

Crescimento econômico - Brasil



TCC/UNICAMP
Sh62e
IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL

INSTITUTO DE ECONOMIA - IE

CEDOC - IE - UNICAMP

Hugo Alves Shimizu

**A Expansão Econômica Brasileira e a
Problemática do Financiamento Econômico Nacional
desde 1955 até o Final da Década de 1970.**

Monografia apresentada no Instituto de
Economia da Universidade Estadual de Campinas sob
orientação do *prof. Davi José Nardy Antunes* para a
conclusão da disciplina Monografia II

Antunes, Davi José Nardy

CEDOC - IE - UNICAMP

Campinas, Dezembro de 2009

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	A REFORMA FINANCEIRA E A FISCAL DA DÉCADA DE 60.....	7
2.1	O Desenvolvimento Econômico e a Perda da Capacidade de Financiamento.....	7
2.2	A Reforma Financeira	13
2.2.1	A Reforma Bancária	16
2.2.2	A Correção Monetária	20
2.2.3	A Reforma do Mercado de Capitais.....	23
2.2.4	Os fundos Especiais para Financiamento	25
2.3	A Reforma Fiscal	26
3.	A PROBLEMÁTICA ENVOLVENDO A CENTRALIZAÇÃO DE CAPITAL E A FORMAÇÃO DA GRANDE EMPRESA NACIONAL.....	32
3.1	A Formação da Grande Empresa	33
3.2	A Dominação do Mercado e os Aspectos Concorrenciais.....	37
3.3	O financiador	44
3.4	O problema Brasileiro.....	51
3.	CONCLUSÃO	61
4.	BIBLIOGRAFIA.....	63

Agradecimentos:

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais por todo o amor e dedicação empregados na minha criação. Estou certo de que além do esforço empregado em minha formação acadêmica, me ensinaram como olhar para o mundo de uma forma humana, sensível e justa.

Aos amigos conquistados durante a vida, em especial àqueles da Graduação, que participaram de momentos especiais e de grande aprendizado.

Ao meu orientador, Prof. Davi José Nardy Antunes pelos ensinamentos na elaboração dessa monografia, por todo esforço e sabedoria com que orientou esse projeto, e acima de tudo, pelo incentivo à investigação dos fenômenos econômicos, políticos e sociais que envolvem o cotidiano.

E ao Prof. Dennis Maracci Gimenez pelos atenciosos comentários sobre este trabalho.

Resumo

Após a metade da década de cinquenta o Brasil passou de uma condição de país agroexportador para condição de economia industrial. Tamanho esforço envolveu a participação de toda sociedade brasileira, sobretudo, o Estado brasileiro. O Estado Brasileiro atuou decisivamente na implantação de reformas econômicas, e no financiamento do desenvolvimento das décadas de 50, 60 e 70. Apesar de todo o crescimento econômico observado na época, já no final da década de 70 ritmo do crescimento econômico típico das décadas anteriores se diminui deixando à mostra as lacunas deixadas vazias pelo rápido desenvolvimento econômico. Em termos gerais, o país importou um modelo de produção fortemente influenciado pelas economias centrais, sem ter importado um modelo de financiamento adequado para expansão econômica.

Palavras-chave: Financiamento; Economia Brasileira; Desenvolvimento Econômico; Reforma Financeira; Centralização de Capitais.

1. INTRODUÇÃO

Como se sabe, o Brasil, em cinco décadas, passou de uma condição de país exclusivamente agroexportador ao status de economia industrial. Em meados da década de 30, o país possuía uma economia agroexportadora especializada em um único gênero – o café. A partir de então, o país ingressou numa fase de mudanças. Primeiramente, através de um processo de substituição de importações, até 1937 cuja política cambial tornava o câmbio tão desfavorável às importações que a economia brasileira passou a desenvolver internamente alguns ramos de produção.

Posteriormente, sobretudo a partir da segunda metade da década de 50, o país inicia a conclusão do projeto industrial iniciado em 30. O período, conhecido como fase de industrialização pesada, foi guiado por uma dinâmica de investimentos em que estiveram decisivamente envolvidos o Capital Estatal brasileiro, o Capital Externo e o Capital Privado Nacional, em menor grau. O Estado exerce sua função de grande articulador do desenvolvimento, por um lado, com a construção e desenvolvimento de setores de bens de produção e insumos de base. Por outro, assegurando fontes de financiamento ao investimento privado. Coube a ele também reservar um espaço para o desenvolvimento da grande empresa nacional garantindo fatias de mercado para a ocupação do capital privado nacional.

Quando chegamos ao fim dos anos 70 o país já detém um dos 10 maiores PIBs do mundo, resultado de um processo de industrialização que levou a economia brasileira a crescer a altas taxas no período de 1930 a 1980. Entretanto, embora a economia brasileira tenha se tornado complexa e diversificada, algumas etapas de seu desenvolvimento não foram concluídas, ou seja, algumas lacunas essenciais para a conclusão do processo não foram preenchidas. Isso é fruto de algumas insuficiências decorrentes de uma industrialização tardia e incompleta. O país foi capaz de introduzir uma estrutura industrial, do ponto de vista produtivo-setorial, muito semelhante à do centro capitalista, entretanto não obteve o mesmo sucesso na replicação de sua estrutura de financiamento. O país apoiou-se amplamente em

duas fontes de financiamento, a Estatal e, sempre que pode, recorreu ao capital estrangeiro conformando um caráter de dependência muito grande, tanto que, quando as fontes de financiamento se esgotaram – 1982 – o país ingressou em uma profunda crise.

Complementar a isso, a centralização de grandes capitais pode ser vista também como uma lacuna não preenchida na história econômica brasileira. Por razões genético-constitutivas, o país não foi capaz de gerar grandes oligopólios. Desde sempre, o capital estrangeiro e o nacional atuaram em órbitas distintas, inviabilizando qualquer tipo de fusão. O nacional em um circuito para-industrial – nos ramos em que não são capazes de determinar a lógica de acumulação capitalista – já o estrangeiro, na forma de filiais, dominou aqueles segmentos que lideraram o processo de industrialização – metal-mecânico, químico, elétrico – a partir dos anos 50. Sob a tutela do Estado, esses dois capitais formaram uma espécie de pacto em que um bloco não invade o espaço de valorização do outro, assegurando seus lucros e respeitando suas fronteiras de atuação. Pela própria condição de sua coexistência, essa relação sempre foi respeitada e bloqueou a centralização, assim, inviabilizando a criação de um grande bloco de capital.

As transformações na base produtiva foram acompanhadas por um significativo desenvolvimento financeiro. As reformas de 1965/67 foram decisivas para isso. O sistema financeiro nacional passou de um sistema pouco diferenciado, apoiado em bancos comerciais e agências públicas de fomento, para um sistema mais complexo que propunha modernizar o financiamento das empresas e famílias. Contudo, esse desenvolvimento foi insuficiente, conseguiu expandir-se baseado nas relações de débito-crédito da economia formada por famílias e empresas e valorizar, através de novos instrumentos financeiros as massas de capital na órbita financeira. No entanto, não foi capaz de cumprir uma terceira função inerente ao setor financeiro de qualquer economia desenvolvida: criar um mercado de capitais, baseado em capital privado capaz de financiar os grandes investimentos de longo prazo. Não se desenvolveram bancos de investimentos privados que exercessem

essa função, tampouco o mercado acionário se desenvolveu, mesmo com as reformas que incentivassem seu fortalecimento. O financiamento privado de longo prazo continuou a ser apontado como a grande lacuna vaga do sistema financeiro nacional.

À medida que esse trabalho foi sendo feito, tentou-se responder por que a economia brasileira, após quase cinquenta anos de desenvolvimento econômico incorreu em paralisia econômica a partir dos anos 80. Constatou-se que para responder a um questionamento dessa magnitude, não se podia ficar restrito à órbita estritamente econômica. O estudo da economia brasileira e seu desenvolvimento levam a uma reflexão que, além de passar por diversas áreas do conhecimento econômico, necessita da contribuição de outras áreas das ciências humanas, ou seja, para compreender a trajetória econômica brasileira deve-se ter em mente a necessidade de se envolver em diversas outras áreas como a política e a social, cuja compreensão ajuda em grande dimensão a explicar o comportamento econômico brasileiro, sobretudo, em um período em que ao mesmo tempo foi de desenvolvimento econômico e crises políticas econômicas incipientes.

Por um lado, foi de grande valia revisitar e compreender temas já estudados durante o longo processo de aprendizado. Por outro, existe uma motivação extraordinária em tratar do tema, pelo fato de que esse estudo abrange a compreensão das relações econômicas de décadas em que o desenvolvimento econômico foi plenamente observado, assim como seus desdobramentos que levaram a um desempenho econômico medíocre nas décadas de 80 e 90.

2. A REFORMA FINANCEIRA E A FISCAL DA DÉCADA DE 60

2.1 O Desenvolvimento Econômico e a Perda da Capacidade de Financiamento.

Durante a segunda metade dos anos 50 e os anos 60, o país sofre modificações profundas na economia. Esse período, conhecido como fase de industrialização pesada, alterou radicalmente as bases sobre as quais o padrão de acumulação brasileiro se assentava. Diferentemente da fase anterior, a industrialização restringida, em que o eixo econômico situou-se ao redor do complexo cafeeiro, nesse período a indústria passou a ser o centro dinâmico do capitalismo brasileiro.

Essa mudança exigiu do Estado um papel ativo, seja do ponto de vista econômico, seja do político. Segundo GUIMARÃES (1990),

“Ademais da necessidade de seu fortalecimento econômico para o salto da industrialização, precisou o Estado brasileiro avançar adiante dos próprios interesses industriais nacionais, incapazes de se estabelecerem hegemonicamente. Nenhum interesse econômico então – nem os interesses do café, nem os interesses da incipiente burguesia, ou mesmo os interesses do proletariado –, pôde aglutinar em torno de si os interesses presentes na economia nacional, pôde construir alianças estáveis alinhadas a um projeto próprio para o avanço do capitalismo brasileiro. É ao Estado que caberá compor tais interesses no desenho de um projeto econômico. É o Estado quem formulará a proposta de industrialização brasileira, nela compatibilizando os interesses dominantes na economia nacional, sem submeter-se a nenhum deles particularmente.”. P. 8.

A vida econômica nacional, portanto, dependia muito da organização do Estado brasileiro. A coordenação econômica para implantação desse projeto industrializante se deu no interior do Estado brasileiro. Coube a ele equacionar algumas questões fundamentais para a consolidação dessa fase. O Estado realiza tanto o investimento pesado em setores de infra-estrutura e indústrias de base como assegura o acesso a fontes de financiamento ao investimento privado devido à atrofia do sistema financeiro privado nacional, que, à época, apenas engatinhava.

O Estado foi virtuoso também no estabelecimento da aliança com o grande capital internacional. Coube ao Estado

“... uma tarefa essencial: estabelecer as bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores. Encontrando um esquema de acumulação bastante bem definido em que se apóia e gozando de amplos incentivos, a grande empresa oligopólica estrangeira, predominantemente europeia decidiu investir no Brasil.” O MELLO, (1986) p. 12

Dessa forma, através da articulação entre investimento Estatal e da Grande empresa Estrangeira, sob a forma de capital produtivo, ocorreu o salto na industrialização nacional. O capital industrial nacional privado, durante a fase de industrialização pesada, cresceu naqueles espaços reservados a ele, ou seja, mais claramente no setor metal-mecânico, autopeças e de bens de consumo assalariado, não como consequência natural do crescimento econômico, mas sim como desdobramento da ação Estatal no estímulo a tal crescimento. Essa solidariedade se manteve durante todo o período em que a economia cresceu e conseguiu atender a todos os interesses. Contudo, quando o desempenho econômico se retraiu esse sentimento mostrou toda sua fragilidade.

A partir de 1959, manifestações políticas e econômicas da crise envolveram a nação brasileira. O Estado brasileiro, com sua nova economia, assentada sobre um novo padrão de acumulação, não possuía a instrumentalidade adequada para conter a crise. O arcabouço armado para financiar a economia brasileira, durante o Plano de Metas, não era mais suficiente, após anos de crescimento acelerado, para conter a crise. Os sintomas mais evidentes são a queda dos investimentos e recrudescimento inflacionário. Segundo SILVA, Adroaldo Moura da (1979) p. 3.

“... - de 1954/55 até 1961 – o crescimento econômico ainda que rápido foi marcado por crescentes dificuldades de obtenção de recursos financeiros sem origem inflacionária para financiá-lo, seja no nível internacional, seja no nível doméstico ...”

Tabela 1 - INDICADORES ECONÔMICOS DO PERÍODO 1947/64

ANO	CRESCIMENTO DO PIB(%)	TAXA DE INFLAÇÃO
1947	-	11,8
1948	7,5	7
1949	6,7	7,1
1950	6,4	11,1
1951	5,9	16,5
1952	8,8	11,8
1953	2,5	14,8
1954	10,1	27
1955	6,8	16,4
1956	3,2	19,9
1957	8	14,2
1958	7,7	13
1959	5,4	37,8
1960	9,6	29,2
1961	10,5	37,1
1962	5,2	51,7
1963	1,2	75,4
1964	3,3	90,5
1965	2,7	56,8

Fonte: Conjuntura Econômica, vários números - Elaboração própria

Os investimentos durante o Plano de Metas, apesar de volumosos, não possuíam uma base adequada para financiá-los. O sistema financeiro não possuía diversificação e solidez necessária para se fazer como uma retaguarda para os dispêndios realizados durante os 50 anos em 5. Tampouco o sistema tributário possuía a eficácia necessária para suportar a crescente participação Estatal na economia. O resultado dessa combinação se mostrou nos crescentes déficits do Tesouro cobertos com emissões de papel-moeda. De 1958 para 1959 o déficit deu um salto de 28,8 bilhões de cruzeiros para 53,7 bilhões, ou seja, um aumento de quase 87% de um ano para o outro.

O crescimento acelerado durante o Plano de Metas não englobou a criação de mecanismos financeiros que dessem suporte ao crescimento econômico.

“Com um sistema intermediário-financeiro orientado basicamente para servir a uma economia mercantil, e um setor público desprovido de eficazes instrumentos de captação de recursos, o financiamento do Plano implicaria na intensificação dos desequilíbrios presentes no panorama econômico.” LESSA (1981), p.28.

Em outras palavras, o sistema financeiro nem se fortaleceu e nem se diversificou a ponto de suportar tamanha expansão econômica. As duas grandes fontes de financiamento continuaram a ser as mesmas, ou seja, basicamente, o financiamento público e a captação de recurso externo.

Por um lado, embora incertos e custosos, os recursos externos tornaram-se vitais para a continuidade do processo de industrialização.

“Com as receitas de exportação virtualmente comprometidas com importações incompreensíveis e amortização de compromissos assumidos no passado e outros dispêndios cambiais rotineiros, a possibilidade de importar equipamentos e, portanto, lograr uma alta taxa de investimento, estava vinculada às entradas líquidas de poupança do exterior, seja através de inversões diretas, seja via concessão de financiamentos pelo resto do mundo.” LESSA (1981), p.57.

A dependência externa tornar-se-ia problemática, devido à forma como esse capital se adentra na economia brasileira. Embora fundamental para a conclusão do plano, é necessário fazer menção ao custo de aquisição do financiamento externo. A partir de 1953 o governo passa a se relacionar com o capital externo de forma mais liberal que a do período de 1947/52. A taxa de câmbio passou a ser não mais administrada pelo governo, mas sim formada livremente no mercado de capitais. A partir da lei 2.145/1954 e a instrução 113 da SUMOC (1955) foi estabelecido um regulamento em que a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) poderia conceder favores a entidades públicas e empresas privadas que investissem naqueles setores eleitos como sendo muito importantes para o desenvolvimento nacional. Em resumo, as empresas que obtivessem os diplomas daquela entidade poderiam remeter rendimentos e amortizações das inversões diretas do exterior com taxa cambial favorecida, até o limite de 10% do capital registrado da empresa no tocante a rendimentos. No entanto, o registro desse capital era feito à taxa do mercado livre, o que representa uma rentabilidade em moeda estrangeira maior. Em relação aos financiamentos concedidos pelo exterior, a mesma taxa favorável se aplicava, desde que a liquidação se desse num prazo superior a cinco anos, a título de amortizações e juros, sendo que esse último não fosse maior que 8% do principal.

“Detinha o governo a faculdade de, no bojo de uma política geral, já em si atraente aos investidores estrangeiros, conceder individualmente favores adicionais ampliados às poupanças externas aplicadas aos setores prioritários. Assegurava taxas cambiais favorecidas para as remessas de rendimentos das inversões diretas e amortizações de juros aos financiamentos. Garantia prioridade de remessa de câmbio para tais pagamentos, desde que realizados em atividades industriais de interesse.”. LESSA (1981), p.58.

De 1955 a 1962 os financiamentos externos para projetos específicos participaram com 81,7% no total das entradas autônomas de capitais. Além dos estímulos citados acima, o governo usava o BNDE como avalista dos empréstimos externos. Através do banco, o governo assegurava o acesso aos créditos vindos do exterior e assumia co-responsabilidade no pagamento desses créditos. Embora isso possa parecer um ônus para o banco, essa posição lhe assegurava poderes de orientação a tais investimentos sendo uma espécie de coordenador dos investimentos do Plano de Metas.

Por outro lado, o financiamento público se torna problemático para dar suporte ao funcionamento econômico. As emissões primárias de moeda passam a constituir uma parte importante do montante total do financiamento. Segundo LESSA (1978),

“... em sua parcela mais significativa os recursos provieram de via expansionista, através de vultosos déficits de caixa do setor público, com subsequente incremento no total dos meios de pagamento.” p. 41

Durante o período procurou-se atenuar os efeitos mais imediatos do problema inflacionário, mas não os eliminou. Embora não fosse a ideal, essa forma de financiamento perdurou durante o Plano de Metas. O êxito do Plano fez com que o problema da instabilidade fosse colocado em segundo plano, isto é, condicionado ao objetivo maior que era completar a fase de industrialização pesada. Os instrumentos de política econômica – instrumentos cambiais, de política creditícia, orçamentária, fiscal, etc. – sempre estiveram orientados a outros propósitos que não a contenção da alta de preços. Em suma, sempre direcionados à criação de um ambiente político e financeiro favorável a consecução do plano.

Conseqüentemente, como se observa na Tabela 1, a partir de 1959, a inflação segue uma trajetória de crescimento permanente triplicando seu índice em relação a 1958 e chegando a 90% em 1964. Nas eleições gerais de 1960, Jânio Quadros baseou sua campanha em duras críticas ao governo JK. Ele basicamente acusava esse último de que as políticas expansionistas haviam levado o país à falência tanto do setor interno como externo. A eleição de Jânio trouxe consigo mudanças na política econômica que vigorava desde então. Se, anteriormente, a política econômica vinha sendo desenhada em torno do objetivo maior que era o crescimento econômico, a nova concepção tinha como eixos principais os ataques aos problemas do desequilíbrio externo e da inflação, que vinham crescendo desde 1959.

O problema inflacionário permeou todas as políticas desde 1961 em diante. No entanto, sem sucesso, o governo não conseguiu resolver o problema, seja porque o abordou de uma forma equivocada ao estabelecer uma política econômica focada principalmente na diminuição do gasto público, seja por incapacidade política de estabelecer as reformas necessárias, sobretudo a tributária e a financeira, para que a economia brasileira retomasse seu fôlego e entrasse novamente em uma trajetória de crescimento.

“A crise econômica havia implicado o esfacelamento do quadro de alianças políticas nacionais, a se antagonizarem crescentemente os projetos para sua superação. O pacto populista se rompe pela impossibilidade de conciliação dos interesses que o compunham, dada a complexidade que o crescimento econômico na década de 50 instalaria na composição de classes nacionais.” GUIMARÃES (1990), p.68.

Frente a esse quadro crítico, a despeito do crescimento acelerado observado nos anos anteriores, as forças políticas que governavam sucumbiram à crise. Ocorreu que,

“...os primeiros anos da década de 1960 mostraram a exaustão desse modelo dentro do arcabouço institucional e a economia foi violentamente chacoalhada por uma séria crise seguida por quatro anos de recessão. O sistema político foi rompido, e a nova ordem que foi estabelecida permitiu uma série de reformas necessárias para resolver o impasse institucional.” SOCHACZEWSKI (1980) p.184 .

Com a tomada das Forças Armadas e alteração radical das formas de poder, embora insuficientes, foi possível a realização de reformas mais eficazes, pois os entraves políticos que as impediam, puderam ser superados, pela própria natureza do governo militar.

“A ruptura em 1964 se impõe como arbitragem para os novos termos nas relações políticas e econômicas, assumindo a tarefa de lhes formular o novo caráter e a nova institucionalidade.” GUIMARÃES (1990), p.68.

O PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – foi posto em funcionamento a partir de julho de 1964. Seus principais objetivos:

- i) Retorno das altas taxas de crescimento, em torno de 6% ao ano.
- ii) Diminuir a inflação dos aproximadamente 100% ao ano em 1964 para 25% em 1965 e 10% em 1966.
- iii) Corrigir a tendência de déficits descontrolados no Balanço de Pagamentos.

Se pudéssemos elencar hierarquicamente esses objetivos, seria o primeiro a meta principal. No entanto, para que esse objetivo se concretizasse, ou seja, que o PIB voltasse a crescer a altas taxas, seria necessário, primeiramente, corrigir o problema inflacionário, que por sua vez possuía raízes no déficit fiscal do Governo. Logo se observa que embora o objetivo principal remetesse à retomada do crescimento econômico, todas as metas estavam logicamente, segundo a concepção do plano, interligadas. Foi necessário que se redesenhasse o aparato institucional e financeiro objetivando-se um novo sistema de financiamento da economia que pudesse suportar o novo patamar de desenvolvimento em que ela se encontrava.

2.2 A Reforma Financeira

O conjunto de reformas que vão de 1964 a 1966 podem ser consideradas radicais. A nova estrutura derivada da reforma financeira serviu como um sustentáculo ao novo período de altíssimo crescimento observado na economia

brasileira conhecido como “Milagre Econômico”, a partir de 1968 a 1973. Os dois grandes desafios que a reforma procurou superar foram:

- i) Criar um novo modelo de financiamento do setor privado em que:
 - a. O tornasse independente do financiamento através inflação.¹
 - b. Estruturas de financiamento para capital de giro e investimentos de longo prazo suprissem as necessidades da economia.
 - c. Se incentivasse o aumento do consumo dos bens produzidos pelos novos setores instalados.
- ii) Criar uma nova estrutura de financiamento do setor público em que:
 - a. Tornasse o setor público menos dependente das emissões de moeda para se financiar.

O propósito passava pela criação novos instrumentos de mobilização financeira e criação de instituições especializadas em diversas modalidades de crédito, como o de capital de giro sob responsabilidade dos bancos comerciais, o de suporte ao consumo de bens duráveis sob responsabilidade das financeiras e o mais importante, o crédito de longo prazo, para suportar o processo de acumulação de capital, cujos agentes deveriam ser os Bancos de Investimento. É nessa modalidade de crédito a mais deficiente na economia brasileira.

A atrofia desse tipo de crédito significava que as empresas brasileiras não conseguiam financiar sua expansão de outra maneira que não através do aumento dos preços. A composição patrimonial das empresas era dada de tal forma que o empresário colocava seus recursos próprios no capital fixo da empresa, e tornava-se dependente dos bancos – públicos e privados – para o financiamento do capital de

¹ Ver SOCHACZEWSK (1980) p. 305.

giro do seu empreendimento. À medida que o governo manipulava a política monetária, que basicamente significava compressão ou relaxamento do crédito, isso afetava diretamente a produção corrente fazendo com que ocorresse o descasamento entre oferta e demanda acelerando o aumento dos preços. Por isso a criação de um agente financiador de longo prazo era fundamental, afinal possuindo uma fonte de crédito de longo prazo, o empresário poderia usá-lo para o financiamento da expansão da capacidade produtiva direcionando seu capital próprio para o financiamento do capital de giro, deixando de pressionar o sistema bancário. Além de que o incentivo as emissões de ações, um dos objetivos da reforma financeira, serviria como uma fonte a mais para empresas se financiarem.

Entretanto, o desdobramento da reforma financeira se distanciou muito do seu objetivo inicial com o passar do tempo, que era reproduzir no Brasil estruturas de financiamento existentes em economias avançadas. Como bem coloca TAVARES (1998: 141):

“As três grandes funções operacionais dos sistemas financeiros são: 1) criar crédito ampliado com base na amplificação das relações débito-crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras; 2) intermediar a transferência de capital de empréstimo através da diversificação e da acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias; 3) finalmente, o sistema financeiro deveria gerir e direcionar os volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e largos prazos de maturação.”

No que tange as duas primeiras funções, as reformas conseguiram alcançar seus objetivos. No entanto a terceira, mais importante, o problema não encontrou uma solução adequada. Não ocorreu o processo de centralização de capitais, o âmbito do sistema financeiro, capaz concentrar grandes massas de capital financeiro para financiar a expansão econômica (grandes massas de capital a longos prazos), típico de economias avançadas. No caso brasileiro, a solução se deu no interior do Estado de forma insuficiente. O Estado aparece na função apenas de fazer o aporte do capital de longo prazo.

“Isto é, o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital, que lhe é exterior. Em outras palavras, são instituições que prestam apoio e suporte ao processo de monopolização engendrado pelo enfrentamento dinâmico dos grandes blocos de capital, mas não participam desse processo na qualidade de capital financeiro autônomo que busca centralizar sob seu comando e controle acionários os capitais que concentra como capital próprio. TAVARES, p. 144.

O sistema de financiamento público, nesse sentido, é caracterizado pela sua forma passiva de atuação. Apenas serve de apoio, através do aporte de massas de capital. Possui uma funcionalidade neutra no sentido de que atenda com relatividade eficácia as necessidades creditícias daqueles setores dominantes em expansão.

2.2.1 A Reforma Bancária

Em Dezembro de 1964 foi promulgada a Lei 4595, cujo conteúdo remetia a uma nova organização bancária. A lei definiu tanto instituições como instrumentos para condução de uma nova política monetária nacional. Antes da lei, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) criada em 1945 e dividia as funções de autoridade monetária com o Banco do Brasil (BB) e o Tesouro Nacional. A SUMOC exercia o papel de órgão controlador do sistema. Seu conselho era formado pelo Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco do Brasil, o Diretor Executivo da SUMOC, os Diretores dos Departamentos de Câmbio e Comércio Exterior, e de Redesconto do Banco do Brasil, e o Presidente do BNDE. Aquela instituição tinha como tarefa estabelecer tarefas típicas de um Banco Central (BC), tais como formular uma política de câmbio; determinar a taxa de juros, a taxa de redesconto, o requerimento do depósito compulsório; registrar o fluxo de capital estrangeiro; operar no *open-market*; e, supervisionar as operações bancárias.

O Banco do Brasil era uma espécie de executor das políticas estabelecidas pela SUMOC, além de, também, possuir outras funções importantes típicas de Banco Central como operação do Departamento de Redesconto, responsável pela oferta de liquidez e créditos seletivos e da Caixa de Mobilização Bancária, através da qual operava como prestador de última instância. Também

executava as políticas de câmbio e comércio exterior, através da Carteira de Câmbio e Comércio Exterior (CACEX), estabelecidas pela SUMOC e operava como agente do Tesouro na arrecadação de tributos e outras receitas. Além disso, o Banco do Brasil, como banco do governo, podia oferecer crédito ao Tesouro como adiantamento de receitas tributárias de cada ano fiscal. Pela SUMOC o Banco do Brasil realizava dois serviços, que eram a compensação de cheques e a custódia dos depósitos voluntários dos bancos comerciais.

O Tesouro possuía o poder de emitir moeda e amortizá-lo através da Caixa de Amortização².

Pode-se notar uma divisão de papéis entre as diversas autoridades, ou seja, o Conselho da SUMOC era o órgão normativo, a SUMOC era a fiscal do sistema e o Banco do Brasil o executor. Entretanto, no tocante à emissão de moeda, existia um complicado mecanismo³ em que o emissor do papel moeda era a Caixa de Amortização, ou seja, responsabilidade do Tesouro Nacional. No entanto, este não tinha poderes para colocá-lo em circulação. Isso era realizado pela Carteira de Redescontos, que embora fosse parte do Banco do Brasil, possuía uma contabilidade independente da do banco.

Na prática, existiam dois grandes problemas derivados do fato de o Banco do Brasil ser ao mesmo tempo uma autoridade monetária e um banco comercial, pois o desdobramento dessa ambigüidade conferia à política monetária um caráter débil e não efetivo. Primeiramente, porque não existia um limite rigoroso para a expansão de moeda dado que o valor limite de 25% acima das reservas em ouro e divisas nunca era respeitado. Sempre que necessário, o Congresso Nacional aprovava uma medida autorizando o Tesouro a emitir moeda. Em segundo lugar, pelo fato do BB ser depositário das reservas dos bancos, ou seja, isso atribuía a ele uma posição diferenciada em relação aos demais bancos. Diferentemente dos

² Decreto-lei 4.792, de 05/10/1942

³ Ver Sochaczewski 1993, página 295.

bancos comuns que encontram limites à expansão do crédito, pois quando expandem demais suas operações acarretam perda de reservas na compensação, conseqüentemente levando-os a reduzir suas atividades de fornecimento de crédito, o Banco do Brasil não esbarrava nesse problema, pois sendo ele o banco depositário das reservas, caso perdesse na compensação, apenas creditava a conta do banco credor, dessa forma criando mais reservas.

Na posição de maior banco comercial e único rural do país, a cada choque que a economia atravessasse, como por exemplo, safras perdidas, decisões de novos investimentos, aumentos salariais, etc., as pressões sobre o aumento da disponibilidade de crédito aumentavam muito, então os limites estabelecidos previamente para concessão de crédito eram alterados. Na teoria, havia, sim, um controle das operações do banco, mas na prática, devido a pressões de natureza diversa, os controles se tornavam ineficazes.

Na tentativa de disciplinar o sistema, com a nova lei (4595/1964) é criado o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). O primeiro para substituir a SUMOC e o segundo para substituir seu antigo conselho. Do CMN faziam parte o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco do Brasil, o Presidente do BNDE, quatro diretores do novo Banco Central e dois representantes do setor privado. Como pode ser observada, a influência que o Banco do Brasil exercia sobre conselho diminuiu muito, possuindo aquele, apenas um membro no conselho entre os nove, diferindo da composição anterior.

O Banco Central (BC), apesar de ter sido criado para substituir a SUMOC, nasceu com algumas atribuições modificadas em relação às do seu antigo predecessor: o novo BC possuía inteira responsabilidade sobre a emissão de moeda; tanto BC quanto BB só poderiam financiar o Tesouro através da compra de títulos emitidos por ele, não mais através de operações de crédito; passou a ser competência do BC todos os trabalhos que eram realizados pelo Departamento de Redesconto e o Departamento de Mobilização do Banco do Brasil; o controle e execução de operações de câmbio passaram a ser função do BC; e, por último, as

reservas voluntárias e compulsórias deveriam ser depositadas no BC. No entanto, o que ocorria na prática era que os depósitos voluntários dos bancos comerciais nunca foram transferidos para o BC, pois este poderia delegar a tarefa ao BB. O Banco do Brasil permaneceu como um banco imune ao ajuste de contas na compensação.

Após as alterações o Banco do Brasil continuou sendo o agente financeiro do Governo. Continuou realizando a arrecadação da receita federal, o pagamento das despesas, a execução da política creditícia e financeira, o financiamento da indústria, comércio e agricultura, a compra e financiamento da produção para exportação, a execução do serviço da dívida pública e a política de preços mínimos para a agricultura.

A nova estrutura tornou o sistema muito mais organizado e preparado do ponto de vista do gerenciamento da política monetária, seja pela institucionalização através de uma legislação específica, seja pelo peso das decisões não ter ficado tão concentrado em apenas um agente, o BB. As relações entre Banco do Brasil, Tesouro e Banco Central se tornaram mais simples. O Tesouro foi retirado da função de criador de moeda e a dívida pública foi reintroduzida como contrapartida do déficit fiscal.

Entretanto, o que se observou na prática é uma mudança na forma, porém não na dinâmica das coisas.

“O problema, no entanto, é que o canal de comunicação entre o Banco do Brasil e o Banco Central não se fechou, mas mudou de nome. Durante muitos anos passou despercebido aos economistas monetários no Brasil que se dedicavam a analisar o sistema bancário uma conta perdida no ativo do Banco Central e no Passivo do Banco do Brasil, com o título de conta Movimento. Como o nome indicava era uma rubrica que receberia o ‘float’ das operações entre as duas instituições, liquidáveis semanalmente, pagando a instituição devedora (qualquer que fosse) um juro de 1% ao ano pelo saldo à instituição credora” SOCHACZEWSKI (1993) p.304.

Como mostra a Tabela 2, sistematicamente o devedor sempre foi o Banco do Brasil. De fato, o Banco do Brasil continuou não tendo um teto de orçamento a ser respeitado. A mudança que ocorreu foi que ao invés de utilizar o

complexo mecanismo de financiamento de antes, utilizava esse canal para contrapor a expansão de seus empréstimos.

TABELA 2 - Saldo Devedor da Conta Movimento do Banco do Brasil
Milhões Cr\$

Ano	Conta Movimento	Base Monetária	Conta Movimento / Base Monetária
1965	353,70	7.506,40	4,7%
1966	577,40	10.099,70	5,7%
1967	1.663,80	12.686,80	13,1%
1968	3.166,30	15.108,80	21,0%

Fonte: Planilhas do Balanço do Banco do Brasil e Banco Central, Relatório do Banco Central.

Pode-se concluir que tanto do ponto de vista a divisão da autoridade monetária, quanto do ponto de vista do mecanismo de emissão primária de moeda, quase nada se modificou.

2.2.2 A Correção Monetária

Outro aspecto da reforma financeira foi o estabelecimento da Correção Monetária. A inflação alta e persistente havia causado alguns desarranjos na economia brasileira. Primeiramente, porque o preço não funcionava mais como um sistema eficiente de alocação de recursos dado que os preços dos bens haviam se alterado relativamente uns aos outros. Em segundo lugar, os contratos de renda que possuíam valores fixos se deterioraram. Por último, fez com que uma importante parcela da poupança evitasse o circuito financeiro, dado a incapacidade de valorização de capital nessa esfera.

O estabelecimento da correção monetária trabalharia em dois pontos fundamentais do combate à inflação. Por um lado, como mecanismo de indexação, foi possível que o governo pudesse estabelecer uma política de recomposição de suas receitas. Por outro, como mecanismo, *sine qua non*, não se poderia existir uma taxa de juros praticável.

O indexador⁴ desse mecanismo era formado pelo índice de inflação prévio e correspondia ao IGP - Índice Geral de Preços - por atacado levantados mensalmente, com um hiato de três meses. A Correção Monetária foi atribuída, já em 1964, aos débitos fiscais das pessoas Físicas e Jurídicas. Isso fez com que as receitas fiscais fossem recuperando seu valor real. Antes da instituição da Correção monetária, as empresas financiavam parte de seu capital de giro postergando o pagamento dos impostos e contribuições sociais. Apesar do risco de serem processadas por crime de evasão fiscal, praticavam isso porque economicamente era muito vantajoso. Frente a uma inflação de mais de 50% ao ano, os juros de 12% referentes ao atraso do pagamento dos tributos estimulavam a prática. Mas, embora os contribuintes estivessem expostos a correção dos débitos ao Tesouro, os débitos desse com seus credores não passavam pelo mesmo processo e, portanto, não eram corrigidos.

Se por um lado o orçamento das empresas foi pressionado pelo estabelecimento da correção monetária, por outro encontrou uma folga, pois o índice de reajuste aplicado aos salários era diferente⁵, sempre calculado abaixo do nível de inflação, expondo os rendimentos do trabalho a erosão causada pela escalada de preços. Isso porque o plano pressupunha que o aumento dos preços tinha raiz tanto do lado da demanda como dos custos. Ao mesmo tempo em que os salários pressionavam os custos das empresas, pelo lado da demanda também exerciam o mesmo efeito, uma vez que os rendimentos reais do trabalho haviam sido maiores que a sua produtividade.

Outra importante implicação da criação da correção monetária foi a viabilização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), composto pelas sociedades de Crédito Imobiliário, pelas associações de Poupança e Empréstimo e pelo Banco Nacional de Habitação. O Governo imaginava ser o déficit habitacional um problema de natureza financeira, pois os consumidores de habitações populares não

⁴ Calculado pela FGV.

⁵ Encontrar como era calculado o índice.

dispunham de recursos para pagar pelos seus imóveis à vista ou a prazo médio, além de que a inflação aliada ao congelamento de preços dos aluguéis desestimulava o investimento imobiliário para aluguéis. Por isso, o governo lançou formas de captação de recursos para o investimento imobiliário como as Letras Imobiliárias e os depósitos em caderneta de Poupança com valores reajustados pela correção monetária. Como incentivo, a instituiu para captações de recursos pelo SFH e a Lei 4494/1964 estendeu o mecanismo para os aluguéis. Mais tarde, a Lei 5107/1966 criou o que seria a base financeira para do SFH, a poupança compulsória FGTS, que retém na fonte 8% da renda do trabalhador e a destina ao SFH.

Embora o papel de indexação dos preços tivesse tido importantes implicações para a economia, a correção monetária exerceu outra função fundamental na formação da taxa de juros que, como defende SOCHACZEWSKI (1993) p. 307., seria até mais importante que o de indexação. Ele defende que

“O ponto central referiu-se à taxa de juro. Conforme foi mencionado anteriormente em diversos pontos anteriores, havia no Brasil dois impedimentos legais à elevação da taxa de juro. Um deles impedia a cobrança de juros superiores a 12% a.a. e o outro impedia contratos de financiamento que não fosse na moeda local do país. Isso implicava que qualquer taxa de inflação de 12% a.a. (o que sempre foi o caso do Brasil nas décadas de 50 e 60) gerava um juro real negativo.”

Havia uma necessidade de se criar um aparato legal para respaldar a existência de uma taxa de juro positiva, compatível com a inflação. A garantia de que os papéis ficariam livres de perdas provocadas pela inflação dada pela correção monetária atraiu os investidores à órbita financeira. Os títulos de dívidas possuíam, com a correção monetária, uma taxa de juros real positiva. Isso ensejou um grande crescimento na formação de poupança financeira. Em julho de 1964 a Lei 4357, que, entre outras disposições, permite a emissão de títulos de dívida do Tesouro Nacional, as ORTNs - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, com vencimento entre 3 e 20 anos, e possuíam seus valores nominais reajustados de acordo com a inflação. Paralelamente, instituiu-se as UPCs –

Unidades Padrão de Capital – permitindo que os contratos fossem expressos nela. Nada mais era que nada mais era do que uma espécie de moeda forte, cujo valor nunca depreciava, pois era corrigido conforme a inflação. Todos os contratos poderiam ser expressos em UPCs. A coexistência de uma moeda forte, ORTNs expressas em UPCs, com o velho Cruzeiro, que dado a inflação do período, depreciava-se todos os dias fez com que se houvesse uma tremenda expansão na formação de poupança financeira.

2.2.3 A Reforma do Mercado de Capitais

O terceiro pilar da reforma financeira de 1964/65 esteve vinculado à formação de um mercado de capitais, especificamente, à criação de instrumentos de captação de poupanças e estabelecimento de fontes de financiamento de empresas e consumidores, que não dependessem da inflação.

O projeto de lei corretamente identificava uma importante deficiência do sistema financeiro nacional que era a inexistência de fontes de financiamento que ofertassem crédito de longo prazo nos volumes e condições necessários. A solução para esse problema seria a reformulação das bolsas de valores, submetendo-as a nova regulamentação e organização, e o resgate do mercado de Debêntures.

Dessa maneira o sistema de fornecimento de crédito ficaria organizado da seguinte forma: a concessão de crédito de curto prazo para capital de giro ficaria confinada aos bancos comerciais. Por sua vez, o fornecimento de crédito de médio prazo seria responsabilidade de uma nova instituição proposta no plano, ou seja, os Bancos de Investimento. Finalmente, o mais importante e carente, o crédito de longo prazo, como já dito, teria origem nas novas Bolsas de Valores repaginadas e da captação de recursos através da emissão de Debêntures. Por um lado, sendo elas um título de longo prazo, preencheria a lacuna vazia funcionando como fonte de financiamento de longo prazo. Por outro lado, sendo um título primário negociado juntamente ao público, serviria como estabilizador da taxa de juros, pois teria o efeito de arbitragem sobre o mercado de títulos de prazo menor.

As modificações efetivadas pela Lei 4.728, de 14.07.65, no tocante às bolsas de valores, se deu no sentido permitir as empresas captarem recursos não-exigíveis: reformulava profundamente a constituição e funcionamento das bolsas, alterava a forma de negociação de ações, incentivava a abertura de capital, regulamentava os fundos de condomínio, etc. Deveria o mercado de ações transformar-se em uma fonte segura de captação das empresas e assim elevar a taxa de formação de capital no país. Em relação às Debêntures, basicamente, dispunham sobre mecanismos de estímulo suas emissões. Em resumo, pretendia-se acabar com todas as barreiras institucionais que impediam o desenvolvimento do mercado financeiro.

Entretanto, o que se pode notar é que o projeto, e a lei por conseqüência, atacaram o problema equivocadamente. Mesmo após os desembarços institucionais estabelecidos pela lei, o mercado de novas emissões de ações na bolsa de valores praticamente, com alguns períodos de exceção, inexistiu. Ainda, a emissão de Debêntures praticamente não foi observada no período. Conseqüentemente, as chances de êxito na formação de fontes de financiamento de longo prazo definharam.

Outra implicação resultante do fracasso na reformulação do mercado de capitais foi que as empresas continuaram dependentes do financiamento inflacionário.

“De fato, por um lado, a não formação de um mercado de recursos de longo prazo, seja sob a forma de ações seja de debêntures, não deixou alternativa ao setor comercial-industrial do que a de continuar financiando sua expansão através do movimento relativo de preços uma vez que tendo declinado a inflação a suas taxas históricas. Por outro lado, a persistência da inflação mesmo depois das drásticas políticas, de 1964/66, nos faz concluir que o setor produtivo brasileiro não conseguiu efetivamente se desvencilhar da inflação como mecanismo oculto da capitalização e expansão.” SOCHACZEWSKI (1993) p.311.

2.2.4 Os fundos Especiais para Financiamento

Esteve presente, não explicitamente, nas reformas um sistema de repasse de fundos públicos para a iniciativa privada, através do sistema financeiro, constituindo um importante mecanismo de crédito ao setor privado. Com isso, após 1964/65, houve uma reversão da tendência de crescente participação do Estado no gasto e crédito direto ao setor privado.

Além das usuais críticas de que o Estado estava dominando cada vez mais setores que deveriam ser por suposto terreno da iniciativa privada, argumentava-se que a destinação direta do crédito pelo setor público impedia o funcionamento do sistema de alocação de preços na destinação de recursos. Isto é, derivada de uma lógica não racional – construída do interior do Estado e não, como imaginavam ser o ideal, pelo mercado – o crédito seria destinado ineficientemente a setores que não eram tão carentes de recursos, em prejuízo daqueles que realmente eram. Dessa forma haveria a retomada da racionalidade microeconômica uma vez que o sistema financeiro privado pudesse destinar recursos assumindo riscos nas operações. Portanto, a iniciativa deu-se com a criação de fundos em instituições públicas como no Banco Central, no Banco do Brasil e no Banco Nacional de Habitação. Os agentes do sistema financeiro privado teriam o papel de analisar as operações de crédito concedendo-lhe de forma subsidiada – determinada pelos bancos públicos – e, pelo serviço prestado receber uma comissão de risco.

Contudo, imbuída de preceitos racionais segundo a teoria econômica liberal, esse aspecto da reforma não deixa de ser controverso. Como assinala Sochaczewski (1993: 312),

“... é extremamente duvidoso que os critérios de racionalidade microeconômica na gestão de fundos públicos possam ser compatibilizados com os critérios de retorno social que o uso destes recursos exige. Em segundo lugar, ao reduzir os subsídios e crédito direto alocados a diversos setores, o Tesouro deixou de ter déficits vultosos como antes de 1964. É de se perguntar, no entanto, qual o volume total do subsídio implícito no sistema de repasses de crédito subsidiado, que, da mesma forma que os déficits anteriores, são financiados pela expansão primária da moeda. Só que agora, em vez de transitar pelo

orçamento fiscal, onde poderiam ser facilmente identificados, transitam pelo orçamento monetário onde é impossível sua correta avaliação.”

Ou seja, a alocação dos recursos públicos, originados a partir do esforço social conjunto, ficou submetida à lógica privada de rentabilidade, que por sua vez pode ser muito contestável. Além disso, ao transformar o déficit fiscal em um déficit monetário – expresso pelo serviço da dívida pública e subsídios creditícios dos fundos públicos – o governo, além de não resolver o problema da emissão de moeda para financiamento de seus gastos, perdeu a capacidade de identificar a origem do déficit.

2.3 A Reforma Fiscal

A economia brasileira após o Plano de Metas não era mais a mesma. Além de ter crescido a altas taxas desde 1948, havia se assentado sobre uma nova base de acumulação, ou seja, havia passado de uma economia basicamente primário exportadora, para uma economia industrial. O Estado brasileiro precisava adaptar-se a nova ocasião, ou seja, fazia-se urgente reformulação do sistema tributário. O aparelho fiscal Estatal, àquela altura, havia se tornado obsoleto, tanto do lado da captação como do lado do direcionamento de recursos. Frente aos problemas externos, os expedientes cambiais, amplamente usados até o período, perderam totalmente a efetividade. Pelo lado captação, as receitas tributárias eram insuficientes para cobrir o gasto corrente, tampouco a dívida pública atraía investidores. Pelo lado da destinação do gasto, o Estado brasileiro perdeu toda a capacidade de direcionar os investimentos privados.

Para recompor as receitas, são promovidas algumas reformulações. A lei 4357/1964 instituiu a reforma tributária de emergência com os seguintes propósitos:

“Obter recursos adicionais não inflacionários para a cobertura do déficit da união; aliviar a tributação sobre rendimentos ilusórios, ligados ao processo inflacionário; eliminar os incentivos que a inflação trazia ao atraso no pagamento de impostos; estimular a formação de poupanças individuais; recuperar o prestígio da dívida pública, abrindo a perspectiva da subscrição voluntária de títulos.” PAEG, p. 79 citado por GUIMARÃES (1990) p. 145.

No tocante à recomposição do financiamento público, a criação da ORTNs e a instituição da correção monetária sobre os débitos fiscais⁶, podem ser consideradas as medidas principais. Já em 1965 a reforma ensejou 25% de aumento na arrecadação. Isso do ponto de vista do combate a inflação não só significou um alívio no déficit público como também uma redução da demanda corrente. Embora, o impacto tenha sido positivo, não foi suficiente para acabar com o problema inflacionário. Apesar de explicitamente ser essa mazela econômica mais urgente, na visão do governo, seu papel no desenvolvimento econômico não podia ser esquecido, ou seja, isso significava a manutenção dos gastos em patamares elevados.

Além disso, outro aspecto da reforma tributária foi a diminuição da participação de estados e municípios na partilha dos recursos tributários. A definição e recolhimento de alguns tributos passou a ser responsabilidade da União. Com recursos extras, apropriados de outras instâncias, o Governo Central possuiria um raio de manobra maior na condução da economia nacional. A emenda constitucional nº 18 passou a classificar os tributos por incidência e não mais pela instância que os recolhia, como fazia a Constituição de 1946.

“São quatro as categorias que ordenam a nova classificação: impostos sobre o comércio exterior, sobre o patrimônio e a renda, sobre a produção e circulação e impostos especiais. São eles assim centralizados e integrados nacionalmente, eliminando-se as fronteiras entre os três sistemas tributários antes existentes.” GUIMARÃES (1990) p. 148.

Desde aquele ano ocorria um movimento para integração econômica nacional. O novo sistema tributário foi formado por impostos nacionais, que embora fossem recolhidos por uma instância de governo, seria transferido à outra. Cabe a União o papel de cérebro desse novo sistema, coordenando os fluxos de captação e repasse de recursos e aumentando a centralização do controle do Estado sobre a economia.

⁶ Ver mais detalhadamente no item 1.2.2.

Embora a Emenda Constitucional nº 18 tenha sido um passo importante na redefinição do sistema tributário, a Reforma Tributária teve seu final apenas na nova constituição de 1967.

“Ao longo deste tempo, impostos foram extintos, outros foram criados, e mantiveram-se impostos sobre a renda, sobre o comércio Externo, sobre a Transmissão de Bens Móveis, sobre a Propriedade Rural, sobre a Propriedade Urbana, sobre Combustíveis sobre Energia Elétrica. Os impostos extintos foram os impostos sobre Diversões Públicas, sobre Indústrias e Profissões, o Imposto Municipal de Licença, o Selo, o Imposto sobre Vendas e Consignações e o Imposto de Consumo. E criaram-se o Imposto sobre Circulação e Mercadorias – o ICM, que substituiu o IVC –; o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, que tomou o lugar do imposto sobre o consumo –; o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, o ISS; o Imposto sobre Operações Financeiras – o ISOF; O imposto sobre Transportes e Comunicações e o Imposto sobre Minerais.” GUIMARÃES (1990) p. 150.

Dentre esses impostos, alguns são mais importantes que os outros dentro da lógica de controle Estatal sobre a economia. O mais importante nesse sentido é o imposto de Renda. Ele se fez um instrumento muito importante de política econômica, tanto para os objetivos de estabilização, quanto para os de crescimento econômico pelos efeitos que surtia sobre a demanda agregada. Durante o Governo Castelo Branco o objetivo principal foi massificar esse imposto. Algumas categorias que possuíam isenção no pagamento do imposto passaram a contribuir também. O alargamento da base se deu tanto através da inclusão de classes de rendas mais baixas, como da incorporação de classes profissionais não contribuintes, como jornalistas, professores e magistrados.

Mais importante que isso, com o crescimento econômico observado nos anos anteriores, o antigo sistema passou a ser obsoleto como instrumental de controle econômico. A economia brasileira havia se diversificado, tornando-se mais complexa e diversificada. Do ponto de vista do direcionamento do gasto, o novo sistema tributário mostrou-se como um aparato coerente e flexível para determinação de políticas econômicas, pois o Governo poderia manipular as

alíquotas de acordo com a relevância daqueles setores que julgasse ser importante para o desenvolvimento econômico nacional de forma mais precisa e direta.

Contudo, se do ponto de vista da formulação, o antigo sistema tributário era incompatível com a nova estrutura econômica brasileira, do ponto de vista da captação também a situação era muito precária e ineficiente. O recolhimento era realizado inadequadamente através de exortorias cuja capilaridade era muito limitada, não chegando à grande parte dos municípios brasileiros. Além disso, o registro de contribuintes e a fiscalização da receita eram impraticáveis. Portanto, seria muito importante também modernizar a máquina de arrecadação da fazenda. A partir de janeiro de 1965, os registros civis e, a partir de 1966, a arrecadação de impostos federais foram transferidos à responsabilidade da rede bancária. Por um lado os bancos se beneficiariam, pois ampliaria o número de contas, estendida aos servidores e reforçaria os encaixes bancários, por conta do tempo decorrido entre depósito e saque dos recursos provenientes do pagamento de tributos. Por outro lado, o Ministério da Fazenda também ganhava com a reformulação, afinal ela significava redução de custos, uma vez que não precisaria aumentar o gasto em pessoal, infra-estrutura de arrecadação, equipamentos de informática, etc., além da racionalização e eficiência dos serviços. Dessa forma, com a economia gerada, o Ministério da Fazenda pode atacar a ineficiência de outra maneira, por exemplo, a partir de 1964, através da instituição do CGC – Cadastro Geral de Contribuinte – que obrigava toda pessoa jurídica de direito privado a se inscrever, melhorando o controle sobre a arrecadação.

Finalmente, se faz necessário descrever as mudanças no modo de operar das empresas estatais brasileiras. Como parte do pacote de medidas para recompor a receita Governamental, foi restabelecida a “verdade tarifária”. Parte da inflação daquele período se deve a isso. Ou seja, as empresas estatais passaram a cobrar pelos seus serviços um preço justo do ponto de vista econômico, ou seja, um valor pelo serviço prestado suficiente custear os serviços prestados e financiar novos investimentos. A alta relativa das tarifas obviamente repercutiria sobre a inflação,

tida como causa das mazelas econômicas, porém o Governo, naquele momento, se viu obrigado a decidir entre dois cenários: primeiro, restabelecer os preços de uma vez e introduzir um choque inflacionário, ou ir cortando gradualmente os subsídios nos preços dos serviços que oneravam o déficit orçamentário da União. A escolha se deu pela primeira alternativa em alguns casos, especificamente, naqueles cujos serviços eram direcionados majoritariamente à população. Os preços de energia elétrica, telecomunicações e transporte ferroviário aumentavam relativamente, enquanto que os subsídios aos preços do aço, por exemplo, reduziam-se relativamente. Portanto o empresário ainda pode se beneficiar da ajuda governamental.

Dessa forma, são realizadas as principais mudanças que compõe a Reforma Tributária pelo lado da captação. Pode-se dizer que as linhas gerais dessa reforma se guiam por ampliar as bases e modernizar a máquina pública de arrecadação.

Já pelo lado do gasto, o esforço do governo se deu no sentido de ordenar e controlar as despesas públicas. A lei 4320/1964 instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Coube a ela legislar sobre as normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública e estabelece que a lei de orçamento contenha a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecida os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Antes da nova legislação, o orçamento era mais uma peça de enquadramento contábil que um instrumento de política econômica. Ocorria que freqüentemente as despesas eram subestimadas e as receitas superestimadas fazendo com que a rotineira diferença entre despesas e receitas fosse coberta a título de “créditos adicionais”. Essa prática, por um lado, acobertava os gastos do governo que soavam demasiadamente amplos para quem queria combater a inflação. Por outro, qualquer projeção de gasto que se tentasse fazer seria totalmente imprecisa, uma vez que sob

aquela rubrica poderia estar todo o tipo de gasto, inviabilizando um planejamento efetivo. Racionalizando o processo, o Governo poderia ter em mãos um instrumental de política econômica muito mais eficaz.

Entretanto, a despeito disso, o que se observou, de fato, após a reforma de 1964 foi que o Poder Executivo, cada vez mais, monopolizou o controle e execução do Orçamento Nacional. O Congresso, com a reforma cada vez mais foi perdendo seus poderes de fiscalização e formulação do orçamento. Essas tarefas foram passando progressivamente à responsabilidade do Poder Executivo. Então, se o objetivo do Governo foi transformar o orçamento em um conjunto racional de gastos para promoção de uma política econômica eficaz não poderia deixar de ter sob seu controle também a capacidade quase que ilimitada, do ponto de vista político, de programar os gastos necessários. Coube ao Congresso Nacional apenas aprovar as resoluções propostas pelo Poder Executivo, ficando resguardado de estabelecer qualquer modificação nos orçamentos.

3. A PROBLEMÁTICA ENVOLVENDO A CENTRALIZAÇÃO DE CAPITAL E A FORMAÇÃO DA GRANDE EMPRESA NACIONAL

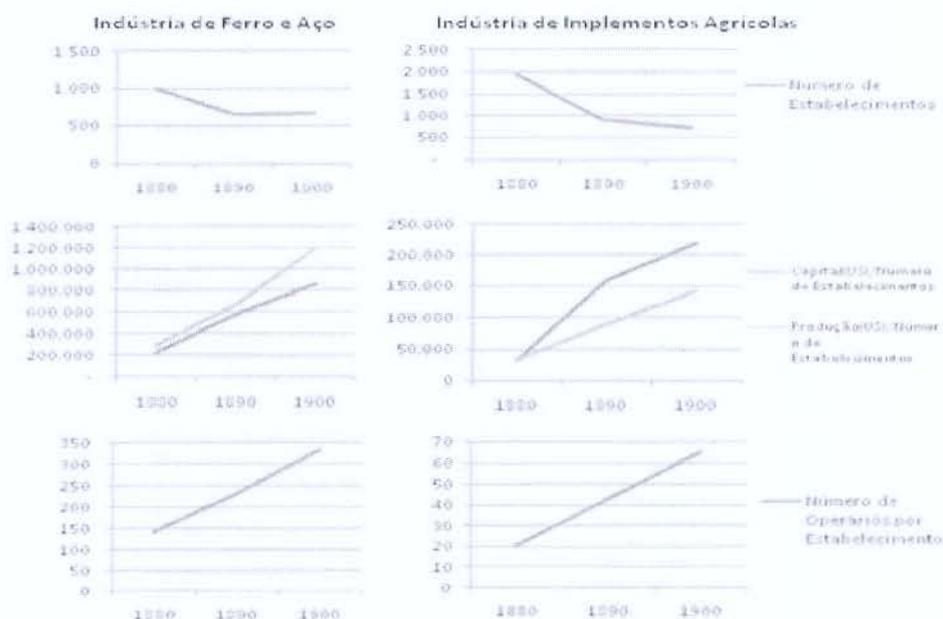
O capitalismo brasileiro apresentou notável dinamismo, sobretudo a partir do pós-guerra ao fim dos anos 70. Apesar de todo dinamismo apresentado algumas lacunas inerentes ao desenvolvimento econômico não foram preenchidas, principalmente em relação ao financiamento econômico e a formação da grande empresa nacional. Em grande medida, pelo fato das economias periféricas passarem por um desenvolvimento tardio em relação às economias centrais, enfrentam problemas dessa natureza e o caso brasileiro não foi uma exceção à regra geral.

Pode-se dizer que apesar do grande desenvolvimento econômico brasileiro, não foi formado no Brasil estruturas de financiamento adequadas para suportar a expansão econômica. Por um lado o Estado, mesmo realizando um tremendo esforço no aporte de capital e investimentos naqueles setores essenciais à industrialização, como no de bens de produção e insumos básicos, não foi capaz de dar continuidade ao processo indefinidamente incorrendo em uma grave crise de financiamento nos anos 80. Por outro lado, o capital estrangeiro, consubstanciado na forma de filiais das grandes empresas, não tomavam a dianteira do processo de industrialização nacional. Ao contrário disso, estavam submetidas passivamente a uma lógica determinada por suas matrizes, ou seja, à medida que a economia brasileira aumentava seu dinamismo, as filiais aumentavam seus investimentos a fim realizarem mais lucros. Uma vez que completavam o ciclo e criavam capacidade ociosa em demasia, interrompiam o gasto deprimindo a taxa de crescimento econômico. O capital privado nacional, tampouco tinha condições de se colocar na condição de líder no processo expansivo da economia nacional. Eram muito pequenos e sempre estiveram a reboque do Estado, isto é, nem possuíam uma escala suficiente para tomar a dianteira do desenvolvimento econômico, tampouco ocupavam setores importantes capazes de determinar um novo ciclo de expansão econômica.

A seguir discorreremos sobre a formação da grande empresa, desde quando se constituem até o momento em que se tornam grandes conglomerados dominando não só aqueles ramos originais de seu nascimento, mas também os coligados e, sobretudo, a migração ao ramo financeiro. Em seguida, lançaremos algumas indagações acerca da problemática brasileira, tanto a respeito da formação da grande empresa nacional quanto às conseqüências de sua debilidade.

3.1 A Formação da Grande Empresa

Através do estudo do 12º Censo Americano, Hobson chega a algumas conclusões gerais acerca do desenvolvimento capitalista a partir do final do século XIX. Em alguns ramos da produção manufatureira da época, sobretudo têxtil e calçadista, a produção era descentralizada, baseada no pequeno estabelecimento e pulverizada por diversos mercados. Entretanto, naqueles ramos dominados basicamente pela produção fabril mecanizada observou-se uma superioridade econômica da produção em grande escala. Como os gráficos abaixo sugerem, houve um movimento centralizador da produção, ao mesmo tempo em que o número de estabelecimentos diminui, a produção industrial global em estudo aumenta conforme o passar dos anos.



Fonte: HOBSON, JOHN A. A EVOLUÇÃO DO CAPITALISMO MODERNO. 1985. 2. EDICAO. Elaboração Própria

Os estabelecimentos produtivos, por sua vez, abrigam em seu interior um número maior de trabalhadores, além de apresentar um coeficiente maior de capital por estabelecimento. Essa tendência pôde ser confirmada em diversos outros segmentos como,

“... indústrias do latão, cutelaria, produtos fundidos, ferragens, ramos especiais do ferro e do aço, joalheria, instrumentos musicais, máquina de costura, armas de fogo e construção naval; ainda citemos outros ramos, submetidos em medida muito elevada à mesma lei, como o de botas, sapatos (produtos fabris), tijolos e telhas, vagões e carros, produtos químicos, relógios, tanoaria, couro, selaria, bebidas alcoólicas à base de malte, papel de madeira, cerâmica e louça, sabão e velas, fumo elaborado e guarda chuvas.” HOBSON (1985: 89)

Outro aspecto da tendência centralizadora se mostra não só no crescimento das dimensões das plantas industriais, mas também da empresa capitalista. Com o desenvolvimento do capital por ações, o ritmo do crescimento das empresas aumentou muito. Contudo, o incremento de capital fixo (principalmente da maquinaria) nas indústrias parece ser muito mais uma complementaridade que a causa da concentração produtiva. Embora, na época, o ramo de transportes tenha sido o ramo que mais tenha atendido a tendência geral e mostrado uma concentração maior que a dos outros setores, o ramo das finanças – operações bancárias de seguros, corretagem de ações e de câmbio e operações de crédito - aparece logo em seguida como um dos ramos que mais se concentraram. O que explica o ritmo de concentração desses setores, que não produzem mercadorias, são as vantagens competitivas oriundas, principalmente, do tamanho do capital empregado no negócio. Nesses ramos, as economias de escala maiores que o grande grupo possui em face de seus concorrentes menores geram vantagens competitivas capazes de assegurar a eles a dianteira dos negócios. O setor financeiro, a título de exemplo, pode ajudar a mostrar o desdobramento dessa tendência centralizadora e expansiva do grande capital em relação aos menores. As empresas financeiras foram as primeiras a adotar a forma de sociedade anônima e expandirem seus negócios para o exterior, como, na Inglaterra, na época, em pode ser observada uma tendência implacável de concentração dos bancos e seguradoras que os levou a se agruparem na forma de grandes sociedades anônimas. Muitos, evidentemente

tentaram ir contra essa tendência, porém acabaram sucumbindo em face aos seus concorrentes mais fortes.

Da mesma forma, pôde-se perceber a força concentradora no comércio. Os grandes conglomerados, sobretudo varejistas, se beneficiam de grandes vantagens em relação aos pequenos comerciantes. Em primeiro lugar, além do acesso facilitado ao crédito, eles possuem uma massa de capital tão grande para empreender em esforços de venda como oferecimento de descontos, gastos em propaganda e capacidade realizar vendas a prazo que conseguem vencer a concorrência devido a essas vantagens competitivas. Em segundo lugar, a grande empresa comerciante pode desfrutar de um componente especulativo em seu comportamento, ao dispor de uma fonte de financiamento segura, manipula os estoques de acordo com as condições do mercado. Em momentos em que os preços dos produtos estão baixos pode reter seus estoques, para vendê-los assim que seus preços melhorarem. Essa regra não vale apenas para produtos acabados, pelo contrário, no comércio de matérias-primas, esse comportamento pode ser muito observado.

Embora a grande empresa capitalista desfrute de vantagens decorrentes do progresso técnico em relação às pequenas manufaturas, não é isso, apenas por si só, que explica a concentração e crescimento de empresas. Pode-se observar pelos exemplos acima que mesmo nos ramos em que não se produzem mercadorias, como no financeiro e comercial, fica claro que a economia obtida com a divisão do trabalho e mecanização da produção é muito mais um aspecto da centralização do que a explicação para o fenômeno. Ao invés disso, o poder competitivo, proveniente das economias de produção ou não, das empresas parece ser a grande força que move essa tendência concentradora. As grandes empresas desfrutam de recursos e instrumentos que lhes permitem tomar, cada vez mais, clientes das pequenas empresas, obtendo assim uma taxa de lucro mais elevada sem, necessariamente, ter que aumentar a produtividade líquida. Podem ser considerados diferenciais da grande empresa a economia com propaganda, uso de patentes e segredos comerciais, capacidade de reduzir salários, capacidade de comprar mais barato e

vender mais caro por se tratar um monopólio ou um monopólio e facilidades de obtenção de crédito. Ou seja, são recursos que as grandes empresas possuem capazes de capacitá-las a operar como monopólios nos mercados aumentando suas vantagens, lucros e, como consequência, a capacidade de expansão.

A concentração de capital, contudo, encontra um limite. Ao contrário do que se possa imaginar, não é determinado no arranjo técnico da planta industrial, mas sim na administração e na capacidade de controlar o mercado. Os esforços da grande empresa são empregados no sentido de aprimorar métodos de organização administrativa e financeira capazes, primeiramente, de reter dentro da empresa os ganhos obtidos na redução de custos de oferta - principalmente pela redução do custo dos insumos - e, em segundo lugar, de controlar os mercados de modo monopolista de forma que esses ganhos não sejam repassados aos consumidores através da concorrência entre produtores.

Mesmo concentrando esforços na redução de custos e utilizando-se de vantagens provenientes de poder de mercado, nem sempre se pode concluir que os ganhos derivados do aumento da eficiência e produtividade permanecem confinados à grande empresa. Isso enseja uma conclusão pertinente de que a concentração nos mercados nem sempre significa um aumento de preços. No embate entre concorrentes cada vez mais fortes, aptos a empreenderem cada vez mais esforços concorrenciais, os ganhos provenientes da redução do preço podem acabar ficando com o consumidor. Uma hipótese mais plausível para o aumento do lucro da grande empresa seria que sua margem de lucro esperada aumenta como consequência do controle maior do mercado, seja através da redução de custos de insumos, ou ampliação das vendas.

O comportamento dos preços depende de outro aspecto: o concorrencial, isto é, da capacidade da empresa em se estabelecer como monopólio e evitar a concorrência de outras empresas do mesmo porte. Além disso, em mercados em que o bem ou serviço comercializado é relativamente padronizado, a possibilidade de que competidores potenciais entrem na disputa faz com que os preços sejam

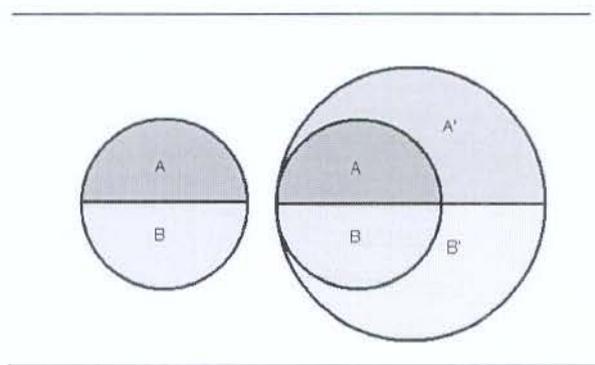
mantidos muito aquém do que eles poderiam subir. Essa dinâmica que pode se estender desde o nível local até o mundial. Se imaginarmos aquela concorrência em mercados localizados típica das primeiras etapas do capitalismo e confrontarmos com a concorrência travada por esses grandes blocos, podemos concluir que a existência da grande empresa não encerra a concorrência, mas sim a amplifica em outro patamar, o da produção em grande escala. Quanto maior a escala e a complexidade das empresas que atuam no mesmo mercado, mais rígidos se tornam as batalhas concorrenciais setor em questão.

“... é precisamente nos ramos de nível mais elevado de organização e, servidos pela maquinaria mais avançada e baseados em unidades maiores de capital, que se registra a competição mais feroz e inescrupulosa... Basta evidenciar aqui o fato conhecido de que a escala de crescimento da empresa tem intensificado e não reduzido a concorrência.”. Hobson, p. 126.

3.2 A Dominação do Mercado e os Aspectos Concorrenciais

Se o mercado acompanha o crescimento das unidades industriais, muito provável que a concorrência permaneça inalterada, tampouco o número de concorrentes se altere.

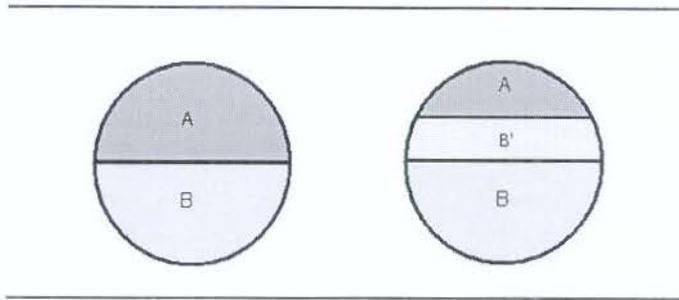
Figura 1.



Em um esquema simples, através da Figura 1, representamos um mercado hipotético que apresentou crescimento similar ao do conjunto de empresas. A região de cor “cinza” representa a ocupação de uma parcela do mercado por uma empresa

“A” e a região “amarela”, pela empresa “B”. À medida que as empresas se expandiram, puderam ocupar novas fatias do mercado, representadas por A' e B'.

Figura 2.



Já na Figura 2, a hipótese inicial é a de que o mercado não se expande de acordo com a expansão das empresas. Portanto o único modo das empresas crescerem é uma ocupando a parcela de mercado da outra. Quando a taxa de crescimento do mercado não acompanha a taxa de crescimento interno das unidades empresariais, provavelmente algumas empresas desaparecerão em contrapartida do crescimento de outras, ou então poderão se tornar parte de outras através de uma fusão ou aquisição. Portanto, à medida que as empresas crescem e chegam ao limite suportado pelo tamanho do mercado o embate entre elas se torna mais violento, afinal de contas a própria sobrevivência depende do êxito concorrencial.

Isso configura um dos principais problemas que o embate entre as grandes empresas trás. Ao concorrer via preços, muitas empresas são levadas a juntarem-se com concorrentes a fim de formarem blocos maiores de capital com a finalidade de tornarem-se maiores e menos vulneráveis à concorrência. Outras, relutantes, são levadas a operar perto de margens de lucro muito baixas, perto do prejuízo, dependendo do caso. Certamente, as condições conjunturais também exercem uma importante influência sobre essa dinâmica, porém não encerram o comportamento competitivo das empresas.

Por isso, muitas vezes, a intensidade da concorrência leva as empresas a tentarem acordos, cuja finalidade é acabar com o comportamento concorrencial

autodestrutivo entre elas. Empreendem esforços na tentativa de limitar a queda de preços através do estabelecimento de acordos que vão desde adoção de listas de preços até a regulação da produção. Em princípio, para reduzir os termos da concorrência, acordos informais surgem entre firmas de determinada localidade. Posteriormente se estendem gradualmente a todo ramo de negócio ou parte suficiente dele para assegurar o controle e manutenção dos preços em níveis satisfatórios. Contudo, esse tipo de acordo entre as empresas depende muito de algumas condições como do número de grandes empresas dominantes e também das condições conjunturais do mercado. Se o mercado é dominado por poucas grandes empresas, a prática do conluio pode ser mais eficaz, afinal as pequenas empresas do ramo não possuem força suficiente para concorrer com as grandes. Entretanto, se o mercado estiver em uma fase de baixa atividade, mesmo que dominado por poucas grandes empresas, os acordos dificilmente se sustentarão.

Mesmo que essa tática pareça atender aos interesses das grandes empresas enquanto um grupo, os acordos muitas vezes podem ser interrompidos a partir dos próprios integrantes do cartel. Suponha que um produtor de aço ingresse num sindicato de produtores. Ele estará subordinado a decisões do sindicato no tocante a formação de seus preços, portanto perderá o comando sobre a determinação deles. Não poderá cobrar preços mais altos em mercados que domina, tampouco poderá cobrar preços mais baixos em mercados em que sua participação seja pequena. Além disso, é razoável supor que mesmo sob a cobertura de um cartel existam produtores de diversos tamanhos. Na construção dos acordos, muitos deles, sobretudo os menores, correm o risco de ter seus interesses econômicos minorados, através de rebaixamento de suas cotas de produção, por exemplo, ou até mesmo contrariados, em função dos interesses dos maiores.

Uma solução para esse impasse ocorre através da conquista de novos mercados, sobretudo os externos. Lembremos que um dos componentes que eleva as empresas a um maior porte é a escala da produção. A voracidade desses grupos por novos mercados aumenta conforme a tendência crescente da grande empresa à

superprodução. O escoamento de parte da produção para mercados externos, ainda que a preços mais baixos ou mesmo preço subsidiado se torna um mecanismo fundamental para a manutenção do acordo.

“A difusão de cartéis na Alemanha avançou realmente, com grande rapidez, a partir do início da era moderna da indústria. Enquanto, em 1870, existiam apenas cinco sindicatos, seu número se elevava a 345 em 1897, cobrindo virtualmente toda a área da manufatura e do comércio.” Hobson, p. 138.

Embora os cartéis sejam classificados, às vezes, como trustes, existe uma diferença fundamental entre eles se observarmos suas estruturas econômicas e funções. Enquanto os cartéis englobam vários produtores sob um sindicato cuja finalidade é assegurar o interesse do conjunto, ou pelo menos uma parte dele, o truste é a consolidação de grandes blocos de capitais, cujo comando e decisão acerca da oferta dos preços estão plenamente nas mãos de uma administração central.

“O cartel e o *pool* industrial, em que participam diversas empresas pertencentes a proprietários diferentes, ficam aquém, tanto no controle da produção como do preço, da consolidação orgânica de interesses abrangida por um truste. A unidade organizacional de uma indústria que controla um mercado é o traço característico essencial do truste, que assim se identifica com o monopólio, em que a propriedade real de toda oferta, ou da maior parte desta, está assentada nele.” Hobson, p. 139.

Se observarmos essa dinâmica do ponto de vista da monopolização, vemos que toda manifestação que vise os acordos e conluíus, que não a entrega de capitais a um comando administrativo central cujo poder seja absoluto na determinação de oferta e preço, podemos concluir que não passavam de meras etapas de um processo que começa com a tentativa de sobrevivência e termina no completo domínio do mercado. Entretanto, outro aspecto a ser discutido refere-se às origens e aos sustentáculos do monopólio, isto é, sobre o que eles se baseiam para deter tamanho poder de mercado. Ao contrário do que possa se imaginar, na manufatura, não existe nenhum exemplo de grupo bem sucedido estabelecido pela economia baseada no aumento de capital. Isso porque, dependendo do ramo, as economias líquidas baseadas na produção mecanizada chegam a um limite específico. Após esse tamanho limite, deseconomias decorrentes do tamanho

exagerado da estrutura pesarão mais que as economias. Portanto, se uma empresa puder crescer até certo ponto, tal que consiga abastecer determinado mercado, seguramente, se tornará monopólio naquele mercado. Entretanto, quando consideramos mercados internacionais, ou até mesmo nacionais, dependendo do caso, provavelmente, a grande empresa crescerá até um ponto que se torne ineficiente, e esse ponto provavelmente será aquém do tamanho necessário para abastecer todo o mercado. Entretanto, esse argumento é válido apenas para os ramos industriais, ou pelo menos, grande parte deles. Se analisarmos o ramo das finanças, bancos e seguros, a regra se torna menos rígida.

“O simples vulto de o crédito atribuir vantagem crescente e sem limites ao concorrente em busca de negócios lucrativos ou ao manipulador de “golpes” lucrativos.” Hobson, p. 144.

Se olharmos para o surgimento e a estrutura dos grandes trustes, vamos encontrar a produção em grande escala apoiada sempre em uma base mais específica como o acesso especial a matérias-primas, controle especial de meios de transporte e distribuição, vantagens diferenciais na produção ou comercialização em virtude da posse de patentes, marcas registradas e segredos industriais, existência de franquias, licenças ou outros privilégios públicos, concedendo direitos de monopólio ou restringindo a concorrência e uma legislação tarifária. Portanto, essas vantagens ou o conjunto de algumas delas podem funcionar como uma espécie de vantagem competitiva de um monopólio sobre seus (potenciais) concorrentes.

A grande empresa expande-se tanto verticalmente, abrangendo processos anteriores como posteriores, como verticalmente, passando a dominar todos os outros ramos correlatos a sua produção. O grande truste, portanto é levado a, por um lado, dominar todo o mercado de matérias-primas para que possa fomentar sua atividade, como também, controlar todo o mercado para o qual quer escoar seus produtos.

“Assegurar não somente as facilidades especiais do transporte, mas também a posse real das melhores fontes de suprimentos; entregar seus produtos diretamente a magazines varejistas, que estão sob seu controle e obrigados, por acordos, a só vender seus produtos por preços

estabelecidos, são métodos usuais das economias dos trustes. Realizando o transporte de matérias-primas e produtos acabados em vagões, tanques e oleodutos, navios ou barcaças de sua propriedade, o truste prossegue no rumo de aquisição e controle de toda a cadeia de processos produtivos e distributivos. A isso acrescentam-se geralmente o controle de fabricação e outros processos subsidiários das operações principais, a posse de suprimentos de carvão ou eletricidade, a fabricação de maquinaria e de outros equipamentos indispensáveis para assegurar a auto-suficiência de um truste. A expansão horizontal assume em parte a forma de novos produtos e subprodutos, em parte a de aquisição de interesses em outras espécies de produtos que, de outra maneira, competindo com os produtos do truste, limitariam seu monopólio.”
Hobson, p. 1

O truste nada mais é do que uma organização capaz de reter dentro de si ganhos provenientes de poder de mercado. Muitas vezes, esse poder é utilizado para obter vantagens econômicas em face, não apenas de seus concorrentes, mas de cadeias produtivas anteriores e posteriores a sua produção. Isso depende, obviamente, do desequilíbrio entre o tamanho do truste e o de seus clientes e fornecedores, sendo que quanto maior for a diferença de porte entre eles, mais o maior tem poder sobre os demais. Grosso modo, quanto maior o poder do truste sobre as outras cadeias que complementam o seguimento industrial, mais ele pode pressionar os agentes a praticarem preços que o beneficiem. Caso contrário, eles estarão sob risco permanente de que o truste, devido sua superioridade econômica, realize manobras para acabar com eles, seja cessando seus negócios, ou até mesmo sofrendo uma concorrência por parte do truste em seus negócios.

Se o truste emprega esforços para conquistar ou manter vantagens econômicas sobre os ramos de produção coligados, sua atuação não é diferente em relação ao mercado que atua, tampouco sobre seus concorrentes diretos ou potenciais. Uma forma de obter vantagem econômica sobre o mercado é assegurar o controle sobre a oferta. A partir do momento que a grande empresa controla a oferta de determinado bem em um mercado, ela pode arbitrar o preço de venda de seus produtos. A interação entre oferta e demanda explica, por si só, esse mecanismo. Para estabelecer controle total, ou quase total da oferta em determinado mercado, a grande empresa lança mão de expedientes nem sempre

éticos, morais e até mesmo legais para que isso aconteça. Quando uma empresa chega a determinado a porte muito mais robusto que seus concorrentes, utilizando-se de suas vantagens comparativas em relação a seus concorrentes, economicamente, pode lançar mão de expedientes como dumping de preços, por exemplo, para acabar com as resistências de seus concorrentes menores, até enfraquecê-los e talvez, caso compense, absorvê-los.

“Esses casos diferem somente em sua complexidade das modalidades mais simples de vencer uma empresa rival oferecendo preços mais baixos. Muitas dessas táticas são mesquinhas, sorradeiras e talvez ilegais, mas, afinal de contas, elas diferem mais em grau do que em qualidade das táticas comumente praticadas pela maioria das empresas empenhadas numa guerra comercial aguda. Se elas são **injustas**, será somente no sentido de que toda coerção exercida pelo forte sobre o fraco é **injusta** – veredicto que indubitavelmente condena, de qualquer ponto de vista moral, o conjunto da concorrência comercial, na medida em que ela não se limita a concorrer pela qualidade do produto.”
Hobson, p. 164.

Embora o objetivo do truste seja controlar o preço, nem sempre é possível concluir que o preço e a taxa de lucro, em condições de monopólio, sejam maiores que em condições de mercado competitivo. Muitas vezes pode ser interessante para um truste baixar os preços de modo que margem existente entre custo de produção e preço de venda por unidade de produção agregada. O truste ou qualquer organismo que tenha controle monopolista sobre um mercado busca sempre fixar o seu preço de maneira que o rendimento líquido seja maximizado. A questão chave será a quantidade a ser produzida para que isso ocorra. E ela dependerá da interação de dois conjuntos de cálculos, sendo o primeiro relacionado a gastos de produção e o segundo a elasticidade da demanda por parte dos consumidores. Grosso modo, o primeiro, os gastos de produção, serão realizados enquanto o aumento da produção seja eficiente para empresa, isto é, enquanto ocorrer redução de custo por unidade de produto total, é muito compensatório para o monopólio aumentar a produção. Entretanto, essa tendência a produzir mais pode encontrar uma barreira que é a demanda por esse produto. Se ele conseguir escoar uma pequena quantidade de mercadorias, poderá vendê-las por um preço alto, mas à medida que aumente a oferta, seu preço irá cair. Se seu produto atender a uma

necessidade ampla, ou estimular fortemente uma ânsia de crescente consumo entre os que se apoderam dos primeiros incrementos de oferta, um grande aumento na oferta desse produto, pode significar apenas uma pequena queda nos preços. Por outro lado, se o produto ofertado não exercer uma euforia tão grande na demanda, pode ser que para vender mais desses produtos, a queda dos preços terá que ser maior. Da interação entre essas duas forças – custo de produção e efeito do produto sobre a demanda – é que resultará o poder efetivo do monopolista sobre os preços. À medida que o custo de produção do monopolista cai, sua oferta, como consequência de um custo menor, deve aumentar. Ao aumentar a oferta, o preço de venda tende a cair também forçando o monopolista a diminuir sua produção. A produção real máxima, cuja fabricação e venda lhe proporcionarão o máximo lucro agregado, deve depender da velocidade relativa entre esses dois movimentos.

3.3 O financiador

A figura do financiador sempre existiu. No passado, sempre de alguma forma, recorreu-se a ele para financiar guerras medievais, expedições navais, financiar empreendimentos comerciais, agricultores, quando de choques e perdas de lavouras. Entretanto, foi a partir do surgimento da grande indústria que o financista elevou-se ao posto de autoridade no sistema econômico.

“Cada passo importante que demos no sentido do desenvolvimento da estrutura industrial contribuiu para afastar a classe dos financistas da classe mais geral dos capitalistas, assegurando-lhe um controle maior e mais vantajoso sobre o curso da indústria.” Hobson, p. 176.

O funcionamento econômico baseado na nova e complexa organização industrial, na produção disseminada a todos os ramos e dirigida a grandes mercados passou a depender de um delicado e intrincado sistema de ajustamentos. Para esse sistema muito mais robusto e complexo funcionar economicamente é necessário que exista um mecanismo capaz de orquestrar o aparato produtivo, capaz de estimular o crescimento de organismos industriais onde houver deficiência produtiva e acabar com aqueles ramos cujo espaço encontra-se saturado. Isto é, o organismo industrial, como um todo, necessita de uma espécie de comando para que guie o

processo de industrialização, ou seja, que direcione investimentos e cobertura industrial para aqueles setores que demandem a produção industrial e, em contrapartida, acabe com as deseconomias de setores menos dinâmicos.

A necessidade crescente da indústria moderna reagiu de duas maneiras. Em primeiro lugar, produzindo uma mudança radical na estrutura da unidade empresarial. Por um lado, o processo produtivo e o relacionamento entre as empresas tornaram-se muito mais múltiplos, afinal a diversificação de processos industriais resultante dessa complexidade envolve uma cadeia de produção maior em que mais empresas participam dos elos de produção de determinados produtos, ainda, o número de produtos industrializados se mostra crescente ao longo do tempo, as cadeias produtivas passaram a comportar mais etapas de produção e mais empresas criando um emaranhado produtivo, ao mesmo tempo complexo e interdependente. Por outro lado, o crescimento e a unificação dos mercados exigiram o emprego de inteligência e racionalidade logística para atender o consumo massivo de produtos e mercadorias. Observa-se que a partir da grande empresa, as relações entre consumo e produção alcançam um patamar mais elevado e complexo de organização, portanto, para que funcione adequadamente, é necessário que um sistema de ajustamento efetivo. Em segundo lugar, criando uma classe de especialistas em finanças e negócios, cuja tarefa é assegurar a direção e fluidez das relações intraindústrias. O surgimento da nova forma de produção baseada na grande empresa exigiu novas formas de financiamento, sobretudo após o surgimento da ferrovia não foi mais possível confiar no financiamento privado individual, pois essa linha não era mais capaz de suportar a necessidade de financiamento que megaempreendimentos exigiam. Portanto, emergiu a necessidade de uma reformulação da estrutura empresarial baseada no capital cooperativo, isto é, a aglutinação de várias poupanças individuais formando grandes massas de capital, que servisse à indústria lucrativa através de uma classe de *businessmen* capaz de realizar grandes empreendimentos na esfera dos negócios.

“A mais ampla difusão da riqueza, decorrente da aplicação de novos métodos industriais, permitiu que agora um número maior de pessoas

realizasse poupanças individuais: a economia da produção em grande escala impedia que essas pessoas se estabelecessem comercialmente com o pequeno capital de que então dispunham, ao mesmo tempo que os métodos aperfeiçoados de informações comerciais ampliavam grandemente a área de investimentos seguros, tendendo cada vez mais para separar o capital da presença e do controle direto de seus donos, e colocá-lo à disposição de grandes empresários, que pagavam juros pelo seu uso àqueles que o tinham em mãos.” Hobson, p. 176.

Portanto, as mudanças verificadas com o surgimento da grande empresa vêm acompanhadas do aparecimento de uma classe financeira, na forma de grandes bancos, que tende a concentrar sob seu comando estratégico o manejo de todas as relações intersticiais do sistema.

O grande financista pode ser encarado como produto da companhia de capital acionário. E essa constatação pode ser observada com a história natural evolutiva da empresa moderna. Em termos teóricos, a formação de uma companhia começa com a subscrição de capital proveniente de um fundo formado por capitais de determinada origem em um negócio, cuja lucratividade não poderia ser alcançada em outro qualquer. Elas nomeiam diretores para comandar o negócio que por sua vez escolhem o melhor corpo técnico para operá-lo eficientemente. Já em termos práticos, a história pode ser outra. Um empresário toma posse de uma “ideia rentável”, que pode ser a ampliação de uma empresa que ele já comandava antes, um novo processo de produção, uma nova patente, a abertura de um novo mercado, a utilização de uma nova fonte de suprimento ou então, certa organização empresarial em que através de fusão deva realizar economias de custo ou controle de mercado. Ele em seguida, tenta lançar essa ideia rentável no mercado a fim de captar recursos de investidores e colocar seu negócio operando sobre uma base de capital muito maior.

Seja qual for a ideia inovadora, o empresário trata de colocá-la no mercado para atrair investimentos. Ele procura financistas capazes de passar essa ideia adiante, isto é, ele busca o apoio de financistas habilitados em vender ideias para com isso conquistar o público investidor. O financiador do projeto poderá ser ele próprio ou algum grande fundo ou banco que endossará o projeto via subscrição de

ações. Se o projeto for lucrativo, esse o patrocinador seguirá um passo adiante e tentará lançar lotes de ações no mercado aberto, sem que antes, assegure para si uma parcela grande de ações, com o objetivo de manter o comando sobre o negócio.

A grande empresa, sob a forma de companhia, que já no seu início dominou áreas importantes como da mineração, do transporte, dos bancos e da grande indústria manufatureira, deu origem a métodos e interesses financeiros que requerem maior atenção. O primeiro ponto de destaque na relação entre indústria moderna e a finança moderna refere-se ao comportamento do investidor comum. Ele compra ações das empresas para receber dividendos desses papéis ou para vendê-los mais caro no futuro auferindo um ganho pela diferença de valor do título. Não é raro quando o mesmo investidor atua das duas maneiras ao mesmo tempo, ou então passa de uma posição a outra dependendo de suas perspectivas de ganho. Esses investidores investem seus recursos muitas vezes em negócios, cuja natureza desconhece, e na qualidade de acionistas não podem exercer nenhum tipo de comando considerável. O ponto importante a se destacar é que entre o capital para financiar o negócio e seu emprego efetivo, existe a figura do financista que acumula em sua posse essas massas de capitais provenientes dessas fontes ávidas por lucros. Os financistas, negociantes de capital, observam aquelas oportunidades lucrativas com o objetivo de, através dos negócios, valorizar a massa de capital em seu poder. A peculiaridade é que quando menos se espera, grande parcela do capital acumulado está sendo controlada por eles - os banqueiros, corretores e outros tipos de financistas - e essas massas servem de respaldo ao volume geral de crédito por meio do qual as operações de compra e venda são processadas nos negócios, isto é, controlam boa parte do volume de crédito e capital circulante de toda economia.

Mesmo no pequeno empreendimento, o elemento especulação existe. Seja porque o pequeno empresário quer aumentar seu negócio, seja porque atravessou uma fase ruim em suas atividades, toma recursos emprestados para fazer frente as suas obrigações. Seja por um motivo, auferir um aumento em seus lucros, seja para diluir seu prejuízo ao longo do tempo, existe um risco. Ele oferece garantias

a seus credores, seja em hipotecas ou outra forma de penhor sobre sua propriedade. Em ambos os casos, negocia a crédito bens que em última instância pertencem a seus credores. O traço característico da grande empresa é que esse tipo de comportamento passou a ser um expediente permanente. Ela passa a ser dependente de um complexo mecanismo financeiro para ser operada. O elemento crédito entra na sua composição desde seu nascimento, sob a forma de capitalização, na forma de descontos de duplicatas, adiantamentos e empréstimos feitos pelos bancos. O sistema como um todo, funciona como um jogo, não efetivamente um jogo de sorte, mas como um jogo de risco previsível, em que a previsão e a oportunidade possuem papéis de dimensões variáveis. O empresário quando toma o crédito utiliza sua experiência para realizar uma quantidade de operações em seu negócio a tal preço que ao fim do seu exercício possa pagar o empréstimo com juros e ainda auferir uma quantidade de lucro para si. Tanto quem empresta como quem toma emprestado, evidentemente possui um certo cálculo de lucratividade nessa “especulação”.

“A base financeira do sistema de “crédito” como um todo é a estimativa da “capacidade de lucro”, isto é, a faculdade que tem o aparelho empresarial vigente de negociar bens a uma taxa e com uma margem acima do custo que permitam a obtenção do lucro: os males ou erros do sistema creditício podem ser atribuídos a falhas de mensuração ou representação dessa “capacidade de lucro”. Hobson, p. 181.

A capacidade de lucro também fundamenta a avaliação real dos ativos da companhia acionária. Se por um lado os ativos tangíveis são avaliados pelo seu custo de produção ou substituição, por outro lado, os ativos intangíveis só podem ser avaliados pela sua produtividade líquida, que por sua vez, só pode ser estimada atribuindo-se a eles todo o valor dos ganhos estimados futuros que não aquele que é designado como custo ou substituição dos ativos tangíveis. A reputação no mercado, ativo intangível, é o ativo elástico comumente usado para estender a capitalização até, ou além, do limite da capacidade de lucro capitalizada. Uma estimativa honesta em relação à capacidade de lucro deve basear-se nos registros estatísticos exatos dos ganhos normais obtidos no passado e em perspectivas em relação à expansão dos ganhos no futuro, no qual repousa uma grande parcela de incerteza. Essa

incerteza, ao longo do tempo, pode ser cada vez maior. Isso porque novas empresas concorrentes podem surgir mais eficientes, colocando a reputação da concorrente, mesmo que estabelecida há mais tempo no mercado em uma situação inferior do ponto de vista competitivo. Se isso acontecer, a margem de lucro esperada pode diminuir, ou mesmo sumir, deixando seus ativos, tangíveis e intangíveis sem nenhum valor.

A grande empresa é também muito dependente do crédito. Esse crédito, porém não é só o dado pelo investidor quando da subscrição de ações. Para uma empresa maximizar sua lucratividade é necessário que aumente a rotatividade de seu negócio, isto é, acelere seu ciclo de produção, compra e venda como também expanda seu volume de negócios. Na maioria das vezes essa expansão envolve a necessidade de um montante de dinheiro muito superior ao que a empresa possui para financiá-la. Nesse caso, ela é obrigada a recorrer ao financiamento através de capital de terceiros, aumentando seu passivo e descontando duplicatas e títulos promissórios. Em outras palavras, recorre ao crédito bancário para financiar suas atividades e em contrapartida oferece como garantia de pagamento seus ativos tangíveis e intangíveis. O limite para a contratação de crédito não chega enquanto os juros e descontos pagos pela empresa não exceda a lucratividade dos negócios adicionais, em outras palavras, é interessante para a empresa contratar crédito enquanto a lucratividade de seus negócios adicionais forem maiores que a despesa financeira pela contratação do crédito.

Portanto, observa-se que o crédito é uma ferramenta competitiva cada vez mais importante e determinante para a expansão industrial. Segundo o modelo, as empresas que obtém crédito facilitado, seja por taxas menores, seja por prazos maiores, conseguem financiar seu crescimento em melhores condições que as que não possuem. Normalmente, as empresas maiores de capital aberto, pelo tamanho e mensuração de seus ativos, conseguem linhas mais vantajosas. Assim como aquelas firmas que possuem uma gestão mais eficiente poderá conseguir uma linha de crédito mais vantajosa que aquelas menos organizadas.

“Quando nos damos conta do duplo papel exercido pelo banco no financiamento das grandes companhias, primeiramente como promotores e subscritores e, em segundo lugar, como comerciantes de dinheiro – descontando títulos e adiantamento de dinheiro – torna-se evidente que o negócio do banqueiro moderno é a gestão financeira geral e que a dominação financeira da indústria capitalista é exercida fundamentalmente pelos bancos.” Hobson, p. 188.

E, à medida que o crédito vai se tornando a força vital dos negócios modernos, a classe que domina o crédito vai se tornando cada vez mais poderosa, tomando para si uma proporção cada vez maior do produto da indústria. Por necessidades econômicas os grandes industriais, controladores de setores como o de transportes, industriais da manufatura e outros migram para as finanças. O sucesso da estratégia do truste depende do poder de regulação de sua produção, o que limita o emprego de capital. Pelo próprio modelo que defendemos, seria antieconômico o emprego pleno do capital na ampliação do capital fixo e capital de giro dentro do próprio truste, uma vez que alcançado o tamanho limite de seu desenvolvimento.

Portanto, o capital excedente através do ingresso no ramo financeiro vazará para novos setores. Os lucros provenientes daqueles setores já plenamente desenvolvidos tendem ir para novos ramos, desenvolvimento de novos trustes ou aglutinarão-se com outros capitais financeiros provenientes de bancos a fim de ampliar a massa de recursos e estabelecer-se no controle dos negócios, o que permite à classe financeira retirar uma cota de riqueza geral maior.

A grande empresa americana constrói seu poder monopolista sobre o caráter intrinsecamente financeiro da associação capitalista que lhe deu origem. Conquista de novos mercados, controle monopolista de fontes de matérias-primas, valorização fictícia do capital, tendência irrefreável à conglomeração, tudo isso está inscrito na matriz originária da grande corporação americana. E esta se desenvolve apoiada em dois pilares: as finanças, o protecionismo e os privilégios concedidos por seu Estado Liberal. Toda forma de capital trustificado leva sem exceção ao agrupamento de capital financeiro que não pode ser reinvestido no interior do truste. Deve vazar para novos setores. Os novos lucros devem sofrer uma

metamorfose para capital financeiro e financiar outras empresas. Dessa forma, o processo de monopolização deve avançar sobre todos os ramos industriais assentados sobre métodos de produção capitalista. Se extrapolarmos essa lógica, amparados pelos episódios observados com a indústria americana e em menor grau a européia, observa-se que o próximo passo é a conquista de mercados externos. Por um lado, a indústria capitalista monopólica desova seus produtos em novos mercados, por outro, os grandes financistas financiam os negócios e empresas nesses novos mercados, exportando capitais.

“Em medida limitada, essa cosmopolização das finanças é um resultado, natural e normal, da comunicação material e moral aperfeiçoada entre os mercados internos, que deve ser qualificada artificial, no sentido de que os trustes, os pools e outras combinações industriais e financeiras, ao retirar do produto agregado uma quantidade maior de “lucro” do que podem empregar, para a obtenção de lucros posteriores nesses ou em outros investimentos internos, são levados a olhar sempre para mais longe e a utilizar toda sua influência financeira e política para desenvolver mercados estrangeiros por meios pacíficos ou violentos, que melhor sirvam a seus objetivos.” Hobson, p. 194

3.4 O problema Brasileiro

Todos os processos de industrialização latino-americanos se iniciam em um momento tardio em relação à consolidação da etapa monopólica do desenvolvimento capitalista. Desde os anos 40, sobretudo no pós-guerra, os grandes oligopólios americanos iniciaram um movimento crescente de transnacionalização. Os grandes capitais americanos disseminaram tanto uma nova estrutura industrial como um novo padrão de consumo fazendo com que a economia do mundo se articulasse de uma maneira diferente. Por um lado, abria seu mercado interno à entrada de produtos estrangeiros, sobretudo alemães e japoneses. Por outro lado, o grande capital estadunidense, na forma de grandes empresas, vazava Europa adentro tirando proveito de um mercado crescentemente unificado e a competição intercapitalista lá se deu de forma ampliada. Primeiramente, os capitais europeus – também os japoneses - reagiram à concorrência americana se unindo com intuito de fortalecerem-se e tornarem-se concorrentes fortes dos estadunidenses na defesa de suas posições no Mercado Comum Europeu. Com isso, podemos destacar duas

conseqüências, sendo a primeira, o surgimento de, sobretudo na Alemanha e Japão, estruturas industriais oligopolistas e de perfis setoriais similares aos estadunidenses, porém assentados em bases tecnológicas e financeiras mais desenvolvidas. Em segundo lugar, esse movimento alavancou outro processo. As filiais das grandes empresas do Centro, sobretudo as européias, buscaram um espaço de valorização de capital em algumas periferias. A replicação do movimento transnacionalizante na direção periférica e, portanto, a formação de uma estrutura, ainda que em menor dimensão, deu origem ao nascimento de uma organização industrial muito semelhante à existente no centro.

A partir do pós-guerra, o Estado brasileiro começa a aumentar sua participação na economia. Essa participação aparece com a constituição de grandes empresas Estatais de insumos e produção de base, por um lado. Por outro, no financiamento do setor produtivo como um todo, através de fundos públicos para acumulação de capital. Entretanto, nos fins dos anos 70, se observa que o Estado brasileiro não é capaz de ampliar sua participação na economia, seja a partir de incrementos de sua participação produtiva, seja do ponto de vista fiscal.

Do ponto de vista teórico, podemos traçar alguns caminhos para a compreensão desse problema: é necessário que realizemos primeiramente a contraposição entre capitalismo concorrencial e a forma mais evoluída de capitalismo, o monopólico, sendo que a diferença específica reside na forma de acumulação entre os dois tipos. No primeiro, a acumulação é autoregulada, ou seja, a concorrência entre vários capitais faz com que a taxa de lucro global seja equivalente nos diversos setores. Isso não quer dizer que essa taxa seja estática, pelo contrário, a variabilidade dela faz com que o capital constantemente migre para vários setores, e a expressão disso aparece através da diversificação da estrutura produtiva. Esse processo, porém não ocorre de forma linear, mas sim através de oscilações cíclicas, que demonstram os diferentes momentos no movimento de acumulação de capital. De forma geral, a fase expansiva ocorre quando a taxa de acumulação se acelera e ocorre a diferenciação da estrutura produtiva. Na fase de

crise, no momento em que ocorre a desvalorização do capital, ao contrário de uma equalização da taxa de lucro, o capital se reacomoda naqueles setores mais promissores para um novo ciclo expansivo. A taxa de lucro nos setores existentes, apesar da concentração crescente, será menor que nos novos setores como consequência das inovações técnicas e da abertura de novas fronteiras alargadas no ciclo expansivo anterior. Pela ação de mecanismos estritamente econômicos, no capitalismo concorrencial, a própria crise planta a semente da recuperação para o ciclo seguinte.

Já no capitalismo monopolista, a equalização da taxa de lucro não ocorre. Isso porque, como discutimos anteriormente, a estrutura monopolista exerce um poder tão forte sobre o mercado dominado capaz de tornar as barreiras à entrada nesses mercados praticamente intransponíveis para os demais (potenciais) concorrentes. Desse modo, não há um movimento intersetorial de capital, ele fica impedido de migrar de um setor para outro. A consequência dessa restrição é uma tendência à fixação das taxas de lucro em margens que dependem fundamentalmente do grau de concentração e poder monopolístico do mercado. A análise dinâmica desse modelo nos remete à seguinte conclusão: se, no capitalismo monopólico, os grandes capitais ficam cercados e tendem a valorizar-se apenas nos setores dominados pelo monopólio, logo a taxa de lucro desses setores tenderá a declinar até que o monopólio perca seus sustentáculos. Contudo, como discutimos, surge nesse momento, um novo mecanismo para transpor a barreira monopólica e recolocar o capital excedente em livre circulação, isto é, o excedente monopólico migra em direção a órbita financeira. Será, consubstanciado, na forma mais líquida e desenvolvida que o capital fluirá novamente entre os diversos setores.

Até a grande depressão, esse capital financeiro pode ser reconhecido, basicamente, na forma de bancos. O capital bancário foi fundamental na articulação entre a órbita real e financeira, ele distribuía-se em empresas de diversos setores produtivos de forma a aumentar ou a diminuir sua participação nessa ou naquela empresa de modo a atender seus interesses. Já a partir do pós-guerra, surge o

grande conglomerado que apressa a diversificação setorial, dentro do mesmo bloco de capital, sob um comando unificado de uma empresa *holding*. Essa estrutura funciona como uma espécie de cérebro do grande bloco e traça a estratégia global do bloco que controla. A taxa de lucro, nesse caso, passa a ser comparada entre os grandes blocos de capital, enquanto que a circulação do capital ocorre intrabloco saindo de uma empresa do grupo para outra empresa do grupo e não mais de um setor produtivo para outro.

A passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, portanto, não diminui a concorrência, ao contrário, agora que os blocos são grandes, ela aumenta. Na etapa expansiva do ciclo econômico, os grandes conglomerados empreendem esforços na busca por novos mercados, introduzem inovações técnicas configurando uma reação em cadeia em toda a economia. Por um lado, nesse momento, a economia capitalista parece funcionar muito bem, sem choques, atendendo a todos os interesses. O Estado é bem-vindo nesse processo uma vez que toma para si a responsabilidade de coordenar investimentos, de forma harmônica, alocando cada bloco confortavelmente em uma posição de modo que nenhuma espécie de choque, incluindo o embate entre os blocos, abale a reprodução do sistema.

Por outro lado, quando o momento econômico perde seu dinamismo, o papel do Estado torna-se tão importante quanto na fase de ciclo expansivo. Passa a ser do Estado a função de regular o sistema. Além do sentido keynesiano intervencionista, é necessário fazer uma consideração que, embora menos evidente, é fundamental para cristalizar conceito que estamos utilizando. O Estado a partir da concorrência monopolista funciona como o lócus da soldagem dos interesses intercapitalistas, e são em seu interior que se costuram os interesses econômicos. Nenhum conflito pode se dar fora do domínio Estatal, mesmo que os acordos sejam temporários e circunstanciais. As duas esferas –política e econômica - constituem uma espécie de aliança na qual, a todo o momento que exista uma crise econômica,

pode-se esperar também uma crise política, pois as duas, nesse momento, apresentam-se indissolúveis.

“Não se trata de caracterizar o Estado no capitalismo monopolista pelas suas funções, quer dizer, como “Estado Intervencionista”, o que supõe, na verdade, uma relação de exterioridade entre economia e Política. Ao contrário, no capitalismo monopolista, há uma politização da economia, no sentido de que tanto a forma da concorrência intercapitalista quanto a forma das relações entre capital e trabalho são constituídas no Estado.” Mello, João Manuel Cardoso (1977). P. 16.

No entanto, essa dinâmica possui uma peculiaridade na América Latina que se situa na forma como os Estados articulam a relação entre capital estrangeiro e capital nacional. O surgimento dos novos setores apoiados no capital estrangeiro, consubstanciado em grandes empresas, sobretudo na produção de bens duráveis, provocou um tremendo desequilíbrio na matriz industrial. A penetração do oligopólio estrangeiro foi acompanhada por um intenso esforço de constituição e desenvolvimento da base industrial pesada, o qual pressupôs um tremendo esforço Estatal.

“A constituição do que se pode rigorosamente definir como um Departamento de Bens de Produção requer simultaneamente e articulada dos seus principais setores, tais como a siderurgia, a metal mecânica pesada, o de material elétrico pesado e a grande indústria química. Isto existe, ademais, um amplo suporte infraestrutural, na forma de capital social básico.” Coutinho & Belluzzo p. 20 – O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra.

Ocorre que para a criação desses blocos industriais necessitava-se de investimentos volumosos. Exigia-se das economias de desenvolvimento tardio um alto grau de concentração e centralização de capital, inexistente em qualquer economia periférica. Apenas o Estado teria essa capacidade e, portanto, a necessidade de sua participação no processo como monopolizador de capital é fundamental, seja através da formação de empresas públicas ou na constituição de um Departamento de bens de produção. À medida que o Estado avança com seus gastos na formação desses setores de base, os limites para expansão do grande capital estrangeiro são remarcados. Consoante a isso, o Estado desempenha outra

função, que é a de assegurar que o capital nacional privado se reproduza, delimitando um espaço protegido para sua expansão. Portanto, a participação do Estado é endógena a esse processo, isto é, a articulação e a formação da estrutura monopolista passam por dentro do Estado, seja ele estando engajado ativamente e diretamente no processo através de suas empresas, seja incentivando a formação do monopólio privado nacional. Assim, o processo de industrialização periférica somente pode se completar através da organização de uma forma avançada de capitalismo monopolista de Estado. A industrialização não se completa até que esteja formado o departamento de bens de produção, cuja função é assegurar a reprodução do próprio capital. Na prática, essas economias sofrem de um problema crônico, decorrente de peculiaridades no setor de bens de produção. Esse setor apresenta deficiências interiores que consistem na incapacidade técnica e financeira de estabelecer um nexo dinâmico intrasetorial. A difusão tecnológica nesses setores é feita de forma monopolizada a partir das economias centrais, onde o esforço em desenvolvimento de progresso técnico faz parte da divisão técnica do trabalho e portanto, da atividade capitalista. Em outras palavras, o centro é o grande provedor de bens de capital para todo sistema capitalista, incluindo o subsistema de filiais presente na periferia. Isso não inviabiliza a presença do capitalismo periférico, no entanto, impõe uma forma particular de desenvolvimento em que o Departamento de Bens de Produção não pode adquirir autonomia, no sentido de ser capaz de uma contínua renovação de seu horizonte tecnológico. A ausência de produção tecnológica nesse setor prejudica muito o processo de monopolização, uma vez que o processo de autodeterminação técnica do capital não existe. O desenvolvimento de novos setores da produção, passa sempre pela mediação do Estado e pela expansão do subsistema afiliado estrangeiro, o que impõe caráter instável e limitado ao processo de monopolização do capital privado nacional.

No caso brasileiro, podemos observar que o capitalismo monopolista de Estado aqui se estabelece no fim do período JK, em que se conclui a industrialização pesada. O capitalismo monopolista de Estado assumiu no Brasil características próprias decorrentes da própria industrialização tardia. A economia brasileira estava

assentada sobre um tripé formado por Estado, Capital Estrangeiro e Capital Privado Nacional. Às empresas Estatais coube o papel complementar de suprir os serviços de infraestrutura e produzir insumos básicos de produção. As empresas Estatais concentram suas atividades em setores cujo coeficiente capital/produto é muito alto e o tempo de maturação dos investimentos muito longo, como por exemplo os setores hidroelétrico, siderúrgico, refino de petróleo, etc. As grandes empresas estrangeiras dominando quase que totalmente o setor produtivo de bens de capital e bens de consumo duráveis. Desde sua instalação dominou os setores mais dinâmicos desses ramos além de estar infiltrada também em ramos da indústria alimentar, têxtil, fármacos, química pesada, papel e celulose, etc. A pata fraca desse tripé era representada pelo capital monopólico nacional. Além de disputar espaço com o capital internacional na indústria de transformação, tratou de reservar espaço exclusivo nos setores bancário, engenharia de projetos, construção civil, etc.

A partir do Plano de Metas, os setores líderes da industrialização brasileira foram o de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Sobretudo, as indústrias de material de transportes, material elétrico e seus ramos coligados. Apesar do pequeno peso relativo no conjunto da indústria, são esses setores que comandam o processo de acumulação de capital do setor privado industrial. Desde que o grande capital internacional, através desses setores instalou-se no Brasil, passou a ocorrer um nexo industrial expansivo que conduziu a um padrão de acumulação de capital em que o investimento público é complementar ao investimento privado estrangeiro que trazem a reboque o investimento privado nacional. O investimento em insumos de produção e infra-estrutura por parte do Estado passa a servir de apoio à expansão da indústria automobilística e de material elétrico pesado e o efeito resultante dessa simbiose gera encadeamentos fortes sobre a indústria metalúrgica, mecânica e de material de construção.

O problema central da dinâmica cíclica, típico da economia brasileira, de desenvolvimento tardio, é que os investimentos não podem se manter acelerados indefinidamente. Quando terminados os efeitos de difusão, de um bloco de

investimentos complementares, sobre o crescimento da capacidade produtiva de um setor chave, a demanda interindustrial é insuficiente para manter os ritmos de crescimento do conjunto da indústria. A expansão acaba por gerar capacidade ociosa excessiva e o investimento se interrompe, assim como seus efeitos sobre os demais setores. Paralelamente a isso, um conjunto de setores novos continua a se expandir, como, por exemplo, os setores de bens de consumo não-duráveis. Entretanto, esses setores não possuem a capacidade de induzir a própria demanda, ou seja, a procura por seus produtos é dada a partir de fora, nesse caso, a partir da taxa de emprego e salários.

Do ponto de vista estrutural, a função de grande articulador obriga ao Estado a presença de um setor produtivo estatal capaz de apoiar de forma negociada, portanto conflituosa com as grandes empresas internacionais, ao mesmo tempo, que protege o capital nacional regulando seu avanço em direção a monopolização, de forma contraditória. Nos momentos de expansão em que todos os interesse estão alinhados e postos em prática, aparece a ilusão de autonomia nacional. Todas as contradições podem ser acomodadas sem maiores conflitos dentro de acordos e negociações, porém quando acontece a fase recessão do ciclo, a capacidade de regulador que o Estado possui diminui muito. Não, apenas, porque os interesses de cada segmento empresarial fossem diferentes entre eles, mas, principalmente, porque em torno de cada projeto definido pelo Estado, há que se comporem interesses específicos das empresas em cada segmento. Ocorre que devido ao tamanho dos capitais nacionais, nenhum dos interesses é capaz de se impor sobre os demais, viabilizando o objetivo fixado pelo Estado, alçando a economia nacional a um novo ciclo expansivo. Nos períodos de crise, reaparece a incapacidade Estatal de definir uma nova fronteira de crescimento sem a participação das grandes empresas internacionais e sua vulnerabilidade perante o grande capital financeiro, consubstanciada quase sempre num crescente endividamento externo.

Se olharmos pelo lado das filiais estrangeiras, elas levam grande vantagem em relação à empresa nacional em relação ao acesso ao financiamento externo. A

utilização de recursos provenientes do Exterior é determinada pelas estratégias globais das Matrizes e pelas condições internas de concorrência e valorização de capital. Nada tem a ver com o tamanho da filial, pelo contrário, as filiais sempre tiveram acesso virtual aos capitais de empréstimo muito superior ao que seria dado pelo princípio do risco. Entretanto, elas não estão dispostas a se envolver em projetos demasiadamente ambiciosos, sem que lhe sejam oferecidos grandes incentivos, principalmente, porque se tratava de um período de eminência de crise mundial. Mais importante que isso, o interesse em transformar a economia brasileira em uma potência capitalista não está inscrito em seus objetivos, pode-se dizer que longe disso, faz parte do processo com o claro desejo de desfrutar de ganhos econômicos.

Pelo lado Estatal, se faz necessário esclarecer o motivo pelo qual não foi capaz de seguir a frente de um processo expansivo subsequente. Primeiramente, pela própria natureza das Estatais, concentradas nos ramos intensivos em capital, o autofinanciamento era mais difícil devido ao montante necessário para as inversões. Em segundo lugar, a despeito de sua organização empresarial, seu comportamento no mercado segue uma lógica completamente diferente da lógica privada. Sua lógica de expansão não é guiada pelo objetivo de dominar o mercado e com isso explorá-lo no sentido de obter o maior lucro possível. É impossível enquadrar esse organismo dentro da lógica monopólica em que a empresa cresce incorporando ou eliminando a concorrência até conquistar pleno poder de mercado. Ao contrário disso, suas estratégias são determinadas pelos planos governamentais e originalmente criadas para dar suporte ao crescimento econômico e não para guiá-lo. A política de preços administrados pelo governo está submetida a outros objetivos que não o lucro, ao contrário, destina-se a rebaixá-lo tanto quanto essencial for o insumo produzido e tanto quanto os problemas de desarranjos como a inflação requisitam. Em síntese, o objetivo primeiro das Estatais era produzir insumos para abastecer a indústria Privada, sobretudo Estrangeira. O resultado disso é que suas margens brutas de lucro apresentam-se entre os menores dentro do grupo de empresas líderes. As conseqüências disso, frente à necessidade de vultosas massas de capital para

financiar sua expansão subsequente se dão através da necessidade freqüente de recorrer a fontes extras de financiamento, seja governamental, estrangeiro ou o mercado de capitais. Isso torna a expansão da empresa pública muito mais vulnerável a conjuntura econômica e financeira que a da grande empresa privada.

Devido a essa lógica é que a capacidade autônoma de expansão desse tipo de empresa acaba ficando aquém do necessário. Além disso, as empresas Estatais funcionam como oligopólios isolados, portanto, não possuem um comando unificado. A descentralização das empresas inviabilizava qualquer fixação de prioridade que privilegiassem qualquer objetivo em detrimento de outros. Não funciona como o Grande Conglomerado Privado, que sob a forma de organização inteligente consubstanciada na *“holding”*, extrai excedente de alguns de seus tentáculos para aplicar lucrativamente em outro ramo dominado por ela abrindo novas vias de expansão do capital e da produção industrial.

3. CONCLUSÃO

Embora a economia brasileira tenha passado por um longo período de crescimento, desde a década de 30 até o fim da década de 70, o Brasil não se tornou um país desenvolvido. Por mais que seu complexo produtivo tenha se diversificado muito, algumas lacunas do desenvolvimento econômico não foram preenchidas durante esse período de progresso e essas insuficiências impediram que o processo de desenvolvimento se prolongasse indefinidamente.

Se fosse possível condensar em uma breve resposta os motivos que levaram à paralisia da economia brasileira no início dos anos 80, iniciariamos qualquer explicação pela principal deficiência do capitalismo brasileiro que refere-se à construção de um mecanismo de financiamento de longo-prazo e à incapacidade de formação da grande empresa nacional. Evidentemente, não se pode desprezar todo o avanço incorrido no período estudado nesse trabalho, tampouco se pode concluir que a evolução econômica foi suficiente para elevar a economia ao status de economia desenvolvida. Pode-se dizer que a economia brasileira passou de uma base agroexportadora a uma base industrial de acumulação. Para isso foi necessário um grande esforço de toda sociedade, sobretudo do Estado brasileiro.

No tocante a industrialização nacional, podemos destacar que a despeito do grande desenvolvimento da estrutura produtiva, os mecanismos de financiamento da economia brasileira não se desenvolveram conforme a necessidade exigia. Embora tenha havido um significativo desenvolvimento financeiro expresso na proliferação das relações de débito-crédito, diversificação de ativos não-monetários e multiplicação das instituições financeiras, não se pode dizer que o problema do financiamento tenha sido resolvido de fato. A grande deficiência da economia brasileira continuou a ser o financiamento de longo prazo. Ainda que as reformas da década de 60 tenham contribuído para a diversificação das fontes de

financiamento, não foram capazes de estruturar fontes de financiamento privado de longo prazo.

O estudo do desenvolvimento da grande empresa mostra como essa estrutura é importante para o desenvolvimento da economia nacional. Ao empreender constantemente esforços no bloqueio a concorrência a Grande Empresa concentra em seu interior os excedentes necessários a expandir e criar novos ramos da produção movendo a economia constantemente. Ocorre que no Brasil essa estrutura nunca existiu, afinal o país de certa forma importou o capitalismo moderno e por mais que tivesse empreendido grandes esforços no desenvolvimento econômico, não foi capaz de criar estruturas similares à Grande Empresa. Longe disso, a iniciativa privada nacional nunca chegou perto de tomar a dianteira no processo de desenvolvimento econômico nacional. Sempre, quem ocupou esse lugar foi a simbiose entre Capital Estatal Brasileiro e Capital Externo.

Portanto, conclui-se que a despeito do grande desenvolvimento econômico incorrido no período de 1930 a 1980, a economia brasileira, ainda que tenha conseguido replicar em boa medida, porém não completamente, a estrutura produtiva dos países centrais, não foi capaz de reproduzir uma estrutura de financiamento que servisse como sustentáculo para o prolongamento do período próspero. Ainda que se possam encontrar causas específicas para cada reversão de cada mini-ciclo, dentro de um espectro maior de 50 anos de desenvolvimento, a causa maior da paralisia que recai sobre a economia brasileira no fim dos anos 70 repousa no problema crônico de financiamento insuficiente.

4. BIBLIOGRAFIA

BELLUZZO, Luciano Gonzaga de Mello & COUTINHO Luciano G., Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial.

DAVIDOFF CRUZ, P. – “Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós guerra”, in: Economia e Sociedade nº 3, dez. de 1994.

GUIMARÃES, Cláudia M. C. B. Tese de Doutorado. 1964 Estado e Economia: Uma nova relação.

HOBSON, John Atkinson. A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada. Traduzido por Benedicto de Carvalho. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1982.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis (1980). Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz G. e COUTINHO, Renata (1982). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo, Brasiliense.

MELLO, J.M.C. (1977). “O Estado Brasileiro e os Limites da ‘Estatização’”. In Ensaio de Opinião, números 2/3, pp 14-16.

MELLO, João Manuel Cardoso de. O Capitalismo Tardio. Ed. Brasiliense, 8ª ed., São Paulo, 1990.

SILVA, Adroaldo M. da. Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas. SP, FIPE/USP, mimeo, 1979.

SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968. 3. ed. São Paulo: Trajetoria Cultural, 1993

TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira. Rio de Janeiro, UFRG, 1978.