



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO E EMPRESAS
TRANSNACIONAIS NO BRASIL:
REFLEXÕES DE PENSADORES DA CEPAL
(Perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI)

Fernando Henrique Lemos Rodrigues

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Mestre em Ciências
Econômicas, sob a orientação do Prof.
Dr. Mariano Francisco Laplane.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por **Fernando
Henrique Lemos Rodrigues** em
23/06/2006 e orientada pelo **Prof. Dr.
Mariano Francisco Laplane**.*

CPG, 23 / 06 / 2006

Campinas, 2006

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

R618i

Rodrigues, Fernando Henrique Lemos

Investimento direto estrangeiro e empresas transnacionais no Brasil: reflexões de pensadores da CEPAL (perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI)/ Fernando Henrique Lemos Rodrigues. - Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador : Mariano Francisco Laplane.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Investimento estrangeiro. 2. Empresas multinacionais - Brasil.
3. Desenvolvimento econômico. I. Laplane, Mariano Francisco. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

06-063-BIE

Título em Inglês: Foreign direct investment and transnational corporations in Brazil: thought of ECLAC authors (a historical approach).

Keywords: Foreign investment; Multinationals corporations – Brazil; Economic development.

Área de concentração:

Titulação: Mestre em Ciência Econômica

Banca examinadora: Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane.

Prof. Dr. Ricardo Alberto Bielschowsky.

Profa. Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Junior.

Data da defesa: 23.06.2006

Programa de Pós-Graduação: Economia.

“Os ventos do Norte não movem moinhos”

(Sangue Latino de João Ricardo e Paulo Mendonça, sucesso do grupo brasileiro Secos & Molhados, anos 70).

*“Ahora sé que la distancia no es real, y me descubro en ese punto cardinal (...)
Teniendo siempre mi corazón mirando al Sur!”*

(El Corazón al Sur de Eladia Blázquez, sucesso da incomparável cantora argentina Mercedes Sosa, anos 70).

Para o Dr. Nilton Silva, um jovem latino-americano, como eu, que também acredita na Revolução pelo povo e para o povo.

AGRADECIMENTOS

Ainda que um trabalho individual, essa dissertação é fruto de muitos debates, de um processo de amadurecimento, em que o coletivo é a parte mais importante.

Gostaria, destarte, de iniciar agradecendo a um amigo que ajudou de distintas maneiras a confecção desse esforço de síntese: Marcelo Laplane. Seja por seu companheirismo em vários momentos desses longos três anos, seja por sua franqueza nos debates, seja por sua ajuda em realizar alguns sonhos que eram compartilhados por nós, fica aqui registrada a sua importância em minha caminhada.

Ademais, faz-se aqui necessária toda a reverência possível ao professor Mariano Francisco Laplane. A tranquilidade transmitida e a confiança depositada foram de enorme valia nesses anos. As oportunidades proporcionadas, que espero tenham sido agarradas a contento, também foram indispensáveis.

Outro professor importante em minha formação e figura igualmente importante na concepção inicial do trabalho – que sofreu inúmeras alterações – foi Plínio de Arruda Sampaio Júnior, a quem devo até hoje muitas das visões políticas as quais busco defender, isentando-o desde já de qualquer culpa por minhas incoerências.

Indubitavelmente, faz-se mister o reconhecimento do apoio incondicional de meus pais, o senhor Dirceu Rodrigues e a senhora Vera Lúcia Lemos Rodrigues (ela foi quem teve que conviver com a tarefa das correções de ortografia e redação, e, desde já, peço desculpas pelos erros que restaram devido às minhas limitações). Obrigado pelo esforço dedicação, amor e confiança em mim depositados. Com carinho, agradeço também a convivência e amizade de minha irmã Lia Beatriz Lemos Rodrigues.

Na turma do mestrado, gostaria também de registrar outros dois companheiros dos últimos anos: Átila Garrido e Reinaldo Kaminskas. A sua contribuição para o meu crescimento nos últimos anos foi indispensável, seja pelo diálogo franco, seja pela amizade gratuita e forte.

Há um companheiro que aqui gostaria de ressaltar por ser, além de um amigo ímpar e muito próximo, uma verdadeira identificação, a ponto de não sabermos muitas vezes distinguir o que há de individual em nossas idéias. Diria que somos um processo, um movimento de duas mentes e corações que se querem pôr a serviço de seus preceitos, que se fortalecem e se moldam com nossa amizade. Obrigado, Caio Rafael Moura Camargo.

Como sou um afortunado, gostaria de ressaltar aqui outros amigos, de igual relevância: Alexandre Laino Freitas, Juliana Oliveira e Krishna Mendes Monteiro, que, além de travar debates acalorados e sinceros, compartilham momentos de felicidade e tristeza. É uma honra ter a companhia de tão nobres corações desses caros amigos.

Uma das fases desse trabalho foi escrita no Chile, na bela Santiago, enfrentando várias horas de discussões na CEPAL, e aqui registro o apoio de uma família de amigos, que se tornou minha segunda família: os Silva Durán. Não há palavras para agradecer sua hospitalidade, suas lições de vida, seus diálogos francos. Acolheram-me como filho, terão de mim gratidão e respeito eterno: Don Horácio, Madalí, Madelein e Nilton.

Um sincero carinho também a uma lista imensa de amigos: Eduardo Souza, Felipe Barbosa, Fernando Reis, Luis Felipe Censi, Makoto Ikegame, Ricardo Spósito, Satoru Watanabe e Tiago Franceschini. São e serão pessoas a quem devo meu mais puro sentimento de lealdade.

Um registro aqui para os “pelegos”, companheiros de discussão, há um par de anos: Breno Lemos, Daniel Barbosa, Fábio Bueno, Francisco Filippo e Paulo Trajano. Vida longa ao debate!

Um agradecimento aos novos amigos, distantes do Brasil, companheiros do curso na CEPAL, com destaque para os mais subversivos: Alba Artiaga, Augusto German, Carmen Rives, José Ignacio Antón, Liudmila Curbelo e Martina Andreoli, com quem travei inesquecíveis momentos de discussão “*a la izquierda, siempre!*”

Ademais, faz-se mais do que necessário ressaltar toda a equipe de pesquisadores do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), com destaque para o professor Célio Hiratuka e sua disposição de auxiliar e facilitar os caminhos durante esses últimos três anos.

Agradeço particularmente ao professor José Pedro Macarini, que, antes do mestrado, nos auxiliou nos estudos para o exame da ANPEC, assim como, na etapa final, na qualificação, fez uma leitura rigorosa do capítulo inicial de nosso trabalho.

Um agradecimento especial ao mestre Celso Furtado, que nos acolheu em uma tarde inesquecível, no dia 7 de setembro de 2004, presenteou-nos com sua atenção e incendiou-nos com a chama da luta por um Brasil mais justo para todos. Espero que essa chama tenha contagiado de maneira positiva a redação final da presente dissertação.

Fico, assim, com a consciência tranqüila de quem, na luta certa, conhece companheiros maravilhosos.

ÍNDICE

Introdução	p. 1
 Capítulo I - Industrialização Pesada e Internacionalização no Brasil (1950-1967)	 p. 11
• 1. O Problema: Especialização Produtiva e Inserção Dependente	p. 12
• 2. A Solução Defendida: Industrialização Planejada	p. 15
• 3. A Contribuição Internacional Esperada para A Resolução do Problema	p. 19
• 4. A Solução Histórica no Brasil: O Movimento do IDE no Período 1950-67	p. 26
• 5. Avaliações da Solução Histórica	p. 31
• 5.1 Os Limites da Industrialização: Internacionalização e Insuficiência Dinâmica	p. 32
• 5.2 A Internacionalização do Mercado Interno e A Aliança de Interesses	p. 37
• Conclusão do Capítulo I – Dependência e Desenvolvimento em Debate	p. 41
 Capítulo II – Internacionalização, “Milagre” e Crise no Brasil (1968-1989)	 p. 45
• 1. Os Novos “Velhos Problemas”: Vulnerabilidade e Heterogeneidade	p. 46
• 2. A Agenda Reiterada	p. 50
• 3. O Papel das Empresas Transnacionais	p. 53
• 4. Brasil: O Movimento do IDE no Período 1968-89	p. 54
• 4.1 As ET e O Comportamento da Conta Comercial nos Anos 70	p. 60
• 4.2 A Distribuição das ET na Indústria Brasileira no Início dos Anos 80	p. 61

• 4.3 As ET e O Endividamento Externo nas Décadas de 70 e 80	p. 61
• 4.4 As ET e O Saldo Comercial dos Anos 80	p. 63
• 5. Os Pensadores da CEPAL: Convergências e Polêmicas	p. 64
• Conclusão do Capítulo II – Dependência e Desenvolvimento: Novas Questões	p. 76

Capítulo III - Desconstrução de Um Sistema (1990-?)

p. 81

• 1. O Diagnóstico da CEPAL: Perfil da Demanda Mundial Versus Oferta das Economias Latino-Americanas	p. 83
• 1.1 O Diagnóstico de Furtado: Concentração de Riqueza, de Renda e de Oportunidades	p. 86
• 2. Medidas Defendidas: Abertura, Integração Regional e Políticas de Oferta	p. 88
• 2.1 Furtado e as Estratégias de Superação do Subdesenvolvimento	p. 89
• 3. O Novo Tipo de IDE e Suas Prováveis Vantagens	p. 91
• 4. A Desregulamentação Brasileira: o Movimento Histórico do IDE no Período 1990-2002	p. 93
• 5. O Otimismo Neo-Estruturalista	p. 101
• 5.1 A Destoante Posição de Furtado na Análise da Internacionalização Recente	p. 106
• Conclusão do Capítulo III – O Neo-Estruturalismo e Sua Posição Apologética ao IDE	p. 109

À Guisa de Conclusão

p. 113

Bibliografia

p. 119

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo estudar as diferentes contribuições de membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na interpretação do movimento de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e das Empresas Transnacionais (ET) na economia brasileira. Parte-se de uma proposta de análise de um período relativamente longo: de 1948 aos dias atuais. Vários momentos históricos levarão a mutações do objeto e, desse modo, a nuances no debate sobre os efeitos do IDE e da ação das ET. O ataque ao tema a partir da CEPAL nos permite abranger boa parte, senão a totalidade, dos aspectos acima apontados e nos proporciona um bom ponto de partida na construção de uma reflexão crítica sobre o IDE e as ações das ET na economia brasileira.

INTRODUÇÃO

“[A] realidade efetiva [da] (...) democracia representativa (...) é tanto menor quanto menos desenvolvido é um país do ponto de vista econômico e social.”
(Aníbal Pinto, *Distribuição de Renda na América Latina*, 1967)

A presente dissertação tem como objetivo estudar as diferentes contribuições de membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na interpretação do movimento de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e das Empresas Transnacionais (ET) na economia brasileira.

O IDE e a ação das ET tornam-se relevantes objetos de estudo porque provocam efeitos de natureza contraditória, quando observados sob o prisma do desenvolvimento nacional. No plano macroeconômico, ao investir, as ET levam um fluxo de financiamento (com moeda de seu país-sede) ao país hospedeiro, o que se configura, teoricamente, em um efeito positivo para essa economia. O país que recebe tal aporte de recursos, todavia, passa a ter obrigações, junto ao exterior, em moeda forte, em razão da remessa de lucros e dividendos das atividades das ET (um efeito negativo). Do ponto de vista produtivo e tecnológico, a mesma situação se repete. Como fato positivo, o país hospedeiro passa a dispor da produção de bens que antes eram inexistentes e/ou acessíveis apenas pelo comércio internacional. Tal economia, no entanto, se insere em um determinado padrão tecnológico utilizado pelas ET, o que pode acarretar muitas vezes a cristalização de uma posição permanentemente marginal na geração de inovações. Se avançarmos ao plano político, a “burguesia transnacional” passa a atuar como uma importante classe dentro do cenário interno dos países que a abriga, dado o seu potencial de geração de empregos, seu acesso a fontes de financiamento em mercados externos e a posse de ativos estratégicos para a produção de tecnologias. Todo esse quadro complexo passa, portanto, a influenciar os interesses das classes beneficiadas pelo desenvolvimento sócio-econômico de uma determinada nação e, dessa forma, o direcionamento da política econômica. Sendo assim, é mister que se busque uma apreciação crítica do tema.

Para iniciar uma reflexão da maneira que se exige, pareceu-nos natural escolher as contribuições da CEPAL. Essa Instituição, que chega a quase 60 anos de existência, foi um *locus* preferencial da produção intelectual comprometida com a transformação das sociedades latino-americanas. Em sua fase inicial, é incontestável que Raúl Prebisch coordenou a confecção de relatórios engajados com a temática do desenvolvimento das economias da América Latina e assumiu de maneira coerente o mandato das comissões

econômicas das Nações Unidas, qual seja, o de orientar o processo de industrialização do pós-guerra, especialmente na periferia.

Condicionada pela ordem bipolar do “pós-guerra”, a CEPAL se colocou a serviço da consolidação de economias de mercado na América Latina, mas buscou, no pouco espaço de manobra que possuía, construir uma alternativa teórica mais afinada à afirmação dos valores nacionais das jovens nações do continente. Fugindo do universalismo, corriqueiro no discurso de tradição puramente liberal, e longe das apologias ao livre-mercado, marca da perspectiva puramente neoclássica de teoria econômica, a CEPAL pautou-se pela construção de um marco teórico distinto. Tal marco, iniciado por Prebisch (e enriquecido em grande medida com a obra de Celso Furtado), funda-se na análise histórico-estruturalista, para privilegiar a industrialização tardia da América Latina (que se consolida já em pleno século XX).

O estruturalismo latino-americano, denominação do marco inaugurado por Prebisch na história do pensamento econômico, estabeleceu, desse modo, uma posição defensora da indústria e da poupança nacional como soluções para uma situação histórica específica: a concentração dos frutos do progresso técnico nas economias periféricas. A superação dessa situação histórica seria, dentro do arcabouço em questão, a concepção de uma estratégia de desenvolvimento a partir do Estado Nacional. Contudo, dados os condicionantes históricos da industrialização periférica, os esforços de poupança feitos nacionalmente e articulados pelo aparato estatal seriam insuficientes para superar um atraso secular. Nesse ponto, identificavam-se os colaboradores do desenvolvimento periférico, como, por exemplo, a poupança externa, radicada nas fontes de financiamento público disponíveis no imediato pós-Segunda Guerra e na capacidade empresarial desenvolvida na iniciativa privada, que poderia ser um elo de transferência de tecnologias exigidas pela industrialização. A dificuldade da tarefa histórica assinalada pelo estruturalismo exigiu, portanto, o enfrentamento da delicada questão das relações entre o capital estrangeiro (e suas diversas modalidades) e o desenvolvimento. Esse enfrentamento, por sua vez, exigiu que a CEPAL buscasse, na história latino-americana, soluções que conjugassem a soberania das nações periféricas e a apropriação dos avanços nas técnicas de produção, obtidos pelas economias centrais.

Entretanto, apesar de uma perspectiva construída a partir da história e através da consideração da importância das instituições no desenvolvimento nacional, a CEPAL não supera desde o início todas as dificuldades impostas pela interpretação histórica enraizada na Economia. Longe da construção de posições rígidas – afeita a modelos

matemáticos, típicos da tradição de ciência econômica, ou a leis gerais imutáveis da acumulação –, a CEPAL caracterizar-se-á por uma “fuga constante do economicismo”, durante os anos compreendidos entre sua fundação e a década de 80, quando se inicia uma revisão radical do estruturalismo dentro da Instituição.

Essa fuga constante é descrita – evidentemente em outros (e melhores) termos – por Furtado, em sua *Obra Autobiográfica* (1997). O autor descreve uma primeira fase, compreendida entre 1948 e o Golpe Militar no Brasil (o primeiro de uma série na região), quando as análises de desenvolvimento & macroeconomia se combinam com a pesquisa e a interpretação histórica. Após o golpe de 1964, até o final dos anos 60, inicia-se uma revisão que utiliza a análise política e sociológica com maior intensidade, culminada no ensaio *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1967), de Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto.

Diante do aporte de outros instrumentais fora da Economia, a produção intelectual de Furtado, entre os autores originais cepalinos, seguramente, foi a que mais caminhou na direção de incorporar uma “visão global”, durante os anos 70. O economista brasileiro não foi, contudo, o único autor a percorrer tal caminho rumo a uma abordagem multidisciplinar dos problemas enfrentados no subdesenvolvimento. Torna-se indispensável, portanto, a apreciação de tal período para o entendimento da evolução do estruturalismo e de sua postura em relação ao IDE e às ET. Nesses anos, sob liderança intelectual de Aníbal Pinto e influência de renovadas idéias de Prebisch, Furtado e Osvaldo Sunkel, a CEPAL formulará avaliações sobre a internacionalização ocorrida durante o clássico período de Bretton Woods e retirará as primeiras conclusões sobre a crise deste, destacando as ET como principal foco de preocupações.

Durante os anos 80, o estruturalismo perde terreno dentro da própria CEPAL (com a incorporação de novas perspectivas de interpretação do capitalismo periférico, de onde se destaca a contribuição de Fernando Fajnzylber e sua idéia de uma industrialização *trunca*, ou seja, incompleta) e morre dentro desta, definitivamente, com o falecimento de Prebisch em 1986. No início dos anos 90, Fajnzylber (última figura aglutinadora da Instituição) conclui seu movimento teórico rumo aos paradigmas neo-schumpeterianos e dirige uma produção intelectual bastante favorável à especialização produtiva e ao capital estrangeiro, que orienta algumas das posições tomadas pelos atuais pesquisadores cepalinos.

Os objetivos das ações das ET também se modificam ao longo de todo o período estudado. No Brasil, podem-se destacar pelo menos três matizes do comportamento

dessa variável, desde o pós-guerra¹: 1) no final dos anos 50, após a reconstrução européia, as ET realizaram vários aportes de IDE via transferência diretas de máquinas e equipamentos, visando majoritariamente o mercado interno (o que Cardoso & Faletto denominaram “internacionalização do mercado interno”²); 2) durante os anos 70, com a abundância de dólares gerada pelo euromercado de moedas, as ET intensificaram suas relações financeiras com os países-sede e passaram a diversificar a produção rumo aos mercados externos, o que se generalizou durante a crise dos anos 80³; e 3) nos anos 90, com o auge da especulação financeira nos mercados de capitais, as ET tomam parte dos processos de privatização para se estabelecer em setores preferencialmente ocupados pelo Estado nos períodos anteriores, praticam uma voraz aquisição de pequenas empresas antes em posse do capital privado nacional e redefinem suas estratégias rumo ao mercado interno e ao recém-formado Mercosul⁴.

Parte-se, portanto, de uma proposta de análise de um período longo, a segunda metade do século XX. Vários momentos históricos levarão a mutações do objeto e, desse modo, a nuances no debate sobre os efeitos do IDE e da ação das ET. As mudanças no IDE não se restringem ao volume de entradas ou de remessas: também dizem respeito aos setores contemplados, às ligações das ET com os mercados interno e externo, às relações com fornecedores locais e estrangeiros. Outras mudanças devem-se à fase do desenvolvimento capitalista mundial: as relações com o sistema financeiro mundial, o tipo de concorrência intercapitalista, a difusão de padrões tecnológicos e os fatores geopolíticos.

O ataque ao tema a partir da CEPAL nos permite abranger boa parte, senão a totalidade, dos aspectos acima apontados e nos proporciona um bom ponto de partida na construção de uma reflexão crítica sobre o IDE e as ações das ET na economia brasileira. Isso porque a Instituição, ao longo de seus hoje quase 60 anos de existência, produziu uma vasta bibliografia, que tratou de diversos aspectos do problema, através de vários autores.

Dado o grande intervalo recortado, muitas mudanças de orientação podem ser observadas na interpretação dos fatos históricos dentro da Instituição, a ponto de inviabilizar, a nosso ver, a identificação de “uma visão” da CEPAL sobre o IDE e as ações

¹ Para uma perspectiva histórica mais aprofundada do tema ver Gonçalves, *Globalização e Desnacionalização*, Paz e Terra, 1994.

² A esse propósito ver Tavares *Acumulação de Capital e Indústria Brasileira* (1975), IE-Unicamp, 1998.

³ Sobre esse ponto veja-se Barros Castro & Souza *A Economia em Marcha Forçada*, Paz e Terra, 1984.

⁴ Nesse ponto, há uma exposição detalhada em Laplane, Coutinho & Hiratuka (orgs.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, Unesp/IE-Unicamp, 2003.

das ET em determinado momento histórico (evidentemente, isso não elimina alguns pontos de concordância em vários períodos observados). Para enfrentar tal dificuldade, pareceu-nos sensata a busca de uma visão de pensadores influentes e/ou ocupantes de funções-chave na Instituição. Desse modo, nosso trabalho é um recorte de visões ligadas à CEPAL, que nos parecem imprescindíveis para, em cada período histórico, entender a postura geral da Instituição. Isso desdobra nosso objetivo em quatro pontos:

- I. O estudo de pensadores ligados à CEPAL, dada a influência destes na Instituição;
- II. A própria CEPAL como objeto indireto de estudo, justificada por seu papel ideológico em pontos nevrálgicos do debate sobre a industrialização na América Latina;
- III. A internacionalização sofrida pelas economias da região, a partir da Inversão Direta;
- IV. A economia brasileira, que serve de parâmetro para a contraposição entre teoria e história, um caso *sui generis* de país continental na periferia.

Diante disso, para, a partir da CEPAL, captar o duplo movimento de análise econômica e história da formação econômica do Brasil com foco no Investimento Direto e nas suas realizadoras, as Transnacionais, faz-se necessário um recorte adicional, cronológico, proposto da seguinte forma⁵:

- a) Primeiro período: de 1948 a 1967, quando se vive a fase clássica de Bretton Woods, com predomínio de inversões diretas privadas e endividamento externo de instituições oficiais. Do ponto de vista interno, originam-se dois períodos: i) 1948-1961, fase de implantação da indústria pesada, com destaque para os anos 1955-61; ii) 1961-67, fase de crise do padrão de financiamento, com redução de investimento, estrangulamento cambial e aceleração inflacionária. Destacam-se: *O Desenvolvimento da América Latina e Alguns de Seus Problemas Principais* (1949), de Raúl Prebisch; *Desenvolvimento Econômico do Brasil – Bases de um Programa de Desenvolvimento para o Período 1955-1962* (1957), coordenado por Celso Furtado; *Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano* (1964), de

⁵ Reconhecemos que, para fins de análise de história do pensamento econômico, o recorte temporal seria superior se nos concentrássemos apenas no movimento das idéias. A necessidade de se examinar os fatos empíricos, contudo, nos levou a um recorte temporal que considerasse as nuances de fluxos de financiamento externo.

Raúl Prebisch; *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), de Celso Furtado; e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1967), de Cardoso & Falletto.

- b) Segundo período: de 1968 aos anos 80, marcados por: endividamento acelerado, crise e reversão dos fluxos de capitais, quando se passa do apogeu à reviravolta nos mercados internacionais bancários. Fase do Euromercado (*boom* de inversões) e da posterior “Crise da Dívida” (ausência de inversões) dos países subdesenvolvidos. Do ponto de vista interno, há períodos distintos e interligados como o “Milagre” (1968-73), o II PND (1974) e a “Crise” dos anos 80 (quando o país fica sem financiamento espontâneo de capitais externos). Atenção para *Implicações da Heterogeneidade Estrutural* (1970), de Aníbal Pinto; *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974) e *Nova Dependência* (1982), de Celso Furtado; assim como *Oligopólios Transnacionais e Estilos de Desenvolvimento* (1977) e *Industrialização Trunca na América Latina* (1982), de Fernando Fajnzylber.
- c) Período final: dos anos 90 a 2002, com o apogeu da diversificação dos mercados de capitais rumo à periferia e da concomitante desregulamentação financeira das economias subdesenvolvidas. A iniciativa privada internacional se beneficia do aumento da liquidez internacional e da redefinição do papel do Estado na economia para se vincular a processos de aquisição de ativos tangíveis e não-tangíveis, públicos e privados (ciclo elevado e curto de operações de compra de empresas nacionais por transnacionais). Destaque para o distanciamento entre as origens e o momento atual da CEPAL, evidenciado pelas posições do documento *Transformação Produtiva com Equidade* (1990) e da obra de Celso Furtado *Brasil: A Construção Interrompida* (1992). De igual importância para o nosso trabalho é a publicação anual do relatório *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, que representa as posições últimas da Instituição sobre o tema.

A nossa exposição buscará, em cada período recortado, fazer 5 movimentos, a fim de sintetizar as interpretações e as múltiplas impressões dos autores cepalinos sobre o IDE e a ação das ET na economia brasileira: a) a apresentação de um breve diagnóstico da situação da economia brasileira, feito com base nas reflexões de pensadores da CEPAL. Vale dizer, buscar-se-á responder a questão: qual é o problema?; b) a exposição de alternativas apresentadas pela Instituição para a superação do problema, ou seja, as estratégias viáveis para a remoção das dificuldades encontradas em determinado momento histórico. Tratar-se-á de responder: qual a solução apontada?; c) o destaque para o papel do IDE e das ET para a solução do problema, ou seja, de que maneira, segundo a CEPAL, os agentes e os fluxos em destaque podem contribuir para a superação das dificuldades encontradas em determinado momento histórico, isto é: qual o papel do IDE e das ET na solução do problema?; d) a descrição dos acontecimentos históricos, ou seja, como se procedeu e o que ocorreu em cada momento, o volume e a forma dos fluxos de IDE recebidos, o impacto em variáveis macroeconômicas relevantes em cada período. Objetivar-se-á responder: qual solução trouxe a história?; e) por fim, a síntese das reflexões mais relevantes de pensadores e pesquisadores relacionados à CEPAL sobre os acontecimentos históricos. Responder-se-á: qual a avaliação feita pelos pensadores destacados?

No primeiro capítulo de nosso trabalho, que compreenderá os anos entre 1948 e 1967 na economia brasileira, ficará evidenciado que pensadores como Prebisch e Furtado identificam na especialização da economia brasileira em exportações de produtos primários um grande obstáculo para a generalização dos benefícios do progresso técnico alcançado pelo capitalismo. A partir disso, apostarão no planejamento do incipiente processo de industrialização como a grande solução histórica, pois, ao reduzir a dependência externa e permitir a geração de empregos, abrir-se-ia o caminho para a integração das massas e a conformação de uma nação. Contando com o apoio da comunidade internacional (especialmente em suas instituições públicas de crédito), os principais economistas da CEPAL de então desenharão uma agenda que tentaria se beneficiar dos avanços tecnológicos das economias centrais. Em tal proposta, as ET tinham papel fundamental, mas deveriam estar subordinadas a uma política disciplinadora de suas ações.

Após um período de intensa entrada de fluxos de IDE e de ampliação das atividades das ET no Brasil, que passam a liderar os setores mais dinâmicos do então

jovem parque industrial nacional, a economia brasileira perde seu vigor, em meados dos anos 60, o que se soma à culminância de uma era de instabilidade político-institucional. Diversos pensadores da CEPAL passam então a debater a crise em questão e se dividem em dois blocos principais: a) os que defendem que a industrialização chegara a seu limite, não restando alternativa senão a de ampliar as reformas sociais, como a reforma agrária, a tributária (progressiva) e a habitacional (em que se identificam Prebisch e Furtado, ambos fora – formalmente – da Instituição) e b) os que entendem a crise como fruto de uma necessidade de o modelo de capitalismo vigente expurgar do pacto político os grupos reformistas, ligados às demandas sociais, nos quais se destacavam as análises de então jovens pesquisadores (como Cardoso & Falleto e Serra & Tavares).

No segundo capítulo de nossa dissertação, com foco no intervalo de 1968 ao fim dos anos 80, ter-se-á uma síntese de uma época pouco estudada da CEPAL, quando seus pensadores não se unem mais em torno da figura de Raúl Prebisch. No entanto, nesses anos, os principais expoentes da CEPAL conduzem as análises da Instituição sintonizados com os avanços do seu fundador, assim como com os estudos de Celso Furtado. Em tempos de abundância de fluxos de capital, os autores cepalinos fazem uma ampla defesa da urgência de se regularem as ações das ET para que se minimizasse a vulnerabilidade externa e a desigualdade na distribuição de renda, que permaneciam mesmo frente à continuidade da industrialização.

Após constatar a consolidação de um capitalismo dinâmico mais socialmente perverso (fato já demonstrado na década de 60), os autores ligados à CEPAL enxergam na liderança das ET o principal obstáculo a reformas sociais na região. Todavia, o dinamismo e a modernização logrados nesses anos impedem a viabilização política de uma regulação do capital estrangeiro. Cria-se o mito de um crescimento econômico diluente dos problemas sociais.

Durante a crise dos anos 80, a CEPAL – já sem a figura de Raúl Prebisch, que falecera em 1986 – vive um momento de transição e intensa revisão, dada a ofensiva liberal nas economias centrais e o sucesso da especialização da industrialização asiática. Um choque de concepções se dará entre Celso Furtado – que identificará as raízes da crise no entrelaçamento das atividades das ET e da comunidade financeira internacional – e Fernando Fajnzylber – que apresentará, como explicação da crise, o extremo protecionismo e a ausência de um perfil de especialização comercial da indústria latino-americana.

No capítulo terceiro, teremos como foco os últimos 15 anos de atividade da CEPAL, com as economias da região sob os auspícios da política de corte liberal que se implanta com anuência das elites locais e apoio da comunidade internacional (via ideologia, pressão política e postura de instituições multilaterais). Nesses anos de desregulamentação dos mercados e liberalização do setor externo, a CEPAL passará a defender o incentivo de novos aportes de IDE (minguados nos anos 80), com a crença de que se trata de um tipo diferenciado de fluxo – que premia os países mais capacitados a competir nos mercados internacionais e os fortalece. Dentro ainda do escopo desse capítulo reside a síntese da obra final de Celso Furtado, que polemizará com as posições mais favoráveis ao movimento de internacionalização, explicitando seu caráter predominantemente financeiro. Tal fato dará conformação a uma visão crítica do processo de globalização, evidenciando que esse processo, ao fortalecer as ET e as diversas formas líquidas de capital, acirra as desigualdades sociais e regionais, marcas históricas do subdesenvolvimento brasileiro.

CAPÍTULO I

INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA E INTERNACIONALIZAÇÃO NO BRASIL (1950-1967)

“O trabalho de teorização em ciências sociais é, em certa medida, uma prolongação da política.”
(Celso Furtado, *A fantasia organizada*, 1985)

Introdução

Este primeiro capítulo de nosso trabalho destina-se a expor a interpretação de alguns dos principais expoentes da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) sobre o movimento histórico do investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil, do período que se estende do início das atividades de Raúl Prebisch na instituição (em 1949) até o final dos anos 60.

O recorte proposto objetiva analisar o início do processo de consolidação da industrialização brasileira e sua primeira crise. Do ponto de vista teórico, busca-se percorrer três momentos:

- a) as concepções iniciais de Raúl Prebisch (enriquecidas pela contribuição de Celso Furtado) sobre a dependência e vulnerabilidade externa da região e sua agenda de defesa de um certo tipo de industrialização (e de papel para o capital estrangeiro);
- b) as análises do processo de industrialização, intensificação da internacionalização da propriedade dos ativos e seus impactos sobre a dinâmica da economia brasileira (com ênfase para as idéias de Prebisch & Furtado);
- c) os desdobramentos teóricos de Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, que inauguram uma nova perspectiva de interpretação e de entendimento do processo de industrialização latino-americano;

Para entender o IDE no Brasil nos anos 1950-1967, através da perspectiva dos autores selecionados, elaborou-se o seguinte conjunto de questões:

- a) Qual o problema? O que implica a especialização primário-exportadora das economias periféricas, segundo Raúl Prebisch e os primeiros trabalhos da CEPAL?
- b) Qual a solução vislumbrada? Como a industrialização planejada contribui para a resolução dos problemas das economias periféricas, segundo as perspectivas selecionadas?

- c) Qual o papel do capital estrangeiro na solução do problema? Qual a contribuição esperada do capital estrangeiro no processo de industrialização, segundo os expoentes da CEPAL? Como deveria se dar o aporte de financiamento externo?
- d) Qual solução trouxe o movimento histórico? Qual o movimento histórico do IDE no Brasil? Quais os impactos nas contas externas? Qual a taxa de crescimento alcançada durante os anos destacados?
- e) Qual a avaliação dos principais pensadores cepalinos? Qual a relação entre o aumento da presença das empresas transnacionais (ET) e a perda de dinamismo observada nos anos 60 na economia brasileira, segundo Raúl Prebisch e Celso Furtado? Quais as possibilidades de acumulação e crescimento a partir da “internacionalização do mercado interno”, ocorrida nos anos 60, segundo Cardoso & Faletto?

1. O Problema: Especialização Produtiva e Inserção Dependente

Os trabalhos iniciais de Raúl Prebisch na CEPAL têm um foco de preocupação muito bem delimitado: a distribuição desigual de progresso técnico em escala mundial. Segundo tal perspectiva, a incorporação de progresso técnico à produção é o principal meio de elevação da produtividade e, por essa via, do nível de excedente econômico.

É a partir desse prisma que se deve encarar a crítica de Prebisch ao sistema de divisão internacional do trabalho, ou, em outros termos, ao papel que cabia às economias latino-americanas na ordem mundial no período de hegemonia britânica⁶. Sendo assim, ao analisar a situação das jovens nações de então, os trabalhos iniciais da CEPAL ressaltarão a inadequação da especialização produtiva no setor primário (agricultura e mineração). A partir de uma constatação empírica, observava-se que as relações comerciais estabelecidas entre as economias latino-americanas e as economias industrializadas eram assimétricas: havia uma tendência à deterioração dos termos de troca das exportações da América Latina. A explicação para o fato, segundo Prebisch, era a existência de uma certa rigidez nos preços internacionais: o avanço tecnológico nos países industrializados não levava à redução dos preços de sua produção.

Essa realidade concreta contradizia as concepções do *mainstream* da teoria econômica que justificavam a divisão internacional do trabalho, fiéis à tradição de uma agenda política liberal (preconizada, ademais, desde David Ricardo, ainda no século XIX).

⁶ Em sua obra autobiográfica, ao comentar o artigo-manifesto de Raúl Prebisch, Celso Furtado afirmou: “seu objeto de ataque era o sistema real de divisão internacional do trabalho, que vinha conduzindo historicamente à concentração de renda em benefício dos Centros industrializados” (1985, 1997:154 – grifos nossos).

As benesses de tal divisão seriam geradas através da especialização, que garantiria maior aproveitamento dos recursos e, deste modo, maximização da produtividade. Com isso, os preços dos bens industrializados – flexíveis, por hipótese – se tornariam mais baratos e possibilitariam a generalização dos benefícios do progresso técnico para todos os países envolvidos nas trocas internacionais.

A CEPAL constatava que os níveis de produtividade não eram maximizados no conjunto das economias da região. Havia incorporação de progresso técnico somente nos setores ligados à exportação, quando necessário. As economias latino-americanas ficavam, assim, marcadas por uma heterogeneidade de produtividade, que perdurava independentemente da conjuntura e refletia a baixa importância (e desenvolvimento) das atividades ligadas aos mercados internos.

Chegava-se, assim, à teorização de uma hierarquia, que se reproduzia dinamicamente na economia internacional – o sistema Centro-periferia⁷:

A propagação desigual do progresso técnico (que é visto como a essência do desenvolvimento econômico) se traduz (...) na conformação de uma determinada estrutura da economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho: de um lado o Centro, que compreende o conjunto das economias industrializadas, estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; de outro a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias-primas, aos países centrais, estruturas produtivas altamente especializadas e duais. (Cardoso de Mello, 1975, 1998: 16)

Mesmo os altos níveis de produtividade das atividades exportadoras eram obtidos, como atesta a experiência brasileira, sem grande incorporação de progresso técnico. A degradação do meio ambiente, permitida pela expansão das fronteiras agrícolas e pela

⁷ “[O] aspecto do fenômeno da deterioração pode ser mais bem apreciado quando se recorre à seguinte expressão:

$$y = \frac{Lp \times Pp}{Li \times Pi}$$

onde Lp designa a produtividade física média do trabalho na produção de um bem primário; Pp , o preço do referido bem; Li , a produtividade na produção de um bem industrial; e Pi , o respectivo preço. Como fica claro, y representa a relação entre a renda real por pessoa ocupada em ambas as atividades medidas em termos de bens industriais.

Admitindo o pressuposto de que a produtividade do setor industrial aumenta mais do que a do setor primário, a queda da relação de preços implicará necessariamente que a relação entre as rendas tende a diminuir. E, ainda, que as rendas reais médias se diferenciam ao longo do tempo, com mais intensidade do que as produtividades. Se o mesmo raciocínio é estendido às relações entre periferia e Centro, torna-se óbvio que, tendo em vista a hipótese relativa à evolução desigual das produtividades, a tendência à deterioração implicará que as rendas reais médias estejam se diferenciando e, em particular, que a renda real média da periferia esteja crescendo a uma taxa menor que a produtividade do trabalho” (Rodríguez, 1982: 39 – tradução revista).

rotatividade de utilização dos solos, não incentivava a introdução de progresso técnico, conforme atestam os trabalhos de Celso Furtado, como *A Economia Brasileira* (1954) ⁸.

Feita a constatação da deterioração dos termos de troca, da heterogeneidade de produtividade e do baixo estímulo à introdução de progresso técnico que a especialização no setor primário acarretava, buscava-se uma explicação em última instância para os problemas relacionados a tal tipo de especialização. Além da disponibilidade de terras (caso das economias agrícolas), um fato comum se colocava a todas as economias da região: a baixa absorção de mão-de-obra, que dava conformação a um desemprego estrutural.

A existência de um grande contingente de desocupados comprimia os salários e, desse modo, pressionava os preços dos produtos primários para baixo. Todavia a diminuição dessa massa de desempregados, enquanto perdurasse a especialização exportadora, não estava vinculada às condições do mercado interno. Isto é, nas condições descritas, a demanda e, por sua vez, o nível de emprego dependiam, em última instância, das condições das economias industrializadas, principal destino da produção latino-americana⁹.

Sendo assim, tanto os empregos gerados diretamente pela atividade exportadora quanto os criados no mercado interno dependiam do dinamismo da economia mundial, uma vez que o circuito da renda, numa economia periférica, se iniciava com as vendas externas. A tendência à deterioração dos termos de troca permanecia, pois, enquanto perdurasse tal tipo de organização da produção. Isso porque, como se notava, a mão-de-obra demandada no quadro primário-exportador crescia com menos intensidade que o incremento vegetativo da população.

O desemprego estrutural levava, portanto, a uma dinâmica perversa na interação dos países participantes do comércio mundial. Nas economias industrializadas, o preço permanecia rígido, seja pela característica da concorrência (oligopolista), seja pela apropriação dos ganhos de produtividade pelos salários (dado o grau de sindicalização), e

⁸ Para uma análise detalhada, ver Furtado, C. *Estrutura Agrária no Subdesenvolvimento Brasileiro em Análise do Modelo Brasileiro*, Civilização Brasileira, 1972, pp. 91-122.

⁹ As desvantagens da condição periférica ficam evidentes na ocorrência de crises na economia mundial, conforme observa um importante estudioso da CEPAL: “[Nas crises] atuam as vantagens com que contam os empresários dos países industriais para proteger o nível de seus lucros em comparação com os empresários da periferia (...) sobretudo porque a produção que realizam ocupa as primeiras etapas do processo produtivo. A demanda dos bens primários é derivada e dependente da demanda de bens finais das economias do Centro, de tal modo que os empresários desse tipo de economia se encontram numa posição que lhes possibilita, nos minguentes cíclicos, pressionar os que procedem na cadeia de produção, até que a queda dos preços monetários dos bens que adquirem – e, por trás desta, o declínio dos lucros e/ou salários da periferia – lhes permita restabelecer as condições satisfatórias de rentabilidade” (Rodríguez, *op. cit.* 41-2 – grifos nossos).

eventuais ajustes ocorriam, portanto, via quantidades (pela eliminação dos concorrentes mais frágeis). Já nas economias primário-exportadoras, os salários eram baixos e compressíveis (dada a abundância de mão-de-obra).

Destarte, chegava-se à seguinte conclusão:

A dinâmica da economia mundial tende, portanto, a aprofundar o desenvolvimento desigual (cuja expressão imediata é o desnível de produtividade média e de renda entre Centro e periferia), porque o Centro é capaz de conservar seus incrementos de produtividade e, ainda, de se apropriar de parte dos resultados do progresso técnico introduzido na periferia. Em outras palavras, há uma tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais, e o mecanismo pelo qual isto se dá é a deterioração dos termos de troca. (Cardoso de Mello, 1975,1998: 18)

2. A Solução Defendida: Industrialização Planejada

O período que vai do início da Grande Guerra ao final da Segunda Guerra Mundial ficou marcado por transformações que inviabilizarão a continuidade do esquema tradicional de divisão internacional do trabalho. O mercado externo não apresentou, nesse ínterim, condições de dinamizar as economias participantes do comércio mundial. Dessa forma, a América Latina (e, por conseguinte, o Brasil) entrava numa etapa decisiva de sua história, que exigia a superação do modelo exportador de matérias-primas:

Esgotadas as possibilidades de crescimento de um sistema, a economia [colonial ou periférica] entra num período de transição que pode ser de atrofiamento ou de gestação de um novo sistema. (Furtado, 1954:15)

No caso brasileiro, as décadas de 20 e de 30 caracterizam-se por diferentes atitudes diante dessa crise, conforme elucida Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* (1959). No primeiro decênio em questão, o preço do café esteve em ascensão, alimentado pela demanda dos Estados Unidos, que emergiam como principal parceiro comercial da região. Nos anos 30, enfrentou-se a maior crise da história mundial e, desse modo, os preços das *commodities* sofreram forte queda.

Dessa forma, nos anos 20, a permanência da adoção das regras do padrão monetário da divisão internacional do trabalho, o padrão-ouro, impediu que se originasse um novo sistema, baseado na expansão do mercado interno. Isso porque o estabelecimento da conversibilidade da moeda em patamares valorizados, apesar de facilitar importações de bens de capital, expunha a incipiente indústria brasileira à concorrência internacional e impedia a produção nacional em níveis elevados.

Embora o estabelecimento da conversibilidade como regra das políticas monetária e cambial fosse prejudicial às atividades ligadas ao mercado interno, essa situação teria

vida curta. Em razão da consolidação do trabalho assalariado, a pressão cambial havia se elevado e se tornado difícil de ser suportada. No caso de ocorrência de queda na cotação do preço do café, combinar-se-iam importações inelásticas e escassez de financiamento externo. Uma crise de proporções tornava-se um quadro bastante provável¹⁰.

A esses problemas adicionava-se o aumento da concorrência do café colombiano¹¹, que elevava a produção e tornava ineficazes as políticas de defesa do preço do café empreendidas pelo governo brasileiro. A “Crise de 29” foi o golpe final no sistema agrário-exportador brasileiro.

Iniciou-se, então, a partir da “Revolução de 30”, a gestação de um novo sistema, em que o Centro dinâmico da economia passou a se basear na expansão do mercado interno. Três medidas têm destaque nessa época, a saber: a) o abandono do padrão-ouro, que permitiu uma expansão monetária, essencial para a manutenção do circuito interno de renda; b) a desvalorização do câmbio, que gerou uma proteção da produção nacional; c) a política fiscal, que, do lado dos gastos, se expandiu para intervir na compra de excedentes exportáveis e, do lado das receitas, viu o fisco fortalecer-se, com base na arrecadação ligada ao mercado interno.

A experiência brasileira – a mais exitosa da periferia do sistema capitalista naquele período – será uma das fontes de inspiração das posições da CEPAL. A partir de posturas como essa, obter-se-ão elementos para defender a intervenção estatal como principal instrumento de promoção de mudanças estruturais, essenciais para a resolução dos problemas latino-americanos.

E isso devido ao fato de algumas virtudes das atividades ligadas ao mercado interno, nas quais se incluía a indústria, terem ajudado na superação relativamente rápida da crise de 1929. A premissa básica da CEPAL era a capacidade de a atividade industrial resolver muitos dos problemas presentes na periferia. A experiência das economias centrais, segundo essa interpretação, demonstrava que a industrialização era capaz de gerar incentivos à incorporação de progresso técnico, através da geração de empregos e da diversificação da produção.

A tese defendida era a de que, ao se aproximar do pleno-emprego, as economias centrais tinham forte incentivo às inovações, uma vez que seria economicamente viável a substituição de capital por trabalho, num contexto de crescimento. A ampliação do nível de atividades seria compensatória do desemprego tecnológico nas economias centrais,

¹⁰ Para uma análise detalhada ver Furtado, C. *A Economia Brasileira*, Editora A Noite, 1954, pp.94-98 e seu desenvolvimento em *Formação Econômica do Brasil*, Civilização Brasileira, 1959, pp. 184-198.

¹¹ Ver Furtado, C., *op.cit.*, 1959, pp. 217-26.

onde a dotação do fator trabalho era reduzida relativamente às economias periféricas. Na periferia a primeira preocupação era com o impacto positivo da introdução de progresso técnico: a elevação da produtividade e da renda¹².

A experiência dos anos 30 no Brasil era tida como demonstração dos efeitos positivos do aumento da atividade industrial, tais como a manutenção da renda, a geração de empregos, o suporte à urbanização e a redução da vulnerabilidade externa, pela diminuição da necessidade de importações.

Como se vê, para a CEPAL, a busca de respostas para os problemas causados pela inserção dependente da América Latina estava na análise histórica. As dificuldades impostas pela situação da região apresentavam uma solução potencial pelo surgimento intersticial da indústria, que se fortalecia nos anos 30 (através de uma mudança de postura das autoridades governamentais)¹³.

As análises cepalinas, dessa forma, municiarão as classes sociais comprometidas com a continuidade do processo de mudança estrutural iniciado pela industrialização. Esse passaria por uma prova histórica, a partir do final dos anos 40, quando os fluxos internacionais se recompusessem. A situação poderia se tornar demasiado complicada, uma vez que uma postura liberal retirasse os controles de importação e a política cambial não se sensibilizasse com as necessidades da indústria.

A industrialização era vista como o único meio disponível de se integrarem as massas aos processos econômicos (através da elevação do nível de emprego), assim como de ajudar a reduzir a desigualdade da distribuição de renda, através do fortalecimento da classe trabalhadora e de suas demandas salariais. Do mesmo modo, para a atividade industrial era fundamental a incorporação de progresso técnico, que permitiria a elevação da produtividade. Todo esse processo dependeria, em última instância, segundo a CEPAL, da verificação da elevação da taxa de poupança das economias latino-americanas, especialmente a formada por investimentos no setor industrial.

No entanto, devemos especificar a industrialização defendida pela CEPAL: a substituição de importações com vistas à eliminação do desemprego estrutural, à redução da desigualdade de distribuição e à diminuição da vulnerabilidade externa. Esses objetivos deveriam ser viabilizados por uma lógica diferente da valorização do capital,

¹² A esse respeito, ver Furtado *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Cia. Editora Nacional, 1967 e Rodriguez, *A Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL* (c1979), Forense, 1982.

¹³ Ver Furtado, C., *op. cit.*, 1959, pp. 227-232.

conquanto a iniciativa privada nacional cumprisse papel fundamental. É nesse sentido que se deve interpretar a afirmação de Prebisch:

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en si misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas. (1949,1982:100)

Ademais, havia a constatação histórica de que a liberdade de mercado era incapaz de levar a cabo um processo de industrialização. A alocação dos recursos engendrada pelas condições da periferia levava os capitais a rumarem para a atividade primária, seja pelos riscos, seja pelas vantagens políticas.

Nesse contexto, o planejamento estatal ganha importância, uma vez que se buscava articular uma série de atores sociais interessados na industrialização e se poderiam delegar funções sociais para o alcance de objetivos de homogeneização social.

O período do pós-guerra exigiria uma tomada de postura dos Estados latino-americanos que fosse na direção esperada pela CEPAL (de suporte à industrialização). Um exemplo destacado por Celso Furtado foi a adoção de um regime cambial de licenças, em 1947, durante o governo Dutra, que deu suporte à indústria, num dos raros momentos de medidas conscientes em prol do processo industrializante¹⁴. A adoção de controles seletivos de importação garantiu, além de concentração de renda em prol da burguesia industrial (em contraposição às classes exportadoras), a oportunidade de elevação de investimentos, com a proteção do mercado interno.

Ao final dos anos 40, o Brasil se destacava por deixar sua condição de especialização extrema e ganhar maior grau de liberdade com relação às condições da demanda externa, com o mercado interno elevado à condição de Centro dinâmico da economia, embora perdurasse a situação de dependência, colocando-se em uma etapa intermediária, entre uma economia tipicamente colonial e uma madura:

A etapa intermediária de desenvolvimento caracteriza-se, assim, por modificações substanciais na composição das importações e por uma maior dependência do processo de ampliação da capacidade produtiva com respeito ao comércio exterior. A ampliação da capacidade de importar constitui, também nessa etapa, forte estímulo ao desenvolvimento da economia. Sem embargo, pelo fato de que a procura externa já não é o principal fator

¹⁴ “O setor industrial era assim favorecido duplamente: por um lado, porque a possibilidade de concorrência externa se reduzia ao mínimo através do controle de importações; por outro, porque as matérias-primas e os equipamentos podiam ser adquiridos a preços relativamente baixos. Criou-se, em conseqüência, uma conjuntura extremamente favorável às inversões nas indústrias ligadas ao mercado interno. Essa conjuntura foi responsável pelo aumento da taxa de capitalização e pela intensificação do crescimento que se observa no após-guerra” (Furtado, 1959:252-3).

determinante do nível de renda, o crescimento pode continuar mesmo com estagnação da capacidade para importar. Em tais condições, entretanto, é de esperar que o desenvolvimento seja acompanhado de forte pressão inflacionária. Essa pressão é tanto maior quanto mais amplas sejam as transformações requeridas na composição das importações pelo desenvolvimento, transformações essas que refletem o grau de dependência do processo de capitalização com respeito à importação de equipamentos. O desenvolvimento da economia brasileira a partir da Primeira Guerra Mundial enquadra-se perfeitamente nesse tipo... (Furtado, 1959: 270-1 – Grifos nossos).

Vale dizer, o desenvolvimento econômico brasileiro poderia ser descrito por transmutações da dependência. Numa primeira etapa, a geração do circuito de renda interno dependia das compras oriundas da Inglaterra. Após a Grande Guerra, já sob a hegemonia estadunidense, ocorre uma mudança qualitativa: embora a renda fosse gerada pela expansão da produção industrial, a capacidade para importar passa a ser fundamental para entender a formação de capital (compra de máquinas).

Entretanto, como Furtado afirma, essa era ainda uma etapa intermediária de desenvolvimento, uma vez que a dependência ainda persistia. Para isso, o autor descrevia o desafio que se colocava para as próximas décadas no desenvolvimento da América Latina (e do Brasil): superar a dependência. Esse era o conteúdo normativo maior dos trabalhos iniciais da CEPAL.

A transformação estrutural mais importante que possivelmente ocorrerá no terceiro quartel do século XX será a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização. Em outras palavras, as indústrias de bens de capital – particularmente a de equipamentos – terão de crescer com intensidade muito maior do que o conjunto do setor industrial. Essa nova modificação estrutural, que já se anuncia claramente nos anos cinquenta, tornará possível evitar que os efeitos das flutuações da capacidade para importar se concentrem no processo de capitalização. É essa uma condição essencial para que a política econômica se permita visar ao duplo objetivo de defesa do nível de emprego e crescimento econômico. Somente assim alcançará o sistema econômico uma maior flexibilidade, e estará em condições de tirar maiores vantagens do intercâmbio externo, pois poderá mais facilmente adaptar-se às modificações da procura que se exerce nos mercados internacionais. (*Idem, ibidem*: 273)

3. A Contribuição Internacional Esperada para A Resolução do Problema

Somente através da ótica de uma economia planejada com vistas à industrialização pode se entender o posicionamento da CEPAL com relação ao capital estrangeiro nos anos 50. Para a compreensão das funções a serem cumpridas por esse capital nas propostas cepalinas, devem-se ter em mente as especificidades e condicionantes do processo de industrialização latino-americana, na busca pela superação da dependência.

Fundamentalmente, destacavam-se, dentro de tal prisma interpretativo, os desafios decorrentes do movimento tardio em que deslanchava a industrialização:

a) o primeiro era a magnitude da descontinuidade tecnológica (que aparece nos textos da CEPAL como elevado coeficiente de capital por homem), dada a consolidação do padrão da Segunda Revolução Industrial.

b) o segundo era a hegemonia estadunidense, que, de acordo com Prebisch, devido ao reduzido coeficiente de comércio da economia dos EUA, criava uma situação de escassez de dólares na economia mundial.

Esses fatores acabavam por colocar o seguinte desafio ao prosseguimento da industrialização periférica, nos anos 50: a obrigação de elevar a taxa de poupança e a exigência de que essa tivesse um caráter nacional. Destarte, estávamos diante de uma situação delicada: o estágio da tecnologia exigia um esforço de acumulação de difícil alcance para as economias periféricas. Em outras palavras, havia um problema de escassez de recursos, para os fins almejados.

No segundo Estudo Econômico de 1950, Prebisch alertava¹⁵:

Ciertamente en los comienzos de la evolución industrial de los grandes países, el ahorro espontáneo tampoco fue abundante; pero en cambio, la técnica no exigía entonces el gran coeficiente de capital por hombre que hoy requiere; las innovaciones técnicas sólo pudieron irse aplicando a medida que el aumento de productividad, del ingreso y del ahorro las hacía económicamente posibles y convenientes. (...)

Pero en aquellos tiempos la técnica capitalista estaba aún en las etapas inferiores de su desenvolvimiento, mientras que ahora se manifiesta en esas formas de elevada capitalización que no están fácilmente al alcance del parvo ahorro permitido en la América Latina por los escasos ingresos prevalecientes en ella (...)

En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutan, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes Centros una técnica que les ha costado mucho tiempo y sacrificio; pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos. (1982: 223)

Ou seja, se, de um lado, a maturidade do padrão tecnológico possibilitava um avanço mais rápido da indústria, esse avanço só poderia ocorrer em um único bloco, exigindo grandes inversões de capital. Um potencial desequilíbrio de financiamento da industrialização, que se fazia com dólares, tornava-se provável¹⁶. Esse fato, conjugado ao baixo volume de fluxos externos para a periferia, levava os países latino-americanos a

¹⁵ Essa passagem também é destacada por Cardoso de Mello, *op. cit.*, p.19.

¹⁶ Modernamente, a literatura macroeconômica pós-keynesiana, ao tratar de problemas de crescimento, destaca esse tipo de situação como uma restrição de divisas (ou de balanço de pagamentos). Ver Thirlwall, A. "Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences" *Banca Nacionales del Lavoro Quarterly Review*, 128(1), 1979.

escolhas, ou seja, era necessário definir a industrialização como prioridade e encarar suas difíceis tarefas. Desse modo, Prebisch resume:

En el fondo, estamos en presencia de un problema de valoración de necesidades. Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de la América Latina son relativamente estrechos, y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. (1982:133)

Essas reflexões colocavam no Centro da discussão as diferentes formas de se elevar a taxa de investimento (e, por conseguinte, a de poupança), em um contexto de restrição de divisas e de incapacidade de expansão da oferta de bens de capital sem ampliação das importações. Esse era o real desafio da industrialização latino-americana, com todos os objetivos que a CEPAL havia descrito.

Poupar divisas tornava-se, destarte, essencial. Assim como a obtenção dessas divisas com o menor custo e os maiores benefícios possíveis. A saída encontrada nos textos cepalinos era a utilização racional da moeda forte acumulada, uma vez que se tratava de economias que poderiam ser planejadas, dado o momento histórico favorável à intervenção estatal na atividade econômica.

Para tal esforço, uma das recomendações da CEPAL seria a reordenação do consumo, em detrimento dos bens de elevada composição tecnológica. Tal ação permitiria a concentração da utilização das divisas na compra dos bens de capital – essenciais para a implantação da indústria. Do mesmo modo, essa reordenação não colocaria como fim último da industrialização o estabelecimento de setores mais complexos, o que atenuaria a descontinuidade tecnológica (e o esforço de poupança)¹⁷.

Dessa forma, a constante reprodução, na periferia, dos padrões de consumo vigentes nas economias centrais torna-se uma questão crucial. Conforme Prebisch, em seu texto inaugural:

...el desarrollo técnico se manifiesta continuamente en nuevos artículos que, al modificar las formas de existencia de la población, adquieren el carácter de nuevas necesidades, de nuevas formas de gastar el ingreso de la América Latina, que generalmente sustituyen a formas de gasto interno. (...) aparte esos artículos, que representan innegables ventajas técnicas, hay otros hacia los cuales se desvía la demanda, en virtud de la considerable fuerza de penetración de la publicidad comercial. Créanse nuevos gustos que exigen importaciones, en desmedro de gustos que podrían satisfacerse internamente. (1982:117)

¹⁷ Além disso, os investimentos eram prejudicados: “Los grupos de altos ingresos no ahorran ni invierten en general lo que pudiera esperarse razonablemente de ellos si no estuvieran siempre tan propensos a asimilar con rapidez los hábitos de consumo de los países industriales” (Prebisch, 1982:299).

Assim sendo, para compatibilizar crescimento, redução da desigualdade e difusão dos frutos do progresso técnico, a industrialização deveria objetivar a implantação de setores ligados a necessidades básicas (leia-se: bens de capital e consumo não-duráveis) em detrimento de bens de consumo duráveis, dada a situação de escassez de recursos (leia-se: financiamento quantitativamente adequado do balanço de pagamentos).

Para uma diminuição da restrição ao desenvolvimento apontada, outra alternativa seria, por conseqüência, a elevação do montante de divisas disponíveis, desde que com os menores custos possíveis. Nesse ponto, entrava a opção de combinar a contribuição do capital estrangeiro ao esforço interno de poupança.

De modo geral, os pensadores da CEPAL advertiam para a regra básica de entrada de capital estrangeiro: quanto maior fosse o esforço nacional para produzir os artigos mais simples (isto é, percorrer o caminho de “substituição de importações”), através do investimento de recursos internos, menor seria o imperativo de recorrer à “poupança externa”.

Dentro desse contexto, os recursos externos seriam o elo facilitador da superação das duas grandes dificuldades da periferia na consecução da transformação latino-americana: o acesso à tecnologia e o financiamento do balanço de pagamentos. Uma vez que se recorresse ao capital estrangeiro, dever-se-ia primar pela transferência de tecnologia e pelo menor impacto nas transações correntes. Mas a premissa básica era uma estratégia de desenvolvimento adrede concebida e uma delimitação clara do papel forâneo, especialmente das grandes empresas¹⁸.

Nota-se que a CEPAL se distancia radicalmente das visões apologéticas à finança externa. Mesmo admitindo que a contribuição dessa atenuaria os efeitos do esforço de poupança sobre as classes menos favorecidas, dois pontos devem ser reiterados e enfatizados. O primeiro ponto é o peso, dentro do arcabouço da CEPAL, da necessidade de um projeto e uma definição das funções a serem desempenhadas pelo capital estrangeiro. Para tanto, apresentava-se um critério explícito: o acesso à tecnologia. E o segundo ponto é a regulação da distribuição do capital estrangeiro setorialmente e a supervisão das modalidades aqui aportadas (ampliação do comércio, empréstimos em moeda ou investimento direto), com vistas à ampliação dos efeitos positivos sobre o balanço de pagamentos.

¹⁸ “La política de cooperación internacional no es pues un sustitutivo de una política interna de desarrollo. Solo se justifica plenamente cuando esta política existe. Es su complemento para facilitar su realización y darle mayor eficacia, pero no para prescindir de ella.” (*Idem, ibidem*: 391)

Conclui-se, portanto, que a ênfase do pensamento da CEPAL está em priorizar a utilização das divisas em direção ao projeto industrializante e, para isso, acomodar interesses e articular a cooperação internacional. Dessa forma, fica clara, além da centralidade do planejamento no pensamento cepalino, a idéia do caráter nacional do desenvolvimento como outro dos pilares dessa perspectiva.

Diante desse posicionamento, uma discussão importante está relacionada à forma preferencial do capital estrangeiro, de acordo com os objetivos da industrialização. Como era crucial para o planejamento que os atores sociais nacionais comandassem o processo de formação de capital, Prebisch tinha simpatia pela obtenção de empréstimos em instituições públicas internacionais.

A contribuição dos créditos públicos internacionais, a experiência de auxílio estadunidense na Europa, o “Plano Marshall”, inspirava as demandas cepalinas. Instituições como o EXIMBANK eram mencionadas, assim como o Banco Mundial, para auxiliar o projeto latino-americano. A “Ordem de Bretton Woods” desenhava um padrão de créditos de longo prazo baseado nas instituições oficiais não-privadas. Esse tipo de financiamento tinha a vantagem de cobrar juros inferiores ao do mercado financeiro internacional:

No se trata de un Plan Marshall para la América Latina. Este plan, concebido para hacer frente a una situación muy grave (...) La América Latina requiere empréstitos productivos de plazos holgados y de interés tan bajos como los que permitan los mercados financieros... (*Idem, ibidem*: 319)

Ademais, lutava-se pela ampliação das compras das nações centrais, em especial dos Estados Unidos, de produtos da periferia. A posição da CEPAL era clara: favorável à diversificação da estrutura produtiva das economias latino-americanas; contudo isso não retirava o papel crucial das exportações primárias, que deveriam tomar parte do processo de diversificação e serem ampliadas pelo acesso aos mercados centrais.

Outra das soluções apontadas pela CEPAL era um auxílio externo de caráter temporário pela iniciativa privada internacional (*i.e.* as ET, ainda que Prebisch ou documentos da CEPAL ainda não utilizassem tal termo). Sendo assim, os capitais estrangeiros deveriam permanecer na atividade produtiva até que se obtivesse a capacidade interna de sustentar elevadas taxas de formação de capital e, dessa forma, altas taxas de crescimento do produto¹⁹.

¹⁹ Alertava-se para o fato de que poderia continuar a contribuição internacional, mesmo após se atingirem altas taxas de investimento. O critério seria a transferência de tecnologia e a aceleração do crescimento: “Se entiende que alcanzada una tasa satisfactoria de crecimiento, puede ser no obstante conveniente seguir

Para tal desiderato, o capital nacional deveria, gradativamente, ocupar os setores estratégicos do parque industrial e, destarte, reduzir a dependência dos fluxos internacionais de capital. Buscava-se, assim, conciliar o caráter nacional do desenvolvimento sem perder o auxílio do capital internacional, num contexto de escassez de recursos e carência de tecnologia. A presença da “grande empresa estrangeira”, no processo de desenvolvimento latino-americano, devia ser pensada a partir desse prisma. A transferência de tecnologia, vital para a capacitação do parque industrial, tornava-se o principal fator de seletividade do IDE, dentro do arcabouço cepalino.

No que concerne à nossa temática, a posição da CEPAL era muito clara: a entrada do capital deveria ser justificada e controlada. Especificamente, ao pensar a entrada da “iniciativa privada estrangeira” no processo de industrialização, Prebisch era categórico: as empresas estrangeiras deveriam ser controladas de maneira a contribuírem para o projeto nacional. O papel da empresa estrangeira, portanto, deveria estar pré-definido e esta deveria se enquadrar nas exigências do país hospedeiro. Não se tratava de interferir gerencialmente nas atividades da corporação. O que estava em jogo era a delimitação do espaço de atuação do capital produtivo internacional.

Se trata así de favorecer cierto tipo de inversiones y desalentar otras que, a juicio de las autoridades, podrían ser realizadas por las empresas nacionales. En este último caso están, por ejemplo, todas aquellas actividades cuya técnica es fácilmente accesible y en las cuales, según este modo de proceder, no se justificaría la inversión de capitales extranjeros y la consiguiente remesa de utilidades al exterior, mientras haya campos de aplicación en que pueda ser de positiva ventaja para el país. (*Idem, ibidem*: 338)

Considera-se a possibilidade de transferência dos ativos da empresa estrangeira para o país receptor, materializando o caráter temporário da contribuição externa, desde que estipulado em contrato:

... podría ser una característica general de estos contratos la obligación de la empresa privada extranjera de preparar el personal técnico y administrativo nacional para que, con el andar del tiempo, pueda responsabilizarse del funcionamiento total de la empresa. (*Idem, ibidem*: 341)

Não se tratava de defender os casos de nacionalização através da tomada arbitrária dos ativos. É clara a preocupação com a promoção de um ambiente amigável à cooperação internacional e de redução da incerteza, para a atração das ET. Entretanto,

obteniendo nuevas aportaciones de capital del exterior que hagan posible un crecimiento aún más rápido y la incorporación de nuevas formas técnicas” (*Idem, ibidem*: 299).

como se pode perceber, não se retirava o espaço de um rígido controle das atividades da “grande empresa estrangeira”.

Antes de prosseguir, cabe um fundamental parêntesis sobre os impactos do aporte de capital estrangeiro nas economias periféricas. Segundo a CEPAL, um dos grandes obstáculos à iniciativa privada estrangeira seria, contraditoriamente, a questão da tecnologia aqui aportada. Afirmava-se que os setores de maior complexidade, ao serem implantados, trariam uma dificuldade adicional: a inadequação da tecnologia²⁰.

A tecnologia de última geração tinha como característica a extrema poupança do fator trabalho. Isso em razão da produção da técnica nos países centrais, onde o desemprego não era estrutural. É dizer: o mercado de trabalho proporcionava condições de chegar ao pleno-emprego do fator trabalho.

Não era o caso das economias subdesenvolvidas. Essas economias, conforme já explicitado, apresentavam um mercado de trabalho ainda em formação, apresentando mão-de-obra em excesso, ainda por ser aproveitada. A atividade agrário-exportadora mostrava-se incapaz de absorvê-la, fato que deveria ser evitado pelo processo de industrialização.

A inadequação de tecnologia, portanto, deve ser interpretada quanto a este fim: o da geração de empregos²¹. Daí a ênfase no esforço de implantação de setores menos complexos e de maior potencial de emprego. Diante disso, era evidente que o aporte do capital estrangeiro produtivo intensificaria as dificuldades quanto ao alcance do duplo objetivo: capacitação tecnológica e pleno-emprego. É também por essa razão que as inversões de capital realizadas pela burguesia nacional, com maior utilização de mão-de-obra, tornam-se essenciais no projeto desenhado pelo arcabouço cepalino.

Todos esses elementos nos permitem consolidar a idéia de que o pensamento da instituição, em seus escritos primeiros, colocava-se em uma posição crítica em relação aos efeitos do capital internacional. Enfatizavam-se, destarte, os efeitos contraditórios da contribuição forânea ao desenvolvimento latino-americano. Dessa forma, só o planejamento da economia através de um Estado forte poderia potencializar os benefícios e atenuar os eventuais prejuízos da presença estrangeira nas economias periféricas.

²⁰ Embora essa temática apareça, de maneira mais incisiva, na CEPAL nos anos 60, os textos de Prebisch do início dos anos 50 já apresentam essa preocupação, como se pode aferir na coletânea de Gurrieri (1982), principalmente no texto “A Cooperação Internacional”.

²¹ Essa preocupação é demonstrada em alguns documentos dos anos 50 e traduzia uma linha de ação voltada à adaptação da tecnologia às condições periféricas, que ensejava a combinação de esforços das instituições públicas, universidades e institutos de pesquisa para o melhor aproveitamento da tecnologia forânea. Ver Prebisch in Gurrieri, *A Obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura, 1982.

4. A Solução Histórica no Brasil: o Movimento do IDE no Período 1950-67

A CEPAL teve influência decisiva no planejamento da economia brasileira em meados dos anos 50, quando há a criação do Grupo Misto CEPAL/BNDE²². Esse grupo realizou estudos que foram amplamente utilizados no quinquênio 1956-61, quando se realizou o “Plano de Metas”, sob a Presidência de Juscelino Kubitschek²³.

Destaque-se que as concepções da CEPAL deram a tônica do documento, que reafirmava a necessidade de elevação da poupança como proporção da renda nacional. Em um contexto de escassas fontes de financiamento, a contribuição dos fluxos de capital externo era vista com otimismo:

O comportamento desta variável [entrada líquida de recursos externos] é de importância fundamental para o desenvolvimento. Quanto maior a massa de recursos que se drenam para o exterior, menor terá de ser o investimento realizado no país. *Mutatis mutandis*, quanto maior for o influxo de capitais do exterior maior será o montante dos investimentos. A experiência histórica do Brasil indica que tem sido pequena e ocasional a contribuição dos capitais externos para a elevação da taxa de investimento. (CEPAL/BNDE, 1957:31)

Entretanto, ao contar com a participação do capital estrangeiro, apostava-se na renovação de créditos obtidos pelo governo federal junto a instituições multilaterais para financiar as importações e viabilizar maiores volumes de investimento. Seguiam-se à risca as indicações dos “Estudos Econômicos”:

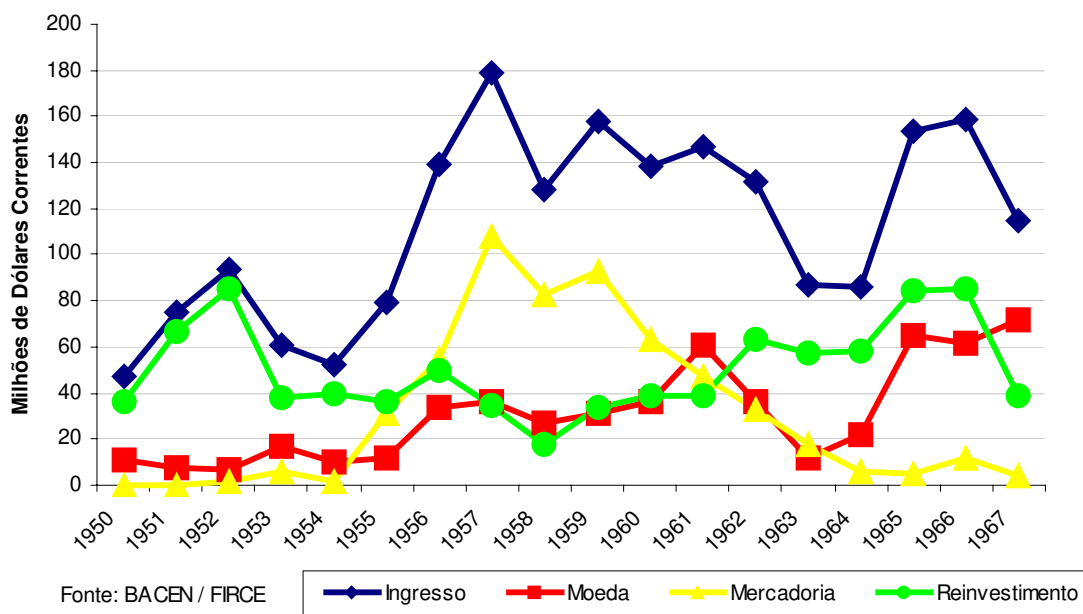
É perfeitamente possível que o governo consiga uma recomposição com os seus credores, a exemplo da que realizou em 1954, e que, por essa forma, transfira para o futuro parte do esforço que de outra forma terá de ser feito no próximo quinquênio. (...) Também se pode admitir a possibilidade de que as organizações internacionais de crédito ponham à disposição do Brasil recursos de real significação para o seu desenvolvimento. A adoção de um programa de desenvolvimento bem estruturado seguramente contribuirá para esse fim. (Idem, ibidem: 32)

Desse modo, o plano de ação proposto pelo grupo não contava com incrementos significativos de IDE para apoiar o avanço da “substituição de importações” no Brasil. Contudo não foi esse o comportamento verificado no decorrer da história. Senão, vejamos.

²² O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico foi uma das criações da segunda passagem de Getúlio Vargas pela Presidência da República (1951-54), quando se fazia necessário articular o financiamento da industrialização e da infra-estrutura no país.

²³ Tais análises receberam o título de “O Desenvolvimento Econômico do Brasil – Bases de um Programa de Desenvolvimento para o período 1955-1962”, sendo publicadas no ano de 1957, já em plena aplicação de suas recomendações. Reiteravam-se ali os diagnósticos cepalinos quanto à situação da industrialização, seus condicionantes e desafios.

Gráfico I - IDE no Brasil (1950-1967) - Formas de Entrada

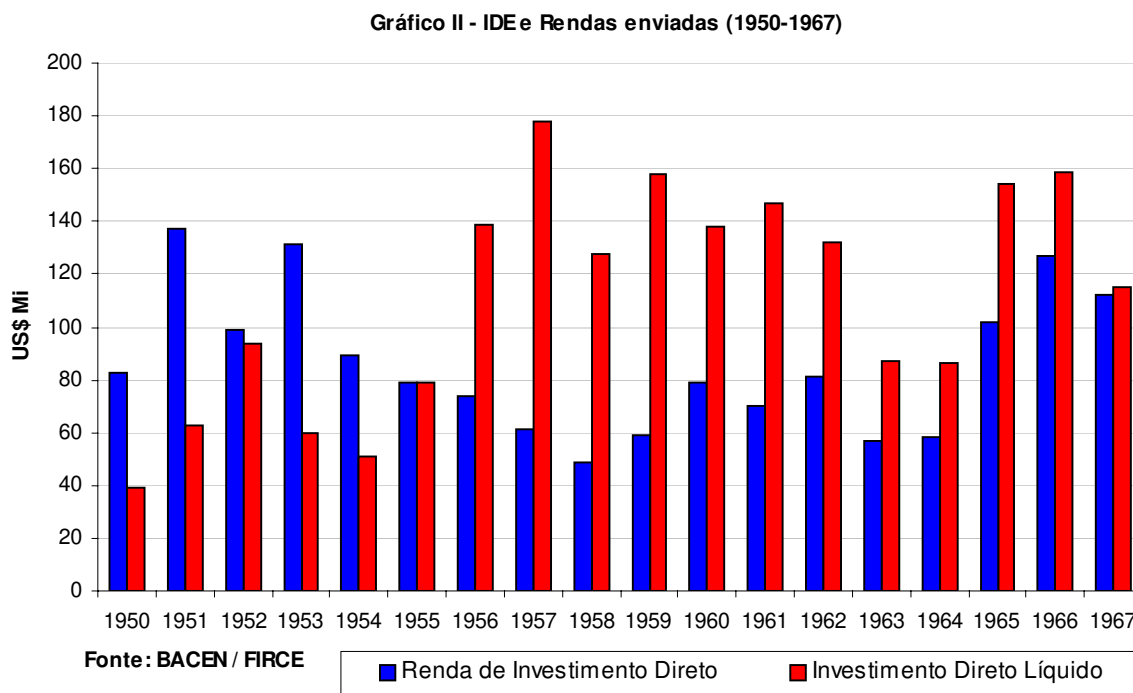


O Gráfico I demonstra que há uma clara divisão nos anos 50, quanto ao comportamento do IDE. Na primeira metade, os fluxos foram tímidos, se comparados aos anos finais da década. Assim como se compreende que o IDE, no triênio 1950-53, correspondeu, predominantemente, a reinvestimentos, com poucas entradas de novas divisas. Já nos anos do “Plano de Metas”, há uma mudança nítida de patamar na recepção das inversões diretas pela economia brasileira. O volume de recursos aportados se eleva de forma significativa. Esse fato se deve à adesão das ET ao movimento de acumulação e crescimento ímpar ocorrido no Brasil. Não sem explicação, ao iniciar o decênio dos 60, contava-se aqui com a maior e mais industrializada economia capitalista da periferia. A elevação do volume de IDE, assim como seu direcionamento para a atividade industrial, explica em grande parte esse fenômeno.

A estratégia prática do “Plano de Metas” de JK buscou facilitar a entrada de IDE, através da permissão de importações sem cobertura cambial²⁴. Tal fato permitiu o avanço das ET em diversos setores. É fato conhecido que a indústria de equipamentos e a de bens de consumo duráveis foram as que mais receberam aportes de recursos externos no período.

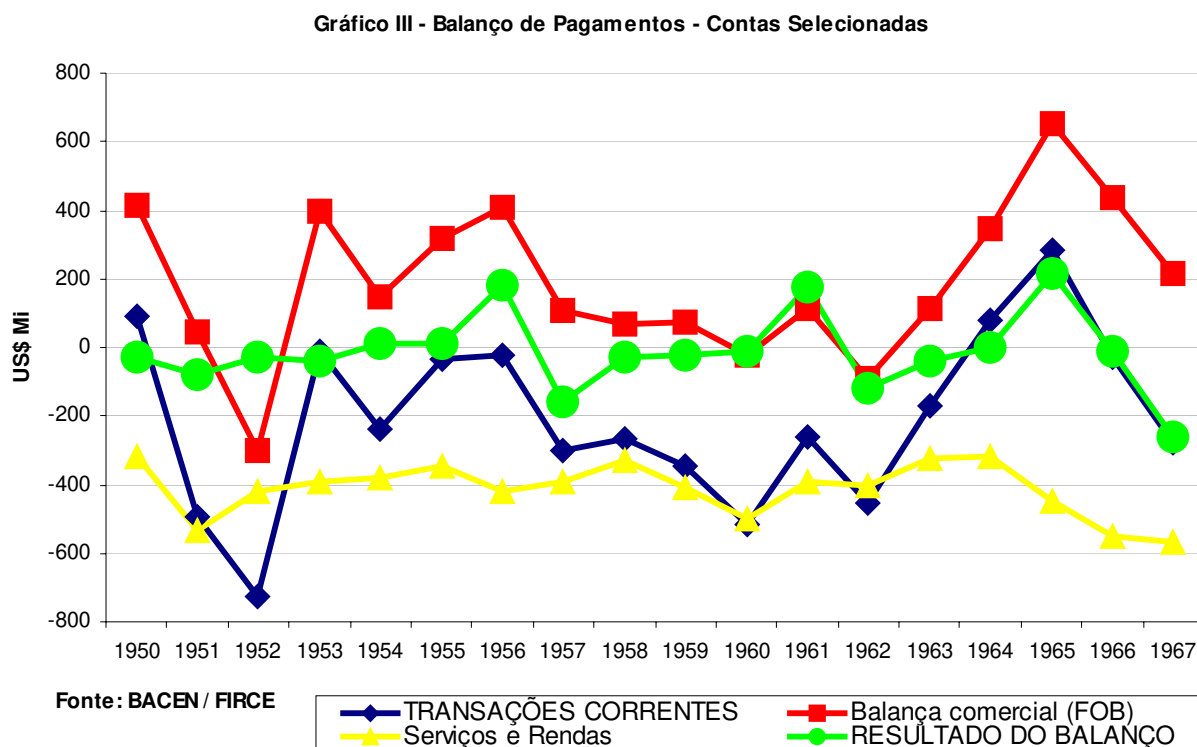
²⁴ Através da instrução 113 da SUMOC, a autoridade monetária de então. Para a política de capital estrangeiro do período JK, ver Lessa, C. *Quinze anos de política econômica* (1964), Brasiliense, 1981, pp. 57-69.

Contudo, ao iniciarem os anos 60, conforme se vê no gráfico acima exposto, os fluxos de IDE tornam-se bastante instáveis e voltam a responder, basicamente, aos reinvestimentos, ainda que em patamares mais elevados, quando se comparam com os números do início da década de 50. Um fato comum se coloca para todo o período em questão: o baixo aporte de moeda possibilitado pelas inversões estrangeiras, o que contribuía para a permanência da escassez de divisas.



A análise do Gráfico II elucida que a primeira metade dos anos 50 foi caracterizada por menores aportes de IDE do que o envio de receitas provenientes dessa modalidade de capital. Essa tendência se inverte nos anos do “Plano de Metas”, com a ressalva de que, monetariamente, a pressão no balanço de pagamentos continuava grande, uma vez que, como já visto, a maior parte das inversões se fazia com grande volume de importações sem cobertura cambial.

Durante os anos 60, nas gestões de Quadros, Goulart e do início do regime ditatorial, há um equilíbrio entre a inversão direta e as remessas. Todavia a demanda por divisas, oriunda dessa conta entre aportes e remessas, continuava intensa. Isso se explica pelo baixo nível de novas entradas de moeda, a partir dessa modalidade, demonstrada no Gráfico I.



O Gráfico III demonstra a existência de um déficit em transações correntes em todo o período, à exceção dos anos 1963/66, quando as taxas de crescimento foram sacrificadas mediante uma série de medidas recessivas, curiosamente iniciadas pelo Plano Trienal (1963), conduzido por Celso Furtado, e continuadas – com uma série de reformas – no PAEG (1964/66), de Roberto Campos e Otávio Bulhões.

Outro fator de destaque no período é a conta de serviços, que passou a pressionar firmemente para a saída de recursos. Assim, consolidava-se tal tendência por todo o processo de industrialização brasileira: um déficit estrutural da conta corrente. Dessa forma, o equilíbrio do balanço de pagamentos dependia do fluxo contínuo de capitais estrangeiros.

Agravando tal quadro, os anos 60 foram anos de escassez de divisas, quando o país atravessou, inclusive, negociações com o Fundo Monetário Internacional. Além de

uma crônica crise cambial, enfrentou-se aceleração inflacionária e instabilidade do crescimento. No plano político, a turbulência foi grande e uma ditadura militar se instaurou no momento em que movimentos por reformas estruturais (a mais importante era a agrária) estavam em efervescência.

O problema externo persistiu, mesmo com a ditadura alinhada à política estadunidense. O período final deixou como legado para os anos posteriores a série de medidas favoráveis ao capital e à propriedade estrangeira, implementadas na gestão macroeconômica dos anos 1964/67.

Tabela 01

**Taxas de Variação do PIB e da Produção Industrial
e Taxa de Investimento no Brasil (1950-67)**

Ano	PIB	Indústria	Investimento
1950	6,8	5,2	12,8
1951	4,9	7,9	15,4
1952	7,3	3,7	14,8
1953	4,7	10,3	15,1
1954	7,8	8,1	15,8
1955	8,8	9,8	13,5
1956	2,9	8,5	14,5
1957	7,7	9,9	15,0
1958	10,8	21,5	17,0
1959	9,8	16,0	18,0
1960	9,4	7,2	15,7
1961	8,6	11,7	13,1
1962	6,6	6,9	15,5
1963	0,6	2,5	17,0
1964	3,4	0,8	15,0
1965	2,4	-0,6	14,7
1966	6,7	7,1	15,9
1967	4,2	2,9	16,2

Fonte: IPEADAta, a partir de dados do IBGE

(Os dados de Investimento representam a relação Investimento / PIB)

A tabela 01 mostra que a década de 50 foi um período de vigoroso crescimento do PIB, da produção industrial e do investimento. O ritmo do investimento passou a ditar o ritmo de crescimento do produto, em meados da década, quando a indústria ganhou importância crucial na economia brasileira. O desempenho industrial pode ser classificado de extraordinário durante os anos do “Plano de Metas”. Para isso, certamente concorreu o citado *boom* de IDE, a despeito das dificuldades no setor externo.

Já os anos 60 foram marcados pela instabilidade e relativa estagnação no processo de industrialização brasileira. Os investimentos tiveram trajetória irregular: houve

escalada inflacionária, agravamento da penúria cambial e instabilidade política. O setor público, vigoroso desde os anos 30, viu-se às voltas com obstáculos relacionados ao financiamento, o que impossibilitou a elevação de seus gastos.

Todo o movimento descrito gerou um intenso debate no interior da CEPAL, que será analisado no próximo item.

5. Avaliações da Solução Histórica

Duas vertentes de interpretação podem ser ressaltadas dentro do debate entre autores ligados à CEPAL²⁵ sobre o movimento histórico da presença estrangeira no Brasil. A primeira das correntes de interpretação pode ser sintetizada na expressão “limites da industrialização”, pois ressaltou que o período de estagnação relativa da economia brasileira nos anos 60 era uma tendência inexorável do capitalismo subdesenvolvido (causada principalmente pela forte internacionalização que sofreu o Brasil na segunda metade dos anos 50). A segunda das correntes de interpretação pode ser sintetizada na expressão “potencialidades da dependência”, porquanto destacou o período de estagnação como temporário e possivelmente superado, assim que os obstáculos políticos e econômicos ao prosseguimento da industrialização fossem removidos.

Colidem-se duas concepções de desenvolvimento na avaliação da elevação da presença estrangeira e das conseqüências para as economias periféricas. A primeira perspectiva, encontrada nos escritos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, trata do desenvolvimento como sendo um processo de homogeneização social, comandado por um Estado Nacional dirigido por valores civilizatórios. Já a outra perspectiva, encontrada nos autores Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto (no plano sociológico) e Aníbal Pinto, José Serra & Maria da Conceição Tavares (no plano econômico), será a do desenvolvimento capitalista, ou seja, a partir do prisma das condições sociais, políticas e econômicas que permitem o prosseguimento da acumulação e da reprodução ampliada do capital.

²⁵ Embora Raúl Prebisch e Celso Furtado se desliguem da CEPAL, o primeiro em meados da década de 60 (época da fundação da UNCTAD) e o segundo no final dos anos 50 (quando passou a fazer parte da alta administração federal do Brasil), a nosso ver, esses autores não podem deixar de ser considerados como cepalinos (uma vez que são os fundadores maiores dessa perspectiva de análise), o que torna obrigatória a consideração de suas contribuições para se identificar o trajeto teórico percorrido pela instituição.

5.1 Os Limites da Industrialização: Internacionalização e Insuficiência Dinâmica

As análises de Raúl Prebisch e Celso Furtado sobre o movimento de internacionalização das economias periféricas e, em especial, a do Brasil (no caso do segundo economista), se pautarão pela idéia de desenvolvimento nacional. Nessa seara de interpretações, a preocupação com a redução das desigualdades e com a incorporação das massas aos processos econômicos deve ser o resultado alcançado pelo planejamento econômico.

Dessa maneira, seria mister o controle das decisões relevantes para o desenvolvimento econômico em Centros internos; é dizer: o Estado e a burguesia nacional devem ter os papéis mais relevantes na atividade econômica. Isso porque apenas esses atores podem ter uma relação orgânica com o espaço econômico onde atuam, o que remete à idéia de nação e sua viabilização. Tal relação surgiria pela exigência da afirmação das jovens nações como o Brasil dentro do cenário mundial e remeteria à idéia de formação de um povo (uma identidade cultural). Destarte, a questão da busca pela autonomia passa a ser crucial, uma vez que essa permitirá a fixação de valores independentes das influências externas (a determinação de uma “vontade própria” da sociedade)²⁶.

Fica claro que o estabelecimento de um sistema econômico nacional passa a ser o principal instrumento de concretização dos ideais propostos, devido ao fato de tal sistema ser ancorado na expansão do mercado interno e, assim, possibilitar um grau de liberdade para a política econômica, que pode ser operada com o mínimo de influência externa. É evidente que, nesse contexto, a especialização agrário-exportadora é antagônica à consecução de tais objetivos e, por sua vez, a industrialização passa a se tornar essencial, por seu potencial de atendimento à demanda interna²⁷.

Assim como fica manifesto o caráter instrumental da acumulação, que, embora possua uma lógica própria (a busca do lucro), deve possibilitar o alcance de necessidades socialmente definidas e politicamente dirigidas. Isto é, a política deve ser o meio pelo qual se controlam as ações dos capitais e se impõem limites condizentes com um projeto nacional.

²⁶ É notória a influência das idéias de Max Weber nessa concepção de desenvolvimento. A propósito, ver Furtado, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento*, Cia. Editora Nacional, 1981 Furtado, C. “Auto-retrato intelectual”, in Oliveira, F. (org) Celso Furtado, *Grandes Cientistas Sociais*, Ática, 1983; Cardoso de Mello, J.M. *op. cit.*, 1975 (introdução e cap.1); Sampaio Jr., P.S.A. *Entre a Nação e a Barbárie*, Vozes, 1999 (cap.5); e Oliveira, F. *A navegação venturosa*, Boitempo, 2003.

²⁷ As influências de Georg Friedrich List no conceito de sistema econômico nacional são manifestas, como reconhece Furtado, *op. cit.* 1981.

Desse modo, a interpretação de Raúl Prebisch e Celso Furtado é decisivamente influenciada por sua “fantasia organizada”, para utilizar uma expressão do último. Ou seja, a análise econômica está subordinada ao objetivo de se implantar no Brasil uma sociedade homogênea e, dessa forma, saturada de uma postura normativa. É dizer: ao observar o comportamento dos conjuntos econômicos latino-americanos, a preocupação maior dos autores em questão é entender a racionalidade que guia os processos econômicos e se aquela está em conformidade com as tarefas do desenvolvimento nacional.

Os dois principais textos a serem destacados nessa postura são: *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano* (1964), de Raúl Prebisch, e *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), de Celso Furtado.

No texto de Prebisch, o autor retoma as idéias desenvolvidas ao longo de sua passagem na CEPAL para identificar os fatores da insuficiência dinâmica que assolavam as economias latino-americanas, inclusive o Brasil. Essa idéia baseava-se nos números pouco favoráveis do crescimento da renda *per capita* na região, uma situação nova para a economia brasileira no começo dos anos 60²⁸. Os números tornavam-se alarmantes pela persistência do desemprego e a criação de um grupo de marginalizados dos frutos do progresso técnico (vale dizer, do desenvolvimento).²⁹ A industrialização periférica mostrava-se incapaz de reverter o quadro de dualidade das economias latino-americanas e os problemas de absorção de mão-de-obra.

A maneira pela qual se deu a expansão da presença do capital estrangeiro nas economias da região era uma das razões para explicar tanto a insuficiência dinâmica quanto as dificuldades de se superar esse obstáculo ao desenvolvimento latino-americano. Um dos fatores que justificavam tal percepção do problema estava na recepção da tecnologia forânea, viabilizada em grande parte pela presença das ET. Isso porque, devido à indivisibilidade do capital, a apropriação indiscriminada desse tipo de tecnologia, apesar das advertências *ex-ante* da CEPAL, confirmava as previsões: a elevada composição produto/capital impossibilitava a eliminação do desemprego estrutural. Ou seja, a indústria apresentava-se incapaz de gerar os empregos necessários para fazer frente ao crescimento da oferta de mão-de-obra. Esse incremento correspondia ao crescimento vegetativo da população e ao êxodo rural, causado, segundo tal interpretação, pela continuidade do regime de propriedade (latifúndios).

²⁸ A desaceleração do crescimento da região data, conforme o texto citado, de meados dos anos 50.

²⁹ Ver Prebisch, Raúl *Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano*, Fundo de Cultura, 1964 pp. 33 - segs.

Outro fator de apreensão era a ampliação da concorrência entre as ET e as nacionais num momento desfavorável às últimas (dado o seu caráter incipiente), o que eliminava a possibilidade de operação dos capitais nacionais em setores de fácil e necessária atuação destes. Desse modo, remetia-se à agenda defendida pelo próprio Prebisch desde o decênio de 50, quando se advogava uma política de regulação dos capitais externos, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento.

Um último (e não menos importante) foco de apreensão era a permanência da baixa capacitação das economias para a produção de progresso técnico e a pouca diversificação das exportações. Tal problema estava intimamente ligado à postura liberal quanto às ações das ET, que não tinham nenhum compromisso com a transferência de tecnologia e com a ampliação de vendas no exterior (a partir da periferia). Esse quadro impossibilitava que se utilizasse o capital estrangeiro de maneira a potencializar sua contribuição para o desenvolvimento. No entanto, isso não desaconselhava a atuação estrangeira na América Latina, senão exigia melhor definição do papel daquela, ou seja, uma regulação mais eficaz, com especial atenção para a expansão de exportações de manufaturados³⁰:

A contribuição de recursos internacionais não é, como tal, uma solução alternativa para o problema do estrangulamento. Mas são, decerto, recursos muito vitais para se poderem introduzir alterações estruturais no comércio exterior, destinadas à correção fundamental desse problema. Sem essa correção, seria indispensável continuar, de maneira indefinida e em quantidade crescente, com aquela contribuição de recursos internacionais.

São já manifestas as conseqüências deste contínuo acúmulo de dívida externa com a presente estrutura do intercâmbio. O lento crescimento das exportações e a deterioração dos preços por um lado, e os crescentes serviços do capital estrangeiro, por outro, vão progressivamente enfraquecendo a capacidade de importar, em relação às crescentes necessidades de importação de artigos imprescindíveis e inadiáveis, cuja substituição interna é cada vez mais difícil. (Prebisch, 1964:108)

Os argumentos de Celso Furtado caminhavam na mesma direção das concepções de Prebisch. Ou seja, embora reconhecesse a importância da cooperação internacional ao projeto nacional de desenvolvimento, o economista sempre defendeu uma postura favorável à imposição de restrições e exigências às ET³¹. Dessa forma, durante a crise dos anos 60, a interpretação de Furtado vê no aumento da internacionalização um importante fator de redução do ritmo de crescimento. A presença desmesurada e desregulada das ET representou, mais uma vez, a “linha de menor resistência” para a

³⁰ Isso porque Prebisch defendia que a denominada etapa fácil da “substituição de importações” havia terminado. Os novos setores (indústria pesada) exigiam um financiamento maior e, desse modo, tornava-se mister a elevação das receitas de exportações, que seria viabilizada pelos produtos industriais via ET.

³¹ Ver, a esse respeito, *A Pré-Revolução Brasileira*, Fundo de Cultura, 1962, pp. 87-8.

resolução dos problemas da economia brasileira. Isso significa que se viabilizaram altas taxas de acumulação, mas, pela ausência de planejamento, não se adotaram medidas de redução do impacto de suas atividades (tais quais as assinaladas por Prebisch) e as exigências de financiamento externo tornaram-se incompatíveis com as possibilidades do país (dadas pelas reservas acumuladas)³². Pela ausência de uma estratégia corretamente definida, perdia-se espaço para a utilização das divisas de acordo com o interesse nacional:

Criou-se, assim, uma contradição entre os interesses mais amplos do desenvolvimento nacional e os interesses particulares de milhares de empresas controladas por grupos estrangeiros que operam com custos em divisas de tipo mais ou menos irremovível. A classe capitalista industrial, amplamente associada a grupos externos nos quais encontrou sempre uma chave para solucionar problemas ocasionais não está capacitada para captar a natureza e a profundidade do problema. Ainda é corrente supor-se que este poderá ser solucionado “recuperando a confiança externa” e atraindo novos capitais alienígenas, como se a contradição não tendesse necessariamente a agravar-se... (...) a classe dirigente está menos preparada, pois [a situação] exigiria equipar o poder público para uma ação (...) que conflita com suas motivações ideológicas mais inamovíveis (Furtado, 1964:133).

As críticas à inexistência de uma autêntica estratégia de desenvolvimento no Brasil, após o “Plano de Metas”³³, que havia levado à reprodução de uma estrutura pouco dinâmica, consolidam-se – em um momento de radicalização analítica e ideológica das concepções originais de Prebisch – na obra *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966). Dois problemas fundamentais, causados devido à forma de internacionalização das economias da região, eram identificados nessa obra: o estrangulamento externo – causado pela baixa orientação exportadora dos investimentos industriais – e a tendência à estagnação – que tinha raízes na sobremecanização, causada pela transposição sem critérios dos processos industriais utilizados no Centro para a periferia (sobretudo pelas ET).

Em razão desses fatores, a integração das massas aos processos econômicos era posta em risco e o horizonte político levava o autor a concluir que a assimilação das técnicas modernas³⁴ passava a ser a racionalidade condutora da industrialização, o que acirrava a influência estrangeira na definição dos rumos da sociedade brasileira:

Convocadas para atuar na América Latina com uma série de privilégios, fora do controle da legislação antitruste dos Estados Unidos e com a cobertura político-militar desse país, as

³² Ver, a esse respeito, *A Dialética do Desenvolvimento*, Fundo de Cultura, 1964, pp. 128-33.

³³ O período de 1956 a 1961 não sofre maiores críticas, na interpretação de Furtado sobre o processo de desenvolvimento brasileiro. A esse respeito ver *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Fundo de Cultura, 1961.

³⁴ Ver *op. cit.*, p. 106-7.

grandes empresas norte-americanas terão necessariamente que transformar-se em um superpoder em qualquer país latino-americano. Cabendo-lhes grande parte das decisões básicas com respeito à orientação dos investimentos, à localização das atividades econômicas, à orientação da tecnologia, ao financiamento da pesquisa e ao grau de integração das economias nacionais, é perfeitamente claro que os Centros de decisão representados pelos atuais estados nacionais passarão a plano cada vez mais secundário. Esse “projeto” de desenvolvimento regional tendente a tornar obsoleta a idéia de nacionalidade como principal força política na América Latina, apresenta muito atrativo para importantes setores das classes dirigentes locais, que vêem aí uma fórmula hábil para esvaziar o “nacionalismo”, ao qual atribuem grande responsabilidade pela inquietação social. (Furtado, 1966: 44)

O desmantelamento do poder de planejamento econômico elevava os riscos sociais, uma vez que se fortalecia a desigualdade de distribuição de renda, o desemprego e os desequilíbrios regionais, em razão de as ET não considerarem tais questões na definição de suas estratégias. A consolidação e a expansão incontrolada de tais corporações não deixaria outro espaço para o Estado, senão a ação coercitiva (como a viabilizada pela ditadura militar no Brasil, *i.e*)³⁵.

É nítida, na formulação de Furtado, a preocupação de viabilizar a agenda das “reformas de base” (com destaque para reforma a agrária), nos anos 60, o que leva o autor ao extremo da postura instrumental na formulação de sua interpretação econômica. E se reflete na oposição à liberdade de atividades das ET no país, liberdade esta que inviabilizaria o desenvolvimento nacional (segundo tal prisma), pois impediria a autonomia do país no sistema capitalista mundial e deixaria em segundo plano a homogeneização social.

Daí suas preocupações com a ausência de controle do processo de acumulação por forças umbilicalmente conectadas com o espaço econômico nacional (ou seja, pelas razões já explicitadas, a burguesia nacional e as massas, uma vez integradas). Destarte, ao tornar desnecessária a emergência de tais atores sociais e inviabilizar soluções comuns ao conjunto social, as ET colocavam em xeque a estratégia defendida por Furtado³⁶.

³⁵ Ver *op. cit.*, p.45 e segs.

³⁶ Conforme seu pronunciamento aos dirigentes militares e ao Congresso de então, registrado em *Um Projeto para o Brasil*: “Não devemos esquecer que as filiais das empresas estrangeiras estão inseridas no sistema de poder que prevalece entre nós, ao mesmo tempo em que são parte integrante de conjuntos cujos Centros principais se situam fora do país. Esse caráter dúplice da empresa estrangeira compromete a eficácia dos Centros nacionais de decisão” (1969: 78).

5.2 A Internacionalização do Mercado Interno e A Aliança de Interesses

O aumento da presença estrangeira na economia brasileira, como foi observado a partir de meados da década de 50, não era encarado como empecilho ao desenvolvimento, se este fosse encarado como um processo de “acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente” (Cardoso & Falletto, 1970:124). Essa era a tese defendida por Fernando Henrique Cardoso & Enzo Falletto no ensaio *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*.

Para o entendimento da interpretação em pauta, o fundamental é destacar a nova etapa de dependência que caracterizava as relações entre o Centro e a periferia. Esse novo período histórico, iniciado no Brasil nos anos da Presidência de Juscelino Kubitschek, ficaria marcado pela articulação entre os interesses externos e internos, não no âmbito das relações comerciais internacionais e, sim, dentro da economia periférica.

A internacionalização do mercado interno, ou seja, o domínio das ET no parque produtivo local acarretava possibilidades virtuosas em termos de crescimento e capacitação (através da implantação – ainda incompleta – de uma indústria de bens de capital, *i.e.*). A explicação para esse fato era a de que a valorização do capital (estrangeiro e nacional) passava a se basear na expansão do mercado interno, o que permitia até certa autonomia, diferentemente do período agrário-exportador:

Esse processo ocorre quando nas economias periféricas organiza-se a produção industrial dos setores dinâmicos da moderna economia, basicamente as indústrias químicas, eletrônicas e automotrizes e quando se reorganiza a antiga produção industrial a partir das novas técnicas produtivas. Essa revolução industrial de novo tipo conduz a uma reorganização administrativa tecnológica e financeira que implica a reordenação das formas de controle social e político. (...) não é a nova tecnologia em si mesma, nem sequer o envio de novos capitais externos no plano puramente econômico, que propiciam, provocam ou dão sentido ao curso do desenvolvimento. São os esquemas políticos, que expressam a luta entre as forças sociais, que servem de intermediários ativos entre um determinado estágio de evolução econômica, organizatória e tecnológica e a dinâmica global das sociedades. É certo que o início de um processo de modernização nas nações periféricas supõe consideráveis remessas de capital e uma numerosa soma de conhecimentos tecnológicos e graus avançados de organização empresarial, os quais implicam desenvolvimento científico, complexidade crescente e diferenciação da estrutura social, acumulação e desenvolvimentos prévios. A disponibilidade dessas precondições por parte das nações leva a um estreitamento dos laços de dependência. Entretanto, há exemplos de nações subdesenvolvidas que tentaram, às vezes com êxito, refazer o sistema produtivo, garantindo ao mesmo tempo, certo grau de autonomia (*Idem, ibidem*: 129).

As idéias de Prebisch e Furtado sofriam, desse modo, uma forte crítica dentro da CEPAL e, através disso, negavam-se os problemas de “insuficiência dinâmica” ou “tendência à estagnação” ligadas à tecnologia “poupadora de mão-de-obra” introduzida

pelas ET e aos problemas de balanço de pagamentos causados pelo tipo de IDE. Isso porque, para Cardoso & Faletto, o capital estrangeiro estava ligado ao avanço da industrialização e, destarte, construía a possibilidade de implantação de setores complexos, reinversão de lucros, qualificação da mão-de-obra e consolidação dos serviços (o que reduzia a desigualdade na distribuição de renda no setor urbano).³⁷

As crises que caracterizavam as economias periféricas respondiam a obstáculos políticos, causados pelo avanço da acumulação. Isso devido ao fato de que a maior complexidade industrial e a predominância das ET nos setores de industrialização moderna subordinavam as classes sociais ligadas ao padrão de acumulação anterior, que agregava, além dos latifundiários, os empresários ligados às indústrias menos complexas e o operariado. Entretanto, refeitos os arranjos de poder necessários para comportar a nova estrutura social, a elevação da renda e do potencial de transformação das forças produtivas tornava-se perfeitamente possível.

O principal obstáculo do Brasil pós-era nacional-populista (período que une a primeira Presidência Vargas ao final do governo Goulart) seria a contenção das massas, que teriam cada vez menor importância na acumulação e no sistema político:

Com efeito, para essa forma de desenvolvimento supõe-se o funcionamento de um mercado cujo dinamismo baseia-se, principalmente, no incremento das relações entre produtores – entre as próprias empresas – que se constituem nos “consumidores” mais significativos para a expansão econômica. Em consequência, para aumentar a capacidade de acumulação desses “produtores-consumidores” é necessário conter as demandas reivindicatórias das massas. Isto é, a política de redistribuição de que ampliaria seu consumo torna-se ineficaz e mesmo, em determinadas condições, perturbadora do desenvolvimento (*Idem, ibidem*: 131).

Nesse sentido, os obstáculos ao desenvolvimento não residiam nos arranjos para a homogeneização social³⁸ e afirmação de objetivos nacionais. Os impedimentos políticos ao prosseguimento da acumulação são os relevantes, isto é, os rearranjos intracapitalistas: os novos papéis assumidos por capitais estrangeiros e nacionais na nova etapa de dependência.

Por conseguinte, ao considerar a “situação de dependência”, na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos de mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua

³⁷ Ver *op. cit.* pp. 126-7.

³⁸ “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...” (*Idem, ibidem*: 124).

direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para análise do desenvolvimento (*Idem, ibidem*: 30).

A transformação institucional mais relevante dos anos 60, para os objetivos da acumulação era, portanto, a instauração da ditadura militar, que facilitou a contenção das demandas das massas. Por sua vez, não menos importante foi a transformação do “Estado Populista” (preocupado, de alguma forma, com demandas reformistas) em “Estado Empresarial” (preocupado em complementar a ação das ET com gastos públicos). De suma importância, também foi a política econômica de Campos & Bulhões, que removeu as poucas restrições à ação do capital estrangeiro (especialmente as ET) e possibilitou esquemas financeiros para a realização dos investimentos³⁹.

Na mesma senda, o ensaio *Além da Estagnação* (1970) da dupla Maria da Conceição Tavares & José Serra, também combatia a interpretação de Celso Furtado sobre a crise dos anos 60. A estratégia era comprovar a inexistência de uma tendência à estagnação na economia brasileira.

O principal argumento a ser combatido era a inadequação da distribuição de renda (muito desigual, na visão de Furtado) ao padrão de acumulação, causada pela tecnologia sobremecanizada⁴⁰. Serra & Tavares, sob influência intelectual de Aníbal Pinto⁴¹, defendem a idéia de que o processo de acumulação acarretava uma distribuição de renda adequada às necessidades de valorização. Vale dizer, o aumento da desigualdade na distribuição de renda era funcional para a criação de mercados. A heterogeneidade social era redefinida pelo próprio dinamismo do capitalismo brasileiro, que, ao difundir as técnicas dos novos setores implantados (com a participação decisiva das ET), criava empregos no setor industrial e desemprego nos setores atrasados (agricultura e indústria tradicional). Dessa forma, a tecnologia criava exclusão, mas possibilitava o dinamismo dos setores produtores de bens de capital, à medida que os demais ramos industriais modernizassem suas atividades.

O outro argumento de Furtado refutado por Tavares & Serra era o de que os investimentos eram paralisados pelo estrangulamento externo, uma vez que se construía uma oposição entre interesses externos (remessas de lucros) e internos (aumento das

³⁹ Ver *op. cit.* p.130-2.

⁴⁰ Segundo Furtado, a concentração de renda havia estreitado o mercado e este seria um dos fatores internos de estagnação. Ver *op. cit.*, 1966, cap. 2. Os autores, inclusive, diziam que o economista vestia a “camisa de força dos modelos neoclássicos” (ver Maria Conceição Tavares *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Zahar, 1972, p.167). O debate prosseguiria com a publicação de *Análise do “Modelo” Brasileiro*, por Furtado, em 1972. Os novos argumentos furtadianos serão analisados no próximo capítulo.

⁴¹ As idéias de Aníbal Pinto serão melhor destacadas no próximo capítulo, por estabelecerem o novo fio condutor da CEPAL nos anos 70.

importações de bens de capital). Tal idéia era combatida com a explicação de que, no processo de industrialização, se formou uma solidariedade entre o Estado e o capital estrangeiro, devido à complementaridade de seus gastos, a qual levava a formação de um núcleo solidário de expansão.

Tabela 02 - Núcleo Solidário de Expansão

Capital Estrangeiro	Estado
<i>Mercado Interno</i>	
Material de transporte	Programa de transportes marítimos e terrestres
Material mecânico	Siderurgia
Material elétrico	Construção civil, Energia Elétrica e Comunicações
Química	Petróleo e derivados
Serviços Financeiros	Serviços de Utilidade Pública
<i>Mercado Externo</i>	
Pecuária	Política do Café
Extrativa Mineral e Vegetal	Minério de Ferro
Excedentes Industriais	

Fonte: Tavares (1972), página 178

A eliminação da contradição de interesses entre o capital estrangeiro e o capital nacional assegurava, pois a continuidade do desenvolvimento, tal como proposto por Cardoso & Falleto, era viabilizada pela aliança entre o “Estado-Empresarial” e as ET:

Na atual etapa de desenvolvimento capitalista da economia, o Estado brasileiro não tem, ao contrário do que ocorria em épocas anteriores, maiores compromissos com a chamada burguesia “nacional” ou com esquemas de tipo populista. Neste sentido, teve as mãos livres para executar reformas institucionais correspondentes a um acelerado processo de modernização e para promover, inclusive, uma divisão mais concreta de tarefas com o capital estrangeiro (enquanto Estado-empresário). Assim, foi possível o desenvolvimento de uma crescente solidariedade entre ambos no investimento e produção dos chamados setores estratégicos: petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transporte e comunicações.

Nesta divisão de tarefas cabe, em geral ao Estado a responsabilidade mais pesada, ou seja, a de atender ao mercado interno no abastecimento de insumos generalizados baratos e de economias externas que são, evidentemente, aproveitadas pelas empresas internacionais para expandir-se internamente e até para exportar, explorando oportunidades de comércio internacional que ela mesma pode controlar. (Serra & Tavares 1970, 1972: 178-9)

Conclusão do Capítulo I – Dependência e Desenvolvimento em Debate

A CEPAL, no início de suas atividades, observava uma transmutação das relações exteriores de economias periféricas. De acordo com as interpretações de Raúl Prebisch e Celso Furtado, a economia brasileira passava de uma fase em que o seu produto dependia quase exclusivamente do comércio exterior para existir (o mercado interno era um resíduo) para uma dependência distinta: a partir dos anos 50, o setor externo cumpria um papel mais delimitado dentro da economia nacional – através dele se obtinha a tecnologia (e o financiamento adjacente) necessária à industrialização.

A industrialização da periferia trazia, consigo, o potencial de sustentar o processo em que a demanda interna se tornava o motor do desenvolvimento. Esse passo, de acordo com as análises de Prebisch e Furtado, era de suma importância, uma vez que a desconcentração dos frutos do progresso técnico se tornava possível em uma economia periférica. Isso porque, em uma economia com predominância de setores exportadores de bens primários, o circuito da renda no mercado interno têm pouca relevância (ou esta é nula) e os baixos salários são vistos como vantagens de custo – o que resulta em uma constante reprodução de desigualdade na distribuição de renda. Já em uma economia industrializada, movida pelo mercado interno, a redução da desigualdade na distribuição de renda poderia ser vantajosa, como fonte de alargamento de mercados.

Entretanto a obra inicial de Prebisch e Furtado não atribui nenhum caráter mítico à industrialização em si. A ênfase na necessidade de planejamento e na priorização de setores estratégicos (de alta geração de empregos e de facilidade de apropriação de conhecimento), assim como a busca de um maior grau de autonomia na economia internacional, era a grande preocupação desses autores. Isso se deve à convicção de que uma estratégia de desconcentração dos frutos do progresso técnico exige uma industrialização diferenciada, que fere interesses do livre-mercado.

Essas convicções se refletem diretamente na postura defendida (ainda que de maneira esparsa nas obras citadas) quanto ao IDE e ao que ainda se chamava “iniciativa privada estrangeira”. Ao colocar a autonomia no cenário externo como prioridade nas tarefas da industrialização, as análises apostam em uma agenda de forte regulação do capital estrangeiro como suporte dos projetos nacionais na periferia.

Em linhas gerais, o que se buscava, com o avanço de uma industrialização planejada conforme os conceitos historicamente construídos pela CEPAL, em sua fase clássica, era uma redução da dependência em relação ao setor externo. Isto é, esperava-se que as relações comerciais e financeiras com o exterior, paulatinamente, deixassem de

ser um obstáculo ao desenvolvimento das economias latino-americanas. Em razão disso, alguns princípios básicos para uma postura em relação ao IDE eram lançados, os quais poderiam ser assim resumidos: exigência de transferência de conhecimento à economia receptora, estabelecimento dos contratos de cessão da propriedade de ativos (o que nos parece uma proposta pouco viável), localização das atividades das ET em setores com potencial exportador e parcimônia na implantação de setores de tecnologias complexas que pudessem perpetuar a posição subalterna das economias da região no sistema capitalista mundial.

O movimento histórico no Brasil, ainda que marcado por grande presença estatal, não se traduziu em uma postura de regulação rígida ao capital estrangeiro: ao contrário, baseou-se no incentivo à chegada das ET, com pouco controle sobre suas ações. Nesses Preferiu-se, durante os anos 50 e 60, avançar no processo de industrialização a qualquer custo.

No entanto, com a chegada da crise dos anos 60, os limites da industrialização se evidenciaram com desaceleração do crescimento, estrangulamento externo, déficit público e inflação acelerada. Aproveitando-se da fragilidade política do momento, o Golpe Militar afastou qualquer possibilidade de reformas socialmente transformadoras – defendidas por grupos políticos preocupados com o aumento da renda concomitante ao maior acesso das massas aos frutos do progresso técnico.

Esses fatos se refletiram nas avaliações da CEPAL sobre a turbulência da década de 60. Já fora – formalmente – da Instituição, Raúl Prebisch e Celso Furtado enxergaram a crise como reflexo da falta de um projeto de emancipação da economia brasileira. A ausência de uma estratégia de autonomia negligenciou os problemas externos e a desigualdade social: restringiu-se o potencial de investimento, de um lado, e freou-se o alargamento de mercados, de outro. Essa combinação inviabilizava o processo de desconcentração dos frutos do progresso técnico nas sociedades latino-americanas.

Furtado chegava a afirmar que o quadro de estagnação dos anos 60 seria insuperável, não fossem tomadas medidas radicais como a reforma agrária e o estabelecimento de uma postura agressiva em relação às ET. Tal posicionamento encontrava eco nas reivindicações de Prebisch, que passou a defender a exigência de ampliação das exportações por parte das filiais na América Latina.

Ademais, o pensador brasileiro avançava os limites da análise econômica e alertava para o projeto de dominação política adjacente às ET, que visava dar cabo da ideologia nacionalista no continente. A regulação e o enquadramento das ET a uma

política de desenvolvimento passavam a ser condição *sine qua non* para a existência de possibilidades de reformas no capitalismo periférico.

Dentro da CEPAL, o ensaio de Fernando Cardoso & Enzo Faletto iniciava uma perspectiva teórica que não discutia a necessidade de uma regulação rígida para as ET, como estratégia de enfrentamento dos obstáculos ao desenvolvimento latino-americano. Segundo tal análise, a dependência, que se cristalizava nas economias periféricas em relação ao capital estrangeiro, deveria ser interpretada como um fator estrutural e intransponível do processo de desenvolvimento de tais economias. Esse fato, contudo, não inviabilizaria a industrialização e a consolidação do capitalismo na região. A atuação das ET no mercado interno criava um fator de solidariedade dos distintos interesses do capital interno e externo: o crescimento da demanda.

Sob esse prisma, a grande crise dos anos 60 tinha raízes longe da economia (ou seja, não se explicava por um estrangulamento cambial ou pela insuficiência de demanda, decorrente da ampla desigualdade na distribuição da renda): sua procedência remontava a uma crise política, que exigia a redefinição dos arranjos de poder, justamente para evitar as tarefas que advogavam Prebisch e Furtado. O estrangulamento cambial seria eliminado assim que se retomassem os fluxos de capital estrangeiro, com a resolução da crise política. A concentração de renda pouco iria alterar o fato de o mercado crescer apoiando-se na demanda intercapitalista. Nessa trilha, caminhavam os argumentos de Tavares & Serra, que demonstravam que uma economia dinâmica se estabelecia no Brasil, apesar da continuidade do alto nível de desigualdade.

A discussão nesse momento havia sofrido um deslocamento. A industrialização demonstrava-se viável com as ET e com a permanência da desigualdade na distribuição de renda. A visão de desenvolvimento nacional de Prebisch e Furtado era substituída pela análise das condições de reprodução ampliada do capital. Para efeito do nosso trabalho, como consequência dessa mudança de concepção teórica, ocorre uma redução da importância do debate sobre os impactos contraditórios do IDE: este era visto, predominantemente, como mais um fator de pujança da indústria.

CAPÍTULO II

INTERNACIONALIZAÇÃO, “MILAGRE” E CRISE NO BRASIL (1968-1989)

“Chega um momento, no desenvolvimento avançado de um país periférico, em que surge uma contradição manifesta entre o caráter conflitivo do sistema e a democracia (...) o emprego da força permite acudir a um tresnoitado liberalismo econômico que somente pode ser aplicado uma vez suprimido o liberalismo democrático.”

(Raúl Prebisch, *Prefácio a Octavio Rodriguez*, 1979)

Introdução

Este segundo capítulo de nosso trabalho concentra-se nas interpretações dos quadros intelectuais ligados à CEPAL sobre os efeitos do IDE e da atuação das ET no Brasil, entre os anos 1968 e 1989. O recorte proposto destina-se a analisar a recuperação ímpar da economia brasileira em fins dos anos 60 – o dito “Milagre” – até os anos 80, quando o país esteve excluído das correntes de fluxos de capital estrangeiro.

Percorrer-se-ão, pelo menos, quatro momentos da evolução das reflexões sobre a questão:

- a) o debate sobre as implicações da permanência da vulnerabilidade externa e da heterogeneidade estrutural. Destaque para as contribuições de Fernando Fajnzylber, Aníbal Pinto, José Serra e Pedro Vuskovic;
- b) as análises sobre os impactos da atuação das ET na região, suas potencialidades e limitações. Ressaltam-se as posições de Fernando Fajnzylber, Celso Furtado, Aníbal Pinto e Raúl Prebisch;
- c) as avaliações do “Milagre” e da “Crise da Dívida” e a concepção de uma “Nova Dependência”, segundo o enfoque de Celso Furtado;
- d) a agenda do “Núcleo Endógeno de Inovações”, de Fernando Fajnzylber.

Com esse objetivo, foi elaborado o seguinte guia para interpretar as contribuições supracitadas:

- a) Qual o problema? Qual a nova posição da periferia latino-americana no início dos anos 70? Que contradição explica a permanência da vulnerabilidade externa da região? Quais as possibilidades de homogeneização produtiva e social dentro do “estilo de desenvolvimento” do Brasil? Quais as implicações, no mercado de trabalho, de um modelo de crescimento baseado no aprofundamento da heterogeneidade?

- b) Qual a solução vislumbrada? De que maneira a industrialização deveria ser reorientada para superar os problemas apontados? Como alterar o novo quadro de heterogeneidade e reduzir a vulnerabilidade externa?
- c) Qual o papel do IDE e das ET na solução do problema? Quais as possibilidades de orientar os novos aportes de IDE e as ET para a ampliação da produtividade do sistema industrial e das exportações? Qual deve ser a postura das autoridades latino-americanas sobre a regulação do capital estrangeiro?
- d) Que solução trouxe o movimento histórico? Quais foram os montantes de IDE recebidos pelo Brasil? Que impactos nas contas externas podem ser atribuídos à ação das ET? Quais as taxas de crescimento observadas?
- e) Qual a avaliação dos pensadores da CEPAL? Por que as ET não eram direcionadas para os objetivos do desenvolvimento nacional? Quais os obstáculos impostos ao planejamento econômico e à autonomia nacional pelo fortalecimento das ET no cenário mundial, segundo as análises de inspiração cepalina? Que acontecimentos permitem a Furtado identificar uma “Nova Dependência” nas relações Centro-periferia, a partir dos anos 80? Quais os principais problemas causados pelo estilo de industrialização experimentado pela América Latina, segundo Fajnzylber?

1. Os novos “velhos problemas”: vulnerabilidade e heterogeneidade

No ensaio *América Latina y el cambio en la economía mundial* (1973), Aníbal Pinto faz uma revisão crítica da interpretação da CEPAL, para englobar as novas relações que se estabeleciam entre as economias latino-americanas e o Centro capitalista, estabelecendo uma mudança de perspectiva em relação aos anos 60. No Centro da discussão estavam os fluxos financeiros (créditos bancários e IDE) e seus impactos nas contas externas da região. De acordo com a interpretação proposta, a intensificação das ações do capital estrangeiro, com destaque para as ET, configurava-se como um novo marco histórico e proporcionava dois movimentos paralelos e contraditórios na região: o crescimento da importância das economias locais como receptoras de capitais e a perda de participação das exportações nativas no mercado mundial.

O primeiro fato era explicado por dois fatores: a) o estabelecimento das ET nos mercados locais (o que proporcionou um grande volume de IDE para a região, com

destaque para o Brasil como importante receptor), sobretudo as estadunidenses; b) o aumento dos empréstimos obtidos pela região, sobretudo nos anos 60.

O volume de IDE recebido pelas economias latino-americanas, como pode ser aferido pela experiência brasileira exposta no capítulo anterior, direcionou-se para a indústria voltada para o mercado interno, o que desvenda uma das chaves para a explicação do segundo fato, a reduzida participação no comércio mundial. Esse fator é particularmente grave, se há a consideração de que um efeito direto do IDE é a criação de obrigações junto ao exterior por via das remessas de lucros. Um efeito indireto adicional era o endividamento das filiais das ET nos seus países de origem, aproveitando-se das taxas de juros privilegiadas obtidas por suas matrizes junto aos bancos internacionais. Acresça-se: os aportes monetários via IDE, como já visto no capítulo anterior, eram de pequena monta, o que não atenuava os dois efeitos já citados. A conclusão não poderia ser outra, como de fato era a de Aníbal Pinto: a vulnerabilidade externa dos países da região se acirrava. Tal conclusão era corroborada pela experiência do Brasil nos anos 60, marcados por um severo estrangulamento cambial.

Ao observar setorialmente o IDE direcionado à indústria, as preocupações também eram grandes. Isso porque as ET ocupavam setores estratégicos, como o de bens de capital, e adotavam uma postura que limitava e, portanto, na interpretação de Pinto, prejudicava a industrialização, por três fatores: a) produziam com elevado conteúdo importado; b) impediam acesso a patentes às empresas nacionais; c) impunham padrões próprios de processos e produtos. Tais fatores conjugados provocavam uma “substituição ao revés”, ou seja, uma redução da produção local de alguns fatores confeccionados localmente antes da chegada das ET. E, ademais, estabeleciam uma “subordinação tecnológica”, que impedia a utilização do potencial de inovação local.

A postura apreensiva da CEPAL justificava-se mesmo no Brasil, caso mais dinâmico da região, pela constatação de que o padrão de industrialização brasileiro assentava-se sobre frágeis bases de competitividade. Segundo Fajnzylber:

Ao analisar a relação entre o comportamento de empresas importadoras de tecnologia e as exportadoras de manufaturas, constata-se que: (i) as exportações das empresas que importam tecnologia destinam-se, principalmente, a países com grau semelhante ou menor desenvolvimento industrial; (ii) a exportação de manufaturados do Brasil para os países desenvolvidos é feita, fundamentalmente por empresas que não importam tecnologia e que, aparentemente, tampouco realizam desenvolvimento tecnológico autônomo; (iii) a maior parte das exportações das empresas nacionais importadoras de tecnologia constitui-se de produtos nos quais a vantagem comparativa do Brasil reside, principalmente, na disponibilidade de recursos naturais que servem de base à fabricação; (iv) a maior parte das exportações das empresas internacionais para os países desenvolvidos consiste dos

produtos mais simples da gama de produção da sua linha de produtos, os parcialmente superados tecnologicamente, os que se destinam ao mercado de reposição e aqueles que se baseiam no processamento de recursos naturais abundantes (1971: 197).

Dessa forma, as exportações da região continuavam baseadas nos produtos primários e, em países de industrialização um pouco mais madura como o Brasil, produtos industrializados de baixo conteúdo tecnológico. Criava-se, portanto, uma situação de pouca orientação exportadora da indústria e/ou calcada em mercados pouco dinâmicos, em um momento em que as exigências de financiamento em moeda forte se tornavam maiores.

Em um outro ensaio, *Natureza e Implicações da 'Heterogeneidade Estrutural' da América Latina* (1970), Aníbal Pinto discutia um problema adicional do processo de industrialização periférica: a concentração dos frutos do progresso técnico dentro dos mercados internos. Uma tripla concentração foi assinalada: no nível das classes sociais, no dos setores produtivos e nas regiões. Isto é, a implantação da indústria não acarretou a eliminação das assimetrias e, sim, desenhou novas disparidades de produtividade e renda. E, segundo este economista, nesse mesmo trabalho, o mais importante era a tendência de continuidade do aumento das disparidades assinaladas.

As explicações para a tripla concentração eram debatidas desde os anos 60. O padrão de acumulação era liderado pelas ET, principalmente pelas produtoras de bens de consumo duráveis. Isso determinava o que Pinto denominava concentração no nível das classes sociais, uma vez que os capitalistas e uma “elite operária” eram os principais beneficiados do modelo em questão.

Do ponto de vista setorial, é indispensável sublinhar que mesmo nas economias centrais há certa variabilidade de produtividades. A especificidade da periferia residia, sobretudo, em dois aspectos: a magnitude da população residente nos setores atrasados e a falta de transbordamentos dos setores modernos (indústria de bens de capital, i.e.) para os setores intermediários (indústria têxtil e agricultura de exportação) e para os setores mais atrasados (agricultura de subsistência). Trata-se, pois, de uma heterogeneidade que se perpetua e deixa importante parcela populacional excluída do progresso técnico.

Sob o prisma regional, no final dos anos 60, reproduziam-se as mesmas disparidades. No caso brasileiro, São Paulo tinha níveis de produtividade semelhantes aos dos países desenvolvidos (onde se concentrava a industrialização pesada); havia um grupo intermediário composto por estados de atividade primário-exportadora como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e algumas regiões do Centro-Oeste; e o Nordeste era

marcado por baixos níveis de produtividade. Não sem explicação era o fato de as ET se concentrarem no estado de SP e se ligarem diretamente aos setores modernos.

Os reflexos desse “estilo de crescimento” no mercado de trabalho eram bastante deletérios, segundo o estudo destacado. O isolamento do setor moderno traduzia-se numa incapacidade de geração de postos de trabalho e a falta de adaptação da tecnologia às condições locais (especificamente, a abundância estrutural de oferta de mão-de-obra) levava a um fenômeno típico das economias periféricas em estágio avançado de industrialização e urbanização: o crescimento do setor informal, marcado pela instabilidade das relações de trabalho e por métodos produtivos rudimentares e sediado, sobretudo, no setor de serviços⁴². Tornava-se, pois, evidente que a atividade industrial deixada à sua própria sorte – liderada pelas ET e por um padrão de gasto público que não se estabelecia como uma força contra-restante aos “custos sociais” da acumulação – seria pouco eficaz para reverter o precário nível de vida das massas, principal justificativa social da luta pela industrialização das jovens nações.

Concluía-se, portanto, a partir da interpretação cepalina nos anos 70, que o IDE e as ET sofriam regulação frouxa e, desse modo, reforçavam os principais problemas da industrialização no Brasil: impediam, desse modo, um processo de homogeneização produtiva e social, ainda que originassem uma economia dinâmica e bastante diversificada. Sobre esse último ponto, alertava-se para o fato de que se tratava de uma diversificação restrita e cada vez mais dependente de financiamento externo.

Pedro Vuskovic, em *A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento* (1970), sintetizou os principais problemas da América Latina (e do Brasil) na ótica da CEPAL:

... a distribuição de renda altamente concentrada e o distanciamento cada vez maior entre os estratos moderno e não-moderno vêm a ser conseqüência da dependência tecnológica e da ausência de uma política seletiva de absorção de progresso técnico. (...) [Por sua vez], a incorporação de padrões de vida [investimento e consumo] comparáveis aos das economias industrializadas inclui exigências cada vez maiores de importação de bens e serviços (...) Esta última implicação leva a colocar (...) o problema da insuficiência dinâmica do comércio externo como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento das economias mais atrasadas. Na realidade verifica-se uma notória transformação da natureza das raízes estruturais do problema. Durante muito tempo, o fator fundamental era a diferente elasticidade de demanda dos produtos primários e produtos industriais, juntamente com os desequilíbrios daí resultantes e a tendência à deterioração dos termos de troca. Atualmente, embora esses fatores continuem a vigorar, a situação tornou-se mais complexa (...) Por um lado, nas economias centrais (...) não apenas se acelerou a substituição de matérias-primas ‘tradicionais’ por produtos sintéticos, como também,

⁴² Ver *O problema ocupacional: o setor informal urbano* (1975) de Paulo Renato de Souza e Victor Tokman in Serra, J. *América Latina – Ensaio de Interpretação Econômica*, 1976, Paz e Terra.

paralelamente, estes últimos passaram a constituir os principais ingredientes das produções características das estruturas industriais avançadas. Por outro lado, a indiscriminada incorporação do progresso técnico nos países da periferia os levou, paradoxalmente, a utilizar relativamente menos seus próprios recursos naturais e a transformar-se, com frequência, em importadores dos novos produtos intermediários sintéticos, produzidas pelas economias industrializadas (1970, 1976: 93).

2. A Agenda Reiterada

De acordo com o exposto acima, no início dos anos 70, segundo as análises cepalinas, tornava-se inadiável aumentar exportações em setores mais dinâmicos da indústria, a fim de se obter um financiamento consistente do balanço de pagamentos. No Brasil, certamente a economia de pauta mais diversificada da região, a maneira pela qual se vislumbrava a resolução da questão passava pela implementação de uma política de elevação da produtividade do sistema industrial. É dizer: o acesso e a consolidação de posições nos mercados externos estava vinculado ao aumento da competitividade da produção nacional.

Em *Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados – A Experiência Brasileira* (1971), Fernando Fajnzylber defendia a revisão da política aduaneira, a redefinição da postura com relação às ET, o estabelecimento de diretrizes para a instalação de setores ligados à fabricação de tecnologia e a elaboração de medidas para fomento à exportação industrial. Tais medidas deviam ser articuladas para a superação de três problemas: o elevado dispêndio na aquisição de tecnologia no exterior, a inexistência de setores mais dinâmicos e intensivos em tecnologia na pauta de exportações e a relativamente acanhada presença brasileira nos mercados centrais. Reforçava-se, pois, a exigência de uma inserção virtuosa no comércio. Em outros termos: a estratégia de planejamento econômico deveria buscar a combinação de crescimento com superávit na balança comercial, para fazer frente às exigências de pagamentos ao exterior, criadas pela industrialização.

A política aduaneira (entenda-se: a proteção do mercado interno) deveria ser pensada de maneira a tornar as posições das firmas mais contestáveis em seus mercados. Isto é, dever-se ia permitir que os oligopólios tivessem estímulos à introdução de inovações. No entanto, principalmente, nos setores liderados pelas ET, essa medida deveria estar relacionada à exigência de produção de tecnologia dentro do parque produtivo nacional, se possível com o apelo a instituições de pesquisa nacionais.⁴³

⁴³ A idéia de uma ação coordenada entre órgãos de pesquisa pública, universidades e empresas, com vistas à capacitação tecnológica já era defendida por Prebisch nos anos 50, a propósito ver Gurrieri (1982).

Postulava-se, então, a necessidade de uma redefinição da postura liberal com relação às ET, vale dizer, aconselhava-se a imposição de regras de funcionamento para novos investimentos no Brasil. Um novo estatuto para o IDE deveria ser buscado na contrapartida entre remessas de lucros e aumento de exportações de maior conteúdo tecnológico, exigência de incremento de contratos com fornecedores locais e transferência de conhecimento.

Isso levava a uma outra diretriz: o direcionamento dos investimentos industriais para setores ausentes e/ou diminutos na estrutura produtiva brasileira. Os ramos da indústria de alta tecnologia e de grande absorção de mão-de-obra ganhavam destaque na elaboração de uma estratégia exportadora, como os produtores de eletrônicos de consumo. Baseado na experiência japonesa, Fajnzylber ressaltava que, além de um mercado dinâmico e possibilidades inúmeras de aprendizado tecnológico, a ampla contratação de fornecedores locais era uma marca desse setor, o que abria espaço a pequenas e médias empresas, importantes empregadoras.

Por último – e não menos relevante – notabilizava-se a defesa de uma política industrial voltada ao exterior, que colocava em evidência as diferenças de ações relativas aos agentes (capital produtivo nacional e as ET) e aos setores (tecnologicamente intensivos ou não). A exigência de uma resolução em prazos relativamente curtos condicionava a eleição de prioridades. Entre as quais se ressaltavam: a já citada elevação da exportação de produtos mais elaborados das ET, o aumento da capacidade de exportação dos setores que já possuíam acesso aos mercados centrais e a criação de empresas de maior escala para promover sua internacionalização e a busca de posições no exterior.

Segundo os textos já destacados (Pinto e Fajnzylber), o aumento do saldo comercial devia ser concomitante à reorientação do modelo econômico: entrava em pauta a exigência de reversão da tendência à concentração dos frutos do progresso técnico. A linha geral de ação tinha como objetivo desenhar um padrão de acumulação baseado no consumo de massas, ou seja, elevar a importância dos setores de bens-salário e bens públicos na geração de emprego e renda.

As possibilidades de uma redefinição do “estilo de desenvolvimento” da periferia latino-americana estavam baseadas, segundo esse raciocínio, em uma reconversão das plantas existentes para os bens prioritários citados. Segundo José Serra:

Em linhas muito gerais, a nova estratégia deveria estar centrada na mobilização do potencial de investimento e poupança do complexo “moderno” da economia (...) visando, simultaneamente, à elevação da produção de bens e serviços básicos, socialmente necessários e de uso generalizado. Tratar-se-ia, assim, de mobilizar o excedente econômico que é atualmente dissipado no investimento e produção de bens de consumo de luxo e mudar sua utilização (e, portanto, seu conteúdo), segundo fins que maximizem ao mesmo tempo a homogeneização produtiva e o bem-estar coletivo, relacionado este com o nível de vida das grandes massas. Vale notar que o que foi dito anteriormente suporia uma mudança fundamental na dinâmica do crescimento econômico. Como já se disse, o estímulo para o crescimento tem estado na progressiva sofisticação e diversificação de uma gama de bens e serviços que atendem a um mercado restrito em proporção ao total da população. Este esquema absorve grande parte da capacidade de poupança e de incorporação de tecnologia da economia, ao mesmo tempo em que aprofunda o fosso que separa o padrão de vida de uma pequena minoria privilegiada das condições que prevalecem no resto da sociedade. Já no novo esquema proposto, o eixo dinâmico passaria a depender, de preferência, da ampliação simultânea da base do mercado interno para uma mesma cesta de bens e taxa de investimentos (1973, 1976: 36).

As razões para a redução do ritmo de expansão dos setores ligados aos bens duráveis de consumo estavam na incapacidade de superação, no curto prazo, dos problemas de financiamento ligados ao padrão anterior de acumulação – o que se relacionava exatamente com a restrição de divisas e com a inexistência de fontes internas de crédito de longo prazo.

A hipótese dos autores era a de que a elevação desregulada dos investimentos em todos os setores poderia ampliar, acima das divisas disponíveis, o déficit em transações correntes e, do ponto de vista interno, a inflação. Explicam-se esses dois fatores, sucintamente, pelo coeficiente de importação ligado aos investimentos, pelo tipo de endividamento das ET (baseado na obtenção de empréstimos nas praças de suas matrizes) – fatores do estrangulamento externo – e pelas escassas fontes de financiamento do setor público – fator de pressão inflacionária (num contexto de gargalos de oferta).

Segundo Serra, isso levava a quatro tarefas fundamentais para a montagem de um novo modelo: i) a já citada redução do ritmo de expansão do setor de bens duráveis; ii) a utilização de bens intermediários para a confecção de produtos de uso público; iii) o direcionamento da absorção de tecnologia a setores carentes de renovação; e iv) a redistribuição de renda através da redução do subemprego e da realização de políticas públicas.

...o novo estilo de desenvolvimento suporia, tanto para a sua implementação quanto para seu funcionamento, uma clara redefinição do papel do Estado e dos grupos internacionais, em termos bem diferentes dos até aqui vigentes. (...) Nesse sentido, torna-se necessária a redução e a delimitação da participação das empresas transnacionais, de forma que as decisões sobre o que e como produzir possam ser tomadas, no fundamental, internamente,

de acordo com critérios assinalados pela sociedade e não por um mercado internacionalizado. Ao mesmo tempo dever-se-ia ampliar e modificar qualitativamente a ação do Estado. Ampliar, no sentido de que deveria passar a controlar grande parte das decisões atualmente em mãos dos grupos internacionais. Modificar, no sentido de que torna-se necessária uma política econômica (de investimentos, financiamento, estímulos e incentivos, de gastos sociais, fiscal, cambial e monetária) planejada, que permita que o Estado se constitua no principal elemento de impulso do novo modelo, ao invés de continuar em suas funções de sustentação de um estilo de desenvolvimento regressivo e dependente (*Idem*: 40-1).

3. O Papel das Empresas Transnacionais

As posições da CEPAL, como fica óbvio, defendiam a delimitação do papel das ET, o que implicava a redução de sua participação em alguns setores, mas, ao mesmo tempo, abriam frentes de expansão para tais agentes. Diante disso, o IDE não deveria ser evitado e, sim, absorvido nos setores onde seria mais favorável à superação dos problemas apontados. Isso significava que setores com potencial de exportação de bens industrializados seriam os principais contemplados em uma estratégia do tipo defendido pelos economistas selecionados. Entretanto consolidar uma melhor inserção comercial não seria a única tarefa das ET, mas também transferir tecnologia e conhecimento, assim como implantar novos ramos industriais (inclusive os de maior potencial de geração de empregos).

Segundo Fernando Fajnzylber, em *Estratégia Industrial e Empresas Internacionais* (1971), o estágio da concorrência intercapitalista mundial era favorável a que os países da periferia impusessem exigências às ET e viabilizassem as reformas defendidas pela CEPAL no início dos anos 70. Isso porque havia uma intensificação da competição entre as firmas estadunidenses, européias e japonesas pela conquista de mercados externos: as ET dos EUA buscavam outros mercados devido ao baixo crescimento daquela economia, as ET da Europa reagiam à invasão das concorrentes estadunidenses em seu mercado, e as japonesas utilizavam-se do IDE para garantir vendas de sua indústria de bens de capital. De acordo com o autor, esse fato era positivo, uma vez que os governos da região, cientes da concorrência mais aguerrida das ET e do aumento do volume de IDE na América Latina, poderiam se sentir mais inclinados a aumentar a regulação de tais atores, para defender seu poder de planejamento das economias:

Uma (...) implicação deste processo de competição crescente entre filiais de empresas internacionais será o possível debilitamento das suas posições, tomadas individualmente, em relação aos países nos quais pretendem atuar. Até agora o mercado de inversões estrangeiras se caracterizou pelo fato de que as empresas podiam se permitir escolher, com absoluta liberdade, aquele que oferecesse as franquias mais atrativas. Por sua parte,

os governos competiam entre si na busca de fórmulas que lhes permitissem atrair maior proporção dos investimentos estrangeiros.

Em consequência do aumento do número de firmas interessadas em investir, da consolidação de agrupamentos regionais, nos quais busca-se igualar as condições oferecidas ao capital estrangeiro e, também, da crescente preocupação dos governos com o processo de desnacionalização de suas respectivas indústrias, pode ocorrer que a oposição de predomínio no mercado da inversão estrangeira se desloque gradualmente das empresas para os governos nos quais elas pretendem atuar (1971: 201).

Isso nos levava a mais um ponto favorável do momento histórico, particularmente do Brasil: o ambiente de crescimento do mercado interno – fundamental para os lucros das ET – fortalecia o poder de barganha do governo local. De outro lado, os EUA, em plena “Guerra Fria”, desejosos por consolidar sua hegemonia na América Latina, poderiam apoiar os governos locais comprometidos com a manutenção do capitalismo. Ao observar a experiência mundial das ET, Fajnzylber analisava com otimismo a possibilidade de viabilizar uma agenda reformista mais profunda:

O fortalecimento da capacidade de negociação dos países forçaria as empresas a adotar atitudes cada vez mais flexíveis com relação às regras do jogo estabelecidas pelos países ou agrupamentos regionais. Já existem algumas manifestações concretas desta capacidade de adaptação das empresas internacionais, tanto em setores extrativos, quanto manufatureiros. As empresas aceitam participação minoritária e condições bastante mais restritivas que as que prevaleciam no passado. Associam-se a empresas públicas, mistas ou privadas pertencentes a países com diferentes sistemas econômicos. O que foi dito acima significa que as empresas estão cada vez mais dispostas a desempenhar funções que os países lhe definam dentro do modelo de desenvolvimento que tenham decidido adotar (Idem: 202).

A conclusão era óbvia: a cooperação das ET não viria espontaneamente, mas a época histórica favorecia aos governos latino-americanos imporem regras para os novos investimentos das ET, assim como fazerem exigências às já estabelecidas:

O efeito global [das ações das ET] sobre o balanço de pagamentos dependerá da atitude que as empresas adotem frente à exportação, a qual (...) será influenciada pelas regras do jogo adotadas pelos países a este respeito (Idem: 207).

4. Brasil: O Movimento do IDE no Período 1968-89

Para uma sucinta análise dos fluxos de IDE e do impacto da ação das ET de 1968 a 1989, no Brasil, vamos dividir o período em três momentos: 1968-1973 (anos do “Milagre”), 1974-1979 (período entre os choques do petróleo e dos juros) e os anos 80.

- a) os anos do “Milagre” foram marcados, do ponto de vista externo, por um *boom* de liquidez na economia internacional, com predomínio de um ciclo de crédito bancário privado, de taxas de juros relativamente baixas e de termos de troca

favoráveis à periferia. Já quanto às condições internas, nota-se a expansão dos gastos públicos, ancorada na dívida pública com mecanismo de correção monetária. Havia, também, facilidades para a atuação das ET e seu endividamento externo;

- b) entre o “1º choque do petróleo” e o “2º choque do petróleo”, viveu-se um novo ciclo de liquidez, marcado por maiores juros e por deterioração dos termos de troca. Sob o prisma interno dois fatos: expansão dos gastos públicos (destaque para o ambicioso II PND) e elevação dos juros (para atrair capitais externos).
- c) os anos 80 foram marcados pela crise externa e pela ausência de financiamento externo voluntário para o país, o que obrigou a geração de vultosos superávits comerciais. Do ponto de vista interno, a economia brasileira viveu às voltas com a aceleração inflacionária e, depois, com a hiperinflação. O setor público reduziu seus investimentos e praticou, em vários momentos, uma política fiscal contracionista.

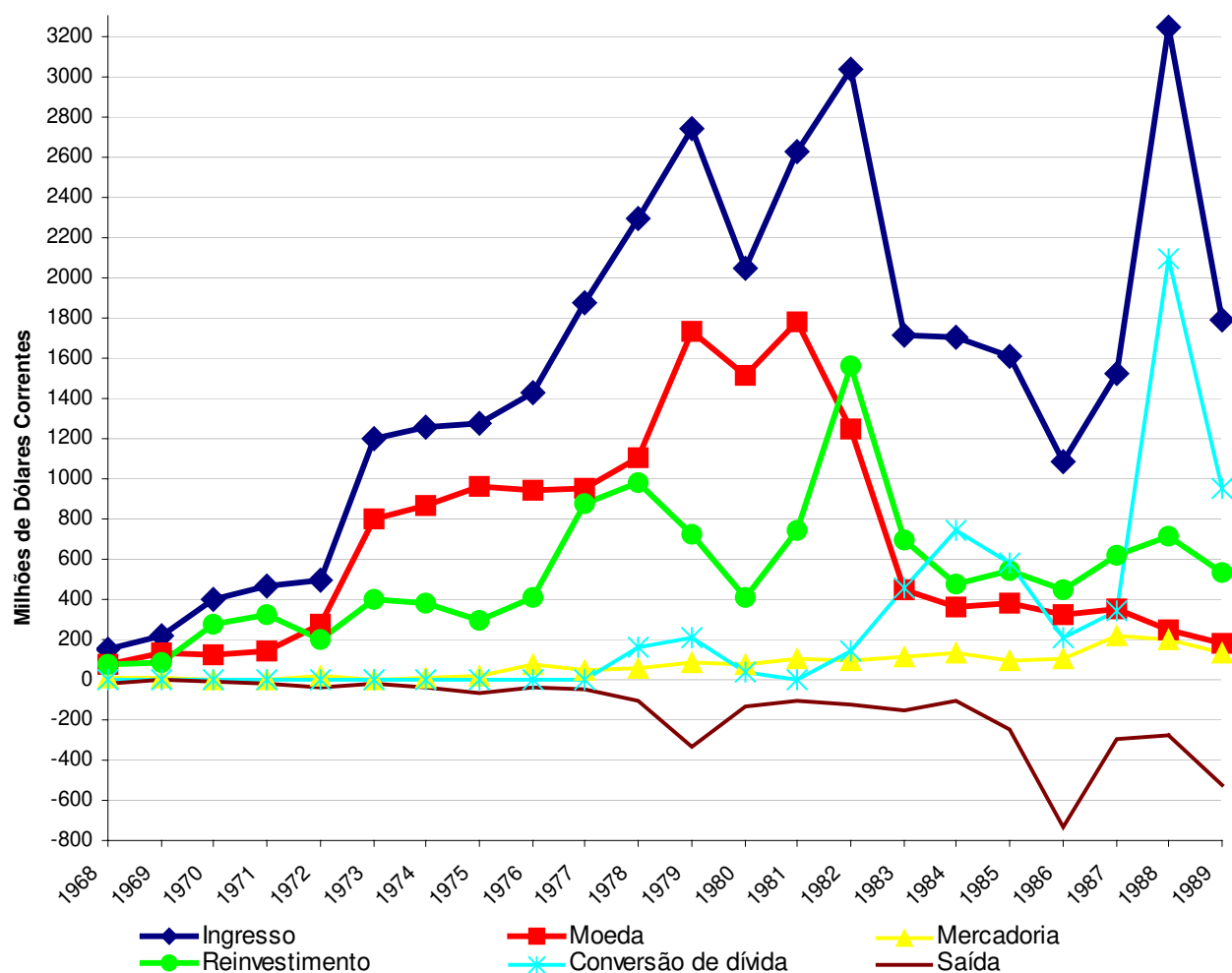
Os resultados de cada período podem ser observados na Tabela 01:

Tabela 01												
Taxas de Variação do PIB e da Produção Industrial e Taxa de Investimento no Brasil (1968-89)												
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PIB	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14,0	8,2	5,2	10,3	4,9	5,0	6,8
Indústria	16,3	10,4	15,1	14,4	13,9	22,8	12,7	7,0	8,7	2,0	8,7	9,5
Investimento	18,7	19,1	18,8	19,9	20,3	20,4	21,8	23,3	22,4	21,3	22,3	23,4
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989		
PIB	9,2	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2		
Indústria	11,4	-4,7	4,1	-6,4	11,2	12,3	3,4	5,5	-1,6	3,1		
Investimento	23,6	24,3	23,0	19,9	18,9	18,0	20,0	23,2	24,3	26,9		

Fonte: IPEADData, a partir de dados do IBGE (taxa de investimento calculada a preços correntes)

A análise do Gráfico I demonstra como as diversas formas de IDE se comportaram em cada momento. De maneira geral, podemos afirmar que os aportes em mercadoria perderam sua importância após o “Plano de Metas”. Como se trabalha com dados em dólares correntes e ocorre considerável inflação em dólares nessa época, há a geração de uma falsa impressão de crescimento contínuo dos fluxos, o que não corresponde à realidade.

Gráfico I - IDE no Brasil (1968-1989) - Formas de Entrada



Fonte: BACEN / FIRCE

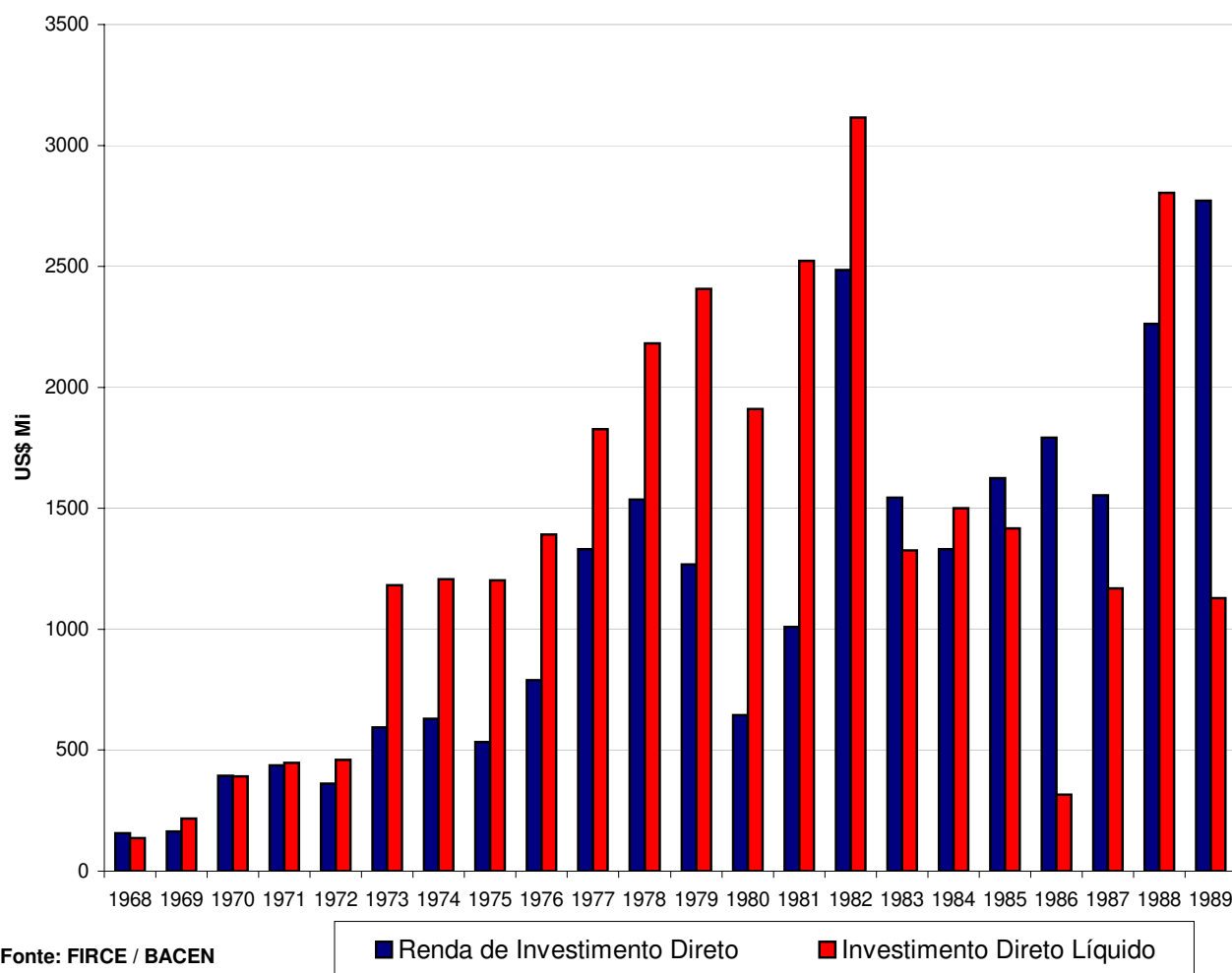
Podemos observar que:

- os anos iniciais do “Milagre” foram marcados por um montante relativamente pequeno de aportes de IDE. Indica-se que as ET cresceram baseadas em capacidade produtiva construída previamente;
- entre 1970 e 1973, quando há ligeira elevação do IDE, essa responde, principalmente, aos reinvestimentos das ET, dado o horizonte de crescimento que se estabelecia com o “Milagre”;
- de 1974 a 1979, viveu-se uma inflação mundial devido aos seguintes fatores:
 - o *boom* de liquidez gerado pelos petrodólares;
 - a tolerância da política das economias centrais;
 - a existência de gargalos produtivos.
 Esta inflação

conjugada aos investimentos do II PND, acarretou elevação nos valores dos fluxos de IDE, principalmente das inversões em moeda;

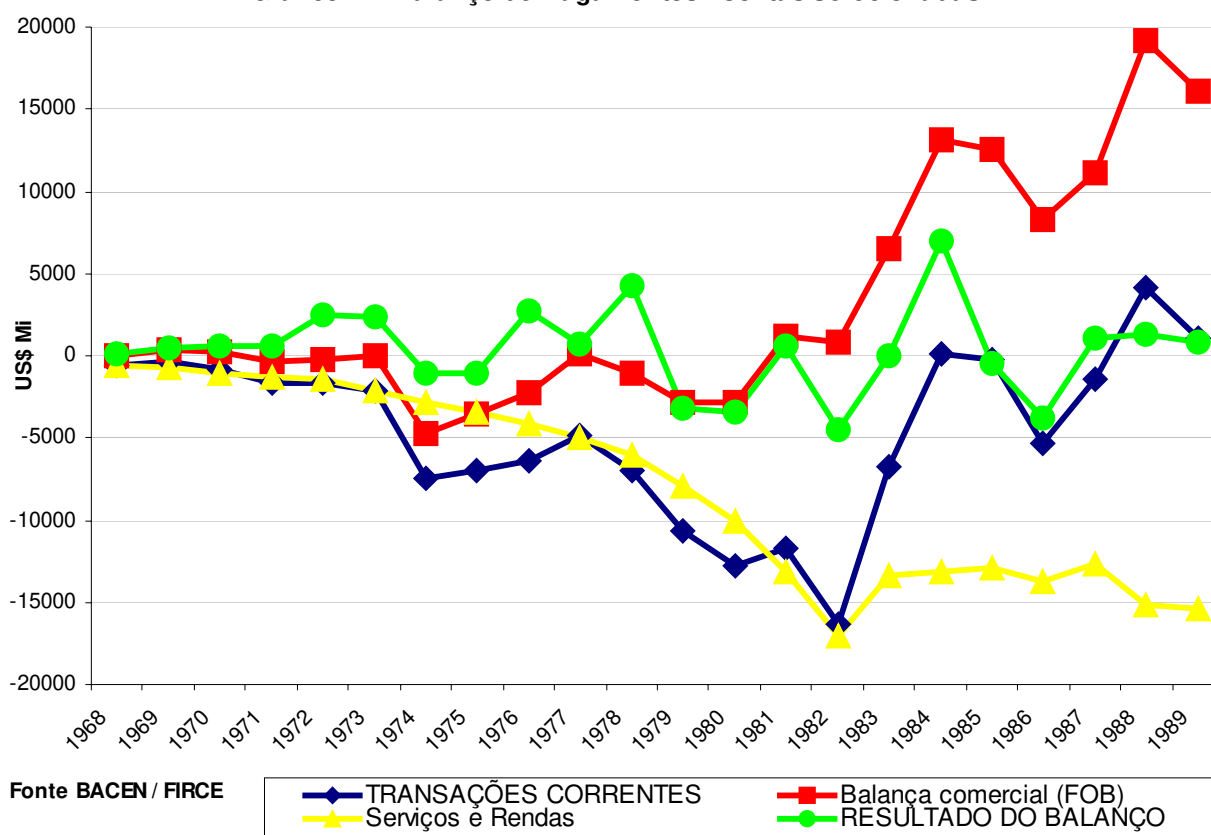
- d) no início dos anos oitenta, na fase de grande especulação, especialmente de 1980 até 1982 (ano da moratória mexicana), os fluxos apresentam alta variabilidade. No restante do período, os fluxos foram insignificantes e, quando apresentaram alguma exuberância, essa disse respeito à conversão de dívidas (das filiais junto às matrizes) em investimentos. Os anos 80 apresentaram períodos de intensa fuga de capitais, e o IDE não constituiu exceção, principalmente na segunda metade da década.

Gráfico II - IDE e Rendas Enviadas (1968-1989)



O Gráfico II traz uma discussão complementar: os envios de renda obtidos pelo IDE são bastante consideráveis durante o “Milagre”, a tal ponto que a diferença entre as entradas de IDE e as saídas de capital em questão são pouco significativas nesse período. Sugere-se que a lucratividade foi alta, a ponto de financiar reinvestimentos e permitir altas remessas, como se infere da análise combinada dos gráficos I e II. Entre os choques do petróleo, o envio de renda foi superado pelos aportes monetários de IDE, o que nos leva a assinalar esses anos como os principais, em termos de financiamento externo por essa via. No entanto, a diferença não é nada espetacular, uma vez que, após 1977, as remessas se elevam. Isto significa que o II PND (que teve seus projetos de inversão mais pesados durante os anos 1974 e 1976) foi o período de maior saldo entre IDE e rendas enviadas. Por fim, nos anos 80, fica evidente o comportamento especulativo das ET e dos fluxos de IDE. Os aportes, como vimos no Gráfico I, foram baixos e, na maioria dos casos, corresponderam a conversões de dívidas. Ao se juntarem as informações dos dois gráficos, vê-se que, nos anos 80, os envios de renda de IDE foram elevados e muito superiores às inversões.

Gráfico III - Balanço de Pagamentos - Contas Seleccionadas



Como se vê no Gráfico III, os três períodos destacados tiveram comportamento bastante diverso, no que diz respeito aos resultados das contas externas:

- a) via de regra, os anos do “Milagre” foram marcados por um equilíbrio na balança comercial e por significativa absorção de recursos pela conta financeira, o que resulta em um superávit global do balanço de pagamentos;
- b) o déficit na balança comercial no período de 1974/76 coincide com as importações provocadas pelas inversões do II PND;
- c) após o “1º choque do petróleo” (1973), com a deterioração das condições de financiamento externo e, principalmente, após o “choque dos juros” (1979), até o ano de 1982, com o início da “Crise da Dívida” da periferia, o déficit na conta de serviços foi elevado, o que determinou maiores déficits em transações correntes e exigiu endividamento externo;
- d) os anos 80 foram marcados por superávits estrondosos na balança comercial, o que era exigido pela ausência de financiamento externo na quantidade demandada pela balança de serviços, para que se obtivesse equilíbrio nas transações correntes e, destarte, no resultado global do balanço de pagamentos.

A análise combinada dos gráficos I, II e III permite algumas considerações. Primeiramente, nos anos do “Milagre”, como se viu, o IDE não contribuiu de maneira decisiva para o financiamento externo e correspondeu majoritariamente a reinvestimentos, contudo esse fato não se torna tão grave dado o relativo equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos. Em segundo lugar, durante o II PND, quando houve pressão na conta corrente, por conta do grande volume de importações, o IDE respondeu positivamente, ainda que as inversões não ocorressem na magnitude que à época se esperava. Já entre os choques do petróleo, quando as condições de financiamento se deterioraram (o que se pode captar pela balança de serviços), embora se incrementasse o IDE, as remessas são altas. Finalmente, nos anos 80, o IDE combina poucas entradas – a maioria por conversão de dívida e, em menor medida, por reinvestimentos –, aumento de rendas enviadas e aumento do saldo comercial das filiais das ET.

4.1 As ET e O Comportamento da Conta Comercial nos Anos 70

A publicação da CEPAL *Dos Estudios sobre Empresas Transnacionales en Brasil* (1983), elaborado por Maria da Conceição Tavares e Reinaldo Gonçalves, trouxe informações sobre as ET e suas relações com o comércio exterior.

No primeiro dos estudos, *Empresas Transnacionales y el Comercio Exterior*, constatavam-se dois fatores de preocupação no país: o aumento da importância das ET no comércio exterior e o incremento do comércio intrafirma como forma predominante das relações comerciais internacionais. A estratégia das ET para um determinado país ou região se tornava cada vez mais central para explicar o desempenho comercial dos países. O fato tornava-se tão mais relevante quanto maiores fossem as necessidades de reversão de crises de estrangulamento cambial. Todavia o estudo rechaçava uma previsibilidade dos impactos das ET sobre o comércio exterior de um país periférico. Chegava-se à conclusão de uma imprescindibilidade de estudos de caso.

Para o caso brasileiro, seguem as principais impressões do estudo:

Particularmente en lo que se refiere a las exportaciones de productos manufacturados las ET se muestran orientadas predominantemente hacia el mercado interno, toda vez que sus reducidas propensiones a exportar reflejan que las exportaciones tienen una contribución relativamente pequeña como fuente de crecimiento de la producción industrial, no obstante que ésta ha venido aumentando en los últimos años como resultado de los movimientos cíclicos por los que pasa la economía. Concomitantemente, la política de promoción de exportaciones ha aumentado las propensiones a exportar de la industria brasileña en general. Sin embargo, la participación de las ET en el total de las exportaciones no parece haber aumentado en la última década. Por otro lado, los movimientos cíclicos de la economía, asociados con los desequilibrios profundos en el balance de pagos, han llevado al Gobierno a implementar una política comercial – barreras arancelarias y no arancelarias – que implicó *inter alia* una reducción de la propensión a importar de las ET. De esta manera, a partir de 1974, como resultado de la interrelación de varios factores como el debilitamiento de la demanda interna, la implementación de una política de sustitución de importaciones en ciertos segmentos industriales, el mantenimiento de la política de estímulo a las exportaciones y la implantación de una política comercial restrictiva encaminada a reducir los desequilibrios del balance de pagos, la industria manufacturera y particularmente las ET, comenzaron a tener una disminución del déficit en su balance comercial

El saldo del balance comercial de las ET en su conjunto evolucionó favorablemente presentando un saldo positivo en 1980, aun cuando debe reconocerse que en la mayoría de las agrupaciones industriales éste fue negativo, y sólo fue compensado por los elevados saldos favorables de las actividades productoras de material de transporte y en los productos alimenticios. En los materiales de transporte (...) y en los productos alimenticios se destacan las exportaciones de productos semi manufacturados, en los cuales el país tiene ventajas comparativas como resultado de factores específicos de ubicación (CEPAL, 1983: 39-40 – Grifos nossos).

4.2 A Distribuição das ET na Indústria Brasileira no Início dos Anos 80

No segundo estudo da citada publicação, *La Presencia de las Empresas Transnacionales en Brasil*, constatava-se que, no início dos anos 80, 75% do estoque de IDE no país estavam presentes na indústria. Ademais, as ET possuíam posições majoritárias nos seguintes ramos: química, transporte, material elétrico, metalurgia, mecânica e alimentos. As filiais estrangeiras eram responsáveis, no ano de 1977, por 32% da produção e 23% do emprego na indústria. Os setores mais dinâmicos em termos tecnológicos concentravam 51% do total da produção das ET. Metade da produção dos bens duráveis e de capital e um terço dos bens intermediários eram produzidos pelas filiais estrangeiras, ao final dos anos 70, sendo que os ramos industriais de maior crescimento entre 1966 e 1977 eram controlados por filiais de ET. Os EUA, a Alemanha e o Japão eram os principais países de origem do IDE realizado no Brasil (*Idem*: 80-1).

4.3 As ET e O Endividamento Externo nas Décadas de 70 e 80

Cabe ainda ressaltar o ímpar endividamento externo, já mencionado. As ET tiveram papel fundamental na obtenção de créditos e, portanto, nesse movimento. Pode-se afirmar, contudo, que não foram os únicos atores sociais responsáveis pelo estrondoso aumento dos haveres monetários em moeda estrangeira. O setor público assume crescente papel na tomada de recursos no exterior, sobretudo nos momentos de crise no balanço de pagamentos (segunda metade dos anos 70 em diante) e utiliza as empresas estatais como um dos principais instrumentos de tomada de recursos diretamente nas praças internacionais (via lei 4131) e indiretamente, através dos bancos nacionais (via resolução 63)⁴⁴.

Antes de exporem-se os dados, deve-se ter claro que:

Por uma parte, o endividamento externo precisa ser visto sob uma ótica microeconômica, vale dizer dos determinantes que induzem os agentes – empresas privadas e públicas em geral – a contratá-lo. Nesse caso, consideradas as condições de oferta do crédito internacional, privilegia-se o âmbito da concorrência, da valorização dos capitais individuais, das decisões quanto aos portfolios e a sua forma de financiamento, etc. Ressalte-se, nessa ótica micro, que nem sempre o tomador do empréstimo externo é o usuário das divisas correspondentes. No caso dos empréstimos em moeda, pode ocorrer uma dissociação onde o crédito faz as vezes de instrumento de mobilização de recursos em moeda local para as empresas contratantes, ao mesmo tempo em que as divisas são vendidas aos agentes que as demandam para a realização de pagamentos no exterior. Por outra parte, o endividamento externo deve ser analisado enquanto componente da conta de capitais do balanço de pagamentos e, nessa qualidade, como financiador das

⁴⁴ Nossos comentários estão baseados em Davidoff Cruz (1984 e 1993), Castro & Souza (1984) e Carneiro (2002).

transações correntes realizadas pelo país com o resto do mundo ou como gerador de saldos que serão acumulados como reservas internacionais. Trata-se aqui da ótica macro que compreende os resultados agregados de todas as operações realizadas em moeda estrangeira pelos agentes econômicos residentes no país. É óbvio que os resultados do balanço de pagamentos, produto de um conjunto anárquico de decisões externas e internas, constituem um dos principais balizadores das próprias decisões das empresas tomadoras de empréstimos externos. Mas, a sua influência sobre tais decisões não se dá diretamente através de mecanismos autocorretivos ou equilibradores. Ela é medida pela ação regulatória estatal que, além de impor regras gerais para as operações denominadas em moeda estrangeira, altera os preços relativos e age sobre as decisões individuais com vistas a assegurar determinados resultados globais nas contas externas, compatíveis com outros objetivos de política econômica (Davidoff, 1993: 2-3).

De nosso ponto de vista, o excerto supracitado exige as seguintes ponderações. Dados os citados estudos da CEPAL sobre as ET nos anos 70, não se pode inferir que o endividamento destas respondem, necessariamente, ao fato de as ET importarem mais do que exportavam, ou seja, terem um balanço deficitário com o exterior. Desse modo, há uma conjunção de fatores – o euromercado, o regime militar e sua política de estímulo aos aportes de capital externo, a ausência de mecanismos de crédito de longo prazo e as relações matriz-filial das ET – que entram na explicação do fenômeno.

Tabela 02
Empréstimos e Financiamentos obtidos pela Indústria - Valores Percentuais

Empresa	1966	1968	1971
Estrangeira	44,2	76,3	60,0
Pública	46,4	6,3	3,9
Nacional Privada	6,5	13,1	20,9
Indeterminada	2,9	4,3	15,2

Fonte: Pereira (1974: 170)

A Tabela 02 demonstra que as ET passam a ter um papel predominante no endividamento nos anos do “Milagre”. Ao mesmo tempo, observa-se que as Estatais não

Tabela 03
Empréstimos em Moeda via Lei 4131

	1972		1973		1974		1975		1976	
	US\$ Mi	% do Total	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
	(a)	(b)								
Set. Priv.	1874	75	1718	60	2012	65	1872	50	1872	49
Set. Priv. Ext.	1194	48	1063	37	1580	51	1637	43	1733	45

	1977		1978		1979		1980		1981	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Set. Priv.	2356	49	3511	40	2007	23	1124	23	2311	30
Set. Priv. Ext.	2064	43	3046	35	1453	17	948	20	1883	25

Elaborado a partir de Davidoff (1984,1999: 119)

Set. Priv = Setor Privado,

Set. Priv. Ext. = Setor Privado Externo

possuem relevância significativa na tomada direta de recursos no exterior nessa primeira fase de crescimento suportada pelo *boom* do euromercado.

Já nos dados da Tabela 03 demonstra-se que as ET têm uma clara predominância na captação de créditos externos do setor privado. E, ademais, vê-se que as ET deixam de ser os principais tomadores de recursos, ao longo do decênio de 70, quando o endividamento externo do setor público passa, paulatinamente, a ser mais vigoroso. Essa tendência se acirra na primeira metade dos anos 80, de acordo com a Tabela 04.

Tabela 04
Empréstimos em Moeda via Lei 4131

	1982		1983		1984		1985	
	US\$ Mi	% do Total	US\$ Mi	% do Total	US\$ Mi	% do Total	US\$ Mi	% do Total
Setor Privado	2203	26	769	25	759	12	972	11

Elaborado a partir de Davidoff (1993: 25)

Nota-se, pois, que as ET cumprem papel fundamental o processo de endividamento dos anos 70 – sendo as líderes até o fim da primeira fase do II PND–, e depois se tornam as pioneiras no pagamento de dívidas, ocorrido na primeira metade dos anos 80.

4.4 As ET e o saldo comercial dos anos 80

Ao longo da década de 80, alguns estudos captaram uma mudança de postura das ET. Eugenio Lahera, consultor da unidade conjunta CEPAL/CET, no artigo *Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina* (1985), demonstrava que as ET lideravam os esforços de exportação na região. Os saldos passavam a ser positivos no início dos anos 80, o que respondia às medidas de incentivo à exportação, adotadas pelo governo.

Os Estados Unidos continuavam a ser o principal destino de exportação das ET, mas apresentavam queda de participação nas compras de produtos brasileiros. A América Andina e o Cone Sul permanecem como importantes destinos das exportações das filiais brasileiras, como já eram desde os anos 60.

O comércio intrafirma respondia por mais de 65% das exportações e 50% das importações das ET no Brasil. Algumas medidas em prol das exportações fizeram do Brasil, nos anos 80, portanto, um pólo exportador, onde as ET se destacam por passar a ter um saldo comercial positivo.

5. Os Pensadores da CEPAL: Convergências e Polêmicas

No início dos anos 70, muito embora as análises da CEPAL vislumbrassem um momento favorável à implantação de uma regulação maior das ações das ET e o surgimento de uma oportunidade histórica de reorientar o padrão de acumulação rumo à eliminação da concentração de renda, observaram-se anos de reafirmação de vários pontos do “estilo de desenvolvimento” já estabelecido (o que será visto no decorrer deste item).

Entretanto, algumas modificações eram ressaltadas – como o equilíbrio da conta comercial – o que refletia uma mudança de postura da política econômica com relação às exportações, representada pelo aumento dos subsídios à exportação de maior valor agregado. As ET, embora tivessem um déficit comercial no início da década de 70 (ver item 4), contribuíram para o sucesso da política comercial, uma vez que ampliaram suas exportações. Como atestava Furtado, em *Análise do “Modelo” Brasileiro*:

A solução [da crise externa dos anos 60] procurada consistiu num esforço inicial visando a aproximar os horizontes interno e externo dos preços industriais, mediante uma redução considerável da tarifa, o que foi feito em 1967. A partir dessa nova situação foi criado um sistema de incentivos às exportações de manufaturas que implicam um subsídio da ordem de 40 por cento. (...) Trata-se, em última instância, de permitir que as filiais das grandes empresas internacionais criem, elas mesmas, os meios de pagamento internacional de que necessitam para levar adiante seus planos de expansão. (...) A política seguida pelo governo brasileiro neste terreno conta com efetivas possibilidades de êxito, se bem que o acirramento da concorrência internacional faça prever um custo real crescente para as divisas obtidas mediante a exportação de manufaturas (1972:56).

O quadro estava posto: uma vez que se enveredasse pelo caminho dos subsídios à exportação, as ET iriam cooperar, mas a generalização indiscriminada de incentivos às vendas de manufaturas ao exterior poderia acarretar grandes perdas fiscais. Esse risco se aprofundava, pois, segundo Furtado, a primeira condição para a continuidade do crescimento liderado pelas ET era a expansão da capacidade de pagamentos da economia, no exterior, acima dos incrementos do PIB, para garantir envios de renda.

Mesmo com a elevação das exportações, o endividamento externo se consolidou como uma das marcas do processo histórico de crescimento da economia brasileira. Segundo Aníbal Pinto, em *La internacionalización de la economía mundial y la periferia* (1979), surgia, desse fato, uma nova contradição no desenvolvimento de nosso país: a redução da necessidade de divisas para importação – fruto dos avanços do país no processo dinâmico de “substituição de importações” e da ampliação das exportações – e a ampliação das exigências de pagamentos no exterior. Tal acontecimento era reforçado

pela postura das ET, que intensificaram suas relações com as finanças internacionais, a despeito da redução de seus déficits comerciais.

As ET aproveitavam-se da relação estreita entre os circuitos monetários e produtivos do Centro para alavancar suas atividades com créditos do euromercado de moedas. Essas unidades de capital obtinham vantajosas condições de financiamento porque se situavam nos setores mais dinâmicos do capitalismo (com altos ganhos de escala e constantes inovações) e, portanto, onde o progresso técnico tinha seu cerne. Diante desse quadro, as ET se consolidavam como principal meio de internacionalização da produção no pós-guerra e obtinham alta rentabilidade e liquidez, o que as tornava relativamente independentes das condições de financiamento de um único país. Colocava-se em segundo plano a idéia de sistema econômico nacional (Furtado, 1974:52).

Esse último fato tinha diferenças no Centro e na Periferia, que acabavam por prejudicar a última e aumentar as disparidades na distribuição do desenvolvimento, quando se observa a escala mundial. Fundamentalmente, chamava-se a atenção para o fato de, no Centro, o Estado manter uma função estabilizadora e compensatória às ações negativas das ET. Vale dizer, no Centro, os Estados Nacionais, ainda que dividindo papéis no processo de acumulação com as grandes corporações, podiam, através de fortes sistemas de proteção social – criados, inclusive, com recursos fiscais obtidos pela elevação da renda provocada pelas ET –, praticar políticas de distribuição de renda e propriedade que minimizavam eventuais efeitos deletérios da acumulação capitalista (Furtado, 1974: 57; Furtado, 1976; Prebisch, 1976: 14-5; Pinto, 1979:49). Já na periferia, a situação encontrava-se diferente. A ação estatal limitava-se a dar suporte às necessidades da acumulação, o que se traduzia, na maioria das vezes, em praticar políticas favoráveis às ações das ET. As soluções das sociedades periféricas para a crise dos anos 60 buscaram, portanto, maximizar o padrão de crescimento sem reformá-lo. O endividamento alimentado pelas ET, portanto, financiava a continuidade da expansão de um modelo baseado na concentração de renda. As convulsões sociais que poderiam decorrer dessa situação eram sufocadas pelas ditaduras militares, que se generalizavam na região, para defender o modelo de sociedade vigente (Furtado, 1972: 33-7; Prebisch, 1976: 51-57).

Na obra *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), Furtado sintetiza a explicação para tal comportamento das autoridades brasileiras: as ET são os principais meios de viabilizar um projeto político articulado junto às classes integradas aos processos econômicos, qual seja, mimetizar os estilos de vida do Centro. Sob o prisma econômico, a mimetização em questão significa viabilizar a obtenção de uma cesta de consumo idêntica à dos países centrais. Desse modo, segundo essa perspectiva, a dependência constitui-se um fenômeno cultural e estabelece-se como chave da explicação do subdesenvolvimento.

A busca pela constante modernização dos padrões de consumo seria a racionalidade substantiva da industrialização latino-americana. Ao viabilizar esse processo, as ET cristalizariam a posição subalterna das nações em formação na América Latina, no cenário mundial, e minariam a possibilidade de que a criatividade dos povos da periferia desse ao progresso técnico um maior caráter de inclusão social e individualizasse seus processos de desenvolvimento. A razão desse fenômeno era a determinação da incorporação de progresso técnico, sem qualquer adaptação às condições sociais locais. Em uma atitude de colonialismo cultural, as nações latino-americanas, marcadas pela abundância de mão-de-obra, passavam a utilizar tecnologias que impediam a integração das massas ao mercado de trabalho e a expansão do consumo ficava condicionada à concentração de renda. Sendo assim “dadas as características da economia brasileira (...) quanto mais concentrada é a distribuição de renda, maior é o efeito positivo para a taxa de crescimento do PIB” (Furtado, 1974: 105).

Mesmo as exportações, que se elevavam na região, representavam o pagamento através de mão-de-obra barata dos custos da produção das ET e eram partes de um sistema de crônica reposição das restrições externas. A folga cambial possibilitada pela obtenção de equilíbrio comercial e o crescimento das vendas no mercado interno levavam ao fortalecimento das ET. Como resultado, o IDE elevava-se e aproveitava-se das condições de financiamento das matrizes, o que determinava a explosão do endividamento externo, pois “se o perfil da demanda se ajusta às necessidades das grandes empresas, as possibilidades de mobilizar recursos financeiros no exterior são maiores” (*Idem*: 106).

O caso brasileiro provava, durante o “Milagre”, que o dinamismo era alcançável nas condições de subdesenvolvimento e, desse modo, devia ser explicado pela otimização de uma estratégia que combinava concentração de renda (garantia de expansão do mercado interno para os produtos mais dinâmicos), endividamento externo

(eliminação – temporária – de conflitos entre os interesses dos capitais externos e os do crescimento na utilização das divisas), exportação de manufaturas (redução de custos para as ET e geração de divisas para o país) e modernização (alcance dos objetivos do grupo dirigente) No entanto, o fôlego curto da industrialização não estava descartado, uma vez que mudassem as condições de financiamento externo (*Idem*: 95 –110).

Fernando Fajnzylber, em *Oligopólio, Empresas Transnacionais e Estilos de Desenvolvimento* (1977), no momento de instabilidade da segunda metade dos anos 70, dava novos argumentos à tese de que a perda de autonomia da nação e a ampliação da vulnerabilidade externa provocada pela ação desregulada das ET ameaçavam gravemente a construção de sistemas econômicos na região.

O autor constata que as ET e a concorrência via inovação são a expressão do capitalismo monopolista. Sendo assim, a concentração e a centralização de capital passam a ser imprescindíveis para viabilizar a sobrevivência nos mercados, já que permitem uma ampliação constante da capacidade de atendimento da demanda, através dos ganhos de escala e dos recursos abundantes para o investimento em pesquisa & desenvolvimento. A dinâmica da acumulação passa a estar condicionada à expansão das atividades das grandes corporações, que se estabelecem como líderes do crescimento.

No Centro, as empresas deixam a posição de agente passivo para a de sujeito ativo da política econômica, uma vez que o controle das condições de expansão do mercado é vital para a redução da incerteza, pela natureza de suas inversões de capital⁴⁵. Essa mudança é facilitada pelo fato de o setor político se beneficiar do fortalecimento dos oligopólios, dado o alto nível de vida proporcionado pela atuação destes conglomerados, que têm a massificação do consumo como um de seus pilares, nas economias centrais. Além disso, o crescimento continuado do produto global da economia rende frutos eleitorais, e estes permitem a vinculação de interesses políticos entre as grandes unidades de capital e as autoridades governamentais. Há de se considerar nesse quadro a relevância das relações internacionais, marcadas pela “Guerra Fria” – a busca pela “vitória” do capitalismo implica a imprescindibilidade da expansão dos oligopólios, por sua capacidade de investimento. Suportada pela política interna e externa das nações capitalistas centrais, a transnacionalização do capital encontra um ambiente profícuo.

O estabelecimento das ET na Periferia, contudo, não constitui, como já dito, um processo simétrico ao do Centro. As filiais encontram, nos mercados das economias

⁴⁵ Esse fato não retirava, nesses países, a possibilidade da ação compensatória das políticas públicas no campo social, em face da institucionalidade construída para responder às demandas da população.

subdesenvolvidas, ausência de barreiras à entrada, o que permite que operem com grande capacidade ociosa. Decorre desse fato o estabelecimento de altos preços para que tais unidades produtivas compensem seus altos custos. Tem-se, então, a generalização de plantas ineficientes.

O quadro torna-se preocupante, uma vez que a contrapartida do estabelecimento das ET leva à incorporação de progresso técnico sem que as inovações sejam geradas localmente. O conteúdo tecnológico da produção fica preso à difusão de técnicas previamente concebidas no Centro. Um agravante nesse processo é, exatamente, uma simetria da Periferia com relação ao Centro: a liderança das ET na atividade industrial. No entanto, a liderança das ET constitui-se em um problema na Periferia. A orientação do perfil da produção tecnológica na América Latina passa a atender às exigências da valorização do capital das ET, muitas das quais divergentes das demandas geradas pela condição de subdesenvolvimento.

Assimetrias entre a Periferia e o Centro nas contas externas são ressaltadas por Fajnzylber. A primeira, ao contrário das economias realizadoras de IDE, passa a ter o déficit na conta corrente agravado. Tal reflexo negativo é gerado pelo aumento das importações de tecnologia, pelo incremento dos envios de lucros e rendas provenientes da atividade produtiva das ET ou, ainda, pelos pagamentos de juros relativos ao endividamento das filiais das ET no exterior. Esses impactos são agravados pela perversa combinação: maior ação das ET – crescimento – aumento da lucratividade – expansão dos gastos das ET – aumento de pagamentos no exterior.

Adicionalmente, a elevada produtividade das ET – comparativamente ao conjunto dos sistemas industriais periféricos – proporcionava uma considerável lucratividade em um contexto de baixos salários (ainda que fossem mais elevados do que os da média das economias hospedeiras). Esse fato levava à expansão mais rápida dessas unidades de capital nas economias latino-americanas, o que estabelecia como tendência o agravamento da queda da participação dos salários na renda. Essa queda, por sua vez, era compensada por uma concentração de renda em favor dos altos salários e dos lucros. Garantia-se a liderança continuada das filiais estrangeiras no processo de industrialização, pois os capitalistas e as classes altas (principais demandantes das ET) tinham sua renda em expansão (assim como seu poder de endividamento).

Por seu turno, a continuidade dessa liderança acarretava que o capital nacional se modernizasse de acordo com a velocidade e a intensidade estabelecidas pelas ET, sem que o Estado pudesse se opor. Determinava-se, dessa maneira, segundo o economista

chileno, a introdução de inovações segundo critérios microeconômicos (aumento da lucratividade) e, não, por critérios macroeconômicos (aumento do emprego). Esses impactos, contudo, eram camuflados pelo maior dinamismo das ET, que provocava o aumento do nível de emprego, no curto prazo, e, portanto, a falsa impressão de eliminação paulatina do desemprego estrutural. No entanto, a conjugação de elevação da composição técnica do capital, de problemas de balanço de pagamentos e de concentração de renda inviabilizaria, segundo o autor, uma estratégia sustentável, a longo prazo, de eliminação do desemprego estrutural.

Diante do dinamismo das ET, criam-se condições para a realimentação desse sistema. O gasto público fica preso à opção de alocação de seus recursos para a remoção de obstáculos (gargalos de oferta, *i.e.*) à ação das filiais das corporações forâneas, principais fontes de dinamismo do capitalismo periférico:

O setor público, por sua vez, nada pode fazer além de constatar que essas empresas e setores contribuem para determinar o ritmo da atividade econômica. Por conseguinte (...), o comportamento (...) do Estado consistirá em canalizar os recursos necessários em infraestrutura e serviços requeridos para sustentar a expansão desses setores líderes (Fajnzylber, 1977: 28).

As relações financeiras externas têm um crescimento explosivo na região e, segundo tal perspectiva, este acontecimento está diretamente ligado à intensificação da presença das ET nos parques produtivos. Retira-se, destarte, a autonomia da gestão do balanço de pagamentos e obriga-se à crescente participação do setor público no endividamento externo:

... à medida que se expande a presença das ET e se agudiza o *deficit* externo, seu grau de liberdade é restringido em face das ET e, por conseguinte, tende a acentuar-se o endividamento externo. Contudo isso não resolve os problemas econômicos e sociais de setores importantes da população. Para neutralizá-los ou atenuá-los, deve aumentar as inversões em serviços sociais ou estabelecer mecanismos repressivos que impeçam que as tensões sociais se manifestem. A primeira opção repercutirá sobre as finanças públicas e, no limite, sobre o endividamento externo (*Idem*: 30).

Minavam-se, destarte, as possibilidades de planejamento econômico, o que acarretava uma incompatibilidade entre aumento da presença das ET e políticas de desenvolvimento, num contexto de ausência de forte regulação sobre suas ações. Consolidava-se, pois, a oposição entre eliminação do desemprego estrutural e o padrão de acumulação da região.

Raúl Prebisch, no texto comemorativo dos 30 anos da CEPAL, *Estructura socioeconómica y crisis del sistema* (1978), identifica uma mitificação das ET no processo

de desenvolvimento econômico semelhante àquela da teoria das vantagens comparativas estáticas, combatida em seu artigo inaugural. A história do pós-guerra, todavia, deslegitimava a crença na ação exclusivamente benéfica das filiais na região:

No fueron pocos quienes creyeron que la penetración de las transnacionales en la periferia contribuiría notablemente a la exportación de manufacturas a los Centros. Las transnacionales serían instrumentos poderosos que, gracias a la internacionalización de la producción, nos permitirían participar en el caudaloso intercambio industrial junto a los Centros. Sin embargo, los hechos no han ocurrido así. Las transnacionales han promovido, con gran intensidad, la internacionalización del consumo en la periferia, antes que la internacionalización de la producción, al no contribuir a crear nuevas modalidades de inserción en la división del trabajo. La periferia queda por tanto en gran parte marginada de aquel intercambio en los Centros, como ya lo había quedado otrora en el proceso de industrialización. Tal es la consecuencia de la disparidad estructural en las relaciones Centro-periferia (233).

A permanência da postura liberal com relação às ET era fortalecida pela atuação política destas, que encontrava guarida nos Estados Nacionais do Centro e da Periferia, principalmente nos primeiros. A falta de autonomia dos segundos era expressão da dependência, que, para Prebisch, constituía-se na aceitação da posição de subordinação das economias periféricas às economias centrais:

Los Centros, especialmente la superpotencia capitalista, emplean esas distintas formas de acción y persuasión de tal manera que los países periféricos, en muy grados, se encuentran sometidos a decisiones tomadas en aquellos os se ven constreñidos a tomar decisiones que de otro modo no tomarían, o dejar de tomarlas aunque pudieran hacerlo. Tas es el fenómeno de la dependencia... (...)

La gravitación de las transnacionales en la órbita estatal de los Centros se encuentra siempre en el trasfondo de estas relaciones [políticas Centro-periferia]. Y gracias a ello y a su superioridad económica y tecnológica, su influencia en la periferia suele ser considerable y adquieren gran poder político interno, aun cuando no participan manifiestamente en el juego de partidos; poder político que a veces sobrepuja de las empresas del país e influye considerablemente sobre las decisiones de los gobiernos periféricos (*Idem*: 240).

Além das relações políticas e, se necessário, do poder impositivo, as ET aproveitavam-se dos setores sociais internos da Periferia para construir formas mais sutis de dominação:

Las transnacionales tienen (...) fuerte gravitación en la prensa y demás medios masivos de difusión social, sobre todo por su estrecha articulación a la sociedad privilegiada de consumo. Esta influencia trasciende la esfera de los intereses económicos y se proyecta a veces en promoción o defensa de ciertos intereses políticos o estratégicos de la superpotencia capitalista, ya se trate de apoyo manifiesto o discreta renuencia a críticas perturbadoras (*Idem, ibidem*).

No entanto, as ET aproveitavam-se de uma situação criada pela própria indiferença das classes dirigentes periféricas ao quadro de heterogeneidade criado pelo

seu passado colonial e pelos próprios limites da industrialização. Diante disso, o autor conclui:

...las transnacionales exaltan la sociedad de consumo. Pero no tienen la virtud de crearla. No podría darse esta última sin las grandes disparidades distributivas cuyo origen está en la estructura social de la periferia. Las transnacionales suelen aprovecharlas con reconocida habilidad (*Idem*: 242).

Arturo Núñez del Prado, em *Las ET en un nuevo proceso de planificación* (1981), destacava a resistência dos atores internos à diminuição da área de atuação das ET e à redefinição de seus papéis no desenvolvimento econômico:

Es de suyo evidente que los intentos por evaluar la empresa transnacional desde la perspectiva de planes y estrategias que pretendan modalidades más sobrias de desarrollo enfrentan fuertes reacciones de los grupos comprometidos con las modalidades que precisamente desean modificar. La resistencia de los grupos económicos ligados a la empresa transnacional a insertarse en otro esquema que alteraría la distribución y capacitación de excedentes constituirá, fuera de toda duda, una barrera difícil de franquear para cualquier intento rectificador; atribuirán a la reorientación del desarrollo formas de dirigismo y trasgresión do mercado (45).

Essa reação contra o “dirigismo” fazia parte do radicalismo liberal que ganhava corpo na “Crise da Dívida” e iria fomentar respostas da CEPAL nos anos 80. As propostas inspiradas na linha da Instituição constituir-se-iam uma contra-reação ao liberalismo.

Uma das principais marcas do debate de inspiração cepalina no início dos anos 80 foi, sob o olhar teórico, a resposta de Furtado à tese de conciliação entre a situação de dependência e o desenvolvimento, de Cardoso & Falleto. Segundo o autor, não há espaço para autonomia de política econômica dentro do quadro da dependência, quando as relações financeiras passam a dominar o sistema Centro-periferia, no novo marco histórico que emerge no início dos anos 80.

Na obra *A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo* (1982), o autor descreve o movimento de perda de graus de liberdade sofrido pelas nações periféricas:

... à medida que avança o endividamento, as economias periféricas devem submeter-se a uma crescente internacionalização de seus circuitos monetários, financeiros e comerciais. Sempre que o serviço da dívida externa aumenta mais que o valor das exportações, os recursos financeiros obtidos no exterior tendem a assumir a forma de créditos compensatórios. Ora, o crescimento da dívida, nestas condições, pode ter o mesmo efeito que o aumento de reservas monetárias, gerando liquidez em moeda local sem contrapartida real. Para limitar o impacto inflacionário dessa injeção de liquidez, os Bancos Centrais emitem títulos suficientemente atrativos para serem absorvidos pelo mercado local de capitais. Como o próprio serviço da dívida interna é atendido com novos títulos, a massa destes tende a crescer. A partir de certo ponto, a possibilidade de levar a uma autêntica política de Mercado Aberto se reduz ou desaparece. Ademais para que os Bancos e / ou empresas possam captar recursos financeiros no exterior – recursos que são

em grande parte utilizados pelos Bancos Centrais em operações compensatórias – faz-se necessário manter taxas de juros mais elevadas do que as que prevalecem no mercado financeiro internacional. Por último, a política de câmbio tem que seguir uma rigorosa indexação, para que a taxa de juros seja real, e deve ter em conta que toda a depreciação da moeda acarreta custos financeiros para as empresas endividadas no exterior. A tendência, portanto, é no sentido de perda de autonomia das autoridades monetárias e da redução do alcance dos instrumentos de política econômica (127-8).

No Brasil, tal situação, nessa perspectiva de entendimento, teria sido gerada pela estratégia de crescimento implantada no regime militar, que, ao permitir a concentração de renda e o endividamento externo, fortaleceu a liderança das ET. Por essa via, construiu-se a necessidade de endividamento permanente, já que as ET se aproveitavam das facilidades de acesso ao crédito no euromercado para financiar os poucos projetos de expansão não financiados pelos lucros e, também, as aplicações nos títulos de dívida pública (ORTN), com rendimento real garantido, conforme já havia defendido o autor, na obra *O Brasil pós-Milagre* (1981). Esse movimento, num segundo momento, foi sustentado pela assunção de riscos de câmbio e juros pelo setor público, assim como pela crescente tomada de recursos das estatais, quando o processo de endividamento externo entrou na fase de realimentação (já descrita).

A fase final da perda de autonomia, segundo Furtado, seria a tutela do FMI na política econômica. Essa tutela levava à adoção do receituário monetarista para a busca do equilíbrio no balanço de pagamentos: recessão. A intensificação da transnacionalização iniciada pelas ET levava ao fim das possibilidades de superação do subdesenvolvimento e, mesmo, de viabilidade de crescimento. As suas concepções baseavam-se na crença da procura de resolução da “Crise da Dívida” com uma postura semelhante à dos tempos pré-industrialização:

O Brasil vive atualmente uma fase de sua história similar à dos anos 90 do século passado quando, sob a pressão de desequilíbrios financeiros externos, renunciou a ter uma política de industrialização e acomodou-se na situação de economia exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas. Perderam-se, em conseqüência, quarenta anos e a fisionomia do País foi marcada de forma indelével. Enquanto a administração da dívida externa determine o conjunto da política econômica, as taxas de crescimento serão necessariamente baixas e a criação de novos empregos reduzida ou nula. O subemprego continuará a acumular-se, o que significa que a massa da população que se situa abaixo da linha de pobreza absoluta continuará crescendo (*Idem*: 62-3).

Em *La Industrialización Trunca de América Latina* (1983), Fernando Fajnzylber deu uma guinada em sua interpretação, rumo a um paradigma schumpeteriano mais radical. Essa fase do pensamento do economista chileno descartava as teses de que o consumo imitativo ou a modernização dos padrões de consumo fossem causas do

subdesenvolvimento. Assim, além de negar as teses de Prebisch e Furtado, revisava alguns de seus próprios posicionamentos do final da década de 70. As ET têm sua responsabilidade reduzida na explicação da crise da industrialização latino-americana:

El hecho frecuente en América Latina, de asignar la responsabilidad por las insuficiencias de la industrialización a las ET, implica evitar asumir la responsabilidad que corresponde al sector empresarial nacional, público y privado, y a las otras fuerzas sociales que han convergido, en determinados períodos, en la definición de las políticas internas y, por consiguiente, postergar la búsqueda de opciones reales para la industrialización eficiente de América Latina.

En consecuencia, la especificidad de la industrialización en América Latina radica no sólo en el carácter imitativo de un patrón de consumo difundido por las ET, fenómeno cuyo carácter “cósmico” parece a estas alturas evidente, sino, lo que tal vez sea más importante, en la incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia industrial funcional a las carencias y generosas potencialidades, en el ámbito de los recursos naturales, de los países de la región. Al destacar el “consumo imitativo”, algunos autores hacen abstracción de un elemento donde efectivamente América Latina parece presentar un elevado grado de especificidad: la estructura productiva con que se satisface el mencionado patrón de consumo. En efecto, es un hecho indudable que el patrón de consumo “occidental” penetró, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en países como el Japón y Corea, lo que sin embargo no se tradujo por un trasplante masivo de empresas occidentales para producir dichos bienes. La existencia de burguesías nacionales poderosas, con proyectos nacionales definidos, unida a una diversidad de otros factores histórico culturales conocidos, permitió compatibilizar el patrón imitativo de consumo con una estructura productiva cuyo Centro de gravedad estaba en grupos nacionales capaces de competir internacionalmente e, inclusive, en aquellos mercados donde esos bienes se habían originado. La creciente eficiencia de esas estructuras productivas, rigurosamente protegidas durante varios años, permitió disminuir costos y ampliar drásticamente el mercado interno para esos bienes “imitados” (178).

A responsabilidade pela ação indiscriminada das ET na região residiria, predominantemente, em fatores internos. A burguesia na Periferia latino-americana aceitava uma posição subalterna, amparada por um protecionismo superficial, já que não tinha, em seu horizonte de médio e longo prazos, a capacitação para a inovação. Constituía-se, pois, uma situação oposta a de casos como o Japão e a Coreia, onde o protecionismo visava fortalecer o capital nacional para a competição internacional. Na América Latina, o protecionismo correspondia a um estratagema para a sobrevivência das ineficientes empresas de capital nacional privado. Sendo assim, a postura da burguesia local havia levado a um processo trunco, isto é, incompleto, de industrialização, porque a produção de bens de capital de alta tecnologia não foi conseguida.

A ausência de uma forte burguesia deixou um vácuo facilmente ocupado pelas ET. Desse modo, provocaram-se os efeitos deletérios descritos no trabalho anterior de Fajnzylber. O principal fator prejudicial da expansão indiscriminada das ET, entretanto, era o desestímulo ao estabelecimento de uma forte indústria de bens de capital, visto que tinham uma orientação global para a importação de tecnologia de suas matrizes. Essa

posição importadora, segundo o economista, determinava o crescente déficit externo da atividade industrial latino-americana, contrariamente ao que ocorria nos países centrais. Diante disso, a posição defendida para a resolução da “Crise da Dívida” não se diferenciava do movimento dos autores cepalinos: exigia-se que os fluxos de capital externo compensassem a Periferia por sua precária condição industrial, uma vez que parte do déficit se devia à atuação dos capitais estrangeiros na região.

En términos generales, lejos de estar frente a una imagen fiel, pero temporalmente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y distorsionada respecto a la fuente de inspiración, disfuncional al menos parcialmente a las carencia de una proporción elevada de la población y, al mismo tiempo incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles (*Idem*: 267).

A razão para a deformação do padrão industrial do Centro nas condições periféricas residia na inexistência de um “núcleo endógeno de inovações” – entendido como um sistema industrial dotado de uma indústria de bens de capital suportada por instituições de pesquisa e por universidades voltadas à produção científica. Uma burguesia industrial articulada a um Estado Nacional deveria ter levado a cabo a constituição desse processo, para que a Periferia tivesse condições de responder à crise do padrão fordista de acumulação, um fenômeno mundial.

Diante de tal crise, de acordo com o autor, não restava alternativa à América Latina, senão a construção de uma “nova industrialização”. O novo padrão de acumulação da região deveria ser baseado em um parque industrial especializado, isto é, não se tratava de reproduzir as antigas cadeias produtivas, senão de concentrar esforços nos investimentos que poderiam sobreviver à concorrência internacional. Tais inversões deveriam ser umbilicalmente ligadas à produção de tecnologias, respeitadas as condições sociais da Periferia, ou seja, à necessidade de remover o desemprego estrutural e de aproveitar os recursos naturais de maneira racional. Tratava-se de construir vantagens competitivas dinâmicas, decorrentes da capacitação para a modernização desde o seu estágio inicial. Em outras palavras, a indústria latino-americana deveria estar apta para a produção de progresso técnico dos novos setores surgidos após a crise do padrão de acumulação do pós-guerra. Só a partir da elaboração de uma nova institucionalidade as ET teriam um novo papel delimitado.

Celso Furtado, no entanto, não abandonava a explicação da dependência por fatores culturais, ligados ao consumo, e continuava uma postura combativa em relação às

ET. A resolução da “Crise” estaria, desse modo, ligada ao fortalecimento do sistema político e da ação estatal visando à homogeneização social:

Se admitimos que o funcionamento regular de todo sistema econômico pressupõe a existência de um sistema político, devemos reconhecer que somente sairemos dos impasses atuais se caminharmos para a construção de novos sistemas políticos de maior abrangência e/ou se restituirmos os antigos sistemas políticos nacionais a eficácia que perderam. O fundo do problema está em que, dadas as diferenças nos níveis de desenvolvimento das economias contemporâneas, os caminhos a trilhar não são necessariamente os mesmos, ainda que os objetivos estratégicos sejam similares. Uma ordem internacional voltada à propagação do progresso técnico sob o controle das grandes empresas transnacionalizadas pode assegurar a expansão do comércio internacional e, por esse meio, o dinamismo das economias industrializadas. Mas tal ordem, ao reduzir a autonomia de decisão dos países de desenvolvimento retardado poderá agudizar nestes as tensões sociais e a instabilidade política (1987: 259-60).

A saída da crise, portanto, exigia uma resposta imediata e enérgica à ação das ET no Brasil. Em *ABC da Dívida Externa* (1989), o autor alertava:

Não se trata de ignorar que em todo o mundo a tendência predominante é claramente no sentido de internacionalização dos circuitos financeiros, e mesmo produtivos. A inserção nesse processo, contudo, pode assumir formas muito diversas. Um país com desigualdades sociais e regionais e a extensão territorial do Brasil poderá ter ameaçada a sua unidade, se for arrastado a uma rápida transnacionalização dos seus circuitos produtivos e monetário-financeiros na ausência de um projeto próprio de redução de tais desigualdades. Ou o seu desenvolvimento poderá ser inviabilizado por excessivas tensões sociais. A crise atual tem esse aspecto nem sempre percebido: ela ameaça o processo de formação da nacionalidade brasileira, processo que comporta a criação de um sistema econômico integrado a partir de uma constelação de unidades agrário-exportadoras originariamente sem muitos vínculos econômicos entre si. O desenvolvimento de um mercado interno foi fator decisivo no processo de formação de muitas das grandes nações modernas, particularmente daquelas constituídas de contingentes étnicos heterogêneos, como é a nossa. Se nossa economia vem a ser dominada pela lógica da inserção internacional, a idéia de nacionalidade poderá desvanecer-se em benefício de interesses regionais, ou mesmo setoriais, e de grupos privados nacionais ou dirigidos do exterior (61).

Diante disso, a partir do momento em que o crescimento deixa de ser uma preocupação inquestionável para o capital estrangeiro, inclusive para as ET, dada a sua flexibilidade e potencialidade de exportações, o processo de integração nacional baseado na industrialização pesada ficava ameaçado pela reversão. Tal fato ocorre porque, ao deixar de liderar o crescimento e participar do movimento de fuga de capitais, o capital forâneo estabelece uma tendência de retirada das condições de retroalimentação do circuito da renda entre as unidades da federação. Ou seja, as demandas das diversas regiões correm o risco de deixarem de ser atendidas, em sua maioria, pelo parque industrial nacional e passam a depender das relações das regiões infranacionais com o exterior.

Nesse sentido, cresce o risco de que se estabeleçam barreiras internas à circulação do capital e, em última instância, do trabalho, posto que se reduzem os incentivos econômicos para a unificação de tarifas, moeda e câmbio. Os Centros internos de decisão deixam de ter valor comum para os federados. Urge, a partir disso, a construção de um esquema de acumulação que substitua as finanças externas e as ET como dínamo do crescimento.

Conclusão do Capítulo II – Dependência e Desenvolvimento: Novas Questões

Em um contexto de volta dos fluxos de capitais, no início dos anos 70, os principais expoentes do pensamento estruturalista, ligados à CEPAL, trataram de dar continuidade à defesa da regulação do IDE e das ações das ET. A temática da desconcentração dos frutos do progresso técnico seguia dentro do foco de preocupações dos pensadores mais representativos da Instituição. Não se tratava, na conjuntura de então, de defender a industrialização, mas, sim, de promover ajustes, que reduzissem a vulnerabilidade externa, redistribuíssem a renda em direção à diminuição da desigualdade e promovessem uma maior autonomia tecnológica.

Ainda no início do *boom* do euromercado, a preocupação com o aumento das exportações predominou em alguns textos. O acesso a mercados mais dinâmicos era a principal preocupação dos trabalhos de Aníbal Pinto e Fernando Fajnzylber, por exemplo. A abundância de capitais era entendida como o acirramento da concorrência intercapitalista entre os Estados Unidos, o Japão e a Europa. Abria-se, inclusive, espaço para regular as ET e os novos fluxos de IDE. Contava-se que, uma vez que o ímpeto de diversificação territorial dos investimentos era grande, as economias latino-americanas encontravam-se em condições de impor exigências. A preocupação fundamental era modificar a dinâmica dos investimentos recebidos, que se deslocariam dos setores ligados a bens de consumo duráveis e se direcionariam à transferência tecnológica. Ademais, esperava-se que ao capital nacional fosse reservada a tarefa de desenvolver novos setores.

Uma vez mais, o movimento histórico não coincidiu com as expectativas dos pensadores ligados à CEPAL. Continuou-se, no Brasil, com uma postura frouxa diante do IDE, não havendo seleção de setores nem criação de condicionalidades para a atuação das ET. Observou-se uma intensificação das relações financeiras das filiais das ET e suas matrizes, assim como da obtenção de empréstimos junto a bancos de atuação

internacional. O ciclo de endividamento substituiu a realização de reformas consistentes no sistema financeiro brasileiro e permitiu o estabelecimento de anos de crescimento ímpar na economia brasileira. Esse momento durou até o episódio da “Crise da Dívida”, quando os fluxos de financiamento minguaram, assim como os investimentos das ET.

A CEPAL, durante os anos 70, estará alijada do processo político das economias latino-americanas. O ostracismo da Instituição contrastará com o período analisado no capítulo anterior, quando chegou a inspirar muitas medidas políticas na região (ainda que suas recomendações jamais se refletissem de maneira irretocável). A combinação de episódios históricos, como a Revolução Cubana de 1959 e a volta da corrida armamentista dos anos 60, colocou como inimigos da ordem as posições nacional-progressistas. A CEPAL, antes fundamental, passava a ser vista como empecilho para os defensores das economias de mercado. Gozando do distanciamento dos governos autoritários, que se generalizavam na região, a Instituição teve um de seus momentos mais criativos, ainda que com a ausência de Prebisch e Furtado em seus quadros. A influência de suas idéias passou a ser mediada por outros economistas, que ganharam especial relevância como os chilenos Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Fernando Fajnzylber. Todos esses autores demonstravam, ainda que de maneira distinta, uma preocupação com a liderança das ET, as quais cristalizavam muitos dos problemas assinalados durante os anos 60 e reafirmados no início da década de 70.

Gostaríamos, entretanto, de destacar o fio condutor, que fora construído por Furtado e incorporado ao posicionamento de diversos autores ainda ligados formalmente à CEPAL no transcorrer dos anos 70. De acordo com essa interpretação, as ET se tornavam o principal ator e consolidavam sua hegemonia nos parques industriais devido a sua capacidade de transferir os modos de vida das economias centrais para as periféricas de maneira extremamente eficiente, o que ia ao encontro dos anseios das elites latino-americanas. Especialmente no Brasil, uma falsa impressão de desenvolvimento era construída pela dilatação dos setores modernos da indústria, alcançando um crescimento ímpar. Criava-se, destarte, o “Mito” de que o Brasil funcionava como uma economia madura. Ignorava-se, contudo, que, ao intensificar o endividamento (através das facilidades que encontravam no exterior) e concentrar a geração de progresso técnico em suas matrizes, as ET contribuíam de forma determinante para consolidar uma posição subalterna das nações latino-americanas no cenário mundial. Reduziam-se, conseqüentemente, os graus de liberdade das políticas interna e externa.

Em conformidade com os argumentos de Furtado, os textos de Fajnzylber (1977) e Prebisch (1978) alertavam para as múltiplas formas de influência política das ET, que minavam a construção de modelos alternativos de organização da atividade econômica. Sob tal prisma, as ET passavam a subordinar os interesses nacionais (homogeneização social e autodeterminação) aos seus (aumento da desigualdade na distribuição de renda e endividamento externo). A política econômica passava a ser desenhada de maneira a garantir a expansão continuada dos setores em que as ET eram líderes, independentemente de seus efeitos socialmente deletérios.

A inviabilidade de um plano de reformas mínimas (restritas apenas ao capital) no II PND e a crise da década de 80 (quando os esquemas de endividamento se mostraram insustentáveis) levou o padrão de industrialização sancionado (e reforçado) pelo “Golpe de 64” ao limite. Originaram-se duas críticas dos principais pensadores ligados à CEPAL naqueles anos.

A primeira crítica é a de Celso Furtado, que destaca, buscando debater com as teses de Cardoso & Falleto, uma nova etapa de relações entre Centro e Periferia. A “nova dependência”, como denominou o pensador, era marcada pela exigência da transformação das economias periféricas em superavitárias em conta corrente, a qualquer custo. Ou seja, o capital estrangeiro não financiava mais sequer o crescimento (e, desse modo a industrialização), senão o pagamento de seus empréstimos. Esse fato era contundente o bastante para Furtado afirmar que dependência e desenvolvimento demonstravam-se historicamente incompatíveis. Os anos de intenso dinamismo compreendidos entre 1967 e 1973, quando se apostou no crescimento do endividamento externo e lograram-se acréscimos do produto, eram tidos como uma exceção histórica.

A partir da “Crise da Dívida”, projetava-se uma tutela das nações centrais sobre a política econômica que inviabilizava o prosseguimento da industrialização realizada no pós-guerra. Nessa visão, as ET estavam no núcleo da explicação da crise dos anos 80, uma vez que foram as responsáveis diretas pelo aprofundamento das relações com os circuitos financeiros internacionais. Esses últimos eram os principais articuladores das políticas defendidas pelo FMI na administração da crise.

A segunda interpretação sobre a crise polemizava exatamente na importância das ET. Fernando Fajnzylber admitia a influência excessiva das ET na política econômica como entrave para o desenvolvimento, mas creditava maior importância a outros fatores na explicação dos dilemas das economias periféricas. Para Fajnzylber o erro histórico residia em dois fatos: i) o protecionismo excessivo da indústria e ii) a ausência de um

padrão de especialização da indústria, que conferisse a essa competitividade internacional.

Nesse arcabouço, as ET simplesmente seguiam um padrão desenhado pela própria burguesia nacional, isto é, tratavam de lucrar com o restrito mercado interno e exportavam apenas um resíduo de seu produto. Note-se que o autor abandonava a idéia de aprisionamento do planejamento econômico pelas ET. A resolução dos impasses da industrialização estava sujeita exclusivamente a uma mudança de postura das classes dirigentes latino-americanas, rumo à construção de “um núcleo endógeno” de inovação.

CAPÍTULO III

DESCONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA (1990-?)

É conveniente reconhecer desde logo que o sistema econômico internacional, como qualquer outro sistema social, é simultaneamente, um sistema de poder – um sistema de dominação/dependência – que tem favorecido, sistematicamente, o desenvolvimento dos países hoje desenvolvidos e o subdesenvolvimento dos países atualmente subdesenvolvidos.

(Osvaldo Sunkel, *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional*, 1971)

Introdução

Este terceiro capítulo de nosso trabalho objetiva expor a contribuição da CEPAL para o entendimento dos anos noventa até os dias atuais, no início do século XXI. O período em destaque abrange a volta de grandes magnitudes de fluxos de capital para a economia brasileira, num momento que combina ampliação da liquidez internacional com políticas internas de abertura econômica e liberalização cambial. Esse fenômeno, que abrangeu toda a América Latina, tem um início tardio no país, se comparado aos demais casos da região, e foi viabilizado politicamente por forças que tenderam a adotar uma postura favorável à redefinição do papel do Estado e das instituições públicas no desenvolvimento sócio-econômico – no sentido da redução de sua atuação nos serviços públicos e de infra-estrutura, assim como na eliminação de sua atividade industrial.

A CEPAL sofreu bastantes transformações e renovou sua agenda de pesquisa através de textos que fundaram o “neo-estruturalismo” ou a idéia de “desenvolvimento desde dentro”, uma clara referência ao período de “crescimento para dentro”, destacado nos escritos iniciais de Prebisch na Instituição. Perdas inestimáveis para o pensamento econômico latino-americano ocorreram durante esse período: além da morte Prebisch em 1986, o falecimento de Fernando Fajnzylber e de Aníbal Pinto, na década de 90, e o de Celso Furtado, no final de 2004, deram cabo à geração de mestres intelectuais formadores da consciência transformadora que há de permanecer por várias outras.

A continuidade do pensamento cepalino, dentro da própria Instituição, dependeu, assim, da substituição da liderança intelectual e dos impactos que esse fato acarretou. A leitura dos textos, como se pretende deixar claro ao longo deste capítulo, vai refletir uma mudança em direção a uma heterogeneidade de inclinações políticas e, destarte, teóricas. Há, contudo, um prosseguimento das pretensões históricas da CEPAL, qual seja, influenciar a política no contexto latino-americano. De outro lado, a produção final de Celso Furtado nos permite, em alguns pontos, fazer uma distinção entre o diagnóstico e

as recomendações de autores estruturalistas e neo-estruturalistas sobre a fase atual do capitalismo periférico – termo raro (quando não inexistente) na ulterior posição cepalina.

Diante disso, buscaremos percorrer, pelo menos, as seguintes fontes no presente capítulo:

- a) a fase de diagnóstico e de propostas oficiais da Instituição, através de dois textos básicos, que são fundamentais, de acordo com estudiosos da história da CEPAL, como Octávio Rodríguez e Ricardo Bielschowsky: “*Transformación productiva con equidad*” (1990) e “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*” (1994);
- b) as derradeiras obras de Celso Furtado, com destaque para os textos *Brasil: a Construção Interrompida* (1992), *O Capitalismo Global* (1998) e *Em Busca de Novo Modelo* (2003), que formam a base de um diagnóstico e de uma proposição alternativos para o caso brasileiro, através da retomada de algumas de suas próprias idéias e das de Prebisch, sobretudo em relação às ET;
- c) os boletins sobre a *Inversión Extranjera na América Latina y el Caribe*, que constatarem os destinos dos fluxos de IDE na região e a estratégia aparente das ET, com destaque para os volumes de 1998 e 2004, que destacam a experiência última do Brasil;
- d) as posições de pesquisadores ligados aos estudos sobre as ET e o IDE, dentro da CEPAL.

Na busca de entender as posições destacadas e o próprio movimento do IDE de 1990 a 2002, elaborou-se o seguinte roteiro:

- a) Qual o problema? Quais os desafios das economias latino-americanas, assoladas pela “Crise da Dívida” e pela “Década Perdida”, segundo os textos oficiais da CEPAL? Em contraposição, qual a tendência que se inscreve no início dos anos 90 para o Brasil, especificamente, segundo Celso Furtado?
- b) Qual a solução vislumbrada? Qual a agenda de tarefas prioritárias da América Latina na década de 90, segundo textos oficiais da CEPAL? Quais as exigências para as relações internas da região no novo marco da CEPAL? Em contraste, qual a linha geral das soluções privilegiadas na análise de Furtado?

- c) Qual o papel do IDE e das ET na solução dos problemas? Por que, para a CEPAL, se constitui em condição imprescindível o recebimento de grandes montantes de IDE para a região? Quais supostas mudanças na postura das ET balizam a nova posição da CEPAL?
- d) Que solução trouxe o movimento histórico? Quais foram os montantes de IDE recebidos pelo Brasil? Que resultados do Balanço de Pagamentos podem ser atribuídos à ação das ET? Quais os reflexos no nível de atividade global e na indústria?
- e) Que avaliações podem ser observadas na “nova fase” da CEPAL? Quais os impactos positivos e negativos do movimento de internacionalização experimentado pela economia brasileira, desde o início dos anos 90, segundo a CEPAL, em seus boletins de acompanhamento do IDE na região? Qual o espaço para políticas de correção, segundo alguns autores ligados à Instituição? Em direção oposta, quais as avaliações de Furtado sobre o quadro social observado no país nesses anos e como este se relaciona com o novo marco de relações internacionais?

1. O Diagnóstico da CEPAL: Perfil da Demanda Mundial versus Oferta das Economias Latino-Americanas

Condicionado por uma época de apologias ao “milagre asiático”⁴⁶ e pela ofensiva neoliberal na política mundial, o novo momento da CEPAL está intrinsecamente relacionado com o desenrolar do pensamento de Fernando Fajnzylber⁴⁷. Em uma importante obra, *“From the black box to the empty box: Industrialization in Latin America - A study of industrialization patterns”* (1989), o autor consolidava alguns dos principais traços da linha cepalina dos anos 90. Fundamentalmente, a agenda do “núcleo endógeno de inovação”, inspirada na idéia do pensamento evolucionista ou neo-schumpeteriano do “sistema nacional de inovação”, dirigia as preocupações de um novo paradigma, enunciado em 1988, no aniversário de 40 anos do artigo-manifesto de Prebisch⁴⁸: o já citado neo-estruturalismo.

De acordo com tal paradigma, o esforço de inovação deveria dirigir a renovação dos parques produtivos da região, numa ação conjunta das instituições de pesquisa, da

⁴⁶ Os países do Sudeste Asiático assumiam a condição de economias periféricas mais dinâmicas do capitalismo.

⁴⁷ Sobre esse ponto, ver Octávio Rodrigues e outros, CEPAL: velhas e novas idéias in: *Economia e sociedade*, n.5, dezembro de 1995 e Plínio S. A. Sampaio Jr. *Entre a Nação e a Barbárie*, 1999.

⁴⁸ A esse respeito, ver *Revista de la Cepal*, abril de 1988.

educação e da indústria, sobretudo do setor de tecnologia. A razão do baixo dinamismo da região nos anos 80 reside, nesse ponto, na ausência de preocupações com a competitividade e com o acesso aos mercados externos, durante a industrialização substitutiva de importações. Os estudos anteriores de Fajnzylber eram retomados para colocar a classe nacional como principal agente dos esforços conjuntos e simultâneos de aumento da capacitação tecnológica e de conquista de mercados externos – as ET eram colocadas em segundo plano:

The availability of a national entrepreneurial capability will undoubtedly be a decisive factor in determining whether an industrial system can be built up that will be able to compete on the international market. This is not necessary when only domestic market is concerned, in which case leadership of more dynamic sectors can be left in the hands of transnational corporations, which are able to adjust easily to conditions on that market (Fajnzylber, 1989: 68-9).

Ainda com relação às ET, Fajnzylber admitia que estas poderiam ter um caráter positivo na geração de progresso técnico, a partir das economias latino-americanas. Dependia-se, contudo, da postura das empresas nativas, que deveriam associar-se e aproveitar-se das novas formas de relacionamento como as *joint-ventures*, para nortear, com vistas ao mercado externo, a “nova industrialização”:

The presence of international corporations which invest directly in the industrial sector is a factor which, depending on the circumstances, can strengthen or weaken national entrepreneurial capabilities, but does not determine, in and of itself, the competitiveness of the industrial system. In countries in which the industrial system is geared mainly towards the domestic market, this foreign investment will tend to follow a pattern similar to that of national sector. That is why in Latin America, the export coefficient of foreign corporations is no different from that of national firms, whereas in other countries with a strong international participation, that coefficient is higher than that of the national firms. In some countries, foreign corporations are allowed, provided their export coefficient is much higher than that of national firms; in other words, they are granted access to the domestic market in the return for the access to the international market that they can provide (71-2).

Como se vê, havia uma certa simpatia pelas políticas de regulação do IDE, através de uma relação de contrapartidas entre acesso aos mercados internos da América Latina e conquista de mercados no Centro. Não se esperava, uma vez mais, a colaboração espontânea das ET ao “sistema nacional de inovação”, senão uma cooperação indispensável e viabilizada por políticas industriais.

Os grandes vilões do atraso e da estagnação da renda *per capita*, que assolavam a região, seriam as elites rentistas, ligadas aos ganhos especulativos e guiadas pela modernização dos padrões de consumo (numa surpreendente retomada parcial das anteriormente criticadas idéias de Furtado e Prebisch). Diante disso, a riqueza disponível

era alocada em ativos e/ou bens de consumo distantes da preocupação com a inovação, o que agravava o quadro de crise dos anos 80 na América Latina⁴⁹ (*idem*: 70). Nessa situação, as políticas de Estado deveriam ter um foco muito claro: concentrar esforços na criação de um ambiente competitivo e propenso à produção tecnológica, o que trazia à pauta o combate à modernização dos padrões de consumo (*idem*:73) e o extremo cuidado na condução de uma eventual abertura financeira:

The steps taken by developed countries to liberalize the financial markets of the developing countries have had the practical effect of bringing the investment process of the developing countries to the point where they must not only face the problem of defining options for depositing resources within the country and generating their own resources, but also with the option of making deposits in hard currency abroad (74).

O documento oficial, “*Transformação produtiva com equidade*”, coordenado por Fajnzylber⁵⁰, um ano após, avançava e delimitava o problema da região da seguinte maneira:

... los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas.

Además, se arrastra una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física (asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente (CEPAL, 1990: 11 – Grifos nossos).

As dificuldades da região estavam, destarte, ligadas à oferta, ou seja, ao parque industrial que se mostrava incapaz de atingir os níveis de produtividade e excelência comparáveis ao dos países do Centro e, mesmo, da Periferia asiática, os então famosos NICs (Newly Industrialized Countries). Neste ponto, o diagnóstico era exatamente o mesmo identificado na obra de Fajnzylber: a ausência de capacitação tecnológica. No

⁴⁹ Note-se que, para Furtado e, conseqüentemente, para Prebisch – porque nesse ponto o primeiro teoriza algo que será defendido pelo segundo – a modernização dos padrões de consumo é duplamente problemática. As duas questões são: a) um problema qualitativo, de maior envergadura, representado pela impossibilidade de autonomia tecnológica e obtenção do pleno-emprego em uma industrialização guiada pela modernização dos padrões de consumo, uma vez que o controle das inovações passa a ser ditado externamente; e b) um problema quantitativo, já que os recursos escassos – destaque para as divisas e para o financiamento do investimento – são canalizados para fins outros que não a autonomia e a eliminação do desemprego crônico das economias periféricas. Fajnzylber retoma apenas a segunda dimensão do fenômeno da modernização, pois acredita que há possibilidades de reprodução dos padrões de acumulação do Centro na periferia e, portanto, atém-se à drenagem de recursos da capacitação tecnológica para o consumo.

⁵⁰ Como afirma Ricardo Bielschowsky, em *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, volume 2, 2000.

entanto, a experiência de aumento das exportações, em que se destacava o caso brasileiro, demonstrava as possibilidades virtuosas de respostas criativas, voltadas à busca de posições nos mercados internacionais (*idem*: 12).

1.1 O Diagnóstico de Furtado: Concentração de Riqueza, de Renda e de Oportunidades

No texto *O Subdesenvolvimento Revisitado* (1992), Celso Furtado resumia o Centro de suas preocupações:

A ninguém escapa que o considerável aumento de produtividade ocorrido no Brasil nos últimos quarenta anos operou consistentemente no sentido de concentrar os ativos em poucas mãos, enquanto grandes massas de população permaneciam destituídas do mínimo de equipamento pessoal com que se valorizarem nos mercados. Como modificar o mecanismo que conduz a essa perversa distribuição de ativos, no nível das coisas e das habilitações pessoais, é a grande interrogação. Não cabe dúvida que reside aí o fator decisivo na determinação da distribuição primária da renda. E das forças do mercado não se pode esperar senão que assegurem a reprodução dessa situação, e mesmo alimentem a tendência a sua agravação (17).

Para sair da “armadilha histórica do subdesenvolvimento”, entretanto, as nações tinham múltiplos desafios, como os impactos ecológicos e a escassez de recursos naturais, para a generalização da industrialização na Periferia no mesmo nível das nações que sofreram a Revolução Industrial ainda nos séculos XVIII e XIX. Diante disso, para garantir o mínimo de estabilidade da biosfera, o avanço tecnológico deveria ser muito maior do que o atualmente atingido. Desenhava-se, pois, uma disjuntiva histórica, ao longo da segunda metade do século XX, para os países da Periferia:

... somente uma parcela minoritária da humanidade pode alcançar a homogeneidade social ao nível da abundância. A grande maioria dos povos terá de escolher entre a homogeneidade em níveis modestos de consumo e um dualismo social de grau maior ou menor. Isso não significa que a pobreza seja sempre do mesmo tipo. (...) é possível satisfazer as necessidades básicas da população a partir de um nível de renda *per capita* comparativamente baixo. A miséria absoluta e a indigência não se apresentarão necessariamente nos países de mais baixos níveis de renda *per capita*, e sim naqueles em que forem mais acentuadas as disparidades sociais e regionais (*idem*:13).

As dificuldades do caso brasileiro para que se privilegiasse o favorecimento da opção de maior homogeneização social, em uma época em que os fluxos internacionais voltavam à região e as autoridades eram pressionadas à liberalização cambial e à abertura econômica, eram discutidas no primeiro ensaio do livro mais influente de Furtado nos anos 90, *Brasil: A Construção Interrompida* (1992). Em uma perspectiva histórica de longa duração, o pensador fez uma comparação entre os padrões de desenvolvimento,

assim como fizera Fajnzylber no final dos anos 80. Duas estratégias foram desenhadas como possíveis para a elevação da produtividade em um determinado conjunto industrial nos países subdesenvolvidos. Nos países de menor população, os critérios microeconômicos jogavam papel fundamental (a introdução de progresso técnico baseava-se na adoção de processos produtivos que maximizavam o excedente por mão-de-obra utilizada), e o acesso aos mercados externos era indispensável fator de expansão da demanda e da rentabilidade do capital, o que impulsionava a integração produtiva e comercial. Já nos países periféricos de maior potencial de mercado interno, a elevação da produtividade estava ligada à utilização racional das divisas (direcionadas à industrialização e, portanto, ao aumento da oferta) e à elevação do nível de emprego (garantia de demanda). O aumento do custo em divisas e a cartelização foram os principais obstáculos a esse processo, que emperrou na crise de endividamento vivida pelo país nos anos 80.

A saída da crise, pela eliminação de alternativas ao modelo de abertura econômica, fatalmente levaria à destruição da indústria local e de inúmeros empregos. A organização produtiva moldada para a busca de mercados no exterior desfazia o consenso em torno do crescimento do mercado interno, e as restrições à circulação do trabalho apareciam como alternativa sedutora para o combate à pobreza (erigindo “ilhas” de qualificação nos espaços infranacionais de melhor inserção mundial). Tal redefinição das prioridades do sistema de produção, vigente desde o final da década de 70, exacerbava a liderança das ET (dado o predomínio do comércio intrafirma) e impunha o ritmo lento da criação de emprego (aumento do “desemprego tecnológico”), na busca por mercados onde se impõe o critério microeconômico.

O baixo dinamismo que se cria nesse modelo acirra o corporativismo, e posições conservadoras se generalizam na classe capitalista e na operária. Favorecem-se, pois, as mencionadas saídas políticas que visam isolar os “bolsões de miséria” e, no caso brasileiro, se refletem em disputas entre regiões com distintos graus de desenvolvimento. As divergências, suplantadas pela hegemonia política paulista e mineira no período do café e pelo dinamismo do mercado interno desde 1930, não podiam ser contornadas num ambiente de contração econômica (que se desenhava desde meados da década de 70). O enfraquecimento do Estado Nacional e a anteriormente citada destruição do consenso em torno do crescimento projetam, desse modo, um futuro sombrio para a integridade territorial do país.

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (Furtado, 1992: 35).

Sendo assim, os textos de Furtado, do início dos anos 90, eram um claro recado a diagnósticos fundamentalmente preocupados com a integração produtiva e o acesso a mercados externos: o problema brasileiro passava ao largo dessa simplificação.

2. Medidas Defendidas: Abertura, Integração Regional e Políticas de Oferta

Nos anos 90, a CEPAL avançou na direção da aceitação da abertura das economias latino-americanas como um imperativo histórico. Todavia o esforço da Instituição fez-se no sentido de elaborar uma estratégia que contemplasse um espaço para proteger políticas, que, do ponto de vista defendido nos documentos oficiais, promoveriam a elevação da competitividade internacional. A agenda da Instituição foi consolidada no já citado documento *Transformación productiva con equidad*, de 1990, que colocava como linhas gerais de ação duas bandeiras tradicionalmente ligadas ao pensamento estruturalista anterior: o aumento da incorporação do progresso técnico e a melhoria da distribuição de seus frutos.

A despeito da permanência dos objetivos citados, a estratégia traçada se modifica e passa a contemplar uma série de medidas de política econômica diferentes das já aventadas em nossos capítulos anteriores (CEPAL, 1990: 16-19):

- a) simplificação dos impostos, que viabilizaria aumento da arrecadação e elevação da poupança pública;
- b) política comercial marcada por uma abertura graduada em função da disponibilidade de divisas da economia;
- c) política cambial de taxas fixas e desvalorizadas, com vistas à equalização de “substituição de importações” e promoção de exportações;
- d) estímulo ao contato entre produtores e consumidores de alta tecnologia, de maneira a concretizar uma política tecnológica para a formação de um “núcleo endógeno de inovações”;
- e) ênfase na política educacional como instrumento de adequação da formação da mão-de-obra especializada, de acordo com as necessidades do setor industrial;
- f) política industrial com foco exclusivo no fomento à inovação e setores correlatos;

- g) focalização como princípio das políticas distributivas e sociais, para poupar recursos disponíveis para as políticas ligadas à inovação;
- h) fortalecimento da iniciativa privada no setor de infra-estrutura, tradicionalmente ligado às estatais, para elevação da eficiência e dos investimentos;
- i) estímulo ao mercado de capitais e às novas formas de intermediação financeira direcionada aos investimentos voltados à competição internacional.

Princípios agora claramente liberais marcavam a relação entre Estado e Mercado, na nova estratégia proposta pelo documento coordenado por Fajnzylber⁵¹:

Entre esos principios se destacan la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación (idem: 19 – Grifos nossos).

A integração econômica era citada como principal instrumento de barganha para a atração de fluxos de capitais à região, em especial o IDE. Outro dos fatores promissores da integração latino-americana foi o aumento da concorrência no nível regional (*idem, ibidem*). Essas teses foram detalhadas no texto *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (1994):

La integración también puede generar beneficios importantes al influir en las expectativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales (CEPAL, 1994: 9).

2.1 Furtado e As Estratégias de Superação do Subdesenvolvimento

No já citado artigo *Subdesenvolvimento Revisitado* (1992), em mais elevado grau de abstração, Furtado observava a experiência asiática (especialmente no Japão, China, Coreia do Sul e Taiwan) e deduzia tarefas de uma economia capitalista para a superação de várias características do subdesenvolvimento, que poderiam ser adaptadas ao caso brasileiro:

As experiências referidas nos ensinam que a homogeneização social é condição necessária, mas não suficiente para alcançar a superação do subdesenvolvimento. Segunda condição necessária é a criação de um sistema produtivo eficaz dotado de autonomia tecnológica, o que requer: (a) descentralização de decisões que somente os mercados asseguram; (b) ação orientadora do Estado dentro de uma estratégia adrede

⁵¹ Embora centremos nossa análise nesse documento, outras fontes na mesma linha podem ser citadas, de matizes muito próximos. São exemplos: o livro organizado por Osvaldo Sunkel *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (1991), a entrevista de Fernando Fajnzylber publicada na *Revista de la CEPAL* n. 52, abril de 1994 (pp. 207-210) e o artigo de Lahera, Ottone & Rosales Una síntesis de la propuesta de la CEPAL na *Revista de la CEPAL* n. 55, abril de 1995 (pp. 7-26).

concebida; e (c) exposição à concorrência internacional. Também aprendemos que para vencer a barreira do subdesenvolvimento não se necessita alcançar os altos níveis de renda por pessoa dos atuais países desenvolvidos (15).

Embora tivesse objetivos não muito diferentes dos declarados pela CEPAL na fase neo-estruturalista, o pensador brasileiro se distanciava radicalmente das visões que acreditavam na ampliação da inserção exportadora como principal meio de superação do subdesenvolvimento:

Vamos admitir que daqui para o futuro o Brasil siga uma política deliberada de orientação dos investimentos industriais para aumentar sua participação no comércio internacional. É verdade que não seria mais fácil imaginar subsídios mais generosos do que os que atualmente se praticam, sendo mesmo difícil admitir que eles possam ser mantidos em sua integralidade, permanecendo o Brasil como membro do GATT [atual OMC]. Ora, uma tal orientação beneficia necessariamente as indústrias de tecnologia mais avançadas, portanto mais intensivas em capital, dado que as vantagens comparativas, fundadas na mão-de-obra barata, não dão acesso às correntes mais dinâmicas do comércio internacional. Por outro lado, o Brasil deverá abrir o seu mercado às importações – do contrário, os produtos brasileiros encontrariam barreiras no exterior – e muitas das indústrias atualmente protegidas, e que são grandes absorvedoras de mão-de-obra, entrariam em declínio. Tanto a concentração de investimentos em setores de tecnologia de vanguarda para a exportação, como o sucateamento de equipamentos obsoletos pelos padrões internacionais podem ser vistos como contribuições ao aumento da produtividade média do setor industrial e da economia como um todo. Nem por isso deixarão de ter reflexos fortemente negativos no nível de emprego. Portanto, também contribuirão para concentrar a renda, ou seja, para acentuar os traços estruturais do subdesenvolvimento (11).

Em outro artigo, *A Superação do Subdesenvolvimento* (1994), o economista em questão destacava a linha de ação preferencial para combinar capitalismo, intervenção estatal e democracia no país, frente ao quadro de intensificação da concorrência e de crescimento do volume dos fluxos internacionais, em um país de dimensões continentais como o Brasil:

[Uma] forma de tentar a superação do subdesenvolvimento tem sido privilegiar a satisfação de um conjunto de necessidades que uma comunidade considera prioritárias, ainda que definidas com imprecisão. Parte-se da evidência que a penetração tardia da civilização industrial conduz a formas de organização social que excluem dos benefícios da acumulação frações consideráveis da população, senão a ampla maioria desta. A solução desse problema é de natureza política e exige que parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação, etc. Não é esse um problema exclusivo dos países de desenvolvimento retardado, mas é nestes que se apresenta com indisfarçável gravidade. (...) Várias são as formas imagináveis para alcançar esse objetivo: desde reformas de estrutura, como a reorganização do setor agrário, visando à efetiva elevação do salário básico, até a indústria de medidas fiscais capazes de assegurar a redução dos gastos de consumo dos grupos de altas rendas, sem acarretar efeitos negativos no montante de sua poupança (40).

As dificuldades enumeradas pelo autor situavam-se, no plano interno, nas posições políticas tanto no nível da classe capitalista vinculada aos setores de modernização dos padrões de consumo quanto no da trabalhadora, empregada por aquela. No plano externo, as ET seriam as principais adversárias, evidentes que são os altos custos de investimento requeridos pela reordenação do sistema produtivo rumo aos setores prioritários, a fim de prover as demandas reconhecidas como indispensáveis.

3. O Novo Tipo de IDE e Suas Prováveis Vantagens

No documento de 1990, a CEPAL avaliava a necessidade de resolução dos problemas externos, que a região como um todo enfrentava durante a década de 1980, e colocava como crucial a resolução de três obstáculos: o grau de abertura (baixo) das economias da região, o montante (alto) de endividamento a ser negociado com os credores internacionais e o acesso (baixo) ao conhecimento e à tecnologia. A superação de tais problemas era fundamental para a elevação da competitividade da oferta nos países latino-americanos (CEPAL, 1990: 13). No último ponto, especificamente, advogava-se o papel insubstituível dos fluxos de IDE:

... las inversiones extranjeras pueden, al parecer, cumplir un papel más dinámico de adición en las inversiones y de favorecimiento de la innovación tecnológica si corresponden efectivamente a nuevas inversiones y no a la mera compra de activos o de empresas existentes... (*idem*: 47)

Nesse primeiro documento de consolidação de idéias da corrente neo-estruturalista, o IDE que veio a ser conhecido na literatura como do tipo *greenfield* – ou seja, ligado à formação bruta de capital fixo (FBCF) – passava a ser visto como essencial para a transformação produtiva das economias latino-americanas, rumo aos novos paradigmas introduzidos pelas revoluções tecnológicas e organizacionais ligadas ao setor de microeletrônica e ao “toyotismo”.⁵² Esperava-se, contudo, um novo tipo de IDE, diferente dos fluxos recebidos anteriormente pela Periferia do capitalismo na América Latina, ligado aos ganhos de eficiência, ou seja, buscando vantagens ligadas à capacitação do trabalho e produtividade do capital logradas pelas economias – dessa forma, com efeitos adicionais ao da mera FBCF.

Esse IDE seria fruto de uma verdadeira “nova divisão internacional do trabalho”, correspondente a novas formas organizacionais das ET, que, numa posição fortalecida, passavam a decidir a segmentação de suas cadeias de produção de acordo com

⁵² Sobre a dita terceira revolução industrial, ver Coutinho, L. (1992) A Terceira Revolução Industrial *in* *Economia e Sociedade*, n.1.

vantagens locacionais de países hospedeiros. Em outros termos, os padrões de especialização industrial de países-sede de filiais das ET passam a ser definidos pela estratégia de reorganização interna dos conglomerados. Origina-se, então, uma nova ordem industrial que reflete uma divisão de tarefas dentro das ET. Aos países periféricos não restava alternativa, senão desenvolver diferenciais que atraíssem os melhores investimentos, é dizer: atrair elos da cadeia de alto valor agregado e de grande complexidade tecnológica, através de políticas educacionais e industriais eficientes⁵³. Consolidava-se um novo momento, em que as ET selecionavam seus destinos e se encontravam em posição de escolher os países eleitos para a recepção de suas atividades estratégicas, como haviam feito no Sudeste Asiático (Mortimore, 1993).

Los países en desarrollo se hallan en una situación difícil porque hoy las empresas transnacionales pueden escoger entre ellos. Disminuido así su poder de negociación, los factores que afectan la competitividad internacional relativa de una industria nacional se vuelven elementos decisivos para que esos países se incorporen al nuevo orden industrial internacional.

Dentro de este nuevo orden, el origen y la forma de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología, hoy como en el pasado, influyen considerablemente en las probabilidades de éxito de los países en desarrollo (*idem*: 64)

Um dos estratagemas para atração de novos investimentos seria a integração latino-americana, velha bandeira do estruturalismo. A grande novidade do tema é sua relação com o IDE: a integração econômica passa a ser justificada para a atração do novo tipo de inversão estrangeira, que busca eficiência e transfere tecnologias desconhecidas da indústria latino-americana. As ET iniciariam um processo de descentralização de suas atividades, em especial as ligadas à produção tecnológica, e passariam a exigir a integração como requisito de instalação dessas atividades, que se beneficiam de economias de escala.

Na obra “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*” (1994), as análises avançavam e incluíam o IDE vinculado às compras de ativos pelas ET (as famigeradas fusões e aquisições), proporcionados pela privatização de serviços públicos nas economias latino-americanas, como altamente benéfico, por reduzir custos e retirar eventuais gargalos ao processo de inovação. Destarte, incluía-se também a possibilidade

⁵³ Esse debate é claramente influenciado pelo notável economista John Dunning, que consolidou seu arcabouço teórico em várias obras, entre as quais *Explaining international production* (1988). O debate sobre uma nova ordem industrial se consolida dentro da CEPAL, entre outros, devido a Michael Mortimore, que pode ser conferido em El nuevo orden industrial internacional in *Revista de la CEPAL* n. 48, dezembro de 1992 (pp. 41-64). O papel da política educacional como fator de competitividade é tratado por Fernando Fajnzylber no texto *Educación y conocimiento – Eje de la transformación productiva con equidad* (1992) e foi trabalhado, desde então, por inúmeras publicações oficiais da Instituição.

de que a integração econômica viabilizasse a atração de investimentos ligados aos serviços, especialmente pela ampliação do mercado consumidor.

En general, las normas gubernamentales, la magnitud del mercado, las similitudes culturales y la existencia de empresas ya establecidas son los principales factores determinantes de la inversión extranjera en servicios. Por consiguiente, cabría esperar que ante el proceso de desreglamentación o de privatización en curso, que también contribuye a ampliar el mercado y permite aprovechar las afinidades culturales, se produzca un aumento o una racionalización de la inversión extranjera en el sector servicios, cada vez más en función de una cobertura regional y no solo nacional (CEPAL, 1994: 46).

4. A Desregulamentação Brasileira: O Movimento do IDE no Período 1990-2002

Do ponto de vista político, o último decênio do século XX foi uma época de retorno das eleições presidenciais no Brasil. Na economia, os anos noventa foram marcados por: a) retorno dos fluxos de capital estrangeiro (nos quais se destacaram o IDE e os investimentos de porta-fólio); b) redução do papel empresarial do Estado na economia (viabilizada pelas privatizações de grande parte dos setores de infra-estrutura); e c) estabilização de preços, através de um plano de âncora cambial, realizado a partir de 1994.

Tabela 01 - Resultados Macroeconômicos - Brasil (1990-2002)

	1990	1991	1992	1993	
PIB	-4,3	1,0	-0,5	4,9	
Desemprego aberto regiões metropolitanas (IBGE)	4,7	5,2	6,1	5,7	
Desemprego região metropolitana de SP (DIEESE)	10,0	11,6	14,9	14,7	
Inflação (IPCA)	1621,0	472,7	1119,1	2477,1	
Investimento	20,7	18,1	18,4	19,3	
Produção Industrial	-19,9	-3,5	6,9	14,7	
	1994	1995	1996	1997	1998
PIB	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1
Desemprego aberto regiões metropolitanas (IBGE)	5,4	5,0	5,8	6,1	8,3
Desemprego região metropolitana de SP (DIEESE)	14,3	13,2	15,0	15,7	18,2
Inflação (IPCA)	916,5	22,4	9,6	5,2	1,7
Investimento	20,7	20,5	19,3	19,9	19,7
Produção Industrial	0,5	-4,5	-2,0	5,2	-1,4
	1999	2000	2001	2002	
PIB	0,8	4,4	1,3	1,9	
Desemprego aberto regiões metropolitanas (IBGE)	8,3	7,8	6,8	7,9	
Desemprego região metropolitana de SP (DIEESE)	19,3	17,7	17,5	19,0	
Inflação (IPCA)	8,9	6,0	7,7	12,5	
Investimento	18,9	19,3	19,5	18,3	
Produção Industrial	3,2	9,7	1,3	5,6	

Fonte: IPEADATA, a partir de dados do IBGE e do DIEESE

O resultado em termos de crescimento foi pífio: alternaram-se longos períodos de recessão com curtos períodos de recuperação. Entra-se no século XXI com patamares de desemprego nunca vistos e com a indústria em crise (conforme a Tabela 01). A redefinição do papel do Estado na economia brasileira se deu de maneira significativa: o processo de desregulamentação foi tardio, quando se compara aos acontecimentos no Centro (início dos anos 80) e mesmo na Periferia Latino-Americana (segunda metade dos anos 80). Contudo é inegável que foi profundo. As marcas podem ser medidas, do ponto de vista fiscal, pela redução do déficit público e pela ampliação da dívida pública, como demonstra a Tabela 02 (abaixo). Assim podemos assinalar razões para o pífio desempenho da produção industrial e para a estagnação da taxa de investimento, já que o gasto público se contraiu e os juros intensificaram o processo de atração dos capitais para a valorização na circulação financeira.

Tabela 02

Brasil - Resultados do Setor Público													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Primário	-4,7	-2,7	-1,6	-2,2	-5,6	-0,3	0,1	1,0	0,0	-3,2	-3,5	-3,6	-3,9
Operacional	-1,3	0,2	1,7	0,8	-1,6	5,0	3,4	4,3	7,4	3,4	1,2	1,4	0,0
Nominal	30,2	26,8	45,8	64,8	27,0	7,3	5,9	6,1	7,9	10,0	4,5	5,2	10,3

Fonte: IPEAData, a partir de dados do BACEN - **Percentual do PIB**

Dispêndios do Setor Público com Pagamentos de Juros da Dívida Pública Total												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Juros Nominais	29,5	47,3	67,0	32,6	7,5	5,8	5,2	8,0	13,2	8,0	8,8	14,2
Juros Reais	2,9	3,3	3,0	4,1	5,3	3,3	3,4	7,4	6,6	4,6	5,0	3,9

Fonte: IPEAData, a partir de dados do BACEN - **Percentual do PIB**

Dívida Interna Líquida												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(%PIB)	14,1	17,4	17,5	21,6	25,2	29,3	30,0	35,5	39,0	39,7	42,2	42,7

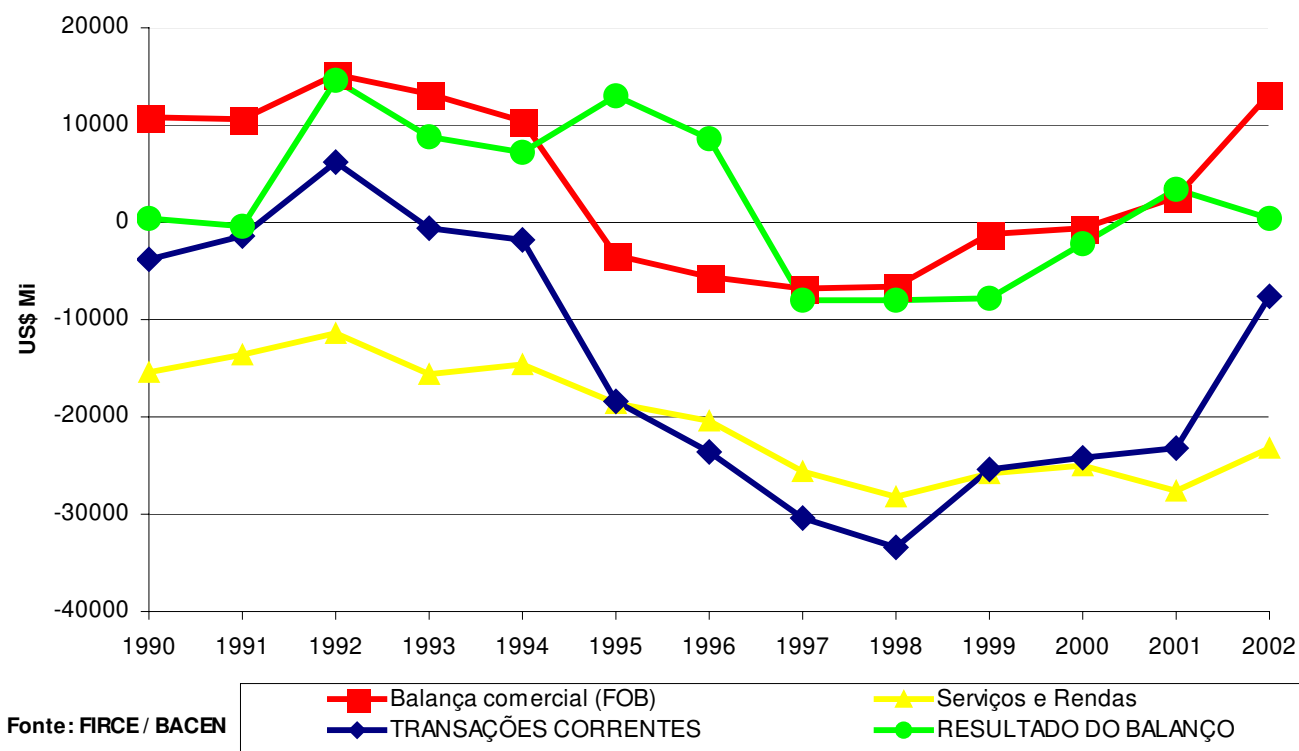
Fonte: IPEAData, a partir de dados do BACEN

Do ponto de vista externo, de 1990 a 1993, quando a desregulamentação avançou pouco, viveram-se anos de instabilidade política e recessão econômica, que acabaram por prolongar o típico padrão dos anos 80: saldos comerciais à custa de contração econômica. No entanto, entre 1994 e 1998, logrou-se êxito no combate à inflação com a conjugação de duas “aberturas”: a comercial e a financeira. A primeira possibilitou o aumento da concorrência, e a segunda obteve êxito em assegurar uma maior absorção

de fluxos, num contexto de abundância de liquidez internacional, criado pela deflação de ativos no Centro e pela subsequente onda de especulação nos mercados de capitais⁵⁴.

A elevação dos juros (fundamental, nessa estratégia, para criar um diferencial de rentabilidade dos ativos financeiros internos atrativo a investidores estrangeiros) e a conseqüente apreciação do câmbio (juntamente com uma elevação de consumo e certa elevação – em termos absolutos – dos investimentos) acarretaram, nas contas externas, os resultados observados no Gráfico I:

Gráfico I - Balanço de Pagamentos - Contas Seleccionadas



⁵⁴ Essa argumentação está baseada em Carneiro (2002), assim como em Belluzzo & Almeida (2002).

O fim do ano de 1998 se deu em meio a uma crise cambial de proporções, prontamente socorrida por um acordo com o FMI. Após 1999, com a implementação do regime de metas de inflação, o aperto fiscal se intensificou e superávits primários foram gerados, como atestou a Tabela 02. A adoção de taxas de câmbio flutuantes e a recessão interna contribuíram para reverter a tendência ao estrangulamento externo, observada nos anos de câmbio fixo e valorizado. O gasto com juros se intensificou e a dívida pública interna entrou em trajetória de acelerado crescimento, pela ação de dois fatores: a parte atrelada ao dólar cresceu devido à maxidesvalorização de 1999 e os juros se elevaram para conter a fuga de capitais causada pela crise especulativa.

Tabela 3

Brasil - Transações Correntes no Pós-Real									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportações	43545	46506	47747	52994	51140	48011	55086	58223	60362
Importações	-33079	-49972	-53346	-59747	-57714	-49210	-55783	-55572	-47240
Rem. de Lucros (Liq.)	-1923	-1818	-1295	-3845	-4673	-2832	-2173	-3438	-4034
Pagtos. de Juros (Liq.)	-6337	-7946	-8778	-9483	-11437	-14876	-14649	-14877	-13130

Fonte: BACEN - Dólares Correntes

Brasil - Transações Correntes no Pós-Real									
Juros	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Empr. Intercomp.	-2329	-344	-367	-586	-788	-832	-1066	-1201	-949
Carteira Renda Fixa	-358	-3199	-3188	-4188	-4891	-6427	-7402	-8097	-7256
Demais	-3651	-4403	-5223	-4710	-5758	-7617	-6181	-5579	-4925

Fonte: BACEN - Dólares Correntes

Brasil - Conta de Capitais no Pós-Real: Fluxos Selecionados (Resultados Líquidos)									
	1994*	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Conta de Capitais	8692	29095	33968	25800	29702	17319	19326	27052	8004
Investimento Direto	2150	4405	10792	18993	28856	28578	32779	22457	16590
Investimento Porta-fólio	54047	10372	22022	10908	18582	3542	8651	872	-4797
Empréstimos / Financ.	-33955	5493	3270	5879	4031	1342	-8774	5714	1031

Fonte: BACEN - Dólares Correntes

*ano da securitização da dívida nos moldes do Plano Brady

O grupo de dados assinalados na Tabela 03, entre outros aspectos, chama a atenção para o comportamento da conta de serviços e rendas, que passa a contribuir de maneira determinante para os vultosos déficits em transações correntes. Os pagamentos de juros, como se vê, têm um crescimento liderado, como se vê, pelos investimentos em renda fixa, nos quais se destacam os papéis de dívida pública. As ET entram diretamente na saída de recursos, através dos juros pagos pelos “empréstimos intercompanhias”, que

aumentam de forma expressiva após 1999, quando os juros reais se elevam para a Periferia. As remessas de lucros têm comportamento crescente, devido ao aumento de internacionalização da propriedade na indústria e nos serviços, dada a onda de “Fusões & Aquisições”, que está no fundo da explicação dos altos números de IDE. O processo de privatização dos serviços públicos (telecomunicações, bancos estaduais e distribuição de energia elétrica) contribuiu de maneira decisiva para tal ocorrência.

Gráfico II - Formas de IDE (1990-1993)

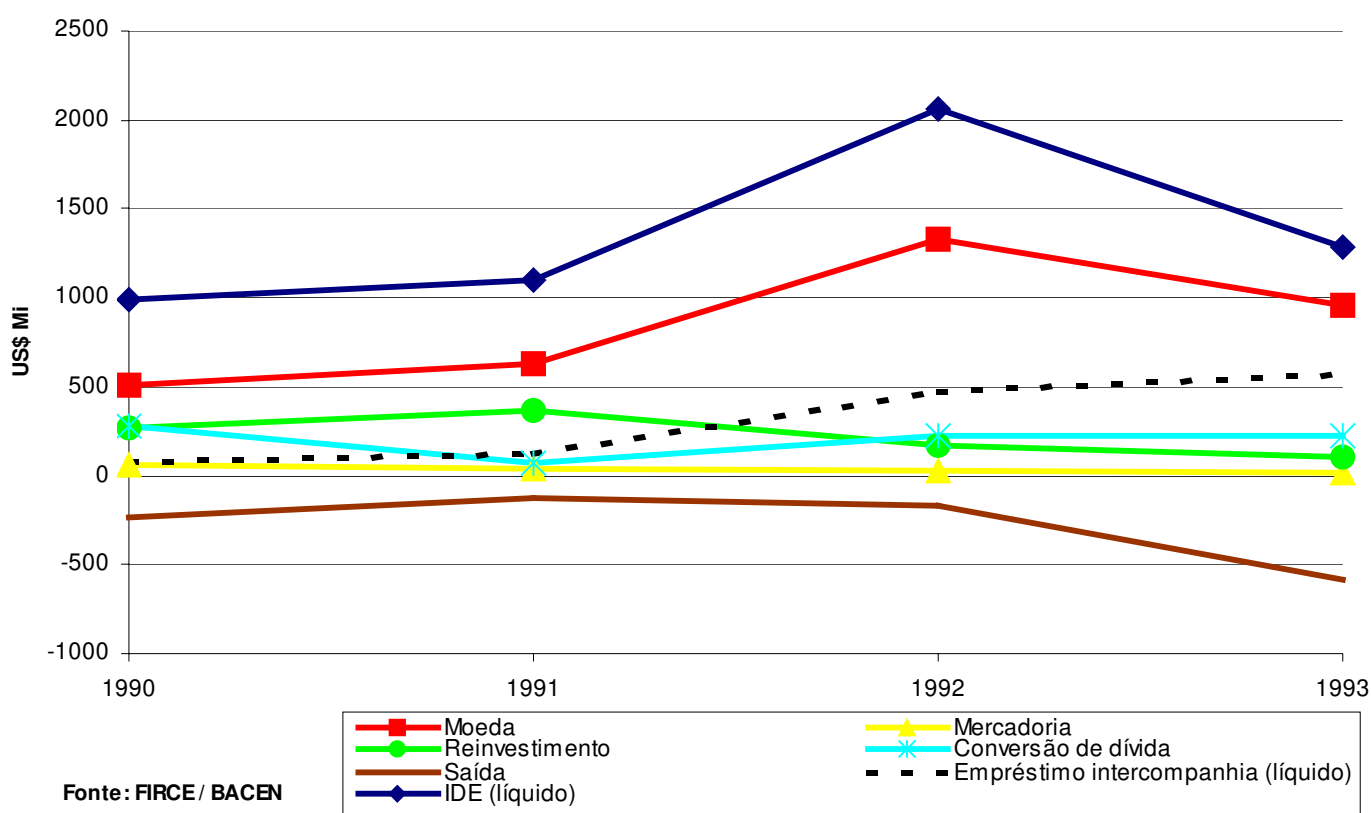
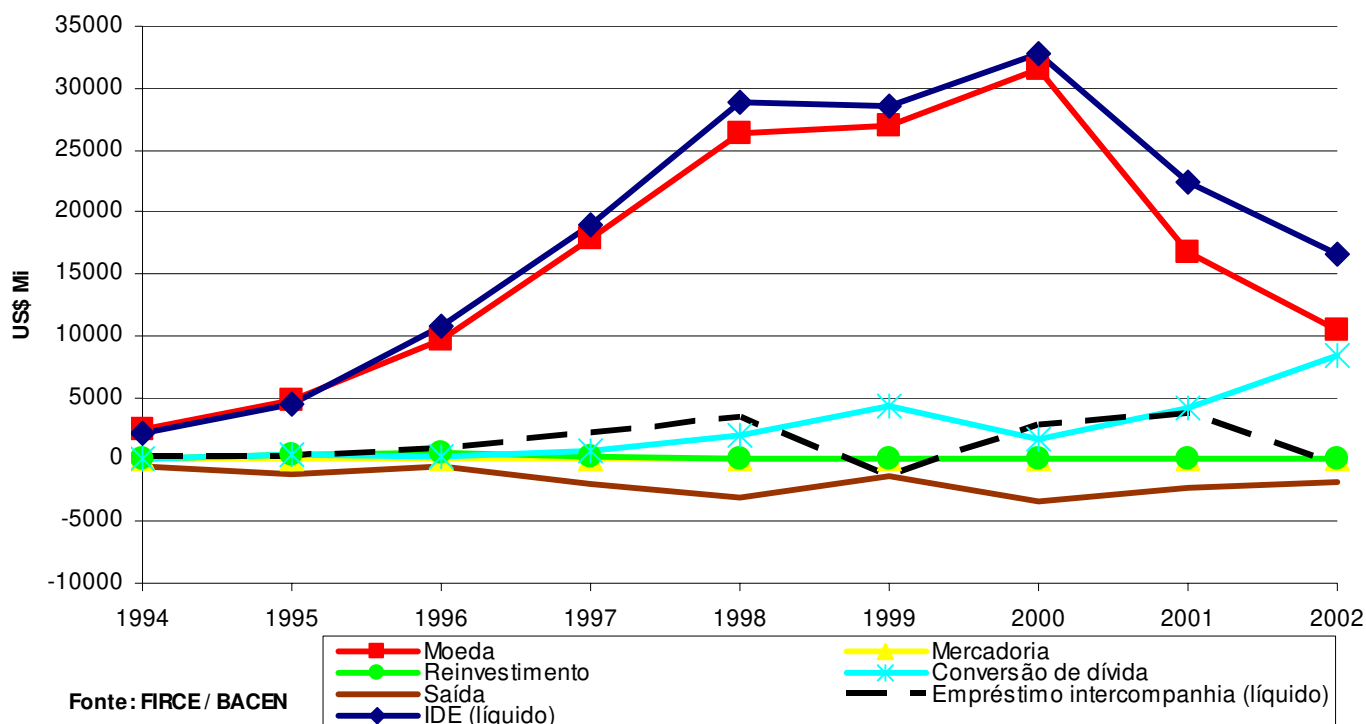


Gráfico III - Formas de IDE (1994-2002)

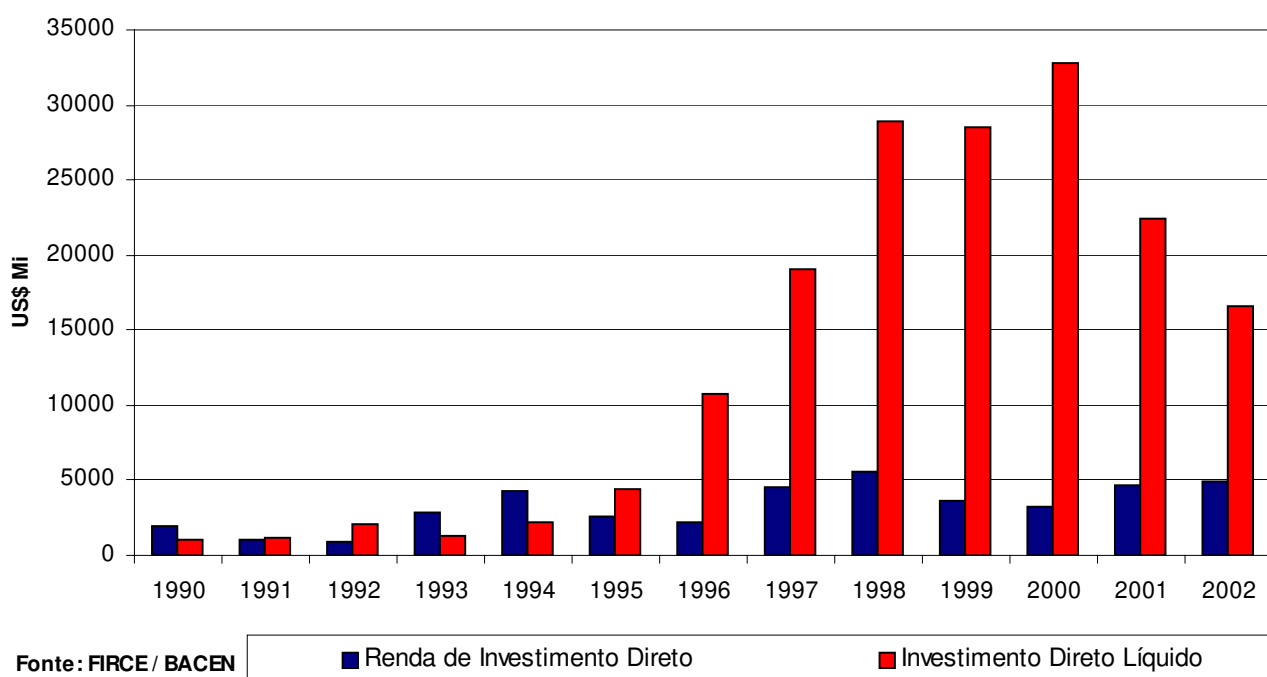


Os Gráficos II e III demonstram dois padrões distintos de IDE: pré e pós-desregulamentação financeira com privatizações. Entre 1990 e 1994, os fluxos de IDE foram baixos e responderam ao início do programa de privatizações (limitada ao setor produtivo), iniciado ainda no Governo Collor (1990-92). Durante o Governo Itamar, que se iniciou no final de 1992, as entradas de IDE cessaram. Já sob a presidência do ex-cepalino Fernando Henrique Cardoso, com a intensificação da conversibilidade da conta de capitais e com a privatização dos serviços públicos, há uma “bolha” de investimentos, que se sustenta até o ano 2000, quando há a venda de parte do setor elétrico. Após esse instante, o IDE passa a se sustentar pela conversão de recursos a serem enviados em empréstimos contraídos pelas filiais das ET junto às suas matrizes.

A atrelagem do IDE à venda de ativos públicos e privados corresponde ao último movimento de internacionalização da propriedade do capital observado na economia brasileira. A venda de estatais e a venda e/ou fechamento de empresas de capital privado nacional reflete, do ponto de vista da propriedade, a reestruturação das ET e o novo tipo de IDE. As cadeias produtivas se desmontam e o coeficiente de importações ligado aos

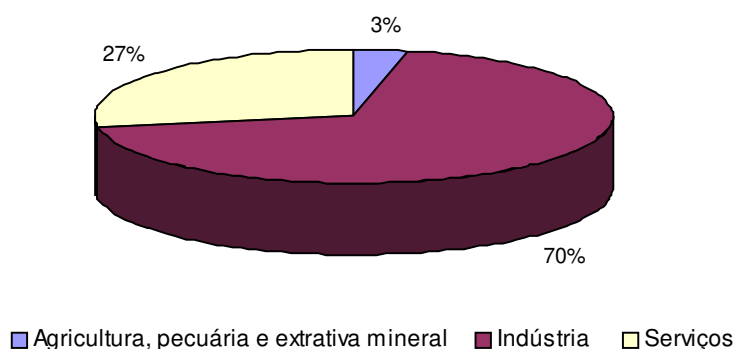
investimentos se eleva. O potencial de emprego do setor industrial diminui e o déficit em transações correntes se agrava.

Gráfico IV - IDE e Rendas Enviadas



O Gráfico IV demonstra que o interregno compreendido entre 1996 e 2000 se constitui como principal momento em que o IDE contribui de maneira decisiva para financiar o déficit em transações correntes. Entretanto, por estar ligado a um fato finito – as privatizações –, o arrefecimento desse fluxo é certo, se não houver recuperação da formação de capital nos setores adquiridos.

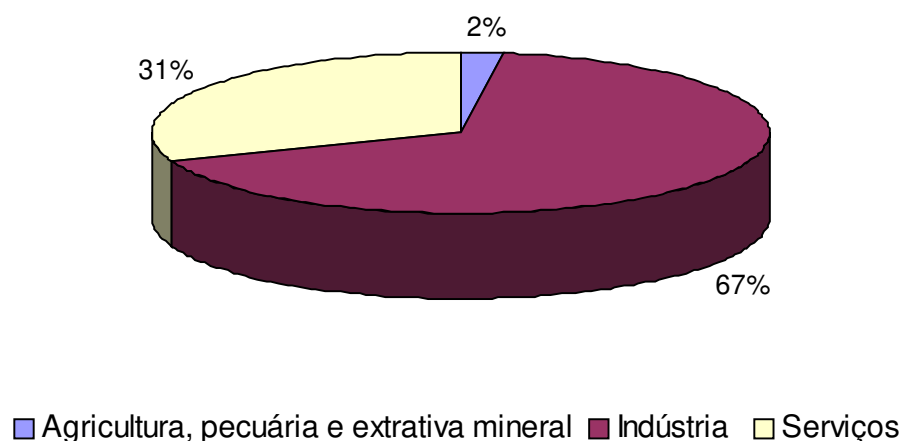
Gráfico V - 1990: Estoque de IDE - Fonte BACEN



O Gráfico V exemplifica a distribuição do estoque de IDE na economia brasileira no final dos anos 80, antes da intensificação da desregulamentação financeira, da liberalização cambial e do processo de privatização empreendido nos governos de Collor e Cardoso. A primazia do setor industrial na recepção dos investimentos das ET refletia as suas posições nos setores mais dinâmicos na geração de emprego e de renda.

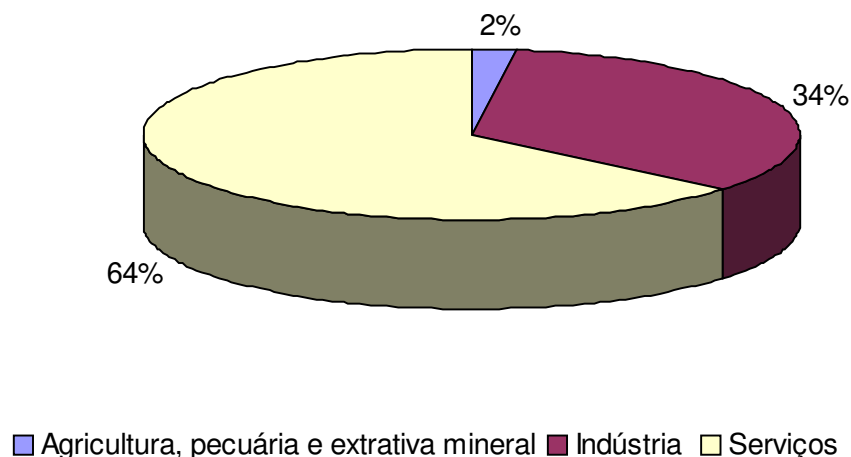
Essa situação se altera de maneira radical no decênio dos 90 do século passado. As ET intensificam, como se mostrou, suas atividades na região e se dirigem ao setor de serviços. Esse setor se caracteriza pela produção de bens não-cambiáveis no mercado internacional e pelas altas taxas de rentabilidade, uma vez que se trata ou de serviços de utilidade pública (demanda relativamente garantida) ou de serviços financeiros (beneficiados pelas altas taxas de juros e *spread* elevado, dada a oligopolização que caracteriza tais atividades). Ademais, a racionalização levada a cabo pós-aquisição desses ativos acarretou investimentos em modernização e, portanto, importações. A este último efeito somam-se as importações provenientes da redefinição das estratégias das ET nos ramos produtivos.⁵⁵ O resultado é um efeito deletério, já demonstrado na Tabela 3, que atinge o Balanço de Pagamentos nas Contas de Comércio e de Serviços. Os Gráficos VI e VII exemplificam a mudança setorial do IDE que contribui para tais resultados.

Gráfico VI
1995: Estoque de IDE - Fonte: Censo de Capitais



⁵⁵ Sobre este último ponto, ver Laplane & Sarti (1997, 1998 e 2001) e Gonçalves (1999 e 2002).

Gráfico VII
2000: Estoque de IDE - Fonte: Censo de Capitais



5. O Otimismo Neo-Estruturalista

Diante dos diferentes impactos e da heterogeneidade de resultados no mundo e na Periferia latino-americana dos processos de desregulamentação econômica e das diferenças inter-regionais de nações como o México e o Brasil, agravadas pelo novo marco institucional dos anos 90, a CEPAL avança para a fase de avaliações.

As explicações para os comportamentos dos fluxos de capitais têm duas premissas básicas: a) a globalização é vista como um fenômeno produtivo⁵⁶, que tem no aumento do IDE e do comércio seus pilares⁵⁷ e b) as “janelas de oportunidades” virtuosas desse processo estão ligadas à maximização das reformas estruturais (liberalizantes), com políticas industriais e educacionais com foco na atração do IDE que busca eficiência (destaque para economias que eliminaram práticas protecionistas, reduziram custos de transação, elevaram a qualificação do trabalho e permitiram estratégias de participação em mercados globais pelo favorecimento à inovação).

⁵⁶ “La globalización se puede entender como una tendencia hacia un mercado universal único y en gran parte es el resultado de fuerzas microeconómicas originadas pela revolución tecnológica en curso. En industrias globales dominadas por las empresas transnacionales, la reducción de los costos del manejo de la información y de transporte ha hecho rentable realizar esfuerzos de producción, comercialización e investigación y desarrollo a escala mundial” Michael Mortimore, Sebastián Vergara & Jorge Katz *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Directa (IED) en América Latina*, 2001, p. 11.

⁵⁷ “Durante los últimos años, la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones han constituido dos piedras angulares del proceso de globalización. La creciente integración mundial ha otorgado un gran impulso a los flujos de IED y, por ende, a la presencia de las empresas transnacionales en la economía. Los patrones comerciales en desarrollo, y en particular para materializar exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales. El comercio internacional en los últimos años se ha ido focalizando en las exportaciones de manufacturas, y de manera especial en aquellas con mediano y alto contenido tecnológico” (*Idem*:7).

Outra idéia chave da Instituição para a análise dos impactos da globalização é a defendida na maioria dos textos de Michael Mortimore⁵⁸, de que os casos de sucesso estão vinculados à inserção de economias ou regiões infranacionais nos Sistemas Internacionais de Produção Integrada (SIPI) – a já citada nova divisão internacional do trabalho, decorrente da descentralização de atividades das ET. Assim sendo, as principais corporações de ação transnacional sentiram-se inclinadas a diversificar atividades de administração, de produção e de pesquisa & desenvolvimento em economias que sinalizaram corretamente a função do IDE em seus projetos nacionais. A inserção comercial de cada país, dessa forma, depende do tipo de IDE recebido, que, por sua vez, reponde às políticas realizadas para sua atração.

Destarte, as análises de pesquisadores formalmente vinculados à CEPAL passam a advogar a necessidade de políticas relativas ao IDE. Essas políticas serviriam para dar suporte aos esquemas de abertura econômica na região. As políticas devem ser entendidas como estímulos, na linha amigável ao mercado, que têm por objetivo indicar aos agentes passivos da política (as ET) as demandas das regiões hospedeiras. Em outros termos, trata-se de tentar interferir na estratégia das ET através de subsídios e incentivos de caráter temporário, isto é, não-frívolos como diria, nos anos 80, Fernando Fajnzylber. É dizer: incentivos temporários que estimulem a pesquisa & desenvolvimento de produtos e processos em solo latino-americano, para a elevação dos saldos comerciais. Nas palavras de um pesquisador dos anos 90:

Una política nacional en esta esfera [do IDE] debe conjugarse con el esquema general de liberalización y apertura y puede contribuir, si se acompaña de una buena gestión monetaria, al manejo de las tendencias a la apreciación del tipo de cambio. Con respecto al tratamiento de la IED, se observa en la mayoría de las economías de la región la ausencia de políticas selectivas tendientes a influir en la configuración de la estructura productiva en lo que respecta a distribución espacial, composición sectorial, contenido tecnológico, orientación hacia fuera y otros propósitos de desarrollo productivo, con excepción de las medidas vinculadas a la creación de zonas de procesamiento de exportaciones (Vera-Vassalo, 1996: 147).

De um lado, as políticas atrairiam o IDE e, de outro, o ambiente competitivo e de liquidez abundante, permitido pelas aberturas, acarretaria a constante reinversão nas economias latino-americanas. Tal estratégia incitaria os investimentos a não se ligarem apenas à racionalização dos sistemas produtivos, com elevação da formação bruta de capital. Os casos de fracasso – em termos de crescimento e inserção exportadora – se

⁵⁸ Ver textos citados ao longo do capítulo.

deviam, segundo os adeptos do paradigma neo-estruturalista, à ausência de políticas específicas de incentivos à produção tecnológica⁵⁹.

A primeira avaliação oficial cepalina do caso brasileiro se deu em *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 1998* (1998). Um tom de otimismo regeu o relatório. O MERCOSUL era visto como um exemplo de acerto de nossa experiência, pois havia originado um volume significativo de inversões na atividade produtiva, que traduziam a busca das ET por fatias do mercado brasileiro e das demais economias participantes, em trajetória crescente devido à estabilização de preços (*op. cit.* 161).

Os aspectos positivos do vigoroso aporte de IDE observado entre 1994 e 1997 na economia brasileira eram os seguintes: a modernização – que significava incorporação de processos produtivos intensivos em tecnologia –, a conseqüente elevação da produtividade – que se traduzia em ganhos de competitividade – e o acesso a mercados – ainda que concentrados na América Latina. Apontava-se a internacionalização ocorrida nos anos 90 no Brasil como promissora, já que o IDE entrava num ambiente de menores barreiras e, dessa forma, de maior competitividade, com possíveis transbordamentos para o sistema produtivo (destaque para possíveis efeitos cumulativos da abertura comercial). Um último ponto, de suma importância, era a ampliação do comércio intrafirma, viabilizado por esses novos fluxos (*idem*: 167).

As preocupações do relatório residiam em dois aspectos: a) a vinculação dos fluxos às vendas de ativos, sobretudo os públicos, o que poderia caracterizar o *boom* como pontual e com poucas chances de ser sustentado; e b) os impactos na conta corrente, dada a destinação das inversões para os setores de não-transacionáveis (baixo saldo comercial e aumento das rendas enviadas). Acarretava-se, desse modo, uma tendência de deterioração das contas externas (baixa no volume de IDE com elevação do déficit em transações correntes) (*idem*: 170). Esta tendência, todavia, poderia ser corrigida pelo desencadeamento de investimentos estimulados pela concorrência ativada pelas reformas.

⁵⁹ En América Latina (...) la reforma económica ha dado lugar a un dilema hamletiano para las filiales de ET: desinvertir hasta llegar a dejar de funcionar o, alternativamente, iniciar un proceso de cambios, vinculados a la desverticalización y a la especialización, con el propósito de seguir operando competitivamente. Esta segunda opción podía emprenderse de manera defensiva (racionalización), minimizando las inversiones y cortando los gastos en personal de manera a sobrevivir a la mayor competencia o, de manera ofensiva (reestructuración), invirtiendo y reorganizándose de forma a llegar a cumplir una función específica en el contexto del esquema de producción internacional de la casa matriz. Cabe, no obstante, señalar que este dilema microeconómico se produce en un escenario regional caracterizado mayormente por la pasividad de los gobiernos y la neutralidad de sus políticas (Vera-Vassalo, 1996:143).

Em *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Directa (IED) en América Latina* (2001) de Michael Mortimore, Sebastián Vergara & Jorge Katz, o caso brasileiro era criticado a partir da constatação de uma estratégia passiva com relação às aberturas, vale dizer, a ausência de políticas claras para atração de IDE vinculado à exportação de manufaturados de alto valor agregado teria sido uma falha do processo de desregulamentação. Desse modo, só houve uma parcial melhora na competitividade brasileira pela atração de ET interessadas em busca de recursos naturais – casos da indústria nos setores de petróleo e gás – e em busca do mercado nacional – caso da alimentação e do setor de serviços – e/ou regional, vale dizer, o MERCOSUL – caso da automobilística (19). Esses fatos explicavam os elevados déficits em conta comercial durante os anos 90 na economia brasileira.

Diante desse quadro, os autores alertavam:

Ahora bien, una estrategia pasiva de inversiones extranjeras directas puede no ser la más adecuada para promover la competitividad. Las empresas transnacionales pueden no invertir en un país determinado porque carecen de la información adecuada o porque el país tiene mala imagen. Así una promoción eficaz y la elección de los inversionistas adecuados pueden permitir a un país atraer inversiones extranjeras más cuantiosas y de mejor calidad (47).

E indicavam como caminho as experiências de Singapura, do Norte do México e da Irlanda, que se integraram nos SIPI através de explicitação de metas e regiões a serem alcançadas pelo IDE, com o uso de incentivos fiscais, baixos impostos de renda e definição de políticas críveis, com distanciamento das questões ideológicas (48-50). A despeito da importância do IDE, o documento retomava a preocupação de Fajnzylber de manutenção de pequenas e médias empresas de caráter nacional nos setores onde as economias de escala são irrelevantes e as ET demonstram pouco interesse, mas onde a aprendizagem tecnológica se desenrola (e, dessa maneira, facilitam-se efeitos de espalhamento de tecnologia e aumentos da complexidade das cadeias produtivas, através de ligações entre ET e empresas nacionais) (41-2).

Em *La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe* (2001), Mortimore & Wilson Peres reiteravam as potencialidades das correntes de IDE na região:

Se ha dado así una oportunidad a los países en desarrollo para incorporarse al mercado internacional, y una parte significativa de su éxito se relaciona con la difusión de los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI). Sin embargo, fueron pocos los países que sacaron partido a esos sistemas. Aprovechar las oportunidades del comercio internacional implica incorporarse a las estrategias de las empresas transnacionales que buscan eficiencia (39).

Ou seja, nessa perspectiva, o desenvolvimento viabiliza-se, exclusivamente, por meio do entrelaçamento entre as estratégias das ET que buscam eficiência⁶⁰ e, portanto, competitividade, e os projetos nacionais (reduzidos a planos de inserção internacional e especialização produtiva em nichos dinâmicos). As ET consolidam-se, na visão de especialistas da CEPAL, como motores insubstituíveis do crescimento e da transformação produtiva.

Em *Brasil en los años noventa: Una economía en transición* (2001), Renato Baumann destaca a negativa concentração do IDE no Brasil na modernização sem ampliação da capacidade produtiva, para defender novos passos de redefinição das funções do Estado. A flexibilização do mercado de trabalho, o incremento de transparência e agilidade no sistema judiciário e a “reforma política” (ou seja, desregulamentações adicionais e incrementos de credibilidade) são apontados como caminhos para a reversão do quadro e para a elevação da formação de capital.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2004 (2005) deu atenção específica ao caso brasileiro⁶¹ e continuou na mesma linha de proposições. O principal foco do texto acerca do recente processo de internacionalização produtiva da economia – comandado pela recepção de IDE e pela ampliação das ET – é o do reconhecimento de os resultados, em termos de competitividade, terem se demonstrado baixos, comparados às expectativas iniciais pré-abertura econômica. Na visão da Instituição, esse fato requer ajustes na política e nas instituições brasileiras (a despeito de estudos indicarem maiores taxas de inovação nas ET).

Três riscos são destacados para o IDE ligado à competitividade e à eficiência na economia brasileira, segundo a CEPAL: a) o risco regulatório, que exige um marco eficiente (leia-se: os investidores devem se sentir protegidos das ações inesperadas do Estado nos setores adquiridos durante a privatização); b) o risco de demanda (que requer estratégias de financiamento ao investimento em casos de recessão e mudança do perfil do consumidor, como na crise energética de 2001); e c) o risco cambial (as ET requerem previsibilidade do câmbio real para a medição da rentabilidade do capital, portanto, estabilidade da taxa nominal e inflação controlada).

A ocupação pelas ET dos setores privatizados é vista com distinção: i) no caso do setor elétrico se indica a falta de investimentos pós-aquisição à ausência de um marco regulatório; ii) o caso do setor de telecomunicações é visto com otimismo e exemplo de

⁶⁰ Livre tradução do termo *efficiency seeking* de John Dunning.

⁶¹ Ver o capítulo II do documento.

relativo sucesso das estratégias de redefinição do papel do Estado, se dotadas de preocupações com a concorrência e com a redução de custos de transação; e iii) o reconhecimento de que, no setor bancário, a entrada de IDE não acarretou queda das taxas de juros e, portanto, não contribuiu decisivamente para aumento da competitividade.

Com relação à inserção comercial brasileira, possibilitada pelo ciclo recente de IDE, a reversão do saldo comercial verificada a partir de 2002 demonstra, segundo a CEPAL, que, a despeito do predomínio do IDE de ET interessadas no mercado interno, há possibilidade de resposta exportadora, como demonstrou a experiência pós-crise energética e recessão de 2001. O IDE ligado à exportação seria imprescindível para a retomada do crescimento, por possibilitar o aumento conjunto de exportações e importações, devido à predominância do comércio intrafirma nas relações internacionais.

O otimismo cepalino se completa no ponto crucial da experiência recente de IDE no Brasil: a indústria automobilística local se transforma em laboratório de experiência para plantas flexíveis, lidera o processo de inovação em nichos de mercados e possui agressividade exportadora, o que dá indícios, segundo a Instituição, das virtuosidades do novo tipo de inversão estrangeira recebido nos anos 90. Duas condições, no entanto, são essenciais para a repetição do exemplo automobilístico em outros ramos, de acordo com essa interpretação: a) a parceria entre a iniciativa pública e a privada (PPP) é fator crucial para retomada de investimentos removedores de gargalos; e b) a exigência de instituições específicas, para a viabilização de projetos das ET conectados à capacitação tecnológica e à conquista de posições internacionais (a exemplo do que foi feito para as exportações, que contam com uma Agência Nacional).

5.1 A Destoante Posição de Furtado na Análise da Internacionalização Recente

Para o entendimento do último bastião do estruturalismo original da CEPAL, é indispensável o resgate de uma idéia básica do artigo-manifesto de Prebisch, carregado pela obra inteira de Furtado: o subdesenvolvimento é fruto da predominância da descentralização de decisões dos mercados sobre as deliberações do Estado Nacional (único meio de se impor uma lógica social favorável à integração das massas). É a partir dessa perspectiva que Furtado continua a sua análise do processo de globalização (avançado no Brasil pela desregulamentação deliberada empreendida pelas autoridades locais nos anos 90) e seus impactos.

De acordo com o pensador, na obra *O Capitalismo Global* (1998), “a globalização é acima de tudo um fenômeno financeiro, mas com projeções significativas nos sistemas

de produção” (75), que ocorre a favor do fortalecimento das ações das ET. Tais corporações consolidam sua posição hegemônica no planejamento da produção e do comércio e, assim, restringem os graus de liberdade do Estado para controlar as atividades das empresas em direção aos problemas sociais relevantes. O retorno da política aos cânones estreitos do liberalismo reflete, destarte, a consolidação de um capitalismo semelhante ao da Primeira Revolução Industrial, baseado no IDE e no comércio internacional:

Em suma (...) o sistema de poder dos Estados Nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa da participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independente das taxas de crescimento (*Idem*: 29).

A hegemonia dos mercados financeiros no processo de acumulação encontra, pois, terreno fértil para concentrar renda em escala mundial:

A distribuição da renda em escala mundial é determinada por operações de caráter virtual efetuadas na esfera financeira. Trata-se da manifestação mais clara dessa realidade que se está impondo e que cabe chamar de capitalismo global, matriz de um futuro poder mundial (*Idem*: 7).

Diante disso, a situação dos países subdesenvolvidos se agravava, especialmente dos países industrializados da Periferia, como o Brasil, moldados pela expansão do mercado interno, colocado em contração pelo processo de abertura comercial e financeira. A ampliação do desemprego causada pelo tipo de integração experimentado pelo país enfraquecia a capacidade de organização da classe trabalhadora, que foi essencial, nos países desenvolvidos, para dotar o Estado de objetivos sociais e viabilizar a homogeneização social e o desenvolvimento das forças produtivas, especialmente nas estratégias de crescimento voltadas aos mercados internos.

O risco de ingovernabilidade se inscreve como tendência, dada a política empreendida pelas autoridades brasileiras nos anos 90, que abre mão do controle dos fluxos financeiros e inviabiliza o manejo da política econômica para fins de geração de emprego.

Esse ponto reflete-se decisivamente na condução macroeconômica: o compromisso de manutenção do câmbio valorizado e a política de elevação de juros (conjugada à remoção dos controles de capitais) tornaram-se cruciais para garantir rentabilidade aos mercados financeiros e previsibilidade das remessas de lucros das ET. Estabelece-se, portanto, uma postura arriscada de gestão das contas externas, que

ameaça o controle da economia pelas autoridades governamentais. Nas palavras do autor:

No Brasil, a eficácia da ação do governo começa por sua capacidade de disciplinar as relações externas. Em meados dos anos 90, com o Plano Real, o governo brasileiro mais uma vez fundou a política de estabilização (de preços e câmbio) num crescente endividamento externo. Ora todas as grandes crises brasileiras se iniciaram por problemas cambiais. Resta, portanto, saber se o terreno perdido nessa área pode ser recuperado. Ou se já é algo impróprio falar de sistema econômico a respeito do Brasil (45).

Dessa forma, os riscos potenciais de desagregação social e territorial, ressaltados pelo autor desde fins dos anos 80, passam a ser intensificados pela adoção de políticas liberais na condução da economia do país. Em sua visão, apesar de alguns estímulos tecnológicos, as decisões políticas foram cruciais para determinar as aberturas que deram origem ao enorme déficit em transações correntes e elevaram de maneira ímpar o passivo externo (73-74).

Tal situação determina a necessidade de pressões sociais com vistas à reversão do fortalecimento dos mercados financeiros e das ET na economia brasileira e, desse modo, à eliminação dos efeitos desastrosos, sob o prisma social, da política econômica. A questão social (emprego e redução da desigualdade na distribuição da renda) se consolida como principal desafio da construção de um projeto nacional para o Brasil no início do século XXI, no pensamento de Furtado (76-80).

No entanto, o quadro internacional se demonstrava adverso, com a construção de uma institucionalidade favorável às ET, fortalecedora das restrições à intervenção nos processos de difusão tecnológica e oposta à imposição de regulamentações para o IDE:

Tudo indica que prosseguirá o avanço das empresas transnacionais, graças à crescente concentração do poder financeiro e aos acordos no âmbito da Organização Mundial do Comércio sobre patentes e propriedade intelectual, o que contribui para aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (37).

Em seu último livro, *Em Busca de Novo Modelo* (2002), o autor sintetizou o atual momento das economias subdesenvolvidas, na descrição da ocorrência de duas crises simultâneas. De um lado, a civilização industrial encontra-se em fase crítica, porque a transformação econômica rumo à transnacionalização exige a redefinição das instituições que balizaram o processo de organização social do capitalismo no século XX e, portanto, intensa criatividade política. De outro lado, a Periferia vive uma crise própria: sua incapacidade de responder positivamente aos desafios da atual fase da acumulação, fruto da baixa incorporação das massas nos processos políticos e, portanto, em difícil condição

de estabelecer posturas críticas em relação ao tipo de progresso experimentado atualmente, comandado pelas ET. As possibilidades virtuosas de superação da primeira crise são minadas pela segunda. É dizer: ausência de participação ativa do conjunto da população na definição das prioridades da sociedade, o que permite o predomínio das forças especulativas e concentradoras do capitalismo global. Nesse quadro, as soluções políticas ficam presas ao estreito campo delimitado pela dependência cultural, característica indelével das classes privilegiadas pela internacionalização no país⁶².

Note-se, a despeito das críticas, que a posição de Furtado credita às ET importante papel na própria superação das duas crises vividas pelas economias periféricas. Em sua concepção, todavia, as prioridades da política de relacionamento entre as ET e um país subdesenvolvido deviam ser radicalmente alteradas. Em um livro anterior, *O longo amanhecer* (1999), afirma-se:

Se o Estado Nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, cabe indagar como compatibilizá-lo com o processo de globalização. Pouca dúvida pode haver de que a globalização dos fluxos monetários e financeiros deve ser objeto de rigorosos constrangimentos, o que exige a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais. Não se trata de restringir arbitrariamente a ação das empresas transnacionais, e sim de orientá-las no sentido de dar prioridade ao mercado nacional e à criação de empregos. Favorecer as tecnologias de ponta pode ser racional, se o objetivo estratégico é abrir espaço no mercado externo. Mas, se o objetivo principal é alcançar bem-estar social, não tem fundamento investir em técnicas intensivas de capital e poupadoras de mão-de-obra, como se vem fazendo atualmente no Brasil (37).

Conclusão do Capítulo III – O Neo-Estruturalismo e Sua Posição Pouco Crítica ao IDE nos Dias Atuais

As economias latino-americanas terminam os anos 80 em situação precária: taxas de inflação nos níveis mais altos experimentados no século XX, restrição quase absoluta do financiamento externo, decréscimo do PIB *per capita* e avanço do desemprego. Além disso, a perda de controle sobre a política econômica era um fato marcante, uma vez que o FMI passa a influenciar de maneira incisiva a gestão macroeconômica dos países da região, clientes contumazes de seus esparsos créditos. A bandeira da desregulamentação da atividade econômica passa a pautar as decisões das autoridades competentes.

Nesse contexto, a CEPAL desenha uma agenda defensiva, ou seja, um conjunto de princípios que teria como objetivo se contrapor a alguns poucos pontos da ofensiva neoliberal que assolava a região. As novas propostas, que ficaram conhecidas como o

⁶² Ver o ensaio “As duas vertentes da civilização industrial” na citada obra, pp 53-68.

“neo-estruturalismo”, se pautavam por aceitar a necessidade de abertura das economias, mas com a preservação de um campo mínimo de políticas (ligadas à oferta). A defesa das políticas de capacitação tecnológica e de treinamento da mão-de-obra passa a ser a vedete dos escritos oficiais cepalinos.

A idéia de “núcleo endógeno de inovação”, lançada por Fajnzylber nos anos 80, passa por uma adaptação e busca abrigar um papel relevante para as ET. Vale dizer, a burguesia nacional deixa de cumprir isoladamente uma função fundamental para o estabelecimento de uma indústria competitiva e especializada em fatias dinâmicas do mercado mundial. A aposta da CEPAL passa a ser em um novo IDE que busca, através da redefinição da configuração geográfica das atividades das ET, distribuir as tarefas dinâmicas entre os países mais capacitados para recebê-las. Entra-se na era da disputa pelos fluxos de IDE, é dizer: o capital sanciona os melhores projetos de inserção na ordem mundial da globalização.

O movimento histórico demonstra que a transformação da economia brasileira se deu da seguinte forma: aproveitou-se o momento de abundância de capitais da segunda metade da década de 90 para iniciar um processo de desregulamentação, nos moldes propostos pelas diversas instituições multilaterais e pelos campos intelectuais do Centro. Logrou-se com isso a redução da inflação e a redefinição da intervenção estatal na economia, que caminhou da intensa atividade empresarial para a gestão da dívida pública. O IDE, ainda que voltasse ao setor secundário, atrelou-se às privatizações dos serviços públicos e à aquisição de ativos em posse do capital nacional. O perfil dos fluxos recebidos refletiu a mudança do padrão de acumulação, com o fim da hegemonia da atividade industrial nos porta-fólios da burguesia.

Apesar do baixo dinamismo, do aumento do desemprego e da permanência da vulnerabilidade externa, a CEPAL não revisou criticamente suas posições em relação ao novo marco de política estabelecido no Brasil. O tipo de internacionalização produtiva sofrido pela economia brasileira (com intenso IDE voltado à aquisição de ativos existentes, preferencialmente situado em setores de produção de bens não-transacionáveis) passou a ser elogiado nas publicações recentes, que destacaram a privatização do setor de telecomunicações e a modernização da indústria automobilística (que promoveu o fechamento de vários fornecedores nacionais) como exemplos de melhores práticas. O abandono da temática da concentração dos frutos do progresso técnico é patente.

A obra última de Celso Furtado, contudo, constituiu-se como contraponto à obra da fase atual da CEPAL. Corroborando o seu arcabouço teórico, construído ao longo das últimas quatro décadas, o autor reafirmou a posição estratégica do mercado interno de consumo em uma estratégia de desenvolvimento. A modificação do perfil de distribuição de renda com vistas à redução de desigualdades seguiu sendo a principal bandeira de um novo modelo social para o Brasil. Ciente dos impactos adversos causados pelo padrão de competitividade buscado pelas ET – que se consubstancia no pagamento de salários com baixo poder de compra –, o pensador colocou como condição fundamental para a viabilização de sua agenda a organização das classes historicamente excluídas do processo de modernização brasileiro. Tais atores sociais serviriam de apoio a uma série de reformas opostas às medidas de desregulamentação dos mercados.

A análise de que o processo de globalização é um fenômeno de caráter predominantemente financeiro, que vai de encontro às necessidades das economias subdesenvolvidas, enseja a defesa de uma revisão radical da atitude liberal das autoridades econômicas locais. Nesse sentido, na obra final de Furtado, alternativa não resta senão a construção de uma política de regulação das ações das ET e dos fluxos de capital estrangeiro (inclusive o IDE). Tal política seria pautada por assegurar a permanente elevação dos empregos e salários, o que entra em choque com a lógica microeconômica atual das ET.

À GUIA DE CONCLUSÃO

“O raciocínio cepalino leva à conclusão de que o capital estrangeiro deve estar sujeito não só a uma regulamentação genérica, mas também a uma ação consciente que submeta a sua participação a previsões e limites mais ou menos precisos.”

(Octávio Rodríguez, *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*, 1981)

No final dos anos 40, quando se encetam as atividades da CEPAL, o cenário político da América Latina estava marcado por uma série de coalizões políticas que acolhiam uma forte presença de setores sociais ligados à atividade industrial. As incipientes burguesias industriais compartilhavam o poder com as oligarquias rurais, e o debate estava direcionado à relevância da industrialização.

A bipolaridade da ordem mundial – a “Guerra Fria” era sua máxima expressão – era o pano de fundo de uma “crise de identidade” das sociedades latino-americanas, que decidiam como responder a um tempo de escassez de divisas, de demandas sociais crescentes e de difusão de ideologias diversas (nacionalismo, desenvolvimentismo, socialismo, modernismo etc.). Nesse quadro complexo, nasceu a primeira interpretação econômica do processo histórico de desenvolvimento em nosso Continente. A resposta da América Latina, no campo das idéias, foi participar da onda da “ideologia do desenvolvimento”, por meio do quadro técnico da CEPAL. Ou seja, através das teses originais de Prebisch e de sua rápida expansão (contando, para isso, com o esforço de Furtado no Brasil, país onde o debate e a prática industrializante avançavam com maior energia), iniciava-se uma busca pela independência política e econômica da região. O pragmatismo e a confiança no planejamento de uma economia capitalista marcaram a teoria cepalina original, em que a ideologia nacionalista foi combinada com a análise econômica, distanciando-se dos cânones do liberalismo radical, predominante na tradição do pensamento econômico ortodoxo. Colaborou para reforçar tal movimento a ascensão das idéias de Keynes e seus seguidores de Cambridge, no plano europeu.

Desse modo, devemos destacar dois fatos principais do momento primeiro da CEPAL, de que tratou o capítulo I de nosso trabalho: a) externamente, a região estava abarcada pela influência estadunidense (ainda que a política externa dos EUA colocasse como foco principal de suas ações a reconstrução européia), que buscava aqui a consolidação de economias de mercado; b) internamente, a urbanização e o crescimento da importância do mercado interno (durante a primeira metade do século XX) funcionavam como indutores da atividade industrial.

Assim, dentro do debate teórico e político, as posições da CEPAL, ainda que não fossem consensuais, encontravam um “eco” em importantes setores da sociedade, principalmente nas classes ligadas à atividade industrial, que obtinham, no discurso do Órgão Internacional, muitos argumentos para levar a cabo um projeto político no qual ganhariam mais força.

Nesse sentido, os argumentos originais da CEPAL estavam em um contexto, por assim dizer, industrializante. Não se pode afirmar que houvesse um consenso em torno do desenvolvimento, uma idéia demasiadamente abstrata para os atores sociais. Em termos concretos, pode-se constatar a existência de uma corrente política com poder, que tinha a indústria como pilar para a construção de uma nova etapa do capitalismo na região. Nesse novo passo, tal classe lograria consolidar a importância de sua atividade econômica e, dessa maneira, ampliar sua força política. Ademais, as pressões dos trabalhadores urbanos, cada vez mais organizados, colocavam a geração de empregos na pauta de discussões.

Nesse momento, o respeito e a consistência das idéias de Raúl Prebisch deram, internamente, à CEPAL uma agenda coesa, baseada na defesa dos processos de industrialização iniciados durante a crise da “Ordem Mundial”. O fortalecimento da indústria tinha demonstrado grande potencial para reduzir a vulnerabilidade externa da região, assim como para permitir uma maior inclusão social comparativamente aos modelos baseados em uma especialização em recursos naturais.

O IDE, até esse momento, dirigia-se a setores fora da atividade industrial e se localizava predominantemente no setor de serviços, fundamentalmente em infra-estrutura urbana e comércio ou, ainda, em pequenas oficinas, suportando importações⁶³. Durante a crise da “Ordem Mundial” (1929-1945), o IDE foi muito baixo e demonstrou apenas uma tímida recuperação na América Latina nos anos 50, quando o Brasil demonstrou ser uma exceção, durante os anos JK (conforme visto no capítulo I). Esse foi o contexto em que se desenrolaram as idéias da CEPAL em sua fase inicial. Vale dizer, na primeira metade dos anos 50, a agenda de planejamento econômico proposta foi construída em um ambiente de baixos fluxos de capital estrangeiro. Isso, sem embargo, não foi um estorvo para a consolidação de uma postura muito clara sobre qual devia ser a política para o IDE: este deveria ser utilizado com parcimônia, isto é, os aportes de capital por essa via deveriam respeitar – conforme visto no capítulo I – um conjunto de regras que viabilizariam: a) a aquisição de tecnologias de difícil acesso no mercado internacional; b) a substituição de

⁶³ A esse respeito ver Sunkel & Paz (1970).

importações, através do aumento de componentes nacionais da produção; c) o cumprimento de exigências de transferência de conhecimento e o aprofundamento das relações com instituições públicas de pesquisa; d) a transferência de ativos em setores estratégicos, estipulada por contrato.

Em conclusão, a agenda da CEPAL era pautada por três eixos fundamentais: i) o controle das decisões políticas e do destino das inversões de capital; ii) a redução da vulnerabilidade externa; iii) o maior acesso possível às tecnologias consideradas estratégicas, de acordo com uma busca dinâmica de condições de pleno emprego e de progresso técnico. Com esses eixos, esperava-se conduzir a industrialização paralelamente a uma maior inclusão social e homogeneidade (da produção e do consumo, dos padrões de vida e das diversas classes sociais).

É nítida a preocupação com a busca constante de graus de liberdade para a implantação do planejamento social, que se baseava na idéia de um mínimo consenso nacional. E pode-se afirmar que, indubitavelmente, nesses anos se gozou de um momento político profícuo para discursos como o da CEPAL. Não rara foi a participação direta de membros da Instituição na implantação de políticas, como foi o caso de Celso Furtado no Brasil, em um ímpar momento em que o pensamento social foi prelúdio de várias ações políticas.

Entre a segunda metade dos anos 60 e o início dos anos 70, conheceu-se um período no qual os golpes de Estado aconteceram de maneira constante e violenta, buscando consolidar a influência dos EUA na região, assim como evitar a revisão dos padrões de acumulação vigentes em nossas economias, de acordo com os interesses de vários setores das classes dominantes. Nesse ínterim, enquanto permanece a luta política, a CEPAL vive um momento de debate intenso (demonstrado no final do capítulo I e no capítulo II), rompendo-se a unidade em relação a Prebisch (então na UNCTAD). Já com Furtado há muitos anos fora de seus quadros, emerge a visão dos sociólogos Enzo Falleto & Fernando Henrique Cardoso, que consolidam alguns pontos de mudança em relação às conexões entre capital estrangeiro e desenvolvimento – em que se destaca a idéia de solidariedade de interesses entre os capitais, independentemente de sua origem. De igual importância foram as contribuições de economistas como Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel, que fizeram esforços de síntese e conciliação entre diferentes visões da Instituição.

Desde um ponto de vista interno, o rompimento das experiências democráticas na América Latina põe a CEPAL em um momento delicado e, portanto, suas posições

passam a ser interpretadas como negativas. De fato, muitos economistas de esquerda estavam atuando como quadros do corpo pensante da Instituição. E, ademais, a ideologia nacionalista e sua posição crítica com relação à demasiada dependência dos fluxos de capitais eram muito presentes na CEPAL. Tal fato iria distanciar a Instituição das esferas de poder na América Latina, nos anos 70.

Nesse momento de derrota política de um modelo econômico mais arraigado com a equidade, pensadores ligados de diferentes formas à CEPAL construíram, no entanto, como se viu no capítulo II, um marco crítico de interpretação do processo de industrialização e de seu caráter de ausência de regulação das ações das ET na região. O momento político conturbado e não-democrático, porém, tornou a discussão politicamente estéril. O pensamento estruturalista perdeu seu caráter estratégico (e, destarte, sua influência) para as elites, dentro e fora da América Latina. Estas estavam, obviamente, preocupadas em defender as posições conquistadas no começo da industrialização. Ao final dos anos 70, porém, era clara a existência de autores cepalinos que mantiveram uma postura crítica com relação às ações das ET na região, propugnando sua regulação.

Nos anos 80, há uma retomada da liderança intelectual da Instituição, agora com a figura de Fernando Fajnzylber, e a construção de um marco autodenominado “neo-estruturalismo”. Ao analisar o novo momento, nota-se que a região havia passado por uma seqüência de moratórias, sofria com diminutos fluxos de capital e vivia um quadro de estagnação (a década de 80, chamada de “perdida” pela CEPAL). O desequilíbrio financeiro interno e externo, dos setores público e privado, levava, por distintas razões, a um processo inflacionário que, em muitos casos, chegava perto da hiperinflação (quando esta não ocorre de fato). Por todos os lados, muitas críticas ao processo de industrialização surgem e colam a razão dos males na intervenção estatal e no protecionismo que marcaram a América Latina entre os anos 50 e 80.

Como consequência, há, dentro da CEPAL, um movimento que escolhe retomar o diálogo com as autoridades da região, em um período de volta à democracia. Esses anos foram marcados, entretanto, também por uma ascensão da ideologia “neoliberal”, que consistia na adoção de um discurso pró-abertura das economias e pró-redefinição da intervenção estatal. A partir de certo momento, a volta da democracia se mistura a uma ascensão de governos com ações que demoliam as bases do modelo econômico anterior (o qual, em seu início, fora apoiado pela CEPAL).

Com o objetivo de estreitar relações com as autoridades políticas da região, novos pesquisadores dão uma guinada histórica no pensamento da Instituição e propõem que a integração das economias latino-americanas aos mercados internacionais deveria ter como cerne a adequação da organização das atividades econômicas às exigências da grande indústria mundial. Com relação ao nosso tema, as análises sobre o movimento do IDE e das ações das ET em uma economia periférica (no caso, a brasileira) demonstraram pouca preocupação com os impactos adversos nas contas externas e com a perda do controle de decisões e trataram de exaltar as vantagens tecnológicas dos aportes de IDE. A agenda de regulação do IDE se torna uma agenda de atração de tais fluxos, puramente. Essa postura se baseava na crença de um novo IDE, que buscaria e implantaria práticas que resultariam em ganhos de produtividade (capítulo III).

Nos anos atuais, apesar do aprofundamento da vulnerabilidade externa – associado tanto aos investimentos de porta-fólio quanto ao IDE (também responsável pela vultosa saída de recursos, via conta de serviços, e marcado por aportes erráticos) – não há nenhuma defesa de uma política de regulação de capitais. A postura passiva da Instituição não pode ser creditada apenas à hegemonia política liberal. Seus quadros, ao adotar um discurso acrítico das práticas vigentes na condução das economias da região, sancionam o liberalismo, que, na maioria dos casos, tem refletido em baixo dinamismo e deterioração dos indicadores sociais.

A postura passiva da CEPAL se reflete, do ponto de vista de nossa temática, no abandono da posição crítica aos efeitos contraditórios dos aportes de IDE nas contas externas, assim como na despreocupação com o controle nacional dos processos de inovação e introdução de progresso técnico. Adicionalmente, o debate sobre os impactos da atração de capitais ligados à inserção nos Sistemas Internacionais de Produção Integrada (assim chamados pela CEPAL) exclui os temas do desemprego e da distribuição de renda. Esses fatos indicam que a agenda hodierna cepalina se tornou mais restrita, em comparação aos tempos de Prebisch. A busca pela inserção nas redes de comércio montadas pelas ET torna-se um remédio para os problemas acumulados secularmente no capitalismo periférico. Desse modo, dentro do arcabouço proposto contemporaneamente pela Instituição, o tema do desenvolvimento – curiosamente consolidado pela própria CEPAL nos anos 50 – desaparece de suas publicações.

A leitura da fase final da obra de Celso Furtado indica, entretanto, outra postura para o entendimento da crise atual da economia brasileira. As origens da crise residem na desregulamentação de uma economia com contas externas vulneráveis e com um parque

industrial incompleto. Busca-se, desse modo, ressaltar que o mercado interno cumpre uma dupla função nos dias atuais: serve de eixo para a integração de economias de grande porte e constitui-se em uma estratégia de suavização das constantes crises de um capitalismo financeiramente integrado. E, a partir disso, coloca como ponto fundamental a coordenação de políticas que viabilizem o fortalecimento do poder de compra – em moeda nacional – das diversas classes. Para tal objetivo, faz-se imprescindível enfrentar a lógica das ET – que buscam gerar empregos em menor quantidade e de baixa remuneração, comparados aos níveis internacionais – e assegurar uma política de pleno emprego, além de fortalecer o Estado e reverter o processo de desregulamentação comercial e financeira das contas externas. Abre-se, nessa perspectiva, a exigência da orientação dos fluxos de IDE, vale dizer, da construção de uma política de regulação. Mesmo que a análise de Furtado avance em direção à necessidade da supervisão das atividades das ET em um país subdesenvolvido, carece-se, todavia, da discussão da viabilidade política da regulação do capital estrangeiro (em especial do IDE), dentro dos marcos vigentes de organização da sociedade brasileira.

Bibliografia

- AZPIAZU, Daniel & VISPO, Adolfo (1994) Algunas Enseñanzas de las Privatizaciones en Argentina in *Revista de la CEPAL* n. 54, dezembro, CEPAL.
- BACEN Banco Central do Brasil <http://www.bcb.gov.br>
- BARROS CASTRO, Antônio SOUZA, Francisco Pires (1984) *A Economia em Marcha Forçada*, Paz e Terra.
- BAUMANN, Renato (2001) Brasil en los años noventa: Una Economía en Transición em *Revista de la CEPAL* n. 73, abril, CEPAL.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo [org.] (2000) *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*.
- CARDOSO, Fernando Henrique FALETTO, Enzo (1970) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* [1967], Zahar.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1998) *O Capitalismo Tardio* [1975], IE-Unicamp.
- CEPAL (vários) *Estudio Económico de América Latina*
- _____. (vários) *El trimestre económico*
- _____. (vários) *La inversión extranjera en América Latina y Caribe*
- _____. (vários) *Revista de la CEPAL*
- _____. (1964) *La inversión extranjera en América Latina*
- _____. (1965) *El proceso de industrialización en América Latina*
- _____. (1983) *Dos Estudios sobre Empresas Transnacionales en Brasil*.
- _____. (1990) *Transformación con equidad*
- _____. (1994) La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber em *Revista de la CEPAL* n. 52, abril, CEPAL.
- _____. (2000) *La CEPAL en sus 50 años: notas de un seminario conmemorativo*
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros (2002) *Desenvolvimento em Crise*, Unesp/IE-Unicamp.
- CEPAL/BNDE, Grupo Misto (1957) *O Desenvolvimento Econômico do Brasil – Bases de um Programa de Desenvolvimento para o período 1955-1962*, Mimeo.
- DEVLIN, Robert (1993) Las Privatizaciones y el Bienestar Social em *Revista de la CEPAL* n. 49, abril, CEPAL.
- DI FILLIPPO, Armando (1995) Transnacionalización e Integración Productiva en América Latina in *Revista de la CEPAL* n. 57, dezembro, CEPAL.
- FAJNZYLBER, Fernando (1971) *Estratégia Industrial e Empresas Internacionais – Posição Relativa da América Latina e do Brasil*, IPEA.
- _____. (1971) *Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados – A Experiência Brasileira*, IPEA.

- _____. (1977) Oligopólio, empresa transnacional e estilos de desenvolvimento in: *Estudos Cebrap* n.17, jan/mar, CEBRAP.
- _____. (1980) *Industrialización y Internacionalización en América Latina* El Trimestre Económico/Fondo de Cultura.
- _____. (1982) *La Industrialización Trunca de América Latina*, Fondo de Cultura.
- _____. (1989) *From the black box to the empty box: Industrialization in Latin America - A study of industrialization patterns*, Cadernos da CEPAL, Nações Unidas.
- _____. (1991) Inserción internacional e innovación institucional in *Revista de la CEPAL* n. 44, agosto, CEPAL.
- FURTADO, Celso (1954) *A Economia Brasileira*, A Noite.
- _____. (1959) *Formação Econômica do Brasil*, Civilização Brasileira.
- _____. (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Fundo de Cultura.
- _____. (1962) *A Pré-Revolução Brasileira*, Fundo de Cultura.
- _____. (1964) *A Dialética do Desenvolvimento*, Fundo de Cultura.
- _____. (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira.
- _____. (1969) *Um Projeto para o Brasil*, Saga.
- _____. (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Civilização Brasileira.
- _____. (1972) *Análise do "Modelo" Brasileiro*, Civilização Brasileira.
- _____. (1974) *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Paz e Terra.
- _____. (1976) *Prefácio à Nova Economia Política*, Paz e Terra.
- _____. (1981) *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*, Cia. Editora Nacional.
- _____. (1981) *O Brasil Pós-Milagre*, Paz e Terra.
- _____. (1982) *A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo*, Paz e Terra.
- _____. (1989) *O ABC da Dívida Externa*
- _____. (1992) *Subdesenvolvimento Revisitado* em *Economia e sociedade*, n.1, agosto, IE-Unicamp.
- _____. (1992) *Brasil: a construção interrompida*
- _____. (1994) A Superação do Subdesenvolvimento em *Economia e sociedade*, n.3, dezembro, IE-Unicamp.
- _____. (1997) *Obra Autobiográfica* [1985, 1987, 1989], Paz e Terra.
- _____. (1998) *O Capitalismo Global*, Paz e Terra.
- _____. (1999) *O Longo Amanhecer*, Paz e Terra.
- _____. (1999) A reconstrução do Brasil in: *Praga*, n.8, agosto, Record.

- _____. (2003) *Em Busca de Novo Modelo*, Paz e Terra.
- GONÇALVES, Reinaldo (1994) *Globalização e Desnacionalização*, Paz e Terra.
- GURRIERI, Adolfo (1982) *La obra de Prebisch en la CEPAL*, El Trimestre Económico/Fondo de Cultura.
- IBARRA, Daví (2004) Los Laberintos del Orden Internacional: la Importación de Reformas em *Revista de la CEPAL* n. 82, abril, CEPAL.
- KÑAKAL, Jan (1990) Morfología Actual del Sistema Centro-Periferia in *Revista de la CEPAL* n. 42, dezembro, CEPAL.
- KOSACOFF, Bernardo & BEZCHINSKY, Gabriel (1994) Nuevas Estrategias de las Empresas Transnacionales en la Argentina in *Revista de la CEPAL* n. 52, abril, CEPAL.
- LAHERA, Eugenio (1985) Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina em *Revista de La CEPAL*, n. 25, abril, CEPAL.
- LAHERA, Eugenio OTTONE, Ernesto ROSALES, Osvaldo (1995) Una síntesis de la propuesta de la CEPAL em *Revista de la CEPAL* n. 55, abril, CEPAL.
- LAPLANE, Mariano Francisco COUTINHO, Luciano HIRATUKA, Célio [orgs.] (2003) *Internacionalização e Desenvolvimento da Indústria no Brasil*, Unesp/IE-Unicamp.
- LESSA, Carlos (1981). *Quinze anos de política econômica* [1964], Brasiliense.
- LIST, Georg Friedrich (1983) *Sistema Nacional de Economia Política* [1841], Abril Cultural.
- MORTIMORE, Michael (1991) Conversión de la Deuda Externa en Capital em *Revista de la CEPAL* n. 44, agosto, CEPAL.
- _____. (1992) El Nuevo Orden Industrial Internacional em *Revista de la CEPAL* n. 48, dezembro, CEPAL.
- _____. (1993) Las Empresas Multinacionales y la Industria en los Países en Desarrollo em *Revista de la CEPAL* n. 51, dezembro, CEPAL.
- KERNER, David (2003) La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana in *Revista de la CEPAL* n. 79, abril, CEPAL.
- MORTIMORE, Michael PERES, Wilson (2001) La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe in *Revista de la CEPAL* n. 74, agosto, CEPAL.
- OCAMPO, José António (2001) Retomar la agenda del desarrollo in *Revista de la CEPAL* n. 74, agosto, pp. 7-20.

- OCAMPO, J. A. (2001a) Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI in *Revista de la CEPAL* n. 75, dezembro, pp. 25-40.
- OLIVEIRA, Francisco de (1983) *Celso Furtado – Grandes Cientistas Sociais*, Ática.
- OLIVEIRA, Francisco de (2003) *A Navegação Venturosa*, Boitempo.
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo (1981) Las ET en un Nuevo Proceso de Planificación em *Revista de La CEPAL*, n. 14, agosto, CEPAL.
- PERES, Wilson (1993) Internacionalización de Empresas Industriales Latinoamericanas em *Revista de la CEPAL* n. 49, abril, CEPAL.
- PINTO, Aníbal (1970) Natureza e Implicações da “Heterogeneidade Estrutural” da América Latina em BIELSCHOWSKY, Ricardo [org.] (2000) *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*, Record.
- _____. (1979) La internacionalización de la economía mundial y la periferia em *Revista de La CEPAL*, n. 9, dezembro, CEPAL.
- PINTO, Aníbal KÑAKAL, Jan (1973) *América Latina y cambios en el sistema mundial*, Instituto de Estudios Peruanos.
- PREBISCH, Raúl (1964) *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, Fundo de Cultura.
- _____. (1976) Crítica al Capitalismo Periférico em *Revista de La CEPAL*, n.1, primeiro semestre, CEPAL.
- _____. (1978) Estructura y Crisis del Sistema em *Revista de La CEPAL*, n. 4, segundo semestre, CEPAL.
- RODRÍGUEZ, Octávio (1982) *A Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*, Forense-Universitária.
- _____. (1995) CEPAL: velhas e novas idéias em *Economia e sociedade*, n.5, dezembro, IE-Unicamp.
- _____. (2001) Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas in *Revista de la CEPAL* n. 75, dezembro, CEPAL.
- ROSENTHAL, Gert (1994) América Latina y el Caribe frente a la economía mundial in *Revista de la CEPAL* n. 53, agosto, CEPAL.
- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio Soares de Arruda (1999) *Entre a Nação e a Barbárie*, Vozes.
- _____. (2004) Prefácio em FURTADO, Celso (2004) *Formação Econômica do Brasil*, Edição Comemorativa de 45 anos, Cia. Editora Nacional.
- SERRA, José [org.] (1976) *América Latina – Ensaios de Interpretação Econômica*, Paz e Terra.

- SUNKEL, Osvaldo (1971) *Capitalismo Transnacional y Desintegración Transnacional em Trimestre Económico*, edição especial, Fondo de Cultura.
- _____. (1990) *El desarrollo desde dentro*, El Trimestre Económico/Fondo de Cultura
- SUNKEL, Osvaldo PAZ, Pedro (1970) *El subdesarrollo y la teoría del desarrollo*, ILPES/CEPAL.
- SOUZA, Paulo Renato de TOKMAN, Victor (1975) O problema ocupacional: o setor informal urbano em SERRA, José [org.] (1976) *América Latina – Ensaio de Interpretação Econômica*, Paz e Terra.
- TAVARES, Maria da Conceição (1998) *Acumulação de Capital e Indústria Brasileira* [1975], IE-Unicamp.
- TAVARES, Maria da Conceição SERRA, José (1970) Além da Estagnação em TAVARES, Maria da Conceição (1972) *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar.
- THIRLWALL, Anthony (1979) “Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences” *Banca National del Lavoro Quarterly Review*, 128(1).
- VERA-VASSALLO, Alejandro C. (1996) La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina in *Revista de la CEPAL* n. 60, dezembro, CEPAL.
- VUSKOVIC, Pedro (1970) *A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento em* SERRA, José [org.] (1976) *América Latina – Ensaio de Interpretação Econômica*, Paz e Terra.