

Resenhas de livros

O Pensamento Econômico de Ignácio Rangel

Armen Mamigonian e José Marcio Rego (orgs).
São Paulo, Editora 34, 1998

Trata-se de coletânea de artigos e palestras apresentados em seminário sobre o pensamento de Ignácio Rangel promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, em Florianópolis, em 1974. A vantagem decorrente disto é poder contar com pesquisadores sobre o pensamento deste que foi talvez o mais original dos economistas brasileiros lado a lado com intelectuais que com ele conviveram e cujos depoimentos enriquecem a obra, trazendo à tona o contexto em que as idéias de Rangel desabrocharam e suas motivações. Assim, artigos como os de Gilberto Paim, Sylvio Wanick Ribeiro, Domar Campos, Maria do Rosário Pizzo e Armen Mamigonian devem ser valorizados menos pela contribuição teórica, ou pela reflexão ensejada a partir de Rangel, e mais pelo resgate de sua biografia, pelas impressões e pelo toque subjetivo — certamente importantes para futuros trabalhos sobre o tema.

Ao lado desses, encontram-se quatro *papers* que poderíamos ponderar como de maior fôlego. O primeiro, de autoria de Luiz Carlos Bresser Pereira e José Marcio Rego, e que serve de introdução aos demais, faz uma apresentação da obra de Rangel fixando-se na teoria da dualidade e em sua visão sobre os ciclos econômicos — esta em boa medida inovadora, já que as teorias de longo prazo predominantes à época assentavam-se via de regra em modelos construídos com ênfase em perspectivas tendenciais do sistema econômico (quase sempre inexoráveis...), cabendo pouco espaço às análises, sempre mais complexas, enfocando ciclos. O segundo artigo, de César Guimarães, é certamente a mais didática expo-

sição da tese da dualidade brasileira: tarefa não desprezível e de todo oportuna, pois nos textos originais de Rangel há várias lacunas e, muitas vezes, pontos obscuros que dificultam a leitura, inclusive porque sua visão sobre dualidade foi sendo aperfeiçoada ao longo do tempo, até chegar à versão de 1981, publicada no número 4 da *Revista de Economia Política*, e que consta como apêndice do livro.

A seguir, os trabalhos de Paulo Mercadante e Márcio Henrique Monteiro de Castro fazem uma reflexão sobre a obra Rangel, enfocando aspectos metodológicos e as razões de sua atualidade: afinal, interdisciplinaridade, ênfase nas instituições para o entendimento do funcionamento da economia e o resgate da história e da política sem cair na negação da teoria econômica, antes a reafirmando, sempre foram marcas do velho mestre, que navegava das raízes históricas dos problemas à conjuntura com a maior desenvoltura e sem cheirar a artificialismo. Assim, da análise da dualidade estrutural da economia brasileira, chegava a antever a necessidade de privatizações — quando estas eram ainda pouco faladas e, muito menos, praticadas. Um esquema teórico, determinista, mecânico e economicista? Até pode ser, mas que jamais admitiu dogmatismos, afastando-se da ortodoxia, fosse a liberal, fosse a do marxismo do PCB, do qual de militante passou a ser visto como herético, sem contar as teses dos economistas cepalinos, grupo que sempre respeitou mas do qual sempre quis deixar bem claro suas diferenças. Rangel, por estas e muito mais razões, pode ser considerado o exemplo do autodidata e do ecletismo teórico brasileiro (as influências de Ricardo, Marx,

Keynes, Schumpeter e Kondratieff são constantes ao longo de sua obra, num arranjo que vai da máxima criatividade ao desconcertante).

A despeito do mérito da iniciativa, alguns problemas devem ser mencionados. Talvez devido ao fato de o livro ser fruto dos trabalhos apresentados no referido seminário, o mesmo carece de unidade e os artigos não respeitam nem a evolução do pensamento de Ignácio Rangel nem o conjunto de sua obra. Muitas vezes mais lembra anais, com muitos textos que se sobrepõem ao lado de lacunas indesculpáveis. Temas relevantes, como inflação e capacidade ociosa, por estranho que pareça, são mencionados apenas de passagem: justamente aqueles em que, para muitos, o economista maranhense mais ousou em criatividade e heterodoxia em matéria econômica. Falta também um artigo sistemático sobre a evolução do pensamento de Ignácio Rangel, algo sugerido ao leitor pelo título do livro; sem contar com uma investigação mais aprofundada sobre metodo-

logia e epistemologia, algo que se impõe frente ao seu ecletismo no uso de categorias e modelos, além das influências filosóficas nem sempre convergentes que marcaram sua formação, como a dialética marxista, o positivismo e Kant.

Por outro lado, como homenagear Rangel e ressaltar a importância de sua obra eram os principais objetivos do seminário, estes foram confundidos com enaltecimento, ignorando a crítica, como se esta fosse comprometê-los. Resta, então, dizer que o livro consegue seu principal intento, que é divulgar as idéias de Ignácio Rangel, mas ainda deixa aberta a grande lacuna que é o estudo mais aprofundado sobre suas reflexões históricas e teóricas.

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),
Doutor em Economia (FEA/USP)

Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64

Adriano Nervo Codato

São Paulo, Editora Hucitec-ANPOCS, 1997

A economia brasileira é habitualmente analisada pelo conjunto de seus *resultados*, especialmente na dimensão do crescimento econômico e da estabilidade de preços. É uma trajetória muito acidentada, onde pode ser observada uma variedade de combinações de desempenhos de variáveis-objetivo, tais como produto real, emprego, e inflação, tanto quanto desempenhos setoriais: contas públicas, contas externas, e contas monetárias. Todavia, é na perspectiva dos *processos* que viabilizam esses resultados que a análise macroeconômica ganha densidade e é possível perceber o contraponto ainda mais acidentado da tomada de decisão de política econômica.

Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64 tem precisamente o foco dos processos decisórios no Executivo no período 1974-1979 (Governo Geisel), quando ocorreram importantes experimentos organizacionais no Setor Público Federal, na tentativa de lidar com as repercussões internas dos choques do petróleo.

Na segunda metade dos anos 60, a formulação de políticas no Executivo aglutinava-se em torno do arranjo colegiado, isto é, reforçava-se a capacidade

decisória inter-ministerial, em detrimento da decisão em nível ministerial *per se*. Essa é a era dos “conselhos” que hierarquicamente localizavam-se em nível decisório acima daquele em que se distribuíam as agendas ministeriais, tomadas individualmente¹. Porém, ao começo da década seguinte, e em decorrência da crise externa, destacava-se uma unidade decisória: o Conselho Monetário Nacional. Com isso, o CMN deslocou-se do nível hierárquico estritamente inter-ministerial, para isolar-se em um nível adicional, mais acima, tornando-se a unidade de controle de toda a organização governamental. Era um virtual e *sui generis* “Ministério da Economia”.

Contudo, ao inaugurar-se o Governo Geisel passou a predominar a ideologia de que:

- as políticas públicas poderiam ser melhor coordenadas, na extensão em que fossem segmentadas em dois compartimentos decisórios preferenciais: “política social” e “política econômica”.

¹ J.V. Monteiro, *Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982*, Revista IBM, IV(6), junho, 1983, pp. 18-29.

• de igual modo, com o envolvimento *direto* do Presidente da República na formulação dessas duas classes de políticas, também ficaria assegurada a harmonia entre os *policy-makers*, tanto quanto promovida a viabilidade das decisões tomadas naqueles departamentos.

Em certo sentido, tentava-se desestimular os conflitos interpessoais entre as áreas da Fazenda e do Planejamento, assim como gerar credibilidade para as ações programadas pelo Governo Federal, em uma conjuntura de intensa instabilidade. Acessoriamente, atribuiu-se ao Ministro do Planejamento a função de elo de ligação entre as duas novas unidades de decisão então criadas: o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)².

Foi uma grande ingenuidade pensar que os rigores da conjuntura se atenuariam, em resposta à melhor e maior predisposição da formulação de políticas públicas. Muito rapidamente, o CDS tornou-se uma instância decisória subalterna, na medida em que suas decisões deveriam se adaptar a uma estratégia macroeconômica de tempos de desequilíbrios nas contas públicas, nas contas externas, e de inflação. O sentido inequívoco das prioridades do Governo era de mão única: os objetivos macroeconômicos condicionariam os objetivos das políticas em setores como Saúde, Previdência, Educação, Habitação, e Saneamento.

Fundamentalmente, esse é o ambiente que Adriano Nervo Codato nos apresenta, secundado por uma notável cobertura bibliográfica – o que por si só já é uma recomendação do texto, como referência básica ao tema da organização pública brasileira dos anos 70.

Em seu Capítulo 4 (*A burguesia contra o Estado: “tecnologia organizativa” e conflito de classe*) o autor propõe-se a construir uma análise de todos esses fatos que até então foram apresentados de modo bastante criterioso. No entanto, é aí que o texto releva-se mais ambicioso, porém igualmente apresenta alguma fragilidade.

A essência da evolução da organização pública brasileira passa a ser tratada por um caminho analiticamente menos preciso, tanto em conceitos como na própria modelagem³.

² A contrapartida organizacional dessa alteração foi a transformação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) em Secretaria do Planejamento (SEPLAN).

³ É sintomático nesse capítulo o uso de expressões que são apresentadas entre aspas: “corporativização estatizante”;

É curioso que neste final dos anos 90, convivamos com outras formas de concentração de poder nas escolhas públicas. Já não se dá tanta relevância aos arranjos organizacionais, mas à mudança das instituições políticas, nem que, para tanto, se aceite jogar o jogo de política econômica, segundo regras bastante instáveis e pouco claras.

A estrutura decisória dispensa uma arquitetura bem estabelecida e orientada para a melhor promoção da coordenação da variedade de políticas públicas que o Governo serve à sociedade. Toda a ênfase passa a gravitar na pura e simples concentração do poder de legislar, no que o mecanismo das Medidas Provisórias cumpre uma função gerencial que certamente era insuspeitável no regime político dos anos 70.

Todavia, na transição para o segundo mandato da atual Administração Federal, volta-se a cogitar de uma reforma na organização do Executivo Federal. Lançam-se balões de ensaio (outubro/dezembro de 1998) quanto à possível transformação do Ministério do Planejamento em uma secretaria da Presidência da República, e a criação de um super-ministério da Produção. Essa é uma discussão que tem elementos já conhecidos quanto às dificuldades do traçado da linha divisória entre o segmento que cuida da política de estabilidade econômica (Ministério da Fazenda e Banco Central), e o novo esforço de desenvolvimento a ser capitaneado pelo novo ministério. Igualmente, permeando essa sugestão, volta-se a um paradoxo típico dos anos 70: nesse contexto organizacional, qual a função de um Ministério ou Secretaria de Planejamento?

Sob essa ótica, a análise do professor Adriano Codato apresenta-se com um renovado interesse para a leitura de todos aqueles que se propõem a entender as idas e vindas dos arranjos decisórios públicos no Brasil.

Jorge Vianna Monteiro

Professor Associado Departamento
de Economia PUC-Rio

“colonização” das agências; “racionalidade” global do processo decisório; tendência à “balcanização”; pressões “externas” ao aparelho do Estado. Embora o sentido coloquial ou intuitivo dessas expressões seja claro, sua utilização em um esforço de modelagem do fenômeno da mudança organizacional das escolhas públicas sacrifica o seu rigor analítico.

A Construção do Terceiro Mundo: Teorias do Subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil

Joseph L. Love

Editora Paz e Terra, 1998

Embora se costume dizer que “tudo é História”, esta, como as demais áreas do conhecimento humano, também comporta disciplinas especializadas, cujas diferenças e peculiaridades freqüentemente impedem a redução ou assimilação de umas às outras. Trata-se de uma constatação aplicável à História Econômica e Social de um lado, e à História das Idéias Econômicas e Sociais do outro. Por meio dela podemos verificar que são muito raros os autores que conseguem obter igual destaque nesses dois campos diversos da historiografia.

Ao brasilianista e historiador Joseph Love, somos devedores de duas importantes contribuições no campo da História Socioeconômica Regional, consubstanciadas em seus livros já traduzidos para o português — sobre *Rio Grande do Sul e o Regionalismo Brasileiro* (1975) e *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira* (1982), originalmente publicados nos EUA em 1971 e 1980. Neste seu terceiro livro, que data de 1996 e acaba de ser lançado aqui, ele procura fazer uma História comparada do pensamento econômico de dois países — a Romênia e o Brasil. Apesar do seu caráter inovador, este último livro, provavelmente devido à mudança de enfoque do autor, e talvez também por causa de suas maiores ambições, não chega a ombrear-se aos anteriores, em termos da renovação de nossa perspectiva sobre a temática em pauta.

Isto deixa de se verificar em parte porque os novos conhecimentos que fornece são de uma utilidade apenas relativa, e em parte porque as informações úteis que apresenta nem sempre são novas e, algumas vezes, estão até equivocadas. As idéias inovadoras de Love são sempre relevantes e merecedoras de ampla reflexão, mas, neste caso, teriam cabido melhor numa série de artigos do que num livro deste tamanho. Na verdade, o trabalho aqui apresentado é uma obra pesada quanto à forma e desigual no que se refere ao conteúdo.

Suas 643 páginas compreendem: quinhentas de texto e de notas (estas colocadas ao final de cada capítulo), setenta com as referências citadas (como sempre, de grande valor bibliográfico e documental), 43 de índice remissivo (indispensável face à grande quantidade de nomes próprios), e mais trinta

de prefácios, sumários e apresentações. O texto em si se distribui através de catorze capítulos, incluindo a introdução, e mais uma conclusão não-numerada. Cinco capítulos se referem à Romênia e outros cinco ao Brasil, precedidos por dois interdiários, relativos ao “trânsito” de um contexto regional a outro. Em termos numéricos, não há o que reclamar dessa divisão; mas, os seus desequilíbrios acabam se manifestando nas evidências e proposições das diversas partes do trabalho.

Para os leitores brasileiros, as principais novidades encontram-se nos capítulos 2 a 6, relativos à Romênia, cujo pensamento econômico apresenta uma história bastante rica, reconstituída por Love de forma competente a partir das principais fontes primárias disponíveis — as obras dos diversos autores analisados. Estes incluem não apenas Mihail Manoilescu (1891-1950) — indubitavelmente a grande estrela dessa parte, e talvez do livro todo — mas também de seus precursores e adversários. Devido a suas teorias favoráveis ao protecionismo, veiculadas nas décadas de 1920 e 1930, e por causa de sua adesão ao autoritarismo nazi-fascista dos anos 30 e 40, esse engenheiro autodidata em economia e ocupante de numerosos cargos públicos tornou-se um político e pensador bastante conhecido no entreguerras, com bom trânsito não apenas em seu próprio país, mas também na Itália, na Alemanha e na Península Ibérica.

Sua penetração e influência nesta última — tanto na Espanha, como em Portugal — são examinadas e demonstradas no capítulo 7, relativo ao contexto internacional das idéias econômicas dominantes no período de 1930 a 1950. Os problemas passam a aparecer na tentativa de Love de transpor as idéias de Manoilescu e de outros autores afins de diversas nacionalidades para o contexto do então nascente pensamento econômico latino-americano. Uma tentativa que não apresenta resultados conclusivos quer no caso de Raul Prebisch (1901-1986), analisado no capítulo 8, quer no de Celso Furtado, cujas obras são examinadas nos capítulos 10 e 12.

As únicas evidências mais convincentes a este respeito vinculam-se aos industriais paulistas da então recém criada FIESP, que, no início dos anos 30,

promoveram a tradução para o português e a publicação no Brasil da *Teoria do Protecionismo e da Permuta Internacional* de Manoilescu, uma obra originalmente editada em 1929. Um desses industriais era o também engenheiro e historiador econômico Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948), o único autor brasileiro de peso a ter sido diretamente influenciado pelas idéias econômicas de Manoilescu.

Mas, deixando de lado este caso, falta maior sustentação à hipótese de Love, segundo a qual o precusores romenos teriam sido originadores e até orientadores de teorias latino-americanas sobre trocas desiguais, dependência econômica, desemprego disfarçado e outros aspectos do sub-desenvolvimento. Mesmo assim, os dois capítulos que tratam da formação das idéias de Prebisch e de Furtado não são desprovidas de interesse e qualidade. Pode-se, no entanto, afirmar exatamente o contrário em relação aos três capítulos finais, que abordam temas como o atraso do marxismo no Brasil, o estruturalismo e o pensamento da CEPAL, as diversas vertentes da teoria da dependência, e aquilo que Love denomina neopopulismo tardio, através da análise de um grande número de autores e de obras as mais variadas. Aparentemente, trata-se de assuntos e idéias que o autor ainda não domina por completo, e em cuja discussão ele muitas vezes se deixa levar por traba-

lhos de segunda mão e pela literatura internacional.

De um modo geral, a sua comparação do pensamento econômico da Romênia de 1880 a 1945 com o do Brasil entre 1930 e 1986 não parece fazer muito sentido. É verdade que as realidades socioeconômicas subjacentes dos dois países apresentam certas semelhanças formais nos períodos indicados, algo que pode ser atribuído ao fato de ambos estarem situados na periferia do sistema capitalista dominante. Além disso, há o fato de tanto um quanto outro, da mesma forma que a América Latina em geral e boa parte da Europa Central e Oriental, terem sido naquelas épocas basicamente importadores e adaptadores de teorias econômicas formuladas alhures. Cumpre frisar, porém que essas importações não ocorreram nas mesmas épocas, nem foram devidas aos mesmos fatores, além de não terem envolvido exatamente as mesmas teorias. E neste particular, é forçoso reconhecer que a influência das teorias romenas e centro-europeias no pensamento econômico brasileiro e latino-americano foi apenas incidental e temporária, quando não meramente indireta e circunstancial.

Tamás Szmracsányi

Professor do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da UNICAMP

A Economia Política da Ação Antitruste

Lúcia Helena Salgado

São Paulo, Editora Singular, 1997

O livro é muito bem-vindo face à ausência de textos dedicados à temática antitruste, num momento em que o Brasil vem descobrindo a importância da defesa da concorrência e da prevenção e repressão ao abuso de poder econômico. De um lado, propicia uma didática aproximação ao tema, tornando-se assim extremamente útil nos cursos de economia industrial e de direito econômico, além de auxiliar a discussão de políticas públicas. Ao mesmo tempo, situa o leitor no debate atual, estimulando a reflexão dos profissionais e estudiosos dessas áreas.

Argumenta que a origem da legislação nos EUA deve-se ao enraizamento de certos valores no sistema de crenças da sociedade, como a competição como meio de seleção, o culto ao sucesso individual,

a criatividade e a independência atribuídas às pequenas empresas e a descentralização do poder como condição para a liberdade individual. Tais valores mobilizaram a sociedade para a aprovação do Sherman Act em 1890, mantendo o Congresso e o Judiciário atentos à questão desde então. No entanto, a autora não discutiu em profundidade se as mudanças na orientação das agências, iniciadas nos anos 80, guardam relação com aquele sistema de crenças, não permitindo avaliar se a sociedade conferiu alguma legitimidade às mudanças.

O diálogo entre a teoria econômica e a política antitruste iniciou-se nos anos 50, quando a abordagem estrutura-conduta-desempenho predominava nos EUA, propugnando que estruturas de mercado

concentradas possibilitam condutas anticompetitivas que geram altos lucros. A autora diz que as agências passaram a prejudicar através dessa abordagem, não levando em conta as especificidades de cada caso, mas não discute como seu uso poderia ser mais flexível. Essa discussão mostra-se necessária porque a adoção dessa abordagem foi aprovada pelo Congresso, pela Suprema Corte e pelas agências, mas estas pouco a utilizaram a partir dos anos 80. A autora critica as teorias da escola de Chicago, pelas quais as restrições verticais (do produtor sobre o vendedor — fixação de preços de revenda ou venda casada), se não buscam reduzir a produção, levam ao aumento da eficiência. Para a autora, elas podem aumentar o poder de mercado do produtor, pois os consumidores não são racionais ao ponto de só pagarem mais se os produtos forem melhores, uma vez que são influenciados pela propaganda e/ou pelos serviços pós-venda.

A teoria da economia dos custos de transação argumenta que os agentes realizam fusões ou acordos verticais para gerar ganhos de eficiência (de organização e de escala, tipicamente). A autora discorda da ausência da análise de qualquer outra motivação para essas operações especialmente o aumento do poder de mercado, inerente à fusão entre concorrentes e relevante em acordos nos quais uma empresa é poderosa. Supostos irrealistas como ampla facilidade e reduzidos custos de entrada, sem reação dos agentes pré-existentes e com baixos custos de saída, tornam a teoria dos mercados contestáveis. Embora admita que a globalização tenha tornado as posições de mercado mais vulneráveis, a autora salienta que a competição potencial só é suficiente para inibir práticas anticompetitivas se forem pequenas as barreiras à entrada (custos de importação, gastos irrecuperáveis de propaganda e a necessidade de economias de escala, por exemplo).

Lúcia Salgado critica as teorias da economia política positiva, pelas quais as agências seriam pautadas pelos interesses dos seus membros ou dos agentes econômicos. As teorias da captura e da escolha pública ignoram a importância do ambiente institucional, das regras formais e do sistema de crenças, por isso não explicam o sucesso de políticos como Reagan e Thatcher, fundado em discursos ideológicos. Não levam em conta que o resultado do processo político é incerto, pois o sistema é descentralizado e o conhecimento dos atores é res-

trito, logo que sua lógica não pode ser a busca da renda. A autora sustenta que o maior obstáculo para que as agências persigam interesses públicos é a assimetria de informações entre a sociedade e a agência e entre esta e as empresas. Quanto à primeira, sugere que a prestação de contas, a independência dos membros e a transparência das decisões da agência evitariam que os grupos de interesse a capturassem mas não cita formas de legitimação junto à sociedade, como a realização de audiências públicas e a participação da sociedade civil. De outro lado, por avaliar que as empresas só informam o que lhes interessa, a autora não vê como superar a assimetria de informações entre elas e a agência, cuja legitimação fica então dificultada.

Lúcia Salgado analisou a atuação das agências brasileiras entre 1991 e 1993, cuja escassa repercussão pública, comparando com o que ocorre desde 1996, torna pouco plausível sua conclusão de que os membros das agências buscaram enfrentar o poder econômico para construir uma imagem pública. Além disso, parte da observação de que o CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica — teria elevada probabilidade de condenar (e a Secretaria de Direito Econômico de concluir o processo) empresas transnacionais envolvidas em práticas horizontais, mas que não atuavam em setores muito concentrados, o que parece pouco plausível porque em tese é destes setores que provém as maiores ameaças de abuso do poder econômico. Assim, mostrar quais empresas, setores e práticas foram condenadas, permitiria discutir melhor sua conclusão e avaliar a atuação do CADE à época.

A autora conclui sustentando que a eficácia da política antitruste brasileira depende de um choque de competição que modifique o sistema de crenças dos agentes econômicos, do qual a política derivaria sua força. Crê que ela pode contribuir para o resgate da cidadania, mas para tanto não é plausível supor que a política venha a depender apenas das mudanças das crenças dos empresários. A construção da democracia no Brasil tem partido das instituições da sociedade civil, o que também parece ter sido o caso dos EUA.

Carlos Alberto Bello
Pesquisador do NEDIC – Núcleo de
Estudos dos Direitos da Cidadania da USP.
Doutorando em Sociologia.