

BERLE & MEANS, DE 1932 A 2002: A ORDEM POLÍTICA DO CAPITALISMO CORPORATIVO

Reginaldo C. Corrêa de Moraes
Deptº de Ciência Política do IFCH/Unicamp

1. Em 1928, Adolf Berle, economista, e Gardiner Means, advogado, iniciaram, na Faculdade de Direito da Universidade de Colúmbia (NY), um projeto de pesquisa sobre as tendências no desenvolvimento da grande empresa moderna. Em 1932, como um dos resultados desse esforço, publicaram o livro *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*¹. Dentre esses dois autores, Adolfo Berle, conselheiro do New Deal rooseveltiano, é, provavelmente, o mais conhecido no Brasil. Aqui foi embaixador, no pós-guerra. Aqui teve publicados outros estudos, como por exemplo *A República Econômica Americana*. (Forense, RJ).

¹ A edição brasileira de 1988 (Nova Cultural, S.Paulo, *Coleção Economistas*), será utilizada aqui para as citações.

2. *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada* - este livro, simples e até singelo em muitos dos seus aspectos (vistos 70 anos depois...), deixou poderosos traços de influência. Basta ler, por exemplo, estudos de economistas e historiadores econômicos norte-americanos influentes e populares nos anos 1960/70, como John Kenneth Galbraith e Robert Heilbroner, para reconhecer a importância da trilha aberta pela velha dupla². Mas B&M não tiveram impacto apenas entre economistas. Os estudiosos da história da sociologia no século XX deverão lembrar de um meticoloso comentário de Talcot Parsons e Neil Smelser (*Economy And Society*, ed. Routledge & Kegan Paul, Londres, 1956), em que procuram tomar a separação propriedade-controle, centro do trabalho de B&M, para estudar correspondências entre alterações no sistema econômico e mudanças institucionais, com especial ênfase na diferenciação estrutural.

3. Um ensaio recente de Warren Samuels e Steven Medema sobre a trajetória e idéias de Gardiner Means dá um quadro de parte desse impacto: *Gardiner C. Means – Institutionalist and Post Keynesian* (M.E.Sharpe, Inc, N.York/London, 1990). Balanço útil e bastante detalhado é também delineado por **William W. Bratton** (da George Washington University Law School)³. Um outro estudo

² Vale ainda lembrar um instigante estudo de Robert Averitt: *The Dual Economy - the dynamics of american industry structure* (W.W.Norton & Co, N.York/London, 1968). Nele, Gardiner Means é citado uma única vez, mas o enfoque de *A moderna corporação...* está presente de modo inegável.

³ “Berle and Means Reconsidered at the Century's Turn”, escrito para o *Journal of Corporation Law* e disponível em

interessante nessa linha é apresentado por Frederic S. Lee: “The Modern Corporation and Means’s Critique of Neoclassical Economics” (*Journal of Economic Issues*, volume XXIV, number 3, september 1990), do qual extraímos o certo comentário a seguir:

“A crítica da economia neoclássica que emergia de *A moderna Corporação* punha em causa muito do que se ensinava em matéria de teoria econômica e era utilizado pelos economistas na época. Não apenas se abalava a visão de que os mercados eram, em sua maioria, livremente competitivos, mas também a visão de que a maior parte das empresas comerciais se comportavam como a empresa atomizada da teoria econômica. Além disso, a existência de preços administrados e o comportamento do mercado de preços administrados invalidava muito a utilidade das ferramentas e conceitos tradicionais – tais como a teoria neoclássica dos custos, de

<http://www.law.gwu.edu/facweb/wbratton/B&M4.htm>. Adolf Berle and Gardiner Means' *The Modern Corporation and Private Property* still speaks in an active voice. Since it first appeared in 1932, corporate law has been reckoning with its description of a problem of management responsibility stemming from a separation of ownership and control. This history has two phases. During the first phase, which lasted for 50 years, the book, and particularly its recommendation of stepped up fiduciary constraints, became the basis of a paradigm that dominated the field. The second phase began in the early 1980s, when the book lost its paradigmatic position along with the general collapse of confidence in regulatory solutions to economic problems. A body of hostile criticism also had an effect. Some claimed that events had superseded the book's salience. Others asserted it to be wrong on the facts. Yet today, despite diminished status and generations of criticism, *The Modern Corporation and Private Property* has not gone away. At the end of the second phase's second decade, Berle and Means retain an enviable place at the forefront of policy discussion in a field where even a highly successful academic contribution rarely has a shelf life exceeding ten years.

curto e longo prazo, curvas de oferta e procura – para descrever a determinação dos preços e o comportamento de mercado. Finalmente, a existência de preços administrados, combinada com as conseqüências destrutivas que a separação entre propriedade e controle tinha para o processo de investimento-poupança e para a motivação do lucro, abalava a crença de que a economia era um sistema auto-regulado que mantinha o pleno emprego de todos os recursos, incluindo capital e trabalho”(pp. 687-688)

* * * *

4. As notas de leitura a seguir – quase uma resenha, com reiterada reprodução de passagens de B&M – têm a pretensão bastante reduzida de retomar alguns desses temas, que poderiam e deveriam, a nosso ver, levar à composição de um quadro mais amplo do pensamento liberal-reformador que se constituiu e consolidou entre 1930 e a metade dos anos 1970, de certo modo municiando e sendo municiado pelo *embedded liberalism* do pós-guerra.⁴ Infelizmente, porém, completar esse trabalho de recomposição nos exigiria mais espaço, tempo e competência de que agora dispomos. Fica, talvez, para mais tarde.

⁴ A expressão, já famosa, é de John G. Ruggie: “International Regimes: Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order” (in *International Regimes*, ed. Stephen Krasner, Cornell University Press, 1983). O autor voltou ao tema em “Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations” (in *Progress in Postwar International Relations*, ed. Emmanuel Adler e Beverly Crawford, Columbia University Press, 1991).

5. Começamos pelo prefácio de 1932, onde se define o objeto, antecipam-se algumas das principais evidências e se aponta a relevância das descobertas. Os autores mostram, claramente, que têm consciência das importantes implicações de seus achados para o desenvolvimento da teoria econômica e do pensamento jurídico, bem como para as políticas do governo norte-americano⁵:

“O deslocamento de cerca de dois terços da riqueza industrial do país da propriedade individual para a propriedade de grandes empresas financiadas pelo público transforma radicalmente a vida dos proprietários, a vida dos trabalhadores e as formas de propriedade. O divórcio entre a propriedade e o controle, resultante desse processo, envolve quase necessariamente uma nova forma de organização econômica da sociedade” (pp. 28-29)

6. O livro é calcado nessa intenção: a de sublinhar uma grande mudança, um grande deslocamento que se teria produzido entre dois universos, que se contrapõem a todo momento da argumentação. São dois mundos econômicos e dois sistemas sociais, no sentido mais amplo, aventuram os autores: chegam a dizer que estaríamos diante de um “sistema acionário” no mesmo sentido em que se podia falar de um “sistema feudal”. Tomando esse ângulo, mais abrangente, a cada instante o leitor se vê chamado a reconsiderar, questionar e redimensionar, no mapa das idéias, imagens e noções, os valores civilizatórios identificados com a emergência do

⁵ Dada a importância das corporações empresariais norte-americanas e do estado norte-americano, não há, a rigor, fato norte-americano que não seja fato mundial...

mundo capitalista, valores descritos nos estudos de Weber, Tawney, Sombart⁶ e encarnados na novelística de Daniel Defoe.⁷

Na argumentação de Berle & Means, a propriedade privada dos meios de produção não é colocada em xeque. A sua oposição aos socialistas é constantemente reafirmada: as comparações entre Rússia e Estados Unidos apontariam claramente para a superioridade do sistema ocidental⁸. Mas o que aparece sob luz crítica é a “lógica tradicional” da propriedade: naquilo que chamam de “nova forma de organização econômica da sociedade” estaria comprometido o preceito liberal da propriedade como “domínio protegido”, segundo o qual o proprietário pode fazer, com o que tem, aquilo que bem entende. No precedente universo econômico, a “velha forma” que supostamente sustentaria tal preceito, o proprietário reúne os papéis de controlador, administrador e, importante, de “empreendedor” no sentido pleno do

⁶ Refiro-me, é claro, aos estudos de Max Weber sobre *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (ed. Pioneira, S.Paulo, 1967), de Richard H. Tawney sobre *A Religião e o Surgimento do Capitalismo* (ed. Perspectiva, S.Paulo, 1971), de Werner Sombart sobre *El Burgues – contribucion a la historia moral e intelectual del hombre economico moderno* (ed. Oresme, B. Aires, 1953).

⁷ Pouco antes do livro de B&M, Keynes escrevera um epitáfio desses valores e idéias, em *O fim do laissez-faire* (1926). Um instigante quadro dessas imagens, no pensamento moderno, é fornecido por Hirschman (*Paixões e interesses - argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*, ed. Paz e Terra, S. Paulo,). Para a novelística, ver por exemplo Ian Watt, *A ascensão do romance*, ed. Cia das Letras, S.Paulo, 1990).

⁸ Se fosse necessário acentuar esse traço, valeria a pena reler o livreto de Berle publicado no Brasil em 1966: *Se Marx voltasse* (Distribuidora Record, R.Janeiro), onde se procurar demonstrar, com base nos “resultados americanos”, que “o marxismo e o capitalismo clássicos se tornaram obsoletos” (p. 9).

termo. É protegido não apenas pela lógica de uma espécie de direito natural à propriedade, do tipo lockeano, mas também pelas expectativas de *resultado* de suas operações, isto é, pelas funções civilizatórias derivadas da propriedade: dinamismo, inovação, multiplicação da riqueza. Temos aí, enfim, o ideário smithiano, com a sua lógica do interesse, do engenho, do esforço e do risco como elementos inseparáveis da ordem civilizada e do progresso.

7. É este universo ideológico que o detalhado estudo “contábil” de Berle & Means permite contestar. Como dissemos, os autores parecem ter plena consciência desse desdobramento. E são muitas as passagens que evidenciam tal percepção. Cito como exemplo:

“Acabou-se o velho preceito de que o comerciante... pode fazer o que bem entende com o que lhe pertence...” ... “o antigo direito absoluto de soberania da propriedade” (p. 11)

“O privilégio de ter uma renda e uma fração da riqueza, sem a obrigação correspondente de trabalhar por ela, não pode ser justificado, a não ser...”(p. 15)

“Estamos realmente caminhando para o reconhecimento de que a propriedade usada na produção deve sujeitar-se aos conceitos de civilização elaborados através de processos democráticos do governo constitucional americano”. (p. 17)

8. Há pelo menos três esferas postas em conexão pelo exame de B&M. Esferas entre as quais não se coloca uma relação de determinação linear, mas, talvez, a de causação recíproca, ou complexa. A primeira esfera engloba conceitos, imagens, valores e idéias

gerais (Direitos, Propriedade, Iniciativa, Liberdade, Eficiência, Equilíbrio, Justiça, Igualdade, Competição, etc.). A segunda esfera circunscreve a estrutura social ou, mais restritamente, as estruturas do mercado e da concorrência, as formas (e dimensões) da apropriação dos ativos⁹. A terceira esfera inclui as instituições (normas, costumes, leis) e estruturas consolidadas (organizações). A todo momento, a análise de B&M aponta para os compassos e descompassos entre esses três reinos.

9. Um aspecto é decisivo na análise. Ao invés de um mundo do mercado puro e duro – o terreno em que reinam as decisões descentralizadas e o conhecimento local (o mercado idealizado por Adam Smith e F. von Hayek) – temos, nesse novo quadro, um mundo de *firmas* (decisões centralizadas, conhecimento concentrado, planejamento e iniciativas hierarquizadas)¹⁰. A mudança na caracterização da *natureza do agente* (e a própria afirmação de que tal caracterização é parte essencial *do problema*) é decisiva,

⁹ De passagem, lembremos que, com grande lucidez e honestidade, aliás, Walras havia alertado para o fato de que sua teoria da interação social (pois é isso que, a nosso ver implica o modelo walrasiano da concorrência e do equilíbrio geral) fazia abstração exatamente desses “fatores” que supunha possível tomar como dados, como exógenos ou como temporariamente abstraíveis da análise (cf., p. ex, o § 305 de seu *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*). O enfoque de B&M choca-se contra esse procedimento.

¹⁰ Reflexão sobre isto seria produzida, como se sabe, ainda em 1937, por um artigo de Robert H. Coase, hoje célebre e influente, gerador de “escolas”, mas durante muito tempo secundarizado pelo *mainstream* da teoria econômica. Ver, a respeito, a coletânea que reúne esse e outros artigos de Coase sobre o tema: *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial, Madrid, 1994

como decisiva é a asserção de que a mudança qualitativa está vinculada à mudança quantitativa porque e quando esta um implica salto na ordem de grandeza, não apenas incremento no interior da mesma ordem¹¹.

10. É toda uma concepção civilizatória, de desenvolvimento e de progresso que está em questão, insistem B&M:

“A desintegração do átomo da propriedade destrói os próprios fundamentos sociais sobre os quais a ordem econômica dos três últimos séculos se apoiou” (p. 37)

“... durante muito tempo esse interesse próprio foi considerado a melhor garantia da eficiência econômica. Supunha-se que se fossem protegidos os direitos do indivíduo, tanto de usar sua propriedade da forma que lhe parecesse conveniente, quanto de receber todos os frutos de seu uso, seu desejo de ganho e de lucro, atuariam como um incentivo para o uso eficaz de qualquer propriedade industrial” (p. 37)

“A desintegração do átomo de propriedade destrói a base da antiga suposição de que a obtenção de lucros estimula o dono da propriedade industrial a fazer um uso eficaz da mesma. Em consequência disso, desafia o princípio econômico fundamental da iniciativa individual no empreendimento industrial” (p. 37)

11. O descompasso da esfera ideológica é apontado com clareza no comentário sobre Adam Smith:

¹¹ “Assim como a empresa privada desaparece com o aumento do porte, desaparece também a iniciativa individual.” (p. 271)

“A propriedade privada, a empresa privada, a iniciativa individual, a motivação do lucro, a riqueza, a concorrência são conceitos que ele empregou para descrever a economia de seu tempo e com os quais procurou mostrar que o interesse pecuniário próprio de cada indivíduo, caso dispusesse de inteira liberdade, levaria à satisfação prática das necessidades humanas” “Mas esses termos deixaram de ser precisos...” (p. 269)

12. B&M mostram que dados sobre a concentração já eram mais do que reveladores em 1932, com o virtual desaparecimento da empresa de “propriedade individual” como elemento que decide o destino do sistema social. E apontam ainda o peso relativo de um tipo social específico: os proprietários que não têm qualquer envolvimento na administração de “suas” empresas, ou que muitas vezes sequer sabem o que elas são ou fazem.

Mas esta mudança impõe, na sua opinião, a modelagem de um novo conceito de propriedade, que opere em dois níveis. No primeiro, esse conceito permitiria distinguir entre dois tipos:

- a propriedade tangível – que engloba, por exemplo, a terra e os direitos dela derivados ou a riqueza móvel, passível de ser usada, tomada, deslocada, transferida pelos donos;
- a propriedade intangível – que consiste, na verdade, em um *direito* sobre ou contra outros indivíduos ou entidades (e, como *direito*, algo passível de ser afirmado ou negado pelas instâncias produtoras da lei e imposto ou garantido pelos tribunais) (p. 6)¹²

¹² Discussão importante, mas que não cabe no escopo destas notas: quanto mais se evolui rumo ao intangível, mais “concreta” se torna a propriedade, se tomamos *concreto* no sentido hegel-marxista de síntese de múltiplas determinações. No sentido marxista, quanto mais “líquida” ou até mesmo “volátil” a propriedade, mais ela precisa se aproximar dessa noção de concreto, de algo

13. Paralelamente a essa distinção, e em parte como seu próprio desdobramento, aparece uma segunda, que opera em outro nível da realidade. Apontando a existência e relevância da propriedade “divorciada do poder de decisão de seus donos, seus supostos beneficiários” (p. 7) B&M distinguem ainda a propriedade produtiva (associada ao poder da administração) e a propriedade passiva, a propriedade de ações e títulos, a propriedade do acionista como usufrutuário passivo (p. 9)¹³
14. Há uma importante conclusão normativa, uma recomendação política a ser extraída dessa “descrição”. Afirmando-se o fim do

que só tem substância, conteúdo, consistência e efetividade no interior de um conjunto complexo de relações sociais. A passagem da propriedade da cabeça de gado e da saca de cereais, à nota bancária e ao título acionário, como encarnações da riqueza, significa também a passagem para uma totalidade de relações sociais muito mais complexas em que estas encarnações têm sentido, independentemente de seu uso imediato para o possuidor.

¹³ “... ao lidar com a moderna sociedade anônima, não lidamos com a antiga propriedade privada... [mas com] duas formas de propriedade, ativa e passiva, que na maior parte das vezes encontram-se em mãos diferentes” (p. 270)

“Para o dono da propriedade passiva, o acionista, a riqueza não se constitui de bens tangíveis – fábricas, estações ferroviárias, máquinas – mas de uma série de expectativas que têm um valor de mercado...” (p. 271)

“Desse modo, essas duas formas de riqueza coexistem lado a lado: a riqueza passiva – uma riqueza que tem liquidez, que é impessoal e que não envolve responsabilidade, passando de mão em mão e constantemente avaliada pelo mercado – e a riqueza ativa – grandes organismos operacionais que, para existir, dependem de seus acionistas, de seus trabalhadores e de seus consumidores, mas que têm como mola mestra o ‘controle’. Essas duas formas de riqueza não são aspectos diferentes da mesma coisa, mas duas coisas essencial e funcionalmente distintas” (p. 271)

“velho preceito de que o comerciante... pode fazer o que bem entende com o que lhe pertence...” (p. 11) e a caducidade do “antigo direito absoluto de soberania da propriedade” (p. 11)¹⁴, justificasse uma.... “ampliação gradual e judiciosa do direito constitucional, complementado agora por estatutos como os da Lei dos Direitos Civis de 1964...” (p. 11)

15. Uma velha reflexão liberal – sobre os direitos inalienáveis do indivíduo e sobre os deveres que lhe cabem na ordem constituída – é profundamente modificada quando se reconhece a existência de uma “pessoa não humana” fundamental nessa ordem. B&M lembram com clareza e convicção que “as sociedades anônimas são essencialmente construtos políticos” (p. 17)¹⁵ e daí deduzem, inapelavelmente, que

“o princípio que está surgindo parece ser o de que a sociedade anônima, ela mesma uma criação do Estado, está tão sujeita quanto o próprio Estado às limitações constitucionais” (Berle, em 1952, citando a si mesmo, à p. 10)

¹⁴ Insistindo nas evidências textuais: “O privilégio de ter uma renda e uma fração da riqueza, sem a obrigação correspondente de trabalhar por ela, não pode ser justificado, a não ser ...” (p. 15)

¹⁵ Discussão adicional e bastante esclarecedora a esse respeito pode ser vista em: Parker-Gwin, Rachel e Roy, William G. – “Corporate Law and the organization or property in the United States - the origin and institutionalization of New Jersey Corporation Law, 1888-1903”, in *Politics & Society*, 1996, June, 24/2. Ver ainda o momental estudo de Martin J. Sklar - *The corporate reconstruction of american capitalism, 1890-1916 - the market, the law, and politics* - Cambridge University Press.

Ou, ainda, em outro registro:

“Estamos realmente caminhando para o reconhecimento de que a propriedade usada na produção deve sujeitar-se aos conceitos de civilização elaborados através de processos democráticos do governo constitucional americano”. (p. 17)

16. A propriedade passiva marca e ao mesmo tempo acentua a distância entre o indivíduo-proprietário da empresa e de as operações dessa empresa:

“As bolsas são instituições onde as ações, resultantes de investimentos feitos há muito, passam dos vendedores, que desejam dinheiro, para os compradores, que desejam ações. As compras e vendas realizadas nas bolsas de Nova York e outros lugares não afetam seriamente as operações comerciais das companhias cujas ações estão sendo negociadas.

Ainda estamos por assimilar a situação sócio-econômica resultante desse fato. Enormes quantidades de dólares são empregadas na compra e venda de ações, todos os dias, meses e anos. Esses dólares – na verdade centenas de bilhões de dólares – aparentemente não entram no circuito de uso comercial ou produtivo direto. isto é, não se transformam em “capital” dedicado ao uso produtivo”. É mais provável que um vendedor de ações deseje comprar outras ações do que usar o capital num negócio próprio” (p. 14).¹⁶

¹⁶Volumosa literatura se produziu a esse respeito: o impacto da existência de um importante mercado financeiro organizado sobre a estrutura econômica e sobre a própria formação do valor. Um quadro dessas complexas implica-

17. As implicações, para o dinamismo e equilíbrio do sistema econômico em seu conjunto, e para a economia produtiva (ou real), especificamente, são complexas e exigem algum cuidado/interferência dos poderes públicos. Vejamos as passagens em que se fala dessas tais implicações:

“a riqueza flui de um proprietário passivo de riqueza a outro, sem promover de modo significativo a formação, aplicação, uso ou risco do capital” (p. 14)

“Tanto a riqueza quanto seus possuidores estão divorciados do processo produtivo – isto é, do processo comercial – embora, no final, a estimativa dessa riqueza dependa da estimativa da produtividade, do caráter e eficiência da empresa cujas ações são seus veículos” (p. 14)

“O comprador de ações não contribui com suas economias para uma empresa, possibilitando assim que esta aumente suas instalações ou suas operações. Não assume o ‘risco’ de uma operação econômica nova ou maior; simplesmente avalia a possibilidade do aumento do valor das ações da empresa” (p. 15)

18. É de se prever que tal situação se choque com o sistema de valores que até então (na velha forma de propriedade) vigorava:

“Os acionistas não suam, nem mesmo trabalham, para merecer essa recompensa. São beneficiários somente por sua posição” (p. 15)

ções pode ser visto no livro de André Orléan – *Le pouvoir de la finance* (Editions Odile Jacob - 1999 – Paris). Reflexão já “clássica” pode ser encontrada no capítulo 12 da *Teoria Geral*, onde Keynes discute a chamada situação da expectativa no longo prazo.

Ou, repetindo:

“O privilégio de ter uma renda e uma fração da riqueza, sem a obrigação correspondente de trabalhar por ela, não pode ser justificado, a não ser ...” (p. 15)

19. Na lógica tradicional que B&M colocam em questão, os lucros tinham como função atrair o indivíduo para arriscar sua riqueza num empreendimento e, por outro lado, empurrá-lo a exercer sua capacidade para tornar a empresa lucrativa (p. 266). Com a separação das funções de propriedade e de controle em dois grupos diferentes de pessoas, colocar-se-ia em evidência (ou passaria a ser vista como digna de nota) uma questão de valores, basilar para legitimar a ordem social: “Qual a vantagem social de assegurar ao portador de títulos um volume de lucros maior do que o necessário para assegurar o fornecimento regular de capital e os riscos daí decorrentes?” (p. 266)¹⁷

Vale ainda repetir, para acentuar implicações desse reconhecimento, no que diz respeito às novas exigências postas diante dos poderes públicos:

“Estamos realmente caminhando para o reconhecimento de que a propriedade usada na produção deve sujeitar-se aos conceitos de

¹⁷ Na *Teoria Geral* de 1936, Keynes lamenta que o capital do rentista seja remunerado não porque seja produtivo, mas porque seja raro. Como associa esta “raridade” a um fator eminentemente social, chega à fórmula da “eutanasia do rentista”.

civilização elaborados através de processos democráticos do governo constitucional americano”. (p. 17)

..*.*

20. No posfácio de 1967, revendo o “velho” mas atual estudo de 1932, Means insiste nas implicações da revolução da sociedade anônima sobre a teoria econômica, sobre os conceitos de base que a orientam e, mais especialmente sobre a política social que dela decorre:

“Do ponto de vista econômico, a implicação mais importante dessa revolução foi o grau em que se tornaram obsoletos os conceitos básicos subjacentes ao corpo da teoria econômica tradicional que era então o fundamento da política social” (p. 20)

21. Mudança na teoria sobre poupança e investimento¹⁸; na análise da inflação, da formação de preços e da flutuação dos negócios e do emprego¹⁹. Questões como essas davam nova direção ao conhecimento teórico e ao manuseio prático da noção de poder econômico e supervisão pelo poder público. Senão vejamos.

¹⁸ “o volume de poupança e investimento era determinado por um processo dual conduzido por dois grupos independentes, cujos atos não se estruturam necessariamente em pleno emprego.” (p. 21). O segmento social que possui não é necessariamente o segmento que delibera e empreende. Afirma-se por exemplo “a direção da indústria realizada por outras pessoas que não as que arriscam sua riqueza.” (p. 34), fato que, entre outros sugerem a existência de um sistema social de novo tipo “... um “sistema acionário – assim como houve um sistema feudal” (p. 33)

¹⁹ “a maioria dos preços não era determinada pelo mercado, mas sim pela ação administrativa” (p. 21)

Primeiro, Means reconstitui o quadro mental que estaria sendo superado pelos eventos:

“O interesse egoísta do produtor seria canalizado de tal forma pelas forças do mercado que sua atividade serviria ao interesse público. Tenderia a usar os recursos disponíveis para produzir ao menor custo possível o que o público quisesse. Havia exceções reconhecidas, à medida que a regulamentação substituíria a concorrência no campo dos serviços públicos e à medida que a liberdade de iniciativa era restringida por leis tais como as que preveniam o roubo e a quebra de contratos. Mas, no todo, a teoria ensinava que as atividades da Sra. Pequena Empresa Típica eram tão limitadas pelo mercado que o que era bom para a Sra. Empresa tendia a ser bom para o público. Dentro dos limites do mercado competitivo, o rendimento econômico deveria ser deixado nas mãos do pequeno empresário.” (p. 23)

22. Aponta em seguida para os principais determinantes da mudança e para os conceitos novos que emergiam (inflexibilidade dos preços administrados, concorrência entre poucos, poder econômico, interesse público):

“A revolução da sociedade anônima mudou tudo isso criando centros de poder econômico numa escala nunca vista. Na maioria das vezes, a concorrência não se dá mais entre muitos. E a concorrência entre poucos é um fenômeno radicalmente diferente, como E. H. Chamberlin, nos Estados Unidos, e Joan Robinson, na Inglaterra, afirmavam em 1933. A própria inflexibilidade dos preços administrados prova por si o poder do mercado e apresenta seus problemas. Mas poder econômico é um conceito que abrange muitas outras coisas além do poder de mercado. Influencia o uso dos recursos disponíveis, a qualidade dos produtos fornecidos, a quanti-

dade de lixo poluindo o ambiente, as condições de trabalho, e também a justiça dos salários pagos e dos preços cobrados. É claro que a competição não pode controlar o uso desse poder, de modo que o resultado seja substancialmente de interesse público. É claro que o público não recebeu todos os benefícios dos novos recursos desenvolvidos pela ciência. E a qualidade dos carros e pneus exigiu um certo grau de controle governamental. A sociedade está apenas começando a estudar o desempenho das indústrias individualmente para verificar se elas servem bem ao interesse público.” (p. 23)

23. E, finalmente, extrai, desse quadro emergente, conclusões sobre as novas estruturas do poder, indicando ainda os desafios que teriam diante de si as teorias políticas da regulação pública:

Ao mesmo tempo em que o poder econômico desenvolveu-se nas mãos dos executivos das grandes empresas, a separação entre propriedade e controle liberou os administradores da pesada exigência de servir aos acionistas. Os lucros são um elemento essencial do sistema de sociedade anônima. Mas o uso de seu poder, com o objetivo exclusivo de servir aos acionistas provavelmente não equivale mais a servir ao interesse público. No entanto, ainda não se elaborou nenhum critério que avalie o desempenho de uma sociedade anônima moderna. Será que os problemas de mau desempenho devem ser apresentados um a um, como tem acontecido com as leis relativas ao roubo e quebra de contrato, distribuição de remédios e segurança dos automóveis? Ou será possível desenvolver critérios de bom desempenho para orientar a administração das sociedades anônimas e proporcionar incentivos que estimulem o bom desempenho? Que mudanças seriam necessárias, para que a atividade dos administradores das sociedades anônimas, realizada em função de seu próprio interesse, sirva ao interesse público?” (p. 23)

24. Em 1932, as conclusões de B&M eram, de certo modo otimistas, no que diz respeito à possibilidade de regular a atividade das grandes corporações e submetê-las ao escrutínio e ao veredicto dos delegados da vontade pública, embora não deixasse de apontar para a necessidade de importantes ajustes na legislação específica (a lei das sociedades anônimas, tema de estudo de Berle antes deste livro de que falamos) e, mais amplamente, na própria forma de exercício do poder político, na forma do novo Estado, compatível com o “novo sistema social”²⁰ cujo nascimento anunciavam:

“O Estado procura de certo modo, regulamentar a sociedade anônima, enquanto esta, que se torna rapidamente mais poderosa, faz todo o possível para impedir essa regulamentação. No tocante a seus próprios interesses, procura até mesmo dominar o Estado. O futuro talvez veja o organismo econômico, agora simbolizado pela sociedade anônima, não só em pé de igualdade com o Estado, mas possivelmente suplantando-o enquanto forma dominante de organização social. A lei da sociedade anônima, portanto, bem pode ser considerada como uma lei constitucional em potencial para o novo Estado econômico, enquanto a atividade empresarial cada vez mais assume o aspecto de política econômica” (p. 278)

25. Para fechar este breve comentário, voltemos nossa atenção para dois subtemas polêmicos. Eles aproximam estas duas últimas citações e o início de nosso texto, em que lembrávamos o impacto e as “descendências” de B&M. E permitem reavaliar criticamente esse impacto.

²⁰ um “sistema acionário – assim como houve um sistema feudal” (p. 33)

26. O primeiro subtema vem da alusão de B&M quanto à possibilidade de falar na emergência de um “sistema acionário” tal como se fala na existência de um sistema feudal. Partamos de uma observação crítica de Ernest Mandel, em seu *Tratado de economia marxista*, mais especificamente a uma passagem do capítulo XIV que leva o intertítulo de *A era dos “managers”*?. Mandel cita um estudo de Henri Pirenne em que se examina o fenômeno da especialização e da descontinuidade das camadas dirigentes da burguesia.²¹, para comentar, a seguir, que esse fenômeno estava longe de descaracterizar a natureza capitalista do sistema socioeconômico e, menos ainda, longe de permitir afirmar, com James Burnham (em *The Managerial Revolution*, de 1941), por exemplo que os capitalistas haviam perdido o controle da indústria moderna em benefício dos “managers”. O exame das estruturas decisórias das grandes corporações e da extração social dos seus corpos diretivos, por exemplo, dão indicações mais do que suficientes de que o “sistema acionário” é, ainda, um sistema... capitalista. A questão não é desimportante nem inatual, se levarmos em conta a sua retomada, nos anos 60, através das elaborações de Galbraith, sobre os poderes da “tecnoestrutura”, e a sua crítica por C.Wright Mills, em *A elite do poder* (ver sobretudo o cap. VI: Os principais executivos)

²¹ Pirenne, Henri – “Stages in the social history of capitalism”, in *American Historical Review* (1914), reimpresso em Bendix, Reinhard e Lipset, Seymour Martin (org.) – *Class, Status and Power: social stratification in comparative perspective*, N. York, Free Press of Glencoe, 1966.

27. O segundo subtema diz respeito à interpenetração corporação-poder público, particularmente presente nas últimas citações de B&M que reproduzimos acima. Um comentário agudo a esse respeito pode ser encontrado em estudo de Jeffrey Lustig²². Lustig contesta a pretensão de B&M, Thurnman Arnold e J.K. Galbraith no sentido de que a “nova propriedade” transcendia o capitalismo:

“What these american interpretations have correctly discerned is the demise of anything resembling a free enterprise system.... But that demise has not signified the demise of capitalism. Free-enterprise theory no longer explains economic realities; but it does not follow that those realities have ceased to be capitalist”. (p. 17)

E segue acentuando que as relações entre corporações e poder político não significam, exatamente, expansão do segundo sobre a primeira, mas, muito provavelmente, o contrário (para Lustig, *certamente* o contrário). O tema da interpenetração entre as corporações e o poder público²³ poderia ser interpretado de dois modos.

Um deles leva à preocupação normativa (e prudencial) de apontar as regulações que é necessário aplicar a um ente privado que adquire tais proporções e tal peso social.

O segundo, mais otimista, digamos, leva a imaginar que o universo (privado) das corporações, pelo resultado de suas próprias

²² R. Jeffrey Lustig - *Corporate liberalism* – the origins of modern american political theory (1890-1920), University of California Press, Berkeley, 1982, cap. 1.

²³ E que se poderia transpor, *mutatis mutandis*, para o “sistema de planejamento” tal como descrito por J.K Galbraith em *O Novo Estado Industrial*.

transformações, estaria assumindo o perfil de um espaço público, ou, se se quiser, publicamente controlado.²⁴

Lustig seria cético com relação à primeira leitura até porque parece compartilhar algo da segunda, só que com sinal invertido, digamos. Expliquemos. Ao invés de termos as corporações submetidas a regulações do poder público, isto é, da cidadania politicamente organizada (e, em última instância, daquilo que chamamos de Estado), temos o espaço público invadido e colonizado pelo poder corporativo, privado e impermeável ao controle:

“In fact the truth of the matter is the opposite of what has usually been asserted. Modern regulatory arrangements on balance have *augmented* the power of capital by limiting competition, rationalizing affairs in particular sectors, and taxing the public (especially small property owners) to pay the infrastructural costs of big business. And modern financial arrangements, rather than working to fragment and limit legal ownership, have actually extended *effective* ownership far beyond its legal base. Stock dispersion, federal monetary policies, and modern credit arrangements have all permitted ownership rights to be extended over *other people's capital*. (p. 17)

...

“The real story about the ascendance of the mature corporation, then, is not the divorce of ownership from control; it is the divorce of power from accountability” (p. 18)

28. Esta reavaliação parece, mais do que pertinente, indispensável para recuperar a contribuição de B&M à crítica da “sabedoria

²⁴ Otimismo criticado duramente por W. Mills na *Elite do Poder* (cap. VI)

convencional” sem deixar de contemplar seus limites – exercício que pode nos ajudar a pensar além e projetar modelos descritivos (e normativos, por que não?) mais ambiciosos. A crítica da crítica não seria, assim, rejeição e alheamento, mas consideração das condições de possibilidade e de vigência de paradigmas intelectuais relevantes para a confecção de outros paradigmas, de maior alcance e abrangência.

..*.*

PÓS-ESCRITO

Revisitada a argumentação do livro de Berle & Means, temos agora mais elementos para ao menos delinear aquilo que anunciávamos no item 4, acima: recompor aquilo que seria um quadro mais amplo do pensamento liberal-reformador que se constituiu e consolidou entre 1930 e a metade dos anos 1970, de certo modo municiado e sendo municiado pelo *embedded liberalism* do pós-guerra.

Vejamos o que seria este argumento, aqui estilizado e apontando, de fato, para um programa de investigação.

29. Desde o final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, são notáveis algumas transformações no mundo compreendido pelo capital (o que, na ocasião, já quase se identificava com todo o planeta). Transformações que se revelam

- a. na estrutura do mundo produtivo e também na estrutura da concorrência e dos mercados;

- b. na “ecologia”, no espaço institucional em que se movem (e desenvolvem) os agentes microeconômicos
30. Antes de indicar quais são, adiantemos o sentido histórico que elas parecem sugerir. O Capital se defende contra o mercado, ou seja,
- a. contra suas incertezas e oscilações (tema de Galbraith, em *O Novo Estado Industrial*)
 - b. e contra seus efeitos perversos. NB: não é apenas o Capital, estrito senso, que se defende de tais efeitos deletérios, mas a sociedade que sob seu domínio se organiza – o que leva aos os diferentes movimentos sociais que constituem o contra-movimento a que se refere o famoso livro de Karl Polanyi, *A Grande Transformação*.
31. No plano micro, esse “defender-se contra o mercado” desdobra-se, inicialmente, através da criação de cartéis, acordos, trustes e monopólios. Integração vertical e horizontal.
32. No plano macro – ampliam-se principalmente as responsabilidades do Estado, na provisão de políticas públicas (educação, saúde, etc.) e infra-estrutura física (transportes, energia, etc.) e infra-estrutura legal (regulações). No pensamento econômico, ganham espaço as reflexões que revêem e qualificam o pensamento neoclássico, tematizando as “externalidades”, os bens públicos, etc. Isto já podia ser notado em algumas páginas de Walras, Jevons e Marshall, mas acha sua expressão máxima (pré-keynesiana, bem entendido) em Pigou.

33. O crescimento da agenda estatal implica ou torna manifestas as deficiências das estruturas políticas do velho estado liberal, baseado na representação de base geográfica e na divisão, autonomia e/ou independência dos poderes. Nas primeiras décadas do século XX, as diferentes teorias pluralistas (Laski, Cole) e corporativistas (Manoilesco) evidenciam essa clivagem.
34. A evolução no plano micro – isto é, na figura dos agentes econômicos – tem contudo, para além dos acordos, trustes e monopólios, um evento decisivo, marcante: a constituição das modernas corporações empresariais norte-americanas (SAs) que constituem o tema de B&M. Elas são
- a. importantes na conformação da economia norte-americana (cf. mostra toda uma linha de análise, que passa por B&M, Robert Averitt, J. K. Galbraith, Scott Bowman, William Roy)
 - b. importantes na constituição da hegemonia norte-americana no século XX, que vai ser o século do dólar, como o séc. XIX foi, em certa medida, o século inglês, século da libra.

Essa evolução é importante e, como se sabe, tem instantes bem marcados na história das leis norte-americanas (a constituição das SAs como “pessoas”, na década de 1890).²⁵

²⁵ Cf., para breve apresentação do tema: Parker Gwin, Rachel e Roy, William G. – “Corporate Law and the organization of property in the United States - the origin and institutionalization of New Jersey Corporation Law, 1888-1903 “, in *Politics & Society*, 1996, june, 24/2.

35. A evolução no plano macro compreende as transformações no Estado e nas instituições políticas em geral, concomitantes com (e em certa medida decorrentes de) a ampliação de sua agenda de intervenções e regulagens, isto é a penetração da esfera dos *interesses* privados pelas manifestações das *soberanias* políticas e societais. Caberia destacar, nesse rumo:

- a. a integração de interesses organizados-corporativos nos espaços públicos de deliberação, formulação e implementação de políticas públicas – daí os diferentes experimentos (em vários países do mundo ocidental, pelo menos) de representação funcional e corporativa, os conselhos técnicos agregados às agências reguladoras da administração estatal, etc.
- b. o emblema dessa inclinação e, de certo modo, seu mais bem-sucedido exemplo: o New Deal rooseveltiano e a “revolução keynesiana”. Não apenas porque a nação-estado norte-americana seria o *hegemon* do século XX, conforme já dito. Mas também porque o New Deal foi a alternativa política ao *laissez-faire* que de fato vingou²⁶ – e de certo modo foi esse tipo de alternativa que definiu
 - i. os compromissos de Bretton Woods, entre a liberalização do *comércio* internacional e (e em certa medida dependendo de) controles nacionais sobre os movimentos das *finanças*;²⁷

²⁶ As duas outras seriam: o nazifascismo, derrotado na II Guerra, e o socialismo, uma alternativa não capitalista. Oportuno lembrar a avaliação retrospectiva de de Skidelsky: Keynes deu uma esperança de vida às democracias liberais, alguém mais o fez? (Skidelsky, 1978)

²⁷ Aqui, o comentário segue as interpretações de Block (1980) e Helleiner (1994).

- ii. os chamados “trinta gloriosos” do pós-guerra, o modo de desenvolvimento e as formas de “governance” que marcaram os principais países desenvolvidos do ocidente (tema central do conhecido estudo de Andrew Shonfield, *Modern Capitalism*).

36. Vários autores (incluindo o Habermas de *Mudança estrutural da esfera pública*), referindo-se aos dois fenômenos acima (evolução das empresas e do estado, do micro e do macro) falam de neo-mercantilismo, refeudalização, etc..., apontando dois movimentos interligados:

- a. o Estado delega funções públicas a entes privados ou privadamente dirigidos e
- b. o Estado atribui a si mesmo ações e decisões antes próprias dos agentes privados. Invade e/ou teleguia a iniciativa privada.

37. O New Deal surge como exemplo complexo do “corporate liberalism”²⁸ que em grande medida resulta desses movimentos:

- a. corporações e associações de interesses (de empresários, sobretudo, mas também de trabalhadores) são chamadas a definir políticas do Estado, mas, ao mesmo tempo...
- b. decisões antes entendidas como espaço privado (protegido) passam a ser definidas em um espaço público negociado e permeável às pressões da representação política.²⁹

²⁸ Lustig, 1982.

²⁹ No semi-espaço à esquerda, , nos anos 30, vale referir a conhecida análise de Trotsky sobre a integração dos sindicatos na era de decadência do capitalismo.

38. Este movimento é reavaliado, algumas décadas depois de consolidado, de modos e ângulos bem diferentes, que podem ser exemplificados em

- a. Galbraith (em *O Novo Estado Industrial*, sobretudo) - uma avaliação que podemos chamar de realista-reformadora, opotando pela reforma do sistema, democratizando ou dando visibilidade e controlabilidade a uma estrutura que “veio para ficar”; e
- b. Theodore Lowi (*The end of liberalism*, 1969), uma avaliação céptica, com inferências normativas profundamente críticas.

Sobre estas pedras – e sobre os alicerces montados em Bretton Woods – será erguido, nos trinta gloriosos do pós-II-Guerra, o *Modern Capitalism* analisado pelo conhecido livro de Andrew Shonfield. Até que, vítima, em boa parte, de seu próprio sucesso, vê-se às voltas com aquilo que passou a ser denominado de globalização, mundialização ou transnacionalização. Mas isto já é uma outra estória.

..*.*

BIBLIOGRAFIA

- Averitt, Robert - *The Dual Economy - the dynamics of american industry structure* (W.W.Norton & Co, N.York/London, 1968).
- Berle, *A República Econômica Americana*. (Forense, RJ).
- Berle: *Se Marx voltasse* (Distribuidora Record, R.Janeiro, 1966)
- Berle, A., e Gardiner Means - *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada* (ed. brasileira: 1988, ed. Nova Cultural, S.Paulo, *Coleção Economistas*).

- Block, Fred – *Los orígenes del desorden económico internacional*, ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1980
- Bowman, Scott R.- *The Modern Corporation and American Political Thought Law, Power, and Ideology*, Pennsylvania State University Press, 1996, University Park/Pennsylvania.
- Bratton, William W. - “Berle and Means Reconsidered at the Century's Turn”, escrito para o *Journal of Corporation Law* e disponível em <http://www.law.gwu.edu/facweb/wbratton/B&M4.htm>
- Coase, Robert H. - *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial, Madrid, 1994
- Galbraith – *O novo estado industrial*, ed. Nova Cultural, São Paulo, 1988, S.Paulo. *Coleção Economistas*.
- Helleiner, Eric – *States and the reemergence of global finance – from Bretton Woods to the 1990s* - Cornell University Press, Ithaca and London, 1994.
- Hirschman (*Paixões e interesses* - argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo, ed. Paz e Terra, S. Paulo,).
- Lee, Frederic S. “The Modern Corporation and Means’s Critique of Neo-classical Economics” (*Journal of Economic Issues*, volume XXIV, number 3, september 1990)
- Lowi, Theodore J. - *The End of Liberalism* - Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority, W.W. Norton & Company Inc., 1969, N. York
- Lustig, R. Jeffrey - *Corporate liberalism – the origins of modern american political theory (1890-1920)*, University of California Press, Berkeley, 1982, cap. 1.
- Mandel, Ernest - *Tratado de economia marxista*, Ediciones Era. México, 1969.
- Orléan, André – *Le pouvoir de la finance* -(Editions Odile Jacob - 1999 – Paris.
- Parker-Gwin, Rachel e Roy, William G. – “Corporate Law and the organization or property in the United States - the origin and institutional-

- zation of New Jersey Corporation Law, 1888_1903 “, in *Politics & Society*, 1996, june, 24/2.
- Parsons, Talcot e Smelser, Neil - *Economy And Society*, ed. Routledge & Kegan Paul, Londres, 1956
- Pirenne, Henri - “Stages in the social history of capitalism”, in *American Historical Review* (1914), reimpresso em Bendix, Reinhard e Lipset, Seymour Martin (org.) – *Class, Status and Power: social stratification in comparative perspective*, N. York, Free Press of Glencoe, 1966.
- Roy, William G. – *Socializing Capital – the rise of the large industrial corporation in America*, Princeton University Press, New Jersey, 1997.
- Ruggie, John G. - “International Regimes: Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, in *International Regimes*, ed. Stephen Krasner, Cornell University Press, 1983.
- Ruggie, John G. - “Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations” (in *Progress in Postwar International Relations*, ed. Emmanuel Adler e Beverly Crawford, Columbia University Press, 1991).
- Samuels, Warren e Medema, Steven: *Gardiner C. Means – Institutional and Post Keynesian*, M.E.Sharpe, Inc, N.York/London, 1990.
- Shonfield, Andrew – *Modern Capitalism – the changing balance of public and private power*, Oxford University Press, 1965.
- Skidelsky, Robert - “The political meaning of the keynesian revolution”, in Skidelsky, Robert (ed) *The end of the keynesian era*, MacMillan, London, 1978
- Sklar, Martin J. - *The corporate reconstruction of american capitalism, 1890-1916 - the market, the law, and politics - Cambridge University Press.*
- Watt, Ian - *A ascensão do romance*, ed. Cia das Letras, S.Paulo, 1990).

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária “Zeferino Vaz”
Caixa Postal 6.110
13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: 0XX (19) 3788.1604 / 3788.1603
Telefax 0XX (19) 3788.1589
<http://www.unicamp.br/ifch/publicacoes/>
morewa@unicamp.br

NOME (Name): _____

ENDEREÇO (Address): _____

RECEBEMOS: _____
We have received: _____

FALTA-NOS: _____
We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____
We are sending in exchange: _____

DATA: _____
Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA
SUSPENSÃO DA REMESSA**
Non-acknowledgement of receipt will indicate that further
publications are not wanted.