

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia

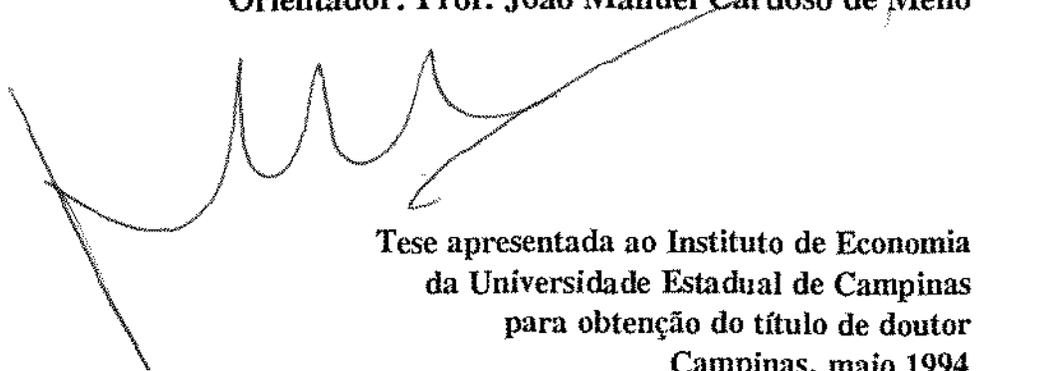
REPENSANDO A DEPENDÊNCIA

Lídia Goldenstein ^{21/06/94}

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Lídia Goldenstein em 21/06/94 e orientada pelo Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello.

CPG/IE, 21/06/94

Orientador: Prof. João Manuel Cardoso de Mello ^{19/2}



Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de doutor
Campinas, maio 1994

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	3
CAPÍTULO I - DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO.....	7
O Debate na América Latina: O Surgimento da CEPAL.....	8
A Influência do Partido Comunista.....	11
O Debate nos Anos 60.....	13
O Estagnacionismo.....	17
Os Dependentistas.....	20
O Debate nos Anos 70.....	24
O Debate da Política Econômica na Segunda Metade dos Anos 70.....	29
CAPÍTULO II - A ILUSÃO DA AUTONOMIA.....	36
A Gênese de um Padrão.....	40
PAEG: A Ilusão de um Novo Padrão.....	44
O II PND e os Limites do Padrão.....	51
A Ruptura do Padrão.....	66
CAPÍTULO III - REDESCOBRINDO A DEPENDÊNCIA.....	70
A Nova Dinâmica Internacional.....	71
Brasil: As Dificuldades do Ajuste.....	90
CAPÍTULO IV - OS CAMINHOS DA DEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA: BRASIL E CORÉIA.....	100
CONCLUSÃO.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	128

AGRADECIMENTOS

Este trabalho insere-se em um processo de discussão que vem sendo realizado entre diversas pessoas, em diferentes instituições, especialmente no Cebrap e no Instituto de Economia da Unicamp. Seu mérito, se algum o tem, é o de tentar consolidar e avançar estas discussões visando a compreensão da difícil realidade dos países periféricos dependentes, do Brasil em particular.

Na sua elaboração tive o privilégio de contar com vários apoios, acadêmicos e pessoais, que foram essenciais para a sua realização.

João Manuel Cardoso de Mello foi de uma generosidade ímpar, ajudando-me em todas as fases do trabalho. Da estruturação do tema à revisão final, estimulou, criticou, cobrou, acolheu, leu e releu. Foi de nossas inúmeras discussões que saiu esta tese.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo permitiu-me desfrutar sua erudição e acuidade, contribuindo decisivamente para resolver vários de meus impasses.

Paulo Davidoff Cruz, com quem venho partilhando no decorrer de anos minhas idéias e meus trabalhos, fez, com seu rigor intelectual, críticas e sugestões fundamentais que me levaram a rever e aprofundar importantes questões.

A Alain Lipietz, Francisco de Oliveira, Guillermo O'Donnell, José Roberto Mendonça de Barros, Léa Goldenstein, Luciano Martins, Maria Carolina Leme, Monica Baer, Paulo Renato de Souza e Pedro Paulo Poppovic devo ainda um especial agradecimento pela discussão que com eles tive de parte ou da íntegra da tese em diferentes ocasiões e estágios de sua elaboração. De todos, cada um a seu modo, recebi contribuições enriquecedoras.

Otacílio Nunes fez a cuidadosa edição do trabalho. Marleida T. Borges Fischetti colaborou na diagramação e Márcia Leitão deu conta de todos os trâmites institucionais.

O apoio moral e operacional de Adolfo Leirner, Léa Goldenstein, Catarina Koltai e Leila Tendrih foi da maior importância.

INTRODUÇÃO

As elevadas taxas de crescimento por que passou a economia brasileira de fins dos anos 60 até fins da década de 70 levaram à interrupção do debate que até então constituía o cerne de qualquer análise menos conservadora sobre o país. Periferia e subdesenvolvimento são realidades indissociáveis? Qual a viabilidade do desenvolvimento capitalista nos países periféricos? Subdesenvolvimento é uma fase pela qual passam certos países, uma etapa passageira rumo ao desenvolvimento, ou o resultado de uma divisão internacional do trabalho que condena a periferia inexoravelmente ao atraso? Que relações existem entre os países centrais e os periféricos? Em sendo possível o desenvolvimento, qual o tipo de desenho capitalista? Teria o Estado um papel ativo no caminho rumo ao desenvolvimento? Quais são os limites de atuação da política econômica? Imperialismo, dependência, periferia, subdesenvolvimento, troca desigual, estagnação, são conceitos e teorias que deixaram de ser utilizados para explicar a realidade brasileira.

Sem dúvida, muitas destas questões foram aparentemente respondidas pela História. O vigoroso crescimento desqualificou os que ainda duvidavam do avanço definitivo do capitalismo no país. Porém, ao mesmo tempo, também amorteceu, se não silenciou, o debate sobre as dificuldades deste capitalismo e sua interação problemática com o capitalismo internacional.

Contra o "milagre", inútil gastar argumentos. Lembrem-se que ninguém segurava este país¹. Anos sucessivos de taxas de crescimento especialmente elevadas, mesmo para padrões internacionais, criaram a ilusão de que a trajetória de crescimento era uma conquista definitiva, independentemente de eventuais percalços no caminho. Esta ilusão, decorrente do desempenho econômico do país, era reforçada pelo regime político que, ao menos à época, dava a aparência de ampliar indefinidamente o poder de atuação do Estado e sua capacidade de arbítrio. Os percalços podiam ser superados através da ação governamental cujos limites eram dados apenas pela lucidez da autoridade de plantão bem assessorada por um bom economista.

¹ "Ninguém segura este país", frase símbolo da propaganda governamental durante a ditadura militar, veiculada intensamente através da televisão e de adesivos plásticos fartamente distribuídos e colados nos automóveis, outro símbolo do "milagre brasileiro".

Não se podia mais acusar nem o imperialismo nem os setores internos "atrasados" em aliança com o imperialismo de impedir o desenvolvimento do país. Afinal, não só estávamos crescendo como estávamos crescendo com empréstimos estrangeiros. O debate ficou circunscrito às desigualdades deste crescimento, que eram irrefutáveis, e à crítica do Estado autoritário. Na primeira metade dos anos 70, o grande tema passou a ser a distribuição de renda, cujos indicadores mostravam uma concentração crescente². De um lado, os conservadores justificando, defendendo a necessidade de primeiro o "bolo" crescer para depois reparti-lo. De outro, os críticos deste modelo excludente, associando-o ao regime autoritário e negando sua necessidade para a dinâmica capitalista do país.

Confrontando-se com os ideólogos do regime militar, sobrava aos economistas não dispostos a cumprir este papel, honrosas exceções, o difícil espaço da oposição, no qual a luta política imediata, com sua relevância e urgência fundamentais, elimina as nuances, obriga às generalizações e, infelizmente, não se pode negar, muitas vezes empobrece o debate.

Quando, na segunda metade dos anos 70, são retomados certos temas "estruturais", com a discussão da dívida externa e do II PND, o são fortemente influenciados pelo passado recente, no qual o Brasil aparentava ter superado alguns problemas básicos, tendo se tornado irreversivelmente uma economia industrial integrada com uma sociedade urbana de massas, cujos limites de desenvolvimento não eram mais questionados.

Dava-se como estável nossa inserção internacional e dependia de nós a escolha de como melhor usufruí-la.

Conservadores e progressistas uniam-se nesta ilusão de autonomia. Por exemplo, em relação ao endividamento externo, ambos o analisavam, quer para enaltecê-lo, quer para criticá-lo, como se dependesse unicamente de uma decisão autônoma do país. Os primeiros considerando que o afluxo de recursos externos dependia apenas da decisão nacional de atraí-los através da utilização dos instrumentos de política econômica "corretos". Os últimos, dividindo-se entre os que consideravam que dele podíamos prescindir por ser o capital externo desnecessário ao nosso desenvolvimento e os que pensavam poder controlá-lo direcionando-o. Em comum, a ilusão da autonomia, a percepção equivocada do movimento do capital internacional e de nossa subordinação a ele.

² Ver Hirschman, Albert O. "The rise and decline of development economics". In: *Essays on trespassing economics to politics and beyond*. Cambridge, 1981.

Da mesma forma com relação ao II PND. Mesmo os mais ferozes críticos ressaltavam que seu diagnóstico era correto, faltando apenas completar nossa matriz industrial. Os questionamentos referiam-se somente a como fazê-lo, supondo-se, aqui também, autonomia total na decisão.

Quando, nos anos 80, a crise eclode, a análise sobre os caminhos e descaminhos da economia brasileira fica circunscrita ao curtíssimo prazo, às políticas econômicas do dia-a-dia, suficientes apenas para evitar uma explosão hiperinflacionária e/ou uma crise cambial mais forte. A discussão passa a girar em torno de qual taxa de juros é a mais "correta", qual o grau de ortodoxia ou heterodoxia dos "pacotes" econômicos, enfim, qual a receita ideal para o combate à inflação.

As questões estruturais, como o déficit público e a abertura da economia, quando surgiam, eram vistas estritamente do ângulo da conjuntura, como instrumentos de política antiinflacionária. A análise resumiu-se à crítica da política econômica.

A perspectiva de longo prazo, a inserção do país na economia internacional, as dificuldades intrínsecas de um país periférico, retardatário e dependente foram esquecidas.

Quando, em fins da década de 80, as questões estruturais são retomadas, elas o são pelos setores mais conservadores que, com um diagnóstico neoliberal, imputam ao Estado todas as mazelas do país, propondo sua redução radical. Enquanto isso, a "esquerda" perplexa oscila entre a defesa de velhos dogmas e a tentativa de modernizar-se.

É tamanho o empobrecimento do debate que os conservadores se arvoram o direito de anunciar "um novo consenso sobre política econômica e reforma estrutural"³. Não existiriam mais dúvidas, os problemas dos países periféricos dependentes estariam solucionados. A "receita" seria fácil e o resultado inequívoco: bastaria obter disciplina fiscal, abrir o comércio internacional, liberalizar o sistema financeiro e privatizar as empresas estatais e o serviço público. O único requisito essencial seria a estabilidade macroeconômica (sic!).

Apesar de retomar alguns temas estruturais, colocado nestes termos o debate volta a se restringir à maior ou menor eficácia das políticas econômicas, sem levar em conta as mudanças no cenário internacional que alteraram a posição dos países subdesenvolvidos.

³ Banco Mundial. *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*. Washington: Banco Mundial, 1993.

Nossa proposta é sair da discussão sobre o sobe e desce das taxas de juros, sobre o emaranhado do déficit público e da dívida externa e tentar retomar certas questões estruturais abandonadas desde há muito tempo, revendo velhas posições sem cair no ridículo, pelo seu primarismo, de assumir novas bandeiras qual o cristão novo com necessidade de mostrar-se mais realista que o rei.

Não se quer com isso negar a importância das taxas de juros e do déficit público, nem de tantos outros problemas que vêm sendo recorrentemente estudados e aprofundados nos últimos anos. Não se quer também negar a discussão da pauta colocada pelo chamado "consenso de Washington"⁴.

Porém, consideramos que estes problemas isolados de uma discussão estrutural acabam perdendo sua devida perspectiva. Assumem um caráter "técnico", despolitizado, sendo apresentados como mera questão de "bom senso", de "racionalidade" quando, na verdade, são problemas absolutamente dependentes, subordinados às determinações estruturais mais profundas.

Não estamos pois propondo fugir dos temas da moda. Nossa preocupação é tão-somente lastreá-los de forma a não cairmos em novas ilusões. É com esta perspectiva que este trabalho se propôs a desenvolver dois pontos fundamentais que têm sido esquecidos no debate atual.

O primeiro diz respeito à crise da dívida externa e à análise errônea que dela se faz, na medida em que não foi percebida como o esgotamento de uma certa estruturação do capitalismo, com profundas implicações para os países periféricos dependentes.

O segundo ponto diz respeito à confusão entre padrão de financiamento e sistema financeiro que tem levado à ilusão de que basta uma reforma no último para a retomada das condições de financiamento da economia. Nossa tese é de que a inexistência de um padrão de financiamento próprio resultou em uma especial vulnerabilidade do Brasil frente ao novo cenário internacional.

⁴ Ibidem; ver também Frenkel, Roberto; Fanelli, José Maria e Rozenwurcel, Guillermo. *Growth and structural reform in Latin America: Where we stand*. Texto preparado para UNCTAD. Buenos Aires: CEDES, 1990.

CAPÍTULO I

DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

O debate sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos é antigo, muito anterior ao surgimento da "teoria da dependência"¹.

Temática secundária para os analistas conservadores, a expansão do capitalismo para a periferia foi intensamente discutida principalmente pelos marxistas².

Começando com Marx, para quem o capitalismo iria do centro para a periferia que se transformaria então em uma nova sociedade capitalista, com desenvolvimento similar ao dos países desenvolvidos. Ou seja, uma vez implantado, o capitalismo levaria ao desenvolvimento que, inexoravelmente, desembocaria em uma forma superior de organização.

Posteriormente, dentro da tradição marxista, surgem diferentes interpretações sobre o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos e as relações destes com os países capitalistas avançados. Todas, porém, partem da idéia da existência de uma relação "imperialista", de exploração, desigual, entre os países capitalistas desenvolvidos e os periféricos.

Sem entrar nos pormenores do debate político entre os marxistas -- entre os quais se destacaram Lenin³, Rosa Luxemburg⁴, Hilferding⁵ --, nem nas mudanças de posição que ocorreram com o desenrolar dos acontecimentos, o importante é lembrar -- dadas as conclusões e propostas políticas daí decorrentes -- que tornou-se predominante a visão de que o imperialismo tentava impedir o desenvolvimento industrial. Justificava-se assim uma luta

¹ Fernando Henrique Cardoso, considerado o "pai" da "teoria da dependência", em uma série de artigos nos quais rediscutiu o percurso teórico que o levou a formulá-la, diz evitar o título de teoria, que considera pretensioso. Ver Cardoso, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar -- Ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.

² Uma boa resenha do debate é feita em Palma, Gabriel. "Dependency: A formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?" *World Development*, vol. 6, Pergamon Press, 1978.

³ Lenin, Wladimir Illích. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia. O processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Coleção Os Economistas).

⁴ Ver Luxemburg, Rosa. *A acumulação de capital. Contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).

⁵ Hilferding, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).

antiimperialista, na medida em que o corolário desta análise era que bastava romper os laços coloniais e os países periféricos teriam as condições de se industrializar, transformando-se em países capitalistas avançados para rapidamente atingir fases superiores de organização produtiva.

Nos anos 20 esta análise foi acrescida da análise quanto ao papel das velhas elites dominantes internas nos países periféricos. Elas seriam as aliadas internas naturais do imperialismo na tentativa de obstruir o desenvolvimento. Decorreria daí a necessidade de aliança entre os setores capitalistas e o proletariado para garantir o triunfo do desenvolvimento capitalista, passagem para o socialismo.

O DEBATE NA AMÉRICA LATINA: O SURGIMENTO DA CEPAL

Na América Latina o tema do desenvolvimento ganha força em fins da década de 40⁶. Mais precisamente, em 1949, quando, contrariando toda a "boa" teoria econômica em voga até então nos círculos não marxistas⁷, Raúl Prebisch inicia o que ficou conhecido como "teoria do subdesenvolvimento" com um artigo no qual discute os problemas econômicos latino-americanos imputando-os à divisão internacional do trabalho que, segundo ele, concentrava a produção industrial nos países que denominava de centrais e a inibia nos que denominava de periféricos.

⁶ Para uma análise crítica da visão cepalina ver: Cardoso de Mello, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982; Rodríguez, Octávio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981 (é a melhor e mais completa sistematização dos trabalhos da Cepal); Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro -- O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: PNPE/ IPEA, 1988. Para uma visão do debate econômico da época ver Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas, Ignácio Rangel, um pioneiro. O debate econômico no início dos anos 60. Dissertação de mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1980, mimeo.

⁷ O pensamento econômico dominante de então fundava sua análise na "teoria das vantagens comparativas" cuja premissa básica era a de que os frutos do progresso técnico seriam repartidos igualmente entre os países através da queda dos preços dos bens em cuja produção houvesse incorporação de novas tecnologias. O corolário desta tese era que os países produtores de bens primários não só não precisavam como não deviam industrializar-se pois produziriam com menor eficiência e perderiam as vantagens que o comércio lhes dava. Ver: Prebisch, Raúl. "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 3, nº 3, setembro, 1949; idem. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago: Nações Unidas, 1973 (publicação comemorativa do XXV aniversário da CEPAL) [1ª versão 1951]; Hirschman, Albert O. "Ideologies of economic development in Latin America". In: *A bias for hope -- Essays on development and Latin America*. Yale University Press, 1971; Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo. "Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina". In: Cardoso, Fernando Henrique et alii. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Inaugurava-se assim uma nova corrente de pensamento econômico, com marcante influência na América Latina, associada diretamente aos estudos e propostas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), onde as idéias de Prebisch foram desenvolvidas.

A CEPAL, como conta Celso Furtado em suas memórias, havia sido criada recentemente pelas Nações Unidas e, instalada em Santiago do Chile, contava com forte oposição, sendo considerada nos meios conservadores como mais uma entre várias "organizações especializadas que estavam proliferando em torno das Nações Unidas"⁸. Ao contrário do que imaginavam seus opositores, não só teve vida longa como contribuiu decisivamente para o avanço na compreensão da problemática dos países periféricos.

Introduzindo pela primeira vez os conceitos de centro e periferia, Prebisch os define a partir da noção de desenvolvimento econômico, vinculada ao progresso técnico. Do centro fariam parte as economias nas quais não só as técnicas capitalistas de produção penetraram primeiro como se difundiram homogeneamente para todos os setores produtivos, e da periferia, as economias que ainda usavam técnicas atrasadas de produção. Além de diferentes originariamente, centro e periferia manter-se-iam enquanto tais devido ao fraco dinamismo de seu setor exportador que inviabilizaria elevadas taxas de crescimento e, mais ainda, devido às relações estabelecidas entre estes dois pólos, definidas por uma "deterioração dos termos de troca" que, através da alta dos preços dos produtos manufaturados e baixa dos primários permitiria aos países centrais não só reterem o fruto de suas inovações tecnológicas como ainda captarem parte do gerado na periferia.

Em oposição à tese das vantagens comparativas, Prebisch desenvolve a da "deterioração dos termos de troca", tentando provar que os mercados oligopolizados dos países centrais juntamente com sua estrutura de mercado de trabalho e o sindicalismo organizado impediriam que os ganhos de produtividade decorrentes de inovações tecnológicas fossem repassados para os preços de seus produtos. Ao contrário, dada a defesa dos salários promovida pelos sindicatos e o poder dos empresários oligopolizados dos países centrais, na mingua dos ciclos econômicos manter-se-iam os preços dos produtos manufaturados por eles produzidos, enquanto existiria uma pressão baixista sobre o preço dos produtos primários, obrigando a periferia a transferir os seus ganhos de produtividade para as regiões desenvolvidas em proporção maior do que a que eventualmente a beneficiasse na fase ascendente dos ciclos econômicos.

⁸ Celso Furtado, em seu livro *A fantasia organizada* (Paz e Terra, 1985), faz uma descrição pessoal e muito bonita do surgimento da CEPAL e suas dificuldades.

Com a produção restrita a produtos primários -- cuja demanda no mercado mundial tenderia a ser pouco dinâmica devido tanto à limitada capacidade de absorção de produtos agrícolas e matérias-primas dos países centrais quanto ao progresso tecnológico, que permitiria a substituição destas por produtos sintéticos --, a periferia estaria submetida à deterioração dos termos de troca, portanto impossibilitada de alcançar uma maior acumulação capitalista e, conseqüentemente, fadada a permanecer nesta condição.

Porém, apesar de enfatizar a singularidade das economias periféricas em relação às centrais, sua grande dificuldade de acumulação e absorção do progresso técnico com graves conseqüências sobre sua produtividade, os trabalhos da CEPAL também acabavam sendo otimistas, pois consideravam que uma política deliberada e correta de industrialização reverteria este quadro, permitindo à periferia "captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas"⁹, escapando assim "da maldição da degradação das relações de troca"¹⁰.

Apesar da dificuldade de explicitar certos assuntos decorrente do fato de ser ela um organismo internacional, a proposta da CEPAL é clara: uma política de industrialização deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores.

Como ressalta Octávio Rodríguez¹¹, está implícita nesta proposta a suposição de que o Estado possui um alto grau de autonomia em relação aos diferentes grupos sociais e que a burguesia industrial nacional tem uma liderança sobre os demais grupos sociais. Mais ainda,

"[...] pode ser dito que eles concebem o Estado como uma entidade externa ao sistema sócio-econômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e de atuar sobre ele, imprimindo-lhe uma racionalidade que, por si só, ele não possui e conduzindo-o a resultados que, de outra maneira, seria impossível atingir. [...] sob sua tutela é factível a consolidação das relações sociais capitalistas e sua fluida expansão, nas áreas chamadas de periféricas ou subdesenvolvidas"¹².

⁹ Prebisch, Raúl, "O desenvolvimento econômico da América Latina", op. cit.

¹⁰ Coutrot, Thomas. "Dependência e informalidade". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 29, março 1991. Este artigo contém uma resenha interessante do debate, porém, a proposta de interpretação do autor é completamente tautológica.

¹¹ Rodríguez, Octávio, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, op. cit.

¹² Idem.

A INFLUÊNCIA DO PARTIDO COMUNISTA

Apesar da linguagem e da ênfase bastante diferentes (não se fala em luta de classes nem em imperialismo), esta concepção da CEPAL assemelha-se à de certos setores da esquerda que se destacavam no debate à época.

O Partido Comunista Brasileiro, por exemplo, defendia a tese de que, antes do socialismo, era imprescindível que os países periféricos passassem por uma revolução democrático-burguesa que romperia a opressão imperialista e permitiria o desenvolvimento das forças produtivas. Neste processo, a burguesia nacional seria uma aliada estratégica. Sob sua hegemonia poder-se-iam cumprir as etapas clássicas percorridas pelas economias capitalistas avançadas, superando a fase "semifeudal" em que se encontravam. Em aliança com a classe trabalhadora romperiam os laços de dependência, internalizando as decisões, realizariam a reforma agrária, ampliando o mercado interno e barateando a produção de alimentos, viabilizando, assim, a industrialização¹³.

Com forte influência entre os meios intelectuais de esquerda da época, influência esta que transbordava os limites de seus quadros, o Partido Comunista Brasileiro, com estas teses, "inspirava todo o pensamento político renovador brasileiro"¹⁴.

Foi Caio Prado Júnior o primeiro autor, à esquerda, que ousou refutar estas teses do Partido Comunista. Para ele, ter-se-ia partido da

"presunção, admitida *a priori*, de que os fatos históricos ocorridos na Europa constituíam um modelo universal que necessariamente haveria de se reproduzir em quaisquer outros lugares e, portanto, no Brasil também"¹⁵.

Com uma contundência impressionante, acusa os teóricos do partido de terem se baseado em

"conceitos rígidos e dogmaticamente estabelecidos, isto é, decalcados nos textos clássicos e adotados *a priori* sem maior crítica e confronto com a nossa realidade, a fim de nesses conceitos petrificados e hieráticos ajustar os fatos observados"¹⁶.

¹³ Ver Serra, José e Cardoso, Fernando Henrique. *As desventuras da dialética da dependência*. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.

¹⁴ As propostas do Partido Comunista eram meras aplicações das teses referendadas na III Internacional para os países considerados coloniais. Estas teses eram adaptações das análises de Lenin para a Rússia czarista e de sua proposta de revolução democrático-burguesa para aquele país.

¹⁵ Prado Júnior, Caio. *A revolução brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.

¹⁶ *Ibidem*.

Para Caio Prado, nada poderia justificar a presunção de que

"[...] a humanidade em geral e cada país em particular -- o Brasil naturalmente incluído -- haveriam necessariamente que passar através de estados ou estágios sucessivos de que as etapas a considerar, e anteriores ao socialismo, seriam o feudalismo e o capitalismo"¹⁷.

A generalização do caso europeu estudado por Marx e Engels era, para Caio Prado, a grande fonte de equívocos sobre a realidade brasileira que, segundo ele, se ajustava mal no esquema teórico que se lhe impunha. Ao erigir-se a experiência européia

"[...] em lei geral da moderna fase evolutiva de todas e quaisquer sociedades humanas [...], transportou-se para cá, encaixando arbitrariamente e sem nenhum espírito crítico na evolução histórica brasileira, a situação da Europa egressa da Idade Média e do feudalismo cuja economia agrária, tão distinta da nossa, se caracterizava essencialmente pela presença de uma economia e classe camponesa, isto é, uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais constituída de unidades familiares voltadas essencialmente para a produção de subsistência e onde o mercado representava papel secundário e subsidiário"¹⁸

e, a partir daí, concluiu-se que

"a conjuntura atual do processo histórico-social brasileiro reflete a transição de uma fase feudal ou semifeudal para a democracia burguesa e o capitalismo [...]".

Para Caio Prado, nada mais equivocado do que estas conclusões. A formação histórica brasileira teria sido completamente distinta da européia, estruturando-se com base na grande exploração agrária voltada para o mercado e não na base da produção individual ou familiar. Não teria sentido, portanto, falar na existência de restos feudais que teriam que ser erradicados com uma revolução antifeudal e democrático-burguesa.

O Brasil estaria em trânsito, não do feudalismo para o capitalismo, mas sim de colônia para nação. Apesar dos passos significativos nesta direção dados com a Independência em 1808,

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

com o término do tráfico africano em 1850, com a abolição da escravidão em 1888 e com o estímulo à imigração européia, Caio Prado considera que o país

"não logrou superar algumas de suas principais debilidades originárias, e libertar-se de sua dependência e subordinação no que respeita ao sistema econômico e financeiro internacional de que participa e em que figura em posição periférica e marginal. Numa palavra, não conseguiu integrar-se nacionalmente"¹⁹.

O sistema colonial teria evoluído, se transformado, porém, em sua essência se mantido, aparecendo sob novas formas. Agora as contradições seriam de natureza diferente e se manifestariam na tendência ao agravamento das contas externas do país. Os interesses internacionais, mais precisamente, a ação imperialista seria a responsável pela manutenção de nossa economia em um *status* marginal e periférico, perturbando seu funcionamento.

O DEBATE NOS ANOS 60

O pessimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na América Latina vai surgir em fins dos anos 50 com a crise econômica que então se inicia. Apesar das diferenças importantes em seu instrumental teórico, muitos analistas passaram a considerar que países periféricos como o Brasil estavam fadados à estagnação. A relação que tínhamos com o capitalismo central comprometia definitivamente nossa capacidade de superação dos entraves a uma retomada sustentada do crescimento.

A discussão sobre as relações entre os países periféricos e os avançados e as possibilidades de desenvolvimento dos primeiros se intensifica. Alguns analistas atribuem aos marxistas americanos (Baran, Sweezy e Gunder Frank²⁰) uma influência decisiva neste debate. Para Palma, por exemplo, Baran seria o mentor intelectual do tipo de análise que ficou conhecida como "problemática da dependência". Já Fernando Henrique Cardoso, em artigo no qual historia a teoria da dependência²¹, discorda veementemente do papel que se atribui à corrente marxista americana, minimizando sua eventual "influência renovadora".

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Baran, Paul A. *The political economy of growth*. New York: Monthly Review Press, 1957; Sweezy, Paul. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967; Gunder Frank, André. "A agricultura Brasileira: Capitalismo e o mito do feudalismo". *Revista Brasiliense*. São Paulo: Brasiliense, jan/fev 1964.

²¹ "O consumo da teoria da dependência nos EUA", in *As idéias e seu lugar*, op. cit.

Mas, mesmo Cardoso, apesar de criticá-lo contundentemente, destaca a repercussão dos trabalhos de André Gunder Frank, atribuindo-a ao que considera uma inverdade. Qual seja, a de que ele teria inovado ao negar o caráter feudal do Brasil colônia²².

Frank²³ considera que a América Latina e outros países da periferia haviam sido incorporados à economia mundial desde os primórdios do seu período colonial, estabelecendo relações de produção mercantis. Organizados segundo os interesses do capitalismo mercantil dos países centrais, os países periféricos comporiam com eles um sistema capitalista mundial similar a uma constelação na qual os países periféricos gravitariam em torno dos centros desenvolvidos que lhes absorveriam o excedente. Estabelecer-se-iam assim relações metrópoles-satélites que, criando condições de desenvolvimento das primeiras, condenaria os últimos à situação de subdesenvolvimento.

Este processo dar-se-ia através da aliança entre os países desenvolvidos e as elites "pré-capitalistas" dos periféricos, as quais também não teriam interesse no desenvolvimento. Impedindo o desenvolvimento dos países dependentes, os países avançados juntamente com as velhas elites garantiriam tanto a extração do excedente através dos mecanismos tradicionais, como sua apropriação, remetendo-o em parte para o exterior, e em parte gastando-o em consumo de luxo, pouco restando para investimento.

Neste raciocínio, dentro do sistema capitalista não haveria alternativa para os países subdesenvolvidos, restando como única solução uma revolução de caráter socialista imediato²⁴.

Apesar de criticar a posição de setores da esquerda latino-americana que enxergavam a saída em uma revolução democrático burguesa, Frank utiliza o mesmo marco analítico ao partir de uma visão mecanicista da determinação das estruturas internas pelas externas.

²² Para Cardoso "Bagu, Caio Prado, Simonsen, Celso Furtado, Florestan Fernandes, Alonso Aguilar e muitos outros mais já haviam escrito trabalhos sobre o período colonial ou sobre a estrutura agro-exportadora baseando suas análises em teses bem mais complexas que a dualidade simples entre feudalismo e capitalismo". Ibidem.

²³ Ver em Mantega, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo/Petrópolis: Polis/Vozes, 1984 uma boa análise das idéias de Gunder Frank.

²⁴ Para Cardoso, Gunder Frank "simplificou o debate, desdenhou a especificidade da situação (procedimento que é contrário aos 'dependentistas') e não tentou estabelecer qualquer representação teórica de tipo dialético que unisse num todo específico o geral e o particular". Ver Cardoso, Fernando Henrique, "O consumo da teoria da dependência nos Estados Unidos", op. cit.

Curioso notar que o sociólogo brasileiro Theotonio dos Santos²⁵, mesmo criticando Frank e os autores da teoria do imperialismo (Lenin, Bukarin, Rosa Luxemburgo), a quem atribui falta de percepção da ocorrência de processos históricos específicos a cada economia com consequente generalização indevida, acaba definindo a dependência de uma forma parecida, na medida em que também privilegia a estrutura externa como determinante dos processos. Para Santos,

"Dependência é uma situação condicionante na qual as economias de um grupo de países são condicionadas pelo desenvolvimento e expansão de outros. Uma relação de interdependência entre duas ou mais economias ou entre estas economias e o sistema de comércio mundial torna-se uma relação dependente quando alguns países podem se expandir através de auto-impulso enquanto outros, estando em uma posição de dependência, só podem expandir como um reflexo dos países dominantes, que podem ter efeitos positivos ou negativos no seu desenvolvimento imediato"²⁶.

Também catastrófico, também estagnacionista, Theotonio dos Santos conclui igualmente pela necessidade de uma revolução socialista como única forma de estabelecer a soberania nacional e permitir o desenvolvimento das forças produtivas.

Rui Mauro Marini continua na mesma linha tentando provar que, nos marcos do capitalismo, estávamos fadados ao "desenvolvimento do subdesenvolvimento". Para ele, referindo-se ao período aberto pela primeira Revolução Industrial:

"É a partir deste momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o curso do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. O fruto da dependência não pode ser por isso senão mais dependência, e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela involucra. Neste sentido, a conhecida fórmula de André Gunder Frank sobre o "desenvolvimento do subdesenvolvimento" é impecável, como impecáveis são as conclusões políticas a que ela conduz"²⁷.

²⁵ Santos, Theotonio dos. "Dependencia y cambio social". *Cuadernos de Estudios Sócio Económicos*. 2ª ed. Santiago: Universidad de Chile, 1970.

²⁶ Theotonio dos Santos apud Palma, Gabriel. "Dependency: A formal theory...", op. cit.

²⁷ Marini, Rui Mauro. *Dialética da dependência*. México: Ed. Era, 1977.

Como se vê, juntamente com Frank e Santos, Marini considera que o capitalismo dependente tende inexoravelmente à estagnação, com o aprofundamento do subdesenvolvimento.

Sua análise baseia-se na idéia de que o imperialismo se apropria de parte da mais-valia produzida na América Latina levando, como compensação, tanto a burguesia agromercantil quanto a burguesia industrial latino-americanas a superexplorarem seus trabalhadores. A burguesia industrial superexploraria seus trabalhadores também como forma de compensar a baixa escala de produção e a capacidade ociosa de suas indústrias, construídas com tecnologia importada poupadora de mão-de-obra e limitante dos mercados consumidores.

Esta superexploração dos trabalhadores, tanto da cidade como do campo, obrigaria a uma militarização nestes países e impediria a ampliação de um mercado interno, provocando um problema grave de demanda que resultaria em um subimperialismo, na medida em que a burguesia tentaria exportar para os países menos industrializados da região em condições vantajosas.

Serra e Cardoso assim resumem a proposta de Marini:

"propôs ambiciosa teoria para explicar a dialética da dependência pela necessária superexploração do trabalho na periferia -- fonte, para ele, do intercâmbio desigual --, ligou tal teoria às idéias relativas ao esgotamento do mercado interno e à estagnação provocada pelo estilo de desenvolvimento em curso; sugeriu qual era a alternativa burguesa para sair do impasse -- o subimperialismo -- e, por implicação, mostrou que o dilema fascismo ou socialismo (colocado por Teothonio dos Santos entre outros) era teoricamente sustentável, na medida em que a superexploração requer a repressão e condiciona o desenvolvimento capitalista nos moldes socialmente restritivos, os quais só poderiam ser rompidos através da revolução socialista. Assim a aurora revolucionária teria como incubadeira o acicate da estagnação e da crise"²⁸.

Em seu artigo "As desventuras da dialética da dependência" Serra e Cardoso fazem uma crítica arrasadora e definitiva às posições de Marini. Além de mostrarem as inconsistências teóricas de sua "dialética da dependência", as confusões com os conceitos marxistas e de desnudarem seu economicismo e voluntarismo, revelam o perigo da prática política pautada por este tipo de interpretação fantasiosa da realidade brasileira.

²⁸ Serra, José e Cardoso, Fernando Henrique, *As desventuras da dialética da dependência*, op. cit.

A crítica de Palma a estas análises também é bastante interessante, principalmente porque ele aponta o viés dado pela premência dos autores em justificar determinado tipo de atuação política. Utilizando-se de dados de meados dos anos 50 a meados dos 60, período de recessão na América Latina, e projetando estes dados como se fossem características permanentes do capitalismo, estes autores concluem que o desenvolvimento do capitalismo na periferia é impossível e que, conseqüentemente, uma revolução socialista é a única solução. Fosse outra a conclusão, a necessidade da revolução imediata seria questionável, comprometendo a posição ideológica e a prática política dos diferentes grupos que se pautavam por estas análises.

O ESTAGNACIONISMO

O pessimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento da América Latina também tomou conta das análises da CEPAL.

Com a constatação de que as políticas propostas pela instituição não haviam sido suficientes para equacionar o problema do subdesenvolvimento, os estudos da CEPAL começam a ser reformulados e passam a aderir ao pessimismo geral reinante nas análises quanto ao futuro da América Latina.

Entre os economistas ligados à CEPAL que aderiram à visão estagnacionista destaca-se Celso Furtado²⁹, que vai construir uma "teoria do subdesenvolvimento" a partir de sua interpretação do processo brasileiro e latino-americano.

Contra-pondo-se às teorias de W.W. Rostow, para quem o processo de desenvolvimento poderia ser orientado de fora para dentro, cumprindo fases até alcançar o "desenvolvimento auto-sustentado", Furtado parte da idéia de que

"O subdesenvolvimento deve ser compreendido como um fenômeno da história moderna, coetâneo do desenvolvimento, como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Desta forma, o seu estudo não pode realizar-se isoladamente, como uma 'fase' do processo de desenvolvimento, fase essa que seria necessariamente superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores. Pelo fato mesmo de que são coetâneos das economias desenvolvidas, isto é, das economias que provocaram e lideraram o processo de formação de um sistema

²⁹ Ver Oliveira, Francisco de. *Celso Furtado*. São Paulo: Ática, 1983 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

econômico de base mundial, os atuais países subdesenvolvidos não podem repetir a experiência dessas economias"³⁰.

Para Furtado, tendo seu desenvolvimento induzido pela revolução industrial na Europa e nos Estados Unidos, a América Latina teria passado por um processo de substituição de importações o qual teria sido

"suficiente para transformar parte dos sistemas econômicos herdados da época colonial, mas totalmente insuficiente para criar sistemas autônomos, capacitados para autogerar o crescimento"³¹.

Assim, partindo da idéia básica de que o subdesenvolvimento é caracterizado fundamentalmente pela incapacidade de uma economia "endogeneizar seu crescimento", Furtado analisa o processo de substituição de importações pelo qual passaram as economias latino-americanas, especialmente o Brasil, atribuindo-lhe características que não só impediriam estes países de alcançarem um desenvolvimento autônomo, tornando-os dependentes, como os levaria, inexoravelmente, à estagnação³².

O ponto de partida de toda a análise de Furtado é a demanda dos países periféricos que, determinada por uma renda altamente concentrada, herdada da economia primário-exportadora, teria um perfil similar ao dos países desenvolvidos, condicionando todo o processo de industrialização destes países. A primeira manifestação do fenômeno da dependência, para Furtado, seria exatamente esta imposição externa de padrões de consumo.

Enquanto nos países desenvolvidos as transformações das técnicas produtivas se dariam *pari passu* às modificações nos padrões de consumo, nos países subdesenvolvidos, ainda enquanto primário-exportadores, adotavam-se padrões de consumo sofisticados, num processo imitativo dos padrões de consumo dos países desenvolvidos, "sem o correspondente processo

³⁰ Furtado, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

³¹ Idem, *ibidem*.

³² Em sua extensa obra Furtado nem sempre define com precisão os diversos conceitos que utiliza. Ver Furtado, Celso. "Dependencia externa y teoría económica". *El Trimestre Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. XXXVIII (2), nº 150, abril-junio, 1971; *Teoría e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1971; *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984; *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968; *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. No seu livro *O mito do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Paz e Terra, 1974), Furtado considera que "o fenômeno que chamamos de dependência é mais geral do que o subdesenvolvimento. Toda economia subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência."

de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos"³³. Assim, no momento em que um estrangulamento externo levava ao processo de substituição de importações, o baixo volume de demanda e o seu alto nível de sofisticação levavam à implantação de indústrias de bens de consumo durável de maior valor unitário e de bens de capital cujas demandas encontravam-se reprimidas.

Ou seja, a indústria dos países subdesenvolvidos nasceria de tal forma condicionada pela demanda preexistente, que a tecnologia incorporada através da importação de equipamentos não se relacionaria com o nível de acumulação de capital do país, mas com o perfil da demanda (o grau de diversificação de consumo) do setor modernizado da sociedade³⁴.

Criar-se-ia, assim, um processo que levaria permanentemente ao aprofundamento da situação de dependência. Nas economias periféricas, dada a existência de um excedente estrutural de mão-de-obra e a adoção de técnicas produtivas poupadoras de mão-de-obra, os salários fixar-se-iam em níveis baixos, e os incrementos de produtividade decorrentes do progresso técnico e das economias de escala concorreriam para concentrar ainda mais a renda e reforçar a tendência à sofisticação do consumo, levando à introdução de novos produtos, num processo de diversificação que, para Furtado, tenderia a repercutir negativamente nas taxas de crescimento, na medida em que provocaria a compartimentação do mercado cujas dimensões já eram insuficientes desde seu início. A diversificação do consumo dos grupos privilegiados levaria à implantação de indústrias no setor de bens de consumo durável que, dadas suas economias de escala, teriam unidades produtivas de dimensões inadequadas para o tamanho do mercado, provocando altos custos unitários. Esta tendência, intrínseca à industrialização dos países subdesenvolvidos, seria agravada com a oligopolização dos mercados, que, ao permitir a administração dos preços por algumas indústrias, impediria que os aumentos de produtividade fossem transferidos para os consumidores via queda dos preços.

Existiria assim, uma "incompatibilidade entre o projeto de desenvolvimento dos grupos dirigentes, visando a reproduzir dinamicamente os padrões de consumo dos países centrais, e o grau de acumulação de capital alcançado pelo país"³⁵, o que acarretaria uma redução nas taxas de crescimento e eventual estagnação.

³³ Furtado Celso, *O mito do desenvolvimento econômico*, op. cit.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

Assim, para Furtado, a diferença fundamental entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos é que nos primeiros o progresso tecnológico é a fonte do desenvolvimento que levaria à acumulação de capital, enquanto nos segundos o elemento dinâmico seria o perfil de demanda que, "ao entorpecer o processo de difusão em benefício do de diversificação"³⁶, repercutiria negativamente na taxa de crescimento. Formar-se-ia um sistema industrial com elevado grau de integração porém não se alcançaria um desenvolvimento auto-sustentado. Ao contrário, ao se completar o processo de integração o sistema perderia seu dinamismo -- o baixo fluxo de renda com crescente concentração perderia seu efeito multiplicador -- e a tendência seria de estagnação.

OS DEPENDENTISTAS

Em seu livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto propuseram uma metodologia que, sem dúvida, significou um avanço em relação à concepção cepalina que até então dominava o debate. Em primeiro lugar reivindicaram a análise concreta de cada situação específica, recusando-se a tomar a América Latina como um todo único, indivisível, cuja *performance* seria sempre, necessariamente, resultado de um mesmo movimento cuja determinação partiria dos centros econômica e politicamente dominantes, dos países centrais.

Propuseram a análise de cada caso separadamente, por considerar que a configuração interna de cada país era fundamental para compreender a própria relação de dependência na medida em que esta deixa de ser vista como uma "variável externa". Ao contrário, propõem que a análise da dependência passe a ser feita

"a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes",

isto porque consideram que

"se a nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência"³⁷.

³⁶ Furtado, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

³⁷ Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

Dai a necessidade de se pensar cada caso concreto, em função das manifestações específicas de luta política que se desenvolvem em cada país permitindo diferentes interações e relações de dependência.

Além de recusarem-se, mesmo para efeitos analíticos, a separar os fatores denominados "externos" dos considerados "internos" e, por isso mesmo, ressaltarem a necessidade de estudos de casos concretos, sem generalizações não só inúteis como perigosas, Cardoso e Faletto avançam ao afirmar a inexistência de um nexó imediato entre a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão. Refutam desta forma o "evolucionismo" que decorre das interpretações cepalinas e consideram a possibilidade de existir diferenciação econômica dentro de uma relação de dependência. Superam assim a velha identidade que associava o subdesenvolvimento a um sistema econômico

"com predomínio do setor primário, forte concentração de renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno"³⁸.

A diferenciação entre subdesenvolvimento, periferia e dependência decorrente desta proposta metodológica é clara:

"A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países quanto ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo -- apesar de que, como vimos, isso implique algumas 'consequências' sociais -- sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de 'centro' e 'periferia', por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores políticos-sociais implicados na situação de dependência"³⁹.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

A partir destas referências metodológicas Cardoso e Faletto analisam o processo de industrialização brasileiro concluindo que com o auge do processo de substituição de importações assiste-se a uma nova situação de desenvolvimento na qual

"Existe, pois, uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros [...]. Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização baseada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante, em termos de renda gerada, para permitir uma 'indústria moderna'. Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de sistema social excludente que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Esta é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência"⁴⁰.

A principal característica desta "nova situação de desenvolvimento" seria dada pela sua integração com o mercado internacional, distinta da das economias agro-exportadoras. Além do sistema de importação-exportação, os investimentos industriais diretos das economias centrais nos novos mercados nacionais passam a ter relevância e, apesar de estarem vinculados a decisões externas,

"têm uma forte tendência ao reinvestimento local, o que, em certo sentido, solidariza os investimentos industriais estrangeiros com a expansão econômica do mercado interno"⁴¹.

A partir deste quadro, Cardoso e Faletto consideram que passa a existir uma dependência de outra índole, que não implica empecilhos ao desenvolvimento mas, ao contrário, possibilidade de desenvolvimento, ainda que parcial -- daí qualificarem de "países periféricos, industrializados, dependentes" os países que passam por este processo. Os vínculos com o mercado internacional deixam de ser diretamente políticos e apenas reflexo interno de decisões tomadas no mercado mundial:

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

"Pelo contrário, pareceria que a relação entre a economia nacional e os centros dinâmicos das economias centrais estabelece-se no próprio mercado interno"⁴².

Apesar disso,

"o desenvolvimento do setor industrial continua dependendo da capacidade de importação de bens de capital e de matérias-primas complementares para o novo tipo de diferenciação do sistema produtivo (o que conduz a laços estreitos de dependência financeira), e ademais essa forma de desenvolvimento supõe a internacionalização do mercado interno"⁴³.

Mas, ainda segundo Cardoso e Faletto, o problema da existência de uma capacidade para importar seria um "obstáculo transitório" na medida em que diminui com a formação de um setor interno de produção de bens de capital, permitindo que a partir daí os vínculos com o mercado internacional passem a ser "do tipo normal nas economias modernas, nas quais sempre há interdependência."

Cardoso e Faletto finalizam sua análise com uma conclusão bastante otimista, ao considerarem que, dada a diferenciação alcançada pelo sistema econômico,

"a superação ou manutenção das 'barreiras estruturais' ao desenvolvimento e a dependência dependem, mais que de condições econômicas tomadas isoladamente, do jogo de poder que permitirá a utilização em sentido variável dessas 'condições econômicas'⁴⁴.

Reconhecendo a possibilidade de um processo de industrialização, apesar da manutenção de laços de dependência e exclusão de certos setores sociais, esta nova proposta de interpretação dos processos latino-americanos permite um avanço em relação às interpretações precedentes. A relação entre os países centrais e a periferia deixa de ser vista como necessariamente uma relação entre países primário-exportadores e países industrializados e passa a abarcar a possibilidade de uma relação entre países com graus diferentes de industrialização. A antiga dicotomia estabelecida pela CEPAL entre industrialização nacional ou dependência é superada. A industrialização, pelo menos no Brasil, já era uma realidade e não

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

necessariamente nacional, pelo contrário, os investimentos estrangeiros representavam cada vez mais um elemento de dinamismo para o país.

O DEBATE NOS ANOS 70

Já no início da década de 70, período conhecido como "milagre brasileiro", o reconhecimento irrefutável do retorno a elevadas taxas de crescimento, viabilizadas pelas reformas fiscal e financeira implementadas após o golpe militar de 1964, leva alguns analistas a avançar na discussão, criticando duramente a visão estagnacionista. Pioneiros entre os analistas críticos do regime militar⁴⁵ a reconhecerem que o país havia saído da crise, Tavares e Serra⁴⁶ consideram que a crise dos anos 60 é fruto do esgotamento do dinamismo da industrialização apoiada na substituição de importações, o que não significaria estagnação mas uma situação de transição para um novo esquema de desenvolvimento capitalista.

Sem negar a crise, porém sem confundi-la com estagnação, Tavares e Serra criticam duramente Celso Furtado, demonstrando que

"no caso do Brasil a crise que acompanhou o processo substitutivo está mais relacionada com a redução da taxa de investimento e com os fatores responsáveis por isso que com um eventual declínio da relação produto-capital [que é um] parâmetro tecnológico em termos físicos e um resultado em termos de valor para cada setor ou atividade em operação"⁴⁷.

Após o Plano de Metas implementado por Juscelino Kubitschek na década de 50, a economia necessitaria de um novo pacote de investimentos que, entretanto, estava comprometido tanto pela falta de recursos para financiá-lo, como pela carência de demanda que o tornasse rentável. Mas, segundo estes autores,

⁴⁵ A polarização ideológica provocada pela ditadura militar acarretou um empobrecimento do debate sobre a economia brasileira. De um lado aglutinavam-se os defensores incondicionais, enaltecendo as conquistas da "revolução", de outro os opositores que, confundindo a crítica à ditadura com a da performance da economia, recusavam-se a enxergar o seu movimento concreto.

⁴⁶ Tavares, Maria da Conceição e Serra, José. "Além da estagnação". In: Tavares, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976 (Ensaio sobre Economia Brasileira).

⁴⁷ Para uma crítica mais completa ao modelo de Celso Furtado ver *ibidem*.

"o capitalismo brasileiro tinha condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanavam do próprio sistema (sem que isto significasse o enfraquecimento dos laços de dependência externa, tornando-os, pelo contrário, mais estreitos). Dadas as condições materiais, este novo esquema impunha, ao nível econômico, reajustes pelo lado da estrutura de demanda, maior acumulação de recursos para investimento, definição de projetos rentáveis e complementares à capacidade produtiva preexistente, bem como algumas 'correções' da estrutura produtiva através da eliminação de atividades sob a proteção da inflação e que não faziam sentido para o novo esquema de expansão. Esse quadro de soluções só poderia ser viável a partir de uma reordenação da política econômica pública no que diz respeito a financiamento, distribuição de renda, orientação dos gastos e assignação de recursos, exigindo, ainda, uma rearticulação do sistema monetário-financeiro em outras bases"⁴⁸.

É com as reformas fiscal e financeira implementadas entre 1964 e 1967, juntamente com as mudanças de políticas salarial, cambial e de atração do capital estrangeiro, que o Brasil teria se preparado

"não para uma nova economia mas para um novo estilo de desenvolvimento capitalista que supõe, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder e da renda, bem como novos mecanismos de estímulo, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional"⁴⁹.

Ao mostrar como países como México e Brasil, tendo

"conseguido superar as suas eventuais contradições internas (a nível das diferentes classes e setores ou subsetores), alcançou-se uma adaptação flexível ao esquema da 'nova' dependência, podendo expandir-se e crescer razoavelmente [...] apoiados em seus mercados internos, de dimensões absolutas superiores aos demais da América Latina"⁵⁰,

Tavares e Serra defendem a idéia de que

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 Ibidem.

"um dos fatores chaves que determina as possibilidades de expansão dos países da América Latina foi o grau maior ou menor de solidariedade de suas economias com o capitalismo internacional"⁵¹.

No Brasil, existiria uma

"maior solidariedade orgânica entre Estado e capitalismo internacional, na medida em que ambos participam de modo predominante na inversão e produção dos principais setores dinâmicos sem que haja entre eles contradições importantes no plano da tomada de decisões"⁵².

Mais do que isto,

"o peso da participação dos setores dinâmicos controlados pelo Estado e o capital estrangeiro foram aumentando na economia e constituindo um núcleo integrado de expansão"⁵³.

Em síntese, para Tavares e Serra a saída da crise teria passado por um aprofundamento da solidariedade com o capital estrangeiro, numa adaptação ao que chamam, sem explicar, de "novas formas de dependência tecnológica e financeira".

Tavares e Serra inovam também levantando a hipótese da existência de uma instabilidade crônica decorrente da incapacidade do Brasil para gerar e controlar endogenamente suas formas de incorporação do progresso técnico. Porém, apesar da lucidez de seus argumentos - e talvez devido à impossibilidade de preverem transformações que só ocorreriam muito mais tarde --, não avançam na análise do problema da incorporação e difusão do progresso técnico dentro do país, não levando em conta transformações em nível internacional que poderiam obrigar a uma redefinição da divisão internacional do trabalho e tornar mais complexa a dinâmica capitalista no país, questionando nossa capacidade de expansão "através de estímulos imanes do próprio sistema".

Igualmente em relação aos problemas da acumulação financeira, Tavares e Serra apontam o problema sem elucidá-lo, jogando a solução nos conglomerados que, supõem, seriam o caminho para compatibilizar a formação real do capital com a acumulação financeira⁵⁴.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Serra, José. "O desenvolvimento da América Latina". In: Serra, J. (coord.). *América Latina - Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976; "O desenvolvimento recente do sistema financeiro da

Já em meados dos anos 70, em seu livro *O capitalismo tardio*, João Manuel Cardoso de Mello tenta avançar o debate pelo ângulo histórico propondo-se a estudar

"o processo de desenvolvimento econômico brasileiro como formação e desenvolvimento de um certo capitalismo, quer dizer, de um capitalismo que nasceu tardiamente"⁵⁵.

Apesar de considerar que Cardoso e Faletto já haviam avançado ao tentarem mudar o eixo da CEPAL e investigarem o desenvolvimento brasileiro como "a problemática da formação e do desenvolvimento do modo de produção capitalista", Cardoso de Mello aponta a dificuldade destes autores em enxergar a especificidade deste capitalismo na medida em que mantêm "o critério cepalino de periodização histórica" e as "explicações cepalinas para a passagem econômica de uma etapa a outra, de um período a outro."

Propõe então a construção de uma nova periodização do processo histórico e a "produção de conceitos capazes de estruturá-lo em cada período", tarefa à qual se lança a partir do que considera a contribuição fundamental de Cardoso e Faletto:

"a idéia de que a dinâmica social latino-americana é determinada, em primeira instância, por 'fatores internos', e, em última instância, por 'fatores externos', a partir do momento em que se estabelece o Estado Nacional"⁵⁶.

Após repensar através deste prisma todo o processo brasileiro desde os tempos coloniais, Cardoso de Mello chega a uma nova periodização: economia colonial, economia mercantil escravista nacional e economia exportadora capitalista retardatária. Esta última com três fases: nascimento e consolidação da grande indústria, "industrialização restringida" e "industrialização pesada"⁵⁷.

A "industrialização restringida", entre 1930 e 1955, seria caracterizada por um movimento endógeno de acumulação, cuja dinâmica seria dada pela acumulação industrial com a reprodução da força de trabalho e parte crescente do capital constante, porém, sem as bases

América Latina". In: Serra, J. (coord.). *América Latina -- Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

⁵⁵ Cardoso de Mello, João Manuel. *O capitalismo tardio*, op. cit.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Fernando Novais trabalhou o mesmo tema em *Portugal e o Brasil na crise do antigo sistema colonial 1777-1808*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1985 (Coleção Estudos Históricos).

técnicas e financeiras suficientes "para que se implantem de um só golpe o núcleo fundamental da indústria de bens de produção que permitiria à capacidade produtiva crescer à frente da demanda". A "industrialização pesada" seria introduzida por um bloco de investimentos concentrados, entre 1955 e 1961, que teria alterado a estrutura do sistema produtivo, conformando um novo padrão de acumulação caracterizado pelo crescimento acelerado, à frente de seus mercados, dos setores de bens de produção e duráveis de consumo.

Assim, nossa industrialização já deixara de ser "restringida", tendo-se completado com a internalização do eixo dinâmico de acumulação ainda na década de 50.

"O capitalismo monopolista de Estado se instaura no Brasil ao término do período Juscelino, que marca a última fase da industrialização. Isto porque só então são constituídas integralmente as bases técnicas necessárias para a autodeterminação do capital, cristalizadas no estabelecimento de relações entre os departamentos de bens de produção, bens de consumo assalariado e bens de consumo capitalista, o que impõe uma dinâmica especificamente capitalista ao processo de acumulação. A partir daí, então, a acumulação de capital só encontra as barreiras colocadas por ela mesma"⁵⁸.

Sem dúvida esta periodização avança na compreensão da realidade brasileira. Não se trata, é óbvio, de simplesmente estabelecer uma nova conceituação. Esta periodização decorreu de uma análise detalhada dos processos a cada momento que permitiu resgatar certos movimentos internos da economia, antes ignorados.

Entretanto, contraditoriamente, ao mesmo tempo que avançou na análise, a preocupação com a "dinâmica interna" acabou eclipsando a "dinâmica externa" e comprometeu as conclusões. A análise do movimento do capital internacional foi relegada a um plano secundário e a estrutura industrial dos países avançados tomada como paradigma, um modelo estático a ser alcançado. Criou-se assim uma ilusão sobre os limites da nossa industrialização.

⁵⁸ Cardoso de Mello, João Manuel e Belluzzo, Luiz Gonzaga, "Reflexões sobre a crise atual". *Escrita (Ensaio)*. Publicação trimestral da revista *Escrita*. São Paulo, ano 1, n° 2, 1977.

O DEBATE DA POLÍTICA ECONÔMICA NA SEGUNDA METADE DOS ANOS 70

A *performance* da economia brasileira dava espaço para a ilusão de que a relação do país com o capitalismo internacional restringia-se a uma questão de gestão quase contábil do balanço de pagamentos, sem conexões outras mais relevantes com a acumulação de capital.

Mais ainda, após o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), implementado pelo governo Geisel em meados da década de 70, alguns analistas chegaram a anunciar que o Brasil tinha conseguido completar a sua estrutura industrial, introduzindo os setores que faltavam principalmente nas áreas de insumos básicos e bens de capital e que, portanto, tínhamos condições de igualdade com os países do Primeiro Mundo, podendo até negociar e pagar com tranquilidade nossa dívida externa⁵⁹.

A crise da dívida externa era vista como passageira tanto para os analistas mais conservadores quanto para os mais à esquerda. Para os primeiros porque seria prontamente superada se o país fizesse um ajuste fiscal tradicional, nos moldes propostos pelos organismos internacionais como FMI e BIRD. Os outros, seguindo um esquema teórico marxista e/ou um esquema keynesiano mal digerido, desconsideravam as implicações do problema da dívida externa para o financiamento da economia. Partiam da idéia de que bastava que o país exercesse sua soberania, declarando a moratória, para que automaticamente o problema da dívida externa fosse resolvido sem maiores implicações de qualquer outra natureza, e o país não teria qualquer outra restrição para a retomada do seu crescimento. A concepção keynesiano-kaleckiana de que o investimento cria sua própria poupança, tomada ao pé da letra, levava à ilusão de que, findo o problema da dívida externa, a retomada dos investimentos não passaria por nenhum constrangimento de natureza financeira.

O problema agora ficava restrito a opções de política econômica. Bastaria aplicar a política correta para que o país voltasse à sua rota de crescimento. A problemática da dinâmica do desenvolvimento do capitalismo na periferia ficava assim reduzida a uma questão de bom senso.

⁵⁹ Ver Castro, Antônio Barros e Souza, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Enquanto isso o mundo iniciava um processo que o levaria a uma brutal transformação, uma terceira revolução tecnológica acoplada a uma globalização financeira, que modificava não só as relações intra capitalismos centrais como, obviamente, entre estes e os países periféricos.

É somente em fins da década de 80, após dez anos de crise profunda e o fracasso de diferentes tentativas de estabilização, com o país à beira da hiperinflação, que o debate iniciado em fins da década de 50 começa a ser retomado.

Afinal, o crescimento deixou de ser, ou nunca foi, inexorável ou apenas estamos passando por uma fase difícil? Será que a História preparou outra armadilha para os pessimistas, igual àquela que Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto denunciaram⁶⁰, e novamente estamos confundindo recessão com estagnação, esquecendo a natureza cíclica do capitalismo? Ou será que estamos tomando consciência de que os anos de crescimento criaram uma ilusão de que a dependência não era mais uma questão, e que, na verdade, ela encontra-se mais que nunca na ordem do dia e necessita urgentemente ser ressuscitada? O que é centro e o que é periferia? Qual a relação do centro com a periferia? Qual o nível de endogeneidade possível no desenvolvimento capitalista periférico? Existe algum? Mudou o mundo ou nossa compreensão dele é que estava falha?

As profundas transformações que vêm ocorrendo no âmbito do capitalismo internacional, provocando uma nova divisão internacional do trabalho, explicitam o peso dos condicionantes externos, obrigando-nos não só a repensar a inserção brasileira futura em um capitalismo que não é mais o mesmo, mas a reavaliar o passado.

A compreensão da atual crise impõe a rediscussão do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. É preciso em primeiro lugar compreender quais as características próprias desse processo, além das elevadas taxas de crescimento, que levaram a uma avaliação incorreta da dinâmica capitalista, atribuindo-lhe uma autonomia que tem se revelado falsa.

Acredito que mais do que nunca esse trabalho passa pelo resgate da discussão dos laços de dependência, entendidos como uma relação de ordenação-subordinação fundamental na determinação da dinâmica capitalista brasileira.

Apesar de suas especificidades, seria ingenuidade considerar apenas uma coincidência o fato de o processo de desarticulação nacional e marginalização internacional estar ocorrendo simultaneamente em vários países da América Latina. Ou, de outro ângulo, enaltecer os

⁶⁰ Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, op. cit.

"ajustes" implementados em certos países, como Chile e Coréia por exemplo, desconsiderando que, ao contrário do que a idéia de ajuste deixa transparecer -- correções pontuais eficientes --, estes países passaram por processos internos muito específicos e profundos, que não podem ser compreendidos fora do contexto internacional e que, longe de levá-los ao nirvana, transformando-os em capitalismo autônomos, aprofundaram seus vínculos com o sistema internacional, ainda que de formas bastante diferentes.

As estratégias implementadas por estes países não foram opções independentes de política econômica, muito pelo contrário, foram processos de confrontação/conformação às condições e interesses internacionais que criaram vínculos específicos que não podem ser reproduzidos em qualquer país por sua livre e espontânea vontade. Dependem e dependem de interesses e movimentos claros, objetivos e específicos do capital internacional, obviamente que articulados com interesses e movimentos internos específicos.

Ou seja, não existe espaço no mundo atual para a velha ilusão cepalina de que basta um bom projeto, uma boa burguesia e um bom grupo de tecnocratas conscientes para se fazer um belo país dinâmico e independente.

É fundamental retomar a discussão, porém, sem cair em velhos esquemas que procuravam uma teoria mecânica formal da dependência. Mas, como fazê-lo? Com que repertório teórico, com quais instrumentos?

Apesar dos avanços teóricos e das críticas à CEPAL, Cardoso e Faletto acabaram caindo em uma outra armadilha com sua conclusão um tanto quanto otimista. A possibilidade de uma integração dinâmica com os países centrais abriria o caminho para um desenvolvimento cuja única barreira possível seria de natureza política. As "condições econômicas" estariam dadas. Infelizmente a história tem mostrado que o caminho não seria tão fácil⁶¹, que, apesar do crescimento com profunda diversificação ocorrido em vários dos países periféricos nas décadas de 60 e 70, especialmente no Brasil, não se garantiu a continuidade deste processo, que em muitos países encontra-se agora ameaçado. Ao contrário do que imaginavam, os reinvestimentos estrangeiros não foram suficientes para solidarizar os investimentos industriais com a expansão econômica do mercado interno.

⁶¹ O próprio Fernando Henrique Cardoso diz que "É preciso admitir que, por sorte, por mais que os cientistas sociais se empenhem em encerrar em esquemas as possibilidades estruturais da história, esta nos torna, a cada momento, dupes de nós-mêmes, e nos surpreende com desdobramentos inesperados". "O consumo da teoria da dependência nos Estados Unidos", in *As idéias e seu lugar*, op. cit.

Ao alçar a luta de classes à condição de fórum precípua no qual as estruturas seriam definidas e, ao mesmo tempo, transformadas, Cardoso e Faletto criticaram corretamente as concepções baseadas numa "lógica inelutável do capitalismo", porém perderam de vista uma análise do movimento geral do capital internacional. No Brasil, o condicionamento deste tem se revelado mais geral e abstrato do que supunham, como consequência mesmo dos rumos tomados pela luta de classes.

Nossa hipótese⁶² é que, exatamente em função de uma específica relação interna entre e intra as classes, houve no Brasil um aprofundamento dos laços de dependência que permitiu um desenvolvimento acelerado durante algumas décadas. Porém, a viabilização do desenvolvimento apesar da não-resolução de contradições internas só ocorreu graças a uma dinâmica extremamente favorável do capitalismo internacional que permitia, via entrada de capital estrangeiro, amortecer os conflitos internos os quais, sem ele, bloqueariam o processo de acumulação.

Sem dúvida a entrada do capital estrangeiro, quer de empréstimo, quer de investimentos, ocorreu no Brasil e não no Paraguai ou na Biafra, o que referenda as idéias de Cardoso e Faletto sobre a necessidade de se observarem as relações interno/externo à luz do processo "de constituição das formações sociais". Porém, as transformações que vêm ocorrendo no âmbito do capitalismo internacional -- a terceira revolução tecnológica e a globalização financeira -- têm apontado para um movimento do capital internacional que passa ao largo dos processos produtivos de certas economias periféricas, levando-o portanto a deixar de funcionar como amortecedor dos conflitos internos que passam a emergir ameaçando os padrões de desenvolvimento.

A atual dinâmica do capital internacional inviabilizaria o esquema que permitiu anos de crescimento da economia brasileira, explicitando problemas que até então puderam ser temporizados pelas altas taxas de crescimento, e revelaria a ilusão das análises que supunham garantida uma interação dinâmica positiva entre as economias centrais e as periféricas.

A relação interna entre as classes tornou possível e deu fisionomia própria à dependência, como dizem Cardoso e Faletto, porém apenas enquanto sintonizada com o movimento do capital internacional. No momento em que ele toma outro rumo a crise emerge no Brasil.

⁶² Ver Capítulo II.

Cardoso de Mello escapou dos limites da análise cepalina, porém caiu na mesma armadilha que Cardoso e Faletto ao supor que a conexão externa era estável e garantia o dinamismo. Partindo desta suposição, constrói sua periodização com a preocupação de provar que tínhamos autonomia de decisões e, portanto, os problemas existentes eram erros de política econômica, frutos de um Estado autoritário. Tratava-se, portanto, de uma questão política. Todo o esforço devia então ser dirigido, como de fato o foi, à pressão no sentido de se modificar a política econômica⁶³.

A crise brasileira e as profundas transformações ocorridas no capitalismo internacional também nos obrigam a repensar a dinâmica atribuída ao que seria o último estágio do processo de industrialização, a "industrialização pesada", momento no qual, completada nossa estrutura industrial, estaria assegurada a autodeterminação do capital. A idéia de "fim do processo de industrialização" tem embutida uma percepção da estrutura industrial dos países capitalistas avançados que revelou-se irreal. A terceira revolução tecnológica pela qual o mundo está passando bem como as transformações de natureza financeira são novidades que dificilmente podiam ser previstas mas, uma vez presentes, nos obrigam a repensar a dinâmica dos países retardatários cujas indústrias de fato se completaram, porém, de acordo com uma estrutura ultrapassada e com uma base de financiamento que revelou-se altamente instável.

Tanto a vinda das empresas multinacionais e seus reinvestimentos como o endividamento externo revelaram-se insuficientes enquanto mecanismos de financiamento de longo prazo. No momento em que se encerram estes mecanismos de financiamento internacional, com a interrupção do crédito bancário e dos fluxos de investimento produtivo direto por parte das empresas multinacionais, o país entra em uma crise financeira sem precedentes que o leva à hiperinflação e à estagnação econômica.

A idéia que tínhamos de que ao se "completar" a estrutura industrial passávamos a ter um tipo de integração com o capitalismo internacional que, apesar de ainda dependente, era dinâmica e, portanto, garantiria nosso desenvolvimento, revelou-se perigosa. A experiência recente, dos anos 80, nos obriga a repensar nossa inserção internacional.

Além da consolidação de um novo paradigma tecnológico, com profundas repercussões na estrutura produtiva dos países centrais, os anos 80 assistiram a um conjunto de

⁶³ Em seu artigo "As consequências do neoliberalismo" (*Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, nº 1, agosto 1992) João Manuel Cardoso de Mello aponta muitos dos problemas aqui discutidos, especialmente as dificuldades impostas pelas mudanças internacionais.

transformações, tanto na área financeira, quanto na comercial, que podem ser consideradas verdadeiras revoluções, dadas as magnitudes de seus impactos, em relação aos padrões vigentes até então. Estas transformações -- produtivas, tecnológicas, comerciais e financeiras --, obviamente interligadas, reforçando umas às outras, vêm revolucionando não só os países centrais como suas relações com os países periféricos.

O sonho acabou. A ilusão de que estávamos "colados" ao sistema capitalista internacional -- e que portanto, mesmo aos "trancos e barrancos", apesar das crises cíclicas inerentes ao capitalismo, apesar dos problemas de distribuição de renda, apesar das desigualdades regionais, a tendência era de crescimento e, conseqüentemente, de diluição destes problemas -- perdurou até meados dos anos 80 quando, após algumas tentativas fracassadas de estabilização, começou-se a ter consciência da envergadura das transformações mundiais e de seu impacto no Brasil.

Nossa estrutura industrial é incapaz de garantir o dinamismo da economia e nosso padrão de financiamento é incapaz de financiar uma transformação desta estrutura industrial suficiente para garantir um dinamismo.

Na verdade, as mudanças internacionais a que temos assistido apenas explicitaram uma realidade escondida durante décadas pela *performance* bastante satisfatória da economia brasileira. Temos que reconhecer que estávamos longe de compreender a verdadeira dinâmica da economia brasileira, que tipo de interação tínhamos com o capitalismo internacional. Não é verdade que estivesse assegurada uma interação dinâmica. Os processos internacionais têm uma "autonomia" no seu impacto sobre as regiões periféricas maior do que supúnhamos. Assim como as regiões periféricas têm menos "autonomia" em suas decisões do que supúnhamos.

As "velhas" discussões dos anos 50 sobre dependência, imperialismo, importância dos "fatores externos", as possibilidades de autonomia do crescimento, que haviam sido desqualificadas, voltam à ordem do dia, são, mais do que nunca, pertinentes.

Desta constatação não deve derivar a reedição das antigas teorias conspiratórias que acabavam por associar a divisão internacional do trabalho à "besta do apocalipse"⁶⁴ que teria o poder de distribuir funções às nações e, conseqüentemente, era responsabilizada pelas mazelas do Terceiro Mundo. Porém, ela nos obriga a retomar a reflexão sobre os

⁶⁴ Expressão cunhada por Alain Lipietz em seu livro *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

determinantes do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos cuja dependência, principalmente tecnológica e financeira, salta aos olhos neste momento de inflexão em nível internacional.

Sem cair no determinismo do velho imperialismo, é preciso repensar as possibilidades do desenvolvimento capitalista interno, sua relação com o movimento do capital em nível internacional. Repensar as "condições internas", as condições externas e suas interações.

Não existem formas de previsão. O capitalismo mudou. Ver o passado e dele tirar modelos ou tomar processos como referência não é suficiente.

CAPÍTULO II

A ILUSÃO DA AUTONOMIA: ASCENSÃO E QUEDA DE UM PADRÃO DE FINANCIAMENTO

Após anos de discussão, cinco planos econômicos de estabilização fracassados e a queda do muro de Berlim -- que, simbolizando as grandes mudanças que vêm ocorrendo no antigo mundo socialista, obrigou os analistas "à esquerda" a repensarem seus modelos, valores e teorias --, existe hoje um aparente consenso sobre o principal diagnóstico da profunda crise por que passa o Brasil já há mais de dez anos: é impossível continuar crescendo nos moldes em que crescemos durante décadas.

Difícilmente alguém, de qualquer posição teórica, mais à "esquerda" ou mais à "direita", negaria a idéia de que o cerne da crise encontra-se na estrutura de financiamento da economia brasileira¹. Porém, apesar de o processo de desestruturação do padrão de financiamento da economia brasileira já ter sido analisado por inúmeros trabalhos, teses, artigos e debates feitos nos últimos anos, ainda não se alcançou uma compreensão cabal de por que um padrão de financiamento que permitiu que durante décadas o país crescesse a taxas surpreendentes, mesmo em comparações internacionais, não só perde a sua funcionalidade como leva o país a uma perigosa crise que compromete seu dinamismo².

Na verdade, apesar da existência de um consenso genérico sobre a crise, uma análise mais profunda revela que nem sempre a discussão parte de um mesmo arcabouço teórico. Sistema financeiro e padrão de financiamento são, muitas vezes, usados equivocadamente como sinônimos, permitindo um falso consenso sobre os determinantes e a profundidade da atual crise por que passa o Brasil.

¹ Para uma discussão da crise do Estado brasileiro ver Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 37, novembro 1993; e "Economic reforms and cycles of state intervention". *World Development*. Vol. 21, nº 8, 1993.

² Na bibliografia, em anexo, encontram-se citados alguns destes trabalhos que cobrem desde a reforma fiscal e financeira de 1964/67, que implantou uma estrutura básica de financiamento, passando pelo período denominado de "milagre brasileiro", pela subsequente implantação do II PND com todas as interligações entre endividamento externo, endividamento interno, déficit público, tarifas públicas, incentivos, subsídios, política monetária, política fiscal, política cambial e ciranda financeira. Dada a abrangência do tema e a quantidade de trabalhos sérios publicados, seria impossível citá-los todos.

Antes de mais nada é preciso definir o que se entende por padrão de financiamento de uma economia.

Um padrão de financiamento é definido pela forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, portanto, de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. Ou seja, resulta, antes de mais nada, das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si -- setor produtivo, setor bancário e setor agrário --, além das relações entre estes três agentes -- Estado, capital nacional e capital internacional -- e os diferentes segmentos da classe trabalhadora.

O tipo de vínculo da burguesia nacional com o Estado³, sua ligação com o exterior e as condições no cenário internacional decorrentes do movimento do capital internacional são, pois, fundamentais na definição de um padrão de financiamento, conformando um conjunto de relações político-econômicas, tanto internas quanto externas, que perfazem a capacidade e a qualidade de acumulação e inversão de capital de uma economia.

São estas articulações que vão definir as fontes de recursos, as formas de mobilizá-los (os instrumentos e as instituições) e a sua utilização, construindo o que pode ser definido como o cerne da intervenção do Estado em uma economia capitalista.

A estrutura das poupanças pública, privada e externa, a organização da empresa capitalista, o sistema tributário, o sistema de crédito público, a estrutura de gastos públicos, o sistema financeiro, resultam deste conjunto de relações e definem a capacidade do Estado de intervir na economia, facilitando ou dificultando o acesso de grupos e/ou setores aos seus diferentes canais de transferência de recursos.

Um padrão de financiamento não pode ser dissociado das características específicas com que se desenvolve e consolida um determinado padrão industrial no país, o qual é definido por um paradigma tecnológico que, por sua vez, traz embutidas relações de trabalho e determinados requisitos de acumulação de capital que vão além do problema quantitativo. O padrão industrial estabelece horizontes de inversão e requisitos financeiros básicos aos quais o padrão de financiamento é obrigado a responder sob pena de, caso não o faça, colapsar.

³ Ver Martins, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968; Cardoso, Fernando Henrique. *Desenvolvimento econômico e empresário industrial*. São Paulo: Difel, 1964; Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

A forma pela qual um determinado padrão de financiamento responde às necessidades do padrão industrial depende, como já dissemos, da interação de vários fatores. A construção de um padrão de financiamento de uma economia "confunde-se" com o seu processo de desenvolvimento capitalista, sendo, portanto, historicamente determinada em um processo complexo, que não é reversível simplesmente por decisões de política econômica, por mais brilhantes que elas sejam e por mais impacto que elas tenham. Mudar um padrão de financiamento implica rupturas difíceis na medida em que passam, necessariamente, por reordenações na estrutura capitalista privada e no papel do Estado, conseqüentemente, nos esquemas de poder vigentes. Ou seja, pode implicar redefinições tanto na órbita das relações internas -- intracapitalistas, entre capital e trabalho, entre setor público e setor privado -- como na relação da economia nacional com o sistema internacional.

Já mudanças no sistema financeiro, apesar de nem sempre serem facilmente levadas à prática, podem ocorrer em diferentes momentos históricos sem representarem rupturas.

Crise do sistema financeiro é muito diferente de crise de um padrão de financiamento. O sistema financeiro de um país é uma das peças de seu padrão de financiamento, apenas um entre seus vários elementos constitutivos com os quais não deve ser confundido.

Sem a menor dúvida, o sistema financeiro de um país é de extrema relevância, cumprindo um papel que pode ser decisivo tanto nas fases de crescimento, através de uma intermediação financeira pró-cíclica, como nas fases de crise, tornando-se um *locus* privilegiado de especulação financeira que, competindo com o setor produtivo, atrai capitais outrora não especulativos, aprofundando a fase descendente do ciclo. Porém, apesar de sua relevância, não se pode ter a ilusão, aliás muito difundida, de que é na órbita do sistema financeiro que se criam as bases de financiamento da expansão capitalista. Estas são criadas pelo padrão de financiamento da economia que, por sua vez, como já dissemos, é definida pelas relações de propriedade do capital, pelas relações dos capitalistas com o Estado e pelas relações de ambos com o capitalismo internacional. O sistema financeiro, quando muito, pode estar a serviço da acumulação capitalista, cujas bases, entretanto, são definidas em outros níveis⁴.

Partindo deste conceito de padrão de financiamento para compreender a atual crise brasileira, entendida como "crise de um padrão de financiamento", o primeiro passo fundamental é entender que padrão é este, o que só pode ser feito a partir de sua gênese. Como o padrão de financiamento se estruturou? Quais são suas características básicas? Seus mecanismos de

⁴ Ver Zysman, John. *Governments, markets and growth – Financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press, 1983.

reprodução? Por que durante décadas ele permitiu o desenvolvimento da economia brasileira e na década de 80 perde sua funcionalidade? Até que ponto este padrão estava comprometido desde a sua gênese ou, colocado de outra forma, qual era seu alcance?

Considerando 1964 como um momento de ruptura, a partir do qual um novo padrão de financiamento é implantado através das reformas fiscal e financeira propostas pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), a grande maioria dos analistas ignora que os alicerces fundamentais deste padrão vinham sendo definidos havia muito tempo, com o delineamento da relação básica entre o grande capital nacional, o capital estrangeiro e o Estado. As reformas de 1964 foram apenas um "aprimoramento", uma "correção" e não uma definição de algo novo.

Portanto, apesar da importância de se compreenderem as reformas de 1964/67 e todo o processo posterior, o fundamental, o verdadeiro avanço só ocorrerá quando se conseguir destrinchar os determinantes do processo de implantação do padrão de financiamento. É neste momento, o de sua criação, que se encontra uma disfunção genética que o incapacita a criar formas de financiamento de longo prazo que não passassem pelo Estado, que, por sua vez, não conseguiu criar formas de financiamento independentes do setor externo.

Até agora, os analistas "progressistas" atribuíam ao Estado um papel no desenvolvimento capitalista brasileiro que supunha um alto grau de autonomia. O Estado brasileiro, por características próprias das condições de implantação e desenvolvimento do capitalismo no país, teria sempre liderado e, mais do que isso, financiado o desenvolvimento, quer diretamente, quer através da intermediação de recursos externos.

A crise atual seria explicada pela perda desta capacidade que teria levado o país a um processo de estagflação.

A análise do padrão de financiamento da economia brasileira e a rediscussão dos laços de dependência nos levaram a crer que o Estado não cumpriu o papel que lhe atribuem, ou, se cumpriu, o fez com um nível de autonomia muito inferior ao imaginado. Não só a dependência financeira do exterior era muito maior do que se supunha, como as consequências perversas deste fato foram subestimadas. A idéia de uma "exitosa" integração dependente da economia passa a ser questionada.

Dentro de que limites o Estado cumpriu este papel e por que perdeu a capacidade de continuar a cumpri-lo?

Estas três questões, o papel do Estado, o financiamento de longo prazo e a dependência financeira do exterior, são de tal forma interdependentes que não podem ser compreendidas separadamente. Sua análise tem que ser conjunta e é fundamental para compreender a crise atual e suas possíveis saídas.

A GÊNESE DE UM PADRÃO

A estrutura básica do padrão de financiamento da economia, que durante décadas sustentou e modelou o capitalismo brasileiro, começou a ser definida na década de 30, tomou seus contornos essenciais durante a industrialização pesada com o Plano de Metas, e nunca se rompeu, "funcionando" até entrar em colapso na década de 80.

Este padrão de financiamento "resolveu" de determinada maneira os problemas colocados pela industrialização brasileira, cuja característica básica é ter sido tardia⁵.

As industrializações tardias se iniciam quando, historicamente, o capitalismo mundial já se encontra em determinado estágio de desenvolvimento no qual um dado padrão tecnológico e uma escala mínima de produção estão consolidados, tendo se tornado requisitos básicos mínimos.

O problema das industrializações tardias é o de copiar uma estrutura produtiva resultante da "segunda revolução industrial", que tem como base a indústria pesada que não pode ser implantada passo a passo, como o foi no caso das indústrias leves. A indústria pesada tem de ser implantada em bloco, com uma escala mínima e um determinado padrão tecnológico, obrigando à realização de vultosos investimentos simultâneos.

Esta interdependência dos investimentos, além do problema da escala mínima e da concentração de capitais requeridas, gera um grau de incerteza dificilmente bancado pelo cálculo privado. Decorre daí a necessidade de atuação do Estado, sem a qual o processo de industrialização dos países retardatários seria inviável.

O padrão tecnológico e de produção definido à escala do capitalismo internacional implicou necessidades de financiamento desproporcionais à concentração e centralização de capitais existentes nos países retardatários. Em outras palavras, o empresariado era "fraco" para,

⁵ Para uma discussão do "capitalismo tardio" ver Cardoso de Mello, João Manuel, *O capitalismo tardio*, op. cit.

sozinho, liderar o processo de industrialização do país. O Estado tem que não só coordenar o conjunto de investimentos como financiá-los, neutralizando as incertezas e, assim, atraindo o setor privado.

No caso brasileiro, além de assumir o financiamento, o Estado implanta o núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia, petróleo).

O Estado assume estas tarefas -- implantação dos pré-requisitos industriais básicos e financiamento do setor privado --, porém, diferentemente de outras experiências de países retardatários, sem tocar nas relações de propriedade existentes, preservando todos os interesses dominantes⁶, perpetuando a relação (ou a falta de) entre os setores agrário, industrial e bancário⁷.

É pois neste momento, de início da industrialização pesada, que se definem mutuamente um perfil do Estado e seu padrão de relação com os diferentes segmentos da sociedade, que no caso brasileiro, ao preservar as estruturas de poder existentes, rigidifica-se cada vez mais, impedindo qualquer rearranjo das relações capitalistas que implicasse algum rompimento. Este permitiria, a um só tempo, eliminar os setores atrasados do ponto de vista da dinâmica do capitalismo e criar as condições para a centralização financeira suficiente para a construção de uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo.

A não-implantação de um sistema tributário avançado, com alta carga, que criasse bases sólidas para o financiamento da economia é um reflexo desta dificuldade. Excetuando-se o comércio exterior, que era taxado através da política cambial, não se consegue cobrar impostos da terra nem dos setores urbanos modernos.

Outro exemplo do peso da preservação das estruturas vigentes na montagem do padrão de financiamento da economia é a intocabilidade do sistema bancário. A continuidade de seu papel puramente mercantil impediu a concentração bancária e o estabelecimento de algum tipo de relação mais orgânica com a indústria que permitisse seu financiamento.

⁶ Poder-se-ia alegar que o setor cafeeiro foi uma exceção, porém, na verdade, também este setor foi poupado porque, apesar do "confisco" das divisas por ele geradas, a política de sustentação dos preços do café significava, como bem definiu Celso Furtado, uma "socialização das perdas".

⁷ José Luis Fiori vem desenvolvendo estas idéias já faz alguns anos. Muito da discussão aqui presente é inspirada em seus artigos: ver Fiori, José Luis. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Tese de Professor Titular. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988, mimeo; *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993 (Textos para Discussão); *Ajuste, transición y gobernabilidad - El enigma brasileño*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, março, 1993.

Da mesma forma, o sistema financeiro público descentralizado não tem alavancagem suficiente para financiar a industrialização, e, sujeito à manipulação política, referenda os esquemas de poder existentes, contribuindo para "salvar" certos setores e impedindo assim a concentração empresarial necessária para uma acumulação capitalista mais dinâmica.

Fiori⁸, em diversos artigos, analisa o que chama de "Estado desenvolvimentista brasileiro", mostrando que seu "pacto fundacional", conservador por excelência,

"entre múltiplas forças econômicas e socialmente heterogêneas, mas politicamente equipotentes, empurrou para frente o Estado como agente propulsor de um crescimento e de uma industrialização que, paradoxalmente, protegeu e permitiu a sobrevivência de frações e órbitas financeiras e mercantis especulativas, assim como frações industriais e agrárias de baixa produtividade"⁹.

Assim,

"logrou preservar a intocabilidade dos seus vários interesses setoriais, corporativos e regionais, e vetar qualquer alternativa de reforma fiscal ou centralização financeira que viabilizasse um outro padrão de financiamento do nosso projeto de industrialização menos dependente do grande capital financeiro internacional"¹⁰.

Ao contrário de outros países retardatários, como Japão e Coreia, que a partir de rompimentos profundos rearranjaram suas relações de propriedade e conseguiram consolidar um padrão de financiamento compatível com um desenvolvimento capitalista sustentado, no Brasil preservou-se a velha estrutura, o que, de tempos em tempos, levou a impasses no processo de industrialização só superados com o aprofundamento dos laços de dependência externa.

O Estado cumpriu as funções que cumpriu devido a relações específicas com o capitalismo internacional constitutivas de sua própria natureza que resulta do embate das forças políticas internas e destas com o sistema internacional. Apesar de sua fraqueza, consegue durante algumas décadas coordenar o processo de desenvolvimento industrial do país justamente

⁸ Fiori, José Luis. *A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil – Uma hipótese preliminar*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, fevereiro, 1986; *Reforma ou sucata – O dilema estratégico do setor público brasileiro*. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público-Fundap, Textos para Discussão, ano 6, n° 4, novembro, 1991; *Para uma economia política do Estado brasileiro*, op. cit.

⁹ Idem, *A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil*, op. cit.

¹⁰ Idem, *Reforma ou sucata*, op. cit.

porque, contando com um cenário internacional especialmente favorável, recorre ao capital externo para amortecer os conflitos internos que não consegue arbitrar. Ou seja, sua liderança foi bastante frágil. Uma verdadeira liderança suporia uma autonomia que o Estado brasileiro jamais teve. Sob a aparência de liderança forte encontrava-se um Estado preso a interesses internos e externos que limitavam e dirigiam sua atuação.

No Brasil, diferentemente das experiências dos países asiáticos, o capital externo veio aprofundando os laços de dependência¹¹. A prova de que o "arranjo" de forças estabelecido era precário para permitir a consolidação de um processo de industrialização sustentado está na série de impasses que, de tempos em tempos, ameaça sua continuidade.

O grande impasse no processo de industrialização brasileiro dá-se no segundo governo de Getúlio Vargas e vai ser "resolvido" com o Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, quando é definida a articulação entre a grande empresa estrangeira, a empresa privada nacional e a empresa pública -- o tripé que, juntamente com a preservação do velho sistema bancário nacional, cindido do capital industrial, vai definir as bases da acumulação capitalista brasileira.

A preservação dos mais diferentes setores da velha estrutura -- bancos, grupos agrário-mercantis e setores industriais bastante heterogêneos -- impossibilitou a constituição de uma base financeira nacional, na medida em que não só não permitia a centralização de capital necessária como implicava "desvio" de recursos para a sustentação dos setores atrasados, pouco dinâmicos e, conseqüentemente, pouco eficientes do ponto de vista da acumulação capitalista.

É assim que, contraditoriamente, o Estado brasileiro assume um papel de aparente autonomia na liderança do processo de acumulação capitalista, produzindo, financiando e sinalizando para o setor privado, dando a impressão de um Estado forte, quando, na essência, é extremamente fraco, incapaz de romper quer com os setores atrasados, quer com os "modernos", os quais é obrigado a financiar, comprometendo sua capacidade de centralização e concentração de capital nos montantes suficientes para criar uma base de financiamento para uma acumulação capitalista sustentada.

¹¹ O porquê desta diferença tem que ser analisado no âmbito do movimento do capital internacional e sua relação com as forças políticas internas. Ver discussão sobre a Coreia no Capítulo IV, onde as diferenças são analisadas.

Ao contrário de outras experiências de países retardatários, principalmente na Ásia, no Brasil, apesar de o Estado também ter sido o pilar do processo de industrialização, ele o é segundo um padrão muito específico, que limita sobremaneira sua atuação.

O Estado distribui apoio na forma de subsídios, incentivos fiscais, proteção de mercado, preços e tarifas especiais de produtos e serviços públicos, além de infra-estrutura e investimentos em setores básicos para os mais diferentes setores. Teoricamente um suporte inicial necessário devido ao caráter retardatário do capitalismo brasileiro, estes apoios são base de sobrevivência para os setores atrasados e fonte de lucros extraordinários para os setores mais dinâmicos. Tornando-se um direito adquirido, jamais são retirados.

O Estado cumpre seu papel típico em uma economia tardia, distribuindo subsídios e protegendo mercados, porém o faz de forma radicalmente distinta da que ocorreu nas economias orientais, nas quais a profundidade da intervenção do Estado é muito maior. Ao contrário, é um réfem do setor privado, tanto nacional como internacional, com quem mantém relações altamente privilegiadas, distribuindo recursos indiscriminadamente e sem nenhum controle.

Sem uma base de acumulação própria suficiente para manter este esquema -- via arrecadação fiscal ou geração de lucros de suas empresas --, o Estado recorre ao financiamento externo através do qual cria a "força" que não possui. É assim que, nos momentos de farta liquidez internacional, o Estado brasileiro, aprofundando os laços de dependência, aparece como Estado todo-poderoso, que distribui recursos para todos os setores capitalistas. Sua verdadeira fragilidade só vem à tona nos momentos de restrição de liquidez internacional, quando se aprofunda a disputa interna por recursos e ele se revela incapaz de arbitrar ganhadores e perdedores, mantendo as transferências de recursos, os quais não possui, às custas do comprometimento da capacidade de acumulação de longo prazo.

PAEG: A ILUSÃO DE UM NOVO PADRÃO

Um novo grande impasse no processo de industrialização brasileiro ocorre em fins da década de 50, início dos anos 60. Vai ser superado abrindo-se espaço dentro da estrutura existente e, mais uma vez, com a entrada de capital externo que, como no Plano de Metas, vai dar mais um fôlego ao velho padrão de financiamento da economia. O PAEG, através das reformas

fiscal e financeira, como uma "modernização conservadora", amplia ao máximo as possibilidades do arranjo preexistente, mantendo as características básicas de relacionamento entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional.

A estrutura do sistema financeiro delineada pela reforma de 1964/67 baseava-se no modelo americano, prevendo uma compartimentalização das instituições, que passariam a ser capazes de, cada uma na sua especialização, mobilizar recursos e prover os diferentes tipos de crédito necessários para dar o suporte financeiro indispensável ao bom funcionamento de um país capitalista desenvolvido¹².

Nesta perspectiva definiu-se que o financiamento de longo prazo para acumulação de capital seria realizado através dos Bancos de Investimento e que o mercado acionário seria incentivado como forma de viabilizar a liquidez dos ativos para poder concentrá-los e direcioná-los para a capitalização das empresas. Entre outros, os Fundos de Investimento, formados com deduções do Imposto de Renda, seriam um dos instrumentos que deveriam contribuir para impulsionar o mercado de ações. As Financeiras ficariam responsáveis pelo financiamento dos bens de consumo duráveis, os Bancos Comerciais pelo financiamento do capital de giro das empresas e o Sistema Financeiro de Habitação pelo estímulo ao setor de construção civil. Garantia-se também o financiamento externo com a Resolução 63 e a Lei 4131¹³ e o financiamento público, com a emissão de um novo título, as ORTNs¹⁴. A LTN¹⁵, título também criado à época, seria utilizada apenas para a política monetária de curto prazo, no enxugamento ou expansão da liquidez, não servindo para o financiamento do déficit público.

Um dos pressupostos para o funcionamento deste sistema era a manutenção de taxas de juros positivas, o que, dado o quadro inflacionário existente até então, não era garantido. Para contornar este problema, foi criada a correção monetária, mecanismo que, teoricamente, garantiria a defesa das aplicações financeiras contra a inflação na medida em que

¹² Ver Silva, Adroaldo Moura da. *Intermediação financeira no Brasil (Origens, estrutura e problemas)*. São Paulo: FEA-USP, 1979, mimeo; Gomes de Almeida, Júlio Sérgio. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: O descaminho do projeto liberal*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1980; Zini Júnior, Álvaro. *Uma avaliação do sistema financeiro no Brasil: Da reforma de 1964-65 à crise dos anos oitenta*. Tese de Mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1982, mimeo.

¹³ A Resolução 63 regulava a captação de empréstimos externos por instituições financeiras localizadas no Brasil e o repasse parcelado a empresas estabelecidas no país. Ou seja, através da Resolução 63, os Bancos Comerciais aqui instalados captavam recursos no mercado financeiro internacional e os repassavam a empresas de médio e pequeno porte que não podiam fazê-lo diretamente. A Lei 4131 regulava a contratação direta de empréstimos externos pelas empresas estabelecidas no país.

¹⁴ ORTN – Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional.

¹⁵ LTN – Letra do Tesouro Nacional.

institucionalizava no mercado financeiro formal o contrato financeiro indexado, desde que para prazos superiores a um ano. A indexação passou a ser feita através da ORTN, moeda de referência legal cujo valor mensal variava de acordo com a inflação calculada pela Fundação Getúlio Vargas¹⁶.

É importante lembrar que é também neste momento que a possibilidade de indexação ao dólar é introduzida com a opção dada aos compradores de títulos públicos¹⁷ de decidirem, na hora de vencimento do título, por sua correção segundo a ORTN ou segundo a variação cambial do período. Além disso, os contratos de empréstimos externos, tanto pela Lei 4131, quanto pela Resolução 63, passavam a ser indexados ao dólar, cuja desvalorização passou a seguir uma regra formal como garantia de alguma estabilidade para os tomadores de recursos externos: a cada vinte dias decretava-se uma minidesvalorização de acordo com a diferença entre a inflação brasileira e a americana.

Teoricamente estavam implementadas as instituições necessárias para a mobilização de recursos de forma a garantir a consolidação de um sistema financeiro "sólido e compatível com as necessidades do desenvolvimento capitalista do país". Na prática a realidade mostrou-se muito mais complexa, revelando as dificuldades, ou até mesmo a impossibilidade, de se implementar uma estrutura como a idealizada teoricamente. A existência de taxas de juros positivas e a definição de diferentes papéis para diferentes instituições eram condições necessárias porém insuficientes.

Apesar da diversificação e ampliação da intermediação financeira que ocorreu no país após esta reforma -- que propiciou uma formidável expansão do setor de bens de consumo durável, especialmente a indústria automobilística e a construção civil --, nunca se conseguiu viabilizar uma estrutura privada de financiamento de longo prazo que garantisse a captação e os empréstimos no montante necessário aos empreendimentos de maior escala e prazos de maturação. Este papel continuou sendo cumprido pelo Estado, quer diretamente, quer através de suas agências financeiras.

Ou seja, a análise da reforma financeira de 1964/67 pode ser vista de dois ângulos diferentes. Sob a ótica estrita da comparação entre o enunciado nos decretos e a *performance* das instituições, principalmente no que se refere à criação de instituições privadas financiadoras da formação de capital das empresas, pode-se dizer que a reforma fracassou.

¹⁶ A Fundação Getúlio Vargas calculava um Índice Geral de Preços (IGP) cuja taxa corrigia mensalmente a ORTN.

¹⁷ A sigla ORTN era usada tanto para os títulos públicos (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) como para a moeda de referência para o cálculo da correção monetária.

Os Bancos de Investimento, aos quais teoricamente corresponderia esta função, revelaram-se incapazes, tornando-se mais uma fonte de fornecimento de capital de giro para as empresas (junto com os Bancos Comerciais), meros repassadores de fundos públicos ou intermediários de recursos externos.

As interpretações correntes atribuem esta "incapacidade" dos bancos de investimento a uma fuga dos riscos da captação maciça de recursos para empreendimentos de maior escala e prazo de maturação em uma economia cronicamente inflacionária, função na qual teriam sido substituídos pelo Estado, que -- através de suas agências financeiras, manejando os fundos institucionais de incidência compulsória sobre a folha de salários e a massa de lucro das empresas¹⁸, e utilizando os recursos externos, fartamente disponíveis no euromercado -- mobilizou e centralizou os capitais necessários.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) também desviou-se dos propósitos a ele inicialmente atribuídos, de financiamento em ampla escala de habitação popular. Tendo como fonte inicial de financiamento o FGTS¹⁹ e, posteriormente, as cadernetas de poupança²⁰, o BNH não poderia aplicar estes recursos em programas de habitação popular cujo retorno seria significativamente inferior à correção monetária mais 3% e 6% que teria que pagar ao FGTS e às cadernetas de poupança, respectivamente. A opção foi pelo financiamento de imóveis comerciais ou residenciais para a classe média e de luxo com retorno teoricamente compatível com a gerência financeira do FGTS e das cadernetas de poupança. Teoricamente, porque na prática estes passivos também se revelaram incobráveis, tornando, com os anos, o Sistema Financeiro de Habitação uma fonte de instabilidade financeira permanente. O Estado, pressionado pela classe média, realizou maciças transferências de recursos que -- apesar de evitarem a quebra generalizada do sistema -- o inviabilizaram.

¹⁸ O PIS e o PASEP, fundos de poupança compulsória, concebidos como instrumentos de distribuição de renda, foram inicialmente administrados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, respectivamente. Após 1974 passaram a ser administrados pelo BNDES e utilizados para financiar a expansão da capacidade produtiva do setor industrial.

¹⁹ O FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) substituiu a estabilidade no trabalho por tempo de serviço e a indenização a que o trabalhador despedido antes de dez anos de serviço tinha direito, correspondente a tantos meses de salário quantos fossem os anos de permanência no emprego. Antes da implantação do FGTS, após dez anos de trabalho o trabalhador só poderia ser desligado por falta grave definida na Justiça, por fechamento da empresa ou com indenização de dois salários para cada ano trabalhado. O FGTS, além de cumprir o papel de poupança compulsória (uma porcentagem do salário), cumpria importante papel na área trabalhista, facilitando as dispensas tanto por motivos políticos quanto econômicos.

²⁰ As cadernetas de poupança foram criadas em 1968, quando sua remuneração foi fixada em 6% a.a. mais correção monetária *a posteriori*.

Mas, mesmo os Bancos de Investimento e o BNH tendo se desviado dos propósitos a eles originalmente atribuídos, analisando-se a reforma de uma ótica mais ampla, sua funcionalidade para a manutenção e mesmo ampliação dos esquemas de acumulação implantados na década de 50 nos obriga a pensá-la de forma diferente.

É o que faz Davidoff²¹, lembrando que as reformas institucionais implementadas pelo governo militar visavam tão-somente criar condições para o bom desempenho do padrão industrial gestado na segunda metade dos anos 50, sem jamais questioná-lo. Pelo contrário,

"No momento das reformas, tal padrão esteve longe de ser contestado em suas características essenciais, seja em relação aos setores líderes seja no tocante à organização dos mercados e à propriedade de capital das empresas. Nesse sentido, as mudanças visaram eliminar obstáculos que se antepunham ao livre curso da acumulação de capital, respeitados os marcos estruturais definidos na década anterior"²².

Assim, ainda segundo Davidoff,

"Vistas por essa ótica, as reformas financeiras foram plenamente exitosas, de vez que resolveram as duas questões prementes postas pelas transformações ocorridas no período anterior. Por um lado as reformas recompuseram as condições de financiamento do setor público, exauridas pela aceleração inflacionária do início da década, e, por outro, atenderam àquilo que efetivamente era exigido pelos capitais privados, a saber: o alargamento do crédito ao consumo"²³.

Sem dúvida, os Bancos de Investimento não se tornaram financiadores do capital fixo das empresas, mas não o fizeram simplesmente porque

"criados por decreto, na ausência de demandas específicas por parte do grande capital privado industrial e favorecidos por uma regulamentação complacente, os Bancos de Investimento trataram, desde logo, de concentrar suas atividades em operações que combinavam elevada lucratividade e mínimo risco".

²¹ Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. *Dívida externa e financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra*. Campinas: Universidade de Campinas, agosto de 1993, mimeo.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

A inexistência de uma pressão do mercado para o funcionamento dos Bancos de Investimento enquanto tal é assim explicada por Davidoff:

"De um lado, atuavam razões conjunturais, uma vez que a generalização de capacidade ociosa não planejada, que se seguiu ao *boom* de inversões nos anos 50 e à crise do início dos 60, inibia os investimentos em capital fixo. De outro, e aqui a razão de fundo, à medida que era cancelado o padrão industrial anterior, reproduziam-se formas de financiamento que, no limite, prescindiam de um mercado de capitais doméstico"²⁴.

A concepção da reforma baseava-se no falso pressuposto de que, uma vez criados institucionalmente, o mercado induziria o desenvolvimento dos Bancos de Investimento. Davidoff mostra que, uma vez que foram mantidas a estrutura de mercado oligopólica nos principais setores da indústria de transformação e a distribuição de propriedade de capital com forte predomínio do capital estrangeiro nos setores mais dinâmicos da economia, as empresas que lideraram o crescimento contavam com autofinanciamento e/ou capitais vindos do exterior, prescindindo de instituições e de instrumentos para o financiamento do capital fixo²⁵.

Entre 1968 e 1973, esta estrutura do Sistema Financeiro permitiu uma intermediação financeira pró-cíclica, alavancando as altas taxas de crescimento. Além dos recursos externos -- principalmente devido à extraordinária liquidez internacional e aos mecanismos de internalização destes recursos implementados à época (Resolução 63, Lei 4131 e minidesvalorizações) --, o ciclo expansivo contou com outras fontes de liquidez decorrentes da elevação do gasto corrente e, especialmente, do gasto público tanto direto como indireto, através das empresas estatais.

A Reforma Fiscal de 1967 e a possibilidade de endividamento público interno através da emissão de títulos (ORTNs e LTNs) permitiram que o governo contasse com recursos que foram transferidos para o setor privado, principalmente para os setores ou regiões

²⁴ Ibidem.

²⁵ Davidoff desenvolve o argumento, discutindo o papel da estrutura de mercado, da propriedade de capital e da inflação na "conformação dos esquemas de financiamento". A estrutura de mercado oligopólica somada à política de reserva de mercado permitiu um "mark up médio na indústria de transformação muito superior ao da média da indústria dos países capitalistas centrais" e, conseqüentemente, a formação de "margens expressivas de poupança interna". Além disso, as empresas contaram com a inflação e todo o tipo de benesses governamentais, via políticas cambial, fiscal, tarifária e creditícia, além de subsídios diretos. Quanto à "utilização de recursos externos pelas filiais de empresas internacionais, é determinada tanto pelas estratégias globais das matrizes como pelas condições internas de concorrência e de valorização dos capitais". Ibidem.

considerados prioritários²⁶ e para o setor público, principalmente para as empresas estatais, cujos gastos com investimentos foram decisivos para a retomada da economia e, posteriormente, para a manutenção do ciclo.

As famílias contavam com as financeiras e o Sistema Financeiro de Habitação, sobreendividando-se e, assim, garantindo o crescimento do consumo corrente, principalmente de bens duráveis, que, juntamente com o gasto público, "puxaram" a retomada da economia.

Do lado das empresas privadas, apesar da existência de um corte nítido entre as líderes e as empresas localizadas em setores mais atrasados, observa-se uma coincidência entre ambas. As empresas "líderes", que dão a dinâmica do crescimento industrial, são oligopólios, filiais de empresas estrangeiras, que, dada sua forma de organização de mercado, têm um pequeno grau de endividamento, autofinanciando-se com os lucros brutais que auferem graças à sua especial inserção no mercado ou via aporte de recursos externos liberados por suas matrizes. A grande empresa de capital nacional e os setores atrasados, por sua vez, muitas vezes contavam com a proteção do Estado, tanto através de subsídios diretos quanto através de todo tipo de proteção de mercado. Todos dispunham de uma liquidez aparentemente inesgotável e cresciam a taxas bastante elevadas, prescindindo de uma estrutura de financiamento privada de longo prazo.

O "controle" da inflação neste período tornava a possibilidade de indexação à ORTN um guarda-chuva pouco utilizado. A dívida pública era basicamente fundada em LTNs, títulos cujos contratos tinham juros nominais prefixados. O título Obrigação Reajustável Do Tesouro Nacional, que como o próprio nome indica era indexado à ORTN, tinha uma demanda cativa dos Bancos Comerciais e Cias. Seguradoras, compulsoriamente obrigados a comprá-lo²⁷.

Já a indexação pelo dólar começa a se difundir principalmente através das operações de endividamento externo incentivadas tanto pelos mecanismos acima assinalados como pela política cambial, que, apesar da sistemática de minidesvalorizações, não acompanhou a inflação interna.

²⁶ Os setores considerados prioritários eram: exportação de manufaturados, equipamentos industriais, reflorestamento, pesca e turismo. Para as regiões foram definidos os seguintes programas: Sudene, Sudam, Polamazônia, PIN (Programa de Integração Nacional) e Polocentro, entre outros. Estes programas, em sua maior parte, revelaram-se verdadeiros fracassos e mecanismos de transferências brutais de recursos do setor público para certos setores privados que deles se beneficiavam em nome de um trabalho regional e/ou setorial que não realizavam.

²⁷ Para uma retrospectiva cuidadosa do processo de indexação brasileiro ver Mendonça de Barros, Luiz Carlos. "A moeda indexada, uma experiência brasileira". *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, nº 2, agosto 1993.

A nova estrutura do sistema financeiro, a farta liquidez que a acompanhava, o "controle" da inflação e o "milagre" econômico somavam-se na contribuição para a ilusão geral de que o PAEG havia montado um "padrão de financiamento novo e eficiente".

É a partir de 1974, quando a economia brasileira começa a dar os primeiros sinais de reversão do ciclo expansivo, a inflação retoma seu movimento ascendente e o sistema financeiro montado em 1964 começa a perder sua funcionalidade, que se podem vislumbrar os problemas que mais tarde revelar-se-iam em toda a sua magnitude.

Infelizmente, em termos da compreensão geral do capitalismo brasileiro, se ainda agora a percepção de sua problemática é confusa, à época acreditava-se que os problemas eram de curto prazo e passíveis de resolução com o reordenamento institucional.

O II PND E OS LIMITES DO PADRÃO

Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o Estado se propõe a dar um salto, completando a matriz de relações industriais. Neste momento, fica explícito que a estrutura montada na década de 50, o famoso tripé composto pela empresa estatal, a grande multinacional e a privada nacional, tinha uma lógica dada por um padrão de financiamento que supunha, necessariamente, determinada conexão externa que não comportava grandes vôos como o pretendido pelo II PND.

Ao assumir um esforço de investimento muito superior à sua capacidade de arrecadação fiscal e à sua disponibilidade de recursos próprios, o Estado rompe a lógica que norteava o capitalismo brasileiro até então, sobreendividando-se em condições financeiras de alto risco e sem criar a correspondente capacidade de geração de divisas, que implicaria "outra" conexão externa.

Neste momento os limites da nossa autonomia do ponto de vista financeiro revelam que a questão da dependência, ao contrário do que supúnhamos, poderia comprometer nossa capacidade de continuar crescendo.

A análise do II PND é altamente esclarecedora dos limites dados pelo padrão de financiamento à autonomia do capitalismo brasileiro.

Com o passar dos anos, fica cada vez mais clara a importância do II PND na história econômica brasileira. Diferentemente de outros inúmeros planos, implementados com mais ou menos "eficiência" e/ou sucesso, o II PND destaca-se com uma força que, na nossa história, só é igualável ao Plano de Metas implementado na década de 50. Esta importância decorre não só do teor de suas propostas, como do momento em que foram apresentadas, dos caminhos e descaminhos percorridos, dos instrumentos utilizados na tentativa de sua implementação, assim como do seu sucesso e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, do seu fracasso. O Brasil de hoje é resultado das decisões tomadas no II PND.

O II PND marcou de forma indelével o Brasil, obrigando qualquer análise que pretenda compreender os passos que levaram o país à maior crise de sua história a destrinchá-lo. Ele levou ao limite da ruptura a utilização de um determinado padrão de financiamento.

Iniciado oficialmente em 1974, declarado letra morta em 1976 por alguns analistas econômicos opositores do regime, o Plano retorna ao centro do debate sobre a situação econômica brasileira em meados da década de 80, quando é reavaliado por alguns que passam a considerá-lo responsável pelo bom desempenho que o país passa a ter no seu comércio exterior. Ressuscitado, ao menos no nível do debate, o II PND está sendo desnudado aos poucos, à medida que seus resultados aparecem, que o emaranhado da política econômica do período é decifrado e que um novo cenário internacional se descortina, obrigando a uma reavaliação das decisões tomadas há já quase duas décadas, em condições internacionais bastante distintas.

Reflexo de um regime ditatorial no qual a falta de transparência era um instrumento de poder, o verdadeiro caos em que caíram as contas públicas brasileiras dificultou sobremaneira, se não impediu, este trabalho de compreensão do verdadeiro papel do II PND.

Emblemático das dificuldades muitas vezes intransponíveis de um país retardatário, dependente e periférico assumir caminhos próprios que lhe permitam superar sua situação de dependência, o II PND exige que sua análise seja refeita com um distanciamento que a "ideologização" do debate até agora não permitiu. Apesar de existirem excelentes trabalhos sobre esse período²⁸, cada um deles enfatizou um aspecto do Plano, restringindo-se à

²⁸ Os principais trabalhos são: Lessa, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento 1974/76: Sonho e fracasso*. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978, mimeo; Castro, Antônio Barros e Souza, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; Schwartzman, Alexandre. *Auge e declínio do Leviathan - Mudança estrutural e crise da economia brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, outubro 1989, mimeo; Carneiro, Ricardo de

discussão em termos de acertos e desacertos da política econômica, sem se dar conta das sobredeterminações que, muitas vezes, transcendiam as decisões de política econômica. Especificamente, ignoram o padrão de financiamento da economia, cujo fôlego para manter o processo de acumulação de capital estava começando a arrefecer.

O primeiro grande estudo sobre o II PND foi realizado em 1978, por Lessa, que o considerou

"o mais importante e concentrado esforço do Estado desde o Plano de Metas, no sentido de promover profundas mudanças estruturais na economia"²⁹.

Apesar de o considerar extremamente ambicioso, atingindo o irrealismo, Lessa reputava seu diagnóstico sobre os problemas de economia brasileira como uma identificação razoavelmente correta: estávamos atrasados nos setores de bens de produção e alimentos; tínhamos forte dependência de petróleo e uma tendência a um elevado desequilíbrio externo.

A crítica, portanto, não era quanto ao diagnóstico mas quanto à factibilidade do Plano, que se propunha a enfrentar todas estas questões simultaneamente, corrigindo os desníveis gerados pela expansão industrial anterior através da alteração das prioridades da indústria brasileira, que passaria a crescer puxada fundamentalmente pelo setor produtor de meios de produção. Ou seja, além de se propor a realizar mudanças radicais, o Plano se propunha, concomitantemente, a manter elevadas taxas de expansão do produto agregado. Daí, segundo Lessa, seu irrealismo.

Ainda segundo este autor, entre 1974 e início de 1975 o Plano foi respeitado com bastante coerência, mediante a implementação de diversas medidas.

Entretanto, apesar da coerência das medidas adotadas, o Plano padecia de sérias inconsistências genéticas que o comprometiam inexoravelmente. Lessa chama a estas inconsistências de "barreiras fundamentais ao II PND", destacando quatro.

A primeira barreira fundamental ao II PND era a desaceleração que vinha ocorrendo na economia internacional, acompanhada de transformações no mercado financeiro. O Plano pressupunha a manutenção de taxas de crescimento internas elevadas, a continuação do

Medeiros. Crise, estagnação e hiperinflação – A economia brasileira nos anos 80. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade de Campinas, 1991, mimeo.

²⁹ Lessa, Carlos. A estratégia do desenvolvimento 1974/76, op. cit.

"milagre", que, na verdade, dependia de um quadro internacional favorável cuja existência estava comprometida.

A segunda barreira era de natureza política. A proposta de frear a expansão de certos setores que até então lideravam as taxas de expansão, substituindo-os pelo setor de insumos básicos e pela indústria de bens de capital, implicava mudança radical da sociedade, uma reordenação do peso político dos diversos setores, sem estar apoiado, segundo Lessa, "senão na autoridade de sua própria proposta".

A terceira barreira também era de natureza política, resultante dos conflitos que o Plano criava, na medida em que implicava uma reordenação espacial da economia brasileira ao privilegiar regiões até então periféricas, tornando-as centrais no novo projeto de expansão da economia.

A quarta barreira, considerada a principal por Lessa, era a impossibilidade de se mudar um padrão de desenvolvimento industrial e concomitantemente manter taxas de crescimento elevadas num momento em que as taxas de inflação já se encontravam em níveis explosivos e os desequilíbrios externos começavam a ter dimensão assustadora.

Do ponto de vista do financiamento o Plano também teria apresentado inconsistências, dado que a intenção de canalizar poupança privada voluntária para financiar investimentos não se realizou, restando como opções as fontes internacionais e o crédito estatal subsidiado, que, com o tempo, revelaram-se extremamente problemáticas, transformando-se num dos principais focos de instabilidade da economia.

Quanto ao sucesso no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano, Lessa também é bastante crítico. As mais afetadas pelos cortes de dispêndio teriam sido as relativas aos setores de transporte e telecomunicação. Mas, segundo sua avaliação, a agricultura, o programa energético e os grandes projetos de exportação também foram afetados.

Como todo o Plano era fundado em uma superestimação do crescimento da economia e na certeza da transitoriedade dos problemas mundiais, os projetos eram, em geral, superdimensionados. Em decorrência disto, quando não foram abandonados por falta de recursos e/ou parceiros internacionais, foram sendo retardados, o que os encarecia sobremaneira, ou, quando concluídos, resultaram no surgimento de capacidade ociosa não planejada.

Projetos superdimensionados, além de implicarem o surgimento de capacidade ociosa, significavam desvio de recursos que poderiam estar sendo investidos em outras áreas que representavam pontos de estrangulamento, como por exemplo energia, transporte e agricultura, e, conseqüentemente, realimentavam a inflação.

Quanto ao desempenho do setor de bens de capital, um dos privilegiados pelo II PND, Lessa é igualmente bastante crítico. Segundo este autor, teria havido um excesso de instalação de empresas em algumas linhas de produção em decorrência da entrada de empresas estrangeiras, atraídas pelos incentivos, e na tentativa de contornar as barreiras à importação existentes, em áreas já atendidas pela produção doméstica. Teria havido também casos de subsetores onde se formou enorme ociosidade devido a investimentos vultosos feitos para atender a uma demanda projetada que nunca teria se materializado.

Agravando o quadro do setor de bens de capital, Lessa aponta ainda o fato de os grandes projetos (Tubarão, Açominas, Tucuruí, Ferrovia do Aço, Usinas Nucleares) terem uma participação nacional no fornecimento de equipamentos muito menor do que poderia ser. Este fato decorreria da necessidade de se ajustar o Balanço de Pagamentos. Dadas as facilidades existentes para a obtenção de financiamento externo por parte dos importadores, estas operações eram incentivadas como forma de atrair crédito externo que, entretanto, entrava vinculado à compra de bens estrangeiros, competindo com a indústria doméstica. Diante deste quadro, a indústria de bens de capital, à mercê de um mercado altamente instável, via-se obrigada a diversificar-se na tentativa de reduzir risco e otimizar seu nível de ocupação de capacidade instalada. Com isso reduzia-se a especialização técnica e produzia-se um efeito perverso de estímulo à importação de tecnologia.

Como balanço final Lessa conclui que o programa foi parcialmente desativado já em meados de 1976, devido à opção por uma política antiinflacionária baseada na contenção da expansão da demanda agregada.

Apesar da diferença de ênfase com que o fazem, Castro e Pires³⁰, assim como Lessa, consideram que o II PND baseava-se em uma avaliação correta da economia brasileira ao imputar à atrofia dos setores de bens de capital e insumos básicos o seu principal problema. Concordam também que o Plano estava centrado na proposta de tornar estes setores líderes do processo de crescimento, em substituição ao setor de bens de consumo durável que cumpria este papel desde os anos 50, o que consideram de extrema ousadia, dada a exigência

³⁰ Castro, Antônio Barros e Pires Souza, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*, op. cit.

de grandes investimentos em meio a uma situação econômica internacional recessiva e à reversão cíclica em que se encontrava a economia nacional. Mas, ao contrário de Lessa, chegam a uma conclusão radicalmente diferente, acreditando que o Plano "conformava uma estratégia econômica oportuna e promissora" ao propor a consolidação de uma economia moderna, integrada nacionalmente, ajustada às novas realidades da economia mundial.

Castro e Pires defendem que o Plano conseguiu fugir das soluções convencionais -- financiamento ou ajustamento³¹ -- propondo-se a, e conseguindo, implementar

"uma autêntica transformação da economia e do seu relacionamento com o exterior, [...] agindo direta e preferencialmente sobre a formação de capital"³².

Também ao contrário de Lessa, que via na tentativa de se continuar o "milagre" e simultaneamente transformar a estrutura produtiva uma megalomania inviável, Castro e Pires consideram que o bloco de investimentos do II PND permitiu sustentar uma série de investimentos decididos na fase de auge do "milagre", antes, portanto, do choque do petróleo, e na expectativa de continuidade do crescimento. Mais ainda, acreditam que a manutenção destes investimentos foi fundamental para a possibilidade de sucesso dos investimentos novos, resultantes do II PND, pois impediram que se formassem expectativas pessimistas por parte dos empresários que comprometeriam estes novos investimentos.

O balanço final destes últimos autores é extremamente positivo. O II PND teria sido uma opção lúcida de reestruturação interna para enfrentar os estrangulamentos externos. Teria sido uma verdadeira política de ajuste cujos resultados finais demoraram a aparecer, dando a impressão de ter sido abandonada, em consequência dos prazos tecnicamente necessários para a maturação dos grandes investimentos. Portanto, após 1976, quando os investimentos privados arrefecem, os efeitos do Plano teriam continuado, provocando transformações que consideram irreversíveis no âmbito da estrutura produtiva, que só apareceriam em 1983/84, permitindo um forte alívio na vulnerabilidade externa do país e, conseqüentemente, na dependência externa.

A economia que emerge pós II PND teria, para Castro e Pires, uma estrutura integrada, seria crescentemente competitiva e contaria com criatividade e experiência no mercado externo.

³¹ Financiamento é definido pelos autores quando a situação é vista como passageira e existe dinheiro internacional; ajustamento é definido por uma política fiscal e monetária para desaquecer a economia.

³² Castro, Antônio Barros e Souza, Francisco Eduardo Pires de, *A economia brasileira em marcha forçada*, op. cit.

Diferentemente da década de 50, quando a substituição de importações provocava a necessidade de mais importações, o PND teria garantido uma substituição de importações e um ganho de divisas definitivos. O processo de substituição de importações estaria, agora, completo.

Roberto Campos e Carlos Langoni partem de uma análise diametralmente oposta, desqualificando peremptoriamente o II PND ao lhe atribuírem um papel de mera fachada para justificar a entrada de recursos externos. Consideram que a opção feita foi de financiar os desequilíbrios da economia e não atacá-los frontalmente, através de um ajuste. Castro atribui a estes autores o que chama de "sabedoria convencional", que associaria qualquer política econômica à gestão da demanda agregada.

Schwartzman³³, em estudo mais recente que, teoricamente, além de lhe permitir um certo distanciamento que os outros autores não poderiam ter, pôde contar com dados novos, avança pouco na compreensão do papel do II PND, apesar de fazer um excelente trabalho de sistematização de todo o farto material desenvolvido nos últimos anos sobre a problemática financeira resultante da tentativa de se implementar o Plano. Este autor aceita a avaliação de Castro e Pires, de que, apesar dos fracassos marginais e dos atrasos, o II PND foi um sucesso, resultando em uma nova estrutura produtiva industrial e energética, com a "implantação definitiva da indústria básica conduzindo finalmente ao fechamento quase total da matriz de relações interindustriais" e a criação de capacidade competitiva internacional em *tradeables* e outros setores de menor capacidade tecnológica.

Feito um mapeamento das principais análises existentes sobre o II PND, ficam alguns pontos fundamentais a esclarecer.

O primeiro deles, base para qualquer análise, é sobre as reais intenções do Plano. A maior parte dos autores citados, com exceção de Langoni e Campos, concorda que o Plano propunha uma alteração da estrutura produtiva brasileira, privilegiando o setor de bens de produção, em detrimento do setor de bens de consumo durável, carro chefe da economia até então. Mas, o que isto quer dizer de fato? Alteração radical do padrão de industrialização que vigorava no país desde o pós-guerra ou "fechamento quase total da matriz de relações interindustriais"? Uma coisa é mudar um padrão de industrialização, o que implica substituir sua matriz de relações interindustriais e, conseqüentemente, romper com o paradigma tecnológico que a determina. Outra coisa, bastante diferente, é completar a matriz já

³³ Schwartzman, Alexandre. Auge e declínio do Leviathan, op. cit.

existente, internalizando setores que faltavam, mantendo-se porém o alinhamento com o paradigma tecnológico vigente até então.

A complementação da matriz de relações interindustriais tem um impacto da maior relevância, que, entretanto, é incomparável a uma alteração da matriz de relações interindustriais. Além de terem impactos diferentes sobre a dinâmica econômica, afetam de forma diferenciada os interesses consolidados até então.

Sem a menor dúvida, uma alteração da matriz de relações interindustriais provoca uma alteração radical na hierarquia de setores, inclusive com o surgimento de novos e a eliminação dos que se tornaram obsoletos. Fruto de uma substituição do paradigma tecnológico existente, resulta em uma verdadeira revolução não só na hierarquia dos setores, como nas formas de produção, nas relações de produção e, conseqüentemente, em todo o processo econômico.

No caso da complementação da matriz também existe uma alteração das hierarquias, com alguns setores passando a assumir, momentânea ou definitivamente, a liderança no processo de crescimento da economia. Porém nenhum setor é ameaçado de extinção.

Um processo bem-sucedido de complementação da matriz interindustrial provoca alterações nas relações externas da economia, que são afetadas na medida em que se internalizam certos setores, antes dependentes de importações. Alguns setores podem passar a assumir a liderança do processo de crescimento no lugar de outros, que não são eliminados nem necessariamente encolhem. Pelo contrário, podem manter-se ou até mesmo crescer, puxados agora por outros setores cujas lideranças podem levar a um maior dinamismo global da economia.

No caso do II PND, obviamente não se tratava de um rompimento com o padrão de industrialização anterior, mas de sua complementação. A proposta era terminar o processo de substituição de importações com a internalização de alguns setores de insumos básicos e de bens de capital que eliminariam, desta vez "definitivamente", a necessidade de novas importações que sempre surgiam nas fases anteriores de substituição de importações. Portanto, quando se diz que o II PND propunha-se a implementar importantes transformações na estrutura produtiva do país, não se deve perder a perspectiva de que estas mudanças não ameaçavam a matriz de relações interindustriais e, conseqüentemente, o alinhamento com determinado paradigma tecnológico dado e datado internacionalmente.

Ou seja, o II PND, sem querer diminuir sua importância, visava apenas completar a colagem da economia brasileira à economia internacional que, pensava-se, havia sido definida com o Plano de Metas na década de 50, e consolidada com as reformas pós-1964. Neste sentido, não ameaçava a existência dos setores que até então haviam comandado o crescimento da economia, em especial o setor de bens de consumo durável. Podia, quando muito, no curto prazo, incomodar, na medida em que desviava crédito governamental e certo tipo de benesses que eram "patrimônio" destes setores. O que ocorreu com o início da implantação do II PND foi, no máximo, uma perda de espaço momentânea, que deveria ser recuperada com a implantação definitiva do Plano, que levaria a uma nova dinâmica, na qual o setor de bens de produção assumiria a liderança, sem contudo comprometer, pelo contrário, o espaço de crescimento do setor de bens de consumo durável e até do de bens de consumo assalariado, que passariam a ter uma fonte de dinamismo muito maior que a dos seus próprios mercados, com a internalização completa do setor de bens de produção.

Isto posto, fica difícil aceitar interpretações como a de Lessa, para quem o II PND teria

"sido abortado já em 1976 em virtude dos limites políticos e econômicos que se opunham à consecução de suas metas".

Ou mesmo interpretações antagônicas, como a de Schwartzman, que, opondo-se a Lessa e ao que chama de "determinismo cíclico", considera que a reversão cíclica que ocorre após 1974 não é resultado de qualquer movimento endógeno da economia, mas

"provocada pela dificuldade de acomodação de interesses dos pactos tradicionais com os interesses ligados ao II PND"³⁴.

Sem dúvida pode-se argumentar que as resistências ao II PND existiram, apesar de ele não "ameaçar de forma definitiva" certos setores, comprometendo sua existência. Pode-se argumentar também, corretamente, que os setores que mais se envolveram na disputa pelos recursos, os interesses mais contrariados pelo Plano, estavam fora do setor industrial³⁵ ou, dentro dele, entre os segmentos mais atrasados ou tradicionais. Porém, talvez mais do que

³⁴ Para Schwartzman os conflitos gerados pelo Plano teriam apenas atrasado a sua implementação, sem contudo comprometê-lo.

³⁵ Como, por exemplo, o setor de construção, dependente de obras públicas convencionais, diretamente vinculadas aos capitais especulativos urbanos, com forte expressão política, que viam no II PND uma perda de espaço para as empreiteiras ligadas às grandes obras governamentais.

em qualquer outro momento de nossa história, a experiência do II PND mostra a dificuldade do Estado brasileiro de arbitrar perdas, "disciplinar" o processo de acumulação de capital rompendo com interesses estabelecidos. As resistências ao Plano foram abortadas (e não o Plano, como quer Lessa) através dos velhos mecanismos de sempre: o Estado mantém as transferências de recursos e os mecanismos de proteção aos velhos setores até então privilegiados, assumindo os custos para evitar rupturas de acordo com a característica básica do padrão de acumulação brasileiro.

Assumindo-se portanto que o II PND propunha-se a completar um processo de industrialização que vinha ocorrendo desde a década de 50, com o Plano de Metas, e não romper com este processo, a pergunta que se coloca é se ele foi bem-sucedido.

Decorridos quase dezoito anos do início de sua implementação, e clarificadas certas análises envoltas em brumas em decorrência do debate ideológico, não dá para negar que o II PND conseguiu a implantação de certos segmentos do setor de bens de produção, até então com pequena produção ou até inexistentes no país. Castro faz um bom levantamento, mostrando alguns dados irrefutáveis de produção e exportação de insumos básicos e do processo de substituição de importações de bens de capital, principalmente sob encomenda, que permitiram um aumento significativo dos índices de nacionalização e de exportação.

Entretanto, daí a considerar que o II PND conseguiu atingir seu objetivo de superar o hiato de estrutura produtiva do país, permitindo-lhe igualar-se a uma economia plenamente desenvolvida, com um crescimento auto-sustentado graças a um DI suficientemente maduro para transformar-se no novo centro dinâmico da economia, é um grande passo. Tão grande quanto fantasioso, assim como o é a suposição de que o país teria também superado sua vulnerabilidade congênita do Balanço de Pagamentos a partir dos superávits comerciais que indubitavelmente passaram a surgir a partir do II PND. Como se os superávits fossem estruturais, como quer Castro, e, mais ainda, como se a vulnerabilidade do Balanço de Pagamentos pudesse ser reduzida ao problema das contas comerciais.

Os anos de estagnação econômica aos quais o país está submetido permitem constatar que a maturação dos investimentos do II PND não foi suficiente para tornar o crescimento auto-sustentado, e muito menos para romper os laços de dependência do país.

Schwartzman tenta justificar o descompasso entre a idéia de sucesso do II PND e a realidade de dez anos consecutivos de estagnação por que passa o país argumentando que o problema não está no Plano mas na forma como foi financiado, restringindo toda a problemática à

questão do sistema financeiro. Fazendo uma boa síntese dos principais trabalhos que, nos últimos anos, destrincharam a problemática financeira do país, tenta provar que "o aparelho de intermediação financeira instalado era inadequado à consecução do II PND" dada sua incapacidade de mobilizar recursos de longo prazo e os seus efeitos depressoress sobre o investimento privado, na medida em que incentivava a especulação.

Remontando ao PAEG, ao qual atribui a montagem do sistema de financiamento vigente até os anos 80, Schwartzman apóia-se nos trabalhos de Moura da Silva para mostrar as principais características do sistema de intermediação financeira do Brasil e concluir que as duas principais limitações do sistema financeiro nacional são a fraqueza do mercado acionário e a inexistência de um sistema privado de crédito a longo prazo, que,

"associadas à persistência do processo inflacionário e à recusa do setor financeiro privado em assumir débitos expressos em termos reais [obrigou] o sistema de crédito oficial a operar a área de crédito de longo prazo [...], [que] foi suprida pelo afluxo de capital externo de empréstimo na forma de empréstimo externo e 'suppliers credits' associados à importação de máquinas e equipamentos"³⁶.

Apesar da compreensão que demonstra ter das limitações do sistema financeiro brasileiro, Schwartzman, assim como os diversos autores que cita, acaba reduzindo o problema a seu aspecto fiscal-financeiro, deixando a impressão de que, resolvido este problema, as condições para o país voltar a crescer estariam dadas. Bastaria, portanto, uma nova reforma fiscal financeira "bem feita", *à la* PAEG, e teríamos um novo padrão de financiamento que garantiria a retomada dos investimentos.

O grande problema, ignorado praticamente por todas as análises, é que padrão de financiamento e sistema financeiro não podem ser confundidos. O padrão de financiamento existente é muito anterior ao PAEG, que, ao implementar uma reorganização institucional de grande envergadura, apenas atuou sobre o sistema financeiro, dando-lhe uma institucionalidade mais eficaz do ponto de vista dos interesses aos quais servia, sem romper com as características fundamentais do padrão de financiamento: as relações de propriedade do capital, as articulações entre os diferentes capitais nacionais, o capital internacional e o Estado e, principalmente, o que viria a se revelar um dos estrangulamentos fundamentais para o desenvolvimento capitalista brasileiro, a dependência financeira.

³⁶ Schwartzman, Alexandre. *Auge e declínio do Leviathan*, op. cit.

Como o II PND se propunha a complementar uma estrutura que já estava predeterminada, a forma de financiamento com que contava não podia ser outra, senão aquela desenvolvida em simbiose com aquela estrutura. Qualquer alternativa equivaleria a uma ruptura no equilíbrio de forças existente até então e, aí sim, provocaria a "resistência dos grupos sociais forjados no padrão anterior"³⁷.

Não existe uma gama de padrões de financiamento que podem ser substituídos por opção e/ou decisões de política econômica. Os padrões de financiamento vão se constituindo no decorrer dos processos de desenvolvimento, resultado do embate das forças econômicas e sociais que disputam espaço não só no nível nacional como no internacional. O próprio PAEG é a prova mais cabal disso.

A confusão entre sistema financeiro e padrão de financiamento tem levado a um grande equívoco na análise da atual crise brasileira, na medida em que induz a situar o nó do problema na sua manifestação aparente -- o sistema financeiro e sua incapacidade de financiamento de longo prazo --, ignorando as relações de propriedade e de poder que constituem a verdadeira essência do problema.

Esta confusão resulta do papel do sistema financeiro no padrão de financiamento. Como um dos elementos constitutivos de um padrão de financiamento, o sistema financeiro acaba cumprindo um papel da maior relevância, tanto no desenvolvimento como na ruptura do padrão de financiamento. Uma análise superficial do problema permite então a conclusão de que basta rearranjar o sistema financeiro para superar a crise.

A confusão/ilusão quanto ao papel do sistema financeiro inicia-se com a implantação da reforma fiscal e financeira de 1964/67 à qual é atribuída a criação das condições para a economia responder com um crescimento acelerado.

Na verdade, o PAEG permite um reordenamento institucional que, reforçando o velho padrão de financiamento da economia brasileira, aprofunda a dependência financeira, criando as condições para o crescimento acelerado. São a excepcional liquidez internacional e a forma como o Estado brasileiro a utiliza, financiando os mais diferentes setores, que definem o "milagre".

O sistema financeiro, moldado pelo PAEG, foi fundamental para este esquema de acumulação, porém não o define. Ele "serve" ao padrão de financiamento, reforçando suas

³⁷ Schwartzman usa este argumento em relação ao próprio II PND.

características básicas ao intermediar a liquidez que, vinda de fora, foi distribuída fartamente aos mais diferentes setores, referendando a relação básica existente entre os vários segmentos do capital privado nacional, o capital internacional e o Estado. A distribuição não só foi farta, como muitas vezes subsidiada ou até mesmo gratuita, com o custo sendo bancado pelo Estado, numa conta que só ficaria transparente muitos anos depois³⁸.

Durante o II PND a ilusão quanto ao papel do sistema financeiro vai ser reforçada, agora pelo seu lado negativo. Nesta fase, o circuito financeiro torna-se crescentemente um *locus* privilegiado de valorização da riqueza, atraindo recursos da esfera produtiva para a financeira especulativa. A exacerbação do movimento altamente especulativo que ficou conhecido como "ciranda financeira" permitiu a atribuição de todos os problemas da economia a este movimento, dificultando a compreensão de sua funcionalidade na manutenção do velho padrão de financiamento.

Neste período a necessidade de recursos externos cresce, tanto devido à necessidade de importações ampliada pelo II PND, a problemas na balança comercial decorrentes do choque do petróleo e da deterioração das relações de troca, como devido ao incremento dos custos financeiros do endividamento do período anterior. Mas, exatamente neste momento, os eventuais tomadores de recursos externos se retraem, apesar da continuidade das políticas de incentivo, obrigando as autoridades econômicas a usar crescentemente as empresas estatais como instrumento de captação de recursos externos. A retração dos tomadores de recursos externos é reflexo tanto da piora das condições de crédito internacional quanto da desaceleração da economia brasileira, que afeta a demanda de crédito em geral.

Paralelamente, com a queda no ritmo de crescimento da economia³⁹, o conseqüente declínio das expectativas de investimento e a aceleração da inflação, as massas de lucros das grandes empresas, até então dirigidas para o autofinanciamento, começam a dirigir-se para aplicações de prazos cada vez mais curtos e indexadas à correção monetária (ORTN), que até então havia acompanhado perfeitamente a inflação.

³⁸ A separação entre Orçamento Monetário e Orçamento Fiscal, a conta movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central, os resíduos das contas de financiamento da casa própria do SFH, os financiamentos do BNDE a juros altamente negativos, são alguns dos mecanismos através dos quais transferiam-se recursos estatais para o setor privado, muitas vezes com a intermediação do sistema financeiro, que se apropriava de parte deles.

³⁹ Para uma discussão da reversão cíclica pós-1974 ver Serra, José "Ciclos e mudanças estruturais na economia". In: Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello e Coutinho, Renata. *Desenvolvimento do capitalismo no Brasil*, vol. 1., 1983; Tavares, Maria da Conceição. *Ciclo e crise: O movimento recente da industrialização brasileira*. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978, mimeo. Para a discussão aqui presente é importante ressaltar a diferença, fundamental, entre a reversão cíclica que ocorre após 1974, dentro do padrão de financiamento, e o esgotamento do padrão, que só vai revelar-se na década de 80.

É assim que os títulos públicos, com risco nulo e a proteção da correção monetária contra a inflação, tornam-se um ativo financeiro de primeira, regulando a taxa de rentabilidade para todas as aplicações financeiras da economia.

Preocupado em fomentar a captação de recursos externos, o governo usa seus títulos para elevar o patamar geral de juros da economia, criando, desta forma, um circuito especulativo cujas consequências seriam dramáticas. Além de tornar-se um mecanismo de propagação inflacionária, este circuito especulativo minava a, ainda que precária, estrutura de intermediação financeira existente no país. Inviabilizavam-se as raras linhas de crédito, ainda que de curto prazo, que existiam na estrutura privada e sobrecarregava-se a pública, fragilizando o Estado, cuja capacidade de continuar cumprindo o papel de financiador da economia vê-se cada vez mais comprometida.

De um lado, as autoridades econômicas elevam as taxas de juros tentando "empurrar" empresas e bancos para o mercado financeiro internacional. De outro, preocupadas com a inflação e, ao mesmo tempo, para garantir as taxas de juros internas elevadas, absorvem a liquidez decorrente da entrada de recursos externos vendendo títulos públicos às taxas por elas elevadas, aumentando o volume de títulos em circulação e, conseqüentemente, seu custo de financiamento.

Some-se a isto a necessidade de vender títulos para financiar todo tipo de incentivos fiscais, isenções, reserva de mercado, insumos e tarifas públicas com preços defasados, além de créditos altamente subsidiados dados pelo subsistema financeiro público (BNDE, BNH, BB e outros) a alguns setores privilegiados (agricultura e exportação, entre outros) e ficará clara a perversidade do mecanismo criado: elevavam-se deliberadamente as taxas internas de juros para tornar mais atrativo o endividamento externo que, ao entrar, expandia a liquidez da economia, que deveria ser enxugada para garantir as taxas elevadas. Ao mesmo tempo, contraditoriamente, a liquidez era ampliada através dos subsídios fartamente distribuídos aos setores mais carentes ou com força política para pressionar, o que obrigava à venda de mais títulos públicos para financiar este esquema. Ou seja, o governo comprava dinheiro caro para emprestar barato, iniciando o processo de endividamento do setor público que levaria à sua falência juntamente com a ruptura do padrão de financiamento nacional.

Enquanto isso, alguns setores encontravam na ciranda financeira uma garantia de valorização de seu capital. O sistema financeiro cumpria um papel historicamente similar à política de valorização do café, a qual também implicou "socialização das perdas" ou transferência de recursos da sociedade para determinados setores privilegiados, mas que, ao fazê-lo, manteve

a renda agregada em elevação, dando sustentação ao crescimento da economia através de alguns setores e permitindo o ajustamento de outros setores, que de devedores passam a credores. Assiste-se a uma enorme concentração financeira que, além de ter permitido uma sustentação da economia, ao dar suporte a alguns setores mais atrasados, impede o rompimento político que sustentava o padrão de acumulação do país.

O resultado deste processo foi uma forte dolarização da estrutura passiva e ativa dos agentes econômicos. De um lado, as empresas privadas produtivas nacionais e estrangeiras, e especialmente o setor público, tornaram-se altamente endividados em dólar. De outro, a existência de um título público com cláusula de correção cambial (ORTN cambial) permitia aos agentes econômicos líquidos aplicações seguras e líquidas também em dólar.

Este processo, inicialmente lento, é acelerado em 1977 quando o governo, tentando controlar a inflação, muda a forma de cálculo da correção monetária (ORTN), que até então gozava de grande credibilidade. A correção monetária oficial deixa de estar totalmente atrelada ao Índice Geral de Preços calculado pela Fundação Getúlio Vargas e passa a ter um componente (20% do total) arbitrado pelo governo.

Como ressaltava Mendonça de Barros⁴⁰, este foi o primeiro golpe mortal na credibilidade das ORTNs como indexador confiável. A este seguir-se-iam outros, dados pelo ministro Delfim Netto com os "expurgos" na correção monetária, que levaram à sua substituição pela taxa de juros do Overnight na maioria dos contratos financeiros indexados. A esta altura, com sucessivos abalos na credibilidade dos mecanismos de indexação e com a inflação ascendente, vai se generalizando, até chegar às pessoas físicas, a prática de se aplicarem os recursos líquidos no Open Market, criando-se a ilusão de que a expansão monetária estava controlada quando, na verdade, a moeda estava sendo crescentemente "escondida" sob a forma de quase-moeda, no Open Market, com total liquidez e, ainda por cima, remuneração a taxas de juros positivas. Generalizados os mecanismos de indexação alternativos à correção monetária oficial, a taxa do Over e a taxa de câmbio, sobravam com os cruzeiros apenas os agentes econômicos sem poder de barganha na luta de defesa contra a inflação.

⁴⁰ Mendonça de Barros, Luiz Carlos. "A moeda indexada, uma experiência brasileira", op. cit.

A RUPTURA DO PADRÃO

O II PND explicita os limites do padrão de financiamento brasileiro. Sem intenção de mudar o padrão de industrialização e muito menos a forma de organização capitalista do país, propõe-se a completar a estrutura preexistente, mantendo os esquemas de acumulação dos grandes capitais baseados fundamentalmente em recursos públicos e/ou externos. O grande problema é que tanto uma fonte como outra começaram a apresentar problemas, até atingirem, ambas, seus limites. Além disso, não se propunha a eliminar os setores capitalistas atrasados os quais também sobreviviam às custas do Estado, pelo contrário, manteve todos os interesses existentes, sobrecarregando o Estado financeiramente, aumentando espetacularmente seus limites de atuação e provocando uma concentração de renda e de riqueza cada vez maior, mas dentro das estruturas preexistentes. Ou seja, sem viabilizar a construção de um novo padrão de financiamento.

Portanto, a tentativa de avaliar o II PND separadamente de sua forma de financiamento é metodologicamente incorreta. O II PND é implantado em cima de uma estrutura com limites impostos desde seu nascimento, fadada portanto a crises na medida em que é insuficiente para responder às necessidades de um processo de industrialização capitalista acoplado ao movimento internacional.

A grande questão é por que não se conseguiu montar uma estrutura de financiamento diferente, que garantisse a acumulação de capital mais estável no longo prazo. Esta questão, obviamente, é inseparável da discussão sobre a gênese do padrão de financiamento, na medida em que, como dissemos, seu processo de constituição e consolidação resulta, entre outros fatores, da forma de organização capitalista, do papel do Estado e do cenário internacional, que constituem-se mutuamente no processo de implantação de um determinado padrão de industrialização.

Em geral atribui-se a incapacidade da economia brasileira de alavancar seu financiamento de longo prazo à inflação e/ou à insuficiência de poupança interna do país. Quanto ao hiato de poupança, estudos de Davidoff e mesmo o de Schwartzman⁴¹ comprovam que este é um argumento falacioso, que grande parte de nosso endividamento externo foi especulativo, determinado muito mais pelas condições de oferta do que pela demanda por crédito. Não que isto seja uma verdade universal, que o país nunca terá necessidade de recursos externos para

⁴¹ Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. *Dívida externa e financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra*, op. cit.

suprir um hiato de poupança. Trata-se aqui de uma análise do passado, no qual o endividamento resultou muito mais de necessidades financeiras do que de carência de poupança interna.

Quanto ao papel da inflação no impedimento da formação de uma estrutura de financiamento de longo prazo, não se pode esquecer que, mesmo quando a inflação estava descendente, a correção monetária ainda era um mecanismo de seguro confiável e o país crescia a taxas elevadas, criando um clima de confiança generalizado, não se conseguiu que o setor privado assumisse os riscos intrínsecos a qualquer crédito de longo prazo. Sempre, na história econômica do país, este risco foi assumido pelo Estado, até chegar ao limite de sua desintegração.

Na verdade, a incapacidade de mobilização de recursos de longo prazo decorre de um problema político institucional, da forma de articulação do nosso grande capital, de seu compromisso, ou falta de, com o país, dos vínculos de nossa burguesia com o exterior, cuja especificidade decorre do caráter dependente e periférico da economia. Num processo que só se aprofundou com as transformações que vêm ocorrendo no mercado financeiro internacional, desde sempre a fragilidade da moeda nacional imprimiu uma dinâmica às relações dos detentores de capital com a economia nacional que pode ser considerada, no mínimo, como de "distanciamento crítico".

O padrão de financiamento é expressão da forma de organização capitalista, cuja constituição, no caso brasileiro, impossibilitou a formação de uma base financeira nacional, resultando uma carência crônica de financiamento de longo prazo e um inchaço especulativo do mercado financeiro.

O movimento de transnacionalização produtiva dos anos 50 e 60 e a farta liquidez internacional dos anos 70 criaram a ilusão de que a conexão internacional estabelecida pelo país juntamente com o Estado "moderno" que possuíamos haviam resolvido o problema de financiamento que, nos anos 80, revelou-se o principal problema do país. No momento em que as condições internacionais favoráveis se reverteram, o Estado perdeu a capacidade de amortecer os conflitos intracapitais e a crise eclodiu. Neste momento, o peso dos setores atrasados — até então sustentados pelo Estado, com um perverso mecanismo de socialização de custos que acabou transformando o Brasil em um dos países com pior distribuição de renda do mundo — torna-se insustentável. Também neste momento explicita-se a fragilidade do vínculo do grande capital, quer nacional, quer internacional, com o país. A relação sanguessuga estabelecida por estes setores com o Estado, somada à dificuldade em se romper

com velhos setores obsoletos que só sobrevivem às custas de transferências de recursos estatais, fragiliza-o ao ponto de ruptura, impossibilitando-o de qualquer atuação consistente e efetiva que permita a estabilização do processo inflacionário e, muito menos, a retomada de um crescimento sustentado.

É interessante a comparação deste processo brasileiro com o de outros países retardatários, como por exemplo Japão e Alemanha. A diferença é radical. Nestes países os grandes conglomerados financeiros, juntamente com a Sociedades Anônimas e o Estado, foram fundamentais para a centralização financeira na magnitude necessária, dadas as escalas mínimas impostas pelo padrão tecnológico que se impunha em escala mundial. No Brasil nunca se viabilizaram estes mecanismos de centralização financeira, apesar da tentativa do Estado de cumprir este papel como também o de coordenador e empresário. O tipo de organização capitalista que decorre deste fenômeno é específico, completamente diferente do de outros países como Japão ou Alemanha, ou mesmo de países como a Coreia, cujo papel do Estado também se destaca, porém na criação de condições para o fortalecimento do setor privado, na forma de conglomerados. No Brasil emerge um modelo tripartite: empresa privada nacional, internacional e estatal, todas sustentadas ou subvencionadas em larga escala pelo Estado, na medida em que a empresa privada nacional é familiar, unissetorial, sem articulação com os bancos e, conseqüentemente, sem capacidade de alavancagem financeira.

A empresa capitalista nacional organiza-se fragilmente. Sem conseguir condensar as dimensões produtiva, financeira e mercantil -- de forma a garantir capacidade de enfrentamento da concorrência e autonomia, nos moldes dos conglomerados japonês e alemão --, abre espaço para a estatização e a internacionalização.

Mais ainda, também diferentemente do de outros países, o processo de industrialização brasileiro se dá sem rupturas graves, com o acomodamento de diferentes interesses através da atuação do Estado. A sustentação dos setores atrasados, eliminados sumariamente em outros países, só foi possível graças a um momento de expansão do capitalismo internacional especialmente favorável, e teve um limite claro no momento de inversão da conjuntura internacional.

Por último, mas como sempre não menos importante, é preciso ressaltar que os analistas que atribuem o sucesso do II PND à complementação do setor de bens de produção com conseqüente fechamento da matriz de relações interindustriais ignoram que a implantação destes setores e mesmo os superávits comerciais dela decorrentes não foram suficientes para dar dinamismo a esta economia. Além do impasse fiscal-financeiro em que nos encontramos,

a verdadeira revolução tecnológica, produtiva e financeira por que tem passado o sistema internacional⁴² tornou nosso padrão de industrialização obsoleto e, o que é pior, sem nenhuma condição de reverter este quadro a partir "de suas próprias pernas". O II PND cristalizou a posição tecnológica atrasada do Brasil.

Hoje, talvez mais do que nunca, a nossa situação periférica dependente se manifesta. Infelizmente o II PND não só não rompeu com estes laços como talvez os tenha aprofundado.

⁴² Ver Capítulo III.

CAPÍTULO III REDESCOBRINDO A DEPENDÊNCIA

A década de 80 diferencia-se pela profundidade das transformações por que passou o capitalismo internacional, uma verdadeira revolução na medida em que suas bases tecnológica, produtiva, comercial e financeira sofreram mudanças radicais. Este processo, que vem sendo chamado de globalização, tem levado à integração dos mercados de bens, de serviços e de capital.

Gestadas nos anos 60 e 70, somente nos anos 80 revelou-se o alcance destas transformações. Porém, como ainda estão em curso, uma avaliação conclusiva de seu impacto é impossível. De concreto, pode-se afirmar que levaram a uma crescente interdependência das economias nacionais, criando uma verdadeira "unificação macroeconômica".

É cada vez mais pertinente a dúvida sobre a capacidade do Estado moderno -- sujeito político gestor da moeda e das economias nacionais --, de implementar políticas compensatórias com o mínimo de eficiência.

A integração, especialmente financeira, é um fato. Mas, até que ponto a dinâmica interna de cada país mantém alguma autonomia? Será que esta nova realidade é igual para todos os países? Este aumento da integração significa uma interdependência em escala mundial ou uma interdependência para alguns e maior dependência para outros?

Longe de estar imune ao processo de globalização, a conexão da economia brasileira com o capitalismo internacional -- conexão que viabilizou seu crescimento durante algumas décadas, fundada na condição da manutenção de determinadas bases, tecnológicas, produtivas, comerciais e financeiras -- perde sua sustentação.

O novo cenário que vem emergindo é fruto da reconstrução das economias européia e japonesa e do novo padrão de relação centro-periferia que se estabelece com alguns novos países industrializados, principalmente da Ásia. Como lembra Belluzzo,

"O fato é que o conjunto das relações comerciais, produtivas, tecnológicas e financeiras que nasceu do acordo de Bretton Woods e prosperou sob a liderança americana não resistiu ao próprio sucesso"¹.

Principalmente Japão e Alemanha, mas também alguns países da periferia, na Ásia, que se conectaram com o capitalismo internacional de forma diferenciada -- pelo menos em relação ao padrão tradicional de relações centro-periferia vigente até então --, mudam de *status* na divisão internacional do trabalho, passando, como diz Belluzzo, "à condição de parceiros/competidores", com uma participação mais significativa no comércio internacional de produtos industrializados. Como resultado, os déficits comerciais crescentes dos Estados Unidos inundam o mundo com dólares, enfraquecendo sua própria posição de emissor da moeda-padrão, mudando radicalmente o cenário do mercado financeiro internacional.

O contraponto entre o dinamismo das transformações que ocorreram em nível internacional e as dificuldades brasileiras é gritante, principalmente por serem faces de um mesmo processo. Não que o sistema internacional não sofresse percalços ou que tivesse um desempenho brilhante. Muito pelo contrário. Instabilidade financeira, volatilidade das taxas de juros, alternância de taxas de crescimento positivas com recessões (ainda que suaves), pressões inflacionárias e desemprego passaram a fazer parte do cotidiano internacional, compondo o cenário que surge com o fim da hegemonia americana nas bases acordadas em Bretton Woods. Porém, é um cenário em mutação, com novos desafios, novos atores. Ao contrário do Brasil, engessado pelas velhas estruturas que o impedem, por enquanto, sequer de estabilizar sua economia, quanto mais de construir uma nova conexão internacional dinâmica, se é que é possível separar os dois processos.

A NOVA DINÂMICA INTERNACIONAL

A profundidade e velocidade com que vêm ocorrendo transformações no sistema capitalista internacional têm dificultado a compreensão de seus novos contornos². Que o sistema capitalista é movido por inovações não é novidade. A novidade decorre justamente da

¹ Ver "Apresentação" de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo in Baer, Monica. *O runo perdido. A crise financeira do Estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

² Tavares, Maria da Conceição e Fiori, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

velocidade e profundidade com que estas vêm ocorrendo. Assiste-se a uma verdadeira revolução tecnológica que inaugurou um novo estilo de desenvolvimento, baseado em novas formas de produção e administração, no qual

"o motor da acumulação está centrado na inovação sistêmica e não mais no lançamento de novos blocos de investimento"³.

Trata-se agora da difusão acelerada e simultânea de inovações técnicas, organizacionais e financeiras que perpassam todos os meandros do sistema, se auto-estimulando e reforçando mutuamente sob a influência de um novo paradigma tecnológico baseado na aplicação da microeletrônica nos mais diferentes ramos, segmentos e setores, da indústria e dos serviços, levando a uma reestruturação das estruturas produtivas e da divisão internacional do trabalho com consequências brutais, porém ainda não óbvias, tanto para as relações entre os países que estão no centro destas transformações como entre estes e os países da "velha" periferia.

Em menos de vinte anos as bases materiais do mundo se transformaram. Isto só foi possível pela infra-estrutura fornecida pelo desenvolvimento de tecnologias de informação (microeletrônica, informática, telecomunicações) em torno das quais uma enorme gama de descobertas e aplicações foram surgindo (biotecnologia, novos materiais, laser, energias renováveis etc.), permitindo a transformação da economia mundial em um espaço único de produção e troca.

Vem surgindo uma nova economia, a qual Castells⁴ chama de "economia da informação", e cuja fonte de produtividade e de crescimento econômico é cada vez mais dependente de aplicações de ciência e tecnologia e da qualidade de informação e gerência no processo de produção, consumo, distribuição e comércio. Quanto mais complexa e produtiva uma economia, maior o papel de novos conhecimentos e informações aplicados à produção no crescimento da produtividade *vis-à-vis* a pura adição de capital e trabalho. A qualidade da informação e a eficiência em adquiri-la e processá-la tornaram-se fatores estratégicos para a competitividade e produtividade tanto das firmas quanto das regiões e países.

³ Coatinho, Luciano G. e Suzigan, Wilson (coords.). Relatório síntese do projeto "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação Tecnológica". Campinas: IE/Unicamp, 1991.

⁴ Castells, Manuel. "The informational economy, the new international division of labour and the socialist project". Texto apresentado no Seminário sobre Socialismo e a Economia, organizado pela revista internacional *Socialism of the Future*, Sevilla, 14-16 de dezembro de 1990; ver também Drucker, Peter F. "As mudanças na economia mundial". *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, n° 3, dezembro/janeiro/fevereiro, 1992/93; World Bank. *Global economic prospects and the developing countries*. Washington, D. C.: World Bank, May 1991.

A organização da atividade econômica se baseia crescentemente no processamento de grande quantidade de informação que permite a superação de obstáculos ao crescimento da produtividade do trabalho. Existe um movimento da produção material para processos de informação, cujas atividades estão crescendo enquanto proporção do PIB, assim como a proporção da população empregada nestas atividades. A lucratividade e o dinamismo dos sistemas industriais avançados passam a estar diretamente vinculadas à diversificação e ao grau de integração do complexo eletrônico dentro da estrutura industrial que permite uma maior

"internalização de relações interativas de insumo-produto com elevado impacto dinamizador endógeno".

Mais ainda,

"a crescente aproximação da base técnica do sistema de bens de capital à base microeletrônica do complexo eletrônico tende a fundir estes dois relevantes complexos num grande complexo eletrônico-mecatrônico"⁵.

Esta nova economia é uma economia global, na qual capital, produção, gerência, mercados de trabalho, informação e tecnologia estão organizados transversalmente às fronteiras nacionais. As unidades de contabilidade econômica e os marcos de referência para estratégias não podem mais ser as economias nacionais. Multiplicam-se as firmas "globais" que definem, a partir da estruturação de sofisticadas redes informatizadas à escala planetária, suas estratégias de investimento, a gestão de seus meios de produção, a concepção e comercialização de seus produtos. Com isso, em alguns setores -- como, por exemplo automobilístico, farmacêutico, informática, eletrônica de consumo e cosméticos, além de aeronáutica e alguns segmentos de bens de capital de reduzido mercado mundial --, assiste-se a um processo de concentração da concorrência mundial em poucas empresas⁶.

A competição é global e não só para as grandes corporações multinacionais, mas também para as pequenas e médias empresas que se conectam direta ou indiretamente ao mercado mundial através de suas ligações com as redes que as relacionam com as grandes firmas.

⁵ Coutinho, Luciano G. e Suzigan, Wilson (coords.). Relatório síntese do projeto "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria...", op. cit.

⁶ Castells, Manuel. "The informational economy, the new international division of labour and the socialist project", op. cit.

Mais que internacionalização, processo já antigo, o movimento atual é de globalização, com interpenetração das atividades econômicas e economias nacionais a tal ponto que a lógica territorial dos Estados se encontra desestabilizada e alguns de seus instrumentos de ação tradicionais tornaram-se obsoletos.

No âmbito dos processos de produção os impactos da nova onda tecnológica também são enormes. A difusão generalizada de mecanismos digitalizados (dirigidos por computadores dedicados), capazes de programar o processo de automação ou parte dele, é um avanço em relação à automação repetitiva e não programável, permitindo a otimização dos fluxos de produção tanto nos processos contínuos de produção quanto nos processos de automação fragmentada e nos processos de produção manufatureira artesanal. Como resultado surge uma crescente flexibilidade da produção que, desta forma, pode responder à necessidade dos oligopólios de competir melhorando e diferenciando seus produtos. A flexibilização permite a produção sob encomenda sem perda de economias de escala ou seja, viabiliza uma maior interação entre usuários e produtores.

De uma produção estandardizada em massa, passa-se para uma produção sob encomenda, flexível, e de grandes organizações verticalmente integradas, para uma desintegração vertical com formação de redes horizontais entre unidades econômicas. Como realça Castells, esta transformação organizacional vai além do tamanho da firma e "não contradiz a tendência fundamental em direção à concentração do poder econômico em poucos conglomerados". O novo lema é "descentralização e flexibilidade", tanto em termos da estrutura interna das grandes corporações quanto em sua relação com uma rede de firmas auxiliares.

No âmbito dos processos de trabalho as transformações⁷ não são menores, na medida em que

"a introdução da programação flexível em lugar da rígida exige a participação direta da força de trabalho na condução do processo para operar e reprogramar os ajustamentos necessários do equipamento"⁸.

Passa a ser fundamental uma compreensão global do processo produtivo, um nível de qualificação

⁷ Lipietz, Alain. "As relações capital/trabalho no limiar do século XXI". *Ensaio FEE*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heusen, ano 12, nº 1, 1991.

⁸ Coutinho, Luciano G. e Suzigan, Wilson (coords.), Relatório síntese do projeto "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria...", op. cit.

"amplo e polivalente [...] com conhecimentos tácitos não codificáveis e um mínimo de raciocínio abstrato"⁹.

Ou seja, aumenta significativamente a necessidade de se investir em treinamento e qualificação. Mais ainda, os novos processos de trabalho implicam

"menor distância hierárquica entre a gerência, os operários e a engenharia"

provocando um afastamento

"do paradigma taylorista-fordista no qual a divisão banalizada, fragmentária e repetitiva de tarefas é levada ao limite em direção a um processo em que a força de trabalho interage de forma criativa"¹⁰.

Além da necessidade de a engenharia interagir com a força de trabalho, a capacidade de coordenação entre o fluxo do processo fabril, o marketing, a comercialização, as finanças, o desenho e desenvolvimento passa a ser decisiva, assim como é necessária maior interação entre fornecedores e redes de distribuição.

As novas formas flexíveis de produção impõem transformações nas estruturas e estratégias empresariais. O desenvolvimento das telecomunicações possibilita a formação de redes internas para informar e controlar reduzindo as deseconomias de tamanho organizacional. A possibilidade de montar redes internas computadorizadas para centralizar a gestão, vendas, compras, estoques, finanças, produção, tudo em tempo real, permite e/ou exige o estabelecimento de novas relações com fornecedores, clientes, prestadores de serviços, institutos de pesquisa, universidades e concorrentes, levando a novos arranjos que implicam descentralização regional e, ao mesmo tempo, a criação de centros globais para finanças, pesquisa e desenvolvimento, processamento de dados etc.

Emergem deste processo novas bases de competitividade cada vez mais calcadas em relações sistêmicas.

"[...] inovação privada flui com maior dinamismo nas economias onde existe interação entre empresa privada e instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada e entre centros das empresas entre si [...] competitividade depende cada vez mais de

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

estratégias deliberadas privadas e públicas de investimento em inovação e não de fatores e recursos"¹¹.

As vantagens comparativas passaram a depender da capacidade de inovar produtos e processos, para o que é fundamental a interação entre empresas e entre elas e centros de pesquisa.

Mais ainda, a atual revolução tecnológica vem acarretando custos crescentes, com riscos cada vez maiores, o que tem provocado mudanças também nas formas de organização e concorrência oligopolista, com a formação de alianças tecnológicas entre empresas e entre países.

A atual complexidade e intensidade das ciências acarretam a necessidade de investimentos maciços tanto em recursos humanos como em pesquisa e desenvolvimento, atingindo, em muitos casos, tal monta, que tornaram-se inviáveis até para as grandes companhias. São atualmente uma das grandes barreiras à entrada, o "epicentro da competição", como diz Ernst¹², juntamente com outras formas de investimento intangível (pesquisa e desenvolvimento, educação, treinamento, manutenção e desenvolvimento de *software*) e o acesso às redes internacionais de produtores, fornecedores e consumidores.

Surge assim um novo cenário de competição, no qual, para os serviços de suporte básico (pesquisa e desenvolvimento) e para os insumos intermediários proliferam os acordos de cooperação, os projetos conjuntos, os consórcios de pesquisa, as *joint-ventures*, enquanto para o estágio final do produto a disputa se acirra. Formam-se redes de tecnologia entre as grandes corporações cujo acesso é restrito. São, segundo Ernst, estas redes internacionais privadas de tecnologia a característica mais importante do atual processo de globalização. Altamente concentradas espacialmente, com 90% dos seus arranjos realizados entre companhias cujas bases são os cinco maiores países desenvolvidos, elas relacionam-se com a aquisição e o compartilhamento do desenho de produto, da produção de tecnologia, do conhecimento científico e da competência organizacional¹³.

¹¹ Ibidem.

¹² Ernst, Dieter. *The new competitive environment and the international technology system – The challenge for the industrial latecomers*. Senior Research Associate. LAREA/CEREM, Université Paris-X e Consultor da UNCTAD, Geneva, mimeo.

¹³ Ibidem.

As implicações desta nova dinâmica internacional para os países em desenvolvimento são dramáticas.

Assumindo que o percurso percorrido pelos países capitalistas centrais em seu processo de industrialização lhes era impossível, acreditou-se até há muito pouco tempo que a alternativa era o processo de substituição de importações que havia permitido a industrialização de vários países da América Latina e, supunha-se, se aprofundado, lhes garantiria a continuidade da dinâmica de crescimento.

Nos anos 80, quando a América Latina em peso entrou em crise, imputou-se a inflexão das taxas de crescimento à crise da dívida externa e continuou-se acreditando na irreversibilidade do processo de industrialização através da substituição de importações.

O grande erro de diagnóstico -- que levou à ilusão de que o processo de substituição de importações era, apesar de eventuais percalços, um processo dinâmico que os levaria a alcançar os países desenvolvidos --, foi a inobservância da especificidade e, mais do que tudo, do dinamismo das relações internacionais nas quais se assentavam as bases do processo.

O processo de substituição de importações iniciado na América Latina nos anos 50 viabilizou-se através da transferência de investimentos e de tecnologia. O grande veículo desta transferência foram as empresas multinacionais que, tendo consolidado sua expansão nos países centrais, desdobraram-se em direção à periferia, deslocando, através de investimentos diretos, réplicas de suas plantas industriais para os países então chamados de subdesenvolvidos¹⁴.

Com grandes volumes de capitais acumulados, pressionadas pela concorrência interna e contando com uma estabilidade atualmente inimaginável das instituições financeiras internacionais, as empresas nada mais faziam do que atuar segundo o padrão de competição adequado ao paradigma tecnológico em vigor e historicamente determinado por um conjunto de fatores, de ordem financeira e monetária e relacionados com as estruturas de oferta e produção¹⁵.

¹⁴ Fajnzylber, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1983; "A empresa internacional na industrialização da América Latina". In: Serra, José (coord.). *América Latina – Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

¹⁵ Chesnais, François. "International patterns of foreign direct investment in the 1990's: Underlying causes and implications for developing countries". Texto preparado para a conferência sobre "Dynamics of International Markets and Trade Policy for Development", patrocinada por ICI/UNCTAD/CEPAL, Cidade do México, julho de 1991.

Do ponto de vista monetário-financeiro, o cenário internacional caracterizava-se pelo arranjo institucional recém-criado pelo acordo de Bretton Woods em 1944. Com taxas de câmbio fixas, o risco de câmbio era neutralizado, permitindo ao dólar reinar como meio de pagamento internacional e "forma superior de liquidez". A imprevisibilidade provocada por substituições bruscas de ativos financeiros expressos em diferentes divisas ainda não ameaçava a estabilidade financeira internacional nem distorcia a alocação microeconômica de recursos¹⁶.

As armadilhas e ambiguidades do sistema montado em Bretton Woods ainda estavam por aparecer. Enquanto isso, as reservas em ouro acumuladas nos Estados Unidos garantiam o poder discricionário deste país de regular a oferta de reservas internacionais e, mais do que tudo, garantia o papel do dólar como "moeda chave" que possuía uma

"capacidade reguladora ao desenvolver esquema de divisão internacional de trabalho no qual ela adquire seu estatuto hegemônico, por difundir o modo de crescimento do país emissor enquanto ele dispõe de condições técnicas e sociais de produção mais avançadas que outros"¹⁷.

Era um mundo no qual o movimento internacional de capitais restringia-se quase que exclusivamente ao financiamento dos balanços de pagamentos, controlados estritamente pelas autoridades monetárias através das reservas oficiais. Com uma capacidade de criação de liquidez restrita, o sistema bancário permanecia coadjuvante da atividade industrial e longe dos movimentos especulativos de curto prazo que agora caracterizam o mercado financeiro internacional.

Motor da industrialização e internacionalização nos anos 50, os investimentos externos diretos, no início, eram realizados fundamentalmente pelas corporações americanas que encontravam no investimento realizado no estrangeiro "soluções" para a sua própria concorrência interna. Como ressalta Chesnais,

"Neste período, a orientação geográfica e industrial dos investimentos diretos era moldada por padrões de comportamento das empresas que só podem ser entendidos no contexto das estruturas internas de oferta e de mercado americanas, representando basicamente a extensão internacional da rivalidade oligopolista interna americana"¹⁸.

¹⁶ Aglietta, M. *La fin de devises clés*. Paris: Éditions La Découverte, 1986.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Chesnais, François. "International patterns of foreign direct investment in the 1990's", op. cit.

Tratava-se da exportação do "paradigma fordista", cujas características principais -- altos níveis de mecanização, grande divisão de trabalho entre e dentro das firmas, especialização do trabalho, simplificação de funções permitindo a utilização de mão-de-obra pouco ou nada especializada, lucratividade garantida em produção de alta escala e produtos estandardizados, dependência de mercados grandes, estáveis e crescentes¹⁹ -- tornavam-no facilmente transferível e, mais ainda, empurravam-no para os países periféricos nos quais a existência de mão-de-obra barata abundante era simultânea a um mercado consumidor diferenciado, de alta renda.

Enquanto no pré-II Guerra Mundial os investimentos diretos estrangeiros dirigiam-se fundamentalmente para mineração, agricultura e, em menor grau, para bens públicos, nos anos 50 e 60, os investimentos foram para manufaturados, nos países grandes nos quais existia farta matéria-prima e mercados internos bem protegidos. Investimento direto e transferência tecnológica caminhavam juntos.

Agora, com o surgimento e expansão de um novo paradigma tecnológico, de organização industrial e de gerência do trabalho, a difusão de tecnologia no novo cenário mundial encontra barreiras que amplificam as dificuldades para os países atrasados. E, piorando o quadro, mudaram tanto as condições de comércio, com aumento do protecionismo, quanto as dos fluxos financeiros internacionais.

As inovações tecnológicas tornaram-se armas poderosas de competição e, conseqüentemente, sua disponibilidade para aquisição está restrita. A alternativa, o desenvolvimento de tecnologia própria, é ainda mais difícil. Além do alto custo, depende de condições sistêmicas inexistentes nos países periféricos. O que era antes um atrativo -- grande desigualdade na distribuição de renda e baixo nível de educação, que garantiam uma mão-de-obra farta, barata e desorganizada -- passou a ser um empecilho. Com as novas tecnologias, principalmente a automação, a mão-de-obra barata deixou de ser uma vantagem comparativa. Pelo contrário, agora necessita-se de uma mão-de-obra qualificada, cérebros e uma estrutura organizacional difícilmente encontráveis na maior parte dos países.

¹⁹ Ibidem. Além destas características Chesnais destaca outros traços do fordismo: a concentração e centralização de capital com emergência de grandes firmas e situações confortáveis de oligopólios domésticos; um prêmio para a integração vertical, e mais tarde para a horizontal, através de aquisições e fusões, ou seja, para imensas hierarquias; políticas agressivas das grandes firmas em relação aos fornecedores e subcontratados; costume de ter grandes estoques de matérias-primas, componentes e partes (contra greves e defeitos) e, em quantidade menor, bens finais; um prêmio para P&D e tecnologia desenvolvidas internamente; propensão para inovações de produto em geral superficiais, apoiadas por grandes gastos em propaganda.

"A mudança no paradigma tecnológico modificou os parâmetros de transferência de tecnologia internacional e tornou o crescimento industrial endógeno dependente em um nível muito mais alto do que no período anterior (1960/1975) de fatores que o capital estrangeiro não pode e não vai trazer ou construir em outros países e que precisam ser criados/construídos internamente"²⁰.

No novo cenário internacional, investimentos externos diretos e transferência de tecnologia continuam umbilicalmente ligados. O investimento externo direto realizado pelas grandes empresas ainda é um dos canais mais importantes de transferência internacional de tecnologia, cuja geração, em grande medida, também é realizada por elas. Porém, não só a geração como também a difusão desta tecnologia através dos investimentos diretos dão-se com padrões de comportamento completamente diferentes dos das décadas de 50 e 60, quando viabilizaram o processo de industrialização de vários países da periferia.

Dada a importância dos investimentos externos diretos na dinâmica capitalista internacional, sua análise é reveladora de certas tendências internacionais²¹. O relatório das Nações Unidas sobre investimento externo direto é extremamente esclarecedor quanto a estas tendências, especialmente com relação à nova divisão internacional do trabalho que vem se gestando e seu impacto sobre os países em desenvolvimento²².

O crescimento dos fluxos de investimento direto tem sido colossal. Os números mostram que não só houve uma retomada como seu papel nas relações econômicas internacionais intensificou-se: cresceram 29% ao ano em média desde 1983, três vezes mais do que as exportações e quatro vezes mais que o produto mundial.

Juntamente com seu crescimento, atualmente uma das características mais importantes dos investimentos diretos externos é a mudança na direção de seus fluxos. A direção mudou da América Latina para a Ásia e os países desenvolvidos. Os dados são eloquentes: os investimentos diretos para países desenvolvidos cresceram a uma taxa anual de 46% entre 1985 e 1989, passando a fatia dos desenvolvidos nos fluxos mundiais de 75% em 1980/1984

²⁰ Ibidem.

²¹ Fritsch, Winston. *Latin America in a changing global environment*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica-RJ, fevereiro 1991 (Texto para Discussão n° 256); Idem e Franco, Gustavo H. B. *Investimento direto: Tendências globais e perspectivas para o Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica-RJ, Texto para Discussão, n° 195, junho 1988; United Nations. *The triad in foreign direct investment. World Investment Report 1991*. New York: United Nations, July 1991.

²² Dados de United Nations. *World Investment Report 1991*, op. cit.

para 81% em 1985/1989; os cinco países mais ricos (com exceção do Japão) estão entre os que mais receberam (57%) nos anos 80.

É nítida a queda da participação dos países em desenvolvimento na divisão destes recursos. O investimento direto para fora dos desenvolvidos cresceu a uma taxa menor, de 38% ao ano entre 1985/1989, implicando uma queda de sua participação no total mundial de 25% para 19% entre 1980/84 e 1985/89. Além de marginalizados, com a queda de sua participação no total, os países em desenvolvimento sofrem os efeitos da concentração dos investimentos diretos em apenas dez países os quais receberam três quartos do total que coube a esses países.

Na Ásia o crescimento foi de 37% ao ano entre 1985/89, tendo pela primeira vez ultrapassado a América Latina e o Caribe como a região que mais recebe dentre as em desenvolvimento, passando de 37% para 48% e chegando a receber em 1988/89 mais da metade de todo o fluxo de investimento direto para países em desenvolvimento.

A América Latina caiu de 12% para 7% no total mundial e de 49% para 38% dentre os em desenvolvimento. A participação do investimento direto na formação bruta de capital declinou para a metade entre 1985 e 1987²³.

Esta guinada na direção dos investimentos diretos reflete as novas estratégias de crescimento das empresas transnacionais, resultantes de seus novos padrões de competição. Os investimentos têm sido realizados "intra tríade" ou seja, entre Japão, EUA e Comunidade Econômica Européia, países que no fim da década de 80 receberam 80% tanto dos fluxos como dos estoques de investimento direto.

O desempenho japonês, primeiro como exportador e, na década de 80, emergindo como um grande investidor externo, tem um papel importante na explicação destes processos²⁴.

Chesnais atribui a emergência do oligopólio global à entrada triunfal das grandes empresas japonesas como principais atores, atacando o que ele chama de "convenções não escritas da fase prévia de expansão oligopólica internacional", obrigando as empresas européias e americanas a contra-atacar. As prioridades de investimento das empresas transnacionais teriam passado a ser moldadas pela necessidade de competir com as firmas japonesas, obrigando-as a se adaptarem às novas formas de organização industrial e gerência do trabalho

²³ Idem.

²⁴ As empresas transnacionais japonesas aumentaram em 62% ao ano seus investimentos externos entre 1985 e 1989.

por elas introduzidas, somada à necessidade de adaptação às novas tecnologias que, coincidentemente, surgiam na mesma época.

Tanto uma como a outra -- adaptação às novas formas de organização industrial e do trabalho e desenvolvimento e adaptação às novas tecnologias -- estariam, para Chesnais, levando à concentração dos recursos das empresas nos países capitalistas avançados. Sua idéia é corroborada pelos dados das Nações Unidas que mostram que uma parte importante dos investimentos intra tríade referem-se a fusões e aquisições, realizadas pelas empresas transnacionais para ter acesso à tecnologia desenvolvida por outras firmas, como forma de amortizar o brutal aumento do custo da pesquisa tecnológica.

O crescimento dos investimentos externos diretos na Ásia é explicado, em parte, pela entrada de Singapura, Hong Kong e Taiwan no grupo dos investidores, além, obviamente, do Japão. Seus superávits comerciais associados à valorização de suas moedas, ao aumento nos seus custos de produção internos e ao protecionismo crescente em seus mercados de exportação levaram-nos a tornarem-se investidores.

Mais do que tudo, a entrada do Japão e alguns NICs asiáticos no clube dos investidores externos revela uma das importantes tendências atuais, a regionalização da economia mundial, com a construção de redes regionais de empresas transnacionais através do investimento externo intra-regional. Estas redes regionais servem ao mercado local e regional e ainda, além de vender para a Europa e Estados Unidos, são fornecedoras a baixo custo para outras filiais na tríade.

Analisando esta tendência, o relatório das Nações Unidas conclui:

"A interação de muitas variáveis -- emergência da Comunidade Européia e Japão como membros-chave da tríade, abertura da Europa Central e do Leste para o investimento estrangeiro, esforços das transnacionais de alcançar fatias globais de mercado, políticas de integração regional -- parece levar a um modelo no qual elos geográficos e políticos com os países-sede, mais vantagens locacionais do país hospedeiro, estão emergindo como os determinantes-chave na divisão global do investimento direto"²⁵.

Ou seja, como o próprio relatório explicita mais à frente, a capacidade dos governos nacionais de implementarem políticas para atrair novos investimentos diretos é muito

²⁵ United Nations. *World Investment Report 1991*, op. cit.

limitada. Ou existem uma proximidade geográfica reforçada por laços históricos e culturais e condições econômicas especiais, como por exemplo um mercado interno e/ou regional significativo, ou o país simplesmente não é de interesse e ficará marginalizado dos fluxos de investimento direto, como crescentemente tem ocorrido com a América Latina.

No caso dos principais NICs asiáticos, Coreia e Taiwan, sua grande virada, que criou as condições para tornarem-se atrativos, deu-se antes da década de 80, quando a estrutura básica do paradigma tecnológico e organizacional permaneceu constante e o sistema tecnológico internacional permitia a compra de tecnologia estrangeira. Mais ainda, estes países contaram com um acesso à poupança e investimento externo e defrontaram-se com um comércio internacional ainda aberto o suficiente para permitir que exportassem produtos industrializados para mercados-chave da OCDE²⁶.

Assim, apesar de sua industrialização tardia, quando nos anos 80 emerge o novo paradigma tecnológico-organizacional, estes países já possuíam tanto uma estrutura interna como relações privilegiadas com o sistema internacional que lhes permitiram inserir-se dinamicamente no novo cenário²⁷.

Agora, com as novas tecnologias e as novas formas de competição que delas derivam, é extremamente difícil reproduzir as experiências dos NICs asiáticos.

Sem contar com os investimentos externos diretos das empresas transnacionais e sem bases de acumulação de capital próprias suficientes, os países em desenvolvimento teriam como alternativa recorrer ao mercado creditício internacional para o financiamento dos investimentos de longo prazo de que necessitam para voltarem a tornar-se atrativos.

Assim como os investimentos externos diretos foram a grande fonte de financiamento da América Latina nos anos 50 e 60 (juntamente, nos anos 60, com os créditos de organismos oficiais de ajuda, principalmente americanos), na década de 70 o grosso do financiamento deu-se através de empréstimos realizados por grandes bancos internacionais.

Entretanto, esta possibilidade também está altamente limitada, dadas as transformações que ocorreram no sistema financeiro internacional na década de 80, tão profundas ou mais que nos padrões de investimento direto externo. Tanto um como outro -- investimento direto e empréstimos de longo prazo -- ocorreram em determinados contextos históricos do

²⁶ Ernst, Dieter. *The new competitive environment and the international technology system*, op. cit.

²⁷ Ver Capítulo IV.

desenvolvimento capitalista internacional e, a menos que novas transformações ocorram, deixaram de ser alternativas.

A partir de meados da década de 60, vários fatores estimularam um processo de internacionalização das transações financeiras, com o aumento do número de instituições operando em escala mundial e em euromoedas²⁸.

Graças às políticas restritivas ao fluxo de capital para o exterior adotadas pelo governo americano com a intenção de reduzir seu déficit do Balanço de Pagamentos, os bancos americanos incrementaram suas operações com este mercado através de suas agências no exterior, obrigando os bancos japoneses e europeus a segui-los.

Assim, a forte concorrência bancária internacional, o crescimento do comércio e dos investimentos diretos das empresas multinacionais, os avanços nas possibilidades de transporte e comunicação e, talvez mais do que tudo, a própria dinâmica do euromercado que, num processo contínuo e autocumulativo, foi criando inovações financeiras e diversificando as possibilidades de serviços bancários, levaram a um rápido e intenso desenvolvimento das atividades bancárias internacionais.

Na década de 70 o sistema financeiro internacional passa por um novo impulso com a incorporação dos países em desenvolvimento aos fluxos de crédito privado. Mais do que incorporados, esses países passam a ser os principais receptores destes créditos que os financiam abundantemente.

Ao contrário do que se supõe, esta fartura de crédito internacional que inundou os países em desenvolvimento na década de 70 não pode ser atribuída à alta dos preços do petróleo²⁹. Os superávits da OPEP não provocaram um aumento da liquidez internacional mas sim uma redistribuição desta liquidez. Como lembra Lara Resende,

"a existência de superávits da OPEP não garante que os fundos sejam canalizados para os países deficitários. [...] Como o financiamento dos países deficitários não é feito diretamente pelos países superavitários, a condição necessária e suficiente para garantir a disponibilidade de crédito é que os grandes bancos do sistema financeiro

²⁸ Para uma descrição detalhada deste processo e seus instrumentos e mecanismos ver Leal Ferreira, Carlos Kawall e Penido de Freitas, Maria Cristina. *Mercado internacional de crédito e inovações financeiras*. São Paulo: IESP-Fundap. Estudos de Economia do Setor Público; e Baer, Monica. "Mudanças e tendências dos mercados financeiros internacionais na década de 80". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, nº 18, jul/dez 1990.

²⁹ Watkins, Alfred J. "Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros". *Revista de la Cepal*. Santiago de Chile, nº 37, abril 1989.

internacional sejam capazes de atrair os fundos e estejam dispostos a aumentar os créditos internacionais em suas carteiras³⁰.

Também ao contrário do que se supõe, não foram os atrativos dos países em desenvolvimento (naturais ou resultantes de políticas específicas) que condicionaram os fluxos de crédito internacional para estes países. Como lembra Monica Baer:

"independentemente dos motivos internos que levaram cada um dos países em desenvolvimento a captar recursos externos nos anos 70, o acesso relativamente fácil ao mercado financeiro internacional privado foi um condicionante externo básico e comum a todos eles e que não pode ser dissociado da crise e reestruturação produtiva dos países centrais"³¹.

Foi a queda na demanda de crédito por parte dos países desenvolvidos após 1973 o fator determinante na facilidade com que os países em desenvolvimento tiveram acesso ao crédito internacional. Preocupados com sua própria reestruturação, os países centrais implementam políticas voltadas para a racionalização de sua produção, diminuindo sua necessidade de recursos para investimento³². Sem tomadores nos países desenvolvidos, a falta de opções de rentabilidade e risco melhores levou os grandes bancos internacionais a canalizarem seus créditos para os países em desenvolvimento³³.

Estas duas idéias errôneas permearam durante muito tempo as análises sobre o endividamento externo dos países em desenvolvimento e a falta de sua compreensão continua contribuindo para a ilusão de que o retorno ao crédito privado internacional é uma opção para estes países, bastando para isso que adotem as políticas "certas" para atrair novamente o capital internacional na forma de empréstimos de longo prazo.

A ruptura deste mercado internacional de crédito no início da década de 80 é uma história conhecida. Os mecanismos financeiros desenvolvidos na década de 70, considerados como a primeira fase do processo de globalização financeira que se completará na década de 80,

³⁰ Resende, André Lara. "A ruptura do mercado internacional de crédito". In: Arida, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural. O Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

³¹ Ver Baer, Monica. *O ruído perdido*, op. cit.

³² Fröbel, Folker. "Política económica en la crisis -- Algunas observaciones desde la perspectiva de los países industrializados". In: Minian, Isaac (ed.). *Transnacionalización y periferia semindustrializada I*. Libros del CIDE, 1983.

³³ Baer, Monica, *O ruído perdido*, op. cit.

permitiram a sustentação da demanda global e, com isso, o crescimento da economia mundial. Junto com o crescimento, entretanto, assistiu-se a um aumento dos preços das matérias-primas e a uma desvalorização do dólar com consequente elevação da inflação nos EUA, combatida pelo governo americano com uma política fortemente recessiva. Preocupado apenas com o controle da oferta de moeda, e com um déficit orçamentário crescente para financiar, o governo norte-americano passa a vender seus títulos agressivamente, sem preocupação com suas taxas de juros que elevam-se puxando todas as demais, tanto as privadas internas quanto a dos países europeus, cujos bancos centrais vêem-se obrigados a seguir a política restritiva americana, sob pena de, caso não o fizessem, assistirem à desvalorização de suas moedas frente ao dólar devido ao fluxo de capitais que se dirigiria para os EUA.

Suas consequências, entretanto, foram maiores do que se supõe. No caso brasileiro, e de muitos outros países da América Latina, muito mais dramático do que os dez anos que o país ficou estagnado, beirando um processo hiperinflacionário, é o padrão de conexão internacional que foi se estabelecendo nesse período, de uma perversidade dolorosa³⁴. Sem dúvida, os anos de negociação da dívida externa foram extremamente difíceis para estas economias em geral, para não dizer terríveis do ponto de vista social. Porém, existiu durante o tempo todo a ilusão de que, resolvido este problema -- quer, para alguns, através de uma renegociação da dívida externa ou, para outros, através de uma moratória unilateral --, o país voltaria a crescer³⁵.

O ponto nevrálgico, poucas vezes reconhecido, é que a mudança no sistema financeiro internacional nesse período foi radical -- cresceu, intensificou suas relações, sofreu um processo de desregulamentação e globalização e amplificou sua capacidade de criação de novos instrumentos financeiros --, não estando disponíveis nesta nova dinâmica formas de financiamento compatíveis com as necessidades brasileiras e de vários outros países em desenvolvimento em situação semelhante. Não que não existam fluxos de capital se dirigindo para estes países. Pelo contrário, vários países da América Latina têm recebido fluxos importantes de capital. O problema é que capital é esse, para onde se dirige, qual a sua dinâmica e, fundamentalmente, qual o seu impacto nas economias destes países.

As transformações ocorridas no sistema financeiro internacional durante a década de 80 resultaram de uma conjunção de múltiplos fatores entre os quais se destaca a já referida

³⁴ Kurz, Robert. *O colapso da modernização (da derrocada do socialismo de caserna à crise econômica mundial)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

³⁵ Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. *O senhor e o unicórnio -- A economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

política recessiva implementada pelo governo americano em 1981/1982, que, além de provocar a intensificação das flutuações das taxas de juros e câmbio, aumentando a instabilidade geral do sistema, abalou os bancos comerciais privados americanos, grandes responsáveis pelas correntes internacionais de capital nos anos 70.

Fragilizados -- com seus principais clientes em dificuldades devido à elevação das taxas de juros, e os seus grandes depositantes, preocupados com o impacto da crise dos países em desenvolvimento sobre os ativos bancários, procurando outras opções para suas aplicações --, os bancos comerciais americanos aumentam seus *spreads*, além de serem obrigados pelo Federal Reserve a cumprir normas mais estritas sobre capital próprio mínimo e reservas de contingência. Inicia-se assim, em resposta a este aumento nos custos dos recursos do sistema bancário, um processo de desintermediação financeira e procura de novos instrumentos financeiros, estimulados além do mais pela instabilidade decorrente das flutuações nas taxas de câmbio e juros e pela política de desregulamentação bancária³⁶, principalmente nos EUA.

A principal tendência é de securitização, com a substituição de títulos não negociáveis por títulos negociáveis, em operações fora dos balanços, dificilmente controláveis pelas autoridades monetárias, que facilitam as transferências de risco de preço e reduzem os riscos de crédito, fundamentalmente encurtando prazos e agilizando os mercados secundários.

Também os agentes privados teriam contribuído para a generalização do processo de securitização. Desconfiados com a proporção de créditos duvidosos nas carteiras dos bancos comerciais e tentando minimizar os riscos de liquidez, câmbio e juros, os agentes produtivos com poder de mercado suficiente passam a emitir títulos próprios utilizando as instituições financeiras como meros agentes operacionais.

Muda assim o perfil do mercado financeiro. Os bancos de investimento emergem como o segmento do mercado mais dinâmico em detrimento dos bancos comerciais que tiveram seu auge na década de 70. Acirra-se a concorrência entre as diferentes instituições financeiras que lutam para desenvolver novas técnicas de transferência de risco e novos métodos de financiamento que garantam maior liquidez. É, como diz Aglietta, o triunfo da arbitragem generalizada, no qual a distinção entre intermediação financeira e mercado de capitais deixa de existir.

³⁶ Abolição de tetos para taxas de captação e aplicação; revogação de barreiras entre instituições bancárias e não bancárias; liberalização das operações com não residentes, dos controles de fluxo de capital e redução dos impostos. Ver Leal Ferreira, Carlos Kawall e Penido de Freitas, Maria Cristina. *Mercado internacional de crédito e inovações financeiras*, op. cit.

Paralelamente, duas outras tendências corroboram as mudanças que ocorrem no sistema financeiro, principalmente através do seu incentivo à concorrência entre as instituições bancárias e não bancárias e entre os diferentes sistemas financeiros nacionais. Uma é o desenvolvimento tecnológico nas telecomunicações e na informática que, além de reduzir o custo da intermediação, permite agilizar velhos instrumentos financeiros, introduzir novos e melhorar a administração dos portfólios e *exposure* dos agentes. Outra decorre de mudanças no comportamento das famílias com relação às suas poupanças.

Aglietta³⁷ enfatiza este último aspecto ao considerar que o desenvolvimento do sistema financeiro depende grandemente das tendências de longo prazo na poupança das famílias. O envelhecimento da população nos países industrializados teria reduzido sua preocupação com habitação e, em contrapartida, aumentado sua preocupação com a poupança financeira destinada a financiar o ciclo de vida. Decorreria daí o aumento dos recursos destinados aos chamados investidores institucionais, companhias de seguro e caixas de aposentadoria, em detrimento dos bancos comerciais.

Como, segundo Aglietta, estes investidores institucionais gerem seus recursos diferentemente dos bancos -- "trocando o risco industrial que geralmente acompanha o crédito bancário por um comportamento de portfólio que privilegia os títulos seguros e aqueles que prometem uma valorização financeira de curto prazo" --, a concentração de recursos em suas mãos teria impactado todo o comportamento do sistema financeiro, levando à preponderância dos mercados de títulos, baseados em direitos de propriedade dominados por mercados secundários, cuja oferta limitada leva a uma grande variabilidade de seus rendimentos e, conseqüentemente, a grandes movimentos especulativos.

Inicialmente o mercado de títulos é tímido, constituído basicamente por títulos da dívida externa dos países em desenvolvimento em dificuldades. Na segunda metade da década de 80, com a retomada do crescimento dos países desenvolvidos, este mercado explode, com os bônus passando de apenas um quarto do endividamento global do sistema em 1981 (contra três quartos de empréstimos sindicados) para 90% do endividamento global já em 1985. Com esta explosão aumentam a força e a interdependência dos mercados financeiros e, junto com elas, as dificuldades das autoridades monetárias em controlar estes mercados. A mobilidade internacional dos capitais obriga à equalização dos mercados domésticos aos euromercados,

³⁷ Aglietta, M. *La globalisation financière et les perspectives de croissance*. Texto apresentado no Seminário "A Inserção Internacional do Brasil nos anos 90", São Paulo, 26-30 de março de 1990.

sob pena de discrepâncias, persistentes e/ou profundas, provocarem flutuações bruscas nas taxas de câmbio e juros e fugas de capital desestabilizadoras³⁸.

Tendo como pano de fundo o déficit americano em transações correntes e os superávits japonês e alemão, este novo cenário do sistema financeiro internacional é de uma perversidade ímpar para os países em desenvolvimento. Com o grosso dos capitais dirigindo-se para os EUA, onde o crescimento da dívida pública tem sido financiado por capitais externos, ou para o financiamento dos países industrializados, cujas reestruturações industriais têm absorvido montantes significativos de recursos, sobram, para os países em desenvolvimento, fluxos de capitais que passam ao largo de suas necessidades de reestruturação, porém com um potencial altamente disruptivo. Capitais de curto prazo, altamente especulativos, impõem sérias restrições às políticas monetária e cambial internas, e, fundamentalmente, não criam condições para o financiamento destas economias³⁹. Pelo contrário, ao injetarem uma liquidez perigosamente alta nestes países, obrigam as autoridades monetárias a esterilizá-los através de uma política agressiva de venda de títulos públicos que, dados os mecanismos de indexação existentes, acabam contribuindo para a aceleração do processo inflacionário, o qual, obviamente, afasta os eventuais investidores de longo prazo⁴⁰.

À mercê destes capitais especulativos, que entram e saem dos países conforme seus cálculos sobre alternativas de rentabilidade e risco no curtíssimo prazo, os Estados Nacionais não têm sequer a alternativa de fechar-se, impedindo sua entrada. O avanço do processo de internacionalização do capital com globalização dos sistemas financeiros passa, necessariamente, pela dolarização das economias periféricas. Isto quer dizer, inclusive, que os cálculos econômicos passaram a ser feitos em moeda forte e o bloqueio de seu acesso à convertibilidade gera movimentos especulativos tão ou mais disruptores que os decorrentes da livre entrada de capitais.

Estamos longe do cenário no qual os primeiros passos da industrialização dos países periféricos foram dados, quando era possível ao Estado controlar câmbio e fluxos de capitais.

³⁸ Para uma análise das transformações no sistema financeiro internacional ver Aglietta, M.; Brender, Anton e Coudert, Virginie. *Globalisation financière: L'aventure obligée*. Paris: Cepii, Ed. Economica, 1990; Braga, José Carlos. *A financeirização da riqueza – A macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais*. Texto para Discussão, ano 6, nº 3. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público, Fundap; Miranda, José Carlos. *Câmbio, juros e fisco: A experiência internacional*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Uncamp, 1992.

³⁹ México e Chile têm recebido capitais de mais longo prazo, o que, no entanto, não os salvaguarda dos movimentos especulativos de curto prazo.

⁴⁰ Bacha, Edmar L. *Latin America's reentry into private financial markets: Domestic and international issues*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, fevereiro 1993; *Selected international policy issues on private market financing for developing countries*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, fevereiro 1993, mimeo.

BRASIL: AS DIFICULDADES DO AJUSTE

A análise do II PND⁴¹ revela que o plano, por si só, já continha suficientes elementos desestabilizadores. Sua proposta trazia implícito um novo equilíbrio entre o Estado, o capital privado nacional e o capital privado estrangeiro incompatível com o padrão de financiamento existente. A conexão montada nos anos 50 -- na qual as empresas estatais financiavam-se com capital próprio e fundos públicos, o capital estrangeiro entrava como investimento direto nos setores líderes assegurando elevados níveis posteriores de autofinanciamento e o capital privado nacional contava tanto com autofinanciamento como com benesses governamentais -- rompera-se⁴². A nova proposta não se sustentava pois não podia mais contar com a conexão externa para suprir as dificuldades internas de construção de um padrão de financiamento que desse conta das necessidades de acumulação de capital de longo prazo. O resultado foi um sobreendividamento do Estado que comprometeu sua capacidade de liderar o processo de acumulação e amortecer os conflitos intracapital, como fazia desde os anos 30, tanto "assegurando a sobrevivência de setores de menor produtividade e rentabilidade real"⁴³ quanto um "sobrelucro" para os capitais externos e alguns setores do capital privado nacional. Ou seja, inviabilizou-se o esquema que vigorava desde os anos 30 e criou-se um impasse.

A crise do sistema financeiro internacional e as subsequentes transformações que ocorreram tanto na órbita financeira quanto na produtiva acabaram por implodir os mecanismos que até então viabilizavam o desenvolvimento brasileiro.

A perda da capacidade do Estado de bancar, via uma especial conexão com o sistema internacional, as altas taxas de lucratividade do "mais amplo e heterogêneo espectro de capitais"⁴⁴ resultou numa disputa sem limites entre eles: na tentativa de manter suas taxas de valorização, e de se defenderem do processo inflacionário por eles próprios provocado, levaram o país ao limiar da hiperinflação.

⁴¹ Ver Capítulo II.

⁴² Ver Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. *Dívida externa e financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra*, op. cit.

⁴³ Fiori, José Luis. *A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil*, op. cit.

⁴⁴ Idem. *Por uma economia política do Estado brasileiro*, op. cit.

À procura de mecanismos de defesa contra a inflação, os grandes capitais passam a abrigar-se em aplicações cada vez mais curtas e/ou em ativos reais. Na verdade, assiste-se aqui a um processo curioso, no qual a fragilidade da economia brasileira leva os agentes superavitários a atuar defensivamente, o que fragiliza ainda mais o sistema como um todo, levando-o ao limiar da hiperinflação.

Nesta fase a interação entre déficit, sistema financeiro e hiperinflação atinge seu auge. O Estado perde sua capacidade de fazer política econômica, restando-lhe como alternativa apenas a inglória tentativa de fazer política monetária, que, entretanto, se no curto prazo consegue evitar a hiperinflação, contribui para acentuar o déficit público e, conseqüentemente, piorar as expectativas quanto à possibilidade de sua ocorrência.

É nesta fase que se generaliza a substituição da moeda pela "moeda indexada": os títulos públicos, com total liquidez, passam a ser crescentemente utilizados não só como reserva de valor mas como padrão de preços, restando à moeda apenas o papel de meio de circulação. Cria-se então uma cumplicidade de interesses perversos: de um lado, os setores líquidos da sociedade, ávidos para proteger seus recursos da deterioração inerente a um processo inflacionário e, de outro, o Estado, com um déficit crescente e uma capacidade de financiamento decrescente, baseada fundamentalmente na emissão de "moeda indexada"⁴⁵.

Aparentemente uma forma barata e não inflacionária, os títulos públicos, no caso brasileiro, ao funcionarem como "moeda indexada" não só chegaram a ter custos extremamente elevados, dependendo da autoridade monetária de plantão⁴⁶, como tornaram-se um foco de tensão extremamente grave, a partir do qual poder-se-ia detonar um processo hiperinflacionário.

Acumula-se um monumental passivo nas mãos do Estado, cuja administração a partir de um determinado momento o fragiliza a tal ponto que acaba por impedi-lo de continuar cumprindo seu papel, sob o risco de, ao fazê-lo, provocar uma hiperinflação, que seria o coroamento de forma dramática do processo de esgotamento do padrão de financiamento da economia.

Na medida em que o padrão de industrialização assentava em um esquema de propriedade do capital que supunha, necessariamente, que o Estado sustentasse os setores mais atrasados e

⁴⁵ Ver Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello e Gomes de Almeida, Júlio Sérgio. "Crise e reforma monetária no Brasil". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, n° 1, jan/mar 1990.

⁴⁶ Os momentos mais absurdos do ponto de vista de política monetária na história recente do país devem-se aos ministros Marcílio Marques Moreira e Mailson da Nóbrega, cujas políticas de juros altos resultaram em altíssimos custos para o Tesouro sem qualquer resultado do ponto de vista de combate à inflação.

garantissem um sobrelucro aos setores mais "modernos", a perda da capacidade do Estado de cumprir este papel inviabiliza o padrão. Comprometido o padrão de financiamento da economia, inviabiliza-se o padrão de industrialização que dele dependia.

A análise da década de 80 revela uma sucessão de tentativas vãs de contornar a crise decorrente desta implosão⁴⁷.

A primeira tentativa ocorreu em dezembro de 1979, quando o então ministro Delfim Netto, tentando provocar um ajuste macroeconômico que permitisse a um só tempo uma reordenação fiscal e uma melhora no Balanço de Pagamentos, decreta uma maxidesvalorização da moeda nacional em 30% cujo impacto acabou revelando-se altamente desestabilizador. Além do choque brutal de custos e conseqüentemente de preços que provocou -- principalmente nas empresas estatais, responsáveis já à época por grande parte do endividamento externo⁴⁸ --, a maxidesvalorização teve como resultado o rompimento de uma regra cambial (as minidesvalorizações abaixo da inflação interna), cuja estabilidade era pedra fundamental do sistema de indexação. Instaurou-se uma desconfiança de tal ordem que comprometeu irreversivelmente as expectativas futuras. A tentativa posterior de readquirir confiança prefixando irrealisticamente o câmbio durante 1980 só agravou ainda mais a situação, assim como as novas maxidesvalorizações decretadas em 1981 e 1983⁴⁹.

A partir de então, os devedores passam a evitar a correção cambial como indexador, enquanto os credores a procuram especulativamente. As empresas privadas fogem do endividamento externo, tanto por medo de uma nova maxidesvalorização, como devido à dramática elevação de seu custo em decorrência da subida das taxas de juros internacionais. Neste processo contam com a Resolução 432, através da qual transferem suas dívidas em dólar para o Banco Central, que passa a arcar com os custos (juros, desvalorização, comissões e amortizações). Desta forma o governo estatiza a dívida externa do setor privado, elevando assim o déficit público e sua necessidade de financiamento. As empresas estatais e

⁴⁷ Frenkel, Roberto; Fanelli, José Maria e Rozenwurcel, Guillermo. *Growth and structural reform in Latin America: Where we stand*. Texto preparado para UNCTAD. Buenos Aires: CEDES, 1990.

⁴⁸ Não só endividadas externamente, e portanto sofrendo uma pressão de custos decorrente da elevação das taxas de juros internacionais e da maxidesvalorização, as empresas estatais vinham sendo utilizadas como instrumento na política inflacionária, através da contenção de suas tarifas. A conjunção de aumento de custos com defasagem das tarifas descapitalizava as empresas, obrigando o Tesouro Nacional a supri-las de recursos, contribuindo para o processo de fragilização financeira geral do setor público brasileiro.

⁴⁹ Para uma análise das políticas "heterodoxas" e "ortodoxas" implementadas por Delfim Netto ver Goldenstein, Lídia. *Da heterodoxia ao FMI - A política econômica de 1979 a 1982*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1985.

o setor público em geral são "empurrados" para o mercado financeiro internacional para conseguir os dólares necessários para fechar o Balanço de Pagamentos.

Neste quadro, o governo é obrigado a aumentar crescentemente sua dívida interna, tanto para financiar o custo da dívida passada, quanto para emitir nova dívida de forma a manter um diferencial de juros entre as taxas internas e externas, na vã tentativa de estimular o endividamento externo que dependia perigosamente do setor público⁵⁰. Aumenta também a necessidade de recursos por parte do governo para financiar os projetos de investimento em curso e multiplicam-se as transferências por pressão de inúmeros setores privados.

É assim que surge uma fantástica simbiose entre os setores líquidos da economia -- aqueles que se ajustaram em função da desaceleração econômica e dos riscos e custos embutidos no endividamento externo e os beneficiários das transferências governamentais --, ávidos por encontrar alguma forma segura não só de reserva como também de valorização de seu patrimônio financeiro, e as autoridades econômicas, necessitadas de recursos para financiar o déficit público crescente.

O setor privado começa fugindo do endividamento externo, repassando suas dívidas dolarizadas para o Banco Central, consegue ajustar-se a ponto de tornar-se líquido e prescindir até de crédito interno e passa a financiar o governo que, em um caminho inverso, assume a dívida externa do setor privado, continua aumentando o seu endividamento externo para conseguir fechar o Balanço de Pagamentos -- cujo rombo cresce com a elevação das taxas de juros internacionais e a deterioração dos termos de troca -- e, além disso, é obrigado a aumentar seu endividamento interno, através da dívida pública, tornando-se o grande tomador de recursos do sistema.

É esta solidariedade entre o setor privado e o público que explica a velocidade e intensidade com que a poupança financeira do país acabou ocorrendo, quase integralmente, para as operações de Overnight. Mais ainda, não só os recursos dirigiam-se para o Over como o faziam em condições muito especiais, que davam a estes recursos características de moeda -- reserva de valor, unidade de conta e, dada a sua conversibilidade imediata⁵¹, meio de

⁵⁰ O aumento das taxas de juros internas cumpria também o papel de impedir um incremento na fuga de capital na medida em que tornava as aplicações em títulos públicos mais rentáveis que as aplicações no mercado internacional.

⁵¹ A conversibilidade total e imediata dos recursos aplicados no Overnight em moeda com poder liberatório decorre de especificidades operacionais da estrutura do mercado financeiro brasileiro. Segundo Mendonça de Barros, "Os títulos públicos transformaram-se ao longo dos anos 80 em mero mecanismo formal de obtenção de recursos de curtíssimo prazo para o Tesouro. Os únicos compradores das ORTNs e LTNs eram as instituições financeiras que as utilizavam para captar recursos junto ao público em operações de um dia". Além disso, não só o Banco Central assegurava redesconto para estes papéis, caso não houvesse liquidez no mercado, como garantia que as taxas de juros "cobririam

pagamento --, além de renderem juros reais positivos, tornando-se uma fonte de valorização da riqueza mais segura e eficiente que qualquer aplicação real.

Com os anos, a aceleração inflacionária foi "educando" os mais diferentes setores da sociedade que, quer defensivamente, quer especulativamente, passavam a aplicar seus recursos ociosos no Overnight, usufruindo as vantagens da moeda indexada. Mas, por mais que se tenha generalizado esta prática, a grande maioria da população não tinha acesso a ela, simplesmente por não ter liquidez suficiente, vivendo de um salário desindexado, corroído pela inflação ascendente, que acabava muito antes de se completar o mês. Ou seja, a moeda indexada não só era um mecanismo profundamente desigual contra a inflação, como aumentava as desigualdades existentes na medida em que remunerava, algumas vezes regamente, dependendo do funcionário de plantão no Banco Central, os recursos nela convertidos. Através da moeda indexada promovia-se uma violenta transferência de riqueza. O mecanismo de indexação desenvolvido no Brasil passou a ser mais uma fonte de concentração de renda, entre as inúmeras existentes no país.

Exatamente por isso, a moeda indexada cumpriu o papel de evitar a hiperinflação ao mesmo tempo que, contraditoriamente, tornava o risco de um processo hiperinflacionário cada vez mais próximo. Na verdade, pode-se enxergar a moeda indexada como fruto de um verdadeiro conluio entre os detentores de capital e o governo, que, através dela, garantia seu financiamento da forma politicamente mais fácil, evitando a arbitragem inerente a qualquer outra alternativa de financiamento e/ou corte de gastos. Casava-se assim a impotência de um governo fraco, incapaz de impor perdas às elites dominantes do país, e esta elite, sem projeto para o país, interessada na valorização fácil de sua riqueza potencializada pela ciranda financeira⁵².

A moeda indexada evitou a hiperinflação ao minimizar a fuga de capital quer para dólar, quer para ativos reais. Ao tornar-se uma alternativa altamente atrativa, a moeda indexada mantinha a capacidade de financiamento do governo ao mesmo tempo que saciava a ânsia de valorização do grande capital.

Usufruindo estes ganhos propiciados pela generalização da ciranda financeira, parte da classe média alta se torna rentista, integrando este verdadeiro pacto de solidariedade perversa.

a inflação corrente estimada e mais um juro real". Para uma discussão destes mecanismos ver: Mendonça de Barros, Luiz Carlos. "A moeda indexada, uma experiência brasileira", op. cit.; Goldenstein, Lídia. *Alguns aspectos do sistema financeiro brasileiro pré e pós o Plano Cruzado*. São Paulo: Cebrap, 1987, mimeo.

⁵² Fajnzylber, Fernando, "Industrialização na América Latina: Da 'caixa negra' à 'caixa postal' vazia". *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol 12, n° 4 (48), outubro-dezembro, 1992.

Contribuiu ainda neste processo o poder inacreditavelmente elevado que a indexação tem de iludir diferentes setores da sociedade. Com a generalização de reajustes mensais, semanais e às vezes diários, sempre tendo a moeda indexada como referência, e atingindo magnitudes extremamente altas em termos nominais, a explicitação das perdas ficava camuflada e a ilusão de ganhos prevalecia. Quem aplicava no Over -- mesmo quantias pequenas que não recebiam remuneração equivalente à dos grandes aplicadores e, conseqüentemente, perdiam da inflação -- achava-se "esperto" quando via suas aplicações "crescerem" 20%, 50% em um mês. A diferença entre ganho real e reajuste nominal era percebida por poucos. Mesmo alguns setores privilegiados entre os assalariados, que conseguiam fugir da política salarial, ainda que sem condições para aplicar no Over, tinham a ilusão de salários crescentes em função dos elevados reajustes nominais, que, entretanto, por definição não podiam acompanhar a inflação, já que os reajustes, por mais frequentes que fossem, eram sempre em função da inflação passada, enquanto os gastos eram correntes. Com isso, até parte dos setores mais prejudicados pelo processo inflacionário era cooptada, tornando-se cúmplice de um esquema que os atingia mais que a todos⁵³.

Isso explica como um processo tão perverso pôde durar tanto tempo sem que alguma ruptura o fizesse implodir.

As perguntas que se colocam são: até quando? e a que custo? quais os limites para o crescimento da moeda indexada? qual é seu impacto sobre o crescimento econômico?

A primeira pergunta -- até quando? -- é impossível de ser respondida. Os mais diferentes analistas econômicos que "previram" alguma data ou período para a detonação do processo hiperinflacionário viram-se frustrados em suas análises. O poder da moeda indexada de evitar a hiperinflação está diretamente associado à sua aceitação enquanto substituta da moeda, enquanto mecanismo de proteção. A hiperinflação é o momento no qual a vontade de mudar de ativos, de fugir, é maior que a "sensação" de proteção dada pela moeda indexada. Em que momento se dá esta ruptura, por que ela se dá são questões irrespondíveis pela análise econômica, estando muito mais próximas da órbita política e da psicologia social.

Quanto ao custo de se evitar a hiperinflação através da moeda indexada, ele, sem a menor sombra de dúvida, tem sido muito alto. Além do custo monetário em si, correspondente à transferência de recursos feita pelo governo através do mercado financeiro para sustentar a

⁵³ A política salarial variou muito no período. Em geral determinava uma indexação bastante imperfeita para os salários, erodindo-os. Alguns setores "privilegiados" conseguiam uma indexação plena que, como descrito acima, com a aceleração da inflação não conseguia manter o valor real dos salários.

moeda indexada, muito mais importante é o custo em termos dos impactos macroeconômicos mais amplos.

A valorização fácil encontrada na especulação financeira somada às incertezas quanto ao desempenho econômico, que tomam conta do país em decorrência justamente deste processo, aprofundam a estagnação econômica que, num círculo vicioso, comprometendo o crescimento, contribui para o processo inflacionário e, conseqüentemente, para o reforço do processo de especulação financeira, eliminando qualquer possibilidade de financiamento das atividades produtivas. A possibilidade de se reestruturar o padrão de financiamento da economia e, com isso, criar condições para uma retomada sustentada do crescimento, fica cada vez mais distante.

Apesar dos ganhos que interferem neste processo, os agentes econômicos com poder de decisão e capital têm consciência, ainda que muitos deles intuitivamente, da explosividade intrínseca a esta situação. Isto reforça seu poder sobre as autoridades econômicas na medida em que ameaçam permanentemente, mesmo que nem sempre de forma explícita, uma fuga da moeda indexada para outros ativos. Sem opções no quadro político institucional vigente, as autoridades econômicas "compram" a permanência dos recursos no Over com o aumento das taxas de juros, ou seja, com a amplificação de todo o processo.

Os vários planos econômicos implementados na economia brasileira desde 1986 -- heterodoxos, ortodoxos, semi-heterodoxos ou semi-ortodoxos -- falharam todos na tentativa de estancar o processo inflacionário⁵⁴. Mesmo os que se propuseram, como o primeiro deles, o Plano Cruzado, a desindexar a economia, acabar com a moeda indexada e, desta forma, separar a moeda da poupança financeira, foram suplantados pela realidade, que se revelou mais forte. Assistiu-se a um rápido retorno da inflação que obrigou a uma reindexação da economia e acarretou o retorno da moeda indexada de uma forma ainda mais generalizada.

Após o Plano Cruzado, os planos Bresser e Verão mantiveram os mecanismos de indexação e tentaram combater o processo inflacionário por meios diferentes, heterodoxos e ortodoxos respectivamente, o que não evitou uma explosão inflacionária. Ao contrário, assistiu-se a uma exacerbação das expectativas negativas que magnificou a procura por mecanismos de defesa por parte dos mais diferentes agentes econômicos, levando-os a generalizar e

⁵⁴ Sobre os planos implementados no Brasil ver, entre outros: Arida, Persio (org.). *Inflação zero. Brasil Argentina Israel*. São Paulo: Paz e Terra, 1986; Bier, Amauri G.; Paulani, Leda e Messenberg, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno*. São Paulo: Paz e Terra, 1987; Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Brazil in the political economy of policy reform". In: Williamson, John (ed.). Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994; Lopes, Francisco. *O choque heterodoxo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.

aprofundar os mecanismos de indexação e, com eles, a intensidade e perversidade do processo e o perigo de uma hiperinflação⁵⁵.

O Plano Collor I também não proibiu os instrumentos de indexação. A concepção básica do Plano fundava-se na percepção da existência de uma riqueza financeira, sob a forma de moeda indexada, de enormes magnitude e liquidez que, segundo seus autores, impedia o sucesso de qualquer plano de estabilização. Bloqueando esta riqueza esperava-se impedir seu deslocamento para consumo e/ou mercados especulativos e, desta forma, evitar as pressões inflacionárias que decorreriam deste deslocamento. Acreditava-se que assim o principal "furo" do Plano Cruzado seria evitado: com o congelamento, o efeito riqueza decorrente da queda repentina da inflação provocara uma exacerbação do consumo e a corrida para ativos especulativos. Pior ainda, dado o fracasso de vários planos, o aprendizado dos agentes econômicos os levaria a movimentos especulativos não só em decorrência do efeito riqueza mas também, e mais do que tudo, em função das expectativas negativas quanto ao sucesso de qualquer plano no combate à inflação. Esperava-se portanto congelar a riqueza financeira e deixar um volume de liquidez apertado que impedisse a inflação, porém suficiente para a economia operar.

Apesar de a recomposição da liquidez ter sido maior do que previam e/ou queriam os formuladores do Plano Collor, não se pode negar que conseguiu-se atuar sobre a riqueza financeira que pairava autônoma, sem nenhuma forma de controle por parte das autoridades econômicas. Não só conseguiu-se retê-la por dezoito meses como desvalorizá-la através de inúmeras medidas como: a imposição de um Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para todos os valores bloqueados; a correção bastante inferior à inflação no mês da decretação do plano; a subestimação da correção monetária devido à prefixação do item aluguel por três meses a partir de junho de 1990, entre outras⁵⁶.

Apesar de o impacto do Plano Collor I sobre os haveres financeiros não ter sido pequeno⁵⁷, o retorno do processo inflacionário obrigou à formulação de um novo plano, denominado Plano

⁵⁵ A generalização e aprofundamento do processo de indexação podem ser avaliados pelo encurtamento crescente dos prazos de reajuste dos mais diferentes preços da economia, assim como pelo índice de reajuste utilizado. Reajustes diários pela taxa do Over passaram a ser a opção dos setores mais poderosos.

⁵⁶ Existe uma enorme dificuldade de se fazer uma avaliação precisa da redução da riqueza financeira provocada pelo Plano Collor. A avaliação mais séria e confiável foi realizada por Mendonça de Barros, José Roberto; Mendonça de Barros, Luiz Carlos; Pinotti, Maria Cristina e Barros de Mello, Maria Cristina. *Perdas de capital de giro do setor privado desde março de 1990*. São Paulo, MBE, 1991, mimeo. Nesse trabalho estima-se que ela pode alcançar cerca de US\$ 38 bilhões, dos quais 85% implicariam redução da dívida pública.

⁵⁷ Assistiu-se a uma redução de M4 de 25,53% do PIB em dezembro de 1989 para algo em torno de 12,5% após o plano. Os títulos públicos federais em poder do público caíram de 13,21% do PIB em dezembro de 1989 para 2,69% em dezembro de 1990. As cadernetas de poupança, no mesmo período, caíram de 6,3% para 3,31% do PIB.

Collor II, que teve como principal objetivo a desindexação da economia acompanhada de uma reforma na sistemática das operações realizadas no sistema financeiro. Esperava-se que assim completar-se-ia o Plano Collor I: o estoque de riqueza já tinha sido bloqueado e desvalorizado, agora impedia-se sua liquidez e indexação à inflação.

O novo plano também fracassou. Tanto a desvalorização da riqueza financeira alcançada com o Plano Collor I como as dificuldades impostas à utilização da moeda indexada implementadas com o Plano Collor II não conseguiram evitar o retorno do processo inflacionário.

O fracasso dos planos Collor I e II comprovou o equívoco de qualquer visão quantitavista que atribua o processo inflacionário ao volume e à liquidez da dívida pública. A redução do volume e da liquidez resultantes do plano, apesar de necessária, não foi suficiente para estancar a inflação.

Após cinco planos de estabilização, com o país vivendo a mais brutal recessão de sua história, a inflação continua a taxas mensais elevadíssimas, sem nenhuma garantia de estabilização. Nenhum dos planos conseguiu recuperar a credibilidade da moeda, sem o que a moeda indexada torna-se imprescindível como alternativa de fuga para os agentes detentores de liquidez. Entra-se então em um círculo vicioso, no qual a moeda indexada, ao mesmo tempo que evita uma hiperinflação no curto e até mesmo médio prazo, cria as condições para sua detonação no longo prazo.

A experiência brasileira de cinco planos de estabilização em seis anos mostra a fragilidade da moeda indexada como solução permanente e, ao mesmo tempo, a insuficiência destes planos para se atingir o ponto fundamental: a reconquista da confiança na moeda nacional, se é que isto ainda é possível em um país periférico, sem moeda conversível, altamente dependente de uma articulação internacional, quer financeiramente, quer tecnologicamente, num mundo altamente competitivo, cujo processo crescente de internacionalização financeira obriga-o a remunerar suas moedas.

Instabilidade da moeda e indefinição da inserção do país na nova divisão internacional do trabalho que vem se gestando são uma só realidade.

Por enquanto, num primeiro momento de redistribuição de papéis, o Brasil, qual na dança das cadeiras, ficou sem lugar para sentar-se. Suas características estruturais, que até há pouco tempo eram um trunfo, tornaram-se um fardo. A diversificação de sua estrutura industrial, perseguida como meta de política econômica nas últimas décadas, ao contrário do que se

imagina, dificulta seu ajuste ao novo paradigma tecnológico, organizacional e produtivo que tem a especialização como uma de suas características básicas.

Especializar-se, agora, além de depender de um imenso volume de capitais e condições sistêmicas não disponíveis, implicaria o desaparecimento e/ou enfraquecimento de setores inteiros de capitais, os quais, dado seu peso econômico e político, têm resistido energicamente à desvalorização de seu patrimônio.

A inflação é, entre outras coisas, a expressão desta luta que vem se travando entre os diferentes segmentos de capitais na definição do papel que caberá ao país na nova divisão internacional do trabalho. Sem esta definição, abortam-se novos investimentos e a busca de uma valorização financeira passa a ser o caminho natural para os capitais líquidos.

CAPÍTULO IV

OS CAMINHOS DA DEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA: BRASIL E CORÉIA

No Brasil, em geral, mesmo nos meios acadêmicos, é grande o desconhecimento dos processos de industrialização ocorridos em outros países, principalmente os do Leste Asiático. A retomada recente do tema trazida pela crise tem sido realizada muito mais na base da mistificação de outras experiências do que na realidade dos fatos.

Um dos chavões mais utilizados nas discussões é o de que, se o Brasil tivesse optado por uma política voltada para as exportações e não tivesse protegido tanto seu mercado nem permitido uma intervenção estatal tão grande, poderíamos, como os NICs asiáticos, estar agora em uma situação econômica bem mais confortável, como estão aqueles países.

Nada mais revelador da ignorância sobre a realidade do Leste Asiático do que esta afirmação. A industrialização nos países dessa região foi muito diferente do que se imagina. Sua compreensão obviamente não fornecerá receitas prontas para a discussão do caso brasileiro mas, sem dúvida, pode ajudar a entendê-lo um pouco mais.

O caso da Coréia é emblemático, além de extremamente útil, comparativamente, para a compreensão do processo brasileiro. Afinal, trata-se de um país com todas as características para ser enquadrado no bloco dos periféricos, dependentes, que, surpreendentemente, em apenas três décadas, consegue dar um salto e, se é que não rompe, pelo menos modifica substancialmente os tradicionais laços de dependência atingindo uma interação dinâmica com os países avançados.

Existem interpretações bastante díspares quanto ao processo coreano. Até há pouco tempo predominavam as análises conservadoras que atribuíam seu sucesso a uma política "correta", por elas entendida como uma política liberal:

"liberalização das importações, adoção de taxas de câmbio 'realistas' e provisão de incentivos à exportação; acima de tudo teriam conseguido estabelecer os preços corretos para os fatores de produção, de modo a que suas economias pudessem crescer alinhadas com sua vantagem comparativa; confiança nas forças de mercado e

integração à economia mundial gerariam resultados superiores à proteção e dissociação da economia mundial"¹.

Nessa ótica, a Coreia teria optado por um ajuste que, reduzindo as distorções de preços, teria aberto espaço para o livre funcionamento do mercado e, através dele, a obtenção de uma alocação eficiente dos recursos e o rápido crescimento econômico, os quais, por sua vez, teriam permitido a promoção de suas exportações. Ou seja, tão simples como nos livros-texto, teria bastado a unificação das taxas de câmbio, juntamente com a elevação das taxas de juros e a liberalização comercial, para estimular a poupança e eliminar o viés anti-exportação, permitindo a extroversão da economia. A partir daí, milagrosamente, tudo o mais estaria garantido: elevadas taxas de crescimento, superávits comerciais e uma "tranquila" inserção internacional que afastaria a Coreia da lista dos países periféricos dependentes.

Entretanto, estudos mais recentes e menos comprometidos com a necessidade de comprovar a eficácia do receituário liberal revelam que o processo de "passagem" coreano está muito distante deste receituário. Se depender da Coreia, a utopia liberal ainda está para ser provada².

Não se quer aqui negar o êxito coreano, principalmente o da última década. Não existe a menor dúvida que a atual inserção da Coreia no sistema capitalista mundial, ao contrário do caso brasileiro, reflete uma interação dinâmica, que se traduz em um desempenho econômico diferenciado, com elevadas taxas internas de crescimento, um excelente fluxo de comércio internacional que garante superávits expressivos, altos níveis de entrada de capital estrangeiro e, num movimento mais profundo, na transformação dos laços tradicionais de dependência que, aparentemente, se não caminharem para uma relação mais próxima da interdependência com relação aos países avançados, pelo menos rompem com todos os estereótipos das

¹ Schmitz, H. "Industrialization strategies in less developed countries: Some lessons of historical experience". *The journal of development studies*, vol. 21, out. 1984, apud Santos Filho, Otaviano Canuto dos. *Processos de industrialização tardia – O paradigma da Coreia do Sul*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 1991, mimeo.

² O relatório do World Bank "The East Asian miracle – Economic growth and public policy". (*World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press, September 1993) é extremamente significativo da dificuldade de alguns setores e analistas mais conservadores aceitarem os limites de suas teorias para a compreensão da realidade dos países em desenvolvimento. Em quase quatrocentas páginas, nas quais as políticas econômicas de oito países asiáticos são detalhadas, evidencia-se a importância da intervenção estatal no processo de desenvolvimento destes países. Entretanto, em muitas passagens, os autores sentem-se na obrigação de fazer um "saludo a la bandera" questionando a correlação positiva por eles mesmo mostrada entre as políticas implementadas e os resultados em termos de dinâmica econômica, e afirmando que o máximo que se pode concluir é que as políticas não atrapalharam.

tradicionalis relações "centro-periferia", garantindo uma inserção dinâmica do país no capitalismo internacional.

Pelo contrário, antes de mais nada, a experiência coreana derruba o velho mito da inexorabilidade da (uma vez existente) perpetuação dos laços tradicionais de dependência. Mas, ao mesmo tempo, não só corrobora nossa tese quanto à importância do papel dos fatores externos na determinação do desempenho dos países periféricos, até mesmo no momento de superação desta condição, como reafirma o papel central do Estado neste processo.

Entre os que tentaram fazer a crítica à interpretação conservadora destaca-se Alice Amsden, cujos trabalhos sobre a Coreia já se tornaram clássicos³. Em artigos mais recentes, a autora tenta a construção de um modelo mais geral para as industrializações tardias⁴.

Amsden começa lembrando que a primeira revolução industrial na Grã-Bretanha foi impulsionada por uma série de mudanças tecnológicas, assim como as industrializações da Alemanha e dos Estados Unidos contaram com uma nova onda de inovações, e não com baixos salários como agradaria à teoria dos preços. Já as industrializações tardias do século XX dependeram inteiramente de um processo de "aprendizagem", não contando com produtos e/ou processos pioneiros.

A explicação de como os países de industrialização tardia, que não contavam com novas tecnologias, puderam entrar em competição com os países que primeiro se industrializaram também não poderia ser encontrada nos baixos salários. Estes não eram condição suficiente, como provam estudos empíricos por ela citados. Da mesma forma, a existência de recursos naturais é descartada como explicação, podendo apenas ser considerada "uma fonte suplementar de acumulação de capital e um motor alternativo de crescimento".

A explicação estaria nos subsídios, concedidos em escala muito superior aos dos países que se industrializaram na segunda revolução industrial, e

"deliberadamente utilizados para conseguir preços 'errados', de maneira a estimular o investimento e o comércio"⁵.

³ Amsden, Alice H. *Asia's next giant – South Korea and late industrialization*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

⁴ Idem. "A difusão do desenvolvimento: O modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental". *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 12, n° 1 (45), janeiro-março 1992.

⁵ Ibidem.

Além da escala, o que caracterizaria os subsídios nas regiões de industrialização tardia bem-sucedidas e as diferenciaria de regiões de industrialização tardia, porém de crescimento mais lento, seria a forma como foram distribuídos. Enquanto nas primeiras existiria uma política de distribuição, baseada no

"princípio da reciprocidade, em troca de padrões concretos de desempenho no tocante à produção, exportação e até P&D"⁶,

nas últimas a distribuição de subsídios teria sido feita de forma indiscriminada, "de graça para todos".

O "princípio de reciprocidade" significa, na realidade, a existência de mecanismos de controle sobre o capital ("tetos de preços, controles sobre fuga de capital, incentivos que contingenciam a diversificação de novas indústrias ao bom desempenho das que já estão sendo exploradas"), através da intervenção do governo.

Como ressalta Amsden:

"Uma vez que a vantagem representada por baixos salários não é capaz de compensar a vantagem representada pela alta produtividade num número de indústrias suficiente para estimular o crescimento, a intervenção do governo é um mal necessário. Quanto mais disciplinada e monitorada for a alocação de subsídios, mais rápido será o crescimento"⁷.

A questão que se coloca, frisada por Amsden, é o problema político de

"como garantir que após ter sido subsidiada por períodos possivelmente longos, essa indústria atinja níveis mundiais de competitividade em termos de produtividade e qualidade"⁸.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

No caso da Ásia oriental, Amsden acredita que tenha-se conseguido atingir esta microeficiência atuando tanto no âmbito da fábrica como no do Estado.

"As forças do mercado e o Estado têm dividido a tarefa de disciplinar os negócios na Ásia oriental. Durante uma fase de industrialização por substituição de importações, o Estado é tipicamente o disciplinador, ao passo que durante sua fase inicial de desenvolvimento das exportações esse papel recai sobre o mercado. Então, durante uma 'nova fase de industrialização por substituição de importações', quando passam a fazer parte da agenda o subsidiamento da P&D e a mudança para um segmento de mercado de maior qualidade, o papel predominante do Estado é retomado -- como evidenciado no final dos anos 80 em Taiwan, Coréia do Sul, Cingapura e até mesmo Hong Kong"⁹.

Amsden conclui que a realidade dos países que se industrializaram tardiamente é bastante diferente tanto dos que se industrializaram na primeira revolução industrial como dos que se industrializaram na segunda. Na primeira, diz a autora, o disciplinador da atividade industrial era a estrutura de mercado competitiva, na segunda "esse papel passou a ser desempenhado pelos ventos schumpeterianos de mudança tecnológica", e nos países de industrialização tardia, "por uma interação entre as forças de mercado e a intervenção estatal".

A partir daí, propõe que

"Após especificar o modelo geral e definir sob quais condições tal modelo poderá ser aplicado, a meta final consiste em determinar por que tais condições estão presentes em alguns países e não em outros. Essa tarefa é provavelmente a mais difícil, sendo analiticamente análoga à tarefa de identificar com precisão por que algumas companhias são bem-sucedidas e outras não"¹⁰.

Mas, quando se tenta seguir a proposta da autora e verificar quais as qualidades intrínsecas da Ásia oriental que permitiram que o Estado cumprisse o papel de disciplinador dos negócios, percebe-se que seu modelo geral é equivocado.

Amsden praticamente elimina de seu modelo de industrialização tardia qualquer peso que eventuais externalidades positivas possam ter tido, ressaltando a necessidade de considerá-las desde que "inseridas num contexto analítico mais amplo", e elege o Estado como o pilar dos processos de industrialização tardia, assumindo um papel mais ativo que nas primeiras

⁹ Ibidem.

¹⁰ Idem, "A difusão do desenvolvimento: O modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental", op. cit.

industrializações. Estranha ressalva. É claro que qualquer fator considerado fora de sua inserção "num contexto analítico mais amplo" perde sua força explicativa.

Amsden credita o sucesso coreano ao papel disciplinador de seu Estado porém não discute o porquê de esse Estado ter esta capacidade de intervenção.

A tentativa de se determinar por que em alguns países o Estado teve as condições para cumprir o papel de "disciplinador" do capital passa, necessariamente, pela discussão da constituição desse Estado. Constituição esta que, por sua vez, depende umbilicalmente do tipo de articulação com o capital internacional e com a burguesia local, do embate das forças políticas internas e da situação geopolítica do país.

A importância -- ao contrário do que pensa Amsden -- das relações externas é inequívoca. Tanto no caso dos países asiáticos, como no caso brasileiro, o Estado só cumpriu as funções que cumpriu devido a relações específicas com o capitalismo internacional constitutivas de sua própria natureza.

São os processos de constituição -- o embate das forças políticas internas e destas com o sistema internacional -- que determinam a natureza de um Estado, definindo, em função dela, o seu padrão de intervenção.

Na Coreia o Estado não só definiu rumos e metas como interveio em todo o processo, financiando, dirigindo, controlando e intervindo no setor privado em um nível tal somente comparável a economias centralizadas e com uma "eficiência" infinitamente superior.

Porém, a força dos condicionantes externos no processo coreano pode ser avaliada pela própria possibilidade de o Estado ter cumprido este papel. A divisão do país ao meio, com o Norte tornando-se um regime comunista, a proximidade geográfica com outras áreas de influência de regimes comunistas e a proximidade com o Japão tornaram a Coreia um país de extrema relevância na geopolítica americana, moldando o especial interesse americano na região no pós-guerra. Obviamente, o interesse americano, definido por seus grupos e classes sociais, interagiu com os grupos e classes sociais coreanos moldando o seu desenvolvimento capitalista¹¹.

¹¹ Ou seja, é preciso assumir a proposta de Cardoso e Falletto e utilizar o método histórico estrutural para compreender o processo na Coreia (ou de qualquer outro país), sem generalizações simplificadoras que pouco avançam para a compreensão e, fundamentalmente, sem perder de vista que o dinamismo do capitalismo nos obriga a constantes reavaliações.

Graças à Guerra Fria, o país (juntamente com Taiwan) recebeu uma ajuda *per capita* maior que de qualquer outro país em desenvolvimento no mundo. Nos anos 50 esta ajuda foi equivalente a cinco sextos das importações coreanas, e entre 1953 e 1962 é estimada em 80% da formação bruta de capital fixo do país¹². Entre 1956 e 1958, a ajuda externa americana atingiu uma média anual de US\$ 325 milhões, entre 1959 e 1961 a média foi de US\$ 222 milhões, e entre 1962 e 1964 de US\$ 199 milhões, representando respectivamente em torno de 14%, 8% e 6% do PNB coreano, sendo uma parcela para gastos militares e outra em excedentes agrícolas americanos (11% em 1959/61 e 38% em 1962/64)¹³. A importância desta ajuda foi fundamental para o financiamento do déficit produzido pelas importações coreanas, que, nos anos 50, atingiam um nível dez vezes maior que as exportações.

Além da ajuda direta, com recursos, os Estados Unidos tiveram uma interferência também direta na reorganização do país, com profundos impactos políticos que, mais tarde, serão fundamentais para explicar a atuação do Estado no sentido de orientar e interferir no processo econômico.

Segundo análise de Evans¹⁴,

"o contexto geopolítico da ajuda americana combinado com a falta de laços prévios com as elites tradicionais também significou que a alavancagem política da ajuda foi usada não para suportar elites rurais tradicionais mas para uma reforma agrária radical".

Sem dúvida, como o próprio Evans ressalta, os Estados Unidos jamais poderiam ter feito uma reforma agrária sem que houvesse condições internas sociais para tanto. Parte das terras estava nas mãos dos japoneses e parte era de propriedade de agricultores locais que haviam apoiado os japoneses. Assim, expulsos os japoneses e expropriados os colaboracionistas, viabilizou-se a reforma agrária que, para as forças de ocupação americanas, era a garantia da criação de um campesinato de "centro". Eliminava-se assim a possibilidade do surgimento no campo de uma ameaça à esquerda ao regime, ao mesmo tempo que se reduzia a força política dos proprietários de terra.

¹² Evans, Peter. *Class, state and dependence in East Asia – Lessons for Latin Americanists*. December 1984, mimeo.

¹³ Dados de Otaviano Canuto dos Santos Filho in *Processos de industrialização tardia – O paradigma da Coreia do Sul*, op. cit.

¹⁴ *Ibidem*.

Não só os proprietários de terra eram politicamente fracos como inexistia uma burguesia local econômica e politicamente significativa. Até então o Japão havia utilizado o país como fonte de matéria-prima, impedindo o desenvolvimento da indústria. A reduzida indústria existente era controlada pelos japoneses que, quando se retiraram do país, a deixaram nas mãos do Estado.

Ou seja, a eliminação da elite rural, a existência de uma burguesia fraca e a ajuda americana permitiram o fortalecimento do Estado -- cuja tradição interventora já vinha desde as leis coloniais japonesas --, abrindo caminho para o que Evans chama de "capitalismo burocrático" no qual

"o aparato estatal é uma arena central na qual os ganhos e perdas do capital privado são decididos"¹⁵.

Saber qual teria sido o desenvolvimento coreano sem a ajuda americana é um exercício de "passadologia" inútil na medida em que sempre será passível de questionamentos. De concreto, e o que diferencia o processo coreano das experiências latino-americanas, sabe-se que a ajuda americana teve um papel decisivo no fortalecimento do Estado *vis-à-vis* a burguesia local, e na promoção e financiamento da reforma agrária, obrigando, segundo Evans, o capital privado a atuar com e através do Estado para poder participar da atividade econômica criada pelo fluxo de ajuda.

Mesmo com relação ao capital estrangeiro estabelece-se uma relação bastante diferente da existente na América Latina, onde os investimentos diretos foram decisivos no processo de industrialização elevando o grau de controle externo sobre o aparato produtivo interno¹⁶. Na Ásia oriental em geral, e na Coreia em particular, os investimentos diretos não foram significativos e, quando ocorreram, foram controlados para impedir que subsidiárias fossem de propriedade integralmente estrangeira. No momento em que as empresas transnacionais passam a ter interesse em investir, defrontam-se com um Estado burocrático bem organizado que, ainda segundo Evans, tinha um projeto explícito de fomentar a acumulação de capital e, portanto, precedia e moldava o caráter do envolvimento dos capitais internacionais. Ou seja, o Estado estava em uma situação "melhor" para determinar o papel do capital transnacional.

Evans é enfático:

¹⁵ Evans, Peter. *Class, state and dependence in East Asia*, op. cit.

¹⁶ Peter Evans faz esta discussão.

"a extensão na qual o Estado dominou a história da aliança tríplice na maior parte dos NICs asiáticos dá uma explicação plausível para a maior habilidade destes países em construir novas bases de vantagem comparativa e explorar novas aberturas nos mercados internacionais"¹⁷.

Corroborando as teses de Evans, Otaviano¹⁸ analisa o processo coreano em detalhe, ressaltando as dificuldades dos processos de industrialização tardia, cujas circunstâncias históricas foram marcadas por um estágio já altamente internacionalizado da concorrência capitalista e por fortes descontinuidades tecnológicas e financeiras, e mostra quais as condições que permitiram à Coreia superar estes obstáculos, diferentemente de outros países periféricos, principalmente da América Latina.

Otaviano sublinha a necessidade que os países retardatários tiveram de algum projeto estatal como pré-requisito para a industrialização, imposto pela fraca probabilidade de processos locais (ou no exterior) de acumulação de capital gerarem sozinho as condições para o enfrentamento dos desafios das desvantagens concorrenciais e das necessidades de centralização de capital. Porém não se ilude. Considera, justamente, a existência de um projeto estatal como condição necessária porém insuficiente. Além da capacidade de aglutinar e dirigir a acumulação de capital, que o Estado pode assumir, impõem-se duas outras problemáticas, de não menor relevância -- disponibilidade de tecnologia e de financiamento --, cuja superação passa, necessariamente, pelas relações que se consiga estabelecer em nível internacional. Como diz Otaviano,

"Independentemente de sua capacidade de aglutinar e dirigir a acumulação de capital local, [o Estado] defronta-se com os constrangimentos externos quanto à tecnologia e ao financiamento que são superáveis apenas na intensidade e nas formas permitidas pelos eventuais circuitos internacionalizados de capital e de tecnologia concernente à indústria pesada, aos quais possa ter acesso"¹⁹.

¹⁷ Evans, Peter, *Class, state and dependence in East Asia*, op. cit.

¹⁸ Santos Filho, Otaviano Canuto dos, *Processos de industrialização tardia -- O paradigma da Coreia do Sul*, op. cit.; *Ajustamento estrutural e orientação exportadora: Sobre as lições da Coreia do Sul e do México*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, outubro de 1992 (Texto para Discussão n° 12). Ver também Torres Filho, Ernani Teixeira. *Coreia do Sul: Um paradigma da industrialização retardatária*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio Janeiro (Série Documentos, n° 4).

¹⁹ Santos Filho, Otaviano Canuto dos, *Processos de industrialização tardia -- O paradigma da Coreia do Sul*, op. cit.

A disponibilidade e as formas de capital e tecnologia condicionam as possibilidades e o perfil das industrializações retardatárias. Como lembra Otaviano, uma coisa é industrializar-se durante a primeira revolução industrial, como a Inglaterra, que não só começou com indústrias leves, como dispunha dos mercados mundiais, ou como os países que industrializaram-se logo após a Inglaterra, mas que ainda conseguiram, através da construção ferroviária e da segunda revolução industrial, impulsionar suas próprias indústrias leves, conformando parques industriais integrados em processos tipicamente nacionais. Outra coisa é passar de uma inserção internacional primário-exportadora para uma industrialização dinâmica, em um momento no qual a tecnologia não só não está mais disponível, como depende de uma acumulação de fundos de financiamento cuja magnitude é de tal ordem que só são encontráveis nos países já industrializados.

"A peculiaridade da industrialização tardia reside na posição crucial que ocupam as possibilidades e os limites de transferência de tecnologia desenvolvida e apropriada no exterior. Existe uma grande vulnerabilidade (dependência) em relação às estratégias tecnológicas e de ocupação de mercados pelos agentes externos que detêm ativos tecnológicos. Tais estratégias externas serão diferentes por setor, por período e por país posto que se inscrevem na evolução de processos concorrenciais onde são distintos os caracteres setoriais e as vantagens de localização dos diversos países. É dentro de tais condicionantes que se podem estabelecer as estratégias dos agentes locais.²⁰"

Na verdade é mais do que isso, é do equacionamento de três questões fundamentais e correlatas -- papel do Estado, formas de financiamento e aprendizado tecnológico -- que, por sua vez, em menor ou maior grau, dependem de movimentos internacionais, que conforma-se a dinâmica e o fôlego da industrialização dos países periféricos.

No caso coreano, já foi ressaltada a extensão da atuação do Estado. Foram implementados cinco planos quinquenais que, independentemente de alguns desvios de rota, foram aplicados rigidamente. O Estado não só estabelecia metas como financiava, controlava, punia e premiava. Cabia ao Estado a concessão de licenças e subsídios, a definição de quem produzia o quê e quanto e até mesmo a estruturação patrimonial das empresas. As políticas fiscal, financeira, salarial e cambial eram coerentes com a política industrial que, dada a sintonia

²⁰ Ibidem.

final com que era acompanhada, era sensível à superação de fases e flexível na determinação de novas metas, as quais eram rigidamente perseguidas e controladas.

Através desse dirigismo conseguiu-se dinamizar a economia coreana. Porém ele só foi possível porque existia uma peculiar estrutura produtiva altamente concentrada desde seu início e com reduzida internacionalização que permitia esse padrão de intervenção.

Os *chaebols* -- enormes conglomerados que, ao permitirem economias de escala, reforçavam a posição competitiva da indústria coreana -- praticamente foram criados pelo Estado, que os mantinha sob controle estrito²¹.

Segundo Amsden²², as grandes empresas consolidaram seu poder em resposta aos incentivos governamentais que, entretanto, diferentemente da experiência brasileira e de outros países latino-americanos, eram distribuídos em função do cumprimento de metas rígidas de desempenho. Em troca de excelente desempenho nas áreas de exportação, pesquisa e desenvolvimento ou introdução de novos produtos, as firmas líderes eram premiadas com mais licenças para se expandirem. Em troca da entrada em setores de risco, as firmas obtinham licenças para a entrada em setores mais lucrativos. Além de premiarem-se as firmas com bom desempenho, puniam-se as mal administradas até o limite da sua entrega para incorporação por outros grupos. Selecionando e promovendo as firmas, o governo incentivava uma grande concorrência entre elas, garantindo acesso privilegiado a subsídios e crédito barato àquelas cujo desempenho, em geral medido pelas exportações, se destacasse.

As firmas estavam sujeitas a vários outros controles gerais em troca do apoio governamental:

. com a propriedade e/ou controle de todos bancos comerciais e controle da bolsa de valores, o governo ajudou a orientar os *chaebols* em direção à acumulação de capital em lugar de procurar aplicações financeiras²³;

. para manter a atratividade de novos setores industriais, o governo limitava a entrada a duas firmas, garantindo economias de escala e o crescimento de grupos gigantes²⁴;

²¹ Na década de 70 apenas nove indústrias respondiam por 50,5% das exportações coreanas.

²² Amsden, Alice H. *Asia's next giant – South Korea and late industrialization*, op. cit.

²³ Nos anos 80 pressões levaram à privatização dos bancos comerciais porém o governo manteve seu controle.

²⁴ Amsden mostra como nos anos 80, apesar de ter liberalizado o licenciamento, o governo continuou exercendo controle sobre quem podia entrar em velhas ou novas indústrias ou expandir capacidade através das seguintes medidas: lei antitruste – para controlar expansão e diversificação dos *chaebols*; controle creditício; interdição de entrada de grandes firmas em indústrias designadas para pequenas e médias; interdição de entrada de grandes firmas em indústrias fornecedoras de grandes firmas; e interdição de expansão ou entrada em indústrias sujeitas à "racionalização" do governo. Amsden, Alice H. *Asia's next giant – South Korea and late industrialization*, op. cit.

- . controle de preços negociados anualmente²⁵;
- . controle de fuga de capital para o exterior²⁶.

As empresas públicas tiveram participação decisiva, entrando em setores de menor interesse para o setor privado, principalmente na instalação das indústrias pesada e química. Os investimentos públicos, no início dos anos 80, chegavam a 25% do total, enquanto no Brasil atingiam 22%, na Argentina 20% e no Japão apenas 10%²⁷.

Essas características da estrutura industrial coreana transformaram-na em uma das economias mais concentradas do mundo, superando, em média, inclusive o Japão.

Quanto ao capital externo, conforme já ressaltado, seja enquanto tecnologia seja enquanto fluxos de investimento, o Estado coreano o submeteu a um controle

"muito mais detalhado, extensivo e restritivo, em termos de acesso ao mercado local, composição acionária, transferência de tecnologia etc., que a América Latina"²⁸.

A propriedade majoritária de estrangeiros foi proibida, com raras exceções, de forma que somente 6% das empresas multinacionais possuem a íntegra do capital próprio, enquanto no Brasil elas chegam a 60% e no México a 50%. Ou seja, diferentemente das experiências latino-americanas, a Coreia não incentivou os investimentos diretos estrangeiros, preferindo comprar tecnologia e bens de capital²⁹. É o que Otaviano chama de uma "orientação para formas externalizadas de entrada de tecnologia"³⁰ que teria preponderado na fase substitutiva

²⁵ Em fins de 1986, segundo Amsden, cerca de 110 *commodities* tinham seus preços controlados, entre elas farinha, açúcar, café, pimenta vermelha, eletricidade, gás, aço, químicos, fibras sintéticas, papel, farmacêuticos, meias de náilon, automóveis e televisores. *Ibidem*.

²⁶ Amsden diz, e o próprio relatório do Banco Mundial ("The East Asian miracle", *op. cit.*) reconhece, que a legislação extremamente rigorosa quanto a fuga de capital, se não a impediu, pelo menos intimidou, reduzindo seu montante. Já em 1960, a legislação estipulava que qualquer transferência acima de US\$ 1 milhão era punível com uma sentença mínima de dez anos de prisão ou máxima de pena de morte.

²⁷ Dall'acqua, Fernando M., *Folha de S. Paulo*, 26 de novembro de 1989. Ver do mesmo autor "Crescimento e estabilização na Coreia 1950-86". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 45, n° 1, jan/mar 1991.

²⁸ Santos Filho, Otaviano Canuto dos, *Processos de industrialização tardia – O paradigma da Coreia do Sul*, *op. cit.*

²⁹ Segundo dados de Otaviano Canuto, o estoque de investimento externo direto em relação ao PIB é metade do do Brasil.

³⁰ Otaviano Canuto define modo externalizado como aquisição de tecnologias colocadas em disponibilidade por firmas estrangeiras para repasse comercial, com o Estado e/ou empresas privadas nacionais constituindo a propriedade dos novos investimentos e dos novos passivos externos deles decorrentes; e modo internalizado como investimento externo

de importações da industrialização coreana. Já na produção para exportação teria havido maior flexibilidade na política de ingresso de capital.

A principal fonte de tecnologia utilizada pela Coréia foi o Japão, com quem foi feita a maioria (55%) dos contratos tecnológicos nos anos 1962/1984. Os EUA também venderam tecnologia, porém com menor participação (23%). A utilização de tecnologia de outros países é recente e resultante da crescente relutância japonesa em repassar tecnologia para as empresas coreanas, na medida em que estas começaram a competir em mercados internacionais nos quais firmas japonesas tinham interesse de vender tecnologia de modo internalizado. Esta concorrência, segundo Otaviano, induziu as firmas coreanas a dispender esforços em P&D e a buscar novas fontes de tecnologia, na Europa e nos EUA.

Porém, apesar destas mudanças recentes, a disponibilidade da tecnologia japonesa foi uma vantagem coreana em relação a outros processos de industrialização tardia. Além da possibilidade de incorporação do conteúdo tecnológico japonês em equipamentos, plantas, partes e componentes, a Coréia

"usufruiu de externalidades, participando do aprendizado coletivo japonês em função da proximidade geográfica e do conhecimento linguístico [...], contando com o traslado de empregados qualificados de firmas japonesas em fins de semana etc."³¹.

A especificidade coreana de utilização de tecnologia fundamentalmente japonesa e de modo externalizado deve-se, a um só tempo, às políticas implementadas pelas autoridades coreanas e às características do processo japonês.

Quanto às políticas coreanas, já nos referimos ao grau de intervenção estatal em todos os níveis do seu processo de industrialização. No tocante à transferência de tecnologia, não foi menor:

"O Estado participava nos diversos estágios de negociação de tecnologia e na verificação do cumprimento dos termos contratualmente estabelecidos em favor do receptor. [...] As operações setoriais também estavam sujeitas ao licenciamento governamental: minimização do número de empresas e/ou maximização da especialização em segmentos de modo a minimizar os problemas de escala típicos de industrialização tardia"³².

integral ou majoritário por firmas estrangeiras, solucionando-se simultaneamente as questões tecnológicas e financeiras, mediante *funding* e repasse de tecnologia.

³¹ Santos Filho, Otaviano Canuto dos, *Processos de industrialização tardia – O paradigma da Coréia do Sul*, op. cit.

³² *Ibidem*.

Além disso, o Estado coreano aproveitou com maestria a disputa entre Japão e EUA, aproveitando-se dos espaços abertos por ela.

Quanto às características do processo japonês que facilitaram o acesso coreano à sua tecnologia, Otaviano destaca a internacionalização tardia das suas firmas, o que implicou seu interesse em vender tecnologia em vez de montar plantas no exterior, e em financiar e fornecer tecnologia para que tanto as firmas poluentes como as dependentes de matérias-primas que não possuía fossem implantadas em outros países de forma a lhe garantir suprimento.

Contando com a tecnologia japonesa e suporte governamental, a Coréia tinha condições comparativamente bastante melhores para superar as desvantagens estruturais que qualquer país enfrenta ao tentar entrar em mercados já desenvolvidos internacionalmente. Some-se a isto as condições geopolíticas iniciais que garantiram acesso ao mercado doméstico americano, amplificadas mais tarde pelo déficit comercial da economia americana que permitiu não só a manutenção como a ampliação do escoamento da produção coreana, e já se poderia compreender o excelente desempenho coreano. Falta, entretanto, um ponto fundamental para a compreensão: o padrão de financiamento.

Decisiva em qualquer economia, a questão do financiamento é especialmente delicada em países retardatários, nos quais a acumulação de capital é insuficiente frente às necessidades impostas por um padrão tecnológico internacional, fora do qual sua indústria nascente estaria fadada ao fracasso.

No caso coreano, sem a menor dúvida, um dos aspectos que o diferencia das experiências latino-americanas, especialmente a brasileira, é o padrão de financiamento existente desde o início de seu processo de industrialização.

Nos anos 50 a questão do financiamento foi equacionada, como já foi visto, pelos aportes de recursos maciços provenientes dos EUA. A partir de 1961, o sistema bancário coreano foi estatizado e assim permaneceu até 1981/1983, quando uma nova reforma financeira o reprivatizou, mantendo, entretanto, o arbítrio estatal não só sobre as taxas de depósito e empréstimo, mantidas especialmente baixas, como sobre suas taxas de expansão. Segundo um relatório do Banco Mundial³³, apesar das restrições à entrada, que gerariam uma proteção

³³ World Bank. "The East Asian miracle – Economic growth and public policy", op. cit.

contra a competição, os bancos têm suas rendas limitadas graças a este controle dos *spreads*. Porém, ainda assim, os bancos coreanos são mais eficientes se comparados com os de países de baixa e média renda³⁴.

Os vinte anos de estatização do sistema bancário coreano são uma peça chave na explicação do seu bem-sucedido processo de industrialização. Neste período, o Estado teve comando quase absoluto sobre o crédito tanto interno quanto externo, controlando, através de cinco bancos comerciais de sua propriedade que centralizavam os fundos de investimento, mais de dois terços dos recursos investidos no país, decidindo para que setores iam os recursos e, dentro dos setores, para que produtos, em quais grupos e a que taxas.

Além desses cinco bancos comerciais estatais existiam apenas algumas instituições financeiras não regulamentadas, semilegais, com pequeno poder de fogo, cujos empréstimos, a taxas mais elevadas, nunca ultrapassaram 30% do total nos anos 70 e eram destinados aos setores não definidos como estratégicos pela política governamental.

O Korean Development Bank concentrou sozinho, nos anos 70, uma média de um terço de todos os empréstimos. Junto com os bancos comerciais e os outros bancos de investimento, se diferencia pela capacidade de avaliar e monitorar os projetos que financiavam, mantendo critérios comerciais mesmo quando se tratava de projetos prioritários do governo, o que permitia um alto nível de repagamentos e, conseqüentemente, um baixo nível de perdas³⁵.

Ao contrário dos preceitos neoclássicos, a política foi de empréstimos altamente subsidiados para os setores definidos como estratégicos, principalmente os de exportação.

A existência de altas taxas de poupança das famílias, apesar das baixas taxas de juros, é explicada por uma série de fatores que vão desde a rápida transição demográfica por que passou a Coreia; a distribuição de renda em níveis extremamente mais igualitários, se comparada com a do Brasil e de qualquer outro país latino-americano; os incentivos às pequenas poupanças via correio e à poupança rural, esta última só possível graças à reforma agrária; as altas taxas de juros para empréstimos para consumo em geral e bens de luxo em especial; a regulação das instituições e proteção dos depósitos; até as altas taxas de crescimento e as baixas taxas de inflação.

³⁴ Obviamente a comparação não pode ser feita com os bancos brasileiros, cujos ganhos com a inflação e todo o sistema de indexação são monumentais, tornando-se um caso único e aberrante. Ver Capítulo III.

³⁵ World Bank. "The East Asian miracle – Economic growth and public policy", op. cit.

Como as baixas taxas de captação dos bancos eram repassadas aos tomadores, existia uma transferência de rendas das famílias para as firmas sem uma apropriação desproporcional, como no caso brasileiro, por parte do sistema financeiro.

Esta política de controle das taxas de juros permitiu a elevação tanto do investimento agregado como da rentabilidade das empresas ao transferir renda dos depositantes para os tomadores a um custo baixo. Porém, como reconhece o próprio relatório do Banco Mundial, isto só foi possível porque existia estrito controle dos mercados de capitais -- especialmente controle sobre a fuga de capital --, uma burocracia forte e um clima geral de cooperação entre governo e setor privado³⁶.

Concomitantemente à fartura do crédito barato, existia toda uma série de políticas de incentivo aos investimentos. Protegeu-se a indústria nacional tanto de importações quanto de investimentos diretos externos, porém subsidiou-se a importação de bens de capital e insumos e compensaram-se os investimentos diretos adquirindo tecnologia externa, através de licenças e outros mecanismos já referidos. Segundo comparação feita pelo Banco Mundial, os preços relativos dos bens de investimento ficaram mais baixos do que em outras economias em desenvolvimento nos anos 70 e no período de ajuste nos anos 80. O Estado também atuou agressivamente promovendo as exportações, garantindo a este setor acesso a importações a preços internacionais, acesso a financiamento de curto e longo prazo em geral subsidiado, assistência para penetrar nos novos mercados e, como sempre, flexibilidade na implementação das políticas. Às pequenas e médias empresas foram oferecidos créditos preferenciais e serviços de suporte especiais³⁷.

A política tributária também foi utilizada para encorajar e dirigir os investimentos, sendo, como em geral todas as políticas implementadas, constantemente revista: entre 1953 e 1986 foram feitas nove grandes reformas tributárias³⁸.

Quanto aos empréstimos externos, também eram totalmente regulados pelo governo, cujas instituições financeiras davam as garantias necessárias às firmas coreanas interessadas em obtê-los, sem o que seu acesso ao mercado externo de crédito ficava interdito. Desta forma, regulando o acesso ao mercado financeiro externo, o Estado tinha mais um

³⁶ Obviamente, como discutem tanto Ainsden como o relatório do Banco Mundial, as condições internacionais para uma economia em desenvolvimento fechar seu mercado financeiro eram completamente diferentes nas décadas de 60 e 70 do que o são agora.

³⁷ Apesar de os conglomerados terem guiado a expansão, as pequenas e médias empresas não foram esquecidas e, segundo o relatório do Banco Mundial, já no início dos anos 80 começaram a crescer.

³⁸ Com relação às políticas tributárias fica claro o viés ideológico do relatório do Banco Mundial, que -- após descrevê-las e mostrar seu papel positivo no incentivo e direcionamento dos investimentos -- não as recomenda.

instrumento, extremamente eficaz, de controle da destinação dos recursos e dos projetos de investimento. Mais ainda, além de controlar o acesso ao endividamento externo, o governo obrigava, na maioria dos projetos, a que uma parte do financiamento fosse realizada com recursos domésticos, por ele cedidos, de maneira a aumentar seu poder de controle.

A política cambial, coerente com a industrial e a monetário-financeira, e respaldada pelos recursos americanos internalizados, mantinha a valorização do câmbio e, desta forma, rebaixava o custo dos empréstimos externos a ponto de as taxas de juros terem se mantido negativas até início dos anos 80.

A política comercial não foi menos heterodoxa, com a criação de uma estrutura dual na qual as importações de bens de capital e produtos intermediários para a produção de futuros bens exportáveis eram isentas de tarifas e sem limites quantitativos, e as importações para o mercado interno eram sujeitas a tarifas e controles quantitativos.

Também aqui percebe-se o grau de sintonia fina com que as políticas foram implementadas na Coreia. A lista de bens de capital e produtos intermediários liberados para importação pelos exportadores ia sendo frequentemente alterada à medida que a produção interna destes produtos suprisse as necessidades das atividades de exportação.

Como resultado dessas políticas, e das especificidades de sua interação tanto com o Japão quanto com os EUA, a Coreia e alguns outros NICs asiáticos conseguiram, na segunda metade dos anos 60 e meados dos anos 70, tornar-se plataformas de exportação com base em atividades intensivas em mão-de-obra não qualificada e, a partir de 1973, trilhar caminhos rumo à industrialização pesada, alterando sua inserção na divisão internacional do trabalho.

É dentro deste quadro, radical e estruturalmente diferente das economias latino-americanas, que a Coreia vai enfrentar as transformações que ocorreram no sistema capitalista mundial nos anos 80.

Sem a menor dúvida, a Coreia não passou incólume pela forte e abrupta guinada no sistema financeiro internacional. Mas, apesar do impacto sobre seus passivos externos, o país consegue reorientar-se, reagindo ao esgotamento do padrão anterior de financiamento externo.

As respostas para as perguntas de por que e como a Coreia conseguiu fazer um ajuste, continuar crescendo e, mais do que isto, encontrar uma interação dinâmica com o sistema internacional -- que, aparentemente, está lhe permitindo romper os laços tradicionais de

dependência e encontrar uma inserção especial na nova divisão internacional do trabalho que se delineia -- são, em grande parte, encontradas nos mesmos mecanismos que permitiram o extraordinário desempenho do país já nas décadas de 60 e 70.

Ao contrário da América Latina, a Coréia manteve desde o início da década de 80 um elevado nível de investimento interno, conseguindo implementar uma transformação de sua estrutura industrial ao mesmo tempo em que mantinha um volume significativo de exportações, suficiente não só para ir eliminando seus déficits comercial, de bens e serviços e de conta corrente como para ir reduzindo em termos absolutos sua dívida externa.

Este desempenho de sucesso decorre de especificidades coreanas que, como já frisado repetidamente, estão relacionadas ao papel do Estado, à sua interação específica nos circuitos internacionais de financiamento e de tecnologia e às especificidades de suas relações internas.

Foi através dos programas estatais de reconversão industrial, visando um desenvolvimento das indústrias automobilística, eletrônica e naval, que se garantiu o crescimento das exportações. Porém, isto só foi possível dada a existência de fontes de financiamento e de tecnologia que continuaram disponíveis apesar do déficit comercial, do crescimento do serviço da dívida e da ruptura do mercado internacional de crédito.

A reversão dos fluxos de recursos americanos³⁹ foi compensada pela entrada de recursos de bancos japoneses e pelo acesso a novos instrumentos financeiros de captação cujo desenvolvimento acelerou-se na década de 80, principalmente a securitização⁴⁰. Segundo dados pesquisados por Otaviano, a parcela de financiamento via títulos de dívida cresceu 21% em 1981 e 52% em 1985, levando os bônus e títulos a uma participação crescente na composição do crédito externo coreano (1,6% em 1977/1981, 10% em 1982 e 25,3% em 1984). A situação privilegiada da Coréia fica explícita quando se analisam os dados globais de empréstimo bancário para os países em desenvolvimento, constatando-se que eles caíram de U\$\$ 53 bilhões em 1981 para U\$\$ 14 bilhões em 1985, enquanto a emissão bruta de títulos expandia-se de U\$\$ 4 bilhões para U\$\$ 10 bilhões, com os recursos dirigindo-se quase exclusivamente para aquele país.

³⁹ Os empréstimos líquidos pelos grandes bancos americanos caíram de U\$\$ 2,3 bilhões em 1981 para U\$\$ 0,7 bilhão em 1983, e em 1984/1985 a Coréia fez pagamentos líquidos que atingiram U\$\$ 2,5 bilhões. Cf. Santos Filho, Otaviano Canuto dos, *Processos de industrialização tardia – O paradigma da Coréia do Sul*, op. cit.

⁴⁰ Ver Capítulo III.

Mas, a pergunta que se coloca é por que a Coréia conseguiu manter estas fontes de financiamento enquanto outros países tinham seu acesso ao mercado internacional de crédito totalmente barrado.

Ao contrário do que gostariam e propagam as análises ortodoxas, não se pode atribuir o sucesso do ajuste a uma adesão aos princípios neoclássicos.

Antes de mais nada, a ruptura do mercado financeiro de crédito internacional predominante nas décadas de 60 e 70 e as transformações internacionais tanto tecnológicas e produtivas quanto comerciais atingiram a Coréia em um momento radicalmente diferente daquele em que se encontravam as economias latino-americanas⁴¹.

Sua estrutura industrial havia passado por três fases bem distintas. Após uma fase, entre 1962 e 1972, na qual concentrou-se no esforço de exportação de produtos de baixa densidade tecnológica, alargando a base industrial já existente, entre 1973 e 1979 a política foi de ampliação e implantação da indústria pesada, com a internalização de segmentos de maior densidade tecnológica. Data de então a liderança do segmento de máquinas e equipamentos no processo de industrialização, aproximando o perfil setorial da indústria ao dos países desenvolvidos. Após 1979, o esforço concentrou-se em um grande processo de reestruturação, com a preocupação voltada para a exportação de produtos mais dinâmicos.

Assim, a Coréia foi "pega" em meio a um projeto de desenvolvimento de sua estrutura industrial que, ao contrário do caso brasileiro, com o II PND⁴², permitia uma inserção internacional dinâmica, garantindo um fluxo comercial não só maior em termos de volume como bem mais estável, na medida em que passou a ser baseado em produtos cujos termos de troca melhoraram após o segundo choque do petróleo, ficando, portanto, bem menos suscetível às oscilações do comércio internacional. O fato de a Coréia já ter iniciado esse processo de aprofundamento da estrutura industrial quando do início da crise não é irrelevante, nem secundário. Pelo contrário, foi decisivo para o resultado do processo. Quando a crise explode, em 1982, com a moratória mexicana, a Coréia já havia realizado uma série de ajustes tanto na sua estrutura produtiva quanto na financeira e, conseqüentemente, não só pôde ocupar espaços no mercado internacional, como, principalmente depois de 1985, atraiu capitais do sistema financeiro internacional que, através de inovações financeiras, estavam em busca de valorização, fugindo dos países

⁴¹ Collins, Susan M. e Park, Won-Am. "External debt and macroeconomic performance in South Korea". In: Sachs, Jeffrey (ed.) *Developing country debt and the world economy*. NBER-University of Chicago Press, 1989.

⁴² Ver análise do II PND no Capítulo II.

endividados da América Latina cujas dívidas possuíam um perfil completamente diferente da coreana.

Além de ter começado um processo de ajuste antes, o ajuste era o de uma estrutura, tanto financeira quanto produtiva, muito menos comprometida que a da maior parte dos países endividados do Terceiro Mundo.

A dívida externa coreana, apesar de garantida pelo governo em cerca de 80%, não era estatal⁴³. O nível de ajuste a que o Estado coreano teve que se submeter foi incomparavelmente menor que o necessário em outras economias. Bastou a eliminação de alguns subsídios para que se conseguisse a redução do déficit fiscal. O padrão de financiamento da economia não havia sido corroído no processo. A capacidade de poupança interna e os diferentes mecanismos de canalização para investimento não só continuaram em funcionamento como foram aprimorados. Isto significou uma enorme diferença, na medida em que a capacidade financeira do Estado ficou preservada e, conseqüentemente, ele pôde manter seu papel no comando da economia.

Entre 1979 e 1982, é implementado um programa de ajuste fortemente recessivo, que contou com um empréstimo *stand by* do FMI: política fiscal e monetária fortemente contracionista, corte do gasto e investimento público, contenção de crescimento real do crédito bancário. Porém, um "pequeno" detalhe em geral omitido pelas análises conservadoras é que a taxa de câmbio foi mantida, chegando até mesmo a valorizar-se em 7,0% em 1979, o que só foi possível porque o ajustamento foi iniciado neste ano, antes portanto de os empréstimos externos voluntários terem cessado em 1982 -- o que permitiu evitar os problemas cambiais, tão decisivamente traumáticos no caso latino-americano --, e antes das transformações que ocorreram no mercado financeiro internacional durante a década de 80, globalizando-o definitivamente e intensificando os movimentos especulativos contra as moedas nacionais.

O quinto plano quinquenal, iniciado em 1982, propunha uma profunda mudança no modelo coreano, priorizando as indústrias intensivas em tecnologia (maquinária de precisão, eletrônica sofisticada, comunicações e informática). Esta nova proposta estratégica industrial veio acompanhada de uma nova estrutura financeira, compatível com a natureza dos investimentos que passaram a ser privilegiados, permitindo à economia coreana enfrentar as

⁴³ "No Brasil, a participação direta do setor público na dívida externa total ascendeu de 52% em 1973 para 63% em 1978, 76% em 1984". Santos Filho, Otaviano Canuto dos, Processos de industrialização tardia -- O paradigma da Coréia do Sul, op. cit.

transformações internacionais com muito menos turbulência que as economias latino-americanas.

Entre 1981 e 1982 os cinco bancos comerciais estatais foram privatizados e autorizou-se a criação de dois novos bancos em *joint-venture* com bancos estrangeiros. As instituições financeiras não bancárias (companhias de seguro, intermediárias de *securities*, financeiras de curto prazo etc.) foram desregulamentadas.

Como foram as grandes firmas coreanas que assumiram o controle acionário dos bancos privatizados, e eram elas as devedoras,

"para os bancos japoneses e os compradores internacionais de *securities* tratava-se de financiar estruturas patrimoniais de blocos de capital internacionalizados cujos passivos em divisas tinham como contrapartida receitas regulares de exportação"⁴⁴.

O Estado, cujo poder de atuação continuava intacto, sem ter sido fragilizado financeiramente como os latino-americanos, passava agora a investir em pesquisa, prevalecendo para as empresas o autofinanciamento.

Finalmente, este relato da experiência coreana não poderia deixar de ressaltar um aspecto de fundamental importância, já mencionado apenas marginalmente, a reforma agrária implementada ainda na década de 50. A reforma agrária foi um dos pilares de sustentação de uma melhor distribuição de renda que, por sua vez, viabilizou a qualificação de sua mão-de-obra, sem o que o desenvolvimento da indústria com base em alta tecnologia teria sido impossível. Esta qualificação, resultante de investimentos maciços, teve como pré-requisito uma mínima distribuição de renda inicial -- fruto da reforma agrária implementada na década de 50 -- condição *sine qua non* para qualquer tentativa de educação da mão-de-obra⁴⁵.

Mais ainda, o papel da reforma agrária também foi definitivo na manutenção da população no campo, o que, conseqüentemente, permitiu o retardo na difusão do consumo interno, viabilizando as altas taxas de poupança internas.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Os dados quantitativos e qualitativos sobre educação na Coreia são impressionantes, mesmo se comparados aos de várias economias desenvolvidas. Em 1965 já havia sido implantada educação primária universal e em 1987 passaram de 35% para 88% da população com idade correspondente ao secundário as inscrições para este nível. Informações detalhadas sobre a educação e uma boa discussão sobre seu impacto no processo de desenvolvimento do país encontram-se no relatório do Banco Mundial.

No Brasil, ao contrário, a péssima distribuição de renda é um dos fatores que empurram para a diferenciação do consumo, com profundas implicações na alocação de recursos em geral e no gasto público em particular.

A análise da experiência coreana mostra como a interação de uma especial localização geográfica com impactos geopolíticos permitiram uma determinada inserção internacional e uma especial configuração interna de interesses hegemônicos, resultando em um processo significativamente diferente do de outros países do Terceiro Mundo, cujas dificuldades atuais ficam evidenciadas quando seus processos são comparados com o coreano.

Obviamente o papel desempenhado pelo Estado coreano só pode ser entendido quando se destaca seu caráter ditatorial. Porém, este aspecto sozinho não explica nada. Vários países latino-americanos passaram anos sob o jugo de ditaduras ferozes, e nem por isso conseguiram modificar sua inserção internacional e romper os laços tradicionais de dependência.

A experiência brasileira mostra claramente como, mesmo durante o regime ditatorial, paradoxalmente, o Estado não podia ser considerado forte assumindo-se que

"A distinção entre Estados fortes e fracos não pode ser confundida com diferenças em tipo de regime. Estados democráticos exibem graus variáveis de autonomia (ex. Japão e EUA), enquanto regimes autoritários podem ser penetrados por classes sociais dominantes, ou fracos em sua habilidade para implementar políticas. [...] Um Estado pode ser considerado forte na medida em que as elites decisórias são capazes de se isolar 'organizacionalmente' de pressões da sociedade, controlando canais de representação de interesses e definindo autonomamente tarefas nacionais. [...] A força do Estado pode ser medida pela capacidade de extrair recursos e implementar políticas que mudem o comportamento dos atores privados e que podem, em última instância, levar a mudanças na própria estrutura social"⁴⁶.

No Brasil, a "força" do Estado foi largamente utilizada, e com sucesso, para arbitrar os conflitos entre o capital e o trabalho em favor do primeiro⁴⁷. Mas, apesar dos longos períodos ditatoriais na sua história, o Estado brasileiro não conseguiu arbitrar os diferentes interesses intra burguesia.

⁴⁶ Haggard, Stephan e Moon, Chung-In. "The South Korean state in the international economy: Liberal, dependent or mercantile?" In: Ruggie, John Gerard (ed.). *The antinomies of interdependence national welfare and the international division of labour*. New York: Columbia University Press, 1983.

⁴⁷ Na Coreia, assim como no Brasil, a repressão política à organização sindical foi um marco da atuação do Estado. A grande diferença é que na Coreia a melhor distribuição de renda juntamente com uma política deliberada de investimento em educação tornaram sua mão-de-obra especialmente produtiva, permitindo altas taxas de crescimento do salário real.

Assim como na Coréia, foram dados todos os tipos de subsídios (créditos diretos, isenções fiscais, tarifas e preços de serviços e produtos estatais reduzidos etc.), também protegeu-se a indústria nacional da concorrência estrangeira, também foram definidas áreas prioritárias e traçados inúmeros planos econômicos. A grande diferença é que no Brasil não se construiu uma base sólida de financiamento que sustentasse esta atuação do Estado, que só foi viabilizada graças à conexão internacional estabelecida. Usufruiu-se do movimento do capital internacional primeiro em sua fase de expansão através das grandes corporações multinacionais, e depois, nos anos 70, através dos empréstimos bancários. Aprofundaram-se os laços de dependência externa na medida em que estes recursos não eram utilizados para mudar as estruturas preexistentes, muito pelo contrário, eram utilizados para sancioná-las.

Ao contrário do que houve na Coréia, a distribuição de subsídios foi feita sem a contrapartida de uma cobrança de desempenho; os planos econômicos, quando implementados, jamais tiveram um acompanhamento de "sintonia fina"; as proteções a setores eleitos como prioritários raramente eram retiradas, tornando-se direito adquirido mesmo quando as prioridades eram revistas; os "lobbies" e favores especiais para políticos ou grupos econômicos chegaram a tal monta que passaram a minar as decisões de longo prazo e corroer a capacidade de financiamento da economia. Apesar de a intervenção estatal ter sido ampla, o caráter desta intervenção foi radicalmente diferente.

As tentativas de definir e implementar uma determinada orientação de desenvolvimento, como no Plano de Metas ou no II PND, apesar de terem sido levadas adiante, só o foram às custas do comprometimento da capacidade financeira do Estado. O setor privado jamais assumiu riscos, jamais teve seu desempenho cobrado, e, sobretudo, jamais permitiu que o arbítrio do Estado comprometesse sua capacidade de acumulação. Novos planos e/ou a revisão de velhas políticas só puderam ser implantados na medida em que não perturbaram velhos interesses. Caso contrário, foram sorateira porém eficientemente solapados.

Sem conseguir imputar perdas, o Estado amortecia os eventuais conflitos intra capital através da distribuição de benesses que acabaram corroendo sua já frágil capacidade de alavancar o financiamento da economia.

Vários analistas creditam esta fraqueza do Estado brasileiro à impossibilidade de os tecnocratas formularem e implementarem políticas à revelia das mais diferentes pressões políticas⁴⁸. A Coréia, ao contrário, teria uma tradição de independência da política

⁴⁸ Para uma discussão do papel da burocracia no Brasil, Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

econômica dada pela existência de uma burocracia altamente competente, pouco corrupta e com um "sentido de Estado" que lhe daria as condições de "conduzir um projeto desenvolvimentista coerente".

Sem dúvida, não se pode negar o papel da tradição burocrática coreana -- coerente e competente --, porém, daí, como querem alguns, a associar unicamente à existência dessa burocracia, especialmente à sua capacidade de isolamento das pressões, a capacidade do Estado de liderar o processo de desenvolvimento coreano é, no mínimo, uma simplificação perigosa. Corre-se o risco de receitar a formação de "burocracias honestas e respeitáveis" com a mesma facilidade com que se receita um remédio, como se estas burocracias fossem fabricáveis a partir de uma decisão teórica e não, elas mesmas, resultado de um longo processo do qual são a um só tempo sujeito e objeto.

O relatório do Banco Mundial já citado incorre neste erro. Sua análise sobre o processo coreano privilegia a existência desta burocracia como explicação para seu sucesso e chega a dar uma "receita": seu recrutamento e promoção precisam ser por mérito e altamente competitivos; é necessário que seus participantes tenham compensação total, através de pagamentos elevados, competitivos com o setor privado, prestígio e garbo; deve-se premiá-los amplamente.

Evans⁴⁹ critica a tendência de se equiparar a capacidade de um Estado de implementar uma política desenvolvimentista coerente com sua capacidade de isolamento. Propõe a utilização de um novo conceito por ele desenvolvido, o de "autonomia inserida":

"A 'autonomia inserida' é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Esta autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserido, como ilustra uma comparação entre o Japão e os NICs do Leste Asiático"⁵⁰.

Evans é claro:

⁴⁹ Evans, Peter. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec/Marco Zero, nº 28/29, 1993.

⁵⁰ *Ibidem*.

"A fim de compreender como surgiu essa feliz combinação de autonomia e inserção, é necessário colocar o Estado desenvolvimentista no contexto de uma conjuntura de fatores nacionais e internacionais"⁵¹.

Retorna-se assim ao nosso ponto de partida. As dificuldades que impediram o Estado brasileiro de implementar uma política de desenvolvimento que transformasse sua estrutura industrial e modificasse sua inserção internacional são de natureza genética. É na sua constituição que foram gerados os entraves, amortecidos enquanto o cenário internacional nos favoreceu.

Agora, com o novo quadro internacional, as dificuldades só se agudizaram.

⁵¹ Ibidem.

CONCLUSÃO

O debate sobre os limites do desenvolvimento capitalista dos países periféricos empobreceu muito desde os anos 60, se é que não foi praticamente abandonado.

O "desinteresse" pelo tema não resultou de fenômenos esotéricos mas de uma realidade muito objetiva. A expansão do regime fordista e a articulação "keynesiana" de Bretton Woods sob a hegemonia americana a partir da Segunda Guerra Mundial resultaram em uma especial conjuntura internacional. Amortecendo as tensões do sistema, funcionando como gerador de demanda efetiva e "emprestador de última instância", os Estados Unidos viabilizaram um grande período de expansão do capitalismo que vai desde fins da Segunda Guerra até fins dos anos 70. Neste momento, sob estas condições específicas, criou-se um espaço de expansão para alguns países periféricos, os quais, em muitos casos, como por exemplo o Brasil, conseguiram desenvolver-se a um ritmo e em uma profundidade nunca antes imaginada.

A partir dos anos 50, consolida-se uma nova dinâmica no capitalismo internacional culminando com uma nova divisão internacional do trabalho que traz em seu bojo a possibilidade da internacionalização do mercado interno de várias economias periféricas, garantindo o seu desenvolvimento.

Naquele momento o que era uma realidade muito particular, resultante de um arranjo específico do capitalismo internacional, foi entendido como uma dinâmica intrínseca ao sistema e tomado como realidade definitiva.

É neste contexto que as teses estagnacionistas sobre os países periféricos são veementemente questionadas e substituídas pela "teoria da dependência", que passa a ser a matriz teórica na qual fundar-se-ão a partir de então as análises "progressistas" sobre os caminhos e descaminhos dos países periféricos dependentes.

Dependência e desenvolvimento passam a ser vistos como processos simultâneos e não excludentes. Sem dúvida, o desenvolvimento ocorreu. O Brasil tornou-se uma economia industrial integrada, uma sociedade urbana de massas. A realidade calou os que supunham

impossível a industrialização sem o rompimento com o capitalismo internacional e deu razão aos "dependentistas" mais sofisticados. Não só nos industrializamos como o fizemos sob a liderança da grande empresa multinacional.

Apesar de o dinamismo do setor produtor de bens de capital e a geração de novas tecnologias continuarem localizados nos países centrais, apesar da continuidade do endividamento externo dos países dependentes, ou seja, apesar do fosso que permanecia entre as economias centrais e as dependentes, existia dinamismo.

A questão, então, passou a ser a da igualdade. Garantida a acumulação, ainda que "dependente-associada", a preocupação voltava-se para o processo político, arena na qual os interesses dos "trabalhadores e do povo" seriam resgatados, impondo a revisão do estilo de desenvolvimento capitalista e, no limite, o socialismo.

As profundas transformações que ocorreram no capitalismo internacional a partir de fins da década de 70 e especialmente nos anos 80 revelaram um quadro mais complicado. A institucionalidade criada no pós-guerra perdeu sua funcionalidade, as mudanças tecnológicas, financeiras e produtivas imprimiram uma nova dinâmica ao capitalismo internacional e as condições que garantiram dinamismo a vários países periféricos dependentes deixaram de existir.

Diante deste quadro, uma conclusão apressada poderia levar ao erro de voltarmos às velhas teses estagnacionistas.

Sem dúvida éramos muito mais dependentes do que imaginávamos, e as mudanças ocorridas no cenário internacional só aumentaram esta dependência. Entretanto, a crítica ao otimismo excessivo quanto aos rumos dos países periféricos dependentes, decorrente do clima mundial de crescimento instaurado com a *pax* americana, não deve ser substituída pelo catastrofismo.

Nem otimismo, nem catastrofismo. Não repitamos o pessimismo dos estagnacionistas, nem o otimismo dos dependentistas mais sofisticados. Tanto um como outro resultam de uma avaliação errada do funcionamento do capitalismo. Ambos basearam-se na ilusão de que o cenário internacional era imutável. Enquanto os estagnacionistas não perceberam o transbordamento para os países periféricos dos frutos dos anos dourados do capitalismo no pós-guerra, os teóricos da dependência o tomaram como definitivo, como se a institucionalidade criada sob o regime de Bretton Woods não fosse um período muito específico da história do capitalismo.

De concreto, sabe-se agora que, ao contrário do que imagináramos, o dinamismo dos países periféricos dependentes não está garantido. A história já mostrou que a possibilidade de um processo de desindustrialização não é uma fantasia catastrofista nem uma figura de retórica. Isto também não quer dizer que a desindustrialização é uma nova lei geral que sobredeterminará todos os processos dos países em desenvolvimento.

O capitalismo já provou ser muito mais dinâmico e flexível do que se imaginara, impossibilitando a construção de modelos fechados sobre o seu funcionamento. Obviamente ocorrerão novos movimentos de expansão. A dificuldade é prever estes movimentos e seus impactos sobre os países periféricos.

Por enquanto, a tendência da nova divisão internacional do trabalho tem sido em direção a uma maior diferenciação dos espaços, ao contrário da tendência à homogeneização decorrente do padrão fordista. Isto quer dizer que, ao contrário do ciclo de expansão do pós-guerra, a forma como se dará o "engate" entre as periferias e os países centrais tem um amplo espectro de possibilidades.

Assim, a grande questão que se coloca para os países periféricos dependentes é a de qual a melhor estratégia para se preservar o dinamismo e garantir a continuidade do desenvolvimento nacional com democracia social.

Seria de extrema ingenuidade acreditar na possibilidade de uma espera passiva por um novo movimento de expansão do capitalismo industrial que transborde para a periferia. A viabilidade de algum engate futuro que garanta o dinamismo depende das políticas adotadas no presente, ainda que defensivas.

Uma espera passiva bem como certas opções de política econômica podem levar à desindustrialização e ao aprofundamento das desigualdades sociais. Outras opções podem garantir o dinamismo de alguns setores, porém às custas da marginalização de outros e, principalmente, de grande parte da população.

BIBLIOGRAFIA

Aglietta, M. *La fin de devises clés*. Paris: Éditions La Découverte, 1986.

_____; Brender, Anton e Coudert, Virginie. *Globalisation financière: L'aventure obligée*. Paris: Cepii, Ed. Economica, 1990.

_____. *La globalization financière et les perspectives de croissance*. Texto apresentado no Seminário "A Inserção Internacional do Brasil nos anos 90", São Paulo, 26-30 de março de 1990.

Amsden, Alice H. *Asia's next giant -- South Korea and late industrialization*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

_____. "A difusão do desenvolvimento: O modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental". *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março 1992.

Arida, Persio (org.). *Inflação zero. Brasil Argentina Israel*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

Bacha, Edmar L. *Latin America's reentry into private financial markets: Domestic and international issues*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, fevereiro 1993.

_____. *Selected International policy issues on private market financing for developing countries*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, fevereiro 1993, mimeo.

Baer, Monica. "Mudanças e tendências dos mercados financeiros internacionais na década de 80". *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, nº 18, jul/dez 1990.

_____. *O rumo perdido. A crise financeira do Estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

Banco Mundial. *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crise de la deuda*. Washington: Banco Mundial, 1993.

Baran, Paul A. *The political economy of growth*. New York: Monthly Review Press, 1957.

Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. *O senhor e o unicórnio -- A economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____ e Gomes de Almeida, Júlio Sérgio. "Crise e reforma monetária no Brasil". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, nº 1, jan/mar 1990.

- Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro -- O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: PNPE/ IPEA, 1988.
- Bier, Amauri G.; Paulani, Leda e Messenberg, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- Braga, José Carlos. *A financeirização da riqueza -- A macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais*. Texto para Discussão, ano 6, nº 3. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público, Fundap.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 37, novembro 1993.
- _____. "Economic reforms and cycles of state intervention". *World Development*. vol. 21, nº 8, 1993.
- _____. "Brazil in the political economy of policy reform". In: Williamson, John (ed.). Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Desenvolvimento econômico e empresário industrial*. São Paulo: Difel, 1964.
- _____. *As idéias e seu lugar -- Ensaio sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- _____. e Faletto, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- _____. e Faletto. "Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina". In: Cardoso, Fernando Henrique et alii. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- Cardoso de Mello, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- _____. "Consequências do neoliberalismo". *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, nº 1, agosto de 1992.
- _____. e Belluzzo, Luiz Gonzaga. "Reflexões sobre a crise atual". *Escrita (Ensaio)*. Publicação trimestral da revista *Escrita*. São Paulo, ano 1, nº 2, 1977.
- Carneiro, Ricardo de Medeiros. *Crise, estagnação e hiperinflação -- A economia brasileira nos anos 80*. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade de Campinas, 1991, mimeo.
- _____. (org.). *A política econômica do Cruzado*. Campinas: Editora da Unicamp, 1987.
- Castells, Manuel. "The informational economy, the new international division of labour and the socialist project". Texto apresentado no Seminário sobre Socialismo e a Economia, organizado pela revista internacional *Socialism of the Future*, Sevilla, 14-16 de dezembro de 1990.

- Castro, Antônio Barros e Souza, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Coutinho, Luciano G. e Suzigan, Wilson (coords.). Relatório síntese do projeto "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação Tecnológica". Campinas: IE/Unicamp, 1991.
- Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Ignácio Rangel, um pioneiro. O debate econômico no início dos anos 60. Dissertação de mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1980, mimeo.
- _____. *Dívida externa e financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra*. Campinas: Universidade de Campinas, agosto de 1993, mimeo.
- _____. *Dívida externa e política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- Chesnais, François. "International patterns of foreign direct investment in the 1990's: Underlying causes and implications for developing countries". Texto preparado para a conferência sobre "Dynamics of International Markets and Trade Policy for Development", patrocinada por ICI/UNCTAD/CEPAL, Cidade do México, julho de 1991.
- Collins, Susan M. e Park, Won-Am. "External debt and macroeconomic performance in South Korea". In: Sachs, Jeffrey (ed.) *Developing country debt and the world economy*. NBER-University of Chicago Press, 1989.
- Coutrot, Thomas. "Dependência e informalidade". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n° 29, março 1991.
- Dall'Acqua, Fernando. "Crescimento e estabilização na Coreia 1950-86". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 45, n° 1, jan/mar 1991.
- Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Drucker, Peter F. "As mudanças na economia mundial". *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, n° 3, dezembro/janeiro/fevereiro, 1992/93.
- Ernst, Dieter. *The new competitive environment and the international technology system -- The challenge for the industrial latecomers*. Senior Research Associate. LAREA/CEREM, Université Paris-X e Consultor da UNCTAD, Geneva, mimeo.
- Evans, Peter. *Class, state and dependence in East Asia -- Lessons for Latin Americanists*. Dezembro 1984, mimeo.
- _____. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec/Marco Zero, n° 28/29, 1993.
- Fajnzylber, Fernando. *La industrialización trunca de America Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

- _____. "A empresa internacional na industrialização da América Latina". In: Serra, José (coord.). *América Latina -- Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.
- _____. "Industrialização na América Latina: Da 'caixa negra' à 'caixa postal vazia'". *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 12, nº 4 (48), outubro-dezembro, 1992.
- Fiori, José Luis. *A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil -- Uma hipótese preliminar*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, fevereiro, 1986.
- _____. Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira. Tese de Professor Titular. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988, mimeo.
- _____. *Reforma ou sucata -- O dilema estratégico do setor público brasileiro*. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público-Fundap, Textos para Discussão, ano 6, nº 4, novembro, 1991.
- _____. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993 (Textos para Discussão).
- _____. *Ajuste, transición y gobernabilidad -- El enigma brasileño*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, março, 1993.
- Frenkel, Roberto; Fanelli, José Maria e Rozenwurcel, Guillermo. *Growth and structural reform in Latin America: Where we stand*. Texto preparado para UNCTAD. Buenos Aires: CEDES, 1990.
- Fritsch, Winston. *Latin America in a changing global environment*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica-RJ, fevereiro 1991 (Texto para Discussão nº 256).
- _____. e Franco, Gustavo H. B. *Investimento direto: Tendências globais e perspectivas para o Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica-RJ, Texto para Discussão, nº 195, junho 1988.
- Fröbel, Folker. "Política económica en la crisis -- Algunas observaciones desde la perspectiva de los países industrializados". In: Minian, Isaac (ed.). *Transnacionalización y periferia semindustrializada I*. Libros del CIDE, 1983.
- Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1971.
- _____. "Dependencia externa y teoría económica". *El Trimestre Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. XXXVIII (2), nº 150, abril-junio, 1971.
- _____. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Goldenstein, Lídia. *Alguns aspectos do sistema financeiro brasileiro pré e pós o Plano Cruzado*. São Paulo: Cebrap, 1987, mimeo.
- _____. Da heterodoxia ao FMI -- A política econômica de 1979 a 1982. Dissertação de Mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1985.
- Gomes de Almeida, Júlio Sérgio. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: O descaminho do projeto liberal*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1980.
- Gunder Frank, André. "A agricultura brasileira: Capitalismo e o mito do feudalismo". *Revista Brasiliense*. São Paulo: Brasiliense, jan/fev 1964.
- _____. *Capitalismo y subdesarrollo en America Latina*. Buenos Aires: Ediciones Signos, 1970.
- Haggard, Stephan e Moon, Chung-In. "The South Korean state in the international economy: Liberal, dependent or mercantile?" In: Ruggie, John Gerard (ed.). *The antinomies of interdependence national welfare and the international division of labour*. New York: Columbia University Press, 1983.
- Hilferding, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).
- Hirschman, Albert O. "Ideologies of economic development in Latin America". In: *A bias for hope -- Essays on development and Latin America*. Yale University Press, 1971.
- _____. "The rise and decline of development economics". In: *Essays on trespassing economics to politics and beyond*. Cambridge, 1981
- Kurz, Robert. *O colapso da modernização (da derrocada do socialismo de caserna à crise econômica mundial)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- Leal Ferreira, Carlos Kawall e Penido de Freitas, Maria Cristina. *Mercado internacional de crédito e inovações financeiras*. São Paulo: IESP-Fundap (Estudos de Economia do Setor Público).
- Lenin, Wladimir Illitch. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia. O processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Coleção Os Economistas).
- Lessa, Carlos. A estratégia do desenvolvimento 1974/76: Sonho e fracasso. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978, mimeo.
- Lipietz, Alain. "As relações capital/trabalho no limiar do século XXI". *Ensaio FEE*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heusen, ano 12, nº 1, 1991.
- _____. *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.
- Lopes, Francisco. *O choque heterodoxo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.
- Luxemburg, Rosa. *A acumulação de capital. Contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).
- Mantega, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo/Petrópolis: Polis/Vozes, 1984.
- Marini, Rui Mauro. *Dialética da dependência*. México: Ed. Era, 1977.
- Martins, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- _____. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Mendonça de Barros, José Roberto; Mendonça de Barros, Luiz Carlos; Pinotti, Maria Cristina e Barros de Mello, Maria Cristina. *Perdas de capital de giro do setor privado desde março de 1990*. São Paulo, MBE, 1991, mimeo.
- Mendonça de Barros, Luiz Carlos. "A moeda indexada, uma experiência brasileira". *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, nº 2, agosto 1993.
- Miranda, José Carlos. Câmbio, juros e fisco: A experiência internacional. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Uncamp, 1992.
- Novais, Fernando. *Portugal e o Brasil na crise do antigo sistema colonial 1777-1808*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1985 (Coleção Estudos Históricos).
- Oliveira, Francisco de. *Celso Furtado*. São Paulo: Ática, 1983 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

- Palma, Gabriel. "Dependency: A formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?" *World Development*, vol. 6, Pergamon Press, 1978.
- Prado Júnior, Caio. *A revolução brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- Prebisch, Raúl. "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 3, nº 3, setembro, 1949.
- _____. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago: Nações Unidas, 1973 (publicação comemorativa do XXV aniversário da CEPAL) [1º versão 1951].
- Resende, André Lara. "A ruptura do mercado internacional de crédito". In: Arida, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural. O Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- Rodriguez, Octávio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- Santos, Theotonio dos. "Dependencia y cambio social". *Cuadernos de Estudios Sócio Económicos*. 2ª ed. Santiago: Universidad de Chile, 1970.
- _____. *Socialismo y fascismo*. Buenos Aires: Editora Periferia, 1972.
- Santos Filho, Otaviano Canuto dos. *Processos de industrialização tardia -- O paradigma da Coréia do Sul*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 1991, mimeo.
- _____. *Ajustamento estrutural e orientação exportadora: Sobre as lições da Coréia do Sul e do México*. Campinas: Instituto de economia da Unicamp, outubro de 1992 (Texto para Discussão nº 12).
- Schwartzman, Alexandre. *Auge e declínio do Leviathan -- Mudança estrutural e crise da economia brasileira*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, outubro 1989, mimeo.
- Serra, José. "O desenvolvimento da América Latina". In: Serra, J. (coord.). *América Latina -- Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.
- _____. "Ciclos e mudanças estruturais na economia". In: Belluzzo, L. G. M. e Coutinho, R. *Desenvolvimento do capitalismo no Brasil*, vol. 1., 1983.
- _____. "O desenvolvimento recente do sistema financeiro da América Latina". In: Serra, J. (coord.). *América Latina -- Ensaio de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

- _____ e Cardoso, Fernando Henrique. *As desventuras da dialética da dependência*. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- Silva, Adroaldo Moura da. *Intermediação financeira no Brasil (Origens, estrutura e problemas)*. São Paulo: FEA-USP, 1979, mimeo.
- Souza, Francisco Eduardo Pires de. Um estudo sobre o problema de ajustamento do balanço de pagamentos: Teoria e experiência brasileira nos anos 80. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade de Campinas, 1991, mimeo.
- Sweezy, Paul. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- Tavares, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976 (Ensaio sobre Economia Brasileira).
- _____. Ciclo e crise: O movimento recente da industrialização brasileira. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978, mimeo.
- _____ e Fiori, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- Torres Filho, Ernani Teixeira. *Coréia do Sul: Um paradigma da industrialização retardatária*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio Janeiro, (Série Documentos, nº 4).
- United Nations. The triad in foreign direct investment. *World Investment Report 1991*. New York: United Nations, July 1991.
- Watkins, Alfred J. "Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros". *Revista de la Cepal*. Santiago de Chile, nº 37, abril 1989.
- World Bank. *Global economic prospects and the developing countries*. Washington, D. C.: World Bank, May 1991.
- _____. "The East Asian miracle -- Economic growth and public policy". *World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press, September 1993.
- Zini Júnior, Álvaro. Uma avaliação do sistema financeiro no Brasil: Da reforma de 1964-65 à crise dos anos oitenta. Tese de Mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1982, mimeo.
- Zysman, John. *Governments, markets and growth -- Financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press, 1983.