nterações entre concorrência imperfeita, custos comerciais e a estrutura insumo-produto criam incentivos para as firmas se localizarem perto de fornecedores e clientes” (p. 243), resultando em aglomeração e em crescimento industrial restrito só a alguns países. Entre aqueles menos industrializados, o salto industrial de uns em relação aos outros, na integração comercial, depende de fatores como tamanho do mercado doméstico e política capaz de atrair a indústria antes dos demais.

Mas não estão ausentes desse tipo de abordagem referências ao que Krugman e Venables (1990) chamam de “ambiguidade básica” nos efeitos observados nas regiões periféricas. A rigor, tais regiões tanto podem se beneficiar da instalação de atividades que buscam menores salários, como sofrer com a preferência das empresas pelas externalidades disponíveis nas áreas centrais.

Não é fortuito o motivo pelo qual questões dessa natureza têm destaque no debate sobre a integração. A redução das atividades em alguns locais, para não falar em abandono de regiões, representando contração das possibilidades de reprodução social, é sempre fonte de problemas. Áreas que amargam sobretudo saídas de atividades expe-

rimentam sensação de “desindustrialização”, em regra com reações estridentes. Mas também pode provocar tensões o surgimento de novas capacidades produtivas, criadas por investimentos de origem local ou externa à região, algo que costumeiramente vinca a paisagem na integração: quando a preferência locacional recai sobre ambientes já industrializados, a integração tende, por conta dos novos investimentos, a aprofundar as desigualdades.

Problemas desse tipo pontuaram o ceticismo de Krugman (1991) sobre as chances das regiões externas ao *core* europeu nos primeiros passos da União Econômica e Monetária. Essa posição ressoava – assinala-se – inquietações manifestadas já no início do processo europeu de integração, logo após a Segunda Guerra Mundial: Giersch (1949-1950) chamou a atenção para a grande possibilidade de a liberalização dos fluxos fortalecer “a atratividade dos centros altamente industrializados” (p. 91), e Byé (1958) advertiu que o aumento e/ou criação de capacidades produtivas tenderiam a ocorrer “no local mais rentável (...), não importa qual seja a origem dos recursos [, pois os] mercados poderão ser abastecidos de um local qualquer” (p. 194).

Essa problemática marcou presença igualmente em experiências latinoamericanas como a do Pacto Andino, um programa de integração surgido em 1969 (desde 2006 intitulado-se Comunidade Andina de Nações). Sua viabilidade, na fase de consolidação, implicou um tratamento comum para investimentos oriundos de outros países e, mais tarde, a aprovação de programas industriais comuns (VAITSOS, 1979). Também no Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, de 1960, tornou-se necessário assegurar uma distribuição mais equilibrada dos investimentos industriais, anunciados ou realizados (WIONCZEK, 1966).

Reflexos espaciais do Mercosul: os ensinamentos de alguns estudos

Estudando o Mercosul, Blyde (2006) mostra que as desigualdades em termos de renda per capita entre os países membros e entre as regiões que os compõem cresceram nos anos 1990. Todavia, não se

pode derivar automaticamente desse resultado a conclusão de que tal aumento é uma decorrência do processo de integração. O próprio autor ressalta que “não se pode descartar a possibilidade de que a divergência observada (...) representou uma continuação de tendências anteriores, mais do que o resultado do acordo do Mercosul” (p. 31).

Seja como for, e considerando os termos do debate teórico sumarizados anteriormente, vale perscrutar as contribuições de estudos que, pelo perfil, podem ajudar a discernir o que subjaz ao movimento geral testemunhado.

Uma importante questão sobre a dimensão espacial dos reflexos da integração, de um modo geral, diz respeito à distribuição das atividades industriais entre os países participantes. Para o Mercosul esse tema é explorado, por exemplo, por Sanguinetti, Traistaru e Martincus (2004) em estudo sobre as repercussões nos padrões produtivos de Argentina, Brasil e Uruguai entre 1985 e 1998. Assinale-se que esse período engloba relevantes antecedentes do Tratado de Assunção, em especial o aumento da cooperação no plano institucional em nível de Cone Sul, abrangendo também os primeiros anos do que se logrou instalar e fazer operar como área de livre comércio e união alfandegária no Mercosul.

Sem dados sobre o Paraguai, e comparando os subperíodos 1985-1990 e 1995-1998, os autores detectam mudanças setoriais nas exportações e nas estruturas produtivas dos países envolvidos. O Uruguai ampliou a sua participação no valor da produção industrial total, em escala de bloco, nas indústrias em que é intensivo o uso de insumos agrícolas. Também a Argentina registrou esse incremento, mas com grande variação interssetorial. No Brasil, cuja base industrial é a mais forte da região, os setores que exibem maior importância relativa são os de utilização mais intensiva de insumos manufaturados e que têm nas empresas industriais o destino de grande parte da produção.

Comparando os subperíodos 1985-1990 e 1995-1998, os autores perceberam ter crescido a participação relativa dos países no valor da produção em escala de Mercosul, consoante os perfis nacionais em dotação de fatores e intensidade no uso destes. Pelo estudo, portanto, o processo de integração afetou os padrões produtivos do Mercosul em função, principalmente, dos atributos relativos de cada país: a “liberalização comercial preferencial no Cone Sul impulsiona uma reorgani-

zação espacial da produção de acordo com as vantagens comparativas internas (...)” (SANGUINETTI; TRAISTARU; MARTINCUS, 2004, p. 24).

O Uruguai, o menor entre os países estudados, participa escassamente nos setores em que são maiores as margens preferenciais no comércio intrarregional, como vários da indústria de transformação, um efeito que se intensificou entre 1990 e 1998 no bojo do acordo comercial. Assim, parece válida para o Mercosul a postulação (cf. seção 2.1) segundo a qual, quando implica grupos de países menos desenvolvidos e muito desiguais, a integração afeta negativamente a produção industrial dos que, além de menores, têm vantagem comparativa “extrema” notadamente em termos agrícolas.

Um ângulo do tema relativo à incidência espacial das atividades produtivas, no cotejo entre países que participam de acordos de integração, diz respeito à concentração geográfica das atividades industriais. Sobre isso, Sanguinetti, Traistaru e Martincus (op cit.) observam que, lado a lado com a liberalização comercial multilateral que marcou o Cone Sul sob o signo da globalização, o processo de integração promoveu alguma reestruturação nos padrões de produção entre os países membros do Mercosul. Esse movimento refletiu as vantagens comparativas em cada caso e se mostrou articulado com estas. Contudo, pelo menos nos primeiros anos do Mercosul, não se constatou intensificação das forças de aglomeração.

Também Traistaru e Martincus (2003) examinam o assunto em questão, deixando de fora o Paraguai pela indisponibilidade de dados. O foco desses autores é a concentração *relativa*, traduzida na diferença entre a distribuição espacial de uma indústria específica e aquela de toda a indústria: uma atividade industrial é *relativamente* concentrada quando o correspondente indicador supera o da totalidade da indústria. Essa opção evita o viés imposto pelo tamanho, pois, quando se considera a concentração *absoluta*, expressa simplesmente no grau de presença de atividades particulares em distintos países, os grandes territórios nacionais tendem a participar mais, na comparação com territórios menores, por conta das suas próprias dimensões. O período examinado, de 1971 a 1998, inclui parte do que se chamou de *belle époque* do Mercosul na primeira parte deste artigo.

O referido estudo evidencia concentração *relativa* em distintos setores da indústria, por conta de diferenças nas intensidades de trabalho, capital humano e tecnologia, porém com comportamentos diferenciados e mudanças de direção ao longo do tempo. Mesmo assim, os autores observam que, “na média, a concentração relativa aumentou durante o período estudado. Especificamente, Maquinaria não elétrica, Maquinaria elétrica e Instrumentos profissionais e científicos registraram aumentos constantes (...)” (TRAISTARU; MARTINCUS, op cit., p. 27). Com efeito, no Brasil, diferentemente de Argentina e Uruguai, cresceu nos anos 1990 a presença relativa de setores mais intensivos em capital e tecnologia (instrumentos profissionais, máquinas elétricas).

Também os custos comerciais significam um condicionante maior, sugerindo que “maiores barreiras tarifárias externas em relação ao resto do mundo tendem a promover uma maior concentração relativa de indústrias no interior do bloco (...)” (ibid.). Segundo a análise, com o processo de integração e a implicada liberalização comercial, as intensidades relativas de fatores, isto é, suas dotações nacionais em termos comparativos, passam a representar a melhor explicação da concentração *relativa* da indústria, mostrando especial importância para a geografia industrial a intensidade relativa do fator mão de obra.

Lo Turco (2001), trabalhando sobre o período entre 1985 e 2004, igualmente detecta movimento de crescente especialização produtiva em atividades industriais baseadas em recursos – refletindo o peso das vantagens comparativas – nos casos de Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que o primeiro país também tenha experimentado uma ligeira melhora da sua posição em setores de tecnologia avançada e média. O Brasil, que antes do início do processo de integração já concentrava mais de $\frac{3}{4}$ da produção regional com base em condições tecnológicas avançadas e médias, mostra no período uma crescente diferenciação produtiva em face da região. A evidência empírica obtida pela autora é sugestiva de “uma distribuição desigual da atividade econômica entre [países] parceiros grandes e pequenos após a formação do Mercosul (...)” (op cit., p. 21), no âmbito de uma liberalização comercial intrarregional que “parece ter intensificado a operação de forças de aglomeração” (op cit., p. 28).

Mas, além de fatores implicando vantagem comparativa, alguns resultados sugerem que, de um modo geral, a localização da demanda é

um importante elemento de orientação dos observados padrões de concentração *relativa* das atividades industriais no Mercosul, como frisam Traistaru e Martincus (2003). Quer dizer, também o tamanho dos mercados nacionais exerce grande influência. Esse aspecto é considerado por esses autores na explicação da maior presença relativa de setores comparativamente mais intensivos em capital e tecnologia no Brasil. Pela análise, tal incidência é promovida sobretudo pela concentração do gasto, talvez “o mais importante determinante da localização industrial” (op cit., p. 25).

Eventos marcantes na trajetória do Mercosul parecem conferir razão a esse ponto de vista. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 afetou as exportações argentinas para o Brasil na indústria automotiva, e o impacto na localização das atividades correspondentes não se fez esperar, como notaram Laplane e Sarti (2000) sobre a divisão do trabalho regional envolvendo montagem de veículos e fabricação de autopeças. “Montadoras trocam a Argentina pelo Brasil” (PFEIFER, 2001, p. C-1) foi, com efeito, uma das manchetes na imprensa brasileira exibidas no calor da conjuntura adversa no país vizinho. O movimento desencadeado após a desvalorização do real intensificou as inquietações sobre possibilidades de crises regionais na Argentina, particularmente em Córdoba e sua área, localização das maiores montadoras naquele país.

Esse quadro não coincidiu, evidentemente, com fase de relações tranquilas entre os países da região. Ao contrário, noticiou-se no Brasil que a “Argentina retalia com guerra fiscal” (ADACHI, 2000, p. 2-5), re-colocando na agenda arestas já manifestadas anteriormente. Tratava-se, na matéria, da ofensiva de províncias argentinas para estancar o êxodo de empresas para o Brasil, em boa parte fabricantes de peças e componentes. O surto abrigou desde transferências de linhas de produtos e fechamentos parciais, casos em que foi necessário recorrer a capacidades instaladas no Brasil para abastecimento em produtos intermediários, até situações de completa desativação. O clima oportunizou debates na Argentina sobre as efetivas condições industriais do país: *Fuera de juego* foi a grande manchete do caderno *Economía & Negocios* do jornal *La Nación* em 28/11/1999, em artigo que punha ênfase na perda de competitividade dos exportadores, “uma situação que piorou com a desvalorização [protagonizada pelo] Brasil” (FERRARESE, 1999, p.2-1).

Estudos como os tangenciados nesta seção ajudam a iluminar importantes aspectos da trajetória do Mercosul. A relevância reside no fato de que se trata de questões dizendo respeito ao desenvolvimento socioeconômico e ao problema das desigualdades. Tem a ver, igualmente, entre outros fatores, com a grande possibilidade, mais aparente em períodos difíceis para os países, de ações unilaterais capazes de prejudicar a coesão do conjunto e a própria consolidação do bloco. Como observado em diferentes momentos das relações comerciais, principalmente entre Argentina e Brasil, o Mercosul não foi poupado de circunstâncias que sinalizaram nesse sentido.

De outra parte, é importante assinalar que, paralelamente ao aprofundamento da concentração econômica entre os países, com realce para a situação brasileira, também em escala intranacional coloca-se o problema da localização das atividades e da concentração geográfica da indústria, com rebatimento no dinamismo econômico. Essa questão é central, já que, como tangenciado na seção 2.1, aspectos da geografia da produção tendem a figurar por trás do aumento das desigualdades socioeconômicas nos processos de integração e a nutrir, em decorrência, tensões e até sentimentos contrários aos correspondentes movimentos em diferentes latitudes dos blocos de países.

Todavia, a abordagem desse assunto com respeito ao Mercosul esbarra na escassez de estudos com o nível de desagregação territorial necessário. Na grande maioria, as análises sobre os reflexos territoriais desse esquema de integração referem-se ao plano nacional, quer dizer, à escala agregada de observação, como ilustrado pela coletânea organizada por Blyde, Fernández-Árias e Giordano (2008).

De todo modo, no que concerne ao Brasil, pesquisas como a de Porto (2000) mostram que as regiões sudeste e sul canalizaram os maiores benefícios da intensificação dos vínculos comerciais por conta do Mercosul. Haddad, Domingues e Perobelli (2005), por seu turno, constataram ser regionalmente concentrado, no sudeste e no sul, o essencial do comércio externo do Brasil com a Argentina. De maneira mais específica, nas palavras desses autores, “[é] necessário enfatizar que a importância do comércio entre estados brasileiros e a Argentina é mais concentrada nos estados da região sul do Brasil” (p. 130).

Mas não é só de comércio que se trata. A distribuição dos investimentos industriais é igualmente sugestiva da sedução exercida pelo Brasil meridional – conforme observado desde meados dos anos 1990 em estudos como o de Azzoni e Ferreira (1997) –, ecoando obviamente a própria história da industrialização nacional. Também sobre esse processo a indústria automotiva é fértil em ilustração: seus investimentos no país na segunda metade dos anos 1990 são indicativos dessa concentração geográfica, de acordo, por exemplo, com Arbix (2002). O funcionamento do Mercosul teve influência sobre a localização desses investimentos. Movidas por estratégias de ampliação não só do mercado, mas também (talvez principalmente) da eficiência, segundo frisado por Deos (2008/2009) – repercutindo em racionalização produtiva e exploração das possibilidades de especialização e complementaridade entre plantas em distintas localizações –, as empresas dessa indústria privilegiaram áreas no centro-sul do Brasil e no centro-leste da Argentina, ou seja, no que se pode designar como “centro de gravidade” da integração no Cone Sul.

Para a Argentina, Granato (2007) revela que as disparidades industriais se ampliaram entre as províncias no período 1993-2005. O centro-leste do país, incluindo as províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, assim como a cidade de Buenos Aires, todas relativamente mais industrializadas e mais próximas do Brasil, atraiu empresas industriais e, com o Mercosul, aprofundou o seu caráter industrial relativamente ao restante do território argentino. O sul, especificamente a Patagônia, amargou tendência à desindustrialização, e o centro-oeste –Mendoza, San Luis, San Juan –, em que pese a ampliação da sua presença industrial nos anos 1990, sofreu recuo após a crise do início da década de 2000. As províncias nordestinas, contíguas ao Brasil (Misiones, Corrientes, Entre Rios), ganharam especialização relativa em atividades industriais, mas em processo marcado por forte instabilidade. Daí se segue a seguinte conclusão:

A “formação do Mercosul produziu efeitos espaciais desequilibrados na paisagem econômica doméstica (...). Os desiguais impactos espaciais da integração regional podem ser explicados tanto pelas diferenças regionais em termos de *acessibilidade* ao bloco, como pelo tamanho relativo do mer-

cado – quer dizer, pelo nível de desenvolvimento industrial pré-integração. A integração regional parece ter promovido concentração espacial, aprofundando desequilíbrios regionais pré-existentes e mesmo criando novos desequilíbrios” (GRANATO, 2007, p. 18 – itálico no original).

As desigualdades de desenvolvimento presentemente observadas no Mercosul em nível de espaços subnacionais estariam a refletir, assim, a combinação entre assimetrias socioespaciais históricas, estruturais, e os efeitos da própria integração. Uma idéia sobre essas desigualdades é oferecida pela tabela 4, cuja base é um estudo elaborado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). No Mercosul como um todo, as áreas (regiões, estados, províncias, departamentos) mais intensamente implicadas pelo processo de integração, quer se trate de atração de investimentos, com dinamização produtiva, ou de envolvimento comercial – pontilhando o centro-sul brasileiro e o centro-leste argentino, – figuram entre que exibem os melhores indicadores de desenvolvimento.

Tabela 4
Mercosul: PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por recortes territoriais – 2004

PIB <i>per capita</i> (US\$ mil)				Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)			
Pais, estado ou província	PIB <i>per cap.</i>	Pais, estado ou província	PIB <i>per cap.</i>	Pais, estado ou província	IDH	Pais, estado ou província	IDH
Maranhão, BR	0,86	Catamarca, AR	2,56	Maranhão, BR	0,636	Tucumán, AR	0,769
Piauí, BR	0,90	Minas Ger, BR	2,73	Alagoas, BR	0,649	Mato Gros, BR	0,773
Paraguai	1,14	Mato G. Sul, BR	2,79	Piauí, BR	0,656	Minas Ger, BR	0,773
Tocantins, BR	1,18	Entre Rios, AR	2,86	Paraíba, BR	0,661	Entre Rios, AR	0,775
Alagoas, BR	1,21	Mato Gros, BR	3,17	Sergipe, BR	0,682	San Juan, AR	0,775
Paraíba, BR	1,30	Espirito Sto, BR	3,21	Bahia, BR	0,688	Goiás, BR	0,776
Ceará, BR	1,30	Paraná, BR	3,34	Acre, BR	0,697	La Rioja, AR	0,777
Roraima, BR	1,52	Mendoza, R	3,42	Ceará, BR	0,700	Mato G. Sul, BR	0,778
Pará, BR	1,55	B. Aires, AR	3,49	Pernamb, BR	0,705	Santa Fé, AR	0,785
Acre, BR	1,60	Amazonas, BR	3,56	Rio G. Norte, BR	0,705	B. Aires, AR	0,785
Formosa, AR	1,60	Santa Fé, AR	3,67	Tocantins, BR	0,710	Paraná, AR	0,787
S. Estero, AR	1,64	Córdoba, AR	3,79	Amazonas, BR	0,713	Córdoba, AR	0,789
R. G. Norte, BR	1,67	S. Catarina, BR	3,79	Pará, BR	0,723	Mendoza, AR	0,790
Corrientes, AR	1,77	Uruguai, todo	3,85	Rondônia, BR	0,735	La Pampa, AR	0,793
Pernamb, BR	1,79	Rio Negro, AR	3,85	Jujuy, AR	0,741	Rio Negro, AR	0,794
Chaco, AR	1,88	La Pampa, AR	4,14	Roraima, BR	0,746	Neuquén, AR	0,801
Salta, AR	1,94	Rio G. Sul, BR	4,15	Formosa, BR	0,747	Rio de Jan., BR	0,807
Rondônia, BR	1,94	São Paulo, BR	4,28	Amapá, BR	0,753	Rio G. Sul, BR	0,814
Bahia, BR	1,98	San Luis, AR	4,52	Misiones, AR	0,753	Chubut, AR	0,816
Misiones, AR	2,05	Rio de Jan, BR	4,56	Paraguai, todo	0,755	Santa Cruz, AR	0,819
Sergipe, BR	2,11	Chubut, AR	4,69	Chaco, AR	0,755	São Paulo, BR	0,820
Amapá, BR	2,12	Neuquén, AR	5,79	S. Estero, AR	0,757	S. Catarina, BR	0,822
Tucumán, AR	2,13	Distr. Fed., BR	5,94	Corrientes, AR	0,758	Tier. Fuego, AR	0,823
Jujuy, AR	2,22	Santa Cruz, AR	6,71	Espirito Sto, BR	0,765	Ci. B. Aires, AR	0,836
San Juan, AR	2,26	Tier. Fuego, AR	9,18	Salta, AR	0,765	Uruguai, todo	0,840
Goiás, BR	2,34	Ci. B. Aires, AR	12,95	Catamarca, AR	0,767	Distr. Fed., BR	0,844
La Rioja, AR	2,54			San Luis, AR	0,768		

Fonte: elaborado pelo autor com base em Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010, tab. 7 e 8

Desde logo, portanto, a criação de mecanismos destinados a promover a convergência dos níveis de desenvolvimento socioeconômico em escala de Mercosul foi percebida como uma necessidade incontornável. A classificação dos territórios do Mercosul (estados, províncias, departamentos) elaborada por Hoste (2003), considerando a intensidade de problemas de cunho econômico, social e de infraestrutura, situa como alvos prioritários de eventuais instrumentos desse tipo numerosos estados, províncias ou departamentos do norte e do nordeste tanto do Brasil como da Argentina e do Uruguai, além de quase todo o Paraguai.

Deve-se considerar o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004 e implementado em 2005, como uma resposta à assinalada necessidade de mecanismos. Seu objetivo é financiar medidas de promoção da convergência interespaical que representam o fortalecimento tanto da competitividade e da coesão social sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, como da estrutura institucional da integração. No tocante aos recursos, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai participam da composição com, pela ordem, 70%, 27%, 2% e 1%, e do acesso com 10%, 10%, 32% e 48%, na mesma sequência. Abertos ao uso por quaisquer entidades públicas dos países do Mercosul, esses recursos destinam-se prioritariamente a investimentos em infraestrutura física e estrutura produtiva, sendo igualmente contemplados avanços nos índices sociais dos Estados membros e no fortalecimento institucional do bloco como um todo.

Considerações finais

As assimetrias históricas e estruturais e aquelas vinculadas à integração regional constituem uma realidade incontornável no Mercosul. Este artigo debruçou-se sobre o assunto destacando a proeminente posição do Brasil na região, uma condição impulsionada pelos próprios movimentos da economia da integração, como no tocante ao comércio e aos investimentos externos diretos (IED).

Ao contrário dos países vizinhos, o Brasil não depende (ou depende pouco) das trocas intrarregionais. E na comparação entre os produtos por ele vendidos e comprados regionalmente, o conteúdo tecnológico e

o valor agregado incrustados nos primeiros superam consideravelmente os dos segundos. O país também é o principal destino dos IED no Cone Sul, uma característica que se fortaleceu nos vinte anos desde a assinatura do Tratado de Assunção. Isso é bem ilustrado pela indústria automotiva, cujas decisões de localização tenderam a privilegiar o Brasil em vários momentos, principalmente quando optar drasticamente se fez necessário, como ocorreu após a desvalorização da moeda brasileira no início de 1999.

Quanto aos aparentes processos de reorganização espacial da produção, em boa parte promovidos pela própria dinâmica do Mercosul, os estudos consultados durante a pesquisa que subsidiou a elaboração do artigo sugeriram a influência do modo como os países se apresentam tanto em dotação de fatores como em relação à intensidade do seu uso, e também o papel desempenhado pelo tamanho dos mercados nacionais. Isso teria reforçado a participação brasileira nas atividades mais intensivas em capital protagonizadas no âmbito do Cone Sul e também a relativa concentração de tais atividades nesse país, com realce para o envolvimento das regiões historicamente mais expressivas em termos industriais.

Tudo somado, e este é um aspecto central na perspectiva adotada neste ensaio, o Brasil logrou nas últimas duas décadas uma inserção internacional sem paralelo na região e ampliou a sua importância econômica no Cone Sul, ainda que possa soar desproporcional, fora ou dentro do país, a observada glorificação de seus resultados socioeconômicos nos anos 2000. Em decorrência ganhou força, segundo parece, a sua liderança regional, inclusive sob o impulso de uma maior desenvoltura de empresas brasileiras em escala de Mercosul: por exemplo, de acordo com Simonetti (2006), só entre 2002 e 2005 empresas brasileiras investiram cerca de US\$ 5,1 bilhões na Argentina, quase o triplo do que ocorreu durante toda a década de 1990.

Para finalizar, cabe sugerir que os movimentos observados nessas duas décadas de integração estariam a indicar que uma possível retomada do ímpeto que caracterizou os anos de maior entusiasmo com esse processo não prescindiria do resgate, para fins de balizamento das condutas no plano institucional, de alguns dos mais significativos princípios fundadores do Mercosul. Refere-se aqui, notadamente, ao que se contemplava antes de o mercado

assumir de vez a condução da dinâmica em foco, a saber, entre outras coisas, a efetiva defesa conjunta dos interesses dos países da região no âmbito internacional e a ênfase em vínculos de integração e complementaridade em termos produtivos, visando uma melhor inserção mundial da região como um todo.

O fato de o governo que iniciou a sua gestão no Brasil no início de 2011 ter declarado possuir um interesse estratégico na América Latina e particularmente no Cone Sul – sendo ilustrativa a escolha da Argentina como o primeiro destino estrangeiro da presidente Dilma Roussef, em janeiro daquele ano – não deixa de ser auspicioso nesse sentido. Contudo, qualquer entusiasmo maior parece injustificado, pois está longe de representar ambiente fértil e, portanto, fonte de otimismo sobre o que se está evocando, a recorrência de iniciativas que costumam reacender fricções nos vínculos internos ao Mercosul. Entre estas se destaca a exacerbação de medidas protecionistas, com importantes reflexos no comércio entre Brasil e Argentina, como se pode observar ao longo do primeiro semestre de 2012.

Abstract

The paper looks at Mercosur, which turned twenty in 2011, arguing that in the last decades the bloc witnessed a growing differentiation among its members. In this process, reflecting the region's historical asymmetries, Brazil strengthened its economic importance. The article begins with the presentation and discussion of data on intra-Mercosur trade and foreign direct investments, to characterize the different conditions of the 1990s and 2000s. Then, after briefly presenting some theoretical terms concerning the spatial impacts of the processes of regional integration, the paper deals with changes in manufacturing patterns and the concentration of industry within Mercosur, considering both the international and the inter-regional levels.

Keywords: Mercosur; industry; inequalities

Referências

ADACHI, V. Argentina retalia com guerra fiscal. *Folha de S. Paulo*, p. 2-5, 7 mar. 2000.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na

- indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.
- AZZONI, C. R.; FERREIRA, D. A. Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. esp., p. 55-85, jul. 1997.
- BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1964.
- BARROS, L. C. M. de. O Brasil, a vaca louca e a Alca. *Folha de S. Paulo*, p. B2, 9 fev. 2001.
- BEKERMAN, M.; MONTAGU, H. Impacto dos fatores macro e microeconômicos nas relações comerciais. O caso da Argentina e do Brasil. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 1, p. 115-158, jan.-abr. 2009.
- BENSON, T. Corporations in Brazil shed stay-at-home tradition. *The New York Times*, Dec. 10 2004. Obtido: www.nytimes.com/2004/12/10/business/worldbusiness/10brazil.html Acesso: 5/1/2005.
- BLYDE, J. S. *Convergence dynamics in Mercosur*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Dec. 2005. (Working Paper Series). Obtido em: <http://ssrn.com/abstract=900120> Acesso em: out. 2011.
- BLYDE, J. S.; FERNÁNDEZ-ÁRIAS, E.; GIORDANO, P. (Eds.). *Deepening integration in Mercosur: dealing with disparities*. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. Obtido em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1772741> Acesso em: mar. 2012.
- BOUZAS, R. La Argentina, Brasil y el desafío de encontrar el rumbo perdido. *La Nación*, s/p, 11 oct. 2009. Obtido: www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1184736. Acesso: jul. 2010.
- BYÉ, M. Localisation de l'investissement et Communauté Economique Européenne. *Revue Economique*, v. 9, n. 2, p. 188-212, 1958.
- CALFAT, G.; FLÓRES JR., R. G. Questões de geografia econômica para Mercosul. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (Coord.). *El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas del Mercosur en su primeira década*. Buenos Aires: Red Mercosur – Siglo XXI Editores, 2001, p. 327-345.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000a.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe*

1999. Santiago de Chile: CEPAL, 2000b.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010a.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010b.
- CEPAL. *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*. Brasília: CEPAL, maio, 2010c.
- CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F.; LÓPEZ, A.; CHIDIAC, M. *Los limites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: Alianza, 1996.
- DEOS, S. de (Coord.). *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2008-2009. (Relatório final de estudo transversal da pesquisa “Perspectivas do investimento no Brasil”). Obtido em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_mercosul.pdf Acesso em: mar. 2012.
- FERRARESE, L. Fuera de juego. *La Nación*, p. 1 e 4, 28 nov. 1999. (Economía & Negocios).
- FERRER, A. América do Sul – articulação Mercosul e Comunidade Andina. In: SEMINÁRIO SOBRE A AMÉRICA DO SUL: A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO: SEU SIGNIFICADO POLÍTICO E ECONÔMICO. V. 2. Brasília: IEPES, IRBr, IPEA, BID, 2000, p. 205-234.
- GIERSCH, H. Economic union between nations and the location of industries. *The Review of Economic Studies*, v. XVII, p. 87-97, 1949-1950.
- GIGLIANI, G.; JUNCAL, S. La actual fase industrial argentina y los limites del modelo. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 20, p. 7-24, jun. 2007.
- GRANATO, M. F. Spatial effects of regional integration. The Argentinean manufacturing landscape after MERCOSUR. In: XLII REUNIÓN ANNUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, nov. 2007, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.

- Obtido em: www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/granato.pdf
Acesso em: out. 2011.
- HADDAD, E.; DOMINGUES, E. P.; PEROBELLI, F. S. Brazil-Argentina trade and its impacts in Brazilian states. *Investigaciones Regionales*, n. 7, p. 113-137, 2005.
- HOSTE, A. *Towards a Mercosur regional development fund? Transferring European Union experience*. Birmingham, 2003. Tese (Doutorado – School of Public Policy) – University of Birmingham. Obtido em: <http://etheses.bham.ac.uk/114/1/Hoste03PhD.pdf> Acesso em: abr. 2012.
- HUMPHREY, J.; MEMEDOVIC, O. *The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization, 2003.
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge, Leuven: The MIT, Leuven University, 1991.
- KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. Integration and the competitiveness of peripheral industry. In: BLISS, C.; MACEDO, J. B. de (Orgs.). *Unity with diversity in the European economy: the Community's Southern frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 56-75.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 143-181, jun. 1997.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Profit strategies in Mercosur: adaptability to changing conditions as a key factor for competition in unstable markets. *Actes du GERPISA*, n. 29, p. 10-20, Avr. 2000.
- LO TURCO, A. *South-South RTAs and industrial location: is there asymmetric development?* Siena: Università Politecnica delle Marche, jan. 2007. Obtido em: http://growthgroup3.ec.unipi.it/Siena2007/Paper_A_Lo_turco1.pdf Acesso em: out. 2011.
- MARINELLI, L. Montadoras unem divisões. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, p.27, 20 jul. 1998.
- MARKWALD, R. A. *Política externa comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul*. Latin American Trade Network, Brief n. 22, Abr. 2005.
- MORAIS, A. G.; BENDER, S. Trade creation and trade diversion in Mercosur and Nafta. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, dez. 2006, Salvador, ANPEC. *Anais...* (CD ROM)

- NAGARAJAN, N. La evidencia sobre el desvío de comercio en el MERCOSUR. *Integración & Comercio*, n. 6, p. 3-34, Sep. 1998.
- OECD. *Directorate for Science, Technology and Industry. Stan Indicators (2005 edition) – 1980-2003*. Paris: OECD, 2005. Obtido em: www.oecd.org/dataoecd/3/33/40230754.pdf Acesso em: dez. 2011.
- PFEIFER, I. Montadoras trocam a Argentina pelo Brasil. *Gazeta Mercantil*, p. C-1, 21 maio 2001.
- PORTO, P. C. de S. Economic integration and regional development: the impact of Mercosul in Brazil's regions. In: XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, dez. 2000, Campinas, ANPEC. *Anais...* (CD ROM).
- PUGA, D.; VENABLES, A. J. Trading arrangements and industrial development. *The World Bank Economic Review*, v. 12, n. 2, p. 221-249, 1998.
- QUEIROZ, S.; CARVALHO, R. Q. Recent developments in Brazilian auto-vehicle and components trade: building the space of production in Mercosul. *Actes du GERPISA*, n. 25, p. 65-75, Fev. 1999.
- REMMAPPING South America. *The Economist*, Oct. 12th. 1996. (A Survey of MERCOSUR).
- SANGUINETTI, P.; TRAISTARU, I.; MARTINCUS, C. V. South-South preferential trade agreements and manufacturing production patterns: evidence from MERCOSUR. *Conference Paper*, n. 03p191, European Regional Science Association, Aug. 2004. Obtido em: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/609.pdf> Acesso em: 20/01/2011.
- SIMONETTI, F. Brasilgentina. *Página/12*, s/p, 23 Abr. 2006. Obtido: www.pagina12.com.ar Acesso: jul. 2010.
- SOUZA, A. de M. e; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul, *Texto para Discussão*, n. 1477, Brasília: IPEA, mar. 2010.
- TRAISTARU, I.; MARTINCUS, C. V. Determinants of manufacturing concentration patterns in Mercosur. *Conference Paper*, n. 04/PDF/609.pdf, European Regional Science Association, 2003. Obtido em: <http://www.jyu.fi/ersa2003/cdrom/papers/191.pdf> Acesso em: 20/01/2011.
- TRATADO para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai

- e a República Oriental do Uruguai. Assunción, 26 mar. 1991.
- VAITSOS, C. V. Crisis en los procesos de integración económica. *El Trimestre Económico*, v. XLVI(1), n. 181, p. 35-128, ene./mar. 1979.
- VENABLES, A. J. Winners and losers from regional integration agreements. *The Economic Journal*, v. 113, p. 747-761, Oct. 2003.
- WIONCZEK, M. S. Integración económica y distribución regional de las actividades industriales. *El Trimestre Económico*, v. XXXIII, n. 131, p. 469-502, jul./set. 1966.
- YEATS, A. J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade agreements? *World Bank Economic Review*, v. 12, n. 1, p. 1-28, Jan. 1998.

A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia

Ronivaldo Steingraber*

Ramon Garcia Fernandez†

Resumo

Este artigo analisa a formação da teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon e seus desdobramentos na Economia. Diversos campos do conhecimento desconhecem esta teoria e criticam o descolamento da realidade da teoria neoclássica em relação ao comportamento maximizador adotado. Este artigo contribui com a apresentação da evolução do conceito de racionalidade limitada em Simon e seu impacto na Economia. Tal impacto é verificado nas escolas ortodoxas, como o desenvolvimento de teorias como a informação assimétrica, risco moral, *second best* e seleção adversa e em escolas heterodoxas, como a schumpeteriana e evolucionária, pós- Keynesiana e institucionalistas.

Palavras-chave: racionalidade; racionalidade limitada; Herbert Simon; satisficing.

Classificação JEL: B21, B31, D01.

Introdução

Na economia antigos debates costumam ganhar importância após um longo tempo de esquecimento, não com a mesma veemência ou no mesmo contexto, mas com igual importância na formação das idéias da teoria econômica e da pesquisa empírica. Um dos assuntos com grande

* Professor de Economia da UFSC; Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina. Correio eletrônico: ronivaldo.ufsc@gmail.com.

† Professor de Economia UNIABC.

incidência de ‘renascer das cinzas’ é o debate sobre a racionalidade dos agentes econômicos, pertencente ao campo da microeconomia e com ampla aplicação nas demais áreas, por se tratar de um tema metodológico básico: como os indivíduos se comportam na teoria/modelo a ser considerado.

Este artigo tem o objetivo de apresentar o desenvolvimento do conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon, suas aplicações e limites como uma alternativa à teoria neoclássica de comportamento maximizador. Outras teorias ortodoxas são apresentadas como resposta ao conceito de racionalidade limitada e serão discutidas em relação ao objetivo de responder Simon. Evidências sobre o atual estado de desenvolvimento da teoria comportamental são apresentadas e conclui-se que a Economia ampliou a gama de conceitos sobre o comportamento dos agentes econômicos. O desenvolvimento dos conceitos é apresentado cronologicamente, respeitando a evolução das ideias no campo da Economia.

O objetivo central deste artigo é contribuir com a discussão sobre o comportamento do indivíduo na microeconomia, apresentando outras teorias concorrentes à racionalidade substantiva para áreas do conhecimento que discutem aspectos de comportamento e decisão econômicos, mas criticam o posicionamento idealizador da teoria econômica, identificando a evolução do debate de racionalidade na economia e o desenvolvimento atual deste debate que transborda para outras áreas do conhecimento. Áreas como a Filosofia, Ciências Sociais, Relações Internacionais, Administração, Psicologia, entre outras, discutem com a Economia e a criticam em relação ao posicionamento restrito do comportamento humano. Neste sentido, a principal contribuição deste artigo é de apresentar a estas áreas do conhecimento as teorias concorrentes, de caráter heterodoxo e críticas à corrente neoclássica, que surgiram em função da pesquisa de racionalidade limitada de Herbert Simon e que são alternativas à racionalidade substantiva neoclássica que não aceita visões de comportamentos não perfeitos em seus modelos.

Apesar do caráter descritivo, este artigo busca apresentar a evolução do pensamento econômico em relação ao comportamento dos agentes econômicos e as principais teorias, bem como suas conclusões e aplicações, contribuindo com a discussão sobre como a Economia hoje

possui novos conceitos sobre o comportamento humano e a forma como as decisões são tomadas. A discussão inicial sobre o comportamento do indivíduo é tratada em relação à posse de informações, denominada de racionalidade dos agentes econômicos. A racionalidade envolve o conjunto de informações, conhecimentos e hábitos a disposição do indivíduo e que formam a base lógica a qual permitirá ao mesmo tomar decisões, agir e realizar estratégias.

Tradicionalmente a economia, por meio da tradição neoclássica, procurou modelar matematicamente o comportamento dos indivíduos (consumidores, empresas, investidores, entre outros). Tal modelagem ampliou a capacidade de aplicação da teoria, sob a forma de generalização dos resultados e pressupostos básicos da teoria que assumia um comportamento padrão e sem falhas ou imperfeições de conhecimento para o agente econômico idealizado, o '*homo economicus*'.

Já na virada do século XIX para o século XX os autores institucionalistas americanos criticaram a perfeição desta teoria de comportamento. Tais autores acreditavam que a economia se isolou das demais ciências, como a sociologia, o direito e a psicologia quando a racionalidade do *homem econômico* tornou-se o padrão de comportamento da teoria econômica.

Em 1936 Keynes apresenta a incerteza como elemento básico do comportamento dos agentes no mercado. A partir deste pressuposto, novas idéias da racionalidade foram apresentadas por autores como Hicks e Samuelson. No início dos anos cinquenta a teoria neoclássica afirma o pressuposto da racionalidade substantiva com o teorema de Arrow-Debreu de equilíbrio geral. Ao longo dos anos cinquenta, Herbert Simon apresenta a idéia de racionalidade limitada dos indivíduos como alternativa ao *homem econômico*. Tal teoria preconizava que, mesmo com a intenção de ser maximizador, o indivíduo estava sujeito a cometer erros e omissões e naturalmente alcançar resultados 'satisfatórios' e não 'ótimos'.

A pesquisa de Simon é um divisor de águas na teoria econômica. Em primeiro lugar ela define o conceito de racionalidade limitada e, ao contrário da incerteza de Keynes, amplia o entendimento sobre o comportamento dos agentes econômicos, portanto, com base microeconômica. A partir das pesquisas de Herbert Simon, no início dos anos

sessenta nasce por meio de Muth o conceito de expectativas racionais, mais ainda sem forma e aplicação definida, mas que impactam profundamente o conceito neoclássico de racionalidade, relaxando os rígidos pressupostos de comportamento maximizador. Outros avanços na teoria neoclássica também são pensados como resposta à racionalidade limitada, como o conceito de informação assimétrica e risco moral, além do princípio da seleção adversa.

Em 1978 Herbert Simon é laureado com o prêmio Nobel de economia e do final dos anos setenta até meados dos anos oitenta o debate sobre a racionalidade ganha novas perspectivas. Autores heterodoxos, como Williamson, Nelson e Winter afirmam nas suas teorias a idéia de racionalidade limitada de Herbert Simon de forma explícita. A exposição de Simon nas demais teorias heterodoxas foi validada pela sua notoriedade como Nobel de economia, mas também como forma de diferenciação da racionalidade neoclássica e da teoria das expectativas racionais que ganhou força na década de 80.

A racionalidade limitada foi cunhada como uma alternativa à racionalidade substantiva neoclássica, mas tornou-se um dos pressupostos das teorias heterodoxas que buscavam se diferenciarem justamente da vertente neoclássica.

Com o Nobel de economia de 2009 para Oliver Williamson e Elinor Ostrom a análise da governança nas empresas e cooperativas, respectivamente, ganham interesse e novas pesquisas nestas áreas serão crescentes. As duas linhas de pesquisa mostram limites entre o mercado competitivo e a capacidade de tomada de decisões eficientes. A formação de instituições e capital social são formas de auxílio à tomada de decisão dos indivíduos cercados por problemas de limitação do conhecimento e falta de acesso às informações. Em outras palavras, novamente a racionalidade limitada de Herbert Simon ganha destaque, mesmo que indiretamente.

Este artigo é composto por cinco seções, contando com esta introdução e a conclusão. A seção dois apresenta o problema da racionalidade na Economia e o debate entre a escola Neoclássica que dominou o pensamento econômico e as críticas de Simon quanto a não existência do comportamento preconizado pela teoria no mundo real e nas demais áreas do conhecimento, como a Psicologia e as Ciências Sociais. De

forma ampla, esta seção apresenta o problema da racionalidade para a metodologia da microeconomia e como o debate produziu duas visões antagônicas de mundo na Economia, que são denominadas de forma generalista de vertentes Ortodoxa (Clássica e Neoclássica) e Heterodoxa (que não aceitam a racionalidade dos agentes econômicos e o equilíbrio do sistema de mercado).

A terceira seção analisa a formação do conceito de racionalidade limitada na economia. A relação da racionalidade limitada com o pensamento dos velhos institucionalistas norte-americanos é apresentada nesta seção, bem como a evolução da mesma frente a outras escolas de pensamento econômico heterodoxas, como a Nova Economia Institucional (NEI), os evolucionários (Neo Schumpeterianos) e Pós-Keynesianos. A seção quatro apresenta a conexão e implicações da racionalidade limitada com a gênese das expectativas racionais e a repercussão da mesma sobre o pensamento ortodoxo atual, como o desenvolvimento teórico dos Novos Keynesianos com as falhas de informação e a teoria das informações assimétricas, assim como outros relaxamentos na teoria do *homem econômico*. A seção cinco conclui este artigo e apresenta as diferentes teorias de racionalidade disponíveis no campo da microeconomia.

O debate central da racionalidade na Economia

O termo racionalidade ocupa dentro da Economia um espaço de grande destaque, mais precisamente dentro da microeconomia. A formação do conceito de racionalidade vem do estudo do comportamento dos indivíduos, seu uso é indispensável para a elaboração de uma base teórica para qualquer paradigma, como defende Arrow (1987, 69): “parece ser acertado que a teoria da Economia deve ser baseada na racionalidade, como uma matéria de princípio.” A tese do autor mostra que qualquer teoria econômica com fundamentos microeconômicos deve definir de antemão como os agentes econômicos se comportam.

As palavras de Arrow podem parecer muito arbitrárias, no sentido de privilegiar o conceito de racionalidade como indispensável dentro da Economia. Porém em todas as vertentes teóricas há um espaço para

a racionalidade, seja de forma exaustiva, ou apenas uma referência ao tipo de racionalidade empregada e o porquê da escolha assumida.

As divergências na aplicação deste conceito são conhecidas na economia, pois suscitaram alguns intensos debates da formação do pensamento econômico. Um dos maiores debates sobre a definição do conceito de racionalidade na economia foi o desenvolvimento do conceito de racionalidade limitada por Herbert Simon nos anos 50, com inspiração institucionalista e, até certo ponto, discussão com a teoria neoclássica ortodoxa. Simon definiu o conceito de racionalidade na Economia em duas áreas distintas: a racionalidade substantiva que apresentava regras de escolha que validavam as previsões do modelo e, a racionalidade processual que apresentava perspectiva realística e regras de escolha que refletiam a forma do processo de tomada de decisão do indivíduo (LESOURNE ET ALLI 2006).

O surgimento do conceito de racionalidade na Economia é relativamente novo, segundo Blaug (1999, 315-316):

O significado da racionalidade para o economista é uma invenção relativamente recente, que data dos anos 30 e descende da revolução marginal de 1870. Para os economistas clássicos, a racionalidade (termo que eles nunca usaram) significava preferir mais a menos, escolher a mais alta taxa de retorno, minimizar custos unitários e, acima de tudo, buscar seu próprio interesse sem consideração explícita para com o bem-estar dos outros. Com o uso da teoria da utilidade marginal, e em particular com a interpretação ordinalista de Hicks-Allen da utilidade, a busca do interesse próprio discretamente cede lugar à maximização de um ordenamento de preferência consistente sob informação certa e completa. Neumann e Morgenstern introduziram a interpretação da vantagem esperada onde há incerteza e, mais recentemente, a nova macroeconomia clássica reinterpretou a concepção da informação perfeita sob incerteza de forma a significar informação acerca da probabilidade da distribuição de preços futuros. Porém, o que há de comum a todas essas colocações do postulado de racionalidade ao longo dos últimos sessenta anos é um conjunto estável e bem comportado de preferências e informação perfeita sem custo acerca dos resultados futuros.

O uso da racionalidade na Economia está diretamente ligado primeiramente à escola neoclássica. Conforme Simonsen (1998, 373), “o

postulado deriva da filosofia utilitária de Jeremy Bentham, e nele se inspirou toda a microeconomia neoclássica: o consumidor maximiza sua utilidade dentro de suas limitações orçamentárias; a empresa maximiza o lucro dentro de seu conjunto de possibilidades de produção”. Porém, outras vertentes também utilizam o termo racionalidade, contudo, com outras interpretações. A própria escola neoclássica já assume interpretações diferentes; essa mudança é evidenciada por Arrow (1987, 71) que assume que “é notório que cada dia o uso do termo ‘racionalidade’ não corresponde à definição do economista de transitividade e complementaridade, que é a maximização de algo”.

Dentro da vertente neoclássica o conceito de racionalidade surgiu para ajudar a fixação da idéia de que os indivíduos tendem a agir de forma maximizadora. Segundo Blaug (1999, 315) a definição de racionalidade neoclássica pode ser definida como:

A tentativa de derivar todo o comportamento econômico a partir da ação de indivíduos em busca da maximização de suas vantagens, sujeitos aos obstáculos da tecnologia e das alocações. Isso é o que se chama postulado de racionalidade, que figura de forma inexpressiva em todo o argumento neoclássico. O que o economista entende por ‘racionalidade’ não corresponde à compreensão que o leigo tem do termo (...) racionalidade significa escolher de acordo com uma ordem de preferências que é completa e transitiva, sujeita à informação perfeita e adquirida a alto custo; onde existe incerteza de resultados futuros, a racionalidade significa a maximização da vantagem de um resultado multiplicada pela probabilidade de sua ocorrência.

O uso do termo racionalidade ajudou na ênfase de que o indivíduo maximiza seu comportamento. A questão reside justamente na adoção desse postulado: a defesa do comportamento maximizador tornou-se uma condição eternamente condicionada à adoção por parte do indivíduo de um comportamento racional. Conforme demonstra Geonakoplos (1987) autores como Bentham, Jevons, Menger e Walras consideravam a racionalidade como desdobramento da maximização da utilidade, mas com as idéias de Pareto, Hicks e Samuelson a racionalidade tornou-se uma hipótese básica e a maximização da utilidade uma consequência lógica do comportamento racional.

A mudança de posicionamento teórico da economia neoclássica em adotar o postulado da racionalidade como uma hipótese básica foi amplamente reafirmada nos anos cinquenta, segundo Geonakoplos (1987), por meio dos modelos de equilíbrio geral estabelecidos por Arrow (1951), Debreu (1952) e Arrow-Debreu (1954).

O modelo Arrow-Debreu foi construído para provar a hipótese de que o sistema econômico tende ao equilíbrio e foi o primeiro dentro do paradigma neoclássico. McKenzie (1987) mostra que a partir da construção desse modelo o trabalho de pesquisa se orienta mais para especificar as condições de equilíbrio, testar a manutenção e a estabilidade do mesmo, caso ele seja alcançado. Em outras palavras, o postulado de racionalidade foi deixado de lado, no sentido de não ser discutido dentro do modelo de equilíbrio, pois o mesmo passou a ser considerado irrefutável e, segundo Blaug (1999), pertence ao “núcleo central lakatosiano” da pesquisa neoclássica.

Graças a esses desenvolvimentos teóricos, a racionalidade substantiva “é tomada hoje como algo trivial que faz parte do conjunto de termos básicos da ciência econômica e que não requer qualquer esclarecimento”, pelo contrário, “a partir de conjuntos de axiomas, desenvolveram-se, então, as teorias ditas de escolha racional de um modo estritamente demonstrativo, tal como se faz normalmente em matemática” (PRADO 1996, 26).

Desde que o postulado da racionalidade tornou-se uma das hipóteses bases da vertente neoclássica, os demais desenvolvimentos teóricos tornaram-se orientados em seguir a trajetória do comportamento racional. Conforme Blaug (1999, 228) “a teoria do comportamento, a teoria da empresa e a teoria da produtividade marginal da demanda por fatores estão baseados na hipótese de certeza do conhecimento dos resultados futuros”. O que equivale a dizer que tais desdobramentos teóricos estão ligados ao postulado de racionalidade, sem a especificação do mesmo para essas teorias, a concepção de solução única e ótima ficaria comprometida.

Gaudin (1999) descreve a facilidade da economia neoclássica em encontrar soluções únicas como derivada da análise estática do mundo econômico. Para ele a economia neoclássica “supõe que tudo é conhecido desde o começo. Nada há a descobrir. Está tudo pronto. Não há

inovação. Por isso é possível ‘modelizar’ tão facilmente” (GAUDIN 1999, 60).

A facilidade da economia neoclássica de, em apenas um modelo, descrever o mundo, está ligada a idéia de que, segundo Simonsen (1998, 373), “o paradigma ignora o direito de cada indivíduo ter a sua própria função utilidade, e de errar nas suas previsões para o futuro”. O que significa que o paradigma neoclássico assume apenas um tipo de indivíduo no seu modelo de escolha, o *homem econômico*, que é “concebido, antes de tudo, como um ser que resolve os seus problemas de sua existência no planeta guiado por sua razão” (SANCHEZ e MARCO 1998, 43).

Ramos (1993, 89 e 91) comenta que a simplificação de se considerar o *homem econômico*, dentro do paradigma neoclássico, como a representação de todos os indivíduos “não passa de um artifício criado, uma invenção útil por motivos expositivos. Longe de representar o homem real que interessa à ciência econômica (...)” e apesar do autor considerar que tal hipótese é apenas didática, ele considera tal simplificação como perigosa, no sentido de promover “a revolta contra a razão”, o que “implicaria, em última análise, uma revolta contra a própria vida humana”.

Embora a economia neoclássica assuma a condição de que a hipótese do *homem econômico* não é metodologicamente verdadeira em todos os seus aspectos, inclusive a condição de racionalidade que o mesmo assume. A posição é defendida como um argumento lógico e válido dentro da ciência econômica. Simonsen (1998) defende que a consideração de que o ser humano comum não consegue agir como um *homem econômico*, no sentido de não conseguir realizar todos os cálculos que ele realiza por não possuir a racionalidade assumida pelo mesmo é, acima de tudo, uma verdadeira “tolice”. Na prática o ser humano age como Machlup batizou de “tudo se passa como se...” e que pode ser definido com o seguinte exemplo apurado em Simonsen (1998, 374):

Suponhamos que, numa estrada de mão dupla, um automóvel resolve ultrapassar um outro, mas observa, mais ao longe, um caminhão na contramão. No modelo teórico, o indivíduo precisa medir a sua distância inicial ao caminhão, a velocidade deste último, a velocidade que precisa alcançar na

ultrapassagem, o tempo em que precisa permanecer na contramão. A ultrapassagem só se deve realizar se o tempo na contramão for inferior à distância inicial ao caminhão dividida pelo soma de velocidades. Na prática, tudo se passa, a menos de colisões, como se o motorista fizesse todas essas contas.

A metodologia sugerida conclui que mesmo que os seres humanos não saibam que estão realizando cálculos difíceis e reconhecendo todas as informações, como a racionalidade substantiva adotada pelo *homem econômico*, na prática eles agem como se fizessem os cálculos econômicos mesmo sem perceber.

A questão chave apontada por Blaug (1999) e que reflete diretamente o postulado de racionalidade neoclássico é a existência de “economias de escala em certas atividades, para não mencionar o fenômeno das condições externas, sugere imediatamente que algumas das condições iniciais da teoria do Equilíbrio Geral não estão satisfeitas; a teoria do EG, portanto, é inaplicável, e não falsa.” (BLAUG 1999, 227-228).

O que Blaug (1999) aponta dentro do modelo de equilíbrio geral com o uso da racionalidade substantiva é a sua alta refutação empírica; dificilmente alguém conseguirá provar a existência de equilíbrio com as condições de racionalidade sugeridas pelo modelo. Mesmo a verificação empírica de que os indivíduos se comportam de forma racional como o modelo prevê já é algo que beira o impossível, embora esse termo “impossível” seja parcialmente desprezado pela teoria neoclássica. A questão reside no fato que a teoria neoclássica é baseada no axioma da ergodicidade, cunhado primeiramente por Samuelson em 1968, e que determina que “o passado determina o futuro”, o que levou os modelos neoclássicos a trabalharem com processos estocásticos, onde “o futuro é meramente uma reflexão estatística do passado” (DUNN 2000, 243).

A vertente neoclássica desfrutou de certa tranquilidade depois da demonstração, mesmo que apenas teoricamente, de que o sistema econômico tende ao equilíbrio quando os agentes econômicos são racionais, o que leva infalivelmente o respectivo sistema a otimização. Elster (1985, 65) aponta que esse “enorme sucesso do modelo de escolha racional na Economia e em outras ciências é devido a sua aparente habilidade em soluções únicas, e determinação de previsões em termos de comportamento maximizador”. Porém, Simon (1976, 144) colocou esse sucesso em xeque, ao assumir que a economia neoclássica na ver-

dade tira “grandes conclusões de poucas hipóteses a priori, com pouca verificação empírica”. Segundo o autor o grande problema da teoria neoclássica foi de se colocar fora do amparo das outras ciências. Esse isolamento foi amplamente defendido por economistas como Edward Mason, Fritz Machlup e Milton Friedman. Tal posicionamento levou à formação de uma tradição que colocou na ciência econômica o desprezo pela investigação empírica, adotando uma visão plenamente positiva e normativa e sem falseamento (SIMON 1980, 27-28).

Quadro 1

Principais vertentes da economia ortodoxa e heterodoxa frente à ideia de racionalidade

ECONOMIA ORTODOXA	ECONOMIA HETERODOXA
Racionalidade substantiva	Racionalidade limitada de Simon
Racionalidade fraca	Economia Evolucionária
Expectativas racionais	Economia Institucionalista
<i>Second best</i>	Nova Economia Institucional
Informação assimétrica	Pós Keynesianismo
Risco moral	Teorias heterodoxas da firma – Chandler, Penrose, Behaviorismo
Seleção adversa	Economia ecológica
Escola austríaca	

FONTE: Os Autores.

Quadro 2

Principais diferenças entre os dois tipos de racionalidade econômica

CONCEITO	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	RACIONALIDADE LIMITADA
Posse de informação	Completa	Não completa
Custos	Inexistentes	Existentes
Erros	Inexistentes	Existentes
Previsão	Perfeita	Sujeita a falhas
Aplicação empírica	Sem preocupação com a realidade	Baseada no comportamento observado
Regras de comportamento	Comportamento maximizador	Comportamento satisfatório (<i>satisficing</i>)
Expectativas	Inexistentes	Existentes
Instituições	Não contempla	Contempla
Equilíbrio	Garantido	Não existente
Relação com outras áreas do conhecimento	Inexistente	Relação com biologia, psicologia, ciências sociais, filosofia, administração e direito

FONTE: Os Autores.

Mesmo recebendo um grande destaque no campo da Economia, a vertente neoclássica não estava dominando a microeconomia sozinha. Já na época das pesquisas baseadas no postulado de racionalidade como

núcleo central da respectiva teoria, outra vertente pesquisava o comportamento dos indivíduos com uma ênfase totalmente diferente: trata-se do Institucionalismo, também denominado de ‘velho institucionalismo americano’. Apesar de estes conceitos terem quase cem anos, eles são poucos conhecidos fora da área de pesquisa comportamental da Economia e dos autores heterodoxos. A próxima seção apresenta as principais contribuições de Simon na Economia e que podem ser discutidas com outras áreas do conhecimento.

O esquema geral a ser desenvolvido nas duas próximas seções está apresentado nos quadros um e dois. Percebe-se a divisão entre os conceitos de racionalidade substantiva e processual definidas em Simon (1976) no quadro um. O quadro dois sintetiza as principais diferenças encontradas entre as duas vertentes de racionalidade encontradas na Economia.

A racionalidade limitada e seu impacto em Economia

Segundo Simon (1980) os institucionalistas foram os pioneiros no estudo do comportamento da firma, principalmente a figura de Commons que influenciou posteriormente o trabalho de Herbert Simon. Simon declara que as idéias de Commons “me proporcionaram muitos aprofundamentos e esclarecimentos, em meus estudos iniciais sobre o processo decisório nas organizações (veja meu comportamento administrativo)” (SIMON, 1980 36-37).

A proposta do Institucionalismo era a de desenvolver uma ciência econômica que fugisse da análise estática restringida ao objeto econômico, ganhando de volta à análise do comportamento econômico no seu ambiente social, o que inclui muitas variáveis, inclusive algumas não econômicas. Commons (1931, 650) definiu o Institucionalismo como:

A análise dessas *sanções coletivas* fornecidas que correlacionam a Economia, Jurisprudência e Ética que é o pré-requisito da teoria econômica institucional. David Hume encontrou a unidade dessas três ciências sociais no princípio da escassez¹ e o conflito resultante de interesses, ao contrário de Adam Smith que isolou a Economia das outras assumindo a providência divina, abundância mundial e a resultante harmonia dos interesses. A Economia institucional volta para Hume.

Claramente enquanto a economia neoclássica estreitava sua pesquisa rumo ao homem econômico racional que sempre maximiza, a economia institucional voltava-se para a pesquisa das variáveis que acompanham o agente econômico no seu ambiente de tomada de decisões, ambiente que incluía variáveis políticas e éticas, além da área econômica. Esse fato claramente levou à análise institucionalista a verificar que o indivíduo não age motivado apenas por seus interesses, pois “a escolha pode ser voluntária, ou pode ser uma escolha involuntária imposta por outro indivíduo ou por ação coletiva” (COMMONS 1931, 654).

Tal evidência justifica o descolamento entre o indivíduo da economia institucional e o homem econômico clássico e neoclássico. A análise institucional nunca pôde, dessa forma, assumir o princípio da racionalidade como verdadeiro, pelo contrário, sempre evidenciou que esse tipo de comportamento era inviável, pois ninguém conseguia se comportar dessa forma na prática, o ambiente econômico institucional era muito mais complexo e sujeito a mais restrições, as quais muitas vezes não exclusivamente econômicas.

Frank Knight (1989, 77) definiu bem o descontentamento dos institucionalistas com o postulado da racionalidade. Segundo ele: “nos deparamos com um paradoxo: se alguém se comporta com racionalidade econômica perfeita, não se comporta racionalmente como ser humano. No, limite, a racionalidade instrumental se defronta com a categoria muito diferente da relação mecanicista de causa e efeito. Seria irracional ser ou tentar ser perfeitamente racional; esse é o veredicto do bom senso.”.

Neste ambiente é que Herbert Simon construiu suas idéias, dividido entre as tradições neoclássica e institucionalista. Primeiramente, Simon foi educado na visão neoclássica, mas conhecia as idéias institucionalistas muito bem e de certa forma não aceitava o paradigma neoclássico de forma passiva. Como o próprio autor declarou: “se não pude aceitar a verdadeira fé da maximização da utilidade esperada, não é por falha na minha excelente formação em economia” (SIMON 1996, 385). Tal afirmação justifica-se em função das críticas de muitos economistas de que na verdade o trabalho de Simon não pertence à Economia e sim a Administração ou Psicologia.

Simon desenvolveu nos anos cinquentas o conceito de racionalidade limitada, como “um instrumento para lidar com as limitadas habilidades humanas de compreensão e de cálculo, na presença de complexidade e incerteza”, apesar de nessa época ele admitir que tal conceito possuía uma “formulação inicial vaga, genérica” (SIMON 1980, 39).

A racionalidade limitada como inicialmente desenvolvida por Simon possuía hipóteses mais fracas em relação à racionalidade substantiva ao analisar o comportamento e capacidade humana, segundo o autor, ela teria uma característica mais modesta e realista acerca do conhecimento e da capacidade de cálculo dos agentes econômicos.

A partir do conceito de racionalidade limitada introduzido a visão de como os indivíduos se comportam mudou na Economia. Segundo Frank (1998 246-247), Simon “foi o primeiro a convencer os economistas de que os seres humanos são incapazes de se comportar como os seres racionais descritos nos modelos convencionais da escolha racional”, e, “posteriormente, alguns economistas, a partir desta idéia de Simon, escreveram textos bastante sofisticados acerca da tomada de decisão num contexto de informação incompleta”. A grande mudança introduzida, conforme comentam Caldas e Coelho (1999, 63), era que “os agentes de Simon tem limites de percepção e conhecimento. Suas escolhas são guiadas por avaliações de conseqüências esperadas de ações, mas eles podem perceber um número muito grande de ações admissíveis, sem computar perfeitamente as conseqüências de cada uma delas”. Essa capacidade do indivíduo, apresentada por Simon, de perceber as possíveis ações em volta de si, chama a atenção para o fato de que a racionalidade limitada não é irracionalidade.

A chave do desenvolvimento da racionalidade limitada está baseada na limitação das habilidades cognitivas do ser humano, limites estes já conhecidos pela Psicologia, principalmente no estudo da percepção, conforme aponta Jones (1997).

Simon (1966, 98-99) argumentava em defesa do estudo da cognição humana e não apenas da esfera econômica onde este está inserido, para ele quando um indivíduo toma uma decisão, “antes de se efetivar uma atividade física, tudo passa pelo sistema nervoso central”, o que reforça a necessidade de se entender como funciona o cérebro humano.

Para Viale (1992) a percepção tornou-se uma das bases do conceito de racionalidade limitada, por ser o tema central da ciência cognitiva, o que espelhou diretamente na racionalidade limitada a incapacidade do indivíduo perceber tudo o que acontece em volta de si, ao contrário da racionalidade substantiva que possuía uma percepção objetiva. Simon (1957) usa o conceito da percepção emprestado da Psicologia, principalmente por meio do estudo de comportamento de ratos feita por Festinger (1953).

Segundo Viale (1992) posteriormente o autor dedicou-se ao estudo da cognição diretamente no departamento de Psicologia e quando retornou ao assunto da racionalidade limitada na Economia, após o prêmio Nobel, a argumentação do autor era muito maior voltada à definição de mecanismos de memória, representação de códigos e dados de informação, além da organização de uma hierarquia mental, tudo para entender a percepção e defender assim o princípio de racionalidade limitada.

A racionalidade limitada apresentada por Simon (1959) dizia que o indivíduo é limitado em apurar e interpretar informações ao tomar decisões e, como desdobramento desse princípio, o autor acreditava que o indivíduo não conseguia maximizar seus objetivos. A crença na maximização sempre foi problemática para Simon que se posicionou contra este conceito em virtude de falta de comprovação empírica da mesma.

O descolamento entre a teoria comportamental da racionalidade limitada e a racionalidade substantiva neoclássica ficou evidente no objetivo das teorias. A pesquisa de Simon buscou incorporar áreas do conhecimento afins que também investigam o comportamento dos indivíduos no processo de tomada de decisão, como “física, biologia, ou sistemas sociais” (SIMON 1962 467) e “ciência política, sociologia e psicologia” (SIMON 1979 493). Enquanto o foco da teoria neoclássica se restringia no “objeto econômico”, sintetizado pelo “homem econômico” (BLAUG 1999), a racionalidade limitada abriu o foco de análise da economia em relação a outros campos do conhecimento, tornado a teoria econômica mais próxima da realidade e menos restrita, porém, mais complexa e dinâmica (SIMON 1959).

Um dos maiores avanços da teoria da racionalidade limitada de Simon é o uso de métodos computacionais, responsável pela caracteris-

tica de maior aproximação com a realidade. O advento do computador permitiu o uso de simulações e de métodos mais complexos, além da exploração do conceito de inteligência artificial (SIMON 1978 2-3).

(...) a economia esteve sempre mais preocupada com os *resultados* da escolha racional do que o *processo* de escolha. Como a análise econômica requer uma delimitação com a dinâmica da escolha sobre incerteza, será mais e mais essencial considerar o processo da escolha. Nos últimos vinte anos ocorreram importantes avanços no nosso entendimento da racionalidade processual como resultado da pesquisa em inteligência artificial e psicologia cognitiva. A importância dessas teorias do processo de escolha na economia pode providenciar uma imensa ajuda em definir nosso entendimento da dinâmica da racionalidade, e da influência sobre a escolha da estrutura institucional que se estabelece.

A aproximação do trabalho de Simon com outras disciplinas e áreas do conhecimento com maior sucesso foi com a Psicologia. A racionalidade limitada incorporou conceitos como emoção, cognição, formação de expectativas, aprendizado e motivação, entre outros. Segundo Simon (1967 30) a teoria da racionalidade limitada:

() procura mostrar como controles motivacionais e emocionais sobre a cognição podem ser incorporados no sistema de processamento de informação. (...) com considerável suporte empírico. A teoria proposta contém elementos de articulação principalmente por mostrar mecanismos relativamente familiares de motivação e emoção podem ser integrados em uma simples e natural forma com os mecanismos que foram postulados na teoria cognitiva de processamento de informação.

O autor nos anos cinquenta foi convidado a freqüentar o projeto RAND², onde conheceu vários cientistas, inclusive da Psicologia, tomando conhecimento de vários estudos que corroboravam a idéia de que o ser humano é limitado na esfera cognitiva e a complexidade do processo de tomada de decisão (NEWELL *ET ALII* 1958). A partir destes estudos empíricos, o autor procurou repassar para a Economia uma teoria de comportamento mais próxima do mundo real que na sua visão teria a

racionalidade limitada como regra de comportamento para os indivíduos. A síntese da racionalidade limitada é o *satisficing* que diz que “quando as pessoas não sabem otimizar, elas podem muito bem satisfazer, encontrar uma boa solução” (SIMON, 1996, 370). Byron (2004 4) apresenta o contexto da regra de fatisfazimento (*satisficing*) de Simon como:

A regra de satisfazimento de Simon pode ser empregada como uma “regra de parada” para o tipo de situação de escolha. Isto é, ela pode providenciar uma maneira de parar a busca por alternativas. Se você está procurando um bom vinho para servir com o jantar, pode-se adotar a regra de parar a busca quando se encontrar um vinho satisfatório – que é um “tão bom quanto”. Este quadro é consistente com a regra de satisficing, ao se simplificar a função de valor (satisfatório, não satisfatório) assinalando-se utilidades ao que for possível, e escolher a ação em curse que seja uma garantia de satisfatório.

O foco inicial da pesquisa de Simon (1955 99) considerou o comportamento da empresa na tomada de decisão racional e posse das informações necessárias. Para o autor, o modelo comportamental apresentado considerava não apenas “uma teoria de como as empresas se comportam”, mas sim “como elas poderiam se comportar”.

O conceito elaborado por Simon de racionalidade limitada adaptou-se a outros autores igualmente descontentes com os postulados neoclássicos de racionalidade, visto que estes são descolados da realidade, por considerar um comportamento maximizador. As teorias críticas se ampararam na racionalidade limitada em função do objetivo de analisar as instituições e comportamentos fora da teoria tradicional (SIMON 1978), como os custos de transação e o oportunismo, bem como a ideia de evolução e seleção natural na economia (SIMON 1991). Esta relação é tratada adiante.

O uso da racionalidade limitada em outras escolas heterodoxas

A influência da obra de Simon não ficou restrita apenas as expectativas racionais, vertentes como o neoinstitucionalismo, evolu-

cionistas e pós-keynesianos foram influenciados pelas idéias de racionalidade limitada.

DiMaggio (1994) defende que Simon e March eram as peças-chaves no que ele chama de tradição de Carnegie, também denominada de teoria *behaviorista* da firma e que engloba o estudo da racionalidade com ênfase especial na Psicologia, o que confere uma forma mais realista aos trabalhos dos dois autores, além da aplicação do conceito nos estudos em tomada de decisão em organizações. Essa tradição, segundo o autor, foi transferida para Yale, onde Nelson e Winter continuaram as referidas pesquisas.

Earl (1988) comenta que algumas modificações foram introduzidas no trabalho de Simon sobre a racionalidade limitada, por exemplo, Nelson e Winter (1982) acrescentaram às pesquisas de Simon em Carnegie conceitos Schumpeterianos, principalmente em relação à evolução das firmas e adaptação ao ambiente externo. Dessa forma, a visão evolucionista pode ser entendida como uma extensão da pesquisa de Carnegie sobre o comportamento das organizações, Nelson e Winter (1982, 36) declaram em relação aos autores da referida instituição: “Nós estamos de acordo com a posição behaviorista que firmas não podem tender a estabilidade, de forma excelente em escala ao padrão de mensuração, para a comparação de alternativas, e na soma de nossos modelos temos incluído a variante de ‘satisficing’ indicada por Simon (1955a, 1959), e Cyert e March (1963).”.

O que Nelson e Winter fizeram em relação aos trabalhos de Carnegie, que eles chamam de behaviorismo, foi assumir como verdadeiros os resultados, para a partir dos mesmos, verificar como as firmas tomam decisões. Isto significa tornar a teoria da firma e a racionalidade limitada como pertencentes ao núcleo central da teoria evolucionista. Outras hipóteses pertencem ao núcleo central evolucionista, como princípios Schumpeterianos e não somente behavioristas, contudo, a relação dos trabalhos de Carnegie, com destaque para a racionalidade limitada e o princípio do *satisficing*, são trabalhados pelos evolucionistas. O destaque aqui comentado não diz respeito à medida da importância da obra de Simon na vertente evolucionista e sim, a influência direta existente na obra de Nelson e Winter.

Essa posição pode ser visualizada na afirmação em que Nelson e Winter (1982, 35) destacam a importância do trabalho de Simon:

Distinta da visão marginalista, mas consistente com muitos elementos dela, é a posição ‘behaviorista’. Behavioristas, pegam sua orientação no trabalho de Herbert Simon (1955a, 1959, 1965), destacando alguns ou todos os elementos seguintes. A racionalidade do homem é ‘limitada’: os problemas de decisão da vida real são muito complexos para serem compreendidos e conseqüentemente as firmas não podem maximizar determinadas alternativas em relação a todas imaginadas. Regras de decisão relativamente simples e processuais são usadas para guiar a ação; por causa do problema da racionalidade limitada, estas regras e processos não podem ser muito complicados e não podem ser caracterizados como ‘ótimos’ no senso de que eles refletem os resultados do calculo global feito para registrar informações e custos de decisão; entretanto, eles podem ser satisfatórios para o propósito da firma, dado o problema frente à mesma.

Os autores evolucionistas destacaram apenas alguns princípios behavioristas como importantes para sua obra; o fato deles não a elogiarem em sua totalidade deve-se a algumas semelhanças desta última com a vertente neoclássica e o propósito do desenvolvimento da teoria evolucionista era de formar um resultado diferente do neoclássico.

Posteriormente, outros autores Schumpeterianos/Evolucionários contribuíram com o debate do uso da racionalidade limitada no entendimento do processo de inovação na Economia, como Dosi, Orsenigo e Silberberg (1988). Para os autores as características do conhecimento tecnológico o tornam complexo, os indivíduos apresentarão racionalidade limitada frente às decisões relativas à escolha do nível de investimento em determinada atividade inovadora, além do problema da demanda para produtos inovadores ser incerta. Por sua vez, o papel das instituições se revela como uma estratégia de aquisição de conhecimento por parte das empresas, já que elas não podem acumular conhecimento e competências suficientes para decidir frente à incerteza do investimento em inovação de maneira precisa.

O processo de inovação mostra-se complexo na medida em que sua previsão não é certa, apesar da trajetória seguida por uma determinada tecnologia, o estado da arte da mesma depende do acúmulo de conhecimento até o momento e das oportunidades (estratégica e comercial) sentidas pelos agentes econômicos. Este alto grau de incerteza é aprofundado pela competição entre diversas tecnologias e seus resultados que não seguem um padrão previsível³.

As características do conhecimento tecnológico geram falhas de mercado, em virtude da incerteza e dos resultados específicos para cada indivíduo que não são facilmente generalizados. Dosi (1988) mostra que o progresso tecnológico e a introdução de inovações estão cercados por falhas de mercado, compostas por externalidades, racionalidade limitada dos agentes e mercados imperfeitos.

Outro autor que enfatiza o uso da racionalidade limitada na sua obra é Williamson (1970) que trabalhou com o conceito de firma multidivisionária, explicada por três razões: primeiro a presença de informações incompletas, segunda a presença dos custos de transação e por último, a incerteza em relação ao futuro.

Resumidamente, Williamson reconhece que os indivíduos são limitados racionalmente, o que impõe sérias restrições à capacidade dos mesmos em tomar decisões e fechar contratos, na sua concepção é facultado “aos agentes serem incapazes de formar expectativas eficientes sobre o futuro, sem embasamento e sem erros persistentes no curto prazo, pois sua deficiência computacional advém da realidade complexa a ser entendida. Ao realizar um contrato, os agentes são incapazes de usar os dados existentes sobre o mercado para obter conhecimento de curto prazo confiável envolvendo todas as variáveis econômicas” (DUNN 2000, 425).

Williamson (1970, 16) destaca que os indivíduos possuem limites na sua capacidade de avaliar a situação onde os mesmos tomam decisões, como na passagem destacada a seguir:

A informação é incompleta se todos os preços relevantes não são continuamente conhecidos para todas as transações em potencial. Os custos de oportunidade de se gastar deliberadamente os recursos necessários para se tornar informado, isto constitui um dos custos de usar o sistema de preços. Além do mais, há custos de negociar contratos com preços já conhecidos. Embora custos de ambos tipos, costumeiramente, tendem a zero em um mundo estático e perfeito, esta não é uma condição interessante. Ela não corresponde ao universo que nós procuramos atingir.

Com informação perfeita e custos de transação iguais a zero, a barganha pode conduzir o sistema a uma alocação de recursos eficiente. Na ausência dessas condições, entretanto, a adaptação incompleta as externalidades pode ser esperada de se obter. Dados os sinais incorretos que o sistema

de preços indica nessas circunstâncias, um incentivo existe em combinar as partes interagidas e substituir uma solução administrativa em uma solução de mercado incorreta.

A interpretação de Williamson da racionalidade limitada dos indivíduos é usada para separar seu trabalho da teoria neoclássica e não para usá-la de forma auxiliar ao princípio da racionalidade substantiva. Para Williamson (1970, 170) a “racionalidade limitada é talvez tão elementar como óbvia, e torna-se um requerimento óbvio não tratado explicitamente”. A pesquisa desenvolvida apresenta, dessa forma, a característica de assumir o princípio da racionalidade limitada na sua obra como um axioma, assim como os autores neoclássicos assumem o princípio da racionalidade substantiva em sua teoria.

A ênfase na racionalidade limitada pode ser visualizada dentro da firma, no sentido de que ela seria o elemento que “opera em impor um limite ao tamanho do processo de multidivisionalização” (WILLIAMSON 1970, 35), o que significa que o tamanho ótimo da firma não é facilmente alcançado pela mesma, apesar dela possuir um comportamento intencionalmente racional. Porém, este comportamento limitado, principalmente pela necessidade de se fechar contratos *ex ante* incompletos, a razão desse contrato ser incompleto é, segundo Dunn (2000), a presença de racionalidade limitada, que condiciona ao indivíduo a impossibilidade de se antecipar as conseqüências futuras do respectivo contrato.

Basicamente Williamson trabalha com racionalidade limitada apenas no curto prazo. Dunn (2000, 425-426) comenta que “a discussão de custos de transação de Williamson é essencialmente um argumento de imperfeição de curto prazo”, no longo prazo as decisões são ergódicas e conhecidas devido à presença de fatores como “repetição e rotina” que são naturalmente padrões de comportamento de agentes econômicos interessados em reduzir custos de transação.

Outra linha de pesquisa que estuda o conceito de racionalidade na Economia é a pós-keynesiana. O problema central pesquisado pelos pós-keynesianos diz respeito à capacidade do indivíduo em coletar informações para a tomada de decisão, o que é um problema de racionalidade. A racionalidade limitada do indivíduo pode ser visualizada

nesta corrente pelo fato de que, para ela, “se os agentes tem habilidade para coletar e processar com sucesso todas as informações relativas ao passado e eventos futuros, esta informação de mercado existente não pode providenciar uma fundamentação confiável para se determinar os eventos futuros”, a razão apontada é que “o passado não guia o curso dos eventos futuros, os agentes estão em incerteza e não existe informação capaz de descobrir o futuro” (DUNN 2000, 427).

O indivíduo da teoria pós-keynesiana é limitado racionalmente pela presença de incerteza no sistema econômico. Na prática os indivíduos são confrontados com situações de tomada de decisão ergódicas, como no caso de rotinas e não ergódicas, no caso de incertezas. Percebe-se que os pós-keynesianos usam o conceito de incerteza keynesiana que demonstra como os agentes desconhecem totalmente o futuro, utilizando convenções para guiar suas decisões no presente com desdramatamento no futuro, problema denominado por Keynes como *animal spirit* ou efeito manada: na falta de elementos que permitam o indivíduo de tomar decisões, o comportamento de seguir o que os demais estão fazendo norteia a tomada de decisão.

Devido à admissão pós-keynesiana de que no mundo real os indivíduos são confrontados com um misto de situações ergódicas e não ergódicas torna-se comum a interpretação de que “desse ponto de vista, não há um grande hiato dividindo a economia keynesiana da economia clássica (velha e nova). Economistas de pensamento keynesiano estão mais dispostos a procurar elementos de irracionalidade (como ilusão monetária, *animal spirit*, formação de expectativas de longo prazo), mais do que preferirem restringir sua análise ao comportamento racional” (VERCELLI 1991, 91).

A herança do pós keynesianismo está firmada nos pressupostos de Keynes (1936): o princípio da incerteza. Radicalmente oposto à racionalidade substantiva neoclássica, Keynes advertia que os mercados eram totalmente imprevisíveis. Walsh (2008 62) mostra que:

Assim como seu herói Newton, Maynard Keynes aprendeu de uma maneira difícil que – afirmando inevitavelmente o princípio da incerteza – mercados financeiros são muitas vezes pulverizados por ondas imprevisíveis de ‘esperança, sentimentos e oportunidades’ e pregava as ‘ondas puramente irracionais de otimismo ou depressão’. (...) o que significava correr dos touros ou lutar com os ursos.

Keynes explicava que “os mercados financeiros não são únicos por receberem uma cascata de informações que compromete sua eficiência, mas também porque os investidores não podem ser atores racionais da teoria clássica pois o cálculo dos retornos esperados não é uma tarefa fácil” (WALSH 2008 63). Apesar da ênfase no mercado financeiro, o raciocínio da incerteza dos agentes econômicos é generalizada para todos os indivíduos no mercado nos pós keynesianos.

Dequech (2003) mostra como o conceito de incerteza é trabalhado pela sociologia econômica. A justificativa apresentada pela manutenção da incerteza nestes estudos é a presença de complexidade. Esta complexidade é derivada de limites cognitivos (como a racionalidade limitada de Simon) e de regras sociais e instituições que podem culminar em comportamentos irracionais. O autor mostra que a ênfase na incerteza e não na racionalidade limitada reside no foco de situações e comportamentos sem intensão por parte dos indivíduos, por serem estes motivados por movimentos coletivos (sócios). Neste sentido, a incerteza é mais generalista do que a racionalidade limitada e seu foco de análise é macroeconômico, enquanto a racionalidade limitada apresenta foco microeconômico – no comportamento individual.

Os comportamentos irracionais, sujeitos à incerteza e sem previsibilidade opuseram Keynes e os pós keynesianos à escola clássica e neoclássica de forma radical. Alguns autores encontram na racionalidade limitada de Simon a chave para analisar comportamentos econômicos com objetivos definidos, mas sem entrar na posse total de informações. Em outras palavras, a racionalidade limitada encontra-se como um caso intermediário entre os extremos da posse total de informações e a total incerteza.

Como definido anteriormente, a incerteza não se opõe a racionalidade limitada e vice-versa. Caberia apenas uma melhor explicação do uso dos dois conceitos nos modelos sutilizados. Enquanto a racionalidade limitada encara o indivíduo com vontade de fazer a melhor escolha, mas a posse de informações e suas limitações cognitivas o impedem, a incerteza mostra a presença de comportamentos irracionais e ambientes complexos, com normas e instituições que orientam o comportamento do indivíduo, sem que este perceba ou tome a decisão de maneira autônoma.

Outro avanço significativo de ruptura da economia heterodoxa com os princípios neoclássicos de racionalidade foi dado pelos economistas que estudam o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Um dos principais estudos é relacionado aos direitos de propriedade comuns, ele visualiza alguns recursos como coletivos e a racionalidade individualista não se adapta ao problema levantado, fato que levantou um dilema entre a racionalidade coletiva e a individual (KLOOSTER 2007).

Alguns estudos, como Walsh (2007), afirmavam que o problema ambiental era agravado pela racionalidade limitada do consumidor, que desconhece a eficiência dos produtos consumidos, bem como seu verdadeiro impacto ambiental advindo do processo produtivo utilizado e desconhecido pelo lado da demanda.

Um dos significativos avanços da economia ambiental foi sua aproximação com a geografia. A partir dos anos setenta, desenvolve-se a geografia humana, centrada em explicar como os avanços do homem impactavam o bioma nas diferentes regiões do planeta. Esta linha de pesquisa aplica conceitos como racionalidade limitada e irracionalidade para explicar o desenvolvimento espacial do planeta (ANDREWS e LINEHAM 2007).

De forma geral, os autores criticam o conceito neoclássico de racionalidade substantiva por “(...) ignorar qualquer diferenciação entre necessidade e vontade e trata-las como vontade.” Transformando-se em uma teoria “irracional” (HOESCHELE 2007, 1228). Markantonatou (2007 1467) afirma que esta teoria recebe críticas porque:

(...) nem todas as ações humanas podem ser explicadas por modelos de racionalidade, pois inúmeras formas de ações são conduzidas por critérios emocionais, afeto, ou fatores não racionais. Um argumento crítico central é que agindo racionalmente para maximizar a utilidade, os indivíduos conhecem todas as regras do contexto social em que estão e estão informados sobre os custos e benefícios de suas escolhas.

As críticas ficam mais evidentes no estudo de Bergh (2007 73) que sintetiza como a economia ecológica define o comportamento dos indivíduos frente ao problema ambiental, para o autor:

Um número de estudos no campo de EE examina as implicações de política ambiental frente as teorias de comportamento econômico, elas enfatizam a racionalidade limitada dos agentes econômicos, ambos consumidores e produtores (...). Teorias alternativas ou elementos teóricos incluem ‘satisficing’, preferências lexográficas, bem-estar relativo, hábitos e rotinas, imitação, reciprocidade, miopia, mudança e preferências endógenas, e vários modelos de comportamento sob incerteza.

As críticas da economia ecológica rompem com o paradigma neoclássico. Tanto que Georgescu-Roegen (1972), Georgescu-Roegen (1975) e Georgescu-Roegen (1977) propõem uma nova visão da economia: a bioeconomia. Ela é baseada em alguns pressupostos inovadores, como o valor do bem-estar coletivo (e não apenas individual), como consequência, as relações possuem valor. O foco desta teoria não está no indivíduo, mas na sua relação com a biosfera, sociedade, organizações e família, sofrendo restrição da termodinâmica e da biologia. A economia não é definida como universal, variando conforme as instituições, história e cultura locais. Nesta economia, os agentes não são maximizadores e não há busca de equilíbrio (ou mecanismos que o garantam), o comportamento dos agentes pode ser competitivo ou cooperativo e a grande conclusão sugerida é a busca de resultados satisfatórios, o que aproxima o conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon da economia ecológica (GOWDY e MESNER 1998).

O desenvolvimento das teorias ortodoxas de racionalidade

A crítica de Simon ao comportamento perfeito do indivíduo na teoria neoclássica abriu caminho para a revisão do modelo idealizado de indivíduo assumido. Os novos desenvolvimentos apresentados pela vertente neoclássica tinham o objetivo de aproximar esta teoria à realidade descrita nos trabalhos de Herbert Simon, mas sem abandonar o postulado da racionalidade substantiva. Neste sentido, as contribuições apresentadas possibilitaram a adequação da teoria neoclássica às críticas recebidas, relaxando a ideia de indivíduo perfeito com a posse de todas as informações, o que equivale a dizer que as contribuições apre-

sentadas são exceções ao *homem econômico*, ainda válido e presente no cerne da teoria.

Primeiramente, o conceito de racionalidade limitada produziu uma contribuição direta ao entendimento do conceito de racionalidade na teoria neoclássica, presente no princípio das expectativas racionais.

A teoria das expectativas racionais surgiu a partir de 1960 com o projeto Simon-Holt-Modigliani-Muth que foi sintetizado em um livro: *Planning production, inventories and work force*. Dessa pesquisa, Muth retirou as idéias para desenvolver as expectativas racionais, segundo Simon (1996) como uma mutação da racionalidade limitada. A idéia original do projeto de pesquisa dos quatro autores era de desenvolver uma programação dinâmica para funções de custo quadráticas e com isso ajudar na tomada de decisão do empresário. Segundo Simon, a vantagem de trabalhar com esse modelo residia no fato de que nele “as regras de decisão são lineares e, as distribuições de probabilidades de eventos futuros podem ser substituídas por seus valores esperados, que servem como equivalentes na certeza”, o que significava conforme o autor em uma regra de “simplificação de satisfazimento”, porém Muth visualizou nesse estudo um novo “paradigma de comportamento racional sob incerteza” (SIMON 1980, 45-46).

A relação entre a racionalidade limitada e o surgimento das expectativas racionais foi providencial, com a figura de Simon influenciando o desenvolvimento da referida teoria. Segundo Sent (2000), Muth foi professor vinculado a Universidade Carnegie Mellon como pesquisador entre 1956 e 1959 e entre 1959 e 1962 ele foi professor assistente. No ano de 1962 ele completou o seu Ph.D em economia matemática e até 1964 ficou como professor associado na respectiva universidade. O ponto central levantado por Sent (2000) é que na época da pesquisa Muth não era doutor, ele foi convidado a participar da referida pesquisa e dela retirou a idéia de expectativas racionais.

A tradição da pesquisa desenvolvida era anterior ao trabalho do grupo Simon-Holt-Modigliani-Muth no ano de 1960; já no ano de 1954 Modigliani e Grunberg trabalhavam com racionalidade, desenvolvendo o pressuposto de que sob certas condições, previsões públicas corretas influenciariam positivamente no comportamento dos agentes, tais previsões públicas eram assumidas da teoria neoclássica e Muth assumiu essa condição como verdadeira no seu trabalho.

As expectativas racionais também foram trabalhadas por Lucas (prêmio Nobel em 1995) e Sargent, porém dentro da macroeconomia, mas o princípio continuava sendo o de prever acontecimentos futuros mesmo com a presença de incerteza. A explicação apresentada pelos dois economistas, conforme Sent (1997), é de que o comportamento dos agentes econômicos muda quando as restrições também mudam, o que acaba resultando em uma distribuição estocástica, com a possibilidade de eliminação de erros dada a distribuição dos mesmos ser sistemática; conseqüentemente sem a necessidade de se conhecer o passado dos indivíduos poder-se-ia prever o comportamento futuro dos mesmos.

A diferença entre as expectativas racionais na micro e macroeconomia é relativizada pelo próprio Muth, pois, conforme aponta Sent (2000), ele admitiu o desejo de ter desenvolvido o modelo de expectativas racionais ampliado para a macroeconomia, mas faltou-lhe determinação, pois de início sua idéia não foi bem aceita na Economia.

Dunn (2000) comenta que as expectativas racionais foram construídas com a hipótese de que o mundo é ergódico e sem limites na capacidade computacional dos indivíduos que podem aprender infinitamente e aplicar todo e qualquer novo conhecimento nas suas decisões econômicas. Dessa maneira, o autor conclui que na teoria das expectativas racionais “não há lugar para decisões individuais, porque o passado, como descrito, informa sobre o futuro, revelando o curso apropriado da ação futura” (DUNN 2000, 424).

O segredo das expectativas racionais em propor um modelo estocástico para agentes que estão sujeitos a erros na tomada de decisão no seu comportamento é, segundo Simonsen e Cysne (1995, 668), a afirmação de que “os agentes econômicos projetam o comportamento das variáveis endógenas a partir do comportamento das variáveis exógenas”. Em outras palavras, a hipótese estatística relevante era que “o melhor estimador para uma variável aleatória (isto é, o estimador não tendencioso de mínima variância) é a sua esperança condicional ao conjunto de informações disponíveis” e metodologicamente o pressuposto era que “uma variável deve ser projetada de acordo com o seu modelo de determinação” (SIMONSEN e CYSNE 1995, 422), dessa forma era possível condicionar o comportamento das variáveis endógenas em relação ao comportamento esperado das variáveis exógenas.

Seguindo essa metodologia de trabalho era possível, segundo Sargent (1976a, 635), determinar que “a representação permanece inalterada quando a autoridade institui uma nova política fora do período de estimação”, de forma a poder ser considerada como um “equivalente exato”. A capacidade de se prever o futuro é imensa e clara nesse modelo, o futuro é uma representação das expectativas dos indivíduos, considerando-se que eles podem captar as variáveis exógenas para determinar a direção do comportamento que devem seguir. McMallum (1984, 140) admite que, desse ponto de vista, o modelo das expectativas racionais tem como “assumido que os agentes sabem os valores de todas as variáveis passadas”.

As hipóteses básicas do modelo de expectativas racionais, segundo Sargent (1976b), são três para no modelo macroeconômico desenvolvido pelo autor. A primeira diz que os agentes econômicos conhecem o nível de preços, apesar da crítica que muitas vezes as pessoas formam expectativas com informações além dos preços legais ou correntes de mercado. A segunda determina o conhecimento da distribuição de probabilidades das variáveis exógenas. E a terceira combina as informações disponíveis para estimar o modelo usando-se MQO (mínimos quadrados ordinários).

A conclusão geral do modelo de expectativas racionais na macroeconomia, segundo Lucas (1972, 103), é que “as expectativas são formadas otimamente”. Essa possibilidade só se viabiliza graças à característica do modelo de assumir que “a distribuição de probabilidades é conhecida” (LUCAS 1972, 110).

Embora o modelo pretenda ser claro em relação à formação de expectativas que determinam o comportamento presente convergindo para o futuro, Taylor (1985 418-419) identifica algumas dificuldades explicativas do respectivo modelo. Primeiro ele levanta “a questão de como os agentes aprendem sobre o ambiente econômico que influencia seus comportamentos é raramente tratada na pesquisa de expectativas racionais”, ou seja, o indivíduo não aprende no modelo, mas o aprendido é captado nas variáveis estudadas de forma ilimitada e igual para todos. O segundo ponto negativo do modelo é que “implicitamente assume-se que o agente espera que os demais agentes tenham a mesma visão de ambiente econômico que ele tem”. Por fim, o autor aponta a

necessidade do modelo em sempre trabalhar com a hipótese de estabilidade, negando a existência de bolhas especulativas, por exemplo, para que a solução única seja determinável.

A teoria da racionalidade limitada influenciou o desenvolvimento de novas teorias fora da escola neoclássica também. No campo da macroeconomia, a teoria novo-keynesiana desenvolveu teorias de falhas de informações e desvio do comportamento otimizador (pelo menos no curto prazo). No campo microeconômico, a teoria da assimetria de informações ocupou o espaço vazio da teoria neoclássica em relação ao problema da falta de informações no processo de tomada de decisões.

Para Arrow (1987, 71) a diferença entre os novos-keynesianos e a teoria neoclássica com concorrência perfeita em relação aos custos de se obter a informação, para ele “em um mundo competitivo, o agente individual tem conhecimento de todos (ou pelo menos uma grande parte) os preços e estes desenvolvem uma otimização baseada neste conhecimento. Todo conhecimento é custoso, mesmo o conhecimento dos preços. A linha de pesquisa, seguindo Stigler (1961), reconhece este problema”.

Flaschel (2009) reconhece que a teoria novo keynesiana, como em Mankiw (2001), Estrella e Fuhrer (2002) e Solow (2004), incorpora o princípio de racionalidade neoclássica com desdobramentos flexíveis, ou seja, esta teoria assume alguns desvios de comportamento, principalmente as imperfeições no mercado de trabalho, mas mantém o princípio básico de que os agentes econômicos são racionais. Todavia, trabalhos empíricos desta escola, como Fuhrer e Moore (1995), Mankiw (2001) e Eller e Gordon (2003) encontraram evidências fracas de realismo desta teoria.

Com o surgimento de várias interpretações de racionalidade a partir da obra de Herbert Simon, este pode ser assumido como um divisor de águas em relação à concepção de racionalidade na economia. Em resposta ao novo conceito de racionalidade de Simon, muitos autores neoclássicos foram estimulados a derivar respostas que concorressem com as novas propostas de racionalidade. Analisando desse ponto de vista, até a teoria neoclássica foi influenciada, mesmo que indiretamente, pelo princípio de racionalidade limitada.

Arrow (1987, 74) admite a importância da racionalidade limitada na teoria neoclássica quando diz em seu estudo: “eu estou aceitando a

visão de Herbert Simon (1957, chs 14, 15), na importância de reconhecer que a racionalidade é limitada”.

Não apenas Arrow apontou a importância do conceito de racionalidade limitada, outro autor, Vercelli (1991 94), propõe não apenas o reconhecimento de que a racionalidade limitada é importante para a Economia, mas também, a adoção de hipóteses de racionalidade mais fracas, relaxando o postulado de racionalidade substantiva em resposta as demais racionalidades concorrentes. A racionalidade substantiva ficaria como a racionalidade no seu sentido *forte*, como o autor a apresenta no seguinte trecho:

Darei agora a definição de racionalidade substantiva na sua versão *forte*. O equilíbrio descrito pelo modelo pode ser considerado *racional do ponto de vista da racionalidade substantiva* que coincide com o equilíbrio que caracteriza o objetivo ‘ótimo’.

Esta racionalidade em nada muda da concepção neoclássica original, ela é a racionalidade substantiva e os seus resultados continuam sendo ótimos. Contudo, o autor propõe a adoção do conceito de racionalidade *fraca*. Ela seria uma hipótese muito mais branda e relaxada que a racionalidade substantiva e iria de encontro com a definição de racionalidade limitada, agregando inclusive as expectativas racionais, apesar da diferença existente entre as duas. Contudo o autor avança em estabelecer que o princípio de racionalidade *fraca* pode ser separado da exigência de equilíbrio no sistema. Conforme Vercelli (1995 95) a racionalidade *fraca* pode ser definida como apresentada a seguir:

Eu proponho distinguir da acima racionalidade substantiva *forte* da versão menos expoente que eu chamarei de racionalidade substantiva *fraca*, embora, neste caso, a racionalidade esteja indissociavelmente ligada aos estados de equilíbrio, que são considerados estados temporários, com os limites cognitivos e operativos da racionalidade humana reconhecidos. Em outras palavras, a racionalidade substantiva forte assume a racionalidade ilimitada, enquanto a racionalidade substantiva fraca assume a racionalidade limitada. A racionalidade substantiva fraca é muito mais vulnerável a críticas e paradoxos, como veremos em referência a hipótese de expectativas racionais. Entretanto, tendo aceitado a racionalidade limitada, eu não vejo razões para manter uma ligação exclusiva entre racionalidade e equilíbrio.

O reconhecimento de que o comportamento humano é limitado por princípios cognitivos fica sendo a questão chave que baseia, segundo o autor, o conceito de racionalidade *fraca*.

Embora mesmo com tal relaxamento do conceito de racionalidade, agora tomado como fraco e que apresenta o indivíduo como limitado frente ao conhecimento que abrange todas as alternativas possíveis de escolha, ainda assim, a corrente neoclássica mantém, segundo Mas-Collel *et alli* (1995: 12) “uma relação de preferência racional”, que abrange a transitividade e a complementaridade, como quesitos presentes ao princípio de racionalidade *fraco*, o que leva o indivíduo a tomar uma decisão ótima, sujeito às restrições apenas.

Outra solução apontada pela vertente neoclássica foi à introdução do conceito de aprendizagem nos seus modelos, o que ajuda no entendimento dos limites cognitivos acima ressaltados. Schwartz (1998) argumenta que a introdução de aprendizagem na linha de pesquisa neoclássica apenas usa a aprendizagem como fator de aumento de racionalidade para se chegar à tomada de decisão ótima, o que viabilizaria um modelo de incerteza e limitação cognitiva a se transformar em um modelo com capacidade de previsões consistentes e claras.

Frank (1998) comenta que a teoria de racionalidade limitada visualiza o aprendizado de forma diferente. Segundo o autor, a solução proposta por estes modelos nunca é clara e linear, primeiramente por se assumir que existem custos relevantes para as informações necessárias para a tomada de decisão e também por admitir que o indivíduo possui a capacidade cognitiva de processamento limitada.

Talvez o maior avanço da teoria neoclássica em relação ao conceito de racionalidade limitada seja o desenvolvimento da teoria de assimetria de informações, desenvolvida originalmente por Akerlof (1970). Todavia, tal teoria ainda pode conduzir ao equilíbrio, mesmo que este seja um *second best*, em razão da formação de externalidades econômicas que podem ser positivas ou negativas. As assimetrias de informação podem ser classificadas, conforme Vercelli (1991), no escopo das teorias de racionalidade fraca.

Grossman (1981) apresenta uma relação entre o conceito de expectativas racionais e as informações assimétricas. A conexão entre as duas formas de racionalidade reside, na argumentação do autor, na

formação de choques exógenos presentes na economia em função da formação de informações assimétricas entre os agentes econômicos e a posterior adaptação dos mesmos a nova conjuntura econômica frente às regras e previsões futuras.

Outros avanços da teoria neoclássica com a racionalidade fraca são o risco moral (*moral hazard*) e a seleção adversa. Arrow (1968), Pauly (1968) e Mas-Colleu *et alli* (1995) mostram a aplicabilidade destes conceitos, os autores identificam situações onde a informação é limitada entre os agentes econômicos, possibilitando o desvio de comportamento de uma das partes envolvidas. Todavia, o ajuste existente, mesmo que seja no longo prazo, permite a adequação do comportamento imperfeito em uma decisão ótima e maximizadora da utilidade.

Por fim, a escola austríaca desenvolveu uma metodologia paralela à neoclássica, que mantém o vínculo com o liberalismo econômico e o equilíbrio, mas sem o uso de racionalidade substantiva. Estudos de Mises (1949) e Hayek (1941) são os precursores nesta linha de pesquisa. O pensamento da escola austríaca sofre influência de Weber, fato que pode ser notado no papel das instituições (ambiente) sobre a análise econômica desenvolvida. A aproximação da escola austríaca da neoclássica convencional reside no método utilizado: o individualismo metodológico, que pressupõe a análise a partir da construção de um modelo de indivíduo, modelo este exato e apesar das imperfeições advindas do ambiente, este continuava sendo um maximizador e a teoria continuava preconizando o liberalismo como política econômica a ser seguida, ou seja, as imperfeições do ambiente constituíam-se em intervenções de interesses coletivos, onde se encontrava o governo, além de sindicatos e demais instituições da vontade coletiva, desviando o comportamento maximizador do indivíduo para interesses que não a maximização da sua utilidade e de seus interesses (FEIJÓ 2000).

Conclusão

A importância da teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon pode ser comprovada na análise de várias escolas ortodoxas e heterodoxas de pensamento econômico que incorporaram a proposta do autor nas suas considerações sobre o comportamento dos indivíduos.

Seu mérito vai ao encontro da necessidade de construção uma teoria de comportamento das agentes econômicos que incorporasse o comportamento observado no mundo real. Neste sentido, ela aproxima a economia de outras áreas do conhecimento, como a psicologia, administração e sociologia.

Esta aproximação vai contra a tendência histórica de isolamento da economia das demais áreas científicas. Apesar das críticas da escola dos velhos institucionalistas americanos que pregavam o retorno da economia aos conceitos de Hume, a economia deixou de lado as críticas relacionadas ao realismo e a aplicação empírica dos pressupostos de comportamento otimizador assumidos nos modelos de maximização da utilidade.

A racionalidade limitada estreitou a diferença entre a teoria econômica e a aplicabilidade dos modelos frente ao comportamento predito pelos mesmos. Esta é a razão pela qual algumas escolas de pensamento econômico heterodoxas, como a nova economia institucional, a evolucionária e os pós-keynesianos assumiram a racionalidade limitada como forma básica de comportamento dos indivíduos nos seus modelos.

A teoria neoclássica também reagiu à introdução do conceito de racionalidade limitada. Este impacto pode ser visualizado por meio do desenvolvimento da teoria de assimetria de informações, do aprendizado e da adoção de comportamentos *second best*, o que equivale à adoção de um enunciado fraco da racionalidade substantiva, relaxando a condição de posse total de informações e capacidade de otimização dos indivíduos.

Este artigo contribui com a definição da importância da pesquisa de Herbert Simon no campo de comportamento dos indivíduos por meio da teoria da racionalidade limitada, o que já é de reconhecimento público em função de prêmio Nobel recebido pelo pesquisador em 1978. Todavia, verifica-se que após o laureamento do autor pelo Nobel, várias escolas de pensamento econômico adotaram ou discutiram a validade do conceito de racionalidade limitada entre os pressupostos básicos assumidos. Tal fato conduziu a teoria da racionalidade limitada a ser um desdobramento inicial dos principais pesquisadores relacionados às escolas heterodoxas anteriormente citadas. Desta forma, este artigo mostra o impacto do legado de Simon sobre a ciência econômica, com

destaque para as escolas heterodoxas e sua preocupação com o realismo de seus modelos, verificada por meio do pressuposto de racionalidade limitada dos agentes econômicos desenvolvida por Herbert Simon no final dos anos cinquenta.

Este artigo verificou que a racionalidade limitada é a principal alternativa teórica à racionalidade substantiva, pregando a existência de limites cognitivos e processuais no comportamento do indivíduo. Cercada por duas teorias radicais, a racionalidade substantiva e a incerteza, com resultados e hipóteses totalmente perfeitos e imperfeitos respectivamente, a racionalidade limitada constitui-se em uma hipótese aberta e criada em um contexto de diálogo com outras áreas do conhecimento. Com este artigo, espera-se contribuir com a disseminação dos resultados da agenda de pesquisa de racionalidade e comportamento na economia, estendendo-se a herança da pesquisa de Simon como a alternativa mais coerente para outras disciplinas interessadas entenderem como a economia define o comportamento do indivíduo.

Abstract

This article analyzes the formation of the theory of bounded rationality by Herbert Simon and developments in economics. Several fields of knowledge are unaware of this theory and critical detachment from reality of neoclassical theory in relation to maximizing behavior adopted. This article contributes to the presentation of the evolution of the concept of bounded rationality in Simon and his impact on the economy. This impact is seen in the orthodox schools, the development of theories as asymmetric information, moral hazard, adverse selection and second best and heterodox schools such as the Schumpeterian and Evolutionary, Institutionalisms, and Post Keynesians.

Key words: Rationality, Bounded Rationality, Herbert Simon, Satisficing.

Referências

ANDREWS, GJ; LINEHAN, D. *Geography*. In: ROBBINS, P (ed.). *Encyclopedia of environment and society*. London: Sage, p. 752-754, 2007.

ARROW, KJ. *An extension of the basic theorems of classical welfare econo-*

- mics*. In: NEYMAN, J. *Proceedings of the second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*. Los Angeles: University of California, p. 507-532, 1951.
- ARROW, KJ. The economics of moral hazard: further comment. *The American Economic Review*, volume 58, number 3, p. 537-539, 1968.
- ARROW, KJ; DEBREU, G. Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica*, volume 22, number 3 p. 265-290, 1954.
- ARROW, KJ. *Economic theory and the hypothesis of rationality*. In: The new Palgrave: a dictionary of economics. Edited by: John Eatwell, Murray Milgate, Pater Newmann. London: Macmillan, p. 69-74, 1987.
- BERGH, JCJM van den. *Sustainable development in ecological economics*. In: ATKINSON, G; DIETZ, S; NEUMAYER, E. *Handbook of sustainable development*. Cheltenham: Edgar Elder, p. 63-77, 2007.
- BLAUG, M. *Metodologia e Economia ou como os economistas explicam*. Edusp: São Paulo, 1999.
- BYRON, M. *Satisficing and maximizing: moral theorists on practical reason*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- CALDAS, JC; COELHO, H. The origin of institutions: socio-economic processes, choice, norms and conventions. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, volume 2, number 2, 1999.
- COMMONS, JR. Institutional economics. *American Economic Review*, 21, December, p.648-657, 1931.
- DEBREU, G. A social equilibrium existence theorem. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, volume 38, number 10, p. 886-893, 1952.
- DEQUECH, D. Uncertainty and economic sociology: a preliminary discussion. *American Journal of Economics and Sociology*, volume 62, number 3, p. 509-532, 2003.
- DIMAGGIO, P. *Culture and Economic*. In: SMELSER, N & SWEDBERG, R (ed). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton UP, p. 27-57, 1994.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and direction of the technical change. *Research Policy*, volume 11, p. 147-162, 1982.
- DOSI, G; ORSENIGO, L; SILVERBERG, G. Innovation, diversity and diffusion: a self-organization model. *The Economic Journal*, number 98, p. 1032-1054, 1988.

- DUNN, SP. Fundamental uncertainty and the firm in the long run. *Review of Political Economy*, Volume 12, Number 4, p.419-433, 2000.
- EARL, P. *Behavioral Economics: schools of thought in economics*. Vol I. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p.1-16, 1988.
- ELLER, JW; GORDON, RJ. *Nesting the New Keynesian Phillips Curve within the mainstream model of U.S. inflation dynamics*. Presented at the CEPR Conference: The Phillips Curve Revisited. Berlin, Germany, 5–6 June 2003.
- ELSTER, J. *The nature of scope of rational choice explanation*. In: PORE, E; MCLAUGHLIN, BP. *Actions e events: perspective on the philosophy of Donald Davidson*. Oxford: Blackwell, p.60-72, 1985.
- ESTRELLA, A; FUHRER, JC. Dynamic inconsistencies: Counterfactual implications of a class of rational expectations models. *The American Economic Review*, 92, 1013–1028, 2002.
- FEIJÓ, R. *Economia e filosofia na escola austríaca: Menger, Mises e Hayek*. São Paulo: Nobel, 2000.
- FESTINGER, L. Development of differential appetite in the rat. *Journal of Experimental Psychology*, volume 32, 1953.
- FLASCHEL, P. *The macrodynamics of capitalism: elements for a synthesis of Marx, Keynes and Schumpeter*. Berlin: Springer, 2009.
- FRANK, RH. *Microeconomia e comportamento*. Lisboa: Mcgraw-Hill, 1998.
- FUHRER, JC; MOORE, G. Inflation persistence. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 1995, 127–59.
- GAUDIN, T. *Economia cognitiva: uma introdução*. São Paulo: Beca, 1999.
- GEONAKOPOLOS, J. *Arrow-Debreu model of general equilibrium*. In: EATWELL, J, MILGATE, M; NEWMANN, P. *The new Palgrave: a dictionary of economics*. London: Macmillan, p.116-124, 1987.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. The entropy law and the economic problem. *The Ecologist*, volume 2, number 7, p. 13-18, 1972.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Energy and economics myths. *The Southern Economic Journal*, volume 61, number 3, p. 90-95, 1975.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. Inequality, limits and growth from a bioeconomic viewpoint. *Review of Social Economy*, volume 35, p. 361-375, 1977.
- GOWDY, J; MESNER, S. The evolution of Georgescu-Roegen's bioeconomics. *Review of Social Economy*, volume 66, number 2, p. 136-157,

- 1998.
- GROSSMAN, SJ. An introduction to the theory of rational expectations under asymmetric information. *Review of Economic Studies*, volume 48, number 4 p. 541-559, 1981.
- HAYEK, FA von. *The pure theory of capital*. London: MacMillan and Co., 1941.
- HOESCHELE, W. *Needs and wants*. In: ROBBINS, P (ed.). *Encyclopedia of environment and society*. London: Sage, p. 1227-1229, 2007.
- JONES, BD. *Bounded rationality, political institutions, and the analysis of outcome*. Washington: American Political Science Association Meetings, p. 28-31, 1997.
- KNIGHT, FH. *Inteligência e ação democrática*. Rio de Janeiro: Instituto liberal, 1989.
- KLOOSTER, D. *Common property theory*. In: ROBBINS, P (ed.). *Encyclopedia of environment and society*. London: Sage, p. 317-321, 2007.
- LESOURNE, J; ORLÉAN, A; WALLISER, B. *Evolutionary microeconomics*. Berlin: Springer, 2006.
- LUCAS, RE Jr. Expectations and the neutrality of money. *Journal of Economic Theory*, volume 4, April, p.103-124, 1972.
- MANKIW, G. The inexorable and mysterious tradeoff between inflation and unemployment. *Economic Journal*, 111, 45–61, 2001.
- MARKANTONATOU, M. *Rational choice theory*. In: ROBBINS, P (ed.). *Encyclopedia of environment and society*. London: Sage, p. 1466-1467, 2007.
- MAS-COLLEL, A; WHINSTON, MD.; GREEN, JR. *Microeconomic Theory*. Oxford: Oxford UP, 1995.
- MCKENZIE, LW. *General equilibrium*. In: EATWEALL, J, MILGATE, M; NEWMANN, P. *The new Palgrave: a dictionary of economics*. London: Macmillan, p. 498-512, 1987.
- MISES, L von. *Human action: a treatise on economics*. New Haven: Yale University, 1949.
- NELSON, RR.; WINTER, SG. *An evolutionary theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard, 1982.
- NEWELL, A; SHALL, JC; SIMON, HÁ. Elements of a theory of human problem solving. *Psychological Review*, volume 65, number 3, p. 151-166, 1958.

- PAULY, MV. The economics of moral hazard: comment. *The American Economic Review*, volume 58, number 3, p. 531-537, 1968.
- PRADO, EES. O caráter monológico da racionalidade Neoclássica. *Estudos Econômicos*, volume 26, número especial, p.7-34, 1996.
- RAMOS, JMR. *Lionel Robbins: contribuição para a metodologia da Economia*. São Paulo: Edusp, 1993.
- SÁNCHEZ, F; MARCO, S.J. *Problemática y orientacion de la ética económica em uma sociedade pluralista*. In: SCHNEIDER, JO. *Economia e ética*. SÃO Leopoldo: Unisinos, 1998.
- SARGENT, TJ. The observational equivalence of natural and unnatural rate theories of macroeconomics. *Journal of Political Economy*, volume 84, June, p. 631-640, 1976 (a).
- SARGENT, TJ. Rational expectations, the real rate of interest and the natural rate of unemployment. *Brookings Papers on Economics Activity*, volume 2, p.429-472, 1976 (b).
- SCHWARTZ, H. *Rationality gone awry? Decision making inconsistent with economic and financial theory*. New York: Praeger, 1998.
- SENT, EM. Sargent versus Simon: bounded rationality unbounded. *Cambridge Journal of Economics*, volume 21, p.323-338, 1997.
- SENT, EM. *How (not) to influence people: the contrary tale of John F. Muth*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2000.
- SIMON, HA. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, volume 69, number 1, 1955, p. 99-118.
- SIMON, HA. *Models of man*. New York: John Wiley & Sons, 1957.
- SIMON, HA. Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American Economic Review*, volume 49, number 3, 1959, p. 253-283.
- SIMON, HA. The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, volume 106, number 6, 1962, p. 467-482.
- SIMON, HA. Motivational and motional control of cognition. *Psychological Review*, volume 74, 1967, p. 29-29.
- SIMON, HA. *From substantive to procedural rationality*. In: SPIRO, LJ. *Method and appraisal in economics*. London: Cambridge, 1976.
- SIMON, HA. Rationality as process of and as product of thought. *American Economic Review*, volume 68, number 2, 1978, p. 1-16.
- SIMON, HA. Rational decision making in business organizations. *The Ameri-*

- can Economic Review*, volume 69, number 4, 1979, p. 493-513.
- SIMON, HA. A racionalidade do processo decisório em empresas. *Multiplic*, volume 1, número 1, 1980.
- SIMON, HA. Organizations and markets. *The Journal of Economic Perspectives*, volumen 5, number 2, 1991, p. 25-44.
- SIMON, HA. *Models of my life*. Cambridge: MIT, 1996.
- SIMONSEN, MH; CYSNE, RP. *Macroeconomia*. Atlas: São Paulo, 1995.
- SIMONSEN, MH. *Ensaio analíticos*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1998.
- SOLOW, R. Introduction: the Tobin approach to monetary economics. *Journal of Money, Credit and Banking*, 36, 657-663, 2004.
- TAYLOR, JB. *Rational expectations models in macroeconomics*. In: ARROW, K.J.; HONKAPHOYA, S. *Frontiers of Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- VERCELLI, A. *Methodological foundations of macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge: Cambridge, 1991.
- VIALE, R. *Cognitive constraints of economic rationality*. In: SIMON, H.A.; EGIDI, M.; MARRIS, R.; VIALE, R. *Economics, bounded rationality and the cognitive revolution*. Aldershot: Edward Elgar, p.174-193, 1992.
- WALSH, J. *Consumers, economic*. In: ROBBINS, P (ed.). *Encyclopedia of environment and society*. London: Sage, p. 356-357, 2007.
- WALSH, J. *Keynes and the market: how the world's greatest economist overturned conventional wisdom and made a fortune on the stock market*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.
- WILLIAMSON, OE. *Corporate control and business behavior: an inquiry into the effects of organizations form and enterprise behavior*. New Jersey: Prentice Hall, 1970.

Notas:

¹ *Scarcity* no original.

² O Projeto RAND Corporation reuniu os principais cientistas norte-americanos e outros dispostos a colaborar com o governo dos Estados Unidos para projetar os cenários econômicos, sociais e políticos do mundo pós Segunda Guerra Mundial.

³ Torna-se importante destacar que a ideia de trajetória tecnológica não reduz a incerteza da tecnologia, na medida em que à mesma não segue a ideia de previsão futura da chegada de novos conhecimentos. Ela diz que o estoque de conhecimento passado contribui para a formação de conhecimento novo, desta forma, o conhecimento é interligado e pode ser determinado endogenamente, portanto, ela não ‘nasce’ sem uma base passada de conhecimento acumulado pertencente a um paradigma tecnológico que engloba diversas trajetórias tecnológicas em diferentes estágios de desenvolvimento.

SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)

Gilberto S. Marques*

Resumo

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, criada em 1953, foi uma inovação no planejamento regional brasileiro, mas enfrentou uma forte contradição: ser uma instituição nacional (sustentada nas políticas de segurança nacional) ou ser uma instituição regional, que se propunha a industrializar a Amazônia a partir da substituição regional de importações, inclusive quanto ao Sudeste brasileiro. Essa, entre outras contradições, fez com que a Spvea não conseguisse aprovar seus planos de desenvolvimento. Em 1966, o governo militar substituiu esta instituição pela Sudam.

Palavras-chave: Estado; acumulação de capital; desenvolvimento; Amazônia.

Classificação JEL: N56.

Introdução

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) com o objetivo de elaborar e conduzir um plano de desenvolvimento para a região. Foi uma proposta inovadora no planejamento brasileiro, ainda em seu nascedouro e sem os instrumen-

* Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará e do Programa de Pós-Graduação em Economia da mesma universidade.

tais e conceitos que norteariam o desenvolvimento econômico nacional. Apesar de existirem algumas experiências introdutórias internacionalmente, também não se contava com agências significativas em outros países de economia de mercado que servissem de modelos referenciais a copiar. Mesmo com toda a inovação, a ação da instituição mostrou-se permeada por muitas contradições e instabilidade. O objetivo deste trabalho é reconstituir e discutir essa experiência, problematizando-a à luz de outros estudos já realizados, indo além de uma análise superficial da sua crise, localizando-a tanto na realidade regional como no processo de desenvolvimento e industrialização nacional - nos marcos do processo de acumulação de capital presente no país.

Para alcançar nosso objetivo faremos um resgate do movimento que levou à sua criação e de seus programas de desenvolvimento para, em seguida, debater os motivos que conduziram à sua extinção e substituição pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966.

Antecedentes

Entre o final do século XIX e a primeira década do século XX a economia amazônica passou por um auge em sua economia, com grande fluxo de renda proveniente da produção de borracha nativa. Belém e Manaus foram as cidades que concentraram os dividendos dessa atividade.¹ A partir de 1910 os seringais de cultivo do Sudeste Asiático² passaram a produzir, fazendo declinar os preços no mercado mundial. O interesse internacional pelo produto da Amazônia deixou de existir. A economia regional entrou em forte e prolongada crise, produzindo, inclusive, redução da população na região Norte.

Durante a Segunda Guerra Mundial os seringais asiáticos foram ocupados pelos japoneses, adversários dos EUA. Como parte dos Acordos de Washington, o governo brasileiro comprometeu-se, em 1942, em abastecer a indústria norteamericana com a borracha proveniente da Amazônia, originando o que se nominou de batalha da borracha. Isso requeria um grande esforço, infraestrutura e enormes investimentos, dada a urgência e a estagnação em que se encontrava a produção regio-

nal. Entre outros, foram criados o Banco de Crédito da Borracha, banco estatal brasileiro, mas com 40% de seu capital pertencente à agência governamental estadunidense Rubber Reserve Company; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico e o Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), destinado a arregimentar nordestinos para a extração de látex na floresta.

A economia regional passou por rápida, mas efêmera euforia, com o aumento da produção de látex, ainda que em proporções menores que aquelas definidas no acordo com os EUA. Depois que os países “aliados” retomaram o controle dos seringais do Sudeste Asiático reduziu-se considerável e progressivamente o interesse pelo produto amazônico. A economia entrou novamente em declínio, gerando instabilidade e receios de uma crise de proporções ainda maiores.

O período da batalha da borracha foi importante para a Amazônia, entre outros, porque criou uma estrutura institucional para intervir na economia regional, ainda que incipiente e limitadamente – era o caso do caso do Banco de Crédito da Borracha, um banco de fomento ao extrativismo gomífero e não de estímulo ao desenvolvimento da região em sua globalidade. Ainda assim, com as ações em torno da batalha da borracha inaugura-se uma ação mais efetiva do governo federal na região amazônica.

Com o fim da guerra o Brasil passou pelo processo de redemocratização e, nesse momento, os interesses regionais não se fizeram calar, entre os quais aqueles ligados à borracha extrativa que defendiam a manutenção da política vigente durante os Acordos de Washington. A defesa dos preços da borracha vegetal era feita em nome dos interesses de toda a Amazônia. Noutro plano, a industrialização brasileira prosseguia e desenvolvia a indústria de artefatos de borracha, o que aumentava o consumo interno desta matéria prima. O setor extrativo, segundo Pinto (1984), passava a se deslocar da exportação internacional ao abastecimento das indústrias do Sudeste brasileiro, mas essas indústrias não queriam comprar o produto a preços superiores aos das cotações internacionais. Do total de borracha consumida pelo país 75% eram para a indústria pneumática, que pouco tinha de brasileira por estar diretamente integrada às multinacionais, mas reivindicava para si a proteção nacional contra as suas concorrentes externas.

É nesse cenário que na Constituição de 1946 se aprova o artigo 199, de autoria do deputado amazonense Leopoldo Peres, determinando investimentos de 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia. Desde então, os recursos federais à região eram definidos ou justificados como pertencentes ao cumprimento desse artigo, mesmo que em montantes inferiores aos 3%. Os representantes da burguesia regional, ligada ao extrativismo, continuaram a pressionar o governo a manter a política de sustentação dos preços da borracha. Em setembro de 1947 foi aprovada a Lei 86 prorrogando até dezembro de 1950 o monopólio estatal da compra e venda da borracha, comprometendo-se a um preço de Cr\$ 18,00 por quilo da borracha tipo acre-fina especial. O Banco de Crédito da Borracha (BCB) continuaria a financiar a produção e foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha (CEDB, dez anos depois transformada em Conselho Nacional da Borracha). Os recursos para sustentar tal política saíam do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. Apesar desta política responder aos interesses regionais, a criação da CEDB trouxe um elemento novo. Ela era composta por três membros, representando produtores de borracha, BCB e indústria manufatureira e seria presidida pelo ministro da fazenda (PINTO, 1984).³

O BCB esteve ligado à produção extrativa amazônica durante a década de 1940, sendo transformado em seguida no Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA, lei nº 1.184 de 30/08/1950), onde os interesses extrativistas continuavam a se fazer presentes, pois seriam destinados ao banco 10% do Fundo de Valorização da Amazônia a serem investidos unicamente na região e de preferência na produção de borracha (PINTO, 1984; PEREIRA, 1976). Contudo, o desenvolvimento industrial e a centralização de capitais no Sudeste do país colocavam os interesses extrativo-comerciais da borracha amazônica em relativa e progressiva perda de espaço nacional. Isso se aprofunda quando cresce a importância e a participação da indústria automobilístico-pneumática durante do governo Juscelino Kubitschek na segunda metade dos anos 1950.⁴ Além disso, outros interesses ligados à burguesia regional também deviam reivindicar políticas de apoio, o que colocava, enquanto perspectiva, a construção de uma política mais global para região.

No discurso feito em Manaus em 1940, Getúlio Vargas antecipara alguns elementos que seriam retomados posteriormente quando da de-

finição de políticas federais para a região nos anos 1950. A Amazônia, e a floresta em particular, foram tomadas como problema, como uma região decadente que deveria ser reerguida num esforço de toda a nação. A tarefa consistia em continuar a investida já iniciada: “conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta.” Isso seria feito através da concentração e aplicação metódica dos recursos (inclusive no estabelecimento de núcleos agrícolas) para enfrentar o inimigo do desenvolvimento, o espaço tomado com “vazio”. Assim, “será possível, por certo, retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado”. A Amazônia poderia, então, fazer parte da Nação: “o vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e energia criadora, vai ser feito sem demora” (VARGAS, 1954a, p. 9-11).

O núcleo dinâmico da industrialização nacional estava no Sudeste do país. Não se tinha condições, nem interesse em proceder um processo igual na Amazônia, mas o fim dos Acordos de Washington e o conseqüente e progressivo abandono das políticas regionais dele derivadas devem ter gerado uma pressão sobre o governo federal, de modo que ele teve que assumir (e dar repostas) publicamente o compromisso com o desenvolvimento amazônico - ainda que isso significasse em grande medida muito mais um compromisso formal que não se traduziu na realidade com a mesma força do discurso.

Entre setembro e novembro de 1951, também por determinação do Presidente Vargas, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1954), cujo objetivo seria subsidiar a elaboração do Plano com este fim estabelecido na Constituição de 1946. A conferência foi presidida por Rômulo Almeida, tendo como secretário executivo Arthur Cezar Ferreira Reis. Técnicos do governo e especialistas diversos elaboraram diversos estudos que foram apresentados no evento e em parte adotados na mensagem anual que o Presidente enviou ao Congresso em 1952. Nela, a ocupação e a colonização da região continuariam sendo feitas via imigração nordestina, sendo que a produção regional deveria voltar-se para produzir produtos tipicamente regionais e alimentos à auto-suficiência local.

O extrativismo continua sendo visto como o elemento sustentador da economia regional. “A produção extrativa, fundamento da economia

do extremo-norte, mereceu um exame atento e realístico, que concluiu pela indicação de incentivos e medidas que amparem a produção da borracha silvestre [que receberia “atenção especial”], castanha, madeiras odoríferas, guaraná, balata e chicles, uaicima, piaçava, cumaru, copaíba-jacaré, puxuri e timbó” (VARGAS, 1954b, p. 4).

A parte referente ao extrativismo esteve subsidiada no texto de Sócrates Bomfim, apresentado na conferência, de onde se lê: “a solução a longo prazo, já indicada no discurso do Rio Amazonas, estará na conversão das atuais atividades extrativas a uma fase agrícola pela disciplina dos vegetais silvestres ao cultivo sistemático. Enquanto isso, e paralelamente, a floresta deve ser objeto de uma exploração metódica que cobrirá as necessidades atuais de sua população.” Apesar de tomar o cultivo como prioridade, o extrativismo ainda era visto como indispensável. “Alguns produtos tirados da floresta, a borracha pelo menos, são essenciais ao equilíbrio da economia nacional” (BOMFIM, 1954, p 23). Mas a economia e sociedade regionais, sustentadas no extrativismo, eram instáveis e sofriam de uma troca desigual, pois compravam seus produtos de consumo das outras regiões brasileiras a preços inflacionados e vendiam a produção local no mercado internacional sem inflação.

O órgão financeiro do plano de valorização seria o Banco de Crédito da Amazônia,⁵ mas a autonomia na determinação dos recursos não cabia a ele e, como não havia ainda “a” instituição responsável para isso, a mensagem já apresentava uma previsão para aplicação dos recursos por cinco exercícios. Isso implica uma determinação anterior de prioridades, anterior à própria SPVEA.

Qual a contradição? O BCA agora ganhara outras atribuições, ou melhor, outras obrigações que não apenas aquelas ligadas à borracha – que justificara a sua fundação como Banco de Crédito da Borracha. Mas seu capital, nas palavras de seu presidente Gabriel Hermes Filho, tinha mais de $\frac{3}{4}$ partes investidas na borracha. Como ele tinha a obrigatoriedade de compra e venda da produção uma parte considerável de seus recursos ficava “empatada”, particularmente quando tal comércio encontrava dificuldades. Além do que, os riscos desta comercialização recaíam sobre esta instituição. Esta situação levou o presidente do banco a defender um “reforço de recursos, correspondente às suas novas atribuições de financiamento” (HERMES FILHO, 1954, p. 77).

O que se observa até aqui, pelos textos da conferência (incluindo o do presidente do Banco de Crédito da Amazônia) e discursos do Presidente da República, é que havia a necessidade e interesse em ocupar demograficamente a região, entre outras coisas para não sofrer questionamento quanto à soberania brasileira sobre a mesma. Para esta ocupação, numa região onde a natureza se apresentava como problema e inimigo a ser vencido, era necessário dar função econômica. Como? Mantendo o extrativismo enquanto se processava um movimento rumo a agricultura. Objetivava-se, então, manter a economia no seu caráter primário, se distanciando do extrativismo, mas primária.

A Fundação

Com a aprovação do artigo 199 na Constituição de 1946 abriu-se uma discussão, com pontos de vistas diversos, entre técnicos, estudiosos e parlamentares, sobre a conformação do Plano de Valorização da Amazônia e a respeito da possibilidade e caráter de um órgão para conduzir o plano (MEDEIROS, 1948).⁶ Assim, constituiu-se uma Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que em 1947 apresentou-se uma elaboração inicial do plano com a proposição de fundação de uma instituição executora. Os debates permaneceram, seja no Congresso Nacional ou em outros fóruns, como foi o caso da Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia, de 1951.

Como resultado destas discussões, projetos foram sendo pensados e elaborados. Em 1949, Eduardo Duvivier, deputado amazonense, apresentou no Congresso Nacional um substitutivo a um projeto que versava sobre o Plano de Valorização da Amazônia. Nele se propõe a criação da Superintendência de Valorização da Amazônia, como instituição executora. Com emendas do senador pelo Pará Álvaro Adolpho⁷, o substitutivo tornou anteprojeto de lei em 1951 e aprovado no Congresso Nacional e sancionada por Getúlio Vargas em 06 de janeiro de 1953, originando a Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953 – regulamentando o artigo 199, aproximadamente seis anos depois de aprovado na Constituição de 1946 (BRASIL, 2007a). A lei, ademais, estabeleceu a delimitação do que passava a ser definida como Amazônia Legal.

Se olharmos o contexto histórico da criação da SPVEA, veremos a tentativa de diversos governos de países periféricos em impulsionar políticas de desenvolvimento e industrialização, mas não apenas isso. Desde 1945 havia sido aberta uma discussão sobre a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, parte componente da ONU, o que colocava em questão a soberania brasileira sobre a região. Esse debate, traduzido em protocolos favoráveis ao Instituto assinados pela diplomacia brasileira, envolveu o Congresso Nacional e prosseguiu até o início da década seguinte quando o Estado Maior das Forças Armadas apresentou diversas restrições ao documento que então se apresentara. Essas restrições levaram à assinatura de um Protocolo Adicional em 12 de maio de 1950, o que na prática inviabilizou as intenções iniciais por trás do Instituto. Nesse sentido, o Congresso brasileiro nada fez para aprovar a convenção que criava a nova instituição internacional e a proposta ficou apenas no longo debate inicial. O governo brasileiro criou então em 1952 o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA), sediado em Manaus. Em 1953 não apenas regulamentou o artigo constitucional 199, como criou a Superintendência para elaborar políticas de desenvolvimento para a Amazônia. Evidentemente, não podemos reduzir a fundação da SPVEA ao debate internacional sobre a Amazônia, mas também não podemos deixar de ver que esta discussão esteve presente no cenário brasileiro da época.⁸

O Plano de Valorização foi conceituado como o “esforço nacional” para a ocupação territorial da região. A partir da conceituação do plano, faltava quem o elaborasse e o implementasse. Isso coube à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), também criada pela referida lei (artigo 22º), uma instituição, como o próprio nome demonstra, criada a partir e para um plano de valorização econômica. Subordinada diretamente ao Presidente da República, esta foi a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento amazônico (BRASIL, 2007a).

Apesar de algumas políticas já existentes em algumas áreas brasileiras, como era o caso da política contra as secas nordestinas, a SPVEA foi uma inovação no planejamento brasileiro: uma instituição regional responsável por elaborar políticas de desenvolvimento de uma região envolvendo diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia.⁹

A lei 1.806 definiu ainda os objetivos gerais da Valorização da Amazônia (BRASIL, 2007a): 1) assegura a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro; 2) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; 3) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

Os 14 objetivos específicos da Valorização, definidos na Lei nº 1.806, eram muito amplos, incluindo, por exemplo, desenvolvimento industrial, agrícola, social, plano de viação, energia, aproveitamento dos recursos minerais (quando sequer se conhecia o potencial mineral da região) e, inclusive, “desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas, por obras de desaguamento e recuperação das terras inundáveis” (BRASIL, 2007a).

No período de existência da SPVEA (1953-1966) foi construída a rodovia Belém-Brasília objetivando a integração com outras regiões do país. Outras rodovias foram planejadas. Anteriormente, em 1950, já havia sido fundado o Banco de Crédito da Amazônia (a partir do Banco de Crédito da Borracha), posteriormente transformado em Banco da Amazônia (BASA). Ironia: a integração da região ao restante do país ocorreu através das rodovias de onde as indústrias automobilísticas eram fortemente dependentes de borracha, mas impulsionaram a produção sintética e mesmo a importação da borracha natural do Sudeste Asiático.

A criação do Banco de Crédito da Amazônia, da SPVEA e do Banco do Nordeste do Brasil (1952) sofisticou os mecanismos do Estado para o estabelecimento do seu projeto nacional, abertamente voltado à industrialização (concentrada no Centro-Sul), o que exigia a constituição do mercado integrado nacional. “Além do mais, eles plantaram definitivamente as bases para a ação regional posterior, balizando todo o conjunto de iniciativas do setor a partir da segunda metade dessa década” (COSTA, W., 2001, p. 50).

A SPVEA, criada em janeiro de 1953, foi instalada em Belém em 21 de setembro deste ano, aprovando-se seu regimento interno um mês depois – veja o largo espaço temporal entre a sua criação em lei e a sua efetivação. Seu principal órgão era a Comissão de Planejamento, presidida pelo superintendente da nova instituição e composta de seis

subcomissões que seriam coordenadas por uma subcomissão especial. Eram elas: 1) agrícola; 2) recursos naturais; 3) transporte, comunicação e energia; 4) crédito e comércio; 5) saúde; e 6) desenvolvimento cultural. Inicialmente, a tarefa da Comissão de Planejamento foi elaborar uma análise inicial da realidade regional para orientar os trabalhos de um programa de emergencial, exigência contida na lei que criara a Superintendência. A Comissão de Planejamento era composta por 15 membros: seis técnicos da instituição e representantes dos setores gerais componentes do Plano de Valorização e nove membros representando cada estado ou território federal da região (PEREIRA, 1976; FERREIRA, 1989).

O Planejamento Regional

O Programa de Emergência

Feito isso, em 1954 a SPVEA, sob a presidência de Arthur Reis,¹⁰ elaborou o primeiro grande programa de desenvolvimento para a Amazônia, o Programa de Emergência, que antecederia no primeiro ano os planos quinquenais. Aprovado por decreto presidencial nº 35.020 em 08.02.1954, o Programa de Emergência parte de uma breve caracterização da evolução econômica da região e do diagnóstico de suas deficiências, constatando negativamente a dependência externa de uma economia “puramente mercantilista” e extrativista (elementos vistos como problemas). Isso explicava o momento em análise: “chega a Amazônia a 1953 esmagada pelo peso dessas contradições econômicas, adquirindo sua subsistência com um dispêndio maior do que o valor de sua produção e registrando, cada ano, *déficit* em sua balança de pagamentos”. A conclusão era que a crise amazônica não decorreria das condições adversas da floresta, mas da “sobrevivência dos hábitos e concepções de trabalho e da organização social do ciclo extrativista, cuja produtividade econômica tornou-se insuficiente para a sua manutenção como sistema econômico” (SPVEA, 1954, p. 6).

A valorização econômica da Amazônia no Programa de Emergência, concordando com o expresso na Lei 1.806, visaria a integração

territorial, econômica e social amazônicas à unidade nacional, com especial atenção, além das áreas de fácil acesso, às regiões de fronteira. Partindo desta compreensão mais geral, elaboraram-se os objetivos que traziam uma concepção de complementação à economia nacional, mas também de substituição regional de importações (mesmo quando se referindo ao Sul/Sudeste do país). Os objetivos eram a “produção de alimentos pelo menos equivalente às suas necessidades de consumo”; produzir matérias-primas e produtos alimentares que o Brasil importava; explorar riquezas energéticas e minerais, ao mesmo tempo em que exportar matérias-primas regionais; converter a economia extrativista em economia agrícola e a economia eminentemente comercial urbana em economia industrial; estabelecer sistema de crédito e transporte; e, finalmente, elevar tanto o nível de vida como o de cultura técnica e política da população da região.

Na Conferência de Valorização Econômica (1951) o extrativismo foi, ao mesmo tempo, reconhecido como importante e questionado quanto às suas limitações, diante das quais se apresentava a agricultura como caminho para o desenvolvimento regional. No Programa de Emergência este movimento ganhou amplitude, expressividade e redefinição, de modo que ele passou a ser visto como a causa da crise e do atraso regional. A única possibilidade de superação desta realidade seria o desenvolvimento da agricultura. Acabou-se constatando a crise regional na sua superficialidade, seu fetichismo, e não a razão de fundo ligada ao processo de reprodução do capital.¹¹

Ademais, a constatação dos déficits na balança comercial regional evoluiu para a defesa de uma política regional de substituição de importações, onde a industrialização ganhou um destaque até então não pensado. Até a SPVEA, na prática a política era de reerguer o extrativismo. A partir da Superintendência o extrativismo passa a ser visto como sinônimo de atraso e o desenvolvimento só seria alcançado superando-se a dependência econômica que até então se tinha dele. Quatro décadas após o início da crise da borracha, o setor extrativista clássico encontrava-se bastante enfraquecido, se comparado ao poder acumulado no início do século. É isso que nos ajuda a entender a reestruturação defendida pela SPVEA. Assim, o Programa de Emergência é um marco na elaboração de políticas para a região, agora não mais centrada no

extrativismo gomífero ou de produtos próximos. Procede-se, assim, um processo de ruptura com as concepções até então predominantes.

Apesar de não textualmente explícita no Programa, a industrialização regional, que pressupunha diversificação, seria voltada para atender o mercado interno, principalmente. Para estimular o desenvolvimento industrial defendia-se a concessão de crédito em condições especiais “às indústrias que racionalizem ou modernizem as atividades industriais atualmente praticadas com caráter marginal; às que utilizem matérias-primas da região; às que produzam utilidades de vital importância para a região; às que fabriquem materiais ou implementos utilizados pelas indústrias” (SPVEA, 1954, p. 9).

Assim, a agricultura assume importância central na valorização da Amazônia, pois “do seu sucesso no realizar uma agricultura rendosa para o lavrador é que depende, na realidade, o êxito de todos os trabalhos de valorização da Amazônia” (SPVEA, 1954, p. 11). Um fracasso neste objetivo inviabilizaria a industrialização e faria as populações agrícolas retornarem ao extrativismo e à dispersão.

No Programa, apesar do reconhecimento da importância do grande empreendimento privado, a agricultura é concebida como uma atividade sustentada no pequeno proprietário e na colonização (apresentando até elementos de uma certa reforma agrária).¹² Mas, diferentemente do chamado ciclo da borracha e do período da batalha da borracha, esta colonização deveria ser feita recorrendo ao habitante da própria região. Mesmo que se buscasse brasileiros e estrangeiros que já dominassem práticas agrícolas avançadas, a base da colonização seria o trabalhador amazônico.

Diferentemente de outros programas futuros, no Programa de Emergência, tal como nos textos da conferência de 1951, a mineração recebe pouca atenção, o que evidenciava o pouco conhecimento sobre a distribuição mineral da região. Evidenciava também o ainda pequeno desejo imediato do grande capital (nacional-privado e internacional) em fazer investimento direto imediato nesta atividade na Amazônia – o que não significa que não houvesse interesse estratégico dos mesmos sobre a região, a proposta de criação do Instituto Internacional sobre a Hiléia Amazônica e a produção de manganês (já em início de operação) no Amapá confirmam esta afirmação. Do total de Cr\$ 300 bilhões

previstos para o Programa de Emergência apenas Cr\$ 13,76 milhões destinavam-se aos recursos minerais, sendo em grande medida para estudos sobre potencialidade, localização e exploração (SPVEA, 1954).

Assim, as primeiras políticas elaboradas pela SPVEA demonstraram a tentativa de reestruturar significativamente a economia regional, superando o extrativismo. Elas se apoiariam: (a) numa complementaridade à economia nacional (produzindo matérias-primas); (b) mercado interno regional (produzindo produtos para seu próprio consumo, substituindo importações); e (c) numa nova complementaridade entre o rural (agora agrícola) e o urbano (centro industrial e comercial).

I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia

A equipe que fez o Programa foi a mesma que elaborou o I Plano Quinquenal, de onde se constata a continuidade no diagnóstico da interpretação da realidade regional e das políticas de desenvolvimento propostas. Assim, a caracterização de que o modelo extrativista havia se esgotado leva a se buscar um novo modelo econômico para a região, sustentado agora na produção/colonização agrícola – que recebeu a maior destinação orçamentária e deveria ser tecnicamente avançada e orientar-se para o abastecimento (“auto-suficiência”) alimentar da região, ou seja, para seu mercado interno. Nesta caracterização, uma ocupação igual à dispersão provocada pelo extrativismo “não permitiria a constituição de uma sociedade homogênea e *normal* [grifo nosso], capaz de multiplicar-se e prosperar com recursos próprios”, o que a condenaria ao “insucesso” (SPVEA, 1955, p. 34). Diferente das políticas propostas até os anos 1940, aqui não se propõe nem a recuperação nem a racionalização ou modernização do extrativismo, mas a sua superação.

Os investimentos do Plano deveriam se concentrar em núcleos com certa concentração populacional (propunha-se concentrar a população), onde houvesse fatores econômicos favoráveis e/ou políticos desejáveis – o que, ao mesmo tempo, responderiam à necessidade de controle político da região (segurança nacional). Estes núcleos dinamizariam a região e deveriam buscar a auto-suficiência. Diante disso,

definiram-se 28 zonas para investimento. Até este momento, o processo de ocupação da região deveria ocorrer por meio dos rios, particularmente pelo Amazonas: “por essa concepção, o eixo natural do desenvolvimento amazônico é o curso do rio Amazonas em toda a sua extensão” (SPVEA, 1955, p. 35).

Não apenas se reafirma os objetivos da lei nº 1.806 e se incorpora ao I Plano a questão da segurança nacional como também a definição de uma região em crise evolui para a caracterização explícita e textual de um “espaço vazio”, politicamente perigoso e de onde se conclui que o desenvolvimento da Amazônia deveria ser obra de toda a Nação. Este seria um empreendimento não apenas desejável como plenamente possível. “Com sua fraca densidade demográfica constitui a Amazônia um espaço vazio, economicamente improdutivo e politicamente perigoso. [...] A valorização é em si uma obra política, pela qual a nação brasileira procura ocupar e desenvolver os espaços inaproveitáveis do território nacional” (SPVEA, 1955, p. 20 e 24-25).

O Plano sustenta-se numa proposição de reconversão produtiva regional (no que responderia aos interesses locais e se constituiria como um plano regional) e nas exigências da política de segurança nacional – o que o colocava como uma política nacional. Mas isso não era motivo de garantia de apoio às políticas da instituição. O Plano nunca chegou a ser aprovado pelas instâncias federais competentes (Congresso e sanção presidencial), tampouco recebeu o montante de recursos constitucionais que a ele deveriam ser destinados. Daí as sucessivas reclamações dos dirigentes da Superintendência e de representantes políticos regionais – veja SPVEA (1960).

Não apenas a elaboração como a tentativa de aprovação do I Plano Quinquenal e o seu abandono, durante os anos 1950, ocorreram num período de relativa fragilidade da burguesia e oligarquia regional. Próximo do final desta década, os comerciantes da borracha ainda procuravam reafirmar sua importância regional e obter concessões do governo federal, mas sua participação nas exportações atingiram tão somente 2,8% do total que a região Norte exportou em 1958 (menos que a exportação de couros e peles 2,9%), a castanha atingira 27,7%, mas, mesmo assim, estava longe de cumprir o papel que a borracha cumprira no seu auge. Neste ano já havia iniciadas as exportações do manganês do

Amapá, pela Icomi S/A, alcançando 62,1% do total do que foi exportado regionalmente. Mas esse não era nem o extrativismo reivindicado pela oligarquia nem aquele descartado pela SPVEA. Era um extrativismo mineral, com técnicas “modernas”, cuja empresa extratora foi uma testa-de-ferro de uma multinacional dos minérios, a Bethlehem Steel. Os números desta exportação dão conta do quanto fragilizada e concentrada encontrava-se a economia regional, pois a produção inicial de uma única empresa representou quase dois terços do total exportado.

Tabela 1
Exportação da região Norte para o exterior, 1958
(Valores FOB a preços de 1974)

Produtos	US\$ mil	Percentual
Manganês	45.200,3	62,1%
Castanha-do-Pará	20.163,1	27,7%
Couros e peles	2.120,6	2,9%
Borracha e resinas	2.061,9	2,8%
Madeira em tora ou serrada	761,3	1,1%
Oleo de paurosa	679,7	0,9%
Pimenta-do-reino	577,5	0,8%
Produtos da pesca	46,5	0,1%
Diversos	1.233,3	1,7%
Total	72.844,2	100,0%

Fonte: Basa apud Loureiro (2004)

Ao nível regional também havia interesses conflitantes: por um lado, setores que queriam uma distribuição “menos burocrática” dos recursos e menos sujeitos aos pré-requisitos definidos pela instituição (por exemplo, a distribuição de verbas por zonas prioritárias deixaria de fora interesses de outras áreas não tomadas como centrais); por outro, frações descontentes com a reconversão da economia regional, entre eles os extrativistas em particular.

Assim, tem-se o que Diesel (1999) define como uma crise de legitimidade. A SPVEA além de não conseguir apoio suficiente do governo federal (o que se materializaria nos recursos para seus projetos), também passa a ser questionada regionalmente. Deste modo, sem sustentação, o I Plano Quinquenal encontrava seu fim antes que conseguisse efetivamente afirmar seu nascimento concreto. Com o objetivo de buscar legitimidade, a Superintendência opta por contratar uma empresa privada do Rio de Janeiro para elaborar um novo plano de desenvolvimento regional, deslocando a prerrogativa da elaboração das políticas

de desenvolvimento amazônico da burocracia da instituição para outra burocracia, privada e distante da realidade local.

A Nova Política de Valorização

A empresa contratada, Consórcio de Planejamento e Empreendimentos S/A, avaliou a atuação da SPVEA no período entre 1954 e 1960 e concluiu que os problemas eram de ordem técnica ou mais exatamente de falta desta, desconsiderando a natureza política do desenvolvimento. A ironia deste procedimento foi que a empresa responsável pelo novo plano, presumivelmente detentora das técnicas do planejamento moderno, eficiente e conceitual e tecnicamente alicerçada, elaborou uma interpretação anacrônica sobre a Amazônia. Nela, a região era apresentada como pré-capitalista e feudal, a sociedade seria atrasada material e culturalmente. Até mesmo o setor terciário seria feudal. Diante deste quadro, o desenvolvimento pressupunha a superação destas relações e o estabelecimento de outras, tipicamente capitalistas: “pretende-se, expressamente, a substituição da estrutura e formas econômicas anacrônicas, historicamente superadas, por um sistema e unidades econômicas reguladas pelas leis da competição e lucro” (SPVEA, 1960, p. 228). A crítica ao extrativismo aproxima esta interpretação ao Programa de Emergência e ao I Plano Quinquenal, mas as alternativas propostas os separam. Enquanto na nova política se propõe o estabelecimento do capitalismo na Amazônia (como que se, de alguma forma, ele já não estivesse presente), o Programa de Emergência negava o assalariamento entre os camponeses.

Claramente influenciada pela Cepal, a análise contida no novo plano afirma que o Sudeste do país reproduzia com o Norte aquilo que os países industrializados faziam com o Brasil, rebaixando os preços locais e vendendo para a região produtos de preço mais elevado, agravando a pobreza social e diminuindo a poupança regional: “seus termos de intercâmbio [da Amazônia] mostram-se insistentemente desfavoráveis. Isso significa que ocorre com a Amazônia, relativamente às áreas industrializadas do país, o mesmo fenômeno de espoliação ‘orgânica’ identificado nas relações de troca do Brasil com os países de economia industrial desenvolvida” (SPVEA, 1960, p. 225).

Recorrendo aos conceitos de Nurske e Myrdal, círculo vicioso de pobreza e tendência à estagnação, os autores da nova política concluem que os problemas amazônicos decorriam do baixo padrão médio de vida local e da escassez de investimentos. “O baixo padrão de vida e a escassez de investimentos atuam, reciprocamente, como causa e efeito. Os dois elementos se completam, dentro de um equilíbrio causal, e geram uma auto-estabilização da pobreza, terminando naquele círculo vicioso já simplificado por Nurkse para os países subdesenvolvidos: a Amazônia é pobre porque é pobre” (SPVEA, 1960, p. 230).

Como romper este círculo vicioso? Investindo. Como a poupança regional era baixa se apelou ao governo federal. Mas onde investir? Onde o efeito multiplicador fosse maior. Aqui a proposição se distancia de fato das primeiras políticas proposta pela SPVEA. Enquanto estas apresentavam a agricultura como o caminho para o desenvolvimento regional, o novo plano concluiu que ela não tinha capacidade de gerar renda ao nível desejado. O investimento deveria concentrar-se no setor industrial. Qual o tipo de industrialização que se propôs? A industrialização de suas matérias-primas locais (aproveitando suas vantagens comparativas) e de produtos que substituíssem importações. Isso pressupunha a proteção à indústria amazônica. Por que recorrer ao Estado? Porque o empresário regional não dispunha das técnicas modernas do capitalismo - ele ainda era atrasado. Logo, o papel estatal não se limitava apenas à infraestrutura e serviços públicos comuns, mas, também, à constituição de forças produtivas tipicamente capitalistas. Este último plano também não teve efetividade, assim se mantendo, grosso modo, as políticas da instituição até o golpe militar de 1964.

Plano de Metas, SPVEA e Rodovia Belém-Brasília

A segunda metade dos anos 1950 foi marcada pelo estabelecimento da industrialização pesada no Brasil, impulsionada pelo Plano de Metas. Entre os objetivos do presidente Juscelino Kubitschek, estava a integração nacional, simbolizada na construção de Brasília. Kubitschek, em 19 de maio de 1958, criou a Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília (Rodobrás, decreto nº 3.710), vinculando-a à estrutura

da SPVEA. No dia 2 de fevereiro de 1960 chegou à Brasília a caravana que saíra de Belém no final de janeiro do mesmo ano, percorrendo 2.200 km, inaugurando a rodovia (FERREIRA, 1989).

No Plano de Metas a Amazônia ficou secundarizada. Das grandes obras do governo JK e do seu plano restou à Amazônia a Rodovia Belém-Brasília e o planejamento da Rodovia Brasília-Acre. Por que isso? Em nossa compreensão, porque isso se enquadrava nos objetivos gerais do plano, particularmente nos investimentos de transporte, e na tentativa de fazer a integração da região ao restante do país – o que ocorreu, mas como consumidora dos produtos da região dinâmica na acumulação de capital (Sudeste).

Com o anúncio da construção da Belém-Brasília muitos empresários de outras regiões começaram a comprar terras que ficariam às margens da rodovia. Latifundiários paraenses, temendo perder o controle sobre os castanhais pressionaram o governo do estado a lhes transferir a posse dos castanhais nativos através de um contrato de aforamento perpétuo, no que foram prontamente atendidos.¹³ Até aqui, as grandes extensões de terras onde se exploravam produtos extrativos eram terras relativamente livres, ainda que houvesse disputa sobre sua posse. Com a cessão de castanhais e outras áreas de terra, o Estado transferiu para a burguesia local, grupos econômicos nacionais e estrangeiros um incalculável patrimônio social. Como demonstra Loureiro (2004) e Emmi (1999), entre outros, os beneficiários passaram a acumular grande poder político em decorrência da apropriação privada da terra e de seus componentes. Este controle foi paulatinamente ampliado para além dos castanhais e dos trabalhadores coletadores de castanha, fortalecendo, sob o aval do Estado, o poder político da burguesia regional. Ao favorecer os grandes grupos regionais, nacionais e até estrangeiros em detrimento dos trabalhadores diretos o Estado semeia o gérmen de conflitos presentes e futuros. De 1959 a 1963 o governo paraense concedeu 1.575 títulos de propriedade de terra, totalizando 5.646.375 hectares.

Golpe Militar e Extinção da SPVEA

Uma semana após o golpe militar de 1964 o governo nomeou o general de divisão Ernesto Bandeira Coelho como interventor da

SPVEA e repassou-a à responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR). Em seguida, o também general de divisão Mário de Barros Cavalcanti assumiu a intervenção da Superintendência, mantendo-se em sua direção até a sua substituição da Sudam. Durante este período foram elaborados três relatórios conformando-se uma avaliação negativa das administrações anteriores.

Na avaliação negativa e moralista incluem-se falta de competência técnica, de coordenação das ações e organismos federais na região, debilidade acentuada do pessoal da SPVEA (quase todo sem qualificação) e manipulação escusa dos recursos da Superintendência. No primeiro relatório (1966) estes elementos são colocados como comprometedores dos objetivos originais da instituição. Constata-se, além do mais, a crise de legitimidade da Superintendência, mas se coloca como objetivo recuperá-la. Através da administração correta se conseguiria rapidamente “recuperar o prestígio desta instituição, muito desacreditada perante aqueles que nela depositaram esperança e em consequência da lamentável omissão passaram a criticá-la e a negar o valor da sua criação” (CAVALCANTI, 1967, p 27).

O interventor conduziu a elaboração de um Programa de Emergência para 1965 (tal como definia o decreto nº 50.495 de 24/04/1961), onde se buscou concentrar a aplicação dos recursos da SPVEA. A partir de então, construiu-se o Plano de Ação Administrativa que seria executado em 1966, sendo supervisionado, orientado e coordenado pela MONTOR – Montreal Organização Industrial e Economia S/A. Tal qual ocorrera antes do golpe militar, verifica-se novamente a tentativa de buscar, através de uma empresa privada, legitimidade e eficiência técnica. O Plano era composto de uma política de desenvolvimento e um plano de ação. Contudo, as mudanças definidas em Brasília, extinguindo a SPVEA em 1966, comprometeram a realização do mesmo, levando a novas redefinições, ainda que subsidiadas nos estudos e planos anteriores (CAVALCANTI, 1967; FERREIRA, 1989).

Assim, à exceção dos programas de emergência, nenhum dos planos da SPVEA foi aprovado, de modo que na sua existência ela não chegou a orientar suas ações pelos planos formalmente exigidos em

lei, havendo, segundo Pereira (1976), uma inversão de valores, onde o que deveria ser provisório, no caso o Programa de Emergência, se torna definitivo.

Desde antes da SPVEA já se reclamava o fato de o governo federal e o Congresso não repassarem os 3% constitucionais destinados ao Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. A isso somava-se a insatisfação por conta do governo incluir como se fossem recursos do Plano os investimentos diversos que a União já fazia antes ou que deveria fazer independente do mesmo. Assim, os repasses reais do plano eram ainda menores. Depois que a Superintendência foi criada este foco de conflito não se extinguiu. Os primeiros superintendentes e o próprio Cavalcanti queixavam-se constantemente do sucessivo aumento de responsabilidades (inclusive oriundas de outras instituições e ministérios) da Superintendência sem a equivalente contrapartida financeira. Cavalcanti (1967) calculou que os diversos planos de economia do Governo Federal na década de 1955-1965 haviam retirado da região a soma de Cr\$ 33.845.075.427. Os estados e territórios federais também não repassavam os 3% de sua renda tributária à instituição.

De início, Cavalcanti colocou a responsabilidade por esta situação nos governos anteriores ao golpe, mas ela manteve-se a tal ponto que sua insatisfação, neste ponto, com os próprios governos golpistas se tornou explícita. De 1964 a 1965 a dotação orçamentária da Comissão do Vale do São Francisco aumentara em 34,75% e a da Sudene crescera 93,79%. Já a SPVEA via-se estagnada em 0,05%, contrastando com um aumento de 300% em sua despesa de custeio.

Desta maneira, é firme a disposição desta Superintendência evitar o prolongamento de uma política de restrições na contribuição financeira da União, que somente prejuízos têm acarretado à região amazônica, além de, neste lance, contribuir para o desprestígio da Revolução, através da perpetuação de um sistema que se objetivou combater (CAVALCANTI, 1967, p. 132-133).

Afora isso, o Fundo de Valorização já vinha em grande medida determinado onde deveria ser aplicado, restando uma parcela pequena onde a Superintendência dispunha de autonomia. Para o orçamento de 1966 o Fundo já contava com 10% para o Fundo de Fomento à Produção (lei nº 1.184/50), 5% para serviços de águas pela Fundação SESP

(lei nº 4.366/64), 8% para administração da SPVEA, 3% para obras assistenciais e educacionais da igreja (decreto nº 42.645/57) e 36% para a conclusão da Belém-Brasília, Zona Franca de Manaus (lei nº 3.173/57) e execução do acordo entre o governo brasileiro e a FAO (Food and Agriculture Organization). Posteriormente, a lei nº 4.829/65 elevou para 20% a participação do Fundo de Fomento à Produção, sendo que o BCA deveria destinar 60% deste valor para o crédito rural. Diante destes e de outros elementos, o superintendente queixa-se que restavam tão somente 20% do fundo para a instituição definir aplicação.

Estes elementos sequer eram novidades, já existiam desde os primeiros dias da instituição. No orçamento brasileiro de 1954 o Congresso Nacional destinou Cr\$ 1,13 bilhão para o Plano de Valorização da Amazônia, dos quais Cr\$ 300 milhões cabiam a SPVEA para aplicar no Programa de Emergência. Os 834 milhões restantes foram distribuídos pelos parlamentares em consignações diversas. Isso levou Raimundo Ferreira a afirmar que “começava, dessa forma, a SPVEA, ainda no seu primeiro ano de atividades, a sofrer a interferência, o jogo de interesses políticos de alguns parlamentares da área amazônica” (FERREIRA, 1989, p. 12-13).

Em maio de 1963, os incentivos fiscais, já presentes no Nordeste desde 1961, foram estendidos à Amazônia,¹⁴ o que pode ser notado nos investimentos de 1964 em diante. Inicialmente, a extensão era limitada, quando comparada ao Nordeste. Diferente deste, por exemplo, na Amazônia só teriam acesso aos incentivos fiscais as empresas com capital 100% nacional.¹⁵ A participação dos recursos dos incentivos fiscais cresceu em relação aos recursos orçamentários da SPVEA. No total de investimentos realizados em 1964 os incentivos fiscais foram 14,5%, subindo a 39,5% em 1965 e a 69% em 1966.

Porém, mesmo com o interesse inicial na industrialização, a direção da SPVEA e o governo federal optaram por estimular o investimento na agropecuária. A justificativa era que esta atividade respondia melhor aos objetivos de absorver os desempregados e subempregados e de ampliar o mercado interno regional. Apesar da justificativa, o investimento concentrou-se na pecuária e não na agricultura - que poderia ser explorada, dependendo da opção política, por pequenos produtores, diferentemente do que aconteceu com a pecuária. Assim, a pecuária

que recebera Cr\$ 1,7 bilhões em 1965 passou a obter Cr\$ 39,1 bilhões em 1966 – ano da Operação Amazônia e da substituição da SPVEA pela Sudam. Por outro lado, os investimentos em educação e saúde que haviam totalizado Cr\$ 2,06 bilhões em 1965 nada receberam em 1966.

Aqui já se esboça um movimento que marcou a economia amazônica e as políticas públicas nos anos 1970 e 1980, qual seja, o estímulo à grande produção pecuária, o que significou estimular a expansão da grande propriedade – tanto de proprietários originários do Pará ou daqueles vindos de outras regiões. Isso estava de acordo, por um lado, com a concepção de segurança nacional que via a região como um “espaço vazio” e, por outro lado, com um Estado que, assim como desde o período do extrativismo gomífero e de castanha, optou pelo latifúndio contra os pequenos produtores diretos.

Ainda em relação aos recursos da SPVEA, houve concentração no Pará. Pelas informações de Pereira (1976), entre 1955 e 1960 obteve 23,7% dos recursos aplicados, seguido do Amazonas com 21,2%. Segundo relatório da própria Superintendência,¹⁶ no biênio 1964-1965, este estado sozinho recebeu mais da metade dos recursos da instituição para projetos industriais aprovados, totalizando Cr\$ 39,7 bilhões, seguido do Amapá com Cr\$ 13,4 bilhões (para um projeto somente, a Brumasa, do Grupo Caemi/Icomi) e Mato Grosso com Cr\$ 8,4 bilhões. Ainda de acordo com o relatório, em 1966 para projetos industriais, agroindustriais e de navegação o estado paraense concentrou 75,7% dos recursos, seguido à distância por Mato Grosso (Cr\$ 15,6 bilhões), Maranhão (Cr\$ 8,1 bilhões) e Amazonas (Cr\$ 3,5 bilhões). Qual a conclusão? A SPVEA acabou por constituir-se em uma superintendência eminentemente paraense, o que gerou pontos de conflitos e, quando se apresentou a sua extinção, não se encontrou grande resistência por parte das outras unidades federativas que ela deveria abranger.

Em junho de 1965 foi criado o Grupo de Trabalho da Amazônia, de onde sairia a proposta de extinção da SPVEA e criação da Sudam. O governo federal, ao criar a nova instituição tentou justificar o “fracasso” da precedente retirando a sua responsabilidade, depositando-a nos desvios e omissões das administrações da SPVEA. Para isso, recorreu até mesmo a diversos elementos já apresentados pelo seu último superintendente, o interventor Mário Cavalcanti. Em síntese, o problema

seria de burocratização, desvios diversos e falta de eficiência. Por um lado, teria-se havido centralismo administrativo e, por outro, falta de coordenação dos organismos governamentais na região. Conclusão: a SPVEA fracassara enquanto projeto, devendo-se construir outro – o que acontece com a lei 5.173, de 27 de outubro de 1966.

A substituição da SPVEA pela Sudam fez parte da Operação Amazônia, um conjunto de instrumentos institucionais legais, adotados nos últimos meses de 1966 e início do ano seguinte. Com a Operação, ademais, regulamentou-se a Zona Franca de Manaus, criando sua superintendência, foi criado o Banco da Amazônia para o lugar do Banco de Crédito da Amazônia e foi instituída uma nova política nacional da borracha. Mas talvez a mais importante das mudanças tenha sido a reformulação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Com isso, os incentivos fiscais foram ampliados e passaram a incorporar fortemente a agropecuária. Objetivava-se instituir um processo coordenado e intenso de ocupação territorial da região, visando “integrá-la” ao restante do país. A integração mostrou-se autoritária, conservadora centralizadora no Executivo federal (com as principais decisões tomadas fora dos espaços regionais). Respondia, fundamentalmente, aos interesses principais do grande capital e da grande propriedade.

Segundo o último superintendente da SPVEA,

A descrença que a acompanhou durante muitos anos de sua atuação na Amazônia, assim como as repetidas frustrações que sofreu, com inevitáveis reflexos no seu quadro de pessoal, seriam uma herança demasiadamente pesada na hipótese de se pretender outorga-lhe, com nova roupagem o comando do processo de Valorização regional (BRASIL apud CAVALCANTI, 1967, p. 659).

Para Cavalcanti a sigla SPVEA representava descrédito e improdutividade, mas isso não era sua responsabilidade e sim dos seus comandados, os funcionários (ociosos e nocivos), e da ingerência político-partidária. O superintendente-interventor pareceu esquecer que passou dois anos à frente da instituição em extinção e sempre recorreu a um discurso de cunho moral e de ineficiência para justificar os problemas na condução do planejamento. Ora, se o problema era o desvio do dinheiro público, a ingerência político-partidária e a ociosidade dos funcionários ineficientes porque sua autoridade e moralidade não o re-

solveu? Desvios diversos devem ter ocorrido na condução da SPVEA. Ineficiência também. Mas isso somente não explica seu desgaste.

A versão oficial que justificou a extinção da SPVEA foi assimilada por diversos pesquisadores, alguns com pouca reflexão sobre a mesma. Pereira assim se expressou: “por ter se tornado discrepante quanto aos propósitos formalizados em lei, ela foi extinta em 1966, dando lugar ao aparecimento da Sudam, cuidadosamente expurgada dos defeitos e vícios que contaminaram a Agência Regional antecessora” (PEREIRA, 1976, p. 63). Qual sua conclusão da ação desenvolvimentista da SPVEA? “O modelo pensado para a Amazônia, embora aplaudido e inquestionado, era na verdade estranho e não adequado a tradição administrativa (que tinha sua racionalidade própria) brasileira” (PEREIRA, 1976, p. 85).

Este balanço não é consensual. Ferreira (1989) faz uma avaliação muito positiva da SPVEA na construção da infraestrutura da região, assim como na área social (educação, saúde e saneamento). “A SPVEA desempenhou um papel relevante no processo de rompimento da estagnação, do marasmo e da falta de esperança que antes predominavam em toda a Amazônia” (FERREIRA, 1989, p. 33).

Diesel (1999), analisando o conjunto de forças envolvidas na criação da SPVEA afirma que sua instauração apresenta duplo caráter: “eficientizadora da ação do poder público na promoção do desenvolvimento ao introduzir a utilização de instrumentos de racionalização como o planejamento e, sobretudo, um agente capaz de sobrepujar-se às oligarquias regionais e conduzir uma política orientada ao favorecimento do bem-comum (a nação) na região” (DIESEL, 1999, p. 148). Ora, se era isso, o intento ficou pela metade. Nem as políticas se mostraram as mais eficientes, entre outros motivos porque sequer foram aplicadas significativamente, nem as oligarquias regionais, apesar da defesa da agricultura contra o extrativismo, foram sobrepujadas a contento. Isso fica demonstrado, primeiro, pelo pouco interesse que a Superintendência despertou no governo federal; segundo, pela elaboração de proposta de substituição interna de importações; e, terceiro, pela permanência de representantes políticos locais na composição do coração da instituição, a Comissão de Planejamento, responsável pela elaboração dos projetos e, conseqüentemente, distribuição de recursos – veja a crise de legiti-

dade que leva a Superintendência a encomendar um plano Quinquenal a uma empresa privada. Isto acaba sendo parcialmente reconhecido pela própria autora quando afirma que “esta iniciativa de criar uma instituição regional que agrega classe política e intelectuais também pode ser percebida como uma medida estratégica de legitimação do governo federal, que isenta-se de tomar decisões diretas sobre um tema onde as decisões, via de regra, são causa de animosidades” (DIESEL, 1999, p. 151).

Também é possível constatar a presença dos interesses oligárquicos locais em materiais da própria SPVEA. Estes interesses poderiam inclusive entrar em conflito. Num texto de 1954 seus técnicos reconheceram os conflitos e ingerência política ao afirmarem que foram obrigados a aceitar os pedidos das unidades políticas. “Fomos obrigados por contingência de tempo e pelo fator psicológico, que no caso da Valoração da Amazônia teve importância marcante, a aceitar e selecionar, num primeiro passo e racionalização, os pedidos, as reivindicações, as aspirações oriundas das unidades políticas que formam o complexo social e administrativo amazônico” (SPVEA, 1960, p. 68).

Parece ser verdade que os setores dominantes locais conseguiam influenciar a política da SPVEA, como afirmam os autores citados, mas isso sequer é uma demonstração de exclusivismo deste setor na condução da instituição. Desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, já citamos, passou a ocorrer a entrada acentuada na Amazônia de proprietários oriundos de outras regiões e mesmo de outros países. Estes proprietários, ou pelo menos parte deles, também conseguiam ter acesso à SPVEA e já demonstravam o sentido que deveria tomar a nova superintendência que viria a ser criada. É isso que nos indica a tabela a seguir. No período de transição entre SPVEA e Sudam, grupos e famílias importantes vindos de outras regiões tiveram acesso aos recursos administrados pela primeira.

Tabela 2
Primeiros projetos agropecuários beneficiados pelos incentivos fiscais –
vigência da SPVEA

Projetos	Data de aprovação	Principal acionista
CODESPAR	04.10.1966	F. Lunardelli
Cia. Agropastoril Nazareth S/A	09.10.1966	João Lanari
Cia. Agropastoril Araguaia S/A	09.12.1966	Paulo Quartim (Liquigás)
Granja Turu S/A	21.11.1966	-
Agropecuária Suiá Missu S/A	21.11.1966	Grupo Ometto

Fonte: SPVEA apud Fernandes (1999).

A SPVEA sobreviveu aproximadamente treze anos (1953-1966). Muitas razões foram levantadas para o seu fracasso e extinção. Estas razões vão desde a falta de técnica (e técnicos) no planejamento que ela fez para a região até elementos de cunho moral, como o desvio de recursos e a sua dominação pela oligarquia regional. Pelo que apresentamos até aqui, estas razões não nos satisfazem, nos exigindo uma reflexão maior.

Alguns elementos já foram constatados por outros autores. É verdade que as responsabilidades da instituição eram muito amplas e crescentes frente aos recursos financeiros e pessoal disponíveis. Mahar (1978) e os superintendentes localizam os problemas na falta de repasse financeiro. Em relação ao desempenho institucional, de fato não se tinha um profundo conhecimento técnico e científico sobre a região e isso se refletia em seu corpo técnico-funcional.

Dado seu pouco tempo de vida e a fragilidade de seu corpo técnico-burocrático a SPVEA optou, particularmente no programa de Emergência, por convênios com entidades públicas e privadas, aproveitando o conhecimento que estas já haviam acumulado sobre a região. Como as atribuições da SPVEA foram sendo expandidas, mas nem seus planos nem seu corpo técnico se efetivaram, os acordos e convênios tornaram-se progressivamente diversificados, limitando a efetividade da própria Superintendência. Ainda segundo Pereira (1976), os convênios (englobando investimentos de caráter social) chegaram a representar mais de 70% dos recursos da Superintendência e do Fundo de Fomento à Produção.¹⁷

Por não ter condições de intervir diretamente mediante os seus próprios planos e com um corpo técnico específicos, implementava os trabalhos de outros órgãos; estes, ao consumirem grande parte das verbas, impediam a SPVEA de possuir recursos suficientes para elaborar e por em prática um esquema próprio de atuação (PEREIRA, 1976, p. 111).

Daqui decorre outro problema e que vai respaldar a crítica justificadora da extinção da SPVEA. Cavalcanti (1967) já apresentara as limitações do quadro técnico da Superintendência. Pereira afirma que, frente ao quadro limitado, predominaram os interesses de uma oligarquia regional que tinha influência sobre o colegiado da instituição. “Assim, era comum a Comissão de Planejamento receber pedidos de governadores para apreciar favoravelmente certos projetos, ou alguns membros da Comissão prepararem projetos que iriam ser, por eles mesmos, analisados” (PEREIRA, 1976, p. 117).

Diferentemente de Pereira, acreditamos que não podemos reduzir a questão da eficiência às limitações do quadro técnico da SPVEA em si – tampouco podemos deduzir somente daí os desmandos ou corrupção que tenha ocorrida. Precisamos não esquecer que a nível nacional, pelo menos quando a Superintendência foi criada, ainda não tínhamos “o” órgão central (ou ministério) de planejamento, que poderia subsidiar o planejamento regional – nem mesmo havia um ministério responsável pelo desenvolvimento regional (um ministério do interior). Apesar da política de JK, com o Plano de Metas, e do esboço de tentativa de Goulart, esta realidade manteve-se pelo menos até 1964. Isso dificultava a ação planejadora para a Amazônia.

Mas não ter “o” órgão central de planejamento não significava que as decisões do governo federal não interferissem no cotidiano da Superintendência. Como já vimos, os superintendentes reclamavam dos sucessivos cortes de recursos por parte do Congresso Nacional ou mesmo da amarração dos recursos feitas pelos parlamentares na capital federal, deixando pouca margem de manobra para a direção da instituição. Além disso, também já citado, o Executivo federal também procedia em redução dos repasses e em anulação de decisões tomadas por quem conduzia a SPVEA. Isso enfraquecia os dirigentes da Superintendência (já relativamente instável pelas mudanças no governo fede-

ral), colocando-os sob questionamentos e pressões de órgãos e setores regionais que deveriam ser agraciados com os recursos da instituição.¹⁸

As limitações técnicas e financeiras são um fato, já o afirmamos mais de uma vez, mas aceitarmos pura e simplesmente esta resposta como razão dos problemas da SPVEA é, parafraseando Karl Marx, incorrer num fetichismo, vendo a aparência sem entender a essência do fenômeno. Dito isso, acreditamos que para os autores que se contentaram com isto faltou uma pergunta básica: por que, num momento de grandes investimentos no Brasil, a SPVEA agonizou em falta de recursos?

Além da questão da amplitude das responsabilidades da Superintendência frente a seus recursos técnicos e orçamentários, há outro elemento: o desenvolvimento da Amazônia, via expansão agrícola ou industrialização regional, exigia um investimento financeiro significativo, o que não ocorreu porque, por um lado, não houve interesse federal e, por outro, porque provavelmente o estágio de desenvolvimento capitalista brasileiro ainda não reunisse condições e/ou interesse para tal empreendimento numa região como a Amazônia dos anos 1950.

A política da SPVEA buscava se sustentar no mercado interno regional via expansão da agricultura ou da industrialização ou, ainda, das duas de formas associadas. Ora, quando esta instituição foi fundada, a Amazônia, segundo o IBGE, continha algo em torno de 3,5 milhões de habitantes, dispersos numa área superior a metade do território nacional. Mais da metade desta população encontrava-se no campo e, grosso modo, vivia de atividades de subsistência e pouco geradoras de renda. Tanto as classes trabalhadoras (assalariados e pequenos produtores), quanto a chamada classe média, se apresentavam pouco organizadas e muito fracas economicamente. Evidentemente, qualquer política que dependesse de um mercado nestas condições encontraria muitas dificuldades. Foi o que aconteceu com a política de substituição regional de importações. Além disso, tocar em frente um projeto desses implicaria enfrentar os setores dominantes da economia do Sudeste que queriam manter a Amazônia na condição de consumidora de seus produtos.

A esta realidade regional é preciso incorporar o fato de que historicamente se constituiu uma burguesia regional muito fraca econômica e politicamente. No auge da borracha não viu a necessidade e não con-

duziu nenhum processo significativo de incorporação tecnológica ou diversificação da produção regional. Daí decorreu que quando a produção gomífera entrou em crise esta burguesia passou mais de trinta anos implorando ajuda do governo federal – pouco conseguindo. Seu capital fragilizado permanecia, grosso modo, extrativista ou comercial. Esta burguesia não estava em condições de conduzir um processo de desenvolvimento regional que exigia uma relativa autonomia e algum grau de conflito com outros setores nacionais.

Ademais é preciso entender, como estamos querendo fazer crer, a localização da região no processo de acumulação capitalista brasileiro. Assim, fica mais fácil entender um “fracasso” ou não do desenvolvimento regional e de suas instituições. Loureiro, mesmo reconhecendo outras razões, afirma que a SPVEA falhou no desenvolvimento regional porque “encarou o problema do atraso e da não integração da Amazônia à economia nacional como sendo resultado da carência de infra-estruturas físicas da área, e à falta de infraestruturas sociais, sem entender a região no contexto mais global de expansão do capitalismo no Brasil, no qual ela estava apenas fracamente inserida economicamente” (LOUREIRO, 1990, p. 7).

Para além disso, as políticas elaboradas pela Superintendência não unificavam o conjunto da burguesia/oligarquia regional. Por exemplo: a reconversão da economia regional de uma economia sustentada no extrativismo para uma economia agrícola encontrava oposição nos setores extrativista, ainda mais quando se propôs que isso ocorresse por meio da pequena propriedade. Tomar a pequena produção como eixo do desenvolvimento regional implicaria entrar em choque com a oligarquia regional, gerando um conflito que a burocracia da SPVEA não tinha como sustentar, dada a sua fragilidade e necessidade de sustentação política, inclusive nesta oligarquia. A oposição extrativista também ocorreria quando da conversão para uma economia industrial que negasse o extrativismo. Na realidade, é possível ver uma disputa dentro da burguesia/oligarquia regional não apenas pelo sentido das políticas da SPVEA, mas pelos recursos da mesma – de onde se sustentam as críticas que afirmam que ela fora tomada por interesses escusos.

6. Considerações Finais: o Estado no “fracasso da SPVEA”

A SPVEA ficou entre uma política nacional (evidenciada na determinação anterior de seus recursos e nos interesses formais da segurança nacional) e uma instituição política regional (expressa nos seus planos de beneficiamento de matérias-primas regionais e na reconversão produtiva para a agricultura). Na realidade, viveu na contradição autonomia regional para elaborar políticas regionais *versus* limitações estabelecidas pela União. Ela foi uma experiência inovadora, mas limitada por conta principalmente desta disjuntiva.

O que se apresenta é que o governo federal percebe a necessidade de desenvolver políticas efetivas para a região, muito em função da questão da segurança nacional e das reclamações regionais, mas não tem claro ainda que projeto a região cumpriria na acumulação capitalista nacional – algo que deveria ser para além de simples consumidora de produtos do Sudeste, até porque o reduzido mercado regional, mesmo desejável, não era decisivo para a economia da região mais industrializada e populosa do Brasil. A oligarquia/burguesia regional não foi capaz nem de construir um projeto nem de tensionar significativamente o governo federal para este fim. Pode-se questionar quanto à sua função como produtora de matérias-primas, já proposta em alguns planos oficiais. É verdade, mas respondemos com outro questionamento: qual ou quais matérias-primas? Ainda pouco se conhecia sobre este potencial da região e as matérias-primas já exploradas não tinham grande destaque nacional.

A inexistência de um projeto claro explica, em grande medida, o pouco comprometimento federal com os planos da SPVEA, expresso nos poucos recursos à sua implementação. Assim, falar em “fracasso da SPVEA” é antes de tudo falar em fracasso das expectativas regionais (senão de todos pelo menos dos setores dominantes da região). Ademais, nas informações do I Plano da Sudam (SUDAM, 1966), partindo de levantamentos da Fundação Getúlio Vargas, dão conta de que entre 1952-1962 o produto da Amazônia Legal cresceu, em valor, 8,2% ao ano, superior a média nacional de 6,0%. No intervalo entre 1955-1965 a Amazônia “clássica” cresceu 9,0% ao ano. Nos anos críticos de 1963 e 1964, quando se observa redução no ritmo de crescimento nacional,

a Sudam estimava que a Amazônia teria crescido 8,2% em média. Isso nos levar a relativizar até mesmo o fracasso das expectativas regionais de que falamos.

Por outro lado, como afirmamos, um programa que colocasse a agricultura como central (mais ainda, se nela trabalhasse como elemento decisivo a pequena propriedade, como propunha o Programa de Emergência), negando a produção extrativa, não devia despertar grandes paixões a setores expressivos da oligarquia regional. Afora isso, a distribuição de recursos concentrou-se no Pará, tornando mais difícil sua defesa diante do movimento de sua extinção.

Com a SPVEA começa-se a operar a transição na Amazônia de um Estado em que pouco se sentia sua presença a outro (na figura do governo federal) “condutor” do desenvolvimento regional, um Estado que desempenha um papel “civilizatório”, em tese neutro, sustentado na razão que se traduzia no planejamento técnico e na programação econômica. Esta concepção do Estado como aquele que traz o “progresso” e que defende os “interesses da região e da nação” não deixa de guardar proximidade com as concepções jusnaturalistas quando viam o Estado como representante do bem-comum. A transição a este “novo” Estado significava, contudo, que a decisão do desenvolvimento regional não cabia aos setores regionais, mas, antes de tudo, a quem hegemonzava o governo federal.

“A Sudam nasceu, verdadeiramente, dos escombros da SPVEA” (CAVALCANTI, 1967, p. 67). Diesel (1999) afirma que “ímpeto moralizador” do governo militar justificou a substituição da administração da SPVEA, a extinção desta Superintendência e a criação da Sudam. É verdade, mas avancemos um pouco mais. Por que se extinguiu a SPVEA e criou a Sudam? Por que era necessária uma nova instituição, não permeada pelos interesses regionais como a SPVEA, diretamente controlada e centralizada pelo governo federal militar, mas que, ao mesmo tempo, fosse capaz de negociar um novo projeto com a burguesia/oligarquia regional – ou que pelo menos se apresentasse a esta burguesia regional como esta possibilidade. Isso ficou mais claro quando os incentivos fiscais migraram para a agropecuária. Evidentemente, não estamos afirmando que tudo já estava definido no momento da substituição de uma instituição por outra. O último período da SPVEA e os

primeiros anos da Sudam constituem-se num momento de transição e redefinição. A SPVEA constituiu um momento em que se esboçaram os instrumentos e pré-requisitos à ação/intervenção efetiva do Estado nacional na Amazônia. Com a Operação Amazônia estes instrumentos foram redefinidos e se consolidou a intervenção e centralização federal. A SPVEA foi um órgão regional e, em certa medida, regionalmente controlado pela oligarquia local. Com a Sudam buscava-se uma nova legitimidade e a colocação da instituição desenvolvimentista e do projeto regional nas mãos do governo federal.

Aproximadamente seis décadas após a fundação da SPVEA, a Amazônia saiu de uma população de pouco mais de 3 milhões de pessoas, predominantemente rural, para algo que se aproxima de 26 milhões de habitantes, 2/3 na área urbana. Atualmente, além do Pólo Industrial de Manaus, há inúmeros projetos da grande exploração mineral, colocando, por exemplo, o Pará como um dos dois principais estados mineradores brasileiros e entre aqueles que mais contribuem para os saldos positivos da balança comercial brasileira. A região abriga diversos novos projetos hidrelétricos e a expansão do agronegócio para além do que já está consolidado. Gado bovino, soja, madeira, dendê e outros produtos são destaques na economia nacional. Ademais, o potencial de biodiversidade e o fato de ser a maior bacia hidrográfica e maior floresta tropical do planeta colocam a região no centro das atenções de um mundo. Por outro lado, os conflitos agrários e a degradação ambiental ainda persistem em proporções significativas, exigindo melhor fiscalização e mais atenção por parte das políticas públicas.

Contraditoriamente, quanto mais atenção ganha a região, menos instrumentos de intervenção na realidade local restam às instituições desenvolvimentistas regionais, como é o caso da Sudam. Cabe urgentemente repensar o desenvolvimento da Amazônia à luz dos velhos e novos fenômenos. Mas isso significa também refletir a respeito e recuperar a importância dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento – desta vez, espera-se, com um conteúdo verdadeiramente social.

Abstract

The Bureau of Planning for Economic Expansion in the Amazon (SPVEA), created in 1953, was an innovation in Brazilian regional planning. However, it faced a major contradiction: to be a national institution (supported by the policies of national security) or to be a regional institution, based on the proposal to industrialize the Amazon region on the basis of regional substitution of imports (which also included the Brazilian Southeast). This, among other contradictions, resulted in SPVEA not being able to obtain approval for its development plans. In 1966, the military government replaced this institution with that of SUDAM (Bureau of Amazon Development).

Key words: State; accumulation of capital; development; the Amazon.

Referências

- BONFIM, Ronaldo F. A infra-estrutura da Amazônia e seu desenvolvimento econômico. In: LIMA, Afonso A. et al. *Problemática amazônica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.
- BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.
- BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 1.806/53 de 06.01.1953 (criou a SPVEA). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007a.
- CAVALCANTI, Mário de B. *Da SPVEA à Sudam (1964-1967)*. Belém, 1967.
- COSTA, Wanderley M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.
- DIESEL, Viven. *A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento*. Belém: UFPA/NAEA, 1999 (tese de doutorado).
- EMMI, Marília. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. Belém: NAEA/UFPA, 1999.
- FERNANDES, Marcionila. *Donos de terras: trajetórias da União Democrática Ruralista – UDR*. Belém: NAEA/UFPA, 1999.
- FERREIRA, Raimundo Nonato. *Amazônia – realidade cheia de perspectivas*. Belém: Sudam, 1989.
- HERMES FILHO. In: BRASIL. *Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento*. Rio de Janeiro: Departamento de Im-

- prensa nacional, 1954.
- HOMMA, Alfredo. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.
- LIRA, Sérgio B. Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia. Belém: NAEA, 2005 (tese de doutorado).
- LOUREIRO, Violeta R. Amazônia: Estado, homem, natureza. Belém: Cejup, 2004.
- MAHAR, Dennis. Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MATTOS, Carlos de Meira. Uma geopolítica pan-amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.
- MEDEIROS, Océlio de. À margem do planejamento econômico da Amazônia. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Paradoxos da burocracia. Um estudo de caso da Amazônia brasileira. Brasília: UNB, 1976 (dissertação de mestrado).
- PETIT, Pere. Chão de promessas. Elites políticas e transformações econômicas no Estado do Pará pós-64. Belém: Paka-Tatu, 2003.
- PINTO, Nelson P. Política da borracha no Brasil: a falência da borracha vegetal. São Paulo: Hucitec/Conselho Regional de Economia, 1984.
- REIS, Arthur Cezar F. A Amazônia e a cobiça internacional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.
- SANTOS, Fernando R. História do Amapá: da autonomia territorial ao fim do jananarismo - 1943-1970. Macapá: FUNDECAP/GEA, 1998.
- SPVEA. Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Primeiro Plano Quinquenal. Belém: SPVEA, 1954a.
- _____. Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia. Belém: SPVEA, 1954b.
- _____. Política de desenvolvimento da Amazônia - vol. 1: Balanço de atividades, vol. 2: Nova política de desenvolvimento. Belém: SPVEA, 1960.
- _____. Valorização Econômica da Amazônia; Programa de Emergência. Belém: SPVEA, 1954.
- VARGAS, Getúlio. Discurso do Amazonas. In: BRASIL. Valorização Econô-

mica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954a.

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional em 1952. In: BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954b.

Notas:

¹ Sustentada no trabalhador direto, o seringueiro, que, ao extrair o látex no interior da mata, gerava a renda que era apropriada pelas demais classes. A base da organização do trabalho encontrava-se no aviação, um sistema de produção que prendia o seringueiro ao seringalista através de uma cadeia de endividamento permanente e crescente.

² Seringais cultivados a partir das sementes amazônicas. Leal (1996) localiza esse processo na disputa dos cartéis de automóveis e pneumáticos norteamericano e britânico.

³ Os seringueiros continuavam de fora dos organismos que decidiam as políticas da borracha e da região, mas a CEDB não era um órgão regional, controlado direta e exclusivamente pela oligarquia regional amazônica, no mínimo havia dois participantes não diretamente constituintes deste setor: o representante da indústria e o ministro da fazenda (normalmente oriundo de outra região e setor produtivo). Suas atribuições extrapolavam a regulação do mercado da borracha vegetal, abrangendo a borracha sintética e o próprio estabelecimento de indústrias ligadas à borracha (sintética ou vegetal). Entretanto, segundo Pinto (1984), apesar das atribuições, a CEDB não dispunha de quadro funcional e orçamento próprios, o que a transformava em órgão formulador, mas não executor. Apesar dessa situação ela foi mantida e em 1967 transformada em Superintendência da Borracha (Sudhevea).

⁴ Esta situação é intensificada ainda mais durante os governos militares a partir de 1964.

⁵ Bomfim (1954) afirma que em 30 de junho de 1951 os recursos totais do BCA (capital, fundos, reservas e depósitos) somavam 526 milhões de cruzeiros, destes 296 milhões (56% do total) estavam imobilizados em estoques de borracha, demonstrando que, ainda que progressivamente decadente, a burguesia produtora deste produto ainda dispunha de grande influência regionalmente.

⁶ O próprio Ministro da Justiça, Benedito Costa Neto, havia concebia a possibilidade de constituição de órgão específico para conduzir o referido plano.

⁷ Cearense de nascimento, tornou-se senador pelo Pará e foi peça ativa nos debates sobre o Plano, elaborando, inclusive, um trabalho denominado de Ensaio sobre o Plano de Valorização da Amazônia (SENADO FEDERAL, 2005).

⁸ Para esta temática veja a obra de Arthur Cezar Ferreira Reis “A Amazônia e a cobiça internacional”. Trabalho de referência publicado em 1960. A obra se destaca, entre outros motivos, pelo fato de seu autor ter sido participante ativo na definição das políticas regionais nos anos 1950 e até mesmo na fase inicial da ditadura militar iniciada em 1964. Ele foi superintendente da SPVEA e governador do Amazonas. Veja também Ribeiro (2005).

⁹ Para Homma (2002), ela foi uma tentativa de reproduzir aqui a experiência da Tennessee Valley Authority (TVA), criada em 1933 para impulsionar o desenvolvimento do vale do rio Mississippi (EUA). Mas, é importante frisar, a TVA tinha outros objetivos, dimensões e realidade econômico-social.

¹⁰ Que assumiria posteriormente o governo do Amazonas e, desde o período da SPVEA, defendia um sistema de incentivos fiscais à Amazônia. Relembremos: Reis havia secretariado a Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia em 1951.

¹¹ Regionalmente, essa dinâmica do capital sustentado na sua esfera comercial e nas relações com o mercado mundial monopolizado do período da borracha, havia limitado decisivamente a possibilidade de expansão econômica e industrialização. Nacionalmente, o momento e o grau da industrialização nacional impunham fortes barreiras à expansão do processo de industrialização para outras regiões.

¹² Diz o Programa: “na colonização oficial, o lavrador trabalhará sua própria terra, adquirida a prazo longo e sem juros, em conjunto com a habitação e os instrumentos de trabalho. O trabalho deverá ser individual e não permitido assalariado entre os agricultores [...]. É importante impedir que, no contato entre duas culturas de nível desigual, o colono de nível superior explore o trabalho do colono de nível inferior, criando uma estratificação social que sempre tenda a tornar-se permanente” (SPVEA, 1954, p. 11).

¹³ De 1956 a 1965, 250 castanhais (entre 3.600 ha a 4.356 ha cada um) foram concedidos a estes grupos.

¹⁴ Em função disso, foi criada a Comissão Deliberativa destinada a definir a aplicação dos incentivos fiscais.

¹⁵ Em dezembro de 1965 as vantagens que dispunha o Nordeste foram estendidas a Amazônia por meio da emenda constitucional nº 18 (CAVALCANTI, 1967; LIRA, 2005).

¹⁶ Que se encontra reproduzido em Cavalcanti (1967).

¹⁷ Segundo Mahar de 75% a 85% dos recursos da SPVEA eram destinados aos convênios e 25% do seu orçamento total eram se vinculavam a fins específicos. Conclusão: “o resultado líquido de tudo isso era uma fragmentação geográfica e funcional das despesas, o que impedia um esforço combinado em qualquer das principais áreas-problema” (MAHAR, 1978, p. 18).

¹⁸ Pereira (1976) afirma que o DASP, ultrapassando suas atribuições e mesmo sem conhecimento da realidade regional, passou a “fazer e desfazer” do orçamento dos programas elaborados pela Comissão de Planejamento.

Normas para apresentação de artigos, comunicações e resenhas

1. Os artigos, comunicações e resenhas encaminhados à REVISTA, que se encontrarem dentro da ORIENTAÇÃO EDITORIAL (abaixo transcrita), serão submetidos à apreciação de pelo menos dois pareceristas do Conselho Editorial ou de especialistas escolhidos ad-hoc.

2. Os trabalhos submetidos à REVISTA deverão ser originais. Em casos especiais, será aceita a publicação simultânea em outras revistas estrangeiras ou nacionais.

3. A remessa de originais à REVISTA implica a autorização para sua publicação pelo autor. Não serão pagos direitos autorais.

4. Os artigos devem conter título, autor(es), crédito(s) do(s) autor(es) e serem acompanhados de um resumo de no máximo 10 linhas e palavras-chave em português e inglês. Em folha separada do corpo do texto, colocar o endereço completo para correspondência (incluindo telefone, fax e correio eletrônico)

5. Enviar o texto para o email sep@sep.org.br ou para os editores responsáveis, com a seguinte formatação, em Word for Windows:

– Margens: de 3 cm para as margens direita e esquerda e 2,5 cm para as margens superior e inferior.

– Fonte: times new roman, 12 pontos e entrelinhas com 1,5 de espaçamento.

– Tamanho: máximo de 25 laudas em formato A4, para artigos. Para as comunicações e resenhas o limite é de 4 laudas. Incluir neste limite as notas, referências bibliográficas, gráficos e ilustrações.

– Apresentar as tabelas, gráficos e figuras em preto e branco; numerados, e, se estiverem em arquivo separado, colocar a indicação precisa de sua posição no texto. As notas vão para o final do texto e não no rodapé.

6. O formato das referências bibliográficas é o seguinte: (MARX, 1982, p. 124). As referências bibliográficas completas devem ser colocadas no final do texto e conter apenas as obras citadas, conforme exemplos abaixo:

• Livro:

PACKARD, Vance. *Estratégia do desperdício*. São Paulo: Ibrasa, 1965.

• Capítulo de livro ou parte de obra coletiva:

VOINEA, Serban. *Aspects sociaux de la décolonisation*. In: FAY, Victor. *En partant da Capital*. Paris: Anthropos, 1968. p. 297-333.

- Artigo publicado em periódico:

YATSUDA, Enid. Valdomiro Silveira e o dialeto caipira. Revista Novos Rumos. São Paulo: Novos Rumos, Ano 1, n. 2. p. 27-40, 1986.

- Artigo publicado em Anais:

DUFORT. D. Transformations de l'économie mondiale et crises de la régulation étatique. In: COLLOQUE ETAT ET REGIATIONS, 1980, Lyon. Anais do ColloqueÉtatetRégulations. Lyon: PUF, 1980. p. 49-72.

- Teses, dissertações e monografias:

CRISENOY, Chantal de. Lénine face aux moujiks. Tese (Doutorado de 3º ciclo em Ciências Sociais) — École de Hautes Études en Sciences Sociales – Paris, 1975.

- Outros Documentos:

IBGE. Anuário Estatístico do Brasil – 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Orientação Editorial

A Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política tem publicado e continuará publicando artigos científicos de diversas tendências teóricas – inspiradas sejam em Marx, Keynes, Schumpeter entre outros – desde que mantenham atitude crítica em relação ao capitalismo ou oposição teórica às correntes ortodoxas, liberais ou neoliberais. Ademais, faz opção clara por artigos que não privilegiam a linguagem da matemática e que não tratam a sociedade como mera natureza. Em suma, ela discorda fortemente dos critérios de cientificidade dominantes entre os economistas por considerá-los inadequados e falsos. Considera, ademais, que esses critérios têm sido usados como forma de discriminação contra o que há de melhor e mais relevante em matéria de investigação científica nessa esfera do conhecimento. Dentro dessa orientação editorial e desde que estejam respeitados os requisitos básicos de um trabalho científico de qualidade, a Revista da SEP mantém o compromisso de que os artigos recebidos serão julgados isonomicamente, pelo critério da dupla revisão.

SEP - Sociedade Brasileira de Economia Política
Endereço para correspondência:
Departamento de Economia – Universidade Federal do Espírito Santo.
Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras – Vitória ES – CEP 29075-910 Tel. Fax: (27)3335-2611
Portal: www.sep.org.br – Correio eletrônico: sep@sep.org.br
CGC 02. 040.272/0001-40

FICHA DE FILIAÇÃO

Nome.....
Instituição.....
Bairro..... Cidade..... Estado..... CEP.....
Tel(.....)..... Fax(.....)..... Correio Eletrônico.....

Endereço Residencial.....
Instituição.....
Bairro..... Cidade..... Estado..... CEP.....
Tel(.....)..... Fax(.....)..... Correio Eletrônico.....

Áreas de Interesse: (Pesquisa e Ensino)

1..... 2..... 3.....

Palavras Chave:

1..... 2..... 3.....

Concordo com a divulgação das informações acima: () sim () não

Assinatura

FICHA PARA ASSINATURA DA REVISTA SEP

Nome.....
Instituição.....
Endereço.....
Bairro..... Cidade..... Estado..... CEP.....
Tel(.....)..... Fax(.....)..... Correio Eletrônico.....
Endereço Residencial.....
Instituição.....
Bairro..... Cidade..... Estado..... CEP.....
Tel(.....)..... Fax(.....)..... Correio Eletrônico.....

Referentes ao ano de.....

Números atrasados.....

Endereço para envio da Revista: () Residencial () Institucional

Assinatura

