UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Mariana Neubern de Souza Almeida

Desenvolvimento e dependência no capitalismo sob hegemonia norte-americana: reflexões sobre o caso brasileiro

São Paulo

2016

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Hélio Nogueira da Cruz
Chefe do Departamento de Economia

Prof. Dr. Márcio Issao Nakane
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

MARIANA NEUBERN DE SOUZA ALMEIDA

Desenvolvimento e dependência no capitalismo sob hegemonia norte-americana: reflexões sobre o caso brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de Concentração: Economia do Desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Leda Maria Paulani

Versão Corrigida
(versão original disponível na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

São Paulo
2016

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Almeida, Mariana Neubern de Souza.
Desenvolvimento e dependência no capitalismo sob hegemonia norte-americana: reflexões sobre o caso brasileiro / Mariana Neubern de Souza Almeida. -- São Paulo, 2016.
262 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2016.
Orientador: Leda Maria Paulani.

1. Financeirização. 2. Neoliberalismo. 3. Hegemonia norte-americana. 4. Desenvolvimento. 5. Dependência. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 332.114

A todos e todas que acreditam e lutam para
manter vivos a democracia e o pluralismo
de ideias.

Agradecimentos

Uma tese é como a construção de um mosaico. Dezenas de pessoas, fatos, leituras e sentimentos contribuem com fragmentos que o aspirante a Doutor(a) junta em busca de mostrar à sociedade aquilo que ele ou ela foi capaz de organizar a partir dos subsídios que o mundo lhe deu. Nesse sentido, qualquer lista de agradecimentos é necessariamente incompleta, já que as contribuições são múltiplas e distintas. Cada qual à sua maneira.

Ainda assim, algumas peças conquistadas academicamente são dignas de nota, embora não necessariamente se relacionem com o conteúdo específico desta tese. Agradeço, em primeiro lugar, ao professor Paul Singer, que ainda na graduação me ensinou a ousar com humildade e a sempre deixar-me surpreender. Agradeço também aos queridos professores do mestrado, Carlos Eduardo Carvalho e Rosa Maria Marques, que me instigaram a analisar as particularidades do padrão monetário dólar flexível em meio à maior crise econômica mundial desde 1929; e à Laura Mattos, que além das brilhantes aulas sobre o liberalismo econômico, me proporcionou um ombro amigo e rigoroso, que me apoiou sem nunca deixar de mostrar minhas fraquezas e possibilidades. Agradeço ainda ao professor Renato Colistete, pelas provocativas observações e indagações sobre os problemas da Economia Brasileira que, espero, ajudaram a tornar este trabalho mais consistente.

Como alicerces de todo o processo de minha formação, agradeço aos meus pais, por todas as oportunidades que me proporcionaram. Agradeço também à minha querida avó Nair, que nos deixou em meio à finalização desta tese, por seu papel fundamental na construção da minha personalidade e do meu caráter.

Um agradecimento caloroso à Luciana Scodelario, pela amizade incondicional e pelo enorme apoio logístico e emocional ao longo de todos esses anos. Jamais será esquecido.

Agradeço principalmente ao Fabiano, meu companheiro de todas as horas, que não só me apoiou com todo o carinho possível e impossível, como me inspirou e me ajudou na temática e no desenvolvimento deste trabalho.

Um agradecimento muito especial aos meus filhos, de barriga e de coração – Manuela, Mateus e Cauê – que todos os dias renovam minha convicção de que é preciso achar soluções para o futuro pois, apesar de tudo, ainda há um mundo a ser construído.

Por fim, mais do que um agradecimento, gostaria de prestar uma homenagem à minha querida orientadora Leda Paulani, por sua incrível capacidade de ser amiga, chefe, orientadora, crítica e apoiadora, sempre com um sorriso e uma palavra precisa. Esta tese não seria possível sem o seu brilhantismo e a sua entrega. Agradeço à ela por sempre me lembrar de que as pessoas valem a pena.

Resumo

ALMEIDA, M.N.S. **Desenvolvimento e dependência no capitalismo sob hegemonia norte-americana: reflexões sobre o caso brasileiro**. 2016, 200 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

A partir da década de 1980, a disseminação de práticas macroeconômicas chamadas de neoliberais, cujo objetivo central é garantir a flexibilidade dos fluxos de capital em nível internacional, alterou não apenas os padrões mundiais de financiamento e comércio externo, mas toda a lógica de funcionamento da produção, do investimento, do consumo e das políticas dos governos. Tais alterações provocaram uma profunda redistribuição de funções entre os países no conjunto da economia internacional, abrindo espaço para o questionamento quanto a uma possível mudança da hierarquia historicamente estabelecida entre os países chamados do Centro e aqueles da Periferia. Este trabalho se insere nessa discussão, analisando o papel específico do Brasil no contexto da economia neoliberal e os impactos dessa inserção externa sobre a economia nacional. Partindo de uma revisão dos conceitos de neoliberalismo, desenvolvimento e dependência, e partindo também da concepção de que o Brasil foi progressivamente assumindo um papel de plataforma internacional de valorização financeira, nosso objetivo será o de mostrar que essa condição alterou substancialmente os parâmetros de definição de sua dependência externa, abrindo algumas possiblidades para a redução de sua vulnerabilidade. No entanto, a redução da dependência não significou uma associação imediata a melhores condições de desenvolvimento, o que exigiria do país um posicionamento adicional em termos da reconstrução de seu Projeto Nacional em meio à nova realidade do neoliberalismo internacional. Para a análise aqui efetuada, consideramos, sempre que possível no âmbito de comparações internacionais, o comportamento das contas externas, da composição do produto e dos mecanismos dinâmicos de incentivo à demanda e à inovação na economia brasileira em momentos de expansão e crise dos mercados financeiros, ressaltando o papel do dólar como condutor dos parâmetros de valorização.

Palavras-chave: dependência, desenvolvimento, neoliberalismo, financeirização, hegemonia norte-americana.

Abstract

ALMEIDA, M.N.S. **Development and dependency in capitalism under north-american hegemony: notes on the Brazilian case**. 2016, 200 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Starting from the 1980's, the spread of the so called neoliberal macroeconomics practices, which were meant to guarantee international capital flows flexibility, changed not only commercial and financial world market patterns, but also, the functioning rationale of production, investment, consumption and government policies. Those changes created a profound redistribution of functions among countries in the international economic system, opening up the possibility of a much deeper change, involving the historically established relation between Center and Periphery countries. This thesis is part of this discussion analyzing the Brazilian specific role played in the context of the neoliberal economy and the impacts of its international position over the national economy. Departing from a revision of the concepts of neoliberalism, development and dependency and considering that the country was gradually assuming a role of international finance valorization platform, our goal is to show that this condition substantially altered the parameters from which external dependency was once defined, opening up some possibilities for the reduction of the vulnerability. Nevertheless, the dependency reduction did not create an immediate association with better conditions for development, which would ask for an additional statement from the country in terms of the reconstruction of its National Project in the new neoliberalism international reality. For this analysis, we consider, whenever possible in international comparisons, the behavior of Brazilian international accounts, internal product composition and dynamic mechanisms for demand and innovation incentives during financial markets expansions and crises, always highlighting the importance of the dollar as the regent of the valorization patterns.

Keywords: dependency, development, neoliberalism, financiarization, north-american hegemony.

Lista de Figuras, Tabelas e Gráficos

Figura 1.1 - Desenvolvimentismo: extensão e intensão do conceito 31

Gráfico 1.1 - BRASIL - Variação % do Produto Real (acumulada) 34

Figura 1.2 - Mecanismo de transmissão dos benefícios do aumento de produtividade nos países centrais 47

Figura 1.3 - Mecanismo de transmissão dos benefícios do aumento de produtividade nos países periféricos 49

Gráfico 2.1 - Taxas de variação média anual por período (%) ……... 61

Gráfico 2.2 - Índice de preços ao consumidor (100 = 2010) 66

Gráfico 2.3 - Desempenho econômico (Variação % anual) 67

Gráfico 2.4 - Crescimento médio anual das taxas de lucro (%) 72

Gráfico 2.5 - Taxas de juros reais 77

Gráfico 2.6 - Déficit público líquido (% PIB) – médias para os períodos 80

Tabela 2.1 - Riqueza fictícia e renda real 84

Gráfico 2.7 - Câmbio X Lucro …… 86

Gráfico 2.8 - Valor adicionado da indústria no PIB (%) 94

Tabela 2.2 - Industrialização e Produto Nacional Bruto per capita em 2000 97

Gráfico 2.9 - Produtividade do trabalho (Valores constantes - 2010) 98

Gráfico 2.10 - Variação média da produtividade do trabalho 98

Gráfico 2.11 - Formação Bruta de Capital Fixo por setor (share %) 99

Gráfico 3.1 - Balança comercial dos Estados Unidos por setores (bilhões de US$) 133

Gráfico 3.2 - Importações norte-americanas por origem (média do período 1999-2015) 139

Gráfico 3.3 - Taxas médias de crescimento anual do PIB (%) por década e por grupo de renda 141

Gráfico 3.4 - Participação dos países na renda total 143

Gráfico 3.5 - Diferença absoluta de renda nos extremos 144

Gráfico 3.6 - Participação da Indústria no PIB (v.a.) por década e por grupo de renda 146

Gráfico 3.7 - Índice de abertura comercial da economia (% PIB) 149

Gráfico 3.8 - Investimento Externo Direto por Grupo (% do PIB) 151

Gráfico 3.9 - Taxas Médias de Juros para Empréstimo (%) 152

Gráfico 3.10 - Entrada de investimento em carteira (% do grupo sobre o total) 154

Gráfico 3.11 - Índice S&P de variação de preços nos mercados de ações (2005 = 100) 155

Gráfico 3.12 - Dívida Pública (% do PIB) 156

Gráfico 3.13 - Saldo da Balança Comercial (% do PIB) 162

Gráfico 4.1 - Juros reais no Brasil (% a.a.) 177

Gráfico 4.2 - Dívida Líquida Interna do Setor Público (% do PIB) 178

Tabela 4.1 - Evolução das variáveis econômicas no neoliberalismo (médias anuais) - Brasil X Grupo de Renda Média-alta 179

Gráfico 4.3 - Participação da Indústria no PIB (v.a.): Brasil X grupos de renda 180

Gráfico 4.4 - Taxas de Juros definidas pelos Bancos Centrais (% a.a.) 182

Tabela 4.2 - Resultado anual médio do saldo das Contas Externas Brasileiras (% PIB) 187

Gráfico 4.5 - Saldo das Contas Externas Correntes Brasileiras (% do PIB) 189

Gráfico 4.6 - Composição das Despesas Correntes do Balanço de Pagamentos 190

Gráfico 4.7 - Importações por categoria de uso (% das importações totais) 190

Gráfico 4.8 - Exportações por categoria de uso (% das exportações totais) 193

Gráfico 4.9 - Despesa anual com serviços (% volume de comércio) 194

Gráfico 4.10 - Distribuição das despesas de serviços por categorias …..……. 195

Gráfico 4.11 - Déficit da Balança de Serviços (% PIB) ……... 197

Gráfico 4.12 - Distribuição das despesas de rendas por categorias 198

Gráfico 4.13 - Despesas com rendas (milhões de US$) …… 199

Gráfico 4.14 - Principais despesas da Balança de Rendas (milhões de dólares) …….. 200

Gráfico 4.15 - Déficit da Balança de Rendas (% PIB) 203

Gráfico 4.16 - Saldo líquido de capital como % do PIB 205

Gráfico 4.17 - Dívida Externa Bruta, Reservas Internacionais e Posição Internacional de Investimentos (% PIB) 206

Gráfico 4.18 - Perfil dos capitais externo s líquidos (% PIB) 207

Gráfico 4.19 - Índice de Gini 215

Gráfico 4.20 - Índices de Financeirização e desempenho produtivo (1 = 1988) 216

Gráfico 4.21 - Taxa de Juros Selic X Inflação (% a.a.) 218

Gráfico 4.22 - Crescimento do PIB: Brasil X Mundo (% a.a.) 219

Gráfico 4.23 - Taxa de Investimento (% PIB) 225

Gráfico 4.24 - índice de crescimento anual do consumo (1991 = 1) 229

Gráfico 4.25 - Taxa de desemprego, Variação do salário mínimo real e Variação da Produtividade do Trabalho (% a.a.) 232

Sumário

Apresentação 13

Capítulo 1 – Desenvolvimento e dependência no século XX: a corrida pela Industrialização 17

1.1. Desenvolvimento: conceito, essência e aplicação 19

1.1.1. Desenvolvimento: delimitando o conceito 19

1.1.2. A essência do desenvolvimento: inovação tecnológica e centralidade da indústria 23

1.1.3. A busca do desenvolvimento na América Latina: o desenvolvimentismo como alternativa 28

1.2. Dependência: em busca de um conceito 33

1.2.1. Dependência como explicação aos limites da ação industrializante 33

1.2.2. Características da dependência 39

1.2.2.1. A inexistência de uma classe dirigente do processo industrial 39

1.2.2.2. A fragilidade dos impulsos internos de demanda e inovação tecnológica 44

1.2.2.3. Os limites para a atração de divisas na hierarquia econômica internacional 53

1.3. Adeus ao futuro: desenvolvimento e dependência na passagem do século 58

Capítulo 2 – O fim da luta pelo progresso: caracterização do neoliberalismo e o novo papel da indústria 61

2.1. Neoliberalismo como um modelo de reorganização das bases de acumulação do capital 62

2.1.1. Breve reconstituição histórica do surgimento do neoliberalismo no mundo 62

2.1.2. O sentido socioeconômico do neoliberalismo: a primazia da valorização do capital 69

2.2. Características do regime econômico com o capital liberalizado 72

2.2.1. A acumulação financeira: construindo as bases de funcionamento do neoliberalismo 73

2.2.2. A natureza da valorização sob a acumulação financeira 78

2.2.2.1. A acumulação financeira e a extração de valor do processo produtivo . 79

2.2.2.2. A acumulação financeira e a valorização fictícia 83

2.2.3. A produção financeirizada 88

2.3. O fim da luta pelo progresso 91

2.3.1. Indústria e desenvolvimento no século XXI 92

2.3.2. Neoliberalismo e desenvolvimento 102

Capítulo 3 – Perspectivas da organização internacional do trabalho: existem novas relações de dependência? 106

3.1. Utopia liberal: a perspectiva neoliberal do sistema econômico internacional e o conceito de dependência 108

3.2. Finanças globais, moeda nacional: características do padrão monetário dólar flexível 114

3.2.1. A "diplomacia do dólar forte" e a consolidação do padrão dólar flexível 115

3.2.2. O padrão dólar flexível 123

3.2.3. As particularidades do emissor da moeda internacional desregulada 129

3.2.4. Hierarquia internacional e dependência na nova hegemonia norte-americana ..133

3.3. Expansão financeira e novas relações de dependência: o espaço da periferia no século XXI 139

3.3.1. Convergência de renda, planificação e dicotomia centro-periferia no século XXI 140

3.2.2. Padrões de implementação do neoliberalismo: há uma relação de centro e periferia? 148

3.4. A geopolítica das finanças: dependência e desenvolvimento na nova dinâmica produtiva internacional 159

Capítulo 4 – Desenvolvimento e dependência no Brasil do século XXI 170

4.1. O Brasil na passagem do século: da dívida externa à plataforma internacional de valorização financeira 172

4.1.1. O Brasil no caminho da financeirização: as mudanças econômico-institucionais a partir da crise da dívida 174

4.1.2. O Brasil como plataforma internacional de valorização financeira 178

4.2. Economia brasileira em perspectiva: o que mudou na capacidade de desenvolvimento do país entre os séculos XX e XXI 185

4.2.1. O Brasil e os limites para a atração de divisas na lógica da financeirização 186

4.2.1.1. A balança comercial brasileira antes e depois do fim do desenvolvimentismo 188

4.2.1.2. O problema estrutural das balanças de serviços e rendas antes e depois da consolidação do neoliberalismo 193

4.2.1.3. Estoque e fluxo dos capitais estrangeiros a partir da consolidação do

Brasil como plataforma internacional de valorização financeira 204
4.2.1.4. Desenvolvimento e o modelo brasileiro de atração de divisas no século XXI 208

4.2.2. O Brasil e os impulsos internos de demanda e inovação tecnológica na lógica da financeirização 213

4.2.2.1. O comportamento de alguns determinantes da produção no século XXI 215
4.2.2.2. Desenvolvimentismos no século XXI 220
4.2.2.3. Desenvolvimentismo e dependência no século XXI 227

4.2.3. O Brasil e os agentes de construção de um projeto de desenvolvimento nacional 243

Conclusão - Que papel escolhemos dar à nossa nação? 249

Referências Bibliográficas 256

Apresentação

> (…) Já não logramos distinguir o que anda para frente e o que anda para trás, como se o mundo estivesse sendo comandado cada vez mais por forças cuja compreensão nos escapa. Certeza temos apenas de que os acontecimentos se atropelam uns aos outros e as dimensões do mundo se estreitam, ao mesmo tempo que se desvanece a visão prospectiva da história de que os economistas tanto se envaidecem. Já não podemos nos refugiar no espaço provinciano que nos abrigava no passado. Qual papel nos caberá como nação no mundo de contornos indefinidos que emerge? (FURTADO, 2002:7)

Em que sentido deve caminhar uma nação para que seja capaz de ampliar a sua riqueza disponível? Essa pergunta, que estimulou o próprio surgimento da economia como ciência, jamais encontrou uma explicação única ou de fácil aplicação no âmbito da ação do Estado. No entanto, chama a atenção como alguns dos princípios fundamentais que emolduraram o debate desde o século XVIII foram perdendo seus contornos em tempos recentes. Desde Adam Smith, entende-se que a criação de riqueza está associada ao processo de produção, de modo que o debate central sempre se deu em torno da análise específica dos usos dos fatores de produção, dos efeitos das escolhas de um fator em detrimento de outro, notadamente a relação entre capital e trabalho, além dos mecanismos mais adequados para o estímulo ao desenvolvimento e ampliação dos fatores disponíveis.

Nesse ambiente de debate teórico e experimentação de práticas de política econômica, os séculos XIX e XX assistiram um crescimento inédito e espantoso da produtividade e da diversidade das forças produtivas, sendo que a base concreta promotora desse processo dificilmente pode ser observada em outro setor que não a indústria. A história desse período trata precisamente do processo de transição de uma centralidade da produção agrícola na estruturação da sociedade para a construção de um mundo industrial e urbano. Ou seja, existia uma associação aparentemente inconteste entre crescimento da riqueza e indústria, o que colocava o estudo e a promoção desta última como eixo principal da análise econômica.

No entanto, mudanças na organização da produção industrial, a expansão do sistema financeiro, bem como o fortalecimento das redes de comunicação e o salto informacional observados no último quarto do século que se encerrou parecem ter questionado a força dessa relação, deslocando do centro propulsor da riqueza o papel que cabia até então à indústria. Ainda que diversas linhas teóricas tenham proposto novos setores como candidatos ao posto, nenhum foi capaz de assumir, ao menos até o momento, o mesmo papel inequívoco de

promotor da inovação e expansão da produtividade que até então a indústria havia ocupado.

É nesse sentido que entendemos que a pergunta inicial se recoloca, já no século XXI, de maneira mais difusa aos olhos do economista e demais interessados nos rumos da construção material da sociedade. Ao se pensar em como ampliar a riqueza, uma nação não deve apenas avaliar e questionar seu progresso no processo produtivo industrial. Surgem perguntas anteriores. Qual é a paisagem econômica de uma nação que conseguiu ampliar a sua riqueza disponível? Em que tipo de processos produtivos sua população está majoritariamente envolvida? Ou ainda, a definição dessas questões é necessária para a concepção de uma nação desenvolvida hoje, ou outros fatores, que não a análise setorial, são mais importantes?

A discussão é particularmente relevante para aqueles países, como é o caso do Brasil, em que a condição material da população ainda não atingiu os níveis desejáveis de satisfação, tendo muito a avançar em termos de ampliação da riqueza disponível. De fato, essa condição de insuficiência do desenvolvimento no país traz à tona um aspecto importante da questão inicial: a impossibilidade de respondê-la considerando apenas uma nação isolada, ou seja, deixando de lado a análise a respeito dos limites impostos pela divisão internacional do trabalho e a hierarquia econômica estabelecida durante o processo de desenvolvimento puxado pela indústria. A questão ambiental e da necessária sustentabilidade de qualquer que seja o processo de crescimento da riqueza também aparecem, e cada vez mais, como limitações que devem ser enfrentadas, mas não serão enfocadas na presente tese, considerando-se que devem atuar como limites indistintamente, ou seja, atingindo todos os países.

Ao longo do século XX, diversos países não industrializados antes da I Guerra Mundial empreenderam grandes esforços no estabelecimento de seu parque industrial, notadamente o Brasil, sem contudo alcançar os níveis de desenvolvimento observados nas nações cujo início do processo fora anterior. A constatação desse fato desencadeou, em particular na América Latina, uma série de análises em torno das dificuldades da aceleração e convergência do processo de industrialização. Uma das conclusões que ganhou destaque foi a de que nações previamente não industrializadas assumiam uma posição não apenas de menor desenvolvimento absoluto, mas se tornavam dependentes no cenário internacional. Ou seja, até aproximadamente as décadas de 1970 e 1980, desenvolver a indústria assumia um caráter não apenas de melhoria absoluta da disponibilidade de riqueza, mas também da posição relativa do país na hierarquia internacional. A indústria era a resposta para o desenvolvimento

e para a autonomia econômica das nações.

Com a aparente saída da indústria do papel de motor do desenvolvimento, fica também a questão: a autonomia econômica de uma nação depende ainda do estágio de avanço de sua indústria ou outros fatores são agora mais relevantes para a determinação da situação de vulnerabilidade externa?

Este trabalho tem como objetivo ajudar no debate sobre o papel da indústria no cenário econômico atual, considerando sua relevância para o aumento absoluto das condições materiais de uma nação e seu papel na determinação da divisão internacional do trabalho. A análise pretende alcançar conclusões para o caso específico do Brasil. A ideia é avaliar como a condição de dependência externa e subdesenvolvimento do país no início dos anos 1980 foi afetada pelas mudanças na economia internacional e nas diretrizes internas de política econômica, que afastaram o país do projeto de industrialização preconizado nos anos anteriores. Parece-nos que a observação do caso brasileiro pode ilustrar uma situação em que se poderia discutir uma perda de fato da importância da indústria para a determinação do grau de autonomia no setor externo, mas não para o nível de desenvolvimento absoluto da nação. Nesse caso, viveríamos uma situação de descolamento de objetivos: a indústria não seria mais a resposta para o desenvolvimento e para a dependência, mas apenas para o primeiro.

A pertinência e consistência dessa conclusão exige um recorrido histórico e teórico sobre as principais categorias nela envolvidas. Nesse sentido, o capítulo 1 buscará definir os conceitos de desenvolvimento e dependência, considerando em particular seu uso e pertinência para o debate no Brasil ao longo da década de 1960. Em seguida, avançaremos na descrição das principais mudanças em termos da organização econômica a partir do advento do neoliberalismo e suas consequências para a indústria enquanto motor do desenvolvimento. No capítulo 3, iremos analisar como esse novo cenário econômico neoliberal reorganizou os termos de hierarquização dos países no cenário econômico internacional, tendo como fio condutor do estudo a preocupação em identificar a permanência ou não de uma dualidade do tipo centro e periferia que existia no século XX e as principais características dos países nessas condições. Por fim, o capítulo 4 irá utilizar o arcabouço teórico construído ao longo dos três primeiros capítulos para tentar responder à pergunta: o Brasil está em melhores condições para empreender um projeto de desenvolvimento hoje do que nos anos 1960? Como se alterou a sua condição de dependência externa desde então?

Não pretendemos com nossas observações encerrar o debate, mas sim avançar no apontamento de métodos e perspectivas de análises que ajudem a dar contorno e indicar caminhos para nosso papel como nação no cenário internacional do século XXI.

Capítulo 1 – Desenvolvimento e dependência no século XX: a corrida pela industrialização

> *Um país em desenvolvimento rápido, mas apenas incipiente e, apesar de toda a atividade operante, construtiva, criadora, organizadora, um país cuja importância para as gerações vindouras não podemos calcular, mesmo fazendo as mais ousadas combinações. E com surpreendente velocidade desvaneceu-se a presunção europeia que muito superfluamente trouxera como bagagem. Percebi que havia lançado um olhar para o futuro do mundo.* (ZWEIG, 1941: 7)

No início dos anos 40, Stefan Zweig, impressionado com as características do povo brasileiro e com a velocidade das mudanças que vinham ocorrendo à época, fez nascer aqui a expressão: *Brasil, país do Futuro.* Para o autor, não se tratava de uma análise econômica, política ou social aprofundada sobre o alcance possível do desenvolvimento do país. Era muito mais um sentimento, uma intuição frente aos acontecimentos recentes e sua receptividade na sociedade.[1]

A julgar pela dimensão e longevidade assumida pela expressão, parece indiscutível que ela acabou por retratar, de fato, ao menos parte do espírito coletivo daquela época, delineando uma esperança difusa que compunha a névoa de valores e expectativas que envolveram os estudos e a tomada de decisão dos agentes econômicos ao longo de boa parte do século XX no Brasil.

Entre as décadas de 1930 e 1970, o país viu florescer um grande número de teorias e práticas de política econômica que buscavam identificar e promover alternativas para alcançar essa promessa de um futuro grandioso. Antes desse período, o progresso tecnológico ficara majoritariamente confinado aos setores vinculados ao comércio exterior e, dessa maneira, também a perspectiva de desenvolvimento, que não se colocava para o país como um todo. As mudanças ocorridas a partir da crise internacional alteraram esse cenário e trouxeram para o centro da agenda nacional a possibilidade do desenvolvimento, na medida em que favoreceram a disseminação do progresso tecnológico para outros setores da sociedade e deram início a um processo acelerado de incorporação de pessoas e regiões aos novos padrões de produção e consumo.

---

[1] É importante ressaltar que Zweig era judeu e austríaco e que, no momento em que escreveu o ensaio sobre o Brasil, o fazia sempre em comparação aos acontecimentos em sua terra natal, que à época vivia sob o nazismo.

Não é demais citar, apenas como um indicador geral, que o produto interno bruto cresceu, entre 1937 e 1979, a uma média anual de 8,46%, superior à média dos Estados Unidos (3,78%) ou da França (4,79%) no mesmo período. A título de comparação, em seu período de maior crescimento continuado, entre 1960 e 1980, o Japão cresceu a uma média anual de 7,73%. Assim, parecia haver alguma base material para que o sonho do desenvolvimento se fortalecesse no imaginário social, já que o país ampliava a sua indústria e transformava a sua paisagem produtiva a olhos vistos. O Brasil podia esperar ser o país do futuro porque assistia a uma mudança substancial no presente, em um processo de retroalimentação entre as expectativas gerais e os resultados da política econômica vigente.[2]

Não por acaso, o pensamento e a prática de política econômica que surgiram no período ganharam a alcunha de desenvolvimentismo. O sufixo *ismo*, geralmente usado para dar o sentido de ação a um substantivo, serviu, nesse caso, para explicitar que o desenvolvimento estava, vivo, em implantação no país, e que era ele próprio o objeto da política econômica.[3]

Mas uma mudança de tamanha envergadura não poderia ocorrer de maneira homogênea ao longo do tempo. Durante esses quase 50 anos, a economia passou por diversas flutuações e constrangimentos, tendo sido o início da década de 1960 o auge do questionamento quanto à possibilidade de continuidade do desenvolvimento brasileiro. Esses períodos de desaceleração ensejaram longos debates quanto à raiz desse problema, tendo tido forte repercussão a interpretação de que os limites econômicos do país seriam resultado da permanência de uma das principais características do período econômico anterior: o problema da dependência.

Se era verdade que os efeitos do desenvolvimento deixaram de estar confinados aos setores diretamente vinculados ao mercado externo, isso não significava que as condições para a sua continuidade tivessem alcançado um modelo de reprodução autônomo. Pelo contrário, conforme será observado por diferentes teses, dentre as quais se destacam os trabalhos da CEPAL, a chegada tardia do progresso tecnológico a outros setores da sociedade,

---

[2] É importante esclarecer que não pretendemos inferir, a partir da análise de taxas de crescimento, qualquer juízo de valor com relação aos impactos sócio econômicos das medidas tomadas naquele período. O capítulo 4 do presente trabalho terá como foco a análise de outros indicadores absolutamente relevantes para uma avaliação consistente das políticas em questão e seus impactos sobre o desenvolvimento. Por hora, o objetivo é apenas o de salientar a existência de um período de mudanças aceleradas, que poderia ser entendido no imaginário coletivo como um caminho rumo ao desenvolvimento.

[3] É certo que o desenvolvimentismo foi um fenômeno não apenas brasileiro. Ao longo do capítulo buscaremos deixar clara a abrangência do conceito e o que entendemos como especificidades da experiência no Brasil.

que não apenas o exportador, e a maneira como essa disseminação foi acontecendo pareciam aprofundar o problema da dependência em lugar de superá-lo.

Portanto, a tarefa de alcançar uma posição de desenvolvimento engendrava em si um desafio não menos importante do ponto de vista econômico: o de superação da dependência. Em outras palavras, não se tratava apenas de ampliar e diversificar a capacidade produtiva do país e o acesso da população a um número cada vez maior e mais variado de bens e serviços, à luz do que se imaginava existir nos países então desenvolvidos, mas de garantir mecanismos de reprodução do sistema econômico que permitissem esse crescimento de forma autônoma. O futuro almejado era o de uma economia desenvolvida e independente.

Por certo, tal objetivo dá margem a inúmeras interpretações. Desenvolvimento e independência são conceitos amplamente utilizados e que por sua extensão podem carregar distintos significados. Nosso objetivo ao longo deste capítulo será o de eliminar as possíveis ambiguidades presentes no uso de tais conceitos, elucidando seus limites e perspectivas tal como serão pertinentes ao escopo deste trabalho. Assim, iniciaremos com a discussão em torno do sentido do termo desenvolvimento e sua associação com a expansão industrial. Neste ponto, daremos particular atenção ao termo desenvolvimentismo, reconhecendo sua importância para a discussão desse período e buscando evitar problemas de delimitação também deste conceito. Em seguida, trataremos de pontuar o que entenderemos por dependência e independência ao longo desta tese. Faremos uma discussão aprofundada de algumas concepções de dependência, buscando associá-la ao seu contrário, a independência, a partir das alternativas propostas para a sua superação.

Dessa maneira, esperamos poder concluir o capítulo definindo qual o impacto esperado na sociedade das práticas desenvolvimentistas que permearam a política econômica entre as décadas de 1930 e 1970, e quais as estratégias pensadas para a superação da condição de dependência externa do país, bem como os limites encontrados para a sua aplicação. Em outras palavras, pretendemos encerrar o capítulo com uma visão do que seria, na perspectiva econômica que aqui será trabalhada, o Brasil esperado no futuro.

1.1. Desenvolvimento: conceito, essência e aplicação

1.1.1. Desenvolvimento: delimitando o conceito

A palavra desenvolvimento é amplamente utilizada, seja na academia ou na linguagem informal do cotidiano e da mídia. Como conceito, ela indica um processo de evolução e mudança de estágio de um objeto. Tem um caráter necessariamente positivo, já que aponta para a superação de problemas vividos em uma determinada etapa e alcance de uma fase superior.

Na economia política, que tem como objeto a análise das leis da produção e distribuição dos bens materiais, esse movimento de superação e evolução é o seu *modus operandi per se*, isto é, a essência mesma de seu estudo. Desde Adam Smith, a pergunta fundamental que se coloca aos sistemas econômicos é como fazer para garantir a expansão da riqueza, tendo sido identificado desde então que tal crescimento depende da expansão do progresso tecnológico, este entendido como o mecanismo pelo qual se modificam as formas de utilização das forças produtivas disponíveis.[4] Assim, transformar as forças produtivas, ampliando seu uso e sua produtividade, e fazer crescer a disponibilidade material delas decorrentes, é a essência da economia. Fica difuso, nesse sentido, o que nesse cenário seria um processo particular de desenvolvimento, já que todo ele é uma superação contínua de estágios. Não espanta que a palavra não apareça com destaque nos escritos clássicos de economia do século XVIII.

Ao longo do século XIX, com a disseminação de crises e entraves ao crescimento econômico, o termo desenvolvimento apareceu de maneira mais enfática, associado a essa noção de progresso das forças produtivas e em contraposição aos períodos de crise em que o funcionamento não ocorria conforme o esperado.

> Em certo apelo à lógica hegeliana, pode-se dizer que desenvolvimento, para se afirmar como categoria teórica, pressupunha seu termo antitético: o não-desenvolvimento, ou seja, a interrupção do crescimento e as crises. A possível existência de leis inerentes ao autoequilíbrio do sistema e seu oposto, as teorias de ciclo e crise, permearam o debate econômico do século XIX. (FONSECA, 2014: 14)

O termo desenvolvimento foi usado, portanto, inicialmente para identificar os períodos de expansão em contraposição aos períodos de desaceleração do sistema econômico. Ou seja, o processo de desenvolvimento econômico seria correspondente ao processo normal de

[4] Vale relembrar o argumento de Smith para quem o cerne do aumento da riqueza estava na divisão do trabalho. A especialização dela decorrente abriria o caminho para os avanços tecnológicos e, com eles, para o aumento da produtividade.

reprodução econômica em sua fase ascendente, com o crescimento e a ampliação da base material disponível que dele se espera obter.

Já no século XX, em meio aos dois grandes conflitos bélicos e à polarização gradual no mundo, o conceito passou a incorporar o questionamento regional e com isso a assumir a posição de adjetivo geral para um país. Não se tratava mais de períodos de desenvolvimento, mas de países desenvolvidos ou não. Para a América Latina, a nova relação ganhou particular importância.

> O "não desenvolvimento", então, não mais se opunha antiteticamente apenas a crises cíclicas que conviviam com uma lógica de expansão e de progressividade, mas à ausência, nos países latino-americanos, deste caráter de progressividade, a sugerir uma diferença marcante ou estrutural na ordem econômica internacional. (FONSECA, 2014:14)

A nova abordagem trouxe uma especificidade considerável em relação ao entendimento anterior, já que o país não considerado desenvolvido parecia estar em uma situação peculiar do processo produtivo, do qual ele participava, mas que não era incorporado enquanto ciclo de acumulação positivo e expansão de bens materiais tal como esperado. O *modus operandi* tradicionalmente observado pela economia política existia e, nesse sentido, havia desenvolvimento, mas, neste caso, ele ficava aquém das possibilidades. O conceito passa a assumir um grau adicional de complexidade, uma vez que não se trata apenas de ampliar a capacidade interna, mas de fazê-lo em um determinado sentido e com um horizonte específico.

> O desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana. (...) O ponto de partida do estudo do desenvolvimento, deveria ser, não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada esta não abstratamente mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece nessa sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função dos objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. (FURTADO, 1968: 19)

A princípio, a ideia de que o conceito de desenvolvimento depende da identificação de uma determinada intenção social parece dotada de grande subjetividade. Afinal, é difícil

definir de maneira concreta o que seria o objetivo de uma sociedade. No entanto, se considerarmos a forma e o momento histórico em que esse debate aparece, vemos que é possível trabalhar esse aspecto subjetivo a partir de uma análise comparativa. Na prática, as sociedades consideradas não desenvolvidas foram identificadas em contraposição àquelas chamadas desenvolvidas. Ou seja, é possível usar como referencial desse ideal de sociedade os patamares materiais existentes nessas outras nações.

Assim, tomou forma a ideia de que existiam países em que o processo produtivo não seria capaz de alcançar o nível de disponibilidade de bens e serviços existentes naqueles então chamados de desenvolvidos. No primeiro grupo, a incorporação de um processo de produção e distribuição seguindo a lógica do capital, embora permitisse a elevação da disponibilidade material para um patamar superior, não garantia sua convergência para o nível dos países mais avançados. Aquilo que deveria ser a essência do processo, transformação e expansão contínua, sofria, em tais países, entraves e obstáculos que limitavam o nível material alcançado, impedindo que se pudesse classificá-los como desenvolvidos, ainda que não estivessem vivendo uma crise de desaceleração propriamente dita.

Unificando os dois sentidos usados para o termo, o conceito de desenvolvimento passa a ser uma condição específica daqueles processos produtivos que apresentam caráter de progressividade e, ao mesmo tempo, logram estabelecer patamares determinados de crescimento material, tomando como base o nível alcançado pelo conjunto de nações mais avançadas do mundo capitalista.

O conceito de desenvolvimento assume, portanto, um caráter duplo. Por um lado, ele é o adjetivo positivo do processo de produção nos marcos do capital, representando o horizonte máximo possível de disponibilidade material em um dado período histórico. Esse é o sentido utilizado principalmente para diferenciar regiões e países e determinar se são ou não desenvolvidos. Por outro lado, entendemos que o conceito mantém seu sentido anterior enquanto processo inserido em um espaço de tempo específico, de forma a denotar o período positivo de expansão produtiva em contraposição às fases de crise e contração. A diferença com o conceito original do século XIX é que este fator temporal aparece agora subjetivamente ligado a um tipo específico de expansão. Ou seja, integrando os dois aspectos, podemos afirmar que há desenvolvimento em um determinado país ou região quando o processo produtivo vigente se reproduz de modo a garantir, de maneira dinâmica, uma evolução material que é específica, pois deve ser compatível com a manutenção daquela economia em sua qualidade de desenvolvida.

Nessa abordagem condensada dos dois sentidos históricos do desenvolvimento, é possível traçar um paralelo entre desenvolvimento e capacidade de evolução material, de modo que um país será tão mais desenvolvido quanto maior for a capacidade de sua estrutura produtiva de se reproduzir e de ampliar os níveis existentes de riqueza. O que antes era uma simples contraposição entre crescimento e estagnação, ou entre um país e outro, passa a apresentar uma estrutura complexa relacionada aos mecanismos de reprodução presentes na economia. Torna-se necessário, pois, mensurar o grau de desenvolvimento não apenas com base em uma variável agregada estática, mas a partir da análise dinâmica de seus principais determinantes, tanto macro quanto microeconômicos.

Desse modo, seguiremos em nosso trabalho adotando a perspectiva de que desenvolvimento é o processo produtivo que amplia a capacidade produtiva de um país de modo a garantir que a disponibilidade de bens e serviços seja compatível com os níveis superiores atingidos pelos países em um determinado período histórico. Quando tais características não se fizerem presentes em um país ou região, entenderemos que ali persiste um modelo produtivo com grau de desenvolvimento insuficiente.

1.1.2. A essência do desenvolvimento: inovação tecnológica e centralidade da indústria

Definido um conceito de desenvolvimento, cabe agora aprofundar a essência de seu funcionamento. Em particular, considerando que a definição escolhida elucida o aspecto dinâmico do desenvolvimento, faz-se necessário pontuar de maneira mais aprofundada alguns aspectos que ajudam na compreensão da reprodução econômica no tempo e no espaço.

O fenômeno que estamos discutindo encontra-se estritamente relacionado ao modelo capitalista de produção, mais especificamente, à forma de reprodução que tem início com o grande aumento da produtividade do trabalho ocorrido a partir da Revolução Industrial. Não cabe ao nosso escopo discutir as bases do surgimento do modelo capitalista de produção ou o porquê da Revolução Industrial ter ocorrido nos locais e nos tempos em que ocorreu,[5] mas entendemos ser útil retomar, ainda que brevemente e do ponto de vista estritamente teórico, a dinâmica esperada de disseminação desse fenômeno pelas diferentes regiões do mundo.

---

[5] Sobre este tema, seguimos a visão expressa em Hobsbawn (1968), que identifica nas condições do mercado interno e externo disponíveis na Inglaterra, bem como no perfil burguês do governo ali existente no século XVIII, as características fundamentais que fizeram com que o crescimento da produção pudesse dar o salto substancial que ficou conhecido como Revolução Industrial.

A industrialização foi entendida como um processo de ampliação significativa da produtividade do trabalho. Nas palavras de Hobsbawm, "a mais radical transformação da vida humana já registrada em documentos escritos" pois "a Revolução Industrial não foi uma mera aceleração do crescimento econômico, mas uma aceleração do crescimento em virtude da transformação econômica e social - e através dela" (HOBSBAWN, 1968: 13; 33)

Em qualquer período, a produtividade do trabalho pode crescer. A inovação tecnológica é a base do aumento de produtividade e pode ocorrer em situações diversas e distintas, ou seja, não apenas nos marcos do capitalismo ou nos moldes específicos da Revolução Industrial. Basta para isso que alguém seja capaz de produzir mais com os mesmos fatores de produção disponíveis. No entanto, tal como observado por Hobsbawn, salta aos olhos a velocidade e a intensidade com que se multiplicaram as inovações tecnológicas a partir do advento da indústria. A significativa mudança qualitativa na forma de organização da produção, pautada no modelo da propriedade privada dos meios de produção, na divisão do trabalho e na competição via mercado, estabeleceu um ritmo de inovação como nunca antes se havia visto, com resultados também inéditos no que se refere à ampliação e diversificação da base material disponível.

Na raiz do modelo liberal, esse processo de inovação tecnológica e aumento da produção nos moldes da organização de mercado deveria ensejar a disseminação dos ganhos de produtividade por todo o sistema econômico, gerando um ciclo positivo de inovação – crescimento – mais inovação.

> É a grande multiplicação das produções de todos os diversos ofícios – multiplicação essa decorrente da divisão do trabalho – que gera, em uma sociedade bem dirigida, aquela riqueza universal que se estende até as camadas mais baixas do povo. SMITH (1996/1776: 70)

Nessa lógica, embora o ciclo se iniciasse com o advento da indústria, os benefícios daí resultantes independiam do tipo de atividade econômica desenvolvida, já que os ganhos de produtividade eram assimilados por meio do consumo mais barato e/ou aumento de receita para todos os setores econômicos, fossem eles industriais, agrícolas ou de serviços. O fator fundamental era a liberação de recursos daí resultante, recursos estes que poderiam então ser redirecionados para novos usos e, possivelmente, gerar novas descobertas e inovações do processo produtivo.

Os mecanismos que permitiam a disseminação de benefícios entre setores também foram identificados, ainda que de maneira mais complexa, na lógica de distribuição de riqueza entre os países. O argumento é conhecido e serviu de base à defesa do livre comércio a partir do século XVIII. Países com diferentes níveis de dotação de fatores de produção tenderiam a se especializar em diferentes tipos de produtos, beneficiando-se mutuamente a partir da melhor utilização de seus fatores escassos, no modelo que ficou conhecido como a Teoria das Vantagens Comparativas.

> Na distribuição das atividades entre todos os países, o capital das nações mais pobres será naturalmente empregado naquelas atividades que permitam manter uma grande quantidade de mão de obra nacional, porque nesses países os alimentos e os bens de primeira necessidade para uma população em crescimento são facilmente obtidos. Nos países ricos, ao contrário, onde a alimentação é cara, o capital naturalmente fluirá, se o comércio for livre, para aquelas atividades que exigem o sustento de um menor número de trabalhadores dentro do país, tais como os transportes, o comércio exterior com países distantes, os ramos industriais que exigem equipamentos dispendiosos e as atividades nas quais os lucros são proporcionais ao capital e não à quantidade de mão de obra empregada. (RICARDO, 1982: 236)

Essa diferenciação natural de especialização produtiva entre países seria poupadora de capital nos países em que ele era escasso e de trabalho onde este estava relativamente menos disponível. Desse modo, o comércio seria a via de acesso aos bens que, a depender da disponibilidade interna, seriam mais custosos em termos do esforço no emprego dos fatores de produção, com expansão da possibilidade de consumo para o conjunto dos países.

No entanto, a História mostrou um caminho diverso relativamente àquele concebido pelos teóricos liberais que presenciaram os acontecimentos do século XVIII. Os significativos ganhos de produtividade oriundos do processo de industrialização iniciado naquele período não atingiram o conjunto das economias do mundo. [6]

> A difusão do progresso técnico dos países que o geram ao resto do mundo tem sido, do ponto de vista de cada geração, relativamente lento e irregular. Durante o longo período que transcorreu entre a Revolução

[6] Do ponto de vista do paradigma neoclássico, a teoria ricardiana das vantagens comparativas apresentava algumas limitações que só teriam sido superadas pelas versões mais modernas dessa teoria, desenvolvidas já no século XX, em particular a teoria de Heckesher, Ohlin e Samuelson, a qual coloca a ênfase na dotação relativa dos fatores de produção. O argumento central, no entanto, não se altera, de modo que a crítica de Prebisch e da CEPAL que veremos na sequência, vale tanto para a versão original de Ricardo, quanto para as versões mais modernas.

> Industrial e a I Guerra Mundial, os novos métodos de produção nos quais a técnica se expressou atingiram apenas pequena fração da população mundial... Assim, os grandes centros industriais do mundo cresceram, enquanto a vasta e heterogênea área da periferia apenas partilhava de fatia irrisória dos aumentos da produtividade. (PREBISCH, 1949:14)

Embora diversos países integrassem a divisão internacional do trabalho, nem todos haviam passado por um processo de industrialização. Os países com menor disseminação da inovação tecnológica eram também aqueles cujas economias eram majoritariamente primário-exportadoras.[7] Não foram poucas as linhas teóricas que passaram a argumentar que a incorporação e a disseminação do progresso tecnológico ao conjunto dos países não seriam resultados naturais do modelo de produção para o mercado, sendo a incorporação da indústria um fator indispensável para a disseminação do ciclo positivo de inovação tecnológica dentro de um país.

Essa visão deu base para a construção de argumentos em torno da necessidade de medidas ativas para o favorecimento da indústria. Podemos citar alguns clássicos da economia do desenvolvimento como Rosenstein-Rodan, Nurkse e Hirschman, autores que buscavam identificar as razões do desenvolvimento insuficiente de alguns países e acabavam por propor medidas de favorecimento às indústrias locais. Suas explicações partem de argumentos como o da indústria nascente, avançando para a análise das economias externas, da indivisibilidade do capital e de outros fatores que poderiam deixar um país na armadilha do subdesenvolvimento, caso a indústria não fosse ativamente impulsionada.

Na América Latina, a principal formulação teórica a esse respeito veio a partir da CEPAL. Vale a pena recuperarmos brevemente os principais argumentos cepalinos, utilizando como base a síntese elaborada por Bielchowsky (1988) sobre o tema.

O argumento da CEPAL partia justamente do processo histórico irregular de desenvolvimento das forças produtivas que, eles diziam, havia dividido o mundo em dois grupos de países: os do *centro* e os da *periferia*. Esse processo era entendido como oriundo da divisão internacional do trabalho que, a partir do processo de especialização, criara um grupo de países a quem cabia o papel internacional de fornecedor de bens industriais, os chamados

---

[7] É importante ressaltar que há contra-exemplos que invalidam a regra de que toda nação industrializada eleva a produtividade a um ritmo maior. É o caso de alguns países nórdicos, como Noruega e Dinamarca. No entanto, nosso objetivo no momento é apenas o de descrever o caminho teórico predominante para a explicação do atraso na América Latina do século XX. Assim, não assumimos que a regra da imprescindibilidade da industrialização seja um dado incontestável, somente que essa concepção era vastamente disseminada, tendo sido alvo de importante debate naquela ocasião. A identificação de algumas das principais conclusões daquele debate é o foco do presente capítulo.

países *centrais*, enquanto a então denominada *periferia* ficara a cargo da produção de matérias primas. Nos primeiros, o ritmo de inovação e disseminação tecnológica era superior àquele observado nos países periféricos, e também mais homogeneamente distribuído entre os diversos setores.

Na análise cepalina, essa situação seria problemática porque ao contrário do que supunha a tese ricardiana do comércio internacional, os benefícios dos maiores ganhos de produtividade observados nos países centrais não eram repassados à região periférica por meio de preços reduzidos dos produtos. Ao contrário, como a elasticidade renda da demanda por bens primários era inferior à elasticidade renda da demanda por bens industriais, havia uma tendência baixista sobre os termos de troca dos países periféricos. O problema era ainda aprofundado pelas diferenças em termos de organização da produção em cada um dos setores. Como o trabalho era mais escasso nos países centrais, e como a indústria favorecia um tipo de organização sindical que não se observava no setor agrícola, os ganhos de produtividade obtidos na indústria eram muitas vezes incorporados ao salário, e não repassados aos preços, ao contrário do que ocorria na agricultura. Esse efeito negativo na relação entre os preços dos bens exportados e dos bens importados na periferia foi chamado de deterioração dos termos de troca. O resultado desse processo não era outro senão o desequilíbrio externo, que, por sua vez, gerava desvalorização cambial nos países periféricos, aprofundando a tendência negativa entre seus preços de exportações e de importações.

A conclusão lógica do raciocínio cepalino era que não haveria disseminação dos benefícios do aumento de produtividade no centro por meio da simples especialização pelas vias de mercado, sendo a única maneira de evitar esse ciclo vicioso a realização de um processo próprio de industrialização.

Assim, embora do ponto de vista teórico o processo de desenvolvimento esteja estritamente relacionado, em sua essência, ao processo de inovação tecnológica, do ponto de vista histórico, tal inovação passou a ser associada, em diversas ocasiões e em particular na América Latina e no Brasil, ao advento da industrialização. Nesse sentido, uma eventual convergência do nível de desenvolvimento entre países dependeria da capacidade de cada um deles individualmente alcançar os níveis tecnológicos e de industrialização vigentes na fronteira. Nessas condições, alcançar o patamar de economia desenvolvida era o mesmo que implementar um modelo de industrialização.

Ao longo do século XX, a centralidade da indústria para o desenvolvimento pareceu ser um fator quase consensual no debate econômico, de modo que pouco se vê na discussão

teórica de então qualquer questionamento quanto à necessidade de se fortalecer a indústria.[8] No caso brasileiro, mesmo teóricos de vertentes liberais concentravam seus questionamentos mais na forma de realização, nas opções de financiamento e na limitação da intervenção estatal do que na necessidade de um parque industrial nacional propriamente dito. É ilustrativa a citação de um dos ícones da vertente liberal no Brasil do século XX.

> Outra medida de reforço estrutural da economia dos países de produção primária é a de uma gradativa industrialização, para diversificar a economia e escapar em parte aos percalços cíclicos. (…) Se a industrialização se processa com mão de obra que se tornou supérflua no setor agrícola, por melhoria de sua produtividade técnica, se ela dispõe da capacidade técnica e administrativa necessária para uma produção eficiente, não há dúvida de que isso representa um excelente elemento de reforço estrutural da economia. (GUDIN, 1952: 240)

Essa associação entre desenvolvimento e industrialização gerou, na América Latina, uma prática específica de política econômica, o desenvolvimentismo. Por sua importância para a época e, em especial, sua relevância no debate em torno da dependência, entendemos ser necessária uma melhor definição acerca deste conceito, e a ele dedicamos a próxima subseção.

1.1.3. A busca do desenvolvimento na América Latina: o desenvolvimentismo como alternativa

O termo desenvolvimentismo pode ser encontrado na literatura econômica desde o século XIX, aplicado à realidade dos mais diversos países. Para os objetivos deste trabalho, interessa em particular os contornos estabelecidos para o conceito tal como ele apareceu na América Latina do século XX, particularmente após a crise dos anos 30.

---

[8] O benefício do distanciamento histórico nos permite hoje uma reavaliação quanto à consistência dos argumentos de então. O que chamamos aqui de consenso refere-se mais a um espírito de época do que a uma conclusão teórica inequívoca. De fato, os trabalhos cepalinos pouco focaram em questionar o conjunto das premissas da teoria liberal do ponto de vista formal. É certo que existem casos em que o setor agrícola ocupou o papel primordial na economia sem que esta tenha vivenciado o ciclo vicioso de estrangulamento externo descrito pela lógica da CEPAL. Em casos como os da Noruega, Dinamarca e Finlândia, todas economias originalmente agrário-exportadoras, houve um grau significativo de disseminação dos avanços tecnológicos sem um desenvolvimento prévio de uma indústria local. Por outro lado, a existência destes contra-exemplos não invalida, a princípio, as conclusões alcançadas pela CEPAL para o contexto em que foram criadas. Neste momento, não pretendemos aprofundar esse debate teórico. No capítulo 4 deste trabalho, retomaremos estes questionamentos no sentido de avaliar a pertinência das conclusões cepalinas para o desenvolvimento brasileiro já no século XXI. Para uma discussão acerca da consistência da teoria cepalina no sentido aqui colocado, ver Colistete (2001).

Nesse contexto, a palavra desenvolvimentismo não surgiu como categoria teórica, mas como forma usual de denominar diferentes experiências e práticas de governo. Foi apenas após a criação da CEPAL, já nos anos 50, que o termo passou a ganhar um caráter de conceito teórico, reunindo um conjunto de ideias a partir de uma visão de mundo específica. As concepções defendidas pela CEPAL não tinham a intenção, no entanto, de limitar e encerrar o debate que lhe precedera. Assim, dado esse histórico, não é de se estranhar a grande variedade de acepções possíveis do termo. Para este trabalho, vamos utilizar o importante esforço de conceitualização do artigo de Fonseca (2014), que entendemos ter dado um passo significativo para sedimentar as ambiguidades existentes nesse debate. Importante registrar que sua intenção não foi criar um conceito ideal ou desejável de desenvolvimentismo. O método utilizado pelo autor foi o de considerar, de início, a forma como os teóricos desse período foram utilizando o termo em suas análises e interpretações mas, em paralelo, investigar os próprios fatos em si, ou seja, as experiências ditas desenvolvimentistas,[9] para daí extrair algumas características que devem compor o que ele chamou, seguindo Sartori (1970), de um conceito "clássico" ou "por redefinição".

> Os cientistas deparam-se no dia a dia com casos novos ou com particularidades que exigem a incorporação de novos atributos. Se julgarem seus termos teóricos como incapazes de apreendê-los, podem ser levados a abandonar o conceito ou, se quiserem mantê-lo, tentados em alongá-lo. (...) Daí decorre um *trade-off* entre extensão e intensão dos conceitos. A extensão refere-se ao conjunto de entidades, elementos ou casos abrangidos pelo conceito; é seu significado denotativo, pois diz respeito a quais objetos ou fenômenos o conceito é usado para nomear. Já a intensão refere-se ao conjunto de propriedades ou atributos abarcados pelo conceito; diz respeito ao seu significado conotativo, a certas características comuns que permitem objetos serem nomeados como tal. Todos os casos abarcados na extensão de um conceito devem ter alguns atributos comuns que permitem enquadrá-los como tal, enquanto outros ficam de fora. (FONSECA, 2014: 04)

Se, para a construção do conceito de desenvolvimentismo, o caso extremo da intensão fosse utilizado, as experiências então conhecidas seriam sobrepostas para que delas se extraíssem as características estritamente comuns entre todas, definindo-se, a partir daí, os atributos do conceito desejado. Nesse caso, o arcabouço teórico encontrado seria tão

[9] Para fazer isso, o autor comandou uma razoável equipe de pesquisa incumbida de garimpar algumas dezenas de experiências concretas em vários países da América Latina. Só então, como resultado desse mergulho na realidade efetiva e guiado pelas ideias que essa realidade fora produzindo em enquadramentos diversos de tempo e espaço, foi que ele delimitou o conceito de desenvolvimentismo.

significativamente fechado, que dificilmente alguma outra experiência que não fizesse parte da amostra inicial poderia futuramente receber o título de desenvolvimentista, reduzindo-se a abrangência do conceito a um grupo histórico pré definido.

Por outro lado, se a intensão máxima fosse a da extensão do conceito, este poderia ser construído a partir da agregação de todas as características econômicas relevantes de experiências selecionadas como desenvolvimentistas, não estando elas, em seu conjunto, presentes em nenhum dos projetos específicos. O resultado seria um amálgama de atributos que pouco serviria como categoria para o estudo analítico.

Foi com a finalidade de encontrar um ponto de equilíbrio entre intensão e extensão, que Fonseca buscou identificar na literatura sobre o desenvolvimentismo um núcleo comum de características entre os governos e países, sem que para isso tivesse que abranger todos os atributos citados pelos diversos autores ou observados em cada caso. A seleção de apenas alguns atributos, considerados como principais, foi o que permitiu ao autor a construção de diversas experiências concretas que apresentem características adicionais próprias.

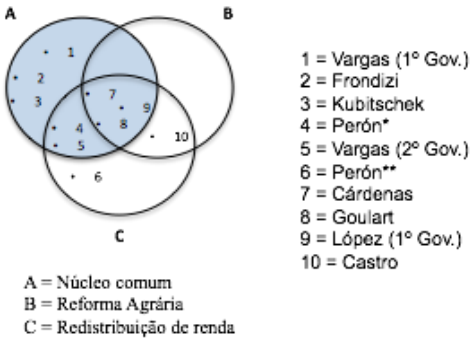
Como resultado desse método, Fonseca chegou a três atributos considerados fundamentais para a caracterização de um processo desenvolvimentista. Em primeiro lugar, destacou a existência de um projeto nacional, ou seja, a intenção deliberada de implantação de políticas visando o benefício da nação. Mas o autor faz questão de frisar que não se pode depreender da intenção nacional a repulsa à participação do capital estrangeiro. Trata-se apenas de situar o foco do benefício esperado na nação, pelos meios que cada caso julgar pertinentes. O segundo atributo encontrado foi o intervencionismo, de modo que uma política desenvolvimentista deve pressupor uma ação consciente do Estado na implantação desse projeto nacional. Por fim, o terceiro atributo fundamental seria a industrialização, sendo esta o meio necessário para acelerar o crescimento econômico e ampliar o progresso tecnológico esperado de um projeto desenvolvimentista.[10] Além desses três fatores, Fonseca ressalta que

[10] É preciso que se atente aqui para a importância do qualificativo "nacional" aplicado ao substantivo "projeto", que aparece no primeiro atributo. Apesar de muitas vezes ser utilizado como sinônimo de *País*, o termo *Nação* vai bem além da ideia de um Estado soberano, políticamente definido e reconhecido como tal pelos demais. A *Nação* funciona, em realidade, como o pressuposto do *País*, ainda que muitas vezes um país abrigue várias nacões, ou, ao contrário, uma mesma nação encontre-se dividida em vários países. O que define a *Nação* é primordialmente o grau de homogeneização social que ela carrega, a partir das referências comuns em termos de etnia, língua, território, tradição, cultura, costumes e eventualmente religião. Mas, esse grau de homogeneização não existe sem uma consciência nacional, sem a percepção da existência de um vínculo entre os indivíduos que faça com que se sintam partes constituintes de um mesmo e singular organismo. No caso do Brasil, apesar da independência política nos inícios do século XIX, a consciência nacional sempre foi frágil. Aqui, pois, a luta pela industrialização funcionou, de certa forma, como um despertar dessa consciência. Portanto, ao menos no nosso caso, parece bastante adequado esse primeiro atributo elencado por Fonseca – a existência de um projeto

os autores estudados concebem o desenvolvimentismo como um fenômeno do capitalismo, ficando de fora desse conceito aqueles governos que, no mesmo período histórico, se denominavam socialistas, ainda que estes apresentassem as características anteriormente apresentadas.

Após a identificação desse núcleo comum, o autor utilizou casos concretos de governos latino-americanos comumente identificados como desenvolvimentistas para a realização de uma espécie de grupo de controle, cujo objetivo seria a verificação da consistência das características observadas. É ilustrativo reproduzir a figura apresentada no trabalho de Fonseca a título de exemplo dessa verificação realizada. Ali o autor representa, além do núcleo comum (círculo A), outras duas características, a reforma agrária e a redistribuição de renda, em círculos separados. Tais características, embora não tenham sido consideradas como constituintes do núcleo comum, aparecem com certa frequência como atributos de algumas experiências identificadas com o desenvolvimentismo. A figura mostra como o conceito encontrado permite a associação com tais especificidades sem que a abrangência excessiva do termo crie ambiguidades quanto ao seu significado.

Figura 1.1 - Desenvolvimentismo: extensão e intensão do conceito



Fonte: Fonseca (2014).

Assim, dos dez governos analisados, todos são considerados desenvolvimentistas, exceto o de Fidel (10) e o de Perón (6).[11] Embora o governo cubano tenha como proposta a

---

nacional – para delimitar o conceito de desenvolvimentismo, bem como a igual pertinência de um esforço de industrialização efetuado a partir da ação consciente do Estado. Voltaremos ao tema no capítulo 4 deste trabalho.

[11] Em seu artigo, Fonseca explica que optou por não se posicionar com relação à polêmica sobre se o governo Perón apresentava ou não um projeto industrializante. A saída assim foi coloca-lo duas vezes no quadro, uma primeira inserida no núcleo comum, e portanto considerado desenvolvimentista, e uma segunda fora do círculo comum A, em se considerando a interpretação de que seu governo não teria um projeto de industrialização.

reforma agrária e a redistribuição da renda, características também presentes nos governos desenvolvimentistas de Goulart e Cárdenas, por exemplo, a ausência de um projeto industrializante e o fato de não ser um governo capitalista o retiram do círculo A, no qual se encontram as características do núcleo comum, necessárias para que o governo seja caracterizado como desenvolvimentista.

A consistência metodológica do trabalho apresentado permite o uso do conceito desenvolvimentismo sem receio quanto a possíveis ambiguidades em sua abrangência. Com isso, podemos afirmar, em forma de síntese, que:

> entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2014: 28)

Com o conceito agora mais explícito, podemos passar a uma análise de fundo com relação aos objetivos da política desenvolvimentista e seu significado no Brasil do século XX. Ou seja, qual o aspecto fundamental do projeto nacional em questão, em que sentido a intervenção era considerada prioritária e, sobretudo, qual o papel da industrialização em todo esse processo.

Como vimos, na economia latino-americana do século XX a inovação tecnológica era entendida como resultado da industrialização, sendo este o caminho necessário para o desenvolvimento. Não sendo a industrialização um desdobramento natural dos movimentos de mercado, já que a mera inserção no sistema internacional não permitira o crescimento da indústria nesses países, a intervenção estatal no âmbito econômico surgiu então como uma condição preliminar para alcançar o desenvolvimento.

Assim, parece claro agora que, no nosso caso, o projeto desenvolvimentista teve como objetivo fundamental tornar o Brasil um país desenvolvido, ou seja, garantir o aumento da produtividade e o crescimento econômico por meio da industrialização. Esperava-se que o setor industrial pudesse dar início, assim como tinha feito em outros países, a um ciclo de inovações e progresso tecnológico que permitisse a irradiação dos ganhos de produtividade para o conjunto da economia. No entanto, como o estímulo à industrialização não ocorrera pelas vias de mercado, tal entendimento demandava, por outro lado, uma ação direta do

Estado, o que explica o sentido necessário de uma intervenção por parte do governo na economia. As ações específicas que deveriam ser executadas pelo Estado no sentido de permitir a industrialização seguiam sendo, no entanto, alvo de profundas discussões.

Ainda que houvesse clareza sobre a cadeia de causalidades do processo econômico, tomar a decisão pela implantação de um setor industrial não é o mesmo que conseguir consolidá-lo. Na prática, o desenvolvimentismo se deparou com alguns entraves específicos, relacionados principalmente ao fato de se tratar de uma industrialização retardatária, que dificultaram o alcance dos objetivos pretendidos. Esse será o tema da próxima seção. Nosso objetivo aí será o de delinear os principais obstáculos e as principais medidas sugeridas para a sua superação em favor da consolidação do desenvolvimento no Brasil tal como concebido nos anos em questão.

1.2. Dependência: em busca de um conceito

1.2.1. Dependência como explicação aos limites da ação industrializante

Conforme vimos argumentando, a disseminação de um certo consenso em torno da centralidade da industrialização para o desenvolvimento, combinada aos limites impostos pela crise resultante da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, deram início, em alguns países da América Latina, à fase de fortalecimento da indústria, em detrimento dos setores primário-exportadores. O processo tinha a seu favor a perspectiva de expansão autônoma a partir da diferenciação produtiva estimulada pelo mercado interno, que nos países latino-americanos, e em particular no Brasil, parecia ser suficientemente robusto.

> Ao terminar a Segunda Guerra Mundial, parecia que alguns países da América Latina estavam em condições de completar o processo de formação de seu setor industrial e de iniciar, ademais, transformações econômicas capazes de alcançar um desenvolvimento auto-sustentado. (CARDOSO, 1970: 9)

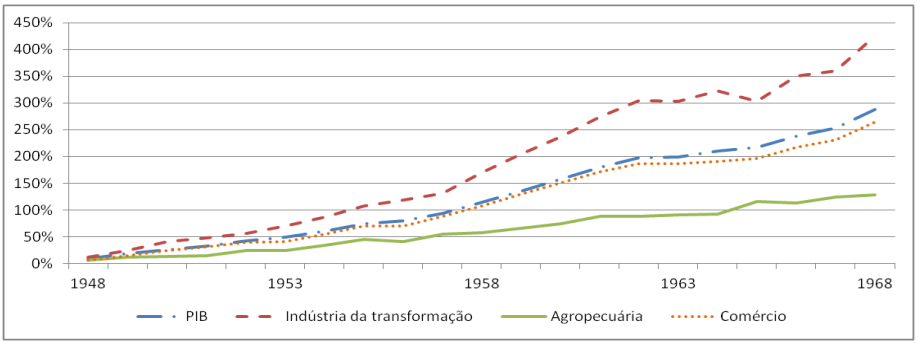
No entanto,

> essa perspectiva otimista vem-se desvanecendo desde fins da década de 1950. Era difícil explicar por que – com tantas condições aparentemente favoráveis para passar da etapa de substituição de importações para outra em

> que se abriram novos campos de produção autônoma, orientadas para o mercado interno – não se tomaram as medidas necessárias para garantir a continuidade do desenvolvimento ou porque as providências tomadas não alcançaram seus objetivos. (CARDOSO, 1970: 12)

No Brasil, a desaceleração econômica dos anos 1960 abriu uma nova fase de debates sobre o sentido do desenvolvimento no país. A princípio, era possível dizer que a resposta originalmente formulada pela CEPAL, a industrialização, fora implementada com relativo sucesso. O parque industrial se expandiu e ampliou sua participação na economia como um todo. O crescimento da indústria de transformação entre 1948 e 1960 foi de 236%, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 157%.

Gráfico 1.1 - BRASIL - Variação % do Produto Real (acumulada)



Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX, elaboração própria

No entanto, o país não alcançara o desejado estágio de desenvolvimento e vivia um período de crise em sua capacidade de dinamizar a economia interna. Sendo assim, novas respostas eram necessárias. Por que a industrialização não se consolidou em um processo de desenvolvimento sustentado?

No âmbito da CEPAL, este questionamento deu margem ao avanço na formulação de explicações estruturalistas mais amplas com relação aos limites existentes ao desenvolvimento em países da América Latina. Segundo a visão cepalina, a chamada periferia fora palco de um tipo de industrialização espontânea, gerado a partir dos constrangimentos à importação de bens resultantes da Primeira Guerra Mundial e, de maneira ainda mais intensa, da crise da década de 1930, que estimulara um padrão de desenvolvimentos sem precedente e problemático (BIELCHOWSKY, 1988: 18).

> No processo clássico de industrialização, os padrões de demanda se desenvolveram *pari passu* com as descobertas tecnológicas e com a expansão da riqueza, de tal maneira que a estrutura produtiva era capaz de acomodar e mesmo antecipar as mudanças na estrutura de consumo da sociedade. (...) O padrão de consumo em países subdesenvolvidos, ao contrário, seria em boa medida independente do sistema produtivo, já que os bens modernos são importados através dos rendimentos gerados na atividade exportadora. (BIELCHOWSKY, 1988: 19)

Assim, a chamada industrialização por substituição de importações que caracterizou o avanço do setor industrial nos países periféricos, teve que lidar, segundo essa linha de pensamento, com a condição de baixa produtividade que caracteriza o início da implantação do setor industrial, dada a especialização prévia estabelecida na economia, ao mesmo tempo em que dava respostas a um padrão de consumo já avançado e direcionado à produção existente nos países centrais. Como consequência dessas características – especialização e baixa produtividade – a industrialização periférica estaria sujeita a quatro tendências negativas: o desemprego, a deterioração dos termos de troca, o desequilíbrio externo e a inflação.

Já mencionamos os fatores que, segundo a CEPAL, levariam à deterioração dos termos de troca nos países periféricos e como este fenômeno acarretaria, ele próprio, o desequilíbrio externo. Como havia um hiato temporal entre os determinantes do ritmo de desenvolvimento da indústria e do crescimento da renda interna, estando este último vinculado majoritariamente ao setor exportador, a diferença entre o volume exportado e o importado tenderia a se tornar crescente. Mesmo com um processo de industrialização por substituição de importações em marcha, a taxa de importação se manteria elevada até que se alcançasse um nível satisfatório de transferência tecnológica, o que tendia a demorar a acontecer. Voltaremos a esse argumento mais à frente neste capítulo.

Com relação à inflação, a CEPAL argumentava no sentido contrário ao monetarismo e às teses ortodoxas de controle quantitativo da moeda, apresentando uma visão que ficou conhecida como a tese estruturalista da inflação.

> De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. (BIELCHOWSKY, 1988: 21)

As causas estruturais seriam o próprio funcionamento da economia periférica tal como vínhamos descrevendo.

> A contínua redução na capacidade de importação *per capita* causa, segundo a tese estruturalista, persistente desvalorização na taxa de câmbio, elevando custos e preços internos. Em outras palavras, o desequilíbrio externo não é apenas independente da inflação, mas pode mesmo causá-la. (BIELCHOWSKY, 1988: 22)

No que se refere ao desemprego, este seria resultado de pelo menos três fatores. Em primeiro lugar, colocava-se a inadequação das técnicas modernas que eram incorporadas à indústria com relação à disponibilidade de recursos internos. As técnicas empregadas eram capital-intensivas, já que tinham sido desenvolvidas a partir da realidade dos países centrais, em que o fator escasso é o trabalho. A importação do processo produtivo fazia com que as suas características não se adequassem à realidade da periferia, em que o fator escasso era o capital. O segundo problema gerador de desemprego seria a insuficiência de acumulação de capital, ou, dito de outra maneira, da taxa de investimento na periferia, que não era capaz de absorver toda a mão de obra disponível. Por fim, dadas as condições em que se encontrava, o próprio avanço da industrialização acabava sendo um fator de liberação de trabalho, já que a taxa de substituição do trabalho pelo capital era elevada e a capacidade de absorção em outras atividades era baixa, considerando a insuficiência de investimento.

Essa caracterização problemática do tipo de industrialização implementado no Brasil e em outros países da América Latina não fora o centro das preocupações nas páginas inaugurais da tradição cepalina. Nem tampouco integrara parte das diretrizes fundamentais das experiências desenvolvimentistas até a década de 60. Nesse sentido, o Brasil, assim como outras nações latino americanas que se encontravam em situação similar, deparou-se com um desafio novo, que exigia respostas mais profundas do que as encontradas anteriormente. O que as colocações agora predominantes no debate cepalino estavam indicando era que não bastava industrializar para garantir a incorporação da dinâmica positiva de disseminação dos ganhos de produtividade pelo conjunto da economia. Era preciso qualificar o tipo, a forma e o tempo de realização desse processo de industrialização. Na tentativa de identificar e explicitar um eixo comum desses problemas em destaque, a ideia de dependência foi trazida de volta ao centro do debate e passou a ser associada também ao processo de industrialização, e não apenas à condição de primário exportador.

O conceito de dependência faz parte de certo grupo de palavras que são amplamente utilizadas, mas que por vezes carregam fortes ambiguidades e imprecisões. São termos que permitem uma associação rápida a uma ideia geral o que, no entanto, não garante uma consistência de interpretação para elaborações mais profundas, já que são vagas quanto ao seu significado efetivo. Assim, no caso da dependência, é certo que sua utilização indica um estado de subordinação que, no âmbito econômico, é facilmente associado ao fato de um determinado país não ser soberano em suas decisões relativas à produção e à disponibilidade de bens internos. Nas palavras de Theotonio dos Santos (1978):

> A dependência é uma situação na qual um certo grupo de países tem a sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual encontra-se submetida. A relação de interdependência entre duas ou mais economias, e entre essas e o comércio mundial, assume a forma de dependência quando alguns países (os dominantes) podem se expandir e se auto impulsionar, enquanto outros países (os dependentes) só conseguem crescer como reflexo dessa expansão, que pode positiva ou negativamente sob o seu desenvolvimento imediato. De qualquer forma, a situação de dependência conduz os países dependentes a uma situação global de atraso e sob a exploração dos países dominantes. (DOS SANTOS, 1978: 299, tradução nossa)[12]

Mas na medida em que essa dependência é considerada negativa e, portanto, desejável de ser superada, se faz necessário o aprofundamento de seu significado para a construção de uma estratégia de solução do problema.[13] Por dedução lógica, superar a dependência deveria

---

[12] *La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros países (los dependientes) sólo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positiva y/o negativamente sobre su desarrollo inmediato. De cualquier forma, la situación de dependencia conduce a una situación global de los países dependientes que los sitúa en retraso y bajo la explotación de los países dominantes.*

[13] Há um debate importante feito por autores marxistas como Ruy Mauro Marini (1973) e André Gunder Frank (1967), no qual também está inserida a análise de Theotônio dos Santos, sobre o caráter estrutural dessa condição de dependência e da inviabilidade de sua superação dentro dos marcos do capitalismo. Embora consideremos a análise nesse sentido fundamental para uma discussão política e econômica mais ampla sobre os rumos da sociedade, faremos aqui uma abordagem teórica estritamente focada nas condições necessárias para que um país específico, particularmente o Brasil, pudesse alterar o seu posicionamento econômico na estrutura internacional de divisão do trabalho, ainda nos moldes do sistema capitalista de produção. Trata-se, portanto, de identificar um corpo de características econômicas desejáveis e entender em que medida os constrangimentos externos e as decisões internas foram responsáveis pela aproximação e/ou distanciamento do país dessas condições, embora se reconheça que a possibilidade de construção desse cenário alternativo para o conjunto dos países dependentes, e nesse sentido a superação efetiva do problema, passe por uma discussão de fatores políticos e estratégicos mais amplos que escapa ao escopo deste trabalho.

ser associado a atingir a situação contrária, ou seja, de independência. Mas o que seria um país não subordinado do ponto de vista econômico? A interdependência é parte constitutiva fundamental do processo de produção voltado para o mercado. Há interdependência tanto entre setores produtivos internos a um país como entre países. Ou seja, as decisões de produção tomadas em um local afetam o outro, seu fornecedor ou consumidor, com desdobramentos sobre toda a cadeia. Nesse sentido, o caso puro de independência econômica na esfera internacional, com autonomia plena de decisões por parte de um país, só parece ser compatível com o conceito de uma economia autárquica, totalmente fechada, condição esta existente somente no âmbito teórico. O próprio Prebisch sinalizou, em seu texto inaugural da CEPAL, que a intenção do processo de industrialização latino americano não seria o isolamento econômico das nações.

> Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante a intensa formação de capitais. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, e sim em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1949: 7, tradução nossa)[14]

Assim, não sendo essa independência pura desejável do ponto de vista do desenvolvimento econômico, entende-se que a superação da condição de dependência é, na verdade, a construção de um sistema de maior autonomia, tal como aquele vivenciado pelos países dominantes, seguindo a definição de DOS SANTOS (1978), e não de isolamento em relação às decisões tomadas em outros níveis do sistema internacional. Trata-se, portanto, de um conceito muito mais impreciso, já que se faz necessário qualificar qual o tipo de autonomia possível e desejável para que se possa considerar uma economia como não dependente.

Embora o conceito de dependência tenha sido amplamente utilizado a partir dos anos 1960 no debate econômico brasileiro, entendemos não haver na literatura uma consolidação do que se entende como o patamar ideal de independência e que tipo de relações de interdependência não ferem em demasia a autonomia decisória de um país. Assim, utilizaremos alguns trabalhos de autores reconhecidamente fundamentais para a literatura

---

[14] *Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico*

econômica dos anos 1960 e 1970 para extrair de sua abordagem alguns aspectos da dependência. Os autores escolhidos foram Cardoso (1970 e 1979), Furtado (1968) e Tavares (1972). A ideia é sistematizar pontos que foram utilizados como explicação dos limites do modelo industrial de substituição de importações para daí formular uma interpretação possível do que seria o grau de autonomia desejável para a economia brasileira.

Nosso objetivo não é, obviamente, encerrar um debate tão complexo e de tamanha envergadura, mas tão somente delimitar um campo de avaliação consistente para a posterior comparação entre os constrangimentos internacionais existentes no século XX e sua situação já no século XXI, questão principal sobre a qual se debruça o presente trabalho.

Em síntese, a ação industrializante pós anos 1930 no Brasil, resultado de uma concepção que entendia que o desenvolvimento em um país dependia da existência da indústria internamente, apresentou limites de continuidade no início dos anos 1960. Essa desaceleração ensejou uma leva de explicações que tinham no fator da dependência um dos aspectos fundamentais da problemática da industrialização até então experimentada pelo país. Nosso próximo passo consistirá na avaliação dos principais aspectos dessa dependência, no intuito de identificar quais as possibilidades então levantadas para a superação dessa condição.

1.2.2. Características da dependência

1.2.2.1. A inexistência de uma classe dirigente do processo industrial

Uma das explicações teóricas acerca da crise da década de 1960 que ganhou maior destaque, seja no meio acadêmico, seja no meio político, foi a da então chamada *teoria da dependência*, que teve como um de seus marcos teóricos o artigo de Cardoso (1970). Nessa abordagem, fatores sociais, políticos e econômicos se combinavam para limitar o escopo decisório dos países então subdesenvolvidos, de modo que o estímulo industrial não seguia o curso esperado e observado anteriormente nas economias centrais. O caminho percorrido pelas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas era diferente não apenas por uma questão de estágio de implantação de um projeto de industrialização linear, mas de condições objetivas para a progressividade desse processo, e a chave dessa diferença estava na

impossibilidade de encontrar nos atores nacionais dos países da periferia, as condições necessárias ao salto rumo a um caminho de industrialização próprio.

> Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. (...) Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. (CARDOSO, 1970: 26)

A questão da dependência relacionada à incapacidade de autonomia decisória em favor de uma industrialização na periferia foi relacionada a diversos fatores. Segundo Cardoso (1970), ao se analisar de maneira integrada a organização econômica e social de uma economia subdesenvolvida, era possível perceber que a constituição dos grupos sociais e seus respectivos posicionamentos na cadeia produtiva eram profundamente distintos na periferia e nos países centrais. A característica relevante dessa diferenciação era que não se formara, na periferia, um grupo estruturalmente indutor do processo de industrialização. Dito de outra maneira, não se consolidara ali, como ocorrera nos países centrais, uma burguesia industrial.

A expectativa gerada a partir do processo histórico, era que o avanço da industrialização criaria, ele próprio, a burguesia industrial necessária à sua continuidade, ou seja, tratar-se-ia de um processo de retroalimentação entre os desdobramentos econômicos e sociais resultantes do processo industrial. Além da burguesia, também haveria a multiplicação de uma massa popular trabalhadora, interessada em ampliar seu acesso a bens e que estaria mais organizada para a ação coletiva em função dos modelos de organização do trabalho fabril, que aproximavam e unificavam seus interesses, ensejando a formação de sindicatos. Juntos, esses dois grupos formariam um coletivo dinâmico e robusto, capaz de impor medidas em prol da continuidade do processo de industrialização, o que na América Latina ficou conhecido como "aliança desenvolvimentista".

> O começo de um parque industrial levaria à formação de um setor empresarial dinâmico capaz de impor ao conjunto do processo político-econômico nacional, com base na já referida "aliança desenvolvimentista", um sistema de poder e uma orientação política-econômica (…) que corresponderia à assunção, na prática, de um papel equivalente àquele atribuído às burguesias nacionais dos países europeus do século XIX ou à

> burguesia industrial-financeira norte-americana na fase de acumulação e expansão inicial da economia dos EUA. (CARDOSO, 1979: 81)

Nesse sentido, esperava-se que o grupo empresarial industrial dos países periféricos assumisse para si a tarefa não apenas de realização de uma revolução agrária, tal como ocorrido nos países do centro, mas também de propagação de um ideal nacionalista capaz de resistir aos avanços do capital estrangeiro, desenhando um caminho próprio de fortalecimento e expansão da economia urbano-industrial.

Podemos focar no caso específico do Brasil para mostrar como a chamada *teoria da dependência* explicava o porquê dos pressupostos acima descritos não se materializarem no processo industrial efetivamente realizado. Embora houvesse elementos de discurso que fortaleciam a percepção de que existia um grupo imbuído das tarefas de consolidação da indústria nacional, uma aproximação maior das ações dos governos desenvolvimentistas mostrava justamente o contrário. Em primeiro lugar, não houve, por parte da maioria do empresariado nacional, qualquer iniciativa, e nem ao menos apoio, às tímidas tentativas de implementação de uma política agrária no país. Além disso, tampouco se observou um posicionamento crítico relevante com relação à presença e à condução do capital estrangeiro no setor industrial, que ampliou significativamente sua participação na economia nacional justamente no período do governo de Juscelino Kubitschek, considerado como o momento em que a política econômica do país teria sido dirigida pela chamada "aliança desenvolvimentista".

A explicação para a não incorporação dessa responsabilidade histórica pelo empresariado nacional poderia ser encontrada, segundo Cardoso, em suas origens sociais. O próprio empresariado fora oriundo da classe de capitalistas agricultores, que alcançaram grau significativo de acumulação a partir de sua atuação no mercado agrário-exportador; ou então de imigrantes urbanos que haviam prosperado no setor artesanal ou comercial e que lentamente alcançaram condições para se estabelecerem como pequenos industriais, avançando a partir daí. Nos dois casos, há certa confusão entre seus interesses da ótica do setor industrial e sua posição histórica vinculada à classe proprietária.

> A origem "agrária" recente ou as marcas "plebéias" evidentes da burguesia industrial não permitiriam que ela purgasse o pecado original de sua criação, transformando-se em classe reitora do processo histórico. Diante das opções concretas para o favorecimento de uma política desenvolvimentista - que implicariam (…) no fortalecimento do Estado e na aliança com as classes populares - a burguesia industrial vacilaria e optaria

> por uma política de retraimento. Temeria frente à maré montante do populismo a perda de controle da situação política. (CARDOSO, 1979: 83)

O exemplo histórico que confirmaria essa tese seria o posicionamento do empresariado frente ao governo João Goulart. Naquele momento, a tentativa de mobilizar as classes populares e avançar no sentido de uma reforma agrária teria ultrapassado o limite da aceitabilidade para esses grupos industriais formados na origem proprietária. As consequências para as quais esses fatos acabaram contribuindo são conhecidas: a política agrária não só não se efetivou como o próprio governo acabou sendo alvo de um golpe militar.

A essa explicação de origem, soma-se uma questão de dificuldade de alteração do perfil previamente estabelecido em função da dinâmica experimentada pelo empresariado nacional na periferia. Dadas as condições de instabilidade presentes no cenário econômico de uma economia ainda emergente, era comum que o empresariado atuasse em mais de uma atividade econômica, mantendo vínculos concretos tanto com o setor industrial quanto com o setor agrário. Além disso, dentro do próprio setor industrial, ele buscava certo grau de diversificação que o permitisse tolerar flutuações em áreas específicas. Assim, a falta de especialização do empresário em um setor industrial característico, reforçava a dificuldade de afirmação de uma consciência de classe particular por parte desse grupo social.

> Objetivamente, a diferenciação interna das organizações produtivas nacionais levaria à formação de grupos econômicos que incluem setores industriais, setores de serviços, setores financeiros e setores agrários, como um recurso adaptativo normal para o desenvolvimento capitalista num país que sofre os impactos de um processo de rápida "substituição de importações" (…) Os interesses da burguesia urbano-empresarial se interrelacionam funcionalmente, sem substituí-los, com os interesses da burguesia agrária e da burguesia mercantil e financeira. (CARDOSO, 1979: 88)

Tomadas essas características e analisando-as à luz do período histórico e da dinâmica internacional em que acontece a industrialização no Brasil, chega-se à conclusão de que o avanço da indústria amplia as dificuldades de formação da burguesia nacional ao invés de constituí-la tal como era esperado. Isso porque as instabilidades do processo de substituição de importações favorecem a associação não especializada do empresariado e deste com o capital estrangeiro, que atua cada vez mais num padrão oligopolista de grandes inversões. Nesse sentido, o espaço de consolidação de uma indústria gerida por um grupo de perfil eminentemente nacional, com vistas à transformação do espaço urbano e à consolidação do

Estado, se restringe na medida em que a indústria avança, frustrando as expectativas de que a aliança desenvolvimentista viesse a espelhar uma burguesia nacional aos moldes dos países centrais.

Nessa concepção, a dependência que impedia o desenvolvimento nos países periféricos poderia ser descrita como a ausência de uma burguesia nacional capaz de assumir o papel de maestro das medidas necessárias ao avanço do processo industrial. O horizonte portanto não seria o de constituição de uma economia fechada, mas sim de um processo de reprodução em que houvesse um grupo que personificasse os interesses nacionais, de modo a conduzir uma política de interação externa do país de forma mais independente. Por outro lado, considerando as razões descritas para a inexistência desse grupo, podemos igualmente concluir que a dita burguesia nacional somente seria formada se o processo de desenvolvimento nacional pudesse transcorrer de maneira mais equilibrada, permitindo maior especialização dos setores nacionais, o que favoreceria a associação no âmbito industrial e ajudaria a romper com os laços históricos no setor agrícola.

Assim, embora pareça-nos razoável considerar a necessidade de que os interesses econômicos possuam seu reflexo no âmbito da disputa política e da identidade institucional, a mesma só poderia existir se o próprio processo de industrialização fosse diferente daquele que ocorreu nos países periféricos. A falta de uma burguesia nacional, nesse sentido, assemelha-se mais a uma consequência do processo industrial problemático, porque retardatário e periférico, do que à sua causa. Sendo assim, pode ser incorporado a um conceito de economia dependente quando este é analisado de maneira estática, de modo a ajudar em sua classificação, mas não constitui, a nosso ver, o núcleo central desse conceito se o objetivo é utilizá-lo como explicação para os limites da industrialização.

Além disso, para uma análise mais ampla da dependência, que permita ao conceito um uso comparativo entre épocas e países, seria interessante ir mais a fundo com relação ao objeto específico da decisão que se esperaria de tal grupo de interesse, de modo a testar a concebida inviabilidade de que esse mesmo caminho fosse pautado a partir de atores externos. Afinal, seguindo a ótica ricardiana do comércio internacional, temos que os benefícios de uma decisão em prol da inovação tecnológica seriam sentidos para além daqueles propriamente envolvidos na tomada de decisão. Ou seja, a nacionalidade do tomador de decisões não restringiria o raio de ação dos beneficiários de suas ações. É preciso definir se há um aspecto restritivo relacionado à nacionalidade e em que circunstâncias essa restrição seria aplicada.

Em síntese, está claro que a lógica ricardiana ficou longe de se materializar para alguns países, entre eles o Brasil. Já vimos que entre as explicações encontradas para essa dificuldade de absorção dos benefícios do avanço tecnológico está a inexistência de indústria e, posteriormente, a fragilidade dos processos de industrialização que foram chamados de dependentes. Um dos problemas identificados nesse tipo de industrialização foi a ausência de um corpo local autônomo para a tomada de decisões quanto ao rumo da economia. Mas, como vimos, essa dificuldade de consolidação de uma burguesia nacional também foi interpretada como reflexo da vulnerabilidade do tipo de processo de implantação da indústria vivido nas economias periféricas. Para tentar identificar os aspectos da dependência que estão no cerne da constituição da industrialização problemática, veremos a seguir como outros autores, ainda no marco da CEPAL, avançaram no sentido de definir características da dependência na dinâmica de geração do processo industrial. Suas análises também irão contribuir para o aprofundamento do sentido objetivo das decisões necessárias para a constituição de uma economia nacional mais autônoma.

1.2.2.2. A fragilidade dos impulsos internos de demanda e inovação tecnológica

Um caminho para a análise da origem das limitações ao desenvolvimento presentes em um processo de industrialização dito dependente é avaliar como se dão em seu interior as condições estruturantes dos mecanismos de aumento da produtividade, já que é justamente por conta dessa variável que se justificou a primazia da indústria como condutora do desenvolvimento. Esse foi precisamente o caminho percorrido por Celso Furtado (1968).

Segundo o argumento do autor, o aumento da produtividade do trabalho pode resultar de três fatores distintos: do aumento da dotação de capital por trabalhador, da mudança no nível tecnológico e da mudança no perfil da demanda global. O primeiro dos três fatores, a acumulação, seria característico do modelo capitalista de produção, sendo indispensável para o desenvolvimento, já que representaria o estímulo econômico original e, ao mesmo tempo, o resultado objetivo do aumento da disponibilidade material. No entanto, aproximando-se da tradição marxista de análise dos problemas de acumulação,[15] Furtado observa que, apesar

[15] É sabido que Furtado não se afirmava como um autor marxista. No entanto, o uso do termo acumulação e sua menção como possível freio ao desenvolvimento capitalista o aproxima, nesse trecho da análise, dos autores marxistas que discutem o problema da acumulação e a tendência de queda da taxa de lucro.

dessa centralidade na concepção do modelo de produção, a acumulação não desempenharia o papel principal de impulsor do aumento da produtividade do trabalho.

> A acumulação de capital acompanha todas as formas de desenvolvimento e se pode dizer que ela é condição necessária ao desenvolvimento. Contudo, não é ela em si um fator primário responsável pelo desenvolvimento. A acumulação constitui mais um limite às possibilidades de desenvolvimento, se bem que na prática somente excepcionalmente esse limite se comporte como freio efetivo do desenvolvimento. (…) Ela teria um alcance limitado se não estivesse ligada a um dos outros dois fatores responsáveis pelo aumento da produtividade. (FURTADO, 1968: 20)

Assim, a vinculação da acumulação de capital à inovação tecnológica e à mudança no perfil da demanda global seriam as chaves para a compreensão das possibilidades e restrições existentes ao longo do processo de industrialização. Ou seja, a ocorrência de um aumento do capital por trabalhador que não viesse acompanhada por transformações no nível da demanda ou da tecnologia, poderia representar um freio ao desenvolvimento. Assim, vale um olhar mais detalhado sobre os vínculos existentes entre os processos elencados como geradores do aumento de produtividade. Furtado apresenta alguns encadeamentos possíveis entre esses processos.

Nos países centrais, em que se assistiu ao início da revolução industrial, haveria um ciclo de retroalimentação do aumento de produtividade, cujo ponto de partida seria a existência de algum tipo de inovação tecnológica. Segundo esse argumento, ao materializar-se, o avanço tecnológico permitia o aumento da dotação de capital por trabalhador, o que, por sua vez, gerava efeitos sobre a renda total e, consequentemente, sobre o perfil da demanda global, que crescia e absorvia um volume maior de produção, ensejando uma nova onda de aumento de produtividade.

Nos países de industrialização dependente, esse ciclo seguiria o caminho exatamente inverso. O aumento de produtividade seria resultante, inicialmente, de uma mudança no perfil da demanda global, fruto dos choques externos vividos durante a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929, que teria direcionado renda aos produtos industriais de origem nacional. Iniciado o processo, haveria então um acúmulo de capital por trabalhador e, com ele, a incorporação de tecnologias mais avançadas, especialmente sob a forma de equipamentos importados, que viriam a compor uma nova onda de investimento e, consequentemente, de aumento da produtividade.

Para Furtado, a condição de dependência do processo de industrialização na periferia seria caracterizada precisamente por essa limitação quanto à origem do impulso gerador do aumento de produtividade.

> Em síntese, o que caracteriza uma economia dependente é que nela o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por modificações estruturais, que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento. (FURTADO, 1968: 23)

Assim, a economia dependente teria diante de si um dilema estrutural para o seu desenvolvimento. Uma vez que o processo industrial tivera início à margem dos estímulos à inovação, o aumento de produtividade seguiria dependente do crescimento ou redirecionamento da demanda global vindos de fora, a menos que o país fosse capaz de criar uma dinâmica interna favorável à superação dos limites da acumulação, seja pelo lado da demanda interna seja por meio do avanço tecnológico. Em outras palavras, tendo sido originalmente derivado de uma fonte externa, o desenvolvimento na economia dependente teria que ser capaz de transformar a organização interna de modo a inverter o sentido do ciclo ou ao menos internalizar a capacidade de expansão pela via da ampliação da demanda.

Nesse aspecto, o autor destaca alguns fatores que dificultavam a criação dessa dinâmica positiva interna para o caso brasileiro. Para melhor compreendê-los, devemos antes voltar aos mecanismos de disseminação do aumento de produtividade tal como estes de fato se realizavam nos países centrais.

Com a evolução do capitalismo no século XX para um sistema fundamentalmente oligopolista, o mecanismo esperado de transferência dos benefícios da inovação tecnológica para o conjunto da economia por meio da redução de preços, tal como preconizado pela teoria ricardiana, não era mais válido. No entanto, ainda era possível observar outra forma de disseminação dos ganhos de inovação, que se daria a partir da expansão da renda monetária. Os setores em que ocorria um aumento de produtividade transferiam parte dos ganhos obtidos aos salários de seus trabalhadores. Em situação de escassez de mão de obra, esse aumento localizado gerava uma pressão sobre os demais setores, que não haviam se beneficiado da inovação tecnológica ocorrida. Esse processo estimularia uma reorganização do mercado, alterando preços relativos, substituindo certas classes e categorias de produtos e, em última análise, incentivando uma nova onda de inovações tecnológicas. Assim, a essência do argumento é que, ainda que em uma lógica de mercado oligopolista, os preços dos produtos

não se reduzam em função de um avanço tecnológico, o poder de compra da massa assalariada tende a acompanhar o crescimento da produtividade por meio do aumento nominal dos salários, mantendo a capacidade do sistema de irradiar os ganhos obtidos em um setor isolado.

Figura 1.2 - Mecanismo de transmissão dos benefícios do aumento de produtividade nos países centrais

A figura 1.2 mostra como poderíamos sistematizar de maneira reduzida o argumento,[16] O efeito inicial de expansão da oferta via inovação tecnológica resultaria em um aumento do salário real por meio da expansão nominal da demanda no mercado de trabalho. Os maiores salários pressionariam a demanda de outros setores, provocando aumentos de preços. Como a expansão da oferta nesses outros setores só poderia ocorrer a partir do acirramento da concorrência, dada a inelasticidade da oferta de trabalho, esse movimento criaria estímulos a que outros setores, representados na figura como Setor 2, também buscassem alternativas de inovação tecnológica, de modo a aproveitar o espaço aberto de expansão da produção e dos ganhos. Assim, cria-se um ciclo positivo em que a inovação estimula mais inovação, mesmo em condições de mercado com rigidez de preços.

Ocorre que o princípio fundamental para a validade desse raciocínio é a existência de escassez de mão de obra, precisamente a condição ausente nas economias periféricas como a do Brasil que, ao contrário, conviviam com uma situação de abundância do fator trabalho. Essa diferença inicial de dotação de fatores seria responsável por uma cadeia de acontecimentos em sentido oposto ao anteriormente descrito.

[16] A representação esquemática aqui apresentada é uma tentativa de elucidar os principiais pontos de raciocínio do autor, mas não está presente em sua obra com esse formato, de modo que quaisquer imprecisões são de nossa inteira responsabilidade.

> Existe no sistema econômico deste país uma deformação estrutural que se traduz no perfil da demanda global. Essa deformação é responsável pela lenta penetração do progresso tecnológico em nossa economia e pela escassa difusão dos frutos dos aumentos de produtividade. (FURTADO, 1968:15)

Se nas economias centrais a expansão da produção e da ocupação implicava necessariamente aumento de salários, com consequente expansão do poder de compra e novo estímulo à inovação, seja pelo lado da oferta, que precisava crescer convivendo com a situação de escassez de trabalho, seja pelo lado da demanda, que acompanhava o crescimento da renda geral justamente porque se distribuía na sociedade e se realizava em maior consumo, na periferia a produção se expandia sem pressão sobre o nível salarial, e portanto sem todos os desdobramentos daí decorrentes. Sem um crescimento do poder de compra interno compatível com o crescimento da produção, os ganhos esperados com a nova acumulação de capital só não seriam frustrados se houvesse uma demanda preexistente, como foi o caso nos períodos de estrangulamento externo.

Como se pode observar no esquema reproduzido na figura 1.3, o processo na lógica de uma economia periférica se inicia, portanto, pelo aumento da demanda em um setor diretamente afetado pelos choques externos, aqui chamado de Setor 1. O estímulo produtivo daí resultante é oriundo de um processo pelo lado da demanda, e não por uma inovação tecnológica com efeitos sobre a oferta setorial. O impacto diverso no mercado de trabalho fica claro pelo perfil da oferta, que nesse caso é elástica. Tem-se, assim, que o aumento da produção no Setor 1 provoca aumento do nível de emprego, mas não dos salários. Sem pressão pelo lado dos salários e sem restrições do ponto de vista da oferta de trabalho, a pressão de demanda exercida sobre o Setor 2 pode ser respondida independentemente da inovação tecnológica. Assim, há crescimento da produção na medida em que o deslocamento da demanda para o Setor 1 se mantém, mas não são criados mecanismos próprios de incentivo à inovação ou de geração própria de demanda. Por outro lado, os ganhos extras de capital obtidos a partir dos maiores preços se acumulam sem necessariamente ser revertidos a novos investimentos, já que as condições de manutenção dessa demanda expandida são instáveis.

De maneira ainda mais perversa, na medida em que o processo avançava da indústria leve para a pesada, o aumento salarial necessário para expandir a massa interna de demanda e compensar a maior densidade de capital por pessoa se expandia, mostrando-se ainda mais impraticável sustentar a dinâmica de crescimento a partir do estímulo interno. Por esse

mecanismo, o autor concluía que ao invés de fortalecer um efeito multiplicador na economia por meio de ampliação do poder de compra e do consumo, a industrialização substitutiva no Brasil ensejava um processo de concentração de renda, no qual o fluxo de salários crescia menos do que o produto no setor industrial.

Figura 1.3 - Mecanismo de transmissão dos benefícios do aumento de produtividade nos países periféricos

Para apoiar sua explicação, Furtado citou ainda outras duas deformações da economia brasileira que viriam reforçar os efeitos acima descritos. A primeira seria a estrutura agrária nacional, altamente concentrada, com baixa incorporação de capital à produção e grande desperdício de mão de obra, que resultava num imenso banco de trabalho barato e de baixa produtividade, reforçando as condições problemáticas do mercado de trabalho.

Já a segunda deformação seria a ação das grandes empresas no país que, segundo ele, atuariam com garantias de direitos públicos, praticando preços administrados e tomando decisões autonomamente em setores quase sempre estratégicos.

> (A grande empresa) exerce funções de direito público sob a cobertura da entidade privada. (...) O autofinanciamento que permite às empresas, após haver remunerado o capital, acumular os recursos que necessitam para financiar a expansão que planejam, constitui uma das manifestações desse poder. Com efeito, essa forma de apropriação da poupança coletiva muitas vezes não se diferencia claramente de uma arrecadação de impostos. (FURTADO, 1968: 16)

Assim, a tendência à concentração de renda que se mostrou inerente ao processo de industrialização dependente era reforçada pela estrutura agrária existente no país e pelo modelo de ação da grande empresa privada que se instalava e dificultava a disseminação dos

benefícios dos ganhos de produtividade por meio da redução de preços. Essa tendência à concentração de renda teria, na visão de Furtado, duas consequências importantes para a economia nacional.

Em primeiro lugar, como o setor moderno no qual a renda tenderia a crescer era controlado fundamentalmente por firmas estrangeiras, o envio de lucros ao exterior inerente ao processo de industrialização levaria, e de fato levou, a um problema estrutural no balanço de pagamentos. O segundo fator relevante é que a concentração da renda engendra um processo de também concentração do impulso dinâmico da economia. Ficando o crescimento da renda circunscrito às classes mais altas, haveria um estímulo à diversificação de um tipo de consumo específico, restrito a essa realidade, como era o caso da diferenciação de bens de consumo duráveis. A resposta a esse tipo de estímulo produtivo só poderia ocorrer mediante expansão de investimentos para aquisição de tecnologias mais avançadas existentes no exterior, o que pressionaria a demanda por divisas no país. Por outro lado, nessa situação, a demanda por alimentos se manteria praticamente inalterada, bem como a ocupação de mão de obra. Ou seja, os fatores abundantes, terra e trabalho, continuariam a ser subutilizados enquanto o fator escasso, capital, seria o único com estímulo à expansão.

Furtado queria demonstrar com esse resultado que o perfil da demanda global existente no Brasil não permitia a distribuição dos benefícios da inovação pelo conjunto da sociedade e, mais do que isso, atrofiava a possibilidade de geração de um pólo dinâmico interno que estimulasse a continuidade de um ciclo de inovações. Em seu trabalho, ele argumenta que uma ação intencional e planejada que direcionasse o crescimento da demanda para o consumo de outras classes poderia dar início ao ciclo positivo de utilização dos recursos disponíveis e dinamização dos impulsos de inovação na economia nacional.

> O objetivo, neste caso, seria passar a esponja numa parte do poder de compra de uma minoria, liberando uma quantidade significativa de fatores escassos: capital, mão de obra especializada, capacidade para importar. (FURTADO, 1968: 55)

O estímulo ao consumo das classes que não estão no topo da pirâmide daria fôlego aos investimentos em indústrias cujo viés seria a produção em massa e não a contínua diferenciação, de modo a permitir o avanço de tecnologias com maior capacidade de absorção de mão de obra. Esse processo geraria um efeito multiplicador com nova ampliação do poder de compra desse grupo de trabalhadores e mais estímulos a um determinado tipo de indústria,

estabelecendo um circuito de produção com tendência à ampliação do uso do fator abundante em detrimento do uso do fator escasso. Ou seja, se o problema fundamental do processo era o excesso de mão de obra e as dificuldades de assimilação desse recurso pelo simples desenvolvimento, seria necessária uma ação que estimulasse a expansão do uso do fator trabalho de modo a permitir a virada do ciclo econômico em favor da desconcentração da renda e aumento da produtividade a partir de estímulos internos.

A menção à necessidade de uma escolha política para o direcionamento do perfil da demanda global desejado nos remete ao conceito de dependência trabalhado na subseção anterior. Conforme descrito, uma das concepções de dependência seria justamente a inexistência de um grupo de interesse capaz de assumir as diretrizes do processo de industrialização nacional e conduzir escolhas de política macroeconômica tais como as apontadas por Furtado. Nesse sentido, seria possível reduzir o argumento aqui discutido de modo a concluir que, sem um grupo de interesse nacional, não haveria possibilidade de se inverter o sentido das tendências apontadas no argumento furtadiano.

De fato, o papel das elites é recorrente na obra de Furtado, no sentido das mesmas não assumirem para si o destino de formadoras de uma nação e reforçarem continuamente um padrão de consumo voltado para fora.

> No nosso caso, independentemente de serem mais ou menos "protestantes" em termos de consumo, o que de fato importa é que as elites locais estavam mais preocupadas com sua própria condição de inferioridade, que bovarianamente remediavam, trazendo do exterior mimos de toda sorte, do que com a situação efetiva da civilização que construíam por aqui, conforto de que desfrutavam graças às condições objetivas que lhes proporcionava nossa economia colonial, tal como descoberto pelo próprio Furtado (PAULANI, 2001: 146)

Esse comportamento das elites corrobora o aspecto de dependência identificado no item anterior. No entanto, nos parece possível expandir um pouco mais os limites de uso do conceito de dependência tal como apresentado acima. Isso porque na análise de Furtado:

> O "projeto" nacionalista que chegou a ter vida no país entre as décadas de 1930 e meados da de 1980 não foi um "projeto" das nossas elites, senão um constrangimento objetivo ditado de fora, para o qual elas foram empurradas. (PAULANI, 2001: 155)

Assim, entendemos que o fator primordial da dependência na lógica de Furtado é menos o problema da identidade social necessária aos caminhos econômicos por ele propostos, embora esse fator seja relevante no contexto do argumento, e mais as condições objetivas fundamentais para o estímulo ao processo de expansão da produtividade. A dependência se caracterizaria pela ausência de fatores dinâmicos internos que permitam a continuidade do desenvolvimento. De maneira mais específica, uma economia dependente, nesse abordagem, só alcança algum nível de inovação tecnológica em função de alterações no perfil da demanda provocadas por fatores externos, daí um primeiro fator de falta de autonomia. Além disso, ela é incapaz de disseminar e dar continuidade aos benefícios adquiridos com esse passo inicial porque sua estrutura produtiva de grande abundância do fator trabalho acaba favorecendo um processo de concentração de renda o que, por sua vez, atrofia a continuidade do desenvolvimento por duas razões: i. impede a constituição de uma demanda interna dinâmica em favor de bens de consumo de massa; e ii. reduz os meios disponíveis para seguir no processo de inovação por conta própria, dados os constrangimentos externos relacionados à aquisição de capital.

Como exercício teórico, podemos entender deste conceito que uma economia seria independente na medida em que o fato gerador de seu processo de desenvolvimento tivesse origem em uma escolha nacional, fosse ela uma inovação tecnológica ou uma alteração no perfil da demanda global, e, uma vez iniciado um ciclo positivo, ele fosse capaz de se manter sem constrangimentos externos, ao menos até que os fatores nacionais tivessem sido absorvidos em níveis satisfatórios, o que poderia ser avaliado por meio do grau de concentração da renda, da disseminação da incorporação tecnológica entre os diferentes setores, e da relação entre produtividade e crescimento do poder de compra global que, como vimos, deveriam caminhar *pari passu*, de modo a distribuir continuamente os ganhos obtidos de um setor a outro. Ou seja, a economia independente seria capaz de criar ela própria o impulso gerador do processo de desenvolvimento, considerando as condições externas mas não determinada por elas, e fazer com que os impactos desse processo em sua estrutura socioeconômica fossem tais que permitissem a continuidade desse estímulo ainda em nível nacional.

Vale ressaltar que, embora essa definição avance no sentido de delimitar um pouco mais o campo de ação sobre o qual poderia incidir a autonomia econômica almejada e explicar alguns mecanismos formadores do modelo industrial problemático implementado na periferia, ela não deixa claro o possível papel e/ou as necessárias restrições do capital internacional

nesse processo, seja ele entendido como forma de financiamento, seja como unidade produtora por meio das empresas internacionais. Esse é um ponto relevante da presente exposição e que ainda foi pouco discutido até aqui.

Como mencionado anteriormente, entende-se que a superação da dependência não foi vista como um processo de busca pelo desenvolvimento autárquico. Assim, é reconhecida a continuidade do relacionamento com o exterior. No raciocínio de Furtado aqui desenvolvido, ele menciona o caráter problemático da existência de empresas estrangeiras como motores do desenvolvimento nos setores modernos da economia, já que seriam responsáveis pelo estrangulamento estrutural das contas externas. Também comenta a dificuldade de estimular setores cujo avanço dependeria da importação de tecnologia externa e, para isso, de mobilização de divisas.

Esse aspecto mais concreto da diferenciação entre independência e possível interdependência no plano internacional será discutido a partir da próxima subseção, de modo a concluir a delimitação do conceito de dependência que se pretende utilizar ao longo deste trabalho.

1.2.2.3. Os limites para a atração de divisas na hierarquia econômica internacional

Ao se falar em problema de dependência externa, é bastante intuitivo estabelecer uma relação com os limites de acesso a recursos. Na abordagem de Furtado, que acabamos de descrever, essa questão se apresenta quando o autor trata dos problema relacionados à remessa de divisas por parte de filiais de grandes empresas estrangeiras instaladas no país e nos vários momentos em que a questão de importação de capital se impõe como necessidade - e por vezes alternativa única - para a realização de um salto tecnológico.

Esse tipo de abordagem foi amplamente discutido na literatura econômica ao longo do século XX na América Latina. Um dos olhares que marcou esse debate durante a crise de desaceleração dos anos 1960 foi elaborado por Tavares (1972). A autora apresenta muitos pontos de convergência com a análise desenvolvida por Furtado, em particular quanto à definição de economia dependente como aquela em que o estímulo ao crescimento depende das decisões econômicas externas. No entanto, há certa diferenciação quanto à ênfase em alguns fatores que explicam a atrofia da economia nessa condição, tendo o trabalho de

Tavares apresentado de maneira mais sistematizada os problemas relacionados às dificuldades com as contas externas do país.[17]

Ela apresenta duas formas distintas de estrangulamento externo, uma absoluta e outra relativa. A análise é feita inicialmente pelo lado da captação de divisas, que é percebido exclusivamente a partir do perfil das exportações. Nesse sentido, a restrição absoluta de acesso a divisas seria resultado dos processos súbitos de contração do comércio, tais como as duas guerras mundiais e a crise dos anos 1930. Já o segundo tipo de restrição seria consequência da tendência de longo prazo das exportações de produtos primários, que, como vimos na apresentação do argumento original da CEPAL em prol da indústria, apresentam uma elasticidade renda inferior à dos produtos industrializados e uma tendência à redução de seus preços relativos em função das diferenças de estruturas produtivas nos setores agrícolas e industriais. Essa mesma lógica é retomada no argumento de Tavares.

A contribuição da autora que nos interessa mais neste momento vem pelo lado da demanda por divisas. Isso porque as restrições absolutas e relativas estimularam o processo de industrialização por substituição de importações, o que poderia dar a entender que teria início uma processo de redução paulatina do *quantum* a ser importado. Se assim o fosse, a estratégia de resolução do problema do estrangulamento já estaria traçada. Tavares mostra, no entanto, que a lógica da industrialização adotada caminha no sentido exatamente oposto, de modo a aprofundar e não a solucionar o problema de restrição de acesso a divisas. Isso porque embora haja redução de importação de alguns bens em função da industrialização substitutiva, por outro lado há o aumento da demanda por outros bens, fundamentalmente bens intermediários. Nesse sentido, o correto seria falar de uma alteração da pauta de importações mais do que uma substituição de importações propriamente dita, já que há uma mudança no perfil da pauta mais do que uma diminuição efetiva da mesma. Essa diferenciação é importante porque, para a autora, o fator fundamental a ser percebido é que, no novo contexto, embora houvesse menor importação de bens de consumo finais, haveria um contínuo enrijecimento da pauta de importações, fato que seria responsável pelo aprofundamento do estrangulamento externo.[18]

---

[17] Tanto a obra de Tavares quanto a de Furtado são muito amplas e a inserção no debate político igualmente bastante ativa, de modo que é difícil qualquer afirmação comparativa entre os autores que não deixe margem a algum questionamento passível de contra-exemplo. Nossa intenção não é a análise comparativa das posições particulares dos atores. Estamos utilizando alguns de seus trabalhos específicos como apoio para a extração de um conceito de dependência, em relação ao qual não lhes imputaremos qualquer responsabilidade além daquela extraída do texto em questão.

[18] Argumentos como estes acabaram por estimular o aprofundamento do processo substitutivo de importações ao longo da década de 1970, focando justamente na estratégia de suprir os buracos da cadeia produtiva deixados

O raciocínio é conhecido. Nos processos de industrialização puxados por algum tipo de constrangimento externo com redirecionamento da demanda para o mercado nacional, os setores onde se iniciou a substituição de importações foram, em geral, aqueles de menor complexidade e intensidade de capital. A expansão dessa produção tendeu a provocar um efeito positivo no crescimento da renda, expandindo o mercado interno e, com ele, a necessidade de novos investimentos para o aumento da produção. Tal expansão estimulou uma nova onda de substituição de importações, agora em setores mais complexos e de maior intensidade de capital exigindo, portanto, maior mobilização de recursos e pressionando novamente a demanda por divisas. Daí as dificuldades observadas na década de 60 para a continuidade do crescimento e do ciclo de substituição.

> Teoricamente, o processo poderia continuar mediante uma seleção rigorosa do uso de divisas, até um ponto na divisão do trabalho com o exterior que correspondesse ao aproveitamento máximo dos recursos internos existentes. Na realidade, porém, à medida que o processo avança através de sucessivas respostas à "barreira externa", vai-se tornando cada vez mais difícil e mais custoso prosseguir, não só por razões de ordem interna (dimensões do mercado, tecnologia, etc) como porque, dadas as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações tende a tornar-se extremamente rígida, antes que processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva. (TAVARES, 1972: 43)

Em outras palavras, como o início do processo de industrialização se dá a partir de uma necessidade de suprir a demanda interna por bens de consumo, a composição da pauta das importações remanescentes acaba sendo majoritariamente de bens intermediários, necessários à manutenção da produção. Nesse contexto, há pouca margem para deslocamento de divisas para o uso em expansão do parque industrial em uma nova fase de substituição, em especial se esta for de um nível de complexidade superior. Mesmo com uma "seleção rigorosa do uso de divisas", torna-se difícil expandir a capacidade produtiva sem reduzir a produção corrente, o que seria um desestímulo ao próprio processo de expansão pretendido.

Para Tavares, uma das soluções possíveis seria a antecipação, via planejamento, das necessidades de importação futura desde o início do processo de substituição. Em uma analogia que ficou muito conhecida e que é suficientemente clara, ela propõe que seja

---

pela onda de industrialização anterior. A esse respeito, ver Castro (1985). Os desdobramentos dessa estratégia do ponto de vista da superação da dependência se inserem nos termos da discussão mais geral que é feita daqui até o final deste capítulo.

construído "um edifício em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período" (TAVARES, 1972: 44). A autora observa que essa abordagem foi em parte executada no caso brasileiro, o que permitiu ao país avançar mais significativamente que outras nações na composição de seu parque industrial.

> (…) os problemas que surgiram no passado pelo lado da maior ou menor rigidez da estrutura de importações não foram insuperáveis. Muito ao contrário, esta conseguiu manter a flexibilidade suficiente para guardar uma margem, de cerca de 30% das importações totais, disponível para os bens de capital. É certo que a própria manutenção da capacidade efetiva para importar (…) se deu à custa de um crescente endividamento externo e aquela margem de importações destinadas ao processo de investimentos só foi possível obtê-la graças a uma política cambial discriminatória e à entrada considerável de capital estrangeiro. (TAVARES, 1972: 90)

Assim, as restrições externas inerentes ao modelo de substituição de importações, embora crescentes, poderiam ser contornadas por meio de intervenção governamental, como no caso da política cambial, e por meio da entrada pontual de divisas, que não viriam por meio das exportações, mas pelo lado do investimento externo. Com essa observação podemos voltar agora à nossa análise quanto ao conceito de dependência.

Do ponto de vista das relações externas, tal como apresentadas aqui, a dependência aparece em função da incapacidade da produção interna de fazer vezes à necessidade de importação para a continuidade do crescimento da produção. Isso porque há uma diferença estrutural entre a capacidade de gerar divisas a partir das exportações e as necessidades crescentes de divisas, em especial para garantir o avanço do processo de substituição de importações para setores de maior complexidade, como aqueles produtores de bens de produção. Vale ressaltar que a industrialização por substituição de importações é, em si, um acontecimento que não vem acompanhado de uma transformação na divisão internacional do trabalho. Durante todo o processo, não há uma análise mais aprofundada com relação às mudanças no perfil da demanda externa e uma possível adaptação da vocação nacional. Tampouco se observam grandes estímulos à diversificação de setores voltados à exportação, ou estes são colocados em um segundo plano em relação à política central de substituição de importações. Sendo assim, dada uma insuficiência previamente reconhecida do potencial de crescimento das receitas de exportação, não alterada pelo processo de industrialização, a continuidade do desenvolvimento passa a depender da entrada de capitais autônomos.

Há mecanismos internos de escolha macroeconômica para a atração desses capitais. Nesse sentido, o fato de serem imprescindíveis não necessariamente configura uma situação de dependência. No entanto, é preciso deixar claro que, no cenário em questão, esses mecanismos teriam que levar em consideração o espaço existente entre a necessidade das divisas e a capacidade para retorná-las. Considerando que o problema principal é justamente a falta de recursos externos, seria necessário dispor de uma carência para a remuneração desse capital que fosse suficientemente longa para garantir a finalização de um período de grandes investimentos e a liberação de espaço na pauta de importações para o direcionamento das divisas ao pagamento desse capital.

É nesse ponto que entra a questão da hierarquia internacional de maneira mais ampla. Embora a lógica do capital seja a busca pelo lucro, não é possível dizer que todas as nações estejam em posição de igualdade com relação à capacidade de definição do nível de remuneração necessária para que o lucro desejado seja contemplado. Existem diversos fatores de natureza especulativa envolvidos no processo e, o que é ainda mais importante, de hierarquia monetária internacional. Quando falamos em atração de divisas externas, embora a generalidade do termo possa fazer crer que estamos nos referindo a um objeto supranacional de aceitação global, é sabido que se trata de uma moeda em particular produzida em um país específico. Ao menos a partir do acordo de Bretton Woods, os recursos externos necessários ao desenvolvimento passaram a ser obrigatoriamente cotados em dólar. Assim, existe uma trama de relações internacionais que condicionam a real capacidade de atração dos chamados capitais autônomos.

> O sistema econômico internacional que surgiu sob a hegemonia norte-americana é essencialmente distinto daquele que se formara no século dezenove sob a preeminência britânica. Neste último caso, tratava-se basicamente, de um sistema de divisão internacional do trabalho, o qual exigiu a abertura crescente da economia inglesa. (…) À diferença da antiga economia internacional, baseada em um mercado internacional de produtos, a nova começou a definir-se como um sistema de decisões de âmbito multinacional, cuja coerência deriva de critérios valorativos estabelecidos a partir da realidade interna da economia norte-americana. Esta última, ao conservar uma margem grande de autonomia, vis-à-vis do resto do mundo, estaria em condições privilegiadas para exercer o papel de centro estabilizador e orientador da economia mundial. (FURTADO, 1968: 91)

Nesse contexto, faz-se necessário ampliar o conceito de dependência considerando essa realidade objetiva. Como dissemos, do ponto de vista externo, a dependência seria a limitação do acesso às divisas necessárias à continuidade do crescimento. Fazendo o exercício da

análise de seu contrário, poderíamos inferir que o país atingiria um grau de autonomia externa satisfatória se fosse capaz de completar um ciclo de efetiva substituição de importações, de modo a construir uma pauta em que as importações crescessem em equilíbrio ao perfil das exportações. Dito de outra maneira, a superação da dependência seria precisamente o caso em que o país atingiria níveis de capacidade produtiva equivalentes aos países da fronteira, passando a compor o mundo desenvolvido. O pressuposto por trás dessa conclusão seria que, ao atingir esse grau de desenvolvimento, as relações externas não mais seriam um entrave ao crescimento, apenas uma relação de interdependência entre iguais.

Ainda que possamos sustentar que a restrição de acesso a divisas seja uma característica fundamental da dependência, pressupor que o cenário de autonomia seria o alcance de um patamar de relações entre iguais é ignorar todos os fatores geopolíticos que circunscrevem a economia internacional, inclusive no que diz respeito às relações entre países desenvolvidos.

Assim, é possível definir a condição de dependência como a existência de restrições na capacidade para importar os itens necessários à continuidade do crescimento de um país. No entanto, ao avançar para a análise da possibilidade de captação de recursos não por meio das exportações, estas sim explicadas pelo perfil produtivo do país, mas por atração de capital autônomo, passa então a ser necessária a consideração de um panorama mais amplo de questões, em particular aquelas relacionadas à hierarquia monetária e financeira internacional. Este é precisamente o centro do debate sobre o qual versarão os próximos capítulos deste trabalho.

1.3. Adeus ao futuro: desenvolvimento e dependência na passagem do século

No apagar das luzes do século XX, o Brasil, país do futuro desde 1941, começava a trilhar um caminho muito diferente daquele que percorrera de maneira tão obstinada nas décadas anteriores. Como dissemos, entre 1930 e 1980, um certo consenso associou o desenvolvimento no país à necessidade de industrialização. Havia uma cadeia de relações na qual a industrialização era, por seu lado, criadora e criatura do progresso técnico, sendo este o fator chave para a expansão da produtividade e, com ela, do bem estar social das nações. Assim, constrangimentos externos e políticas desenvolvimentistas avançaram no sentido de consolidar um parque industrial em nível nacional a partir do modelo de substituição de importações.

Na década de 1960, no entanto, a desaceleração econômica chamou a atenção para os possíveis problemas estruturais do modelo. No plano teórico, surgiram diversos trabalhos que buscavam demonstrar que o processo de industrialização por substituição de importações era em si problemático, criando deformações significativas na economia brasileira, tais como a deterioração dos termos de troca, o desequilíbrio externo, o desemprego e a inflação. Uma das explicações para esse caráter problemático era que a industrialização levada a cabo no país fora uma industrialização dependente.

Buscando aprofundar o conceito de dependência, utilizamos a interpretação de três autores que enfatizaram, nos textos escolhidos, aspectos distintos porém complementares do termo.

Em primeiro lugar, o processo de industrialização levado a cabo seria dependente porque não teria um grupo de interesse que se consolidara internamente capaz de assumir decisões e dar o rumo necessário à economia do país. As dificuldades de constituição de um grupo eram, elas próprias, resultantes do modelo de industrialização vulnerável e instável.

Em segundo lugar, vimos que a industrialização dita dependente tivera início a partir de um constrangimento externo que redirecionou a demanda para setores internos, sem vínculo original com processos de inovação tecnológica. Esse fato, somado às condições estruturais de disponibilidade de fatores na economia nacional, em especial a abundância de trabalho, ensejou um tipo de industrialização concentradora de renda que, por sua vez, dificultava a criação de mecanismos internos de estímulo dinâmico ao aumento da produtividade, fosse ele puxado pelo aumento da demanda ou pela mudança tecnológica.

Por fim, identificamos um aspecto fundamental da dependência na incapacidade para importar os itens necessários ao crescimento em função da indisponibilidade de divisas, limitadas do lado das exportações em função da especialização em produtos primários, e instáveis do ponto de vista da entrada de capitais autônomos dada a própria natureza dos mesmos.

Assim, tendo percorrido alguns pontos do debate teórico formulado naquele período, podemos agora delimitar uma definição do tipo de estrutura econômica esperada daquele então *Brasil do futuro*. Podemos dizer que se esperava a construção de um país industrializado, com níveis tecnológicos compatíveis com a fronteira tecnológica mundial, e autônomo em sua condução econômica. Por autonomia, era possível entender: i. um país com uma classe dirigente pró-indústria claramente identificada; ii. uma capacidade de estimular de

maneira independente saltos de crescimento, utilizando os fatores disponíveis de forma eficiente, não concentrando renda e estimulando a inovação tecnológica; e iii. uma pauta de importações compatível com a capacidade de atração de divisas do país.

Mas essas expectativas parecem ter se desvanecido entre as décadas de 80 e 90 do século passado. A industrialização deixou de ser a pauta central das políticas de desenvolvimento, a questão da dependência ganhou uma roupagem mais fortemente vinculada ao advento da dívida externa, em lugar da análise da estrutura produtiva nacional, e as perspectivas quanto à vocação econômica do país parecem ter ficado mais turvas e menos consensuais. Haveria uma mudança substancial na concepção de desenvolvimento? Teriam as condições de dependência se alterado de maneira tão substancial a ponto de invalidar todo o processo anterior?

Para responder a essas perguntas e tentar traçar um paralelo entre as condições de desenvolvimento e dependência no Brasil antes e agora no século XXI, precisamos primeiro entender as mudanças ocorridas no cenário internacional e na estrutura do capitalismo mundial. Tais mudanças impuseram limitações à continuidade do crescimento econômico em nível global, com efeitos significativos sobre a organização do processo produtivo. Teriam as condições econômicas do século XXI imposto limites estruturais ao desenvolvimento e à autonomia do Brasil? Seria esse o Adeus ao nunca alcançado País do Futuro?

Com o intuito de avançar nesse debate, dedicaremos o próximo capítulo deste trabalho à compreensão das principais mudanças ocorridas no âmbito da organização do capitalismo mundial e na própria concepção de desenvolvimento, dando ênfase aos impactos do novo modelo sobre a centralidade da indústria.

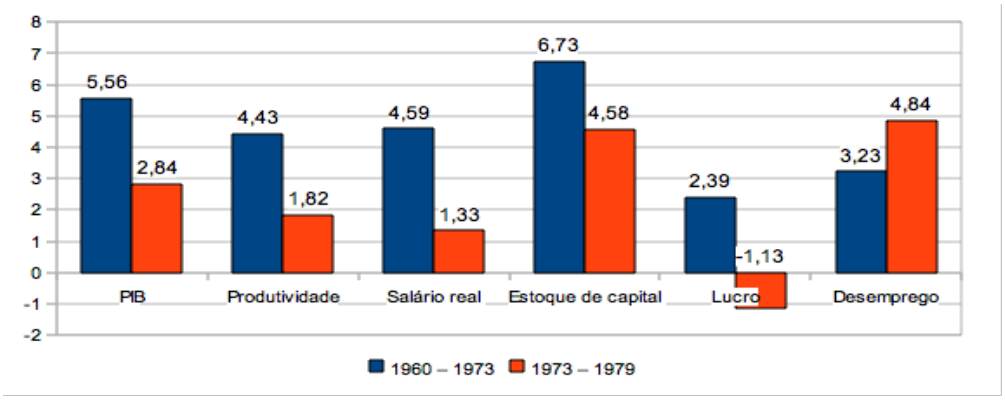
Capítulo 2 – O fim da luta pelo progresso: caracterização do neoliberalismo e o novo papel da indústria

> *Se eu tivesse de resumir o século XX, diria que despertou as maiores esperanças já concebidas pela humanidade e destruiu todas as ilusões e ideais.* (Yehudi Menuhin in HOBSBAWN, 1995:12)

O século XX foi marcado por um espírito de busca incessante pelo progresso, não apenas no Brasil. O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial vivenciou importantes experiências de inovação e desenvolvimento em todo o mundo, em um processo de maior aceitação de práticas de planejamento e intervenção do Estado, que lograram expandir o parque industrial e diversificar a estrutura produtiva dos diversos países.

Mas muito antes que o conjunto das inovações alcançadas pudesse gerar algum tipo de convergência tecnológica e distribuição de benefícios em nível mundial, o conceito de desenvolvimento e as bases de determinação da divisão internacional do trabalho foram alterados. No início da década de 1970, o mundo foi surpreendido por um cenário de estagnação nos países centrais, mudando não apenas as condições de produção nessas economias, mas o horizonte de desenvolvimento de um conjunto de nações que corriam para alcançar a dita maturidade tecnológica e industrial.

Gráfico 2.1 – Taxas de variação média anual por período (%)*



*Exceto Desemprego, que corresponde à taxa média de desempregados no período.
Dados: EUA, Japão e Alemanha (taxas médias ponderadas segundo o PIB de cada país).
Definições: Produtividade = PIB(2000)/trabalhadores empregados;
Salário real = compensação/trabalhador
Estoque de capital = Formação bruta de capital fixo
Lucro = taxa de retorno líquido sobre o capital fixo
Fonte: OCDE, *Historial Statistics 1960-1995 In:* Brenner, 1998; AMECO – Annual Macroeconomic Database – Comissão Européia, elaboração própria.

Entender as mudanças ocorridas no horizonte de desenvolvimento para o Brasil no século XXI, objetivo central deste trabalho, passa por entender o que significam essas mudanças no plano mundial, em particular, as origens e principais características do modelo neoliberal.

2.1. Neoliberalismo como um modelo de reorganização das bases de acumulação do capital

2.1.1. Breve reconstituição histórica do surgimento do neoliberalismo no mundo

Em janeiro de 1981, transcorridos mais de dez anos de um processo de desaceleração da economia norte-americana, Ronald Reagan anunciou, em seu primeiro discurso como presidente dos Estados Unidos, as diretrizes que a partir daqueles anos seriam as bases da construção de um novo regime de acumulação para a economia mundial:

> Os males econômicos que sofremos têm estado entre nós há algumas décadas. Eles não vão acabar em dias, semanas ou meses, mas eles vão acabar. (…) Não é coincidência que nossos problemas tenham crescido paralelamente e de maneira proporcional à intervenção e à intrusão em nossas vidas resultantes de um desnecessário e excessivo crescimento do governo. (...) Na crise atual, o governo não é a solução de nossos problemas; o governo é o problema. (…) Nos dias que virão, vou propor remover todas as barreiras que têm desacelerado nossa economia e reduzido nossa produtividade. (…) Será renovando-nos aqui, em nossa terra, que demonstraremos nossa força, agora crescente, a todo o mundo (REAGAN, 1981, tradução nossa).[19]

O discurso é um símbolo da retomada, nos Estados Unidos, de princípios que encontravam a chave do bom funcionamento do sistema econômico na livre iniciativa e na competição de mercado como meios eficientes de alocação de recursos, para os quais as intervenções externas – notadamente, governamentais – atuam como desvios, reduzindo a produtividade e o dinamismo do sistema econômico em geral.

A defesa da liberdade individual em contraposição à intervenção estatal, tal como expressa no discurso de Reagan, não era uma novidade para o debate econômico. O

---

[19] *The economic ills we suffer have come upon us over several decades. (...) It is no coincidence that our present troubles parallel and are proportionate to the intervention and intrusion in our lives that result from unnecessary and excessive growth of government. (...) In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem. (...) In the days ahead I will propose removing the roadblocks that have slowed our economy and reduced productivity. (...) And as we renew ourselves here in our own land, we will be seen as having greater strength throughout the world.* (REAGAN, R., Inaugural Address, 20 de janeiro de 1981. Disponível em: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/12081a.htm>.

liberalismo clássico e neoclássico marcaram presença ao longo dos séculos XVIII e XIX tanto no desenvolvimento da ciência econômica como no debate político e nas práticas de comércio internacional. No entanto, o neoliberalismo que seria propagado ao mundo a partir da década de 1980 guardaria algumas particularidades em relação a essas escolas econômicas que historicamente carregaram a bandeira da liberdade.

O pensamento neoliberal aparecera em meados do século XX, quando diversos teóricos, entre os quais os mais eminentes foram Friedrich von Hayek e Milton Friedman, fundaram, em 1947, a *Mont Pelerin Society*. O objetivo principal do grupo era contrapor-se às medidas de intervencionismo estatal que vinham ganhando força no mundo naquele período e que, na opinião de seus membros, promoviam "um declínio da crença na propriedade privada e no mercado competitivo, [sem os quais era – M.A.] difícil de imaginar uma sociedade em que a liberdade pudesse ser efetivamente preservada" (*Mont Pelerin*, 1947, tradução nossa).[20]

Apesar de retomar alguns debates teóricos presentes na perspectiva econômica neoclássica, diferentemente desta, que via a economia de mercado como o único mecanismo capaz de levar o sistema econômico ao equilíbrio – resultado inexorável da livre interação de indivíduos racionais –, o centro da argumentação neoliberal encontrava-se desde o início na defesa da liberdade da ação individual *per se.* Nesta defesa, não estava incluído o resultado de equilíbrio ou qualquer outra definição de ótimo social, uma vez que tais cenários não poderiam ser previstos antes da efetiva interação dos indivíduos. Negando a concepção neoclássica de indivíduos racionais que funcionam sob regras de otimização plenamente conhecidas, os neoliberais afirmavam a prioridade do indivíduo na determinação de suas escolhas, quaisquer que fossem os resultados obtidos.

Com seu "individualismo racionalista", como Hayek o denomina, e com seu pressuposto acerca do conhecimento objetivo dos fatos (informação perfeita), a teoria neoclássica estaria reduzindo todos os indivíduos, por particulares que fossem suas específicas situações, a átomos de comportamento idêntico e previsível. Sendo assim, o ótimo social (equilibrado e eficiente) podia ser então *a priori* desenhado, e, o pior de tudo, acabava por retirar do indivíduo a primazia que ele devia ter como fonte por excelência da ação (PAULANI, 2005:123).

[20] Mont Pelerin, Statement of Aims, 08 de abril de 1947. Ver: https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html

Nesse sentido, o equilíbrio plenamente eficiente pretendido pelos neoclássicos não pode, para os neoliberais, ser um resultado garantido, simplesmente porque nenhum resultado pode ser *a priori* determinado. Tratava-se exclusivamente de garantir que as ações individuais pudessem estar livres de quaisquer constrangimentos institucionais, sendo o resultado obtido o melhor possível dentro desse contexto. Assim,

> (…) menos do que uma doutrina política, filosófica e/ou moral, o neoliberalismo fica constrangido a se apresentar fundamentalmente como uma receita de política econômica (abertura, Estado mínimo, desregulamentação, etc.), desprezando, nessa medida, alguns dos nobres valores universais que primariamente lhe deram origem [ao liberalismo – M.A.] (PAULANI, 2005: 124).

Apesar dos apelos teóricos neoliberais em meados do século XX, as evidências econômicas durante e após a segunda guerra mundial reduziram a ocorrência de governos dispostos a embarcar em experiências econômicas alternativas ao então hegemônico modelo de intervenção na tradição fordista-keynesiana.[21] Em especial quando tais experiências não se comprometiam com resultados ótimos para o conjunto da sociedade. As altas taxas de crescimento e investimento, o reduzido desemprego e o aumento significativo da produtividade, resultados efetivamente proporcionados pela implementação do modelo ao qual os membros da *Mont Pelerin* se opunham, representavam um forte obstáculo à expansão das ideias neoliberais no mundo. O fato evidente era que, embora tivesse havido recessões cíclicas localizadas, durante os 25 anos que se seguiram à segunda guerra mundial, o cenário agregado dos países desenvolvidos era de prosperidade com relação às principais variáveis econômicas. E nenhum governante parecia disposto a trocar o certo pelo incerto.

Mas, como mencionado anteriormente, as condições econômicas mudaram para o mundo desenvolvido a partir dos anos 70. A desaceleração das economias centrais engendrou uma crise de grandes proporções que abriria espaço para uma transformação significativa no sistema econômico internacional.

---

[21] Seguindo diversos autores, dentre os quais destacamos Harvey (1999), chamaremos aqui de regime de acumulação fordista-keynesiano o conjunto de práticas de política econômica implementadas fundamentalmente entre os anos de 1914 e 1973 que apresentavam "o reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa" (HARVEY, 1999: 117), e que este, para se realizar de maneira crescente e contínua, exigia uma determinada estabilidade de demanda, o que só foi possível na medida em que Estado passou a "assumir novos (keynesianos) papeis e construir novos poderes institucionais (…) relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção" (HARVEY, 1999: 125).

Segundo os dados do Banco Mundial, a taxa de crescimento do PIB, que entre 1960 e 1973 fora, em média, de 5,4% a.a. para os países do G7[22] caiu, no período entre 1973 e 79, para 3,05% a.a.. Para o Japão, que vivera seus anos áureos do pós-guerra justamente no primeiro desses períodos, a perda de dinamismo foi especialmente significativa, caindo de uma média de crescimento anual de 9,7% no primeiro período para 3,5% no segundo. A desaceleração também foi sentida em outras variáveis. O gráfico 2.1 deste capítulo ilustra os impactos sentidos nos Estados Unidos, Japão e Alemanha, que nesse período representavam em torno de 55% da economia mundial. Nota-se que enquanto o ritmo de crescimento do PIB e da produtividade se reduzem em aproximadamente 50%, os aumentos nos salários reais assumem um ritmo 70% menor do que nos anos 1960. O estoque de capital passa a crescer 30% a menos do que antes e a taxa de desemprego aumenta em 26%.

As debilidades vividas pelo regime de acumulação também se observam nas quedas das taxas de lucro ocorridas no período. Entre 1970 e 1975 o índice de retorno líquido do capital no Japão despencou 60%. Na Alemanha, no mesmo período, a queda foi de aproximadamente 20%, o que é significativo, tendo em vista que esse país já vinha experimentando uma redução de suas taxas de lucro desde o início da década de 1960. O caso dos Estados Unidos é particular e será discutido no próximo capítulo. De qualquer forma, a tendência de queda, embora mais amena, também se observa para esse país, que acumulou queda de 6,14% no índice de taxa de retorno do capital entre 1965 e 1973.

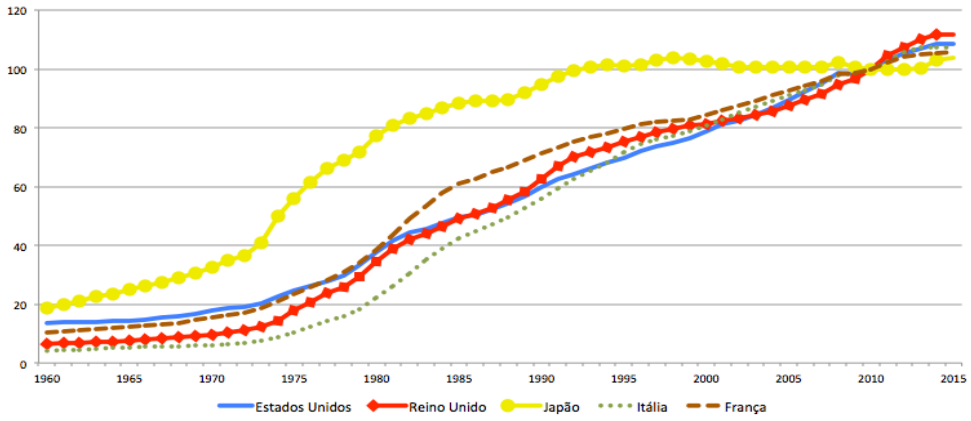
Essa desaceleração das variáveis econômicas na década de 1970 veio acompanhada de um cenário de instabilidade monetária cujo estopim foi a ruptura dos acordos de Bretton Woods e, com eles, do padrão monetário ouro-dólar, que vigorava pelo menos desde 1947. A desvalorização do dólar que se seguiu, somada aos eventos dos dois choques do petróleo, contribuiu, entre outros fatores, para uma significativa aceleração do ritmo de crescimento do índice de preços ao consumidor observado nos principais países desenvolvidos (ver gráfico 2.2).

Entre 1970 e 1975, o nível geral de preços aumentou em média 71% na Itália e no Japão, enquanto no Reino Unido ele alcançou 84% de variação positiva. Os Estados Unidos, que entre 1965 e 1970 tinham apresentado elevação de 23% em seus preços, assistiram a um aumento, no quinquênio seguinte, de 39%. Além da insatisfação gerada na população, a

[22] Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá.

aceleração inflacionária contribuía para desestimular ainda mais os investimentos e criar pressões competitivas de novas desvalorizações sobre o comércio.

Gráfico 2.2 – Índice de preços ao consumidor (100 = 2010)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria

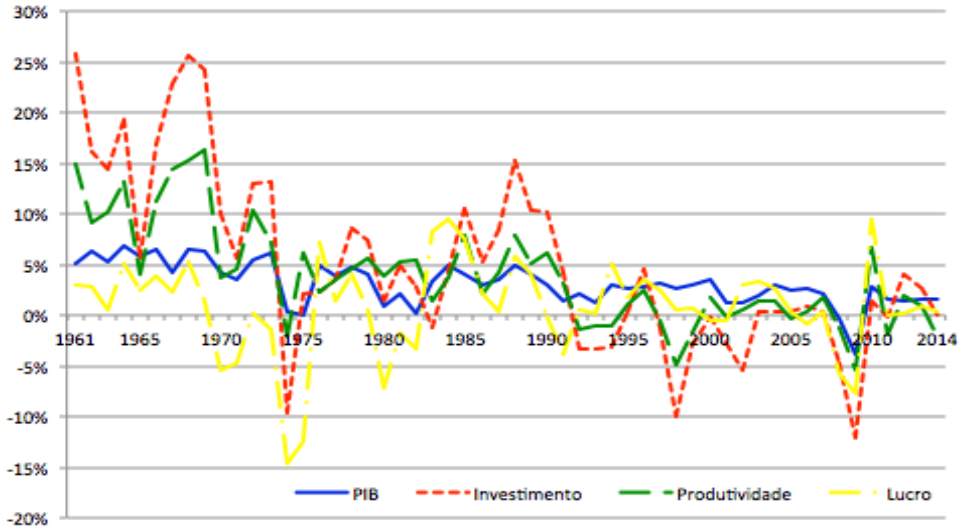
É diante desse cenário, de desaceleração e instabilidade, que o ressurgimento da visão neoliberal deve ser analisado. O neoliberalismo aparece como resposta ao aparente fracasso do regime de acumulação vigente, que teria sido explicitado a partir da crise da década de 70. Numa primeira análise deveríamos esperar, portanto, que houvesse uma recuperação do dinamismo econômico após a adoção do padrão neoliberal. Livre dos fatores que ocasionaram a crise, o sistema econômico deveria mostrar-se capaz de recuperar a produtividade e, em consequência, o lucro, o investimento e o crescimento econômico geral.

No entanto, quando observamos os dados levantados pela AMECO – Annual Macroeconomics Database, Comissão Europeia – para os principais países capitalistas, vemos que esse dinamismo não foi plenamente recuperado apresentando, em alguns casos, resultados ainda mais deprimidos do que durante os anos de crise. (ver gráfico 2.3)

Considerando alguns dos principais países desenvolvidos, as taxas médias anuais de crescimento da produtividade não se recuperaram após a implementação do regime neoliberal. A produtividade, que crescera a taxas médias anuais de 4,2% e 2,5% durante as décadas de 1960 e 1970 respectivamente, apresentou média de crescimento anual de apenas 1,5% da década de 1980 em diante. O investimento também sofreu queda, saindo de um patamar de 7,1% de crescimento anual nos anos 1960 para 3,4% nos dez anos seguintes e caindo para 2,2% entre 1980 e 2014, sendo que, na última década, as médias foram de apenas 0,06%, em função dos impactos da crise econômica de 2008. O PIB também apresentou taxas de

crescimento médio menores que nos períodos anteriores, ficando em 2,2% após 1980, uma queda de quase 40% em relação aos 3,7% observados durante a década de 1970 (já bastante abalada pela crise do regime de acumulação anterior) e de quase 62% quando comparado aos 5,8% dos anos 1960.

Gráfico 2.3 – Desempenho econômico (Variação % anual)



Dados: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália (médias ponderadas pelo PIB)
Fonte: AMECO, elaboração própria

A taxa de lucro é a variável que apresenta comportamento mais diverso. Na década de 1960, apresentou crescimento médio anual de 3,3%, mas foi justamente essa a variável que apresentou as quedas mais significativas na década de 1970, com variações negativas médias anuais da ordem de 2,1%. As taxas de lucro se recuperam parcialmente ao longo da década de 1980, crescendo a uma taxa média positiva de 2,7%, mas, se considerado o período neoliberal aqui avaliado em seu conjunto, 1980 a 2014, as médias de crescimento anual são de apenas 1,3%. Assim, o crescimento médio anual das taxas de lucro com a política neoliberal foi superior ao dos anos 1970, mas não atingiu os níveis observados antes da crise (3,3%).

Nessa perspectiva, caberia uma pergunta sobre o sentido socioeconômico da implementação do neoliberalismo no mundo. Como vimos no capítulo anterior, as políticas desenvolvimentistas na América Latina, e em particular no Brasil, foram concebidas e executadas porque de algum modo respondiam aos anseios difusos da sociedade que acreditava ser possível o alcance dos níveis de disponibilidade material e desenvolvimento tecnológico existentes nos países centrais. Em sentido semelhante, as políticas de tradição

fordista-keynesiana, que foram implementadas nos países desenvolvidos, respondiam a uma necessidade de superação dos males causados pela crise de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial, prometendo, em cada um dos casos, a recuperação da situação de dinamismo e crescimento existentes antes de serem arremetidas pelos eventos que as debilitaram. Desse modo, tanto no centro quanto na periferia, as ações econômicas de meados do século XX tinham como pano de fundo a busca por resultados, isto é, deviam ser – e efetivamente eram – avaliadas por meio de seus impactos concretos nas variáveis econômicas de interesse, tais como PIB, produtividade, desemprego e investimento.

Se aplicada a mesma lógica ao modelo neoliberal, as estatísticas apresentadas acima nos levariam a concluir que o neoliberalismo é uma resposta insuficiente à crise da década de 1970, já que não solucionou os principais problemas que teriam sido responsáveis pela derrubada do modelo anterior. Como desdobramento lógico, poder-se-ia anunciar um fim próximo do modelo, dada a sua fragilidade de resposta, e a partir daí deixar em segundo plano uma análise mais aprofundada sobre o seu funcionamento.

Preferimos aqui adotar uma metodologia de análise que desvincula o funcionamento neoliberal das exigências econômicas colocadas ao regime de acumulação fordista-keynesiano que o antecedeu. Isso porque entendemos que não é possível avaliar a estabilidade e efetividade do modelo neoliberal a partir de sua capacidade de responder a anseios de crescimento, emprego e aumento de produtividade que, na realidade, podem ter se desvanecido juntamente com o fim da corrida pelo progresso do período do pós guerra. Não é demais lembrar que tal como originalmente teorizado por Hayek, o neoliberalismo não se pretendia um sistema de alcance do ótimo social e sim, um mecanismo de garantia das melhores soluções possíveis a partir da livre interação entre os indivíduos. Assim, a dificuldade de retomada do crescimento no período em questão não poderia ser necessariamente associada ao fracasso de um modelo que, na realidade, nunca se impôs essa meta.[23]

Dessa forma, faz-se necessário um breve aprofundamento teórico que permita identificar o sentido socioeconômico do neoliberalismo, apesar de suas aparentes debilidades com relação ao período que o antecedeu. A concepção marxista da escola da regulação apresenta uma interpretação que permite contemplar essa necessidade de avaliação da

[23] Vale ressaltar que outros defensores das práticas neoliberais, mais vinculados à escola neoclássica, assumem esse modelo como sendo capaz de apresentar o resultado ótimo para o sistema econômico. Nesse caso, a sociedade não teria alcançado esse patamar ideal em função da má ou insuficiente aplicação do pacote neoliberal.

particularidade neoliberal, ao mesmo tempo em que consideramos todas as suas fragilidades estruturais para a recuperação do dinamismo econômico de maneira geral. Esse será o tema da próxima subseção.

2.1.2. O sentido sócioeconômico do neoliberalismo: a primazia da valorização do capital

A escola da regulação francesa surgiu em meados da década de 1970, trazendo para o debate outro olhar metodológico com relação às consequências da crise vivida nos países desenvolvidos naquele momento. Seus autores subdividiram a análise da organização econômica em três diferentes níveis. Em primeiro lugar, estaria o conceito marxista de modo de produção, que teria como objeto a investigação dos elementos que expressam "as relações sociais que regem a produção e a reprodução das condições materiais necessárias para a vida dos homens em sociedade" (BOYER, 1990: 68). No modo de produção capitalista vigente, essas relações sociais são mediadas pela forma mercadoria que assumem os bens produzidos pelo trabalho, estando estes subordinados à lógica de valorização do capital. Esse seria então o primeiro nível de definição e análise fundamental de um determinado sistema econômico nos marcos do capital.

Na tradição marxista, essa relação vertical entre capital e trabalho, característica desse modo de produção, apresenta uma propensão à desestabilização das relações de produção, uma vez que o desenvolvimento das forças produtivas gera uma tendência de queda da taxa de lucro, que é a remuneração fundamental do capital e o objetivo último da produção no sistema capitalista.[24]

É neste ponto que a escola da regulação introduz sua inovação metodológica. De acordo com essa visão, frente às instabilidades e contradições intrínsecas ao seu funcionamento, o modo de produção capitalista encontra, em diferentes momentos de sua história, arranjos

[24] As teorias marxistas que centram sua análise nas relações verticais postulam que o desenvolvimento das forças produtivas gera determinados impactos sobre a composição e a remuneração dos fatores capital e trabalho de modo a provocar um *aumento da produtividade do trabalho* que, ao reduzir a participação do trabalho vivo na composição do produto, reduziria paulatinamente a capacidade de extração de mais-valia e, com ela, a taxa de lucro do sistema econômico como um todo. O aumento da produção material simultâneo à incapacidade de manutenção das taxas de retorno dessa produção consolidaria um cenário chamado de superprodução que estaria no bojo das explicações para as crises ocorridas no sistema capitalista, como a da década de 1970. Apesar de concordarmos com essa interpretação, não está no escopo deste trabalho fazer uma digressão sobre as diversas teorias sobre crescimento e crise, tampouco a discussão das causas em si da crise dos anos 1970, mas tão somente discutir a fase neoliberal que se seguiu a ela, bem como suas consequências, do ponto de vista das possibilidades de desenvolvimento, para países como o Brasil. Para uma análise da questão a partir da perspectiva marxista aqui brevemente apresentada, ver David Harvey (2008), Louis Gill (2009) e François Chesnais (2008).

sociais que lhe permitem organizar a produção e legitimar socialmente essa organização. Esses arranjos do capitalismo são compreendidos pela escola da regulação como dois outros níveis de análise dos sistemas econômicos, os regimes de acumulação e os modos de regulação específicos.

Conforme já antecipado, por regime de acumulação entende-se o conjunto das regularidades no nível da organização direta da produção que garantem a estabilidade da acumulação de capital por um certo período de tempo. Grosso modo, podemos dizer que "é através da formalização do processo lucro-investimento-capital-produção-emprego (…) que se pode distinguir diversos regimes de acumulação e, posteriormente, estudar sua estabilidade estrutural" (BOYER, 1990: 38).

Mas as regularidades das variáveis produtivas são insuficientes para a compreensão das relações sociais que as sustentam em uma determinada sociedade. Assim, os regulacionistas completam sua caracterização enunciando a existência de modos de regulação distintos como:

> (…) um conjunto de procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos, com a tripla propriedade de reproduzir as relações sociais; (…) sustentar e 'pilotar' o regime de acumulação em vigor (e) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema como um todo por parte dos atores econômicos (BOYER, 1990: 80).

Dito de outra forma, podemos afirmar que os modos de regulação combinam-se aos regimes de acumulação sustentando o modo de produção capitalista em meio a suas crises sistêmicas e renovando-se a cada vez que deixam de conseguir fazê-lo.[25] De nosso ponto de vista, ao considerar a possibilidade de que existam diferentes arranjos econômicos compatíveis com o objetivo de valorização do capital, a visão da escola da regulação permite-

[25] Apesar de não fazer parte do escopo desta tese, cabe uma menção ao recorte metodológico envolvido na percepção dos elementos constituintes do modo de regulação (instituições, regras, convenções) como variáveis essenciais ao funcionamento de cada regime de acumulação. Na introdução de sua tese, BRUNO faz uso de uma metáfora perfeita para distinguir essa postura metodológica daquela dos teóricos de extração neoclássica quando fazem uso dessas mesmas variáveis: "quando as estruturas, instituições ou formas sociais de organização são consideradas, elas são simplesmente acrescentadas à axiomática de partida sem jamais alterar seus pressupostos microeconômicos. (...) [elas - MA] são introduzidas, no âmbito das análises neoclássicas, como se estivessem entrando pelas janelas de uma construção já completa e definitiva; são adornos ou componentes para enriquecer uma estrutura teórica considerada universalmente válida. Mas nas análises regulacionistas, as instituições surgem como os próprios alicerces de um edifício que deve, por princípio metodológico, adaptar-se às mutações irreversíveis da realidade (...) Mais do que dotar os mercados de densidade e eficiência, elas surgem como o substrato *par excellance* das relações e regularidades econômicas..." (2005, p.22)

nos abrir um escopo mais amplo de análise sobre o significado do neoliberalismo para o desenvolvimento do capitalismo.

> (...) a referência a diferentes regimes de acumulação evita as invariantes tão invocadas na literatura marxista de inspiração estruturalista, o 'começo e o fim' da análise de uma formação econômica dada. Na realidade, a hipótese central é que a reprodução do conjunto do sistema pode assumir formas variadas. Assim, num estudo de longo prazo, é fundamental analisar com precisão as mudanças, quantitativas e qualitativas, que forem necessárias para a persistência das relações capitalistas em geral. (BOYER, 1990: 72)

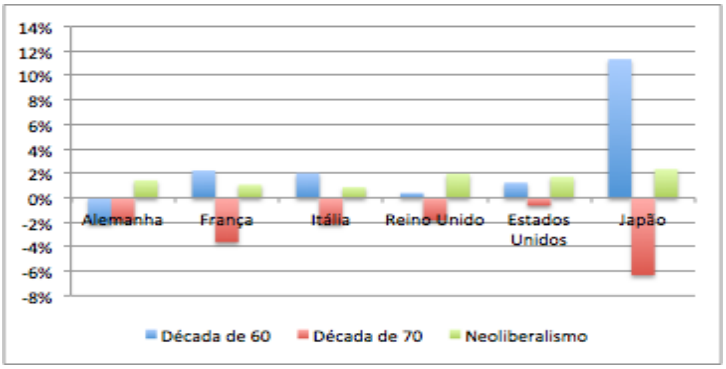
Voltando ao nosso estudo acerca do modelo neoliberal, parece-nos relevante que ele se consolide justamente no período em que a variável mais enfraquecida é a taxa de lucro, tal como demonstrado na análise dos gráficos 2.1 e 2.3. Essa situação evidencia a necessidade de mudança do regime de acumulação, com a consequentemente necessária alteração no modo de regulação, se a acumulação de capital tem de continuar a existir. Nessa perspectiva, fica mais fácil compreender o sentido geral do neoliberalismo, não como modelo de resposta aos anseios gerais da sociedade, mas como forma possível de sustentação do modo de produção capitalista.

Dito de outra maneira, a variável chave para a precipitação da mudança ocorrida não teria sido a queda brusca nos agregados econômicos fundamentais - produção, investimento e emprego - mas sim a incapacidade do capital de, com os padrões de produção até então estabelecidos, manter o ritmo de crescimento de sua valorização. Em sendo assim, é lógico que sua eficácia enquanto modelo econômico e capacidade de resposta à crise da década de 1970 deve ser avaliada considerando seus efeitos sobre as taxas de lucro, e não os resultados obtidos nas demais variáveis. Nesse sentido, a aceitação e a permanência no tempo do modelo neoliberal tornam-se compreensíveis, apesar dos pífios resultados alcançados do ponto de vista macroeconômico.

Abrindo os dados do gráfico 2.3 por país, vemos que apesar dos anos neoliberais não apresentarem uma média de crescimento da taxa de lucro superior à década de 1960 para todos os casos, ela sai de uma situação de crescimento negativo, esse sim generalizado na década de 1970, para patamares positivos em todos os países observados nos anos do neoliberalismo (década de 1980 em diante). Ou seja, embora os países desenvolvidos não tenham necessariamente recuperado o nível de crescimento dos anos do regime fordista-

keynesiano, todos eles recuperaram a capacidade de manter o ritmo de valorização do capital em patamares positivos.

Gráfico 2.4 - Crescimento médio anual das taxas de lucro (%)



Fonte: Ameco, elaboração própria

Assim, se retomamos o conceito de desenvolvimento do capítulo anterior, de que este é um processo de ampliação das bases materiais disponíveis em patamares compatíveis com aqueles permitidos pela fronteira tecnológica mundial em um determinado período, concluímos que o neoliberalismo não é necessariamente um modelo de desenvolvimento, já que a ampliação da base material não seria essencial ao seu funcionamento, ou ao menos não teria sido ela a razão da sua adoção. Dado que se trata de um modelo de reorganização das bases de acumulação do capital, com o objetivo de recuperação dos níveis de valorização, seus efeitos sobre o conceito de desenvolvimento, tal como trabalhado até aqui, dependem de um aprofundamento sobre a forma como se dá essa reorganização e, em especial, seus efeitos sobre o volume e a distribuição da produção e da indústria.

A discussão sobre as consequências desse novo modelo para a organização econômica geral e seus impactos sobre as condições de desenvolvimento é a tarefa que nos propomos a realizar a partir da próxima seção, dando destaque à natureza das relações econômicas nesse novo arranjo e ao papel da indústria na sua determinação.

2.2. Características do regime econômico com o capital liberalizado

A análise sobre os dados dos países desenvolvidos mais importantes apresentados no início deste capítulo nos permitiu concluir que o neoliberalismo, se analisado exclusivamente

como uma forma de solucionar o problema da desaceleração econômica ocorrida ao longo da década de 1970, não apresentou resultados satisfatórios, uma vez que as principais variáveis macroeconômicas – crescimento do PIB, investimento, taxa de lucro e produtividade – não retomaram seu curso pré-crise após a implementação do novo regime.

No entanto, a partir da abordagem teórica aqui adotada pudemos também concluir que a avaliação de sua eficácia ou não como resposta à crise deve considerar seu modo particular de funcionamento e não restringir-se às variáveis de referência do período anterior. Em outras palavras, isto significa que devemos entender e analisar a lógica neoliberal em torno de seu objetivo específico – garantir a acumulação de capital – *apesar dos limites estruturais à continuidade da reprodução material*.

Nesse sentido, a particularidade do regime de acumulação neoliberal, tal como analisada por diversos autores, dentre os quais destacaremos aqui François Chesnais (1996; 2003; 2005), é a mudança do eixo de condução da economia, que passa a estabelecer-se não mais em torno do progresso industrial, mas sim em torno do aspecto financeiro, que se torna predominante e coloca-se como gestor da acumulação do capital e, portanto, como regente máximo de todas as demais relações de produção. Nesse regime, o consumo e a produção em massa deixam de comandar a acumulação e abrem caminho para a consolidação de "um sistema de relações econômicas e sociais internas e internacionais cujo centro é a finança e que está apoiado nas instituições financeiras e políticas do país hegemônico em escala mundial" (CHESNAIS, 2005: 26).

Nosso objetivo nesta seção será discutir as consequências econômicas desse processo de neoliberalização, tratando desses aspectos particulares de valorização das finanças no novo regime de acumulação e ressaltando os efeitos dessas características sobre os fluxos comerciais e financeiros e para o desenvolvimento das nações. Por se tratar de um processo que tem início e é regido a partir dos países desenvolvidos, eles serão o foco das análises a seguir.

2.2.1. A acumulação financeira: construindo as bases de funcionamento do neoliberalismo

Para entendermos como se efetiva, a partir a década de 1980, a construção do cenário em que a acumulação passa a ser puxada pelas finanças devemos, em primeiro lugar, analisar

os desdobramentos econômicos das medidas assumidas pelos governos a partir daquele momento.

O modelo neoliberal previa reverter a desaceleração do sistema econômico através da recuperação da rentabilidade, que seria alcançada pelo fortalecimento dos mecanismos de mercado como alocadores fundamentais dos fatores de produção e, simultaneamente, pela redução das intervenções estatais sobre a economia. A materialização macroeconômica desses dois fatores, maior competitividade e menor participação do Estado, irá se expressar na implementação de políticas monetárias e fiscais de perfil monetarista.

A reorganização fiscal contou com a redução paulatina por parte dos Estados das regulamentações que pesavam sobre os retornos do capital e da carga tributária sobre a renda privada. Do ponto de vista monetário, o objetivo da política econômica levada a cabo pelo neoliberalismo era o de garantir a estabilidade do nível geral de preços. A centralidade do controle de preços explica-se porque, em quadros de inflação alta, os preços deixam de reproduzir exclusivamente os efeitos de escassez e excesso de oferta que devem direcionar a entrada e a retirada dos fatores de produção de determinados mercados, diminuindo a eficiência dos movimentos intersetoriais de aplicação do capital que estão na base da determinação do mercado como um bom instrumento de alocação de recursos. A garantia da estabilidade de preços deve vir, segundo esse raciocínio, além da austeridade fiscal, de uma política monetária compatível com o ritmo de crescimento potencial da economia.

Segundo dados do Banco Mundial, no final da década de 1980, a inflação nos principais países desenvolvidos acumulara, desde 1970, um aumento de 185,18% e era, portanto, considerada um dos principais fatores de instabilidade e retração do investimento. A origem desse processo inflacionário remonta ao déficit fiscal dos Estados Unidos, construído ao longo da década de 1960 como resposta à perda de competitividade que o país começara a sofrer na década anterior em função de quedas relativas em sua produtividade frente aos demais países e em função também de um processo de apreciação cambial do dólar americano que se iniciava (o qual decorria de seu papel de moeda de reserva no âmbito do sistema de Bretton Woods, com sua vinculação ao ouro por meio de um preço fixo).

A partir da metade dos anos 1950, os ganhos de produtividade na Alemanha e no Japão provocaram uma perda da participação norte-americana no mercado mundial de exportações que, combinada a um substancial aumento dos salários reais, repercutiu negativamente sobre os lucros nos Estados Unidos e, em seguida, sobre o ritmo da atividade econômica daquele país (BRENNER, 1998: 54-58). As taxas de crescimento do PIB que, no primeiro quinquênio

daquela década, tinham sido, em média, de 5,25% a.a., caíram para 1,98% em 1956 e 2,02% em 1957, chegando a ficar em -0,9% no ano de 1958.[26] Em resposta a essa crise, optou-se por uma redução da taxa de juros e uma política expansionista baseada no aumento dos gastos do governo, em especial no setor bélico. O resultado dessa política, em conjunto com a crescente valorização da moeda americana foi o aparecimento de

> (...) grandes déficits no balanço de pagamentos, na medida em que os produtos dos Estados Unidos tornavam-se cada vez menos competitivos e os gastos com a guerra do Vietnã aumentavam. Esses déficits, combinados a uma saída substancial de capital, forneceram aos outros países avançados um volume adicional de reservas em dólares. Desse modo, suas políticas de crédito não tiveram que ser constrangidas por considerações de balanço de pagamentos (ARMSTRONG, et al., 1991: 191, tradução nossa).[27]

Através desse mecanismo, as medidas expansionistas que tiveram início nos Estados Unidos puderam de certa maneira ser generalizadas a outros países. Essa generalização atrapalhou os planos norte-americanos de retomada do crescimento. Embora o nível de atividade econômica dos Estados Unidos tenha de fato se recuperado no início dos anos 1960, atingindo uma média anual de crescimento de 5%, já em 1965, o crescimento também contínuo da concorrência externa – particularmente do Japão e da Alemanha – voltou a pressionar as taxas de lucro para baixo e, com elas, os investimentos internos. Como o ritmo da produção voltou a diminuir enquanto o crescimento dos meios de pagamento e da demanda em geral continuava a taxas aceleradas, o processo inflacionário se consolidou no território norte-americano.

Até a década de 1970, as taxas de câmbio fixas apoiaram uma espécie de exportação dessa inflação norte-americana, impedindo a correção dos preços relativos nos demais países através de uma valorização do câmbio nominal. Sem essa correção, os preços ficavam relativamente mais baixos nas demais economias, o que provocava um redirecionamento de parte importante da demanda para elas. Esse aumento da demanda acabava por ser o transmissor da inflação, já que forçava os preços para cima. No final da década de 1960, tanto o Japão como a Alemanha chegaram a aplicar medidas de restrição da demanda interna,

---

[26] A fonte para todos os dados sobre o PIB dos Estados Unidos descritos nesta seção é o Banco Mundial. Dados disponíveis em: http://databank.worldbank.org/ddp/home.do

[27] (…) *large balance of payments deficits as US goods became less and less competitive and war expenditures in Vietnam climbed. These deficits, combined with subtantial outflows of capital, provided the other advanced countries with addtional dollar reserves. So their credit policies were not generally held back by balance of payments considerations.*

visando o controle inflacionário sem alteração da competitividade externa, mas não conseguiram barrar a escalada dos preços em virtude dos constantes superávits observados em suas contas externas. Depois do abandono do sistema de taxas de câmbio fixa, o processo tendeu a se deteriorar ainda mais.

> Quando as contas externas de fato representaram um problema, os governos normalmente optaram pela desvalorização em lugar de buscar políticas deflacionárias no nível que teria sido exigido. A flutuação da libra inglesa em 1972 simboliza a opção em favor da contínua expansão, independentemente dos custos inflacionários envolvidos. (ARMSTRONG, et al., 1991: 191, tradução nossa)[28]

Do ponto de vista da análise neoliberal, tendo sido a inflação originalmente despertada pelo déficit norte-americano, era natural que se considerasse este o país em melhores condições para enfrentar o desafio de estancá-la. O mecanismo encontrado por Paul Volker, em 1979, foi a imposição de um ajuste da demanda interna e inversão dos fluxos internacionais via elevação dos juros.

> A taxa de juros, que com frequência fora negativa durante o surto inflacionário de dois dígitos dos anos 1970, tornou-se positiva por ordem do Federal Reserve. A taxa nominal de juros aumentou da noite para o dia, depois de algumas elevações e quedas, ficando em julho de 1981 perto dos 20%. (…) Essa, argumentou Volker, era a única saída para a tenebrosa crise de estagflação que caracterizara os Estados Unidos e boa parcela da economia global por todos os anos 1970. (HARVEY, 2008: 32)

Mas se o objetivo era a retomada do crescimento econômico a medida foi, ao menos no curto prazo, na contra-mão de seus argumentos iniciais.[29] Em 1980, o PIB caiu 0,24%, para voltar a subir parcos 2,52% em 1981 e cair 2% outra vez no ano seguinte.

Sob pena de amargarem uma contundente perda de capital e, talvez, resultados inflacionários ainda piores, alguns dos principais países desenvolvidos acompanharam a elevação dos juros norte-americanos (ver gráfico 2.5). Com isso, o resultado recessivo tomou proporções internacionais, que levaram a taxa média de crescimento de alguns dos principais

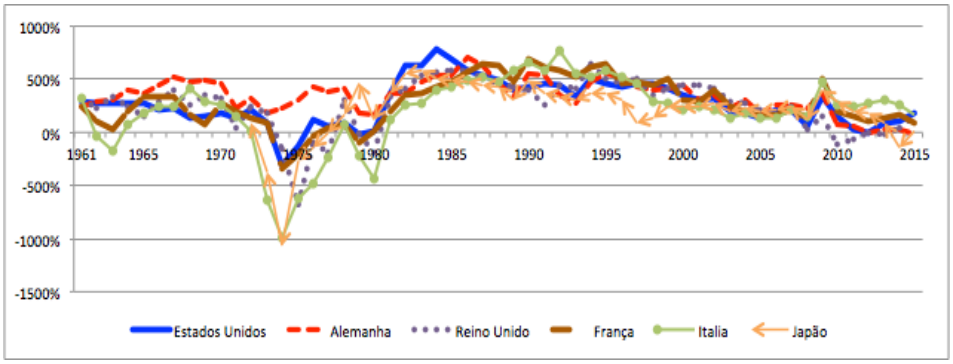
---

[28] *And when the external account did pose a problem, governments often devalued rather than pursuing deflationary policies to the extent that would have been necessary. The floating of the pound in 1972 symbolized this turnaround in favour of sustaining expansion regardless of the inflationary cost.*

[29] O aumento da taxa de juros norte-americana também é analisado a partir de uma perspectiva política mais ampla por parte dos Estados Unidos que passou a inverter sua política cambial, assumindo a partir de então, a chamada 'diplomacia do dólar forte'. Utilizando as análises de Tavares (1985;1997) e Gowan (2003), discutiremos as motivações políticas e econômicas relacionadas a este tema no próximo capítulo.

países industrializados[30] a ficar em 0,99% anuais durante o triênio 1980 – 1982, frente a crescimentos de 3,98% e 4,82% nos anos imediatamente anteriores.

Gráfico 2.5 – Taxas de juros reais



Fonte: AMECO, elaboração própria

Mas se o aumento das taxas de juros não resultaram em recuperação econômica, por outro lado cumpriram um papel fundamental para a arquitetura de desenvolvimento do neoliberalismo, pois permitiram a centralização financeira do capital excedente disponível nos diversos países desde o grande crescimento do período do pós-guerra. Em outras palavras, a partir do choque dos juros, o capital acumulado tem ainda mais razões para permanecer na esfera da 'acumulação financeira',[31] abrindo assim o caminho para a consolidação da dominância financeira no cenário econômico.

> Por acumulação financeira, entende-se a centralização, em instituições especializadas, de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-lo sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-o fora da produção de bens e serviços. (CHESNAIS, 2005: 37)

A acumulação financeira foi o primeiro passo para resolver o problema então colocado ao sistema econômico em geral, dando uma aparente resposta ao cenário de descolamento entre a capacidade e a necessidade de aplicar capital, por um lado, e a indisponibilidade de

[30] Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália – Fonte: Banco Mundial

[31] Para Chesnais, o aumento das taxas de juros teria sido uma terceira etapa na evolução da consolidação da acumulação financeira. A primeira fase teria ocorrido a partir da flexibilização do controle de câmbio que tornou possível a existência do mercado de eurodólares no final do anos 1950 e início dos anos 1960. Como afirma o autor, "essa será a primeira base de operação internacional do capital portador de juros" (CHESNAIS, 2005: 38). A segunda etapa teria se realizado a partir do processo de 'reciclagem' dos petrodólares através dos empréstimos feitos aos governos de países do então chamado Terceiro Mundo. Tais dívidas teriam representado um "mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo". (CHESNAIS, 2005: 39). Sobre esse tema, falaremos mais na subseção 2.2.2 deste capítulo.

alternativas produtivas rentáveis por outro. A partir da década de 1980, a finança irá assumir um papel central no processo de valorização, coordenando e direcionando, pouco a pouco, o processo de reprodução dos meios de produção e acumulação.

Para que possamos entender como se dá a disseminação da lógica financeira pelos demais setores da economia, precisamos primeiro entender a natureza do processo de valorização sob a ótica das finanças. A esse ponto dedicaremos a próxima subseção deste capítulo.

2.2.2. A natureza da valorização sob a acumulação financeira

Sob o olhar da teoria marxista, o capital acumulado que passaria a ganhar maior destaque na condução do processo econômico é, em sua maioria, capital fictício, isto é, uma massa de dinheiro que para o portador pode cumprir a função de capital mas que, na realidade, nunca chega realmente a tomar parte no processo de reprodução capitalista, ou seja, não é efetivamente capital.

> Para seus detentores, esses títulos, ações e obrigações, representam um "capital" do qual eles esperam um rendimento regular sob a forma de juros e dividendos (uma "capitalização") e que eles desejam poder vender em um espaço de tempo muito curto, seja em caso de necessidade de dinheiro, seja para o aplicar de maneira ainda mais rentável. Entretanto, no momento em que eles são vistos sob o ângulo do movimento do capital entendido como capital produtivo de valor e de mais-valia, esses títulos não são capital. No melhor dos casos, são a "lembrança" de um investimento feito há muito tempo. (CHESNAIS, 2010: 99).

Não sendo capital, a valorização de tais ativos depende da realização de outros processos para existir. A finança irá dispor de dois mecanismos para garantir seu processo de autovalorização: a incorporação de valor extraído pelo processo produtivo de terceiros e a valorização fictícia ou improdutiva, que não se realiza, sendo apenas expressão de uma inflação de preços de ativos. Passaremos agora à avaliação de como se estruturam esses dois processos de valorização no contexto neoliberal.

2.2.2.1. A acumulação financeira e a extração de valor do processo produtivo

No neoliberalismo, a incorporação de valor extraído da produção se dá através de uma significativa transferência de renda da sociedade em geral para os detentores de ativos financeiros.

O mecanismo mais explícito desse tipo de extração é aquele que ocorre nas operações de crédito à produção. Os juros recebidos pelos detentores de títulos correspondem, nesse caso, a uma parte da mais-valia que é extraída da produção e acaba sendo dividida entre o proprietário do capital ativo no processo produtivo e seu credor. Desse ponto de vista, a valorização financeira é uma "punção sobre a mais-valia (e, por isso mesmo,) um fator de possível bloqueio da acumulação real" (CHESNAIS, 2010: 123), já que reduz a taxa de lucro obtida pelo capital. No item 2.2.3, discutiremos de maneira mais aprofundada os efeitos desse modelo sobre a atividade produtiva.

Uma das maneiras pelas quais o capital consegue evitar, ou pelo menos minimizar, o efeito negativo dessa punção sobre os lucros diretos é utilizando-se de processos de transferência de renda de outros setores da sociedade, ou seja, processos que afetam outros tipos de rendimentos que não o lucro propriamente. Para podermos entender como essa transferência se torna intrínseca ao funcionamento econômico, devemos voltar à reconstrução histórica do neoliberalismo.

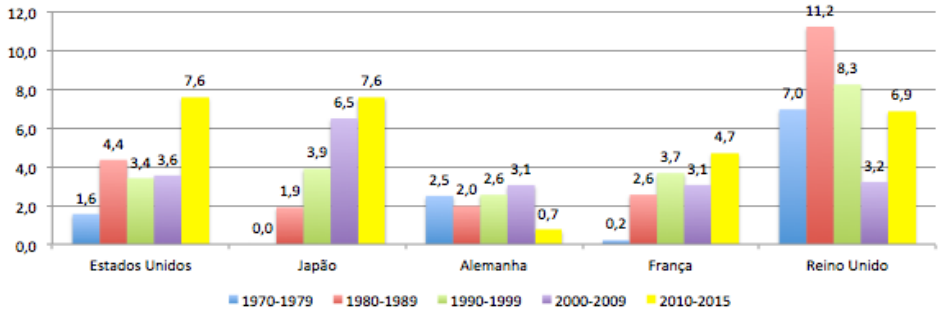
A manutenção e o aprofundamento do cenário recessivo após o aumento das taxas de juros e a aplicação das políticas ficais de privatização e liberalização impulsionaram uma mudança no posicionamento do Estado ao longo do período neoliberal. O perfil de forte abstenção de gastos que fora ensaiado no início da implementação deste regime será significativamente revertido a partir de 1982.

Em lugar do constrangimento dos gastos, a lógica neoliberal irá se utilizar de uma estratégia que permite o aumento dos gastos governamentais sem, no entanto, fazer uso de um crescimento da carga tributária. A façanha será realizada por meio da expansão do endividamento público, levado a cabo fundamentalmente através da emissão de obrigações negociáveis nos mercados financeiros internacionais, em uma operação que ficou conhecida como securitização.[32] De fato, a emissão de títulos da dívida e bônus do Tesouro passou a ser,

[32] Na tradução para o português do livro de Chesnais, A Finança Mundializada (2006), o termo utilizado para o processo que vamos descrever é titulização, como tradução do termo *titrisation* do francês. "Refere-se à conversão de dívidas contratuais em dívidas mobiliárias negociáveis nos mercados financeiros internacionais"

a partir de 1982 nos Estados Unidos, mas espalhando-se pelos demais países industrializados, já em 1985, a principal fonte de financiamento do déficit público, num mecanismo que, se mantido em ritmo crescente, permitia ao governo reduzir impostos e, pelo menos no início, estimular a economia sem recorrer à expansão monetária (CHESNAIS, 2005: 40).

Gráfico 2.6 – Déficit público líquido (% PIB) – médias para os períodos



Fonte: AMECO, elaboração própria

Assim, os capitais acumulados nas instituições financeiras e que careciam de alternativas rentáveis desde a desaceleração da década de 1970, encontraram nos governos um 'cliente' seguro e cada vez mais dependente de novos empréstimos. Esse processo de endividamento público via emissão de ativos mobiliários, irá se transformar em um dos principais mecanismos de transferência de renda social para as finanças e, ao mesmo tempo, criar a base de sustentação dos mecanismos de inflação de ativos que permitirão a valorização improdutiva do capital.

> Deu-se um duplo presente às rendas elevadas: beneficiam-se da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas. A riqueza transferida começa por assumir a forma de salários, de rendas agrícolas e de trabalho por conta própria, parcialmente a forma de lucros, antes de se transformar em impostos diretos e indiretos e outras "contribuições especiais" que são dirigidas ao setor financeiro mediante a parte do orçamento do Estado alocada para o serviço da dívida. (CHESNAIS, 2005: 41)

Ao tomar empréstimos do setor financeiro por meio da emissão de títulos, o Estado passa a ser o principal mediador da transferência de renda da sociedade em geral para o capital financeiro. Graças ao monopólio que ele detém no que se refere à possibilidade de

---

(CHESNAIS, 2005: 40). No Brasil, comumente se aplica o termo *securitização* para esse mesmo processo de transformação de dívidas em títulos negociáveis. Neste trabalho, ainda que utilizemos como base a visão de Chesnais, vamos manter a versão brasileira do termo.

tributar a sociedade, ela é extraída por meio dos vários tipos de tributos existentes (impostos, taxas, contribuições) e repassada aos detentores de títulos sob a forma de juros da dívida pública, viabilizando assim a valorização dessa parcela cada vez mais expressiva da riqueza financeira.

Esses títulos são capital fictício porque o valor originalmente tomado como empréstimo já foi gasto e deixou de existir, de modo que eles se constituem meramente em direitos creditícios sobre a arrecadação tributária futura.[33] O pagamento dos juros desses títulos passa a funcionar então como uma contínua espoliação da renda produzida pela sociedade como um todo por parte da riqueza financeira, garantindo a valorização do capital fictício.

> A acumulação do capital da dívida pública significa, conforme se mostrou, apenas a multiplicação de uma classe de credores do Estado autorizados a retirar antecipadamente para si certas somas do montante dos impostos. Nesses fatos, de que até uma acumulação de dívidas pode aparecer como acumulação de capital, se revela o ápice da distorção que tem lugar nos sistema de crédito. (MARX, 1985/1894, vol. II, p. 19)

Considerando que em geral as taxas de juros são mais elevadas do que o crescimento do PIB, o ritmo de crescimento dos pagamentos financeiros dos governos é maior do que o aumento de sua capacidade de arrecadação. O resultado é um aumento do déficit fiscal em proporção ao PIB e, consequentemente, um aumento da dependência do governo de novas emissões de títulos (ver gráfico 2.5 acima). Desse modo, o processo se auto-reproduz, em um movimento em que o Estado extrai renda real da sociedade através da cobrança de impostos e destina uma parte cada vez maior dela à valorização da riqueza financeira.[34] Esse mecanismo de profundo envolvimento do Estado na lógica financeira possui outra consequência de fundamental importância para que a acumulação consiga permanecer em um ciclo crescente. Quanto mais o Estado assume compromissos financeiros, e considerando a redução da carga fiscal característica do modelo neoliberal, menor sua capacidade de execução de gastos econômicos e sociais diretos. Entre os principais gastos (e receitas) que

---

[33] Não é demais acrescentar, que não só esse valor já deixou de existir como não foi gasto com a finalidade de acumular capital, ou seja, não se trata, de modo algum de capital nem se tratou de modo algum de capital. A forma do capital lhe é garantida pelo *princípio da capitalização* que faz com que, na base do modo de produção capitalista, com o capital portador de juros devidamente operante, qualquer soma monetária e regular "apareça como juro de um capital, quer provenha de um capital ou não." (MARX, 1985/1894, vol. II, p. 10)

[34] Não é demais lembrar que as consequências aqui descritas se referem estritamente a esse perfil neoliberal de endividamento público, não podendo se inferir a partir daí que qualquer empréstimo tomado pelo Estado é uma forma de transferência da renda da sociedade para o setor financeiro. A chave para a classificação do endividamento nesse perfil é a relação entre os ganhos sociais esperados a partir do gasto público e as taxas de juros praticadas no endividamento, o que no caso neoliberal é uma equação negativa para o Estado.

são eliminados das contas estatais estão os sistemas de previdência pública com benefício garantido, que marcaram a organização da política trabalhista nos anos do pós-guerra. Tais sistemas contavam com contribuições essencialmente patronais e representavam um direito adquirido do trabalhador, sem nenhum repasse de risco envolvido nesse direito. Em seu lugar foram se disseminando, principalmente a partir da década de 1980, os regimes de capitalização de previdência privada.

> Os regimes de previdência por capitalização criaram em países anglo-saxões como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália, mas também em vários países europeus (Holanda e Suíça especialmente), 'fundos de pensão', isto é, caixas de aposentadorias separadas das contas dos empregados nas quais as reservas financeiras, quer de origem patronal, quer salarial (ou ambas) são acumuladas e valorizadas nos mercados financeiros. Essas reservas devem servir para pagar as aposentadorias dos assalariados. (SAUVIAT, 2005: 111)

Por estarem relacionados a um processo de valorização financeira indefinida, os fundos de pensão fazem crescer o sistema de contribuição definida, em lugar dos antigos benefícios definidos,[35] expondo diversos trabalhadores à incerteza e ao risco em relação ao valor futuro de suas aposentadorias. No entanto, frente ao desmonte da previdência pública e muitas vezes diante da promessa de altos rendimentos, a adesão aos fundos de pensão acaba sendo assumida não só pelos trabalhadores assalariados, mas também por diversas famílias que passam a contar com renda financeira como parte de seu rendimento anual.[36] Com isso, o sistema financeiro ganha um importante aliado de onde pode extrair valor. Os constantes fluxos de renda do trabalho são transferidos aos fundos e servem de fonte ininterrupta para sua autovalorização. "A acumulação financeira produzida pela institucionalização da poupança levou, então, em ampla medida, ao crescimento da demanda de aplicação em ativos financeiros, especialmente em ações, e à alta do preço dos ativos" (SAUVIAT, 2005: 117).

Em outras palavras, na medida em que o Estado deixa de ser o garantidor de renda da população em geral e, simultaneamente, são criadas oportunidades de retorno financeiro através de ativos de poupança, estes se tornam o refúgio não apenas de grandes investidores,

---

[35] Os regimes de benefício definido garantem uma renda futura predeterminada, enquanto os sistemas de contribuição definida operam sobre as expectativas diante de um fluxo de contribuição permanente, mas que não asseguram a renda futura.

[36] Em especial nos Estados Unidos, a expansão da poupança institucional criou agentes especializados na gestão desse tipo de ativos coletivos, os chamados *mutual funds*. A disseminação desses fundos e sua participação na aquisição de ações de empresas e realização de empréstimos cresceu contínua e significativamente. Em 2002, 49,6% das famílias detinham cotas de fundos mútuos. (SAUVIAT, 2005: 120)

mas também das massas de trabalhadores e das famílias em geral, que mais e mais passam a depender da atividade financeira para sua segurança futura. Assim, as finanças passam a fazer parte da atividade econômica da sociedade como um todo, em um processo de extração de renda que se torna intrínseco ao consumo, ao investimento e, principalmente, à atividade estatal, em um ciclo contínuo de valorização e atração de novas fontes de renda para a acumulação financeira.

Com o forte aumento da demanda por ativos, estes passam por um processo de inflação de preços que não está ancorado em qualquer base de valorização real. Essa é justamente a segunda possível fonte de valorização do capital fictício e será o tema de discussão da próxima subseção.

2.2.2.2. A acumulação financeira e a valorização fictícia

Como vimos, parte da valorização do capital fictício se dá pela punção sobre os lucros existentes e pela expropriação da renda pública e extração de mais-valia extra. Mas, por outro lado, há uma parcela da valorização dos ativos financeiros que é puramente bursátil ou refere-se a um processo de inflação de preços dos ativos. Trata-se dos ganhos obtidos com a compra e a venda dos títulos e que nunca estão, por isso, relacionados à incoporação de mais-valia. Nesse sentido são ganhos também fictícios, ou seja, valorização fictícia que deriva desse capital fictício.[37] Esses ganhos são possíveis por meio das crescentes negociações de ativos nas bolsas de valores.

> A Bolsa reforça (...) a dimensão fictícia das ações pelo fato das oscilações dos preços dos títulos, que podem render a seus possuidores ganhos bursáteis. O "valor-capital" dos títulos negociáveis é de qualquer forma duplamente fictício, podem "aumentar ou diminuir completamente independente do movimento do valor do capital real sobre o qual seus detentores têm um direito."[38] (CHESNAIS, 2010: 131).

A tabela 2.1 nos serve como um indicativo do sentido fictício da valorização financeira. Se observarmos a terceira coluna da tabela, vemos que a taxa *ativos financeiros/PIB* cresce de

---

[37] É evidente que esse tipo de ganho fictício, decorrente que é de atividade especulativa que procura extrair ganhos da circulação a partir da variação dos preços dos ativos, pode ocorrer com qualquer tipo de ativo (por exemplo, com imóveis), mas, neste caso, ou seja, no caso das transações bursáteis envolvendo títulos de qualquer natureza, estamos nos referindo aos ganhos fictícios propiciados por capital fictício.

[38] MARX, K. 1894b: 140 Apud CHESNAIS, 2010: 131.

1,02 em 1980 para 3,74 em 2010, sugerindo um aumento do capital fictício existente na sociedade.

Vale ressaltar que o fato de a origem desse processo de valorização ser fictícia não quer dizer que, do ponto de vista dos agentes envolvidos em sua operação, ele não venha a, eventualmente, se realizar efetivamente. Isto é, se um determinado investidor vende um ativo que comprou em época mais ou menos normal em um período de alta extraordinária de preços e passa a utilizar esse recurso em seu consumo efetivo, esse capital estará de fato extraindo valor de algum outro setor da sociedade. O que interessa do ponto de vista da caracterização desse tipo de valorização é que ela tem um mecanismo próprio de funcionamento, relacionado estritamente aos mercados financeiros, mas com consequências sobre o conjunto da economia.

Tabela 2.1 – Riqueza fictícia e renda real

	Estoque mundial de ativos financeiros (US$ trilhões)[1]	PIB Mundial (US$ trilhões)	Taxa Ativos Finaneiros/PIB
1980	12,0	10,7	1,1
1990	37,6	22,8	1,6
1995	63,2	30,7	2,1
2000	101,2	33,2	3,0
2005	140,0	47,0	3,0
2006	168,0	51,0	3,3
2007	196,0	57,5	3,4
2008	175,0	63,0	2,8
2009	185,0	59,7	3,1
2010	212,0	65,2	3,3
2011	224,5	72,2	3,1
2012	237,7	73,5	3,2
2013	251,7	75,5	3,3
2014	266,0	77,3	3,4

Fonte: Mckinsey (ativos) e FMI (PIB) *In:* Paulani (2015a: 4)
[1]Inclui ações e debêntures, títulos da dívida pública e privada e investimentos bancários. Não inclui derivativos.

Como se trata de um mecanismo de flutuação de preços, a valorização improdutiva encontra na taxa de câmbio um de seus aspectos fundamentais, não apenas porque o câmbio é, ele próprio, um ativo financeiro negociado nas bolsas mas, principalmente, porque as sucessivas flutuações cambiais alteram os preços recebidos por um conjunto de ativos em uma determinada moeda, permitindo flutuações adicionais de preços e, com eles, de ganhos. Assim, a forma como o câmbio é gerido no modelo neoliberal é um ponto que merece

destaque.

O sistema de taxas de câmbio fixas adotado após a segunda guerra mundial permitiu que, durante os 25 anos em que vigorou, os preços relativos dos bens entre os países seguissem trajetórias referenciadas nas diferenças dos custos relativos de produção, estes variáveis de acordo com os diferentes níveis salariais e capacidades de incorporação tecnológica de cada país. Isso era possível porque os acordos de Bretton Woods constrangiam a utilização do mecanismo de desvalorização cambial como estratégia de recuperação da competitividade externa, acirrando, por outro lado, a competição diretamente sobre a produção. "As regras de 1944 permitiam aos Estados-membros reduzir movimentos internacionais de capitais para proteger a estabilidade do câmbio e suas moedas". (BRUNHOFF, 2005:77)

A proteção cambial ajudou na estabilização de preços e no estímulo aos investimentos de médio e longo prazo feitos a partir dos Estados Unidos no mundo em reconstrução. Do ponto de vista de países como Japão e Alemanha, que mantiveram suas moedas relativamente desvalorizadas em relação ao dólar, permitiu também uma expansão dos mercados externos que lhes assegurou, pelo menos até a década de 70, níveis crescentes de taxa de lucro.

> Mas o fim da reconstrução das potências capitalistas europeias, assim como a liberalização dos mercados do ouro e do dólar, contribuiu para desestabilizar esse dispositivo a partir dos anos 60. Os Estados Unidos, pouco a pouco, deixaram de ter o papel de grande credor internacional – sua balança comercial estava deteriorada. No fim da década de 60, seu estoque de ouro havia diminuído pela metade. A crise do dólar como padrão oficial foi o que suscitou a decisão unilateral norte-americana de pôr fim ao regime de Bretton Woods. Nenhum novo arranjo internacional substituiu oficialmente o padrão-ouro. (BRUNHOFF, 2005:78)

Vale ressaltar que o desequilíbrio da balança comercial norte-americana coincide com o período em que as taxas de lucro no país começam a se desacelerar. Numa economia cujo crescimento e acumulação estão ancorados no processo produtivo, é natural que a perda de competitividade, resultante do retorno ao mercado internacional de outros países desenvolvidos, gere desaceleração e crise externa.

O abandono da conversibilidade em 1971, seguido dos acordos de flutuação em 1973, inverteu a relação de competitividade do dólar, sem no entanto recuperar plenamente as perdas no setor produtivo. Naquele momento, os países industrializados exportadores optaram por reduzir seus ganhos sobre a vendas externas, em nome da manutenção de seu espaço no

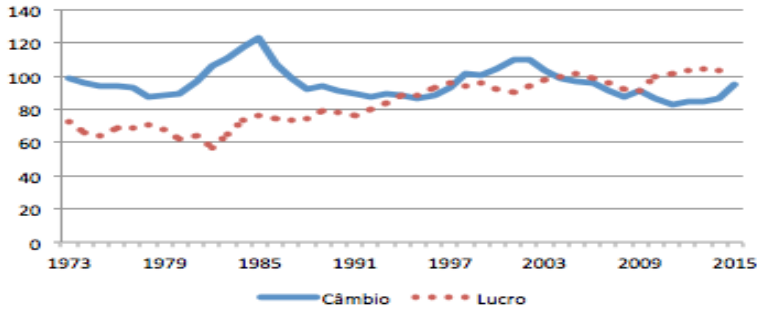
mercado. Assim, o ganho de competitividade cambial foi insuficiente frente à disposição por parte dos demais países avançados de manter seus níveis de preços externos, apesar da valorização de suas moedas.

Este processo terminou por concretizar um segundo tipo de rompimento protagonizado pelas taxas de câmbio na década de 70. O primeiro fora com a capacidade de expressar as diferenças de custos relativos, tornada frágil a partir da adoção de um sistema de câmbio flutuante que desviava a determinação dos preços relativos de seus condicionantes reais na esfera produtiva. O segundo rompimento foi com sua capacidade de interceder diretamente, pela via monetária, sobre a inversão da competitividade e da rentabilidade dos países (ver gráfico 2.7), no sentido de que alterações no valor da taxa de câmbio deixaram de representar um mecanismo de associação direta com os ganhos do capital.

Em outras palavras, quando uma diminuição de preços da ordem de 13%, via desv**a**lorização monetária, tal como realizado nos Estados Unidos entre 1973 e 1978, não é capaz de recuperar o investimento e a produção em uma economia com forte participação das exportações, deve-se entender que os determinantes da competição estejam incluindo outras relações, para além dos preços relativos puros.

Gráfico 2.7 – Câmbio X Lucro

Índices para os Estados Unidos (Câmbio: março de 1973 = 100/ Lucro: 2010 = 100)



Fonte: AMECO; FED, elaboração própria

Brenner (1998) possui uma interpretação desse movimento que é sugestiva, e cabe mencionar aqui. Para ele, uma das explicações para a rigidez dos lucros em relação ao câmbio a partir de meados da década de 1980 era que o problema da perda de dinamismo da economia norte-americana não estava associado a uma perda de produtividade relativa, ou seja, de um país, os Estados Unidos, em relação a outros, Japão e Alemanha. Na análise feita por esse autor, tratava-se de uma perda de rentabilidade do sistema econômico como um todo,

resultante de uma superacumulação de capital, e, portanto, não seria razoável esperar a reversão desse quadro por meio de uma variação monetária. O excesso de capacidade produtiva instalada, com fortes componentes de custos fixos irrecuperáveis, teria aumentado a disposição das empresas e dos países de seriamente realizarem a disputa no nível dos preços relativos, independentemente das pressões sofridas pelo câmbio. O resultado foi a depreciação cada vez mais aguda das taxas de retorno do capital que vimos anteriormente.

É nesse cenário de esvaziamento do poder do câmbio em relação à produção que a virada neoliberal dos anos 1980 acontece. No processo de formação da acumulação financeira, fortemente ancorado nos títulos públicos, tal como discutido no item anterior, as flutuações das moedas nacionais ganham outro significado no processo de valorização de capital, uma vez que tornam-se parte constituinte da taxa real de valorização dos ativos. Os ganhos do capital internacional mundializado incorporam tantos os juros como as possíveis valorizações e desvalorizações das moedas.

Assim, a taxa de câmbio recupera sua centralidade não por representar diretamente uma capacidade de ganho de competitividade para as empresas e os países, mas por ser o ativo financeiro de maior liquidez e, simultaneamente, maior capacidade de ganhos improdutivos (ou valorização fictícia) por meio da inflação de ativos.

> Desde os anos 90, US$ 1 trilhão circula a cada dia entre os bancos especializados nas operações de câmbio, dos quais 25% em média correspondem a trocas comerciais ou investimentos reais de clientes não bancários. (BRUNHOFF, 2005:69)

O fato de a maior parte das operações cambiais não ter como objetivo uma transação comercial real elucida sua participação no âmbito da valorização improdutiva e, ao mesmo tempo, ressalta uma característica importante desse tipo de valorização.[39] Os mecanismos de valorização por inflação de preços, cambiais ou não, dependem da continuidade dos processos de compra e venda no âmbito das finanças para que possam se efetivar. Ou seja, eles também se retro-alimentam e apontam para um cenário de expansão e crescimento das finanças, tal como o ciclo descrito pelo mecanismo de transferência de renda do item anterior.

Além disso, como os mecanismos de inflação de ativos geram insegurança pela própria

[39] Segundo SERFATI (1998), o volume de divisas transacionado pelas grandes empresas em meados dos anos 1990 era em média cerca de 15 vezes o valor que seria necessário para sustentar suas transações comerciais.

natureza de seus ganhos, eles reforçam o crescimento da demanda por títulos públicos, que funcionam como um refúgio, servindo-lhes como investimento seguro a qualquer momento, com alta liquidez e, especialmente, garantindo-lhes um lastro de negociação em momentos de maior exposição do capital.

> Os Estados neoliberais tipicamente facilitam a difusão da influência das instituições financeiras por meio da desregulação, mas também é muito comum que garantam a todo custo a integridade e a solvência de tais instituições. Esse compromisso deriva em parte (legitimamente em algumas versões da teoria neoliberal) de usarem o monetarismo como base da política estatal – a integridade e a solidez da moeda são um pilar central dessa política. Mas isso significa, paradoxalmente, que o Estado neoliberal não pode tolerar fracassos financeiros de grande monta, mesmo quando foram as instituições financeiras que tomaram as más decisões. (HARVEY, 2008: 83)

Assim, as altas taxas de juros, em conjunto com a securitização, com a disseminação dos fundos de pensão e o crescimento dos mercados bursáteis, em especial de câmbio, criaram uma dinâmica de valorização financeira com capacidade de auto-reprodução que se concretiza e se multiplica através dos mecanismos de dependência continuada do Estado e das famílias em relação às finanças. No entanto, o limite último desse ciclo – a capacidade da pagamento do governo que, em última instância, é o garantidor do circuito de acumulação – ainda repousa, mesmo que não diretamente ou de forma plenamente mensurável, no dinamismo da atividade econômica em si, isto é, no crescimento dos investimentos e do PIB. É para as consequências desse processo sobre a produção que nos voltamos agora.

2.2.3. A produção financeirizada

As políticas neoliberais promovem um duplo efeito sobre a produção. Em primeiro lugar, a liberalização comercial e de fluxo de capitais favorece a recuperação das taxas de lucro, seja por meio da desoneração do capital, seja através do desemprego que pressiona os salários para baixo. Por outro lado, as altas taxas de juros funcionam simultaneamente como um desincentivo ao investimento, uma vez que aumentam a rentabilidade exigida pelo capital e encurtam o tempo disponível para alcançá-la, dada a alta liquidez dos títulos financeiros com que são comparadas. Assim, a possível recuperação da taxa de lucro via liberalização, acaba sendo mais do que compensada pelas novas exigências por parte do capital. O resultado

é um movimento de intensificação da concorrência e da busca por condições de produção mais favoráveis.

Como o neoliberalismo permite que a realocação produtiva se dê em nível internacional, a concorrência nessa fase será também de alcance mundial. Citaremos aqui três das principais estratégias do capital nesse processo que Chesnais, em seu livro de 1996, chamou de "mundialização do capital".[40]

Como o enfraquecimento produtivo na fase inicial do neoliberalismo é generalizado, consequência da crise de superprodução da década de 1970 e das medidas recessivas tomadas pelos governos no início da década de 1980, um dos meios de ampliação dos ganhos de escala e, ao mesmo tempo, de fuga da concorrência, será a intensificação dos movimentos de aquisições e fusões empresariais, que criarão os oligopólios internacionais característicos do que, nos anos 1990, se convencionou chamar de globalização (e que Chesnais vai chamar de mundialização do capital – vide nota 37).

A segunda estratégia desenvolvida pelo setor industrial no intuito de recuperar seu dinamismo é o investimento na racionalização da produção. Intensificam-se os processos de inovação tecnológica e os ajustamentos produtivos baseados em cadeias avançadas de informação.

Em terceiro lugar, a especificidade dos oligopólios na fase neoliberal é que eles serão estruturados com base numa lógica de deslocalização produtiva, cujo objetivo é o de proporcionar condições de produção mais vantajosas e consolidar o acesso a mercados nacionais. Sua construção se dará a partir de amplos movimentos de Investimento Externo Direto (IED), necessários para a adequação da produção em nível mundial.

As características vinculadas aos processos de reorganização produtiva impõem às empresas industriais a necessidade de se relacionarem ativamente com o mercado financeiro. Como a estruturação dos grupos internacionais passa pela racionalização produtiva no plano mundial, as empresas devem ter capacidade financeira de ampliar ou reduzir investimentos em determinados setores e regiões com a maior agilidade possível. Tal movimento só é

---

[40] Vale dizer duas palavras sobre a expressão *Mundialização do Capital*, que dá título a esse famoso livro de Chesnais. Quando a disseminação dos princípios neoliberais começa a ficar mais intensa, em meados dos anos 1980, veio junto com ela a disseminação também do termo *Globalização*. De caráter ideológico, o termo aludia à aldeia global, ao mundo sem fronteiras do comércio, da produção e, portanto, também do bem estar das populações que a nova era estaria trazendo em seu bojo. Para se contrapor a isso, Chesnais substituiu o termo *Globalização* pelo termo *Mundialização* e como não se tratava evidentemente de trocar seis por meia dúzia, ele qualificou o termo: para ele, nesses novos tempos, tratava-se de *Mundialização* sim, mas de uma *Mundialização do Capital*, que estava muito longe de poder cumprir as promessas que fazia, antes o contrário.

razoável a partir do estabelecimento de vínculos mais estruturais com o capital líquido, isto é, com o mercado financeiro.

> Quando se abre o segundo período, por volta de 1985-1986, a experiência anteriormente acumulada contribuiu para fazer dos grupos industriais agentes mais determinantes na globalização financeira, do que habitualmente se reconhece. (…) O contexto da globalização financeira modificou a "vantagem específica" das companhias. (…) A direção financeira, inicialmente confinada a uma simples função administrativa, de intermediária entre necessidades das filiais e dos bancos, tornou-se determinante na otimização do *cash-flow* a médio prazo. Mesmo quando não atingiram o estágio de constituírem um banco próprio, os grupos adotam uma visão "global" das atividades financeiras. (CHESNAIS, 1996: 278)

Assim, o enfraquecimento, desde a década de 1970, da capacidade de reprodução industrial sob a lógica do capital, combinado a uma expansão das possibilidades de valorização improdutiva a partir da década de 1980, empurrou as atividades produtivas para uma lógica de determinação também financeirizada. A atividade industrial passa a caminhar de mãos dadas com as possibilidades e riscos identificados no mercado financeiro, alterando profundamente a cadeia de avaliações e decisões em torno de um determinado setor ou produto.[41]

Dentre as várias operações financeiras com as quais as empresas passam a trabalhar, uma delas detém uma dupla função de valorização: a taxa de câmbio. Por se tratar de um ativo necessário à realização tanto das transações financeiras quanto das comerciais, e por afetar diretamente a competitividade da produção no mercado externo, as movimentações e determinações da taxa de câmbio cumprem um papel determinante no sistema da reprodução financeirizada.

O crescimento dos mercados bursáteis de câmbio, tal como descrito no item anterior, por sua dimensão e alta vulnerabilidade de curto prazo, geram, como era de se esperar, maior instabilidade do ponto de vista da alocação dos fatores de produção em atividades produtivas, forçando taxas de retorno suficientemente altas e de rápida realização, de modo a poder cobrir o risco cambial envolvido nas operações internacionais. Por outro lado, os mercados cambiais permitem extraordinárias valorizações – e desvalorizações – financeiras de curto prazo para aqueles que apostam neles. Esse processo reforça a tendência de associação da indústria às

[41] Voltaremos à análise das consequências da produção financeirizada no âmbito específico da indústria brasileira no capítulo 4 do presente trabalho.

finanças, com uma lógica de decisão que privilegia a avaliação do cenário financeiro em detrimento das expectativas de retorno direto por parte da produção.

Assim, tem-se no período neoliberal uma indústria que recupera suas taxas de lucro em relação à fase vivida durante a década de 1970, seja por meio da redução dos salários, seja em função da menor carga tributária. Mas se essa indústria funciona estaticamente em condições aparentemente mais favoráveis, a sua dinâmica de crescimento, por outro lado, torna-se muito mais complexa. O patamar mais elevado das taxas de juros que se estabeleceu no mundo, em conjunto com a grande variedade de alternativas financeiras para o investimento, tornou mais difícil a atração de capitais para a indústria. Em resposta, ela acabou buscando alternativas de redução da concorrência por meio da ampliação dos mercados e diversificação de atividades. Oligopolização, intensificação das ações de racionalização e deslocalização da produção estão entre as principais estratégias criadas. Mas o resultado mais significativo de todo esse movimento é que o investimento industrial passou a caminhar lado a lado com o investimento financeiro, em especial pela necessidade de ação das empresas sobre os mercados cambiais bursáteis.

O que essa inserção da lógica financeira na indústria significa em termos do papel de eixo condutor do desenvolvimento que identificamos para esse setor no capítulo 1? Há perda da capacidade da indústria em gerar dinamismo na economia como um todo? Existiria outro setor agora responsável pela luta pelo progresso?

Embora não tenhamos a pretensão de resolver com este trabalho as dúvidas e divergências existentes a esse respeito no âmbito internacional, queremos contribuir com esse debate e, ao mesmo tempo, delimitar um entendimento que nos permita continuar construindo o caminho de análise sobre a dependência e o desenvolvimento no caso específico do Brasil no século XXI. Assim, a próxima seção busca concluir o presente capítulo com algumas observações em relação a esse debate sobre a centralidade da indústria e os efeitos, sobre o desenvolvimento, do modelo neoliberal de organização das bases de acumulação do capital.

2.3. O fim da luta pelo progresso

Ao final da seção 2.1 deste capítulo, concluímos que o neoliberalismo é um modelo de reorganização das bases de acumulação do capital, e que por isso mesmo privilegia a recuperação da taxa de lucro na definição de sua lógica de funcionamento. O fato de a taxa de retorno do capital estar no centro da organização do sistema econômico não significa,

necessariamente, que não haja qualquer espaço para o desenvolvimento, ou seja, que não existam mecanismos dinâmicos que permitam a ampliação da base material. Para poder fazer essa avaliação, avançamos na seção 2.2 descrevendo as características fundamentais do modelo e seu impacto sobre a produção.

Os impactos relativos às mudanças na organização industrial são particularmente importantes porque, no modelo fordista-keynesiano que precedeu o neoliberalismo, era ela, a indústria, quem cumpria o papel fundamental de motor do desenvolvimento. A luta pelo progresso era a luta pela industrialização.

Com o neoliberalismo, a lógica de funcionamento da indústria se alterou. Na seção anterior, descrevemos de que maneira o ambiente internacional financeirizado empurrou a indústria para novas estratégias de ação sobre a produção e a fez incorporar atividades financeiras que passaram a ser necessárias à sua sobrevivência, seja em função dos altos níveis de rentabilidade com os quais ela tem que concorrer, seja porque a intensidade da ação internacional que ela deve assumir a obriga a participar ativamente do mercado de câmbio. Nessas condições, cabem as perguntas: essa indústria financeirizada ainda é capaz de cumprir o papel de motor do desenvolvimento? Ou as novas características da produção tiraram deste setor a capacidade de puxar o desenvolvimento econômico? Essa será a pergunta sobre o qual a próxima subseção irá se debruçar.

2.3.1. Indústria e desenvolvimento no século XXI

Como vimos no capítulo 1, durante o século XX

> (…) a industrialização se tornou sinônimo de riqueza, desenvolvimento econômico, liderança tecnológica, poder político e domínio internacional. O próprio conceito de desenvolvimento passou a estar associado à industrialização. A industrialização era corretamente entendida como o principal motor do crescimento e do desenvolvimento (SZIRMAI, 2012: 407, tradução nossa).[42]

No entanto, com o advento do neoliberalismo, consolidado como sistema de organização econômica em esfera mundial a partir dos anos 1990, o perfil da indústria mudou.

[42] *Industrialisation became synonymous with wealth, economic development, technological leadership, political power and international dominance. The very concept of development came to be associated with industrialisation. Industrialisation was rightly seen as the main engine of growth and development.*

Com a expansão da lógica financeira pelos diversos setores da sociedade, as escolhas de investimento e crescimento da estrutura produtiva industrial também assumiram o sentido da financeirização. Os resultados desse novo perfil da indústria sobre o seu papel como propulsora do desenvolvimento nacional ainda são bastante contraditórios na literatura econômica internacional. Em anos recentes, o debate econômico passou a levantar a possibilidade de que o setor chave de uma economia estaria agora vinculado a outras atividades econômicas. Alguns apontam para o fortalecimento do setor de serviços, em particular a tecnologia da informação, os serviços financeiros e outros da área de conhecimento; outros identificam como área estruturante o fornecimento de recursos naturais estratégicos - quando disponíveis - e fala-se mesmo em não haver um único setor estratégico, e sim uma combinação particular de atividades econômicas fundamentais para cada país.

Essa mudança de perspectiva encontra sua motivação em alguns dados referentes às economias mais desenvolvidas e sua organização produtiva a partir do período neoliberal. Parte importante delas teve a participação da indústria no PIB significativamente reduzida em comparação ao cenário vivido na década de 1960 (ver gráfico 2.8). Olhando para as seis maiores economias capitalistas consideradas desenvolvidas,[43] a queda mais intensa durante todo o período foi justamente a dos Estados Unidos, maior força industrial no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial. O valor adicionado da indústria norte-americana correspondia a 34% do PIB em meados da década de 1960. Essa participação caiu a uma média de 27% ao longo dos anos 70, passando para 21% nas duas décadas seguintes e desde o ano de 2000 não chega a 20%, uma queda de 43,1% em 40 anos.

Logo atrás dos Estados Unidos, aparece o Reino Unido, berço da revolução industrial no século XVIII. O país experimentou uma queda de 42,3% na participação de sua indústria no PIB desde a década de 1960 até os dias atuais. Na Alemanha, essa participação caiu 34% no mesmo período. À diferença do caso inglês e norte-americano, o valor adicionado pela produção industrial alemã permaneceu relativamente constante desde os anos 2000, enquanto os outros dois países mantiveram, e até mesmo aceleraram, sua trajetória descendente.

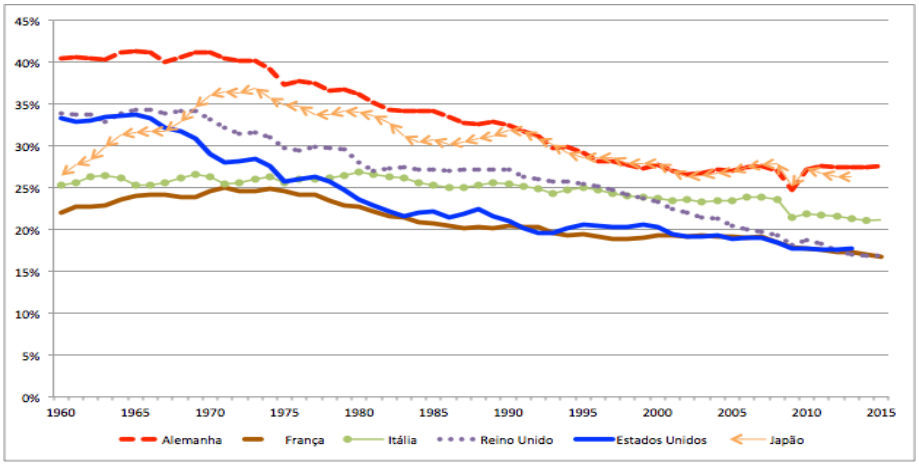
Na França, a queda foi mais suave, de 21,6% quando considerada a média da participação do valor adicionado da indústria no PIB na década de 1960 e nos primeiros 15

[43] Utilizaremos as grandes economias desenvolvidas para a discussão desta seção por entendermos que se trata de analisar o comportamento da indústria na fronteira do desenvolvimento, onde em tese o sistema estaria funcionando em sua forma plena. A discussão com relação aos efeitos do neoliberalismo na indústria para os países não desenvolvidos será feita no capítulo 3, junto à análise das novas relações hierárquicas internacionais e, em particular, no capítulo 4 para o Brasil.

anos do século XXI. Além disso, as décadas de 1960, 1970 e início dos anos 1980 são justamente o período em que a participação da produção industrial francesa estava em ascensão. Assim, o caso francês poderia sugerir que a mudança no percentual de participação da indústria no PIB, ao invés de indicar uma tendência de queda, seria na verdade um retorno à normalidade, passado um período de exceção que teria elevado acima dos patamares históricos a participação da indústria, que naqueles anos esteve próxima de 25% do PIB contra uma média anterior de 20%.

O mesmo raciocínio se aplica ao Japão, que embora passe por um período de forte alta, alcançando 37% do PIB em 1973, inicia a série em 1961 com 26% de valor adicionado pela indústria ao PIB e conclui com a mesma taxa em 2013, último dado disponível da série.

Gráfico 2.8 - Valor adicionado da indústria no PIB (%)



Fonte: Ameco, elaboração própria

Na Itália, há uma queda suave ao longo das décadas até a crise de 2008, quando então a participação da indústria cai três pontos percentuais em um único ano. No agregado, a variação da contribuição do produto industrial para o PIB se reduziu 12,4% naquele país ao longo de todo o período.

É certo que a metodologia de uso do valor adicionado como parâmetro é limitada para fazer afirmações contundentes quanto à perda de centralidade da indústria no comando do desenvolvimento. Mas serve aqui como uma das referências que poderiam ter inspirado a mudança de perspectiva observada no século XXI. Utilizaremos a proposta de sistematização apresentada no trabalho de Szirmai (2012) para avançar um pouco mais sobre essa questão.

O autor lista 8 argumentos que teriam servido de base para a visão quase consensual do século XX de que a indústria seria o motor do desenvolvimento, avaliando em seguida a permanência de seus pressupostos já nos anos finais daquele século e décadas mais recentes, após o setor ter passado por profundas transformações do ponto de vista do tamanho e do perfil de suas empresas. Os argumentos são divididos em três categorias. Em primeiro lugar, estaria um conjunto de observações empíricas que teriam criado a força da indústria: I - a correlação efetiva entre crescimento da indústria e do PIB per capita; II - a superioridade relativa da produtividade do trabalho na indústria em relação aos setores agrícola e de serviços; III - as evidências de efeitos negativos sobre o PIB da transferência do fator trabalho para os demais setores. Em segundo lugar, estariam aqueles que explicam a capacidade da indústria de ter maior produtividade do trabalho: IV - a intensidade do uso de capital na indústria, comparativamente a outros setores, V - os ganhos existentes a partir de economias de escala, VI - o espaço privilegiado para a inovação tecnológica. Por fim, haveria dois argumentos de natureza agregada, um pelo lado da demanda e outro pelo lado da oferta, que reforçariam a importância da indústria para uma economia nacional: VII - a capacidade de geração de externalidades positivas para outros setores; VIII - a elasticidade renda da demanda por bens industriais, mais elevada do que para bens agrícolas.

Com relação aos três tipos de observações empíricas primeiramente elencadas, nossa análise inicial em torno da participação dos valores adicionados pela indústria no PIB é uma das metodologias utilizadas para avaliar se há ou não uma correlação efetiva entre crescimento e industrialização. Contudo, essa abordagem tende a subestimar os efeitos dinâmicos da indústria sobre os demais setores, podendo levar a conclusões equivocadas. Szirmai (2012) apresenta algumas metodologias alternativas que combinam a análise do ponto de vista do valor adicionado a outros aspectos quantitativos. Vale citar o exemplo de um exercício feito pelo autor em que ele relaciona a participação da indústria no total da produção de bens da economia,[44] em lugar do total do PIB, e elabora um ranking de países com essa variável. Em seguida, ele compara este ranking com a colocação dos países em termos de renda nacional per capita, chegando a um índice de correlação de 0,74 entre os dois rankings. Os dados são de 45 países no ano de 2000 e estão reproduzidos na tabela 2.2. Baseado neste exercício, o autor afirma que mesmo que todas as transformações na organização do setor tenham resultado em significativa redução no valor adicionado da

[44] Inclui agricultura, silvicultura, pesca, mineração, manufatura, construção civil e serviços públicos.

indústria, parece que o seu dinamismo ainda cumpre um papel chave para o desenvolvimento dos países.

> A correlação não é perfeita. As maiores exceções entre os países avançados são os exportadores de bens primários, como a Noruega, o Canadá e a Australia. Entre os países em desenvolvimento, Taiwan, Tailândia e Brasil se saem melhor no ranking de industrialização do que em termos de renda. Ainda assim, o (exercício) ilustra a ideia geral sobre a industrialização. Os países mais pobres do ranking são invariavelmente aqueles com as menores participações da indústria e maiores parcelas da agricultura no total de bens produzidos. Quanto mais próspero é um país, mais industrializado ele é. (SZIRMAI, 2012: 411, tradução nossa)[45]

Com relação à superioridade da produtividade do trabalho na indústria, os dados de alguns dos principais países desenvolvidos chamam a atenção para duas questões. Como podemos observar no gráfico 2.9, a produtividade do trabalho na indústria é sempre maior do que no setor agrícola e, no caso do setor de serviços, essa superioridade só não acontece para o Japão nos anos recentes e para a Itália no anos 1980. No restante, independentemente das variações observadas em cada setor, a indústria mantém uma produtividade do trabalho que chega a ser em média 56% superior à produtividade dos serviços nos Estados Unidos e 59% no Reino Unido. Na Alemanha e na França, essa superioridade é de 31,4% e 22,4% respectivamente, enquanto no Japão fica em 10,4% e na Itália em 5,1%.

Embora maior do ponto de vista absoluto, o crescimento da produtividade do trabalho apresenta um comportamento mais irregular. Ao contrário do setor agrícola e de serviços, que apresentam uma tendência ascendente para todos os países analisados, no caso da indústria não é possível determinar um padrão único de comportamento. Embora a tendência de crescimento seja uma realidade para França, Itália e Reino Unido, os Estados Unidos vivenciam índices negativos nos anos 1970 e 1980. Já Alemanha e Japão parecem apresentar um cenário de certa estabilidade do índice, ao menos a partir da década de 1970.

---

[45] *In line with the argument in the previous section about different patterns of structural change and different initial conditions, the correlation is not a perfect one. Major exceptions among the advanced economies are primary exporters such as Norway, Canada and Australia. Among the developing countries, Taiwan, Thailand and Brazil rank higher in terms of industrialisation than in terms of income. Nevertheless, the table illustrates the general point about industrialisation. The poorest countries in the table are invariably those with the lowest shares of manufacturing and the highest shares of agriculture in commodity production. The more prosperous countries are the more industrialed ones.*

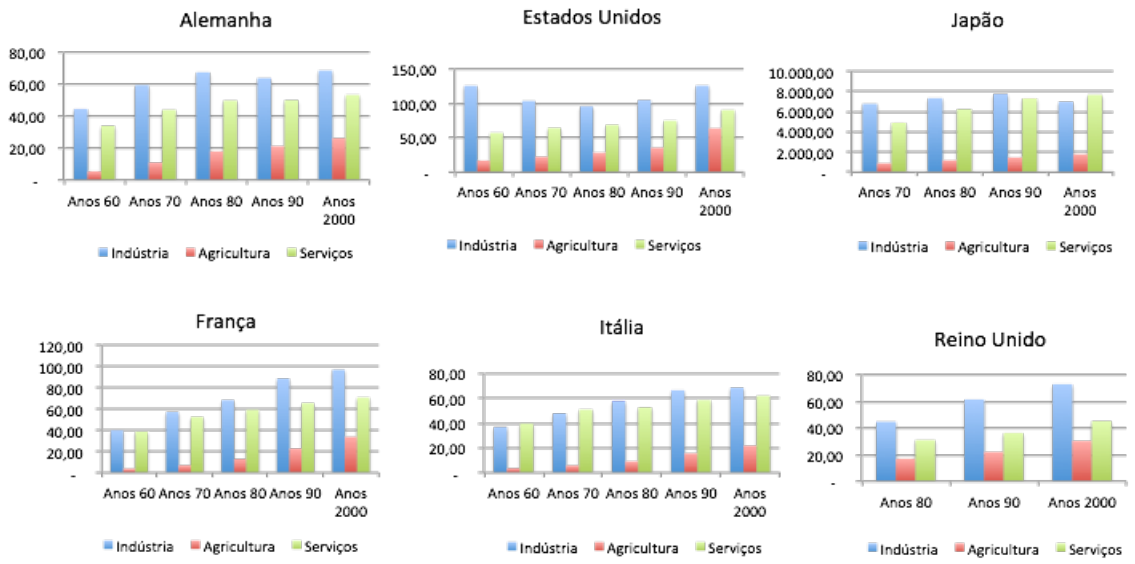
Tabela 2.2 - Industrialização e Produto Nacional Bruto per capita em 2000

	Participação da indústria na produção total de bens*		PNB per capita	
	%	Ranking	(2000 US$)	Ranking
Suiça	72	2	38.140	1
Japão	64	11	35.620	2
Noruega	26	40	34.530	3
Estados Unidos	63	14	34.100	4
Dinamarca	60	17	32.280	5
Suécia	66	9	27.140	6
Austria	60	16	25.220	7
Finlândia	66	8	25.130	8
Alemanha	72	3	25.120	9
Holanda	58	18	24.970	10
Bélgica	69	4	24.540	11
Reino Unido	60	15	24.430	12
França	65	10	24.090	13
Canadá	56	20	21.130	14
Austrália	45	25	20.240	15
Itália	66	7	20.160	16
Taiwan	77	1	14.188	17
Caréia do Sul	66	6	8.910	18
Angentina	55	22	7.460	19
México	63	12	5.070	20
Chile	36	32	4.590	21
Venezuela	35	34	4.310	22
Brasil	67	5	3.580	23
Malásia	58	19	3.380	24
Turquia	36	30	3.100	25
África do Sul	55	21	3.020	26
Peru	41	26	2.080	27
Colombia	31	36	2.020	28
Tailândia	63	13	2.000	29
Egito	38	29	1.490	30
Nigéria	38	28	1.180	31
Filipinas	48	24	1.040	32
Sri Lanka	36	33	850	33
China	52	23	840	34
Costa do Marfim	36	31	600	35
Indónesia	41	27	570	36
Índia	31	38	450	37
Paquistão	31	37	440	38
Bangladesh	30	39	370	39
Quênia	34	35	350	40
Gana	15	42	340	41
Zâmbia	25	41	300	42
Tanzânia	12	43	270	43
Marrocos	5	45	260	44
Congo	6	44	100	45

Fonte: PNB per capita e % do Banco Mundial, World Development Indicators, 2002, exceto: Zaire do Banco Mundial (http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html) Canada, Noruega, Suécia, Suiça e Estados Unidos: calculado com OCDE, Main Economic Indicators, 2010 (http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-7-nodirectorate-no-1-5194-7,00.html), UNIDO (2010), Industrial Statistics, Database, INDSTAT 2000 (http://www.unido.org/Regions.cfm?area=GLO) and UNIDO (2011), Yearbook of Industrial Statistics 2000 In: Szirmai (2012)

* Valor Adicionado da industria como percentual do valor total na produção de bens (agricultura, silvicultura, pesca, mineração, transformação, construção civil e serviços públicos).

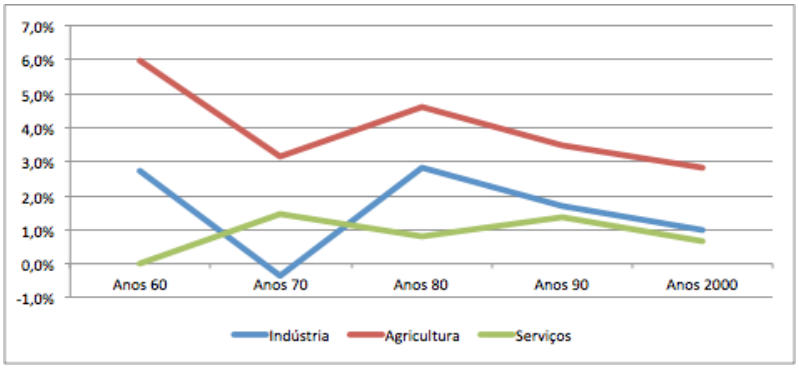
Gráfico 2.9 - Produtividade do trabalho (Valores constantes - 2010)*



(*) As unidades monetárias são: i. euro para Alemanha, França e Itália; ii Dólar para os Estados Unidos; iii. Iene para o Japão; iv. Libra para o Reino Unido.
Fonte: AMECO, elaboração própria.

Na média ponderada pelo PIB desses seis países desenvolvidos, a produtividade do trabalho na indústria cresce na maior parte do período. Contudo, as variações positivas nesse setor tendem a ser inferiores às observadas na agricultura, o que poderia indicar uma tendência de aproximação futura entre os setores (ver gráfico 2.10). No caso do setor de serviços, o ritmo de crescimento de sua produtividade, ao menos nos países observados, é mais lento do que os dos outros dois setores, embora relativamente mais estável.

Gráfico 2.10 - Variação média da produtividade do trabalho*

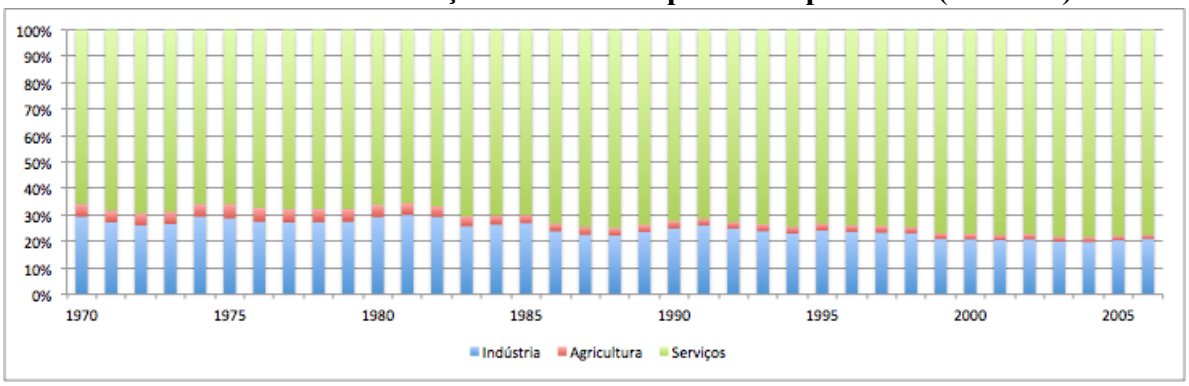


* Considera as médias ponderadas do PIB para as seis principais economias capitalistas desenvolvidas: Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, França, Japão e Itália.
Fonte: AMECO, elaboração própria.

Assim, embora pareça haver um relativo enfraquecimento da superioridade da indústria em termos de produtividade do trabalho, a primazia desse setor ainda é indiscutível quando se observa o produto bruto do trabalho na economia. Nesse sentido, parece que se mantém, ao menos para as economias aqui analisadas, a ideia de que um deslocamento do fator trabalho da indústria para outros setores tenderia a reduzir a produtividade média do país, pressionando negativamente o nível geral de custos, tal como preconizado pelo argumento III listado acima.

Os três fatores elencados por Szirmai (2012) para explicar as razões que permitiam existir uma superioridade industrial do ponto de vista da produtividade do trabalho – intesidade do uso de capital, ganhos de escala e seu posicionamento como espaço privilegiado para a inovação tecnológica – são mais difíceis de ser avaliados em detalhe. A importância relativa da intensidade do capital na indústria, por exemplo, caiu, mas de maneira ainda pouco significativa. Os dados disponíveis a partir de 1970 indicam um aumento do percentual de destinação de capital para o setor de serviços em detrimento da indústria (ver gráfico 2.11). De uma média de 28% do total da FBKF nos anos 70, a indústria passa a receber em média apenas 20% nos anos 2000, enquanto o setor de serviços passa, no mesmo período, de 67% para 78%.

Gáfico 2.11 - Formação Bruta de Capital Fixo por setor (share %)*



* Média ponderada pelo PIB para Estados Unidos, Japão, Alemanha, Itália e Reino Unido.
Fonte: EUKLEMS, elaboração própria.

Ainda assim, a intensidade de capital no setor industrial continua crescendo, mas menos do que nos demais setores. Analisando a intensidade de capital pela taxa de formação bruta de capital fixo sobre o valor adicionado ao PIB de cada um dos setores, chegamos a um índice de intensidade de capital que cresce 14,4% na indústria entre 1970 e 2006, enquanto no setor de

serviços esse crescimento é de 26,7%.[46] Nesse caso, o fator determinante é, possivelmente, a redução do valor adicionado da indústria, e não tanto uma redução no volume de capital propriamente dito.

Os outros dois argumentos que buscam justificar a maior produtividade na indústria também são pouco conclusivos. Por um lado, a mudança do perfil da indústria no neoliberalismo tinha como um de seus objetivos reforçar o aproveitamento dos ganhos de escala por meio da expansão de mercados, da deslocalização produtiva e da oligopolização, tal como tratado na seção anterior. Nesse sentido, é razoável considerar que a indústria não só mantenha, como amplie sua capacidade de gerar benefícios a partir dos ganhos de escala.

Por outro lado, nas últimas décadas do século XX os ganhos de escala puderam ser paulatinamente apropriados pelo setor de serviços, na medida em que os avanços na tecnologia da informação foram expandindo o acesso a novos mercados por diversas atividades que antes sofriam com a limitação espacial e temporal. Parece haver poucos estudos conclusivos capazes de mensurar o impacto dos dois efeitos sobre a vantagem comparativa industrial com relação a esse aspecto em particular. De qualquer forma, como a produtividade do trabalho se mantém superior na indústria, é possível que os dois efeitos tenham se anulado até o presente momento, mantendo a situação original de desvantagem relativa para o setor de serviços.

Com relação à indústria ser o ambiente econômico mais propício para a aceleração da inovação tecnológica, fica cada vez mais difícil medir adequadamente esse efeito, em uma sociedade em que o conhecimento se expande e se compartilha a uma velocidade muito maior do que no século passado, e por meios de transmissão cada vez mais diferenciados, tornando complexa a tarefa de tentar isolar um determinado ambiente de criação para determinar o setor de origem de sua emergência.

A mesma dificuldade do caso acima é encontrada para a tentativa de aferição dos *spillovers* por setor. No entanto, observando a história dos acontecimentos e dos principais saltos tecnológicos experimentados pelo setor de serviços nas últimas décadas, é possível identificar casos concretos em que o ponto de partida foi uma mudança no processo industrial.

> Os efeitos de *spillover* entre a indústria da transformação e outros setores são bastante poderosos. A indústria é a fonte primária do avanço

[46] Para realização do cálculo, a fonte dos dados de formação bruta de capital fixo setorial é EUKLEMS; o valor adicionado por cada ramo de atividade econômica foi obtido na AMECO.

> tecnológico da economia como um todo. É aqui que a maioria dos produtos e processos tecnológicos são desenvolvidos. (…) Assim, avanços nas tecnologias de *hardware* da Indústria da Informação e da Comunicação, criadas no setor de transformação (microchip de silício, cabos de fibra ótica), permitiram mudanças tecnológicas na produção de *softwares* e nos setores de serviços que se utilizam de *softwares* (SZIRMAI, 2012: 417, tradução nossa). [47]

Por fim, parece-nos razoável considerar a validade do argumento de que a elasticidade renda da demanda por produtos industrializados é superior àquela existente para os produtos primários, simplesmente pela primeira apresentar maior capacidade de diversificação e geração contínua de novas necessidades de consumo. No entanto, a expansão e a diversificação do setor de serviços permite inferir que entre este setor e o industrial, possa haver pouca diferença do ponto de vista dos efeitos do crescimento da renda sobre a demanda relativa, já que o comportamento para os serviços também seria bastante dinâmico e relacionado ao surgimento de novas alternativas de consumo.

Assim, os 8 argumentos elencados por Szirmai (2012) mostram que, embora se observe uma redução do espaço da indústria no produto, as características fundamentais que a elevaram ao papel de motor do desenvolvimento parecem ainda continuar presentes em sua estrutura de funcionamento e interação com os demais setores, apesar de todas as mudanças ocorridas. Em resumo, a indústria: i - demonstra capacidade de manter seu ritmo de intensificação do uso do capital; ii - intensificou seus mecanismos de utilização dos ganhos de escala; iii - sustenta uma capacidade de inovação e de difusão de benefícios igual ou superior aos demais setores; iv - é responsável pela produção de itens com elasticidade renda superior ao setor agrícola; e, o que nos parece ser o fator mais relevante, v - ainda é o setor que utiliza o fator trabalho com maiores ganhos relativos para a produto nacional.

Desse modo, há indícios suficientes para supor que a indústria ainda apresente melhores condições de promover o desenvolvimento do que os demais setores econômicos. Isso não significa que outros setores não possam assumir esse papel em casos específicos. As exceções sempre existiram, como nos casos paradigmáticos de Canadá e Austrália. Os avanços no setor de serviços e nas tecnologias da informação e da comunicação tendem a ampliar as

---

[47] *Spillover effects between manufacturing and other sectors are also very powerful. As indicated above, the manufacturing sector is one of the primary sources of technological advance in the economy as a whole. It is here that most product and process technologies are developed. (...) Thus, advances in ICT hardware technologies produced in the manufacturing sector (silicon chips, glass fibre cables) fuel technological change in the software producing and software using service sectors.*

possibilidades dessas combinações excepcionais, que permitem a um país alcançar o patamar de desenvolvimento sem ancorar sua economia na expansão industrial.

No entanto, ainda que existam exceções e que outras alternativas de atividades econômicas estejam em expansão, o que estamos querendo salientar é que a indústria continua a cumprir um papel fundamental para o desenvolvimento, tal como visto em alguns dos principais países situados na fronteira do sistema econômico. Vale dizer, a indústria mantém a capacidade de estimular o desenvolvimento de uma sociedade mesmo funcionando sob uma lógica financeirizada.

Portanto, não teria sentido afirmar que o setor perdeu espaço na composição dos PIBs nacionais no período neoliberal por perda de dinamismo próprio. Não é a indústria que perde a capacidade de gerar produto. É a necessidade de gerar produto que deixa de ser essencial ao funcionamento do sistema. O que acontece, como discutido anteriormente, é que no neoliberalismo o motor econômico não é a busca pelo desenvolvimento, e sim a recomposição das margens de valorização do capital. Nessa lógica, há espaço para que outros setores ganhem proeminência, mesmo apresentando menor dinamismo do ponto de vista produtivo, pois a corrida pelo progresso deixa de estar na agenda de estruturação da política econômica. Compreender como a interação entre os diversos setores no neoliberalismo influencia a possibilidade do alcance do desenvolvimento é o objetivo da próxima e última seção deste capítulo.

2.3.2. Neoliberalismo e desenvolvimento

A compreensão das consequências do modelo neoliberal para a possibilidade de desenvolvimento requer um olhar sobre os impactos desse modelo na organização das políticas econômicas nacionais. No novo arranjo, o crescimento industrial deixa de estar no centro da agenda de política nacional para se tornar apenas um subproduto possível - quiçá desejável - da construção de um ambiente favorável ao bom funcionamento do fluxo financeiro internacional, este sim horizonte condutor das escolhas econômicas de cada um dos países. Isto é, na medida em que ganha força a lógica financeira de reprodução econômica, o foco de atenção passa a ser a estruturação dos mecanismos e parâmetros com os quais o fluxo financeiro irá se deparar dentro de um determinado país. Variáveis como taxa de juros, taxa de câmbio, superávit primário e saldo da conta capital e financeira do Balanço de Pagamentos ganham proeminência no debate. Os velhos indicadores de investimento, emprego,

produtividade e crescimento do PIB ficam em segundo plano e deixam de representar metas explícitas de política econômica.

É claro que uma estratégia de política econômica nacional deve levar em consideração o conjunto dos aspectos elencados acima e buscar otimizar os resultados obtidos para este grupo de variáveis. Não estamos querendo dizer que no neoliberalismo os governos nacionais deixem de acompanhar ou avaliar seus agregados econômicos de produção e emprego. O que está se enfatizando é que, com o advento do neoliberalismo, no momento da realização de escolhas e da construção de políticas, o olhar dos governos é direcionado mais para as variáveis relacionadas ao ambiente econômico de operação da lógica financeirizada do que para os resultados obtidos do ponto de vista do resultado agregado, isto é, da disponibilidade material daquela economia.

Embora em tese o objetivo último continue a ser a ampliação da produtividade e da produção, ganha força o argumento de que as mesmas não devem ser buscadas diretamente por meio de políticas e mecanismos de controle do desenvolvimento, mas sim a partir da estruturação de um ambiente saudável às aplicações dos mecanismos de mercado, estes sim capazes de atingir uma alocação ótima de fatores de produção.

> Não precisamos de um condutor hábil do veículo econômico manobrando constantemente com o volante para ajustar-se às irregularidades inesperadas da estrada, mas sim de algum modo de evitar que o passageiro monetário que está no banco de trás como lastro salte para fora, e que se dê ao volante uma virada que possa atirar o carro para fora da estrada. (FRIEDMAN, 1984: 77-78)

Nessa abordagem, as tentativas do período fordista-keynesiano de prever o ótimo social de maneira centralizada e construir estratégias em torno do estímulo fiscal e monetário a um setor específico, no caso o industrial, teriam gerado imensas distorções que estariam no bojo da desaceleração do sistema econômico vivenciada a partir da década de 1970. Assim, se o desenvolvimento continua a ser um horizonte desejável do sistema econômico, ele não mais deve ser perseguido de maneira ativa e centralizada na figura dos governos, já que a única via para a identificação do setor melhor adaptado a uma determinada condição econômica é o mercado. Não respeitá-la seria um passo certo rumo ao desastre.

Essa lógica de não intervenção econômica é a chave para a análise da possibilidade ou não do desenvolvimento em um ambiente regido pela lógica financeira. Como o guia da alocação de recursos é a busca por maiores retornos ao capital, e como as alternativas

bursáteis e fictícias se expandem e elevam a taxa de retorno médio da economia, a tendência de uma gestão econômica sem intervenção setorial é o enfraquecimento do espaço industrial no produto nacional.

Em contrapartida, outros setores se fortalecem e ganham espaço nas economias nacionais, tais como os serviços financeiros e as atividades ligadas à tecnologia da informação. Em geral, são atividades que apresentam em sua estrutura maiores alternativas de financeirização, podendo ser negociadas em mercado aberto ou combinadas com outros ativos móveis negociáveis. Além disso, contam com alto grau de liquidez, de modo a permitir uma rápida recuperação e capacidade de desmobilização de capital em situações de crise de desvalorização de ativos.

Se esses outros setores têm ou não condições de estimular um crescimento continuado da disponibilidade material em países específicos, atuando como motores do desenvolvimento, é algo que precisa ser analisado caso a caso, avaliando as características específicas da atividade em relação à sua interação com os recursos disponíveis - absorção da força de trabalho, uso da terra, adequação entre intensidade e disponibilidade de capital, etc. - e seus desdobramentos do ponto de vista socioeconômico. A própria indústria pode se constituir favoravelmente em alguns países a partir de ramos de atuação mais adaptados à maneira particular de crescimento junto às finanças.[48] No entanto, a julgar pelos baixos índices de crescimento médio observados nas economias mais avançadas desde a mudança do paradigma econômico, é provável que os setores melhor adaptados à lógica das finanças sejam também aqueles de menor capacidade de geração de dinamismo econômico do ponto de vista produtivo.

Em conclusão, se há espaço para o desenvolvimento no neoliberalismo, ele é resultado de uma alocação muito particular que estimula atividades econômicas que sejam adaptadas às condições socioeconômicas de um país e, ao mesmo tempo, capazes de conviver com a lógica financeira, em uma dinâmica de retroalimentação positiva. Esse cenário só será possível nos casos em que as condições da organização financeira que foram estruturadas permitirem algum tipo de crescimento industrial particular, e com ele o desenvolvimento econômico, ou na eventualidade de os setores favorecidos pela lógica financeira de uma determinada economia constituírem um ambiente propício para a emergência de um caso excepcional de desenvolvimento sem industrialização.

[48] No capítulo 4, discutiremos de maneira mais pormenorizada alguns exemplos e contra-exemplos desse tipo de associação entre indústria e finanças tomando como base o caso brasileiro.

Dito de outra maneira, ao privilegiar que a ação da política econômica nacional seja direcionada aos aspectos de construção de um ambiente salutar à lógica financeira, em detrimento aos incentivos de cunho produtivo, o neoliberalismo cria uma dinâmica de favorecimento dos setores produtivos mais financeirizados e, em geral, menos capazes de gerar efeitos progressivos sobre a disponibilidade material de uma economia. É possível que existam setores, inclusive do ramo industrial, que combinem características de forte adaptação ao ambiente financeiro e capacidade de condução de um processo excepcional de desenvolvimento. Por sua particularidade, dificilmente esse tipo de setor se consolida em ambientes sem planejamento e sem intervenção, que são justamente os mais disseminados pela lógica neoliberal. O resultado é um regime de acumulação com baixos índices de crescimento e baixa associação com o que chamamos de desenvolvimento no capítulo 1.

Nesse cenário, vale a pena o questionamento quanto à impossibilidade real de um governo agir ativamente para favorecer os arranjos compatíveis com a retomada do desenvolvimento. Em particular, no caso dos países que não chegaram a alcançar um patamar de disponibilidade material e avanço tecnológico compatíveis com a fronteira do sistema econômico, como é o caso do Brasil, haveria espaço para um posicionamento autônomo no novo cenário internacional, que questionasse a lógica de não intervenção sobre a produção? Quais as consequências desse cenário neoliberal para o modelo de dependência tal como identificado no capítulo anterior? Esse será precisamente o tema do próximo capítulo deste trabalho.

Capítulo 3 – Perspectivas da organização internacional do trabalho: existem novas relações de dependência?

> *Há ainda lugar para a maior de todas as esperanças, a da criação de um mundo no qual homens e mulheres livres, emancipados do medo e da necessidade material, viverão juntos uma vida boa numa boa sociedade? Por que não?* (HOBSBAWN, 2009: 517)

A organização da economia internacional passou por profundas transformações ao longo das últimas três décadas do século XX, deixando para trás o que chamamos de uma fase fordista-keynesiana para consolidar um modelo neoliberal. No capítulo anterior, analisamos essas mudanças do ponto de vista do funcionamento geral do sistema, baseando-nos principalmente em observações dos países da fronteira do desenvolvimento econômico, em uma suposição de que neles seria possível identificar as características mais acabadas do novo regime de acumulação que se formava.

Mas as transformações ocorridas na forma do funcionamento econômico trouxeram consequências importantes para a dinâmica da hierarquia entre as nações e a divisão internacional do trabalho, que não foram ainda analisadas. No regime de acumulação neoliberal, as relações de poder e dependência se alteram, tanto entre os países desenvolvidos e aqueles então chamados de periferia, quanto dentro do próprio grupo de países mais avançados.

No modelo que vigorou ao longo da maior parte do século XX, havia um elemento chave capaz de diferenciar esse estágio de desenvolvimento das nações e determinar uma certa classificação entre elas do ponto de vista produtivo. Esse elemento era a indústria. Não por acaso, diferentes países se embrenharam em tentativas de consolidar uma plataforma industrial interna de modo a superar a condição de fornecedor de matérias primas no cenário internacional. Entendia-se que ser industrializado e fornecer bens industriais para o restante do mundo era o caminho mais certo para a autonomia e o desenvolvimento de um país.

Essa visão ganhou uma qualificação com o passar do tempo. Como visto no capítulo 1, ao longo da implementação de estratégias industrializantes, alguns países se depararam com um problema adicional, notadamente o Brasil. Mesmo avançando de maneira significativa na estruturação de alguns ramos industriais, certas economias pareciam não conseguir superar as barreiras que as impediam de compartilhar o nível de desenvolvimento e autonomia observados nos países da fronteira capitalista mundial. A dependência era uma característica

que persistia na estruturação dessas economias em função do tipo de industrialização que ali se estabelecera, uma industrialização dependente. Assim, ganha força a ideia de que o caminho do desenvolvimento e da autonomia era a indústria, mas não de qualquer maneira, era preciso a construção de uma estrutura industrial não dependente.

Na América Latina, o debate em torno da dependência foi amplo e ganhou diversas interpretações. Para este trabalho, delimitamos o escopo do conceito de dependência com base em textos selecionados de alguns autores - Cardoso (1970 e 1979), Furtado (1968) e Tavares (1972) - identificando a partir deles três pontos fundamentais da dependência, os quais foram definidos com base em seu oposto, ou seja, descrevendo três questões primordiais para a possibilidade de uma nação agir de forma autônoma com relação a sua estrutura produtiva. Nesse sentido, poder-se-ia considerar autônomo um país em que houvesse: i. uma classe dirigente pró indústria claramente identificada; ii. uma capacidade de estimular de maneira independente saltos de crescimento, utilizando os fatores disponíveis de forma eficiente, não concentrando renda e estimulando a inovação tecnológica; e iii. uma pauta de importações compatível com a capacidade do país de atrair divisas, ou seja, equilíbrio nas contas externas. Sem essas características a industrialização e, com ela, o dinamismo da economia em geral, tendiam a se atrofiar antes de atingirem os níveis desejados de desenvolvimento.

Esse conceito de dependência foi construído a partir da lógica de desenvolvimento hegemônica no século XX, a lógica industrial. Mas, como já foi discutido, o cenário mudou no final do século com o advento do neoliberalismo. Nessa nova configuração, a indústria deixa de ser o objeto principal das políticas econômicas nacionais e perde força na composição do produto interno dos países desenvolvidos. Essa perda de centralidade da indústria gera um problema fundamental para a análise da hierarquia econômica internacional, já que a variável chave para a caracterização da posição relativa de uma nação deixa de estar no comando da organização econômica em geral.

Abre-se então um novo campo para o debate acerca do problema da dependência. Sem a indústria como motor da organização econômica, quais são os fatores determinantes para a classificação e o posicionamento de um país em relação aos outros? Faz sentido ainda falar em hierarquia entre nações, já que o capital liberalizado circula e toma decisões de maneira internacional? E quanto ao conceito de dependência? Continuaria válido, estaria superado ou precisaria ser revisto à luz das características do novo regime de acumulação?

Essas são as principais perguntas que o presente capítulo pretende abordar. Para isso, começaremos discutindo na próxima seção a promessa de aplainamento das relações internacionais anunciada pelo neoliberalismo e seus efeitos sobre o conceito de dependência.

3.1. Utopia liberal: a perspectiva neoliberal do sistema econômico internacional e o conceito de dependência

Até agora, trabalhamos a descrição do neoliberalismo de forma relativamente indistinta do ponto de vista geopolítico. Como mencionado acima, embora tenhamos utilizado dados específicos de países capitalistas desenvolvidos para construir o arcabouço macroeconômico mais amplo no qual as mudanças de regime foram se estabelecendo, não apontamos de maneira explícita os diferentes papéis que cada uma daquelas nações cumpria ou cumpre para a sustentação e a expansão internacional do sistema.

Entretanto, a passagem do modelo fordista-keynesiano para o neoliberalismo representa uma mudança bastante específica em termos da geopolítica. Ela marca a transição de um período em que a supremacia industrial dos Estados Unidos, e o poder dela resultante, era inquestionável na dinâmica econômica entre os países para o início de uma fase controversa do ponto de vista do estabelecimento ou não de novas formas de hegemonia em âmbito internacional.

A hegemonia dos Estados Unidos foi sendo construída desde o final da Guerra de Secessão e ao longo de todo século XX, por meio do fortalecimento da economia interna daquele país e progressiva disseminação de seu envolvimento comercial e financeiro com outras economias do mundo. Em 1950, a economia norte americana correspondia sozinha a 27% do PIB mundial. Os acordos de Bretton Woods e a definição do padrão monetário dólar-ouro conferiram àquele país um posicionamento estratégico em relação às demais nações, consolidando seu poder assumido na organização econômica internacional. Além disso, no cenário do imediato pós-guerra, os Estados Unidos eram não só uma economia modelo em termos de dinamismo e possibilidade de avanço material, mas também o país líder do capitalismo na polarização mundial contra o socialismo que se constituía. Um líder, a princípio, inquestionável.

Passados dez anos da Segunda Guerra Mundial, importantes países começaram a se recuperar dos danos resultantes do conflito, notadamente a Alemanha e o Japão, e os Estados Unidos passaram a experimentar uma desaceleração de sua indústria, com consequente perda

de dinamismo na economia interna.[49] A esse fato seguiu-se, já na década de 1970, o rompimento com o padrão monetário de Bretton Woods, o que parecia ser um sinal de enfraquecimento da influência norte-americana no plano monetário e financeiro. Soma-se o fim da Guerra Fria na década seguinte, derrubando a justificativa militar para a manutenção de um poder assimétrico no mundo capitalista, e tem-se o cenário em que nasce a ideia de que a hegemonia norte-americana estava chegando ao fim.

Esses acontecimentos ocorreram em paralelo à consolidação do modelo neoliberal e de sua promessa de construção de um grande espaço mundial de livre circulação financeira e de mercadorias. Assim, a possibilidade de queda do poder dos Estados Unidos deu ao modelo uma roupagem adicional, de libertação geopolítica, despertando na sociedade alguns velhos anseios da história humana, como a utopia liberal do século XVIII e os desejos kantianos de paz perpétua. Não por acaso é nesse período que surge e ganha certa popularidade a ideia do *fim da história*.[50] Há uma esperança difusa de que o futuro do modelo pudesse tornar realidade as promessas originais do capitalismo, de expansão dos benefícios materiais por todo o globo, indistintamente, rompendo as fronteiras e integrando as diversas nações.

A justificativa teórica dessa lógica de integração e liberalização de mercados na qual esse modelo se assentou, retoma o velho argumento ricardiano de que o livre fluxo de capitais funcionaria como mecanismo eficiente de alocação de recursos, possibilitando o melhor aproveitamento dos fatores de produção dispersos no mundo e redistribuindo os benefícios dessa alocação eficiente por meio de ganhos no comércio internacional.

Essa perspectiva, ao menos em tese, ameniza a diferença antes existente entre centro e periferia, uma vez que coloca todos os países como parte de uma grande engrenagem necessária ao funcionamento da economia internacional. Para um país periférico, em lugar de correr contra o tempo perdido e enfrentar os entraves estruturais à sua industrialização para alcançar um determinado patamar de desenvolvimento tecnológico, bastava reformar sua economia e suas instituições para que o mercado tratasse de identificar suas vantagens comparativas e inseri-lo eficientemente na dinâmica internacional. Nesse contexto, os países periféricos poderiam ver resolvidas suas disparidades relativas com relação ao

---

[49] Para uma análise aprofundada sobre a desaceleração da economia norte-americana em contrapartida à retomada do crescimento no Japão e na Alemanha, ver Brenner (1998).

[50] Como se sabe, a completa popularização do termo no início dos anos 1990 deveu-se principalmente às ideias do filósofo e economista americano Francis Fukuyama, que, em artigo de 1989 e depois livro editado em 1992, advogou serem o capitalismo e a democracia burguesa o ponto final da história da humanidade, uma vez vencidos o fascismo e o socialismo (sendo a vitória contra este último simbolizada pela queda do muro de Berlim).

desenvolvimento, tanto em termos de produtividade quanto de acesso a bens, independentemente de terem ou não atingido a maturidade em sua estrutura industrial.

É importante ressaltar que, durante os séculos XIX e XX, também se imaginava que o capital deveria se expandir pelo globo e fortalecer as relações comerciais entre os países, gerando interdependência por meio das diferentes especializações. No entanto, naquele período, a grande disparidade observada entre os países especializados em bens manufaturados e aqueles especializados em bens primários, fez com que estes últimos passassem a associar o seu atraso relativo ao seu papel específico na divisão internacional do trabalho, gerando dúvidas quanto ao destino produtivo escolhido pela via do mercado. Daí surgem as concepções de que, antes de se abrir ao mercado e usufruir plenamente dos benefícios do comércio, era preciso se preparar e atingir um nível mínimo de desenvolvimento industrial.

A diferença fundamental no ideário do neoliberalismo é que não há essa etapa prévia de equiparação de condições de produção que devesse ser cumprida para que a relação entre países pudesse ocorrer dentro de patamares satisfatórios para todos os envolvidos. Ao contrário, nessa visão, qualquer tentativa de preparação para a abertura é em si prejudicial, já que é o próprio processo de liberalização que cria as condições ideais para o relacionamento econômico entre os países. Não há vantagens particulares em se desenvolver um setor em detrimento do outro. Com o tempo, as diferenças existentes podem ser compensadas por reduções de preços e liberações de fatores de produção, de modo que nenhum fator ou produto ocupa um papel especial de hierarquização. A radicalização dessa abordagem ficou conhecida, na década de 1990, como a defesa da globalização, segundo o qual o mundo estaria entrando em:

> (…) uma era em que a maior parte da vida social (seria) determinada por processos globais, em que culturas, economias e fronteiras nacionais (estariam) se dissolvendo. (…) Sustentava-se que uma economia realmente global (emergira) ou (estava) em processo de emergência e que, nesta, as economias nacionais distintas e, portanto, as estratégias internas de administração econômica nacional (eram) cada vez mais irrelevantes. (HIRST; THOMPSON, 2001: 13)

Na extinção paulatina da relevância nacional, estaria também a possibilidade de dissolução da hierarquia internacional e da dicotomia centro-periferia. O conceito de dependência seria aos poucos substituído pelo de interdependência, numa suposição de que o

crescimento da economia mundial agora dependia de todos e beneficiaria simultaneamente o conjunto daqueles que dele participassem. As transformações tecnológicas e o surgimento da chamada "revolução da tecnologia da informação"[51] reforçaram as possibilidades de constituição desse mundo fluido, amplamente conectado em rede e capaz de organizar demandas e distribuir benefícios de maneira cada vez mais horizontal.

> A revolução tecnológica que está nivelando o campo de atuação da economia global, possibilitando que muito mais pessoas ao redor do mundo possam competir, conectar-se e colaborar, está constituindo uma nova fase de globalização, com grande impacto sobre os assuntos econômicos, políticos militares e sociais de todos os países. (…) O mundo está se tornando plano. (FRIEDMAN, 2006: 87)

Assim, a dissolução da hierarquia internacional entre as nações em nome de uma cooperação entre iguais, de um aplainamento das relações, é o desdobramento lógico da justificativa teórica do regime de acumulação neoliberal, que se reforça e ganha certo apelo por meio das mudanças na tecnologia da informação e do enfraquecimento do consenso em torno de uma hegemonia norte-americana, tese que é enfatizada justamente a partir dos anos 1990.

Nessa perspectiva, revisitando o nosso conceito de dependência, vemos que ele de fato é esvaziado se aceitamos que o sistema econômico está se constituindo para um funcionamento desse tipo *plano*. Afinal, não faz sentido propor o fortalecimento de um grupo de interesse nacional,[52] muito menos pró-indústria, considerando que é o mercado que ajuda na tomada de decisões de maneira impessoal e supranacional, e com resultados supostamente mais eficientes do ponto de vista alocativo. Ou seja, não há perdas para o país em deixar a determinação das diretrizes econômicas por conta dos sinais do mercado. Logo, não há dependência desse ponto de vista.

---

[51] Para o conceito de "revolução da tecnologia da informação, nos baseamos em Castells (1999), para quem "o que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso." (CASTELLS, 1999: 69).

[52] Talvez seja esse um bom momento para lembrar que, apesar do uso livre e mais ou menos indistinto dos termos que se faz aqui, a *Nação* deve ser entendida como a existência daquele estado de mínima homogeneização social que pressupostamente sustenta o *País*, definido este último, pela existência de um Estado soberano e politicamente independente. Daí porque se fala em *interesse nacional* quando se trata, por exemplo, das políticas de intervenção do Estado para a estruturação de setores considerados estratégicos ou para a defesa de recursos naturais existentes em seu território.

Além disso, a ideia de que o país seria autônomo caso dispusesse de uma capacidade de promover saltos de crescimento de forma independente é contrária ao funcionamento do neoliberalismo como sistema global. Esse tipo de proposta é parte justamente do conjunto de medidas de intervenção que, segundo a lógica liberal, cria desvios no sistema de preços, dificultando uma alocação eficiente. Entendemos que nessa visão do neoliberalismo como aplainamento, os ritmos de crescimento das diferentes nações, considerando já o funcionamento no nível do pleno emprego, tendem a seguir o mesmo sentido. Isto é, aceleram e desaceleram juntos conforme condições técnicas e conjunturais de cada período específico, sem prejuízos particulares para uma ou outra nação.

Por fim, o terceiro elemento do conceito de dependência, o equilíbrio das contas externas, é o resultado lógico esperado do funcionamento da alocação de recursos via mercado. Nos casos em que há desequilíbrio entre a disponibilidade de divisas e a pauta de importações, este é provavelmente consequência de um erro de política monetária nacional, que se entende poder ser corrigido pelo mercado. A desvalorização da moeda decorrente do desequilíbrio traz de volta os termos de troca para os níveis ajustados ao patamar de equilíbrio, eliminando a possibilidade de limitações crônicas resultantes das contas externas de um país.

Assim, o conceito de dependência perde relevância em nome de um tipo de integração em que prevalece a interdependência em âmbito internacional. Nesse modelo, como não há o risco da dependência, torna-se desnecessária a busca pela autonomia, já que esta se colocava anteriormente como um caminho para garantir a superação dos limites ao desenvolvimento que se estabeleciam para nações específicas, dependentes. Portanto, a dissolução do conceito de dependência, nesse cenário, não dá lugar a um fortalecimento da autonomia de cada país. Ao contrário, como essa interdependência se dá em meio a uma lógica de organização que privilegia as decisões alocativas via mercado, ela estabelece *a priori* uma limitação de ação dos países sobre os determinantes econômicos nacionais. A diferença em relação ao século XX é que essa limitação não seria mais desigual, e sim aplicada ao conjunto dos países de maneira indistinta. Nessas condições, a defesa da autonomia pode se tornar um caminho para o desequilíbrio e o isolamento, gerando menor capacidade de desenvolvimento, e não o inverso.

Em resumo, a radicalização do argumento liberal apresentada aqui aponta para uma concepção do neoliberalismo como um modelo que constrói o aplainamento do mundo, onde o espaço para a autonomia nacional é significativamente reduzido em função da possibilidade

de construção de soluções em âmbito global. Os sistemas de decisão baseados na dinâmica de preços de mercado prometem entregar a melhor alocação possível dos fatores de produção, com distribuição dos benefícios de inovações tecnológicas dispersas pelo mundo e a convergência dos níveis de desenvolvimento entre os diferentes países, dissolvendo a possibilidade de dependência hierárquica de uma nação em relação a outra. Isso é o que chamamos de utopia liberal.

O termo utopia é importante porque enfatiza que se trata de um horizonte desejável e não da situação concreta do presente. Ou seja, a perspectiva apresentada nesta seção é sabidamente teórica, um cenário otimista em torno dos resultados esperados da organização econômica neoliberal. Do ponto de vista de nossas perguntas do início do capítulo, está claro que, segundo essa proposta teórica, a tendência é de eliminação da hierarquia e do conceito de dependência entre as nações que antes prevalecia, sem o estabelecimento de uma variável em particular que diferencie e nivele um país em relação ao outro.

Esse horizonte utópico importa porque é ele que, em última instância, serve de sustentação e justificativa para diversos movimentos de política econômica em nível nacional. A promessa de ajuste global com o fim da inferioridade do padrão material de algumas nações em relação a outras é um argumento extremamente atraente, uma chance de sucesso pela qual a população de diversos países pareceu estar disposta a se arriscar, mesmo que isso significasse retrocesso em termos dos avanços democráticos e sociais já consolidados em alguns casos.[53] Parece-nos, pois, fundamental não perder de vista a racionalidade por trás dessa análise.

Mas para que as respostas obtidas com relação ao problema da dependência possam nos auxiliar na discussão posterior sobre o desenvolvimento brasileiro, é preciso ir além da apresentação desse cenário utópico e identificar as relações efetivamente construídas na hierarquia internacional a partir do início da organização do regime de acumulação neoliberal. Afinal, como se deu na prática esse movimento de pretensa integração e interdependência, considerando a situação original de grande desigualdade de condições materiais e de poder resultante dos acontecimentos do século XX? A construção do regime neoliberal foi conduzida por algum país - ou grupo de países - em particular ou houve um nivelamento imediato da influência dos diferentes países no cenário econômico internacional?

---

[53] O caso emblemático nesse ponto seria o Chile de Pinochet, onde o modelo neoliberal foi aplicado, por assim dizer, *avant la lettre*.

Para responder a essas perguntas, devemos primeiro voltar ao ponto histórico em que as respostas eram conhecidas e passar a reconstruir o argumento a partir daí. Em outras palavras, se é a partir do possível fim da hegemonia norte-americana e do início simultâneo dos processos de liberalização que a utopia liberal se relança no mundo, abrindo o debate sobre a reorganização da hierarquia internacional, vale um olhar mais cuidadoso sobre o cenário geopolítico desse período e seus desdobramentos com relação ao poder de influência dos diferentes países na construção do regime de acumulação sob dominância financeira. Esse será o tema da próxima seção.

3.2. Finanças globais, moeda nacional: características do padrão monetário dólar flexível

> Por razões diferentes, vários autores liberais e marxistas costumam sublinhar a grande autonomia contemporânea do capital financeiro e sua capacidade de submeter os Estados nacionais e suas políticas econômicas. Como se existisse um "capital financeiro em geral" e uma relação idêntica e homogênea entre esse capital e os Estados nacionais "em geral", quando, na verdade, trata-se de uma relação diferenciada e hierarquizada, como sempre foi ao longo de toda a história do sistema da finança e da economia capitalista. (FIORI, 2014: 117)

A principal justificativa teórica do regime de acumulação neoliberal é, como vimos, a capacidade de se utilizar um sistema de preços de mercado em âmbito mundial como método eficiente de alocação de recursos. O que não mencionamos até agora é que, se o que está no centro do funcionamento do modelo é uma variável nominal, então ela tem que ser cotada em alguma unidade específica. Ou, dito de outra maneira, para que os preços possam ser utilizados como referência global, eles têm de ser medidos em uma moeda que seja conhecida e utilizada também em esfera global.

Apesar de toda a construção teórica em torno da impessoalidade dos mecanismos de decisão que são estruturados a partir do regime neoliberal, não se assistiu ao longo da história de sua implementação, à criação de um mecanismo que permitisse que essa unidade de referência universal fosse, ela própria, um bem desprovido de características nacionais. Na prática, a moeda utilizada para a cotação dos preços internacionais é quase sempre a mesma, e tem uma nacionalidade nada neutra do ponto de vista geopolítico. Trata-se do dólar americano.

A consolidação do padrão monetário atualmente vigente foi um longo processo que teve início antes mesmo da ruptura da conversibilidade estabelecida em Bretton Woods, e sua história acompanha as mudanças rumo à consolidação do neoliberalismo no mundo.

Pela importância desse fato na organização da hierarquia internacional e pela centralidade que o regime cambial ocupa no funcionamento do regime de acumulação neoliberal, dedicaremos as próximas três subseções a entender como se deu a organização do padrão monetário que chamaremos de *dólar flexível* e quais as suas consequências para a estrutura de poder econômico no contexto do século XXI.

3.2.1. A 'diplomacia do dólar forte' e a consolidação do *padrão dólar flexível*

Como vimos no capítulo anterior, ao longo da década de 1970, o acirramento da competição entre os países desenvolvidos simultâneo ao rompimento do padrão monetário definido em Bretton Woods tornou ineficazes os mecanismos cambiais de recomposição da competitividade e ajuste do balanço de pagamentos, com consequências para o nível de inflação e desempenho econômico dos principais países capitalistas desenvolvidos.

Nesse cenário, a moeda que expressou mais direta e rapidamente os efeitos da mudança do sistema monetário foi, sem dúvida, o dólar. De fato, desde o início da década de 1960, quando o volume de dólares em circulação no mundo denunciava uma dificuldade em se manter a paridade com o ouro estabelecida em Bretton Woods, já se assistia a diversos ataques ao dólar por parte de países europeus – notadamente, a França – que naquele momento pressionavam por reformas no padrão monetário que permitissem um cumprimento mais rígido desse sistema.

Em tese, o descontrole da relação dólar-ouro poderia ter sido resolvido ainda dentro do sistema de paridade cambial. Uma primeira alternativa seria o governo norte-americano adotar uma política fortemente recessiva em conjunto com medidas de maior rigidez no controle de capitais de modo a equilibrar suas contas externas e recompor a paridade da moeda. Essa alternativa significaria, evidentemente, uma restrição externa ao crescimento daquele país em nome da estabilidade internacional, condição que nunca foi efetivamente considerada por parte do governo dos Estados Unidos (SERRANO, 2007:197).

Outra opção, aparentemente menos penosa para a economia norte-americana, mas que demandaria maior coordenação internacional, era efetuar uma desvalorização do dólar

mantendo vigente o sistema de paridade, que agora refletiria as novas condições de comércio e das reservas norte-americanas de ouro.[54] Essa saída chegou a ser negociada durante a década de 1960, mas a simples aceitação do problema da paridade abria espaço para um questionamento muito mais profundo sobre o próprio uso exclusivo do dólar como referência.[55]

> Alguns países, como a França, pressionavam para ampliar o papel do ouro no sistema com o argumento de que, se todos os países pagassem suas dívidas em ouro, nenhum teria vantagens exclusivas (embora a França por acaso detivesse boa parte de suas reservas em ouro). Porém, num sistema em que o ouro desempenhasse um papel mais importante, os EUA voltariam a ter uma restrição do balanço de pagamentos como todos os outros países. Além disso, grandes produtores de ouro, como a União Soviética e a África do Sul, ganhariam um grande poder de barganha na economia internacional. Evidentemente, os EUA não tinham o menor interesse em aceitar esse tipo de reforma. (SERRANO, 2007:197)

Em última análise, o que estava em questão era a perda da centralidade da própria economia norte-americana no cenário internacional. Nesse momento, a variável fundamental para caracterização da força econômica de um país era a indústria, de modo que o eixo de discussão era justamente o impacto da política desenvolvida pelos Estados Unidos durante o pós-guerra na indústria de outros países. De fato, as ações tomadas pelo governo norte-americano não só permitiram como incentivaram e garantiram um crescimento industrial mundial significativo. No início, essa expansão produtiva representou aumento da demanda por produtos norte-americanos. No entanto, já na década de 1950, outros países – em especial a Alemanha e o Japão – superaram os níveis de produtividade dos Estados Unidos em determinados setores industriais e começaram a avançar sobre o mercado mundial que, até então, era cativo dos norte-americanos. Na metade da década de 1960, esse processo era visível. "Ainda que os produtores norte-americanos tenham aumentado seus preços mais lentamente entre 1958 e 1965 do que em qualquer outro período desde 1950, os EUA viram

---

[54] Vale lembrar que, caso os demais países mantivessem seus preços nos níveis anteriores aos dessa possível desvalorização, como foi o caso após o fim da paridade, mesmo essa solução não seria suficiente para garantir um resultado menos negativo para a economia dos Estados Unidos.

[55] É dentro desse contexto que aparece a proposta da disseminação do uso dos Direitos Especiais de Saque, moeda escritural controlada pelo FMI a partir de cálculos da participação dos países no comércio internacional. O nível de coordenação exigido pelo uso dos DREs e os sucessivos vetos a essa proposta por parte dos Estados Unidos limitaram, desde o início, sua capacidade de expressar uma verdadeira solução para o dilema monetário internacional.

sua parcela das exportações mundiais cair de 18,7% para 15,8%" (BRENNER, 1998:62, tradução nossa).[56]

Além da perda dos mercados externos para seus produtos, outro indicador da desaceleração interna da economia norte-americana em relação a sua estratégia para o resto do mundo era o aumento do investimento produtivo em outros países por parte das grandes corporações nacionais. Mesmo considerando que o financiamento da reconstrução externa tenha sido uma tendência de todo o período do pós-guerra, a saída de capitais dos Estados Unidos tinha sido até então acompanhada por novos investimentos internos, estimulados pelos mercados tornados viáveis pelo próprio capital norte-americano. A taxa de complementariedade desse movimento se reduziu drasticamente ao longo da década de 1960. Segundo dados apresentados por Brenner (1998:63), o valor dos investimentos nos Estados Unidos em relação aos investimentos externos caiu de 28,8% em 1950 para 17,5% em 1966.

Assim, no início dos anos 1970, os questionamentos sobre o padrão dólar-ouro exclusivo eram compatíveis com um questionamento sobre a permanência ou não de uma superioridade econômica industrial dos Estados Unidos no cenário internacional. A assimetria do tratamento monetário dispensado ao dólar até então já não refletia a organização econômica mundial e a capacidade produtiva relativa que se desenvolvera desde o pós-guerra. Em consequência, a reforma de Bretton Woods, se feita em consonância com os interesses dos principais países industrializados daquele período, tenderia a uma minimização do papel do dólar e a uma diversificação dos sistemas de referência monetária internacional.

O governo Nixon, que nas eleições de 1968 fora eleito com a promessa de liberalização do capital, pela qual recebera importantes apoios da comunidade de negócios norte-americana, entendia que a única maneira de manter a hegemonia norte-americana no novo cenário era desamarrar o dólar dos constrangimentos institucionais sobre o qual este havia funcionado nas últimas décadas (FIORI, 2007:93). Isso porque parte do diferencial de produtividade existente entre os produtos norte-americanos e os produtos alemães e japoneses devia-se ao patamar desvalorizado em que estes últimos mantinham suas moedas em relação ao dólar. Nesse sentido,

> o governo Nixon estava determinado a romper uma série de disposições institucionalizadas, que limitavam o domínio dos Estados

[56] *Although US manufacturers raised their prices more slowly between 1958 and 1965 than in any other period after 1950, the US saw its share of world manufacturing exports fall from 18,7 per cent to 15,8 per cent.*

> Unidos na política monetária internacional, de modo a estabelecer um novo regime que lhe daria um poder monocrata sobre os negócios monetários internacionais. O capital dos Estados Unidos estava realmente sendo desafiado por seus rivais capitalistas em mercados de produção na época. A quebra do sistema Bretton Woods era parte de uma estratégia para restaurar o domínio dos capitais americanos, transformando o sistema monetário internacional em um regime padrão dólar. (GOWAN, 2003:45)

Nessa interpretação, foi essa a estratégia que levou o governo Nixon a optar, de maneira unilateral, pelo fim da conversibilidade do dólar em 1971. Mas se a manutenção de um sistema exclusivamente centrado no dólar, institucionalmente definido e multilateralmente gerido pelas instituições de Bretton Woods, já sofrera resistências, era difícil imaginar que a desvinculação completa da moeda de qualquer princípio de referência conseguisse, por si só, transformá-la outra vez no principal ativo de reserva de valor e unidade de conta das transações internacionais. De fato, os efeitos imediatamente posteriores ao fim da conversibilidade unilateral foram de fragilização do papel do dólar e não de seu fortalecimento.

> Os movimentos especulativos de capitais sempre denominados em dólar, (…) dão lugar a um *non-system*, minando o dólar como moeda de reserva, desestabilizando periodicamente a libra e fortalecendo o marco e o iene como moedas internacionais. Assim, a ordem monetária internacional caminha rapidamente para o caos. (TAVARES, 1997:32)

Embora seja verdade que o crescimento do caos não era benéfico para a acumulação de capital, o que fica patente pelo baixo ritmo de crescimento da economia em praticamente todos os países desenvolvidos ao longo de toda a década de 1970, seria um erro depreender daí uma convergência tranquila para um padrão dólar flexível, vale dizer, para um padrão em que o dólar assumisse sua importância e seu papel de divisa internacional por excelência, sem porém sofrer os constrangimentos que sofrera para desempenhar tal papel no âmbito do sistema de Bretton-Woods. A consolidação desse padrão acontecerá a partir de outras ações de política econômica assumidas, também estas, unilateralmente pelos Estados Unidos. Cabe analisar especialmente a intervenção norte-americana em relação ao aumento do preço do petróleo ocorrido em 1973, o processo de liberalização do movimento de capitais a partir de 1974 e o aumento dos juros em 1979.

Apesar das interpretações tradicionais de que o choque do petróleo teria representado um choque de oferta mundial que prejudicou as economias nacionais de maneira geral –

excluindo-se deste grupo apenas os países exportadores dessa *commodity* – é importante termos em conta seu impacto de médio prazo para a economia dos Estados Unidos, antes de assumirmos que ela também teria sido negativamente afetada. O fato de a OPEP definir que apenas aceitaria pagamentos efetuados em dólar, e o rápido movimento do governo Nixon em relação à captação por bancos norte-americanos dos excedentes gerados nos países árabes, foi determinante para a arquitetura do que viria a ser uma nova escalada pelo dólar.

> O governo dos Estados Unidos percebeu que os aumentos do preço do petróleo produziriam um enorme aumento das receitas em dólar dos países produtores de petróleo, que não poderiam absorver tais recursos em seus próprios setores produtivos. Ao mesmo tempo, os aumentos do preço do petróleo mergulhariam vários países em sérios déficits comerciais quando os custos de suas importações de petróleo subissem muito. Assim, os chamados petrodólares teriam de ser reciclados do Golfo através de sistemas bancários ocidentais para países não produtores de petróleo. Outros governos queriam que os petrodólares fossem reciclados através do FMI. Mas os Estados Unidos rejeitaram isso, insistindo que os bancos privados do Atlântico (na época liderados por bancos americanos) deviam ser os veículos da reciclagem. E como os Estados Unidos eram politicamente dominantes no Golfo, conseguiram impor sua vontade. (GOWAN, 2003: 48)[57]

O fluxo de dólares para os bancos norte-americanos, e deles para os diversos países com dificuldades em seus balanços de pagamentos, gerou uma nova onda de compromissos assumidos em dólar. Paralelamente, a crise acabou por debilitar relativamente mais as economias do Japão e da Alemanha do que a dos Estados Unidos, uma vez que aquelas eram mais dependentes da importação de petróleo árabe,[58] fragilizando suas moedas. Como resultado, houve uma ampliação relativa do uso do dólar como moeda internacional. Esse processo ganhou ainda mais força porque em 1974 o governo norte-americano flexibilizou as regras para a saída de capitais do país, incentivando empréstimos que, caso contrário, dificilmente aconteceriam em virtude dos maiores custos de captação.[59]

---

[57] Sobre este tema ver também VAROUFAKIS (2016) especialmente capítulo 4.

[58] Segundo dados do US Energy Information Administration (IEA), citados em Serrano (2008: 154), somente 16% das importações norte-americanas de petróleo são provenientes do Golfo Pérsico, sendo 10,7% da Arábia Saudita. O restante do abastecimento é feito pela produção nacional e por importação das Américas. O Japão e a Europa em geral são mais dependentes da região árabe para seu suprimento energético. Segundo VAROUFAKIS (2016), esta teria sido uma razão adicional para que os EUA induzissem os países árabes a praticarem os brutais aumentos de preço do petróleo ocorridos no início dos anos 1970.

[59] Os empréstimos feitos por diversos governos latino-americanos que evitaram o ajuste estrutural na década de 70, notadamente o Brasil, se inserem nessa categoria de importação de capital facilitada pela flexibilização da lei norte-americana.

Mas essa maior demanda não significava o restabelecimento de um padrão monetário centrado no dólar. Com a aceleração da inflação que se seguiu ao aumento dos preços do petróleo, o dólar chegou a ampliar sua escalada de desvalorização, o que tornava difícil a recuperação de sua função como reserva de valor no cenário internacional. Sem um ativo que servisse como reserva de valor confiável, e frente à ampliação do volume de compromissos financeiros entre os países, agudizava-se o problema da determinação de um novo regime monetário internacional.

Em 1979, enquanto o FMI continuava buscando uma solução concertada entre os países que, como já mencionamos, envolvia a diminuição do papel do dólar e sua contínua desvalorização, Paul Volker, então presidente do FED, anunciou ao mundo que não estava de acordo com tais propostas e determinou, a partir daquele momento, o aumento substancial das taxas de juros norte-americanas (TAVARES, 1997:33).

Como vimos no capítulo 2 deste trabalho, o principal efeito do aumento dos juros foi proporcionar aos capitais dispersos uma oportunidade significativa de autovalorização, concentrando em instituições financeiras especializadas parte significativa dos ganhos acumulados ao longo do crescimento econômico do pós-guerra. O que é preciso destacar é que essa centralização financeira do capital, a qual chamamos de acumulação financeira, foi feita sob a égide da única moeda que naquele momento passou a deter as condições de reserva de valor e aceitabilidade internacional que lhe eram necessárias, isto é, o dólar americano.

O choque dos juros produziu uma inversão completa dos resultados em transações correntes dos Estados Unidos. Embora a balança comercial se mantivesse negativa, e desse ponto de vista a situação tivesse piorado em função da imediata valorização do dólar, o saldo observado entre as rendas recebidas e pagas ao resto do mundo, nos quais estão incluídos os juros, teve um salto positivo de 50% em seu valor, garantindo que as transações correntes fechassem positivas depois de três anos sucessivos de fortes déficits (Fonte: NIPA – BEA).

Além de recuperar o valor do dólar, cujo índice médio de compra sobre as demais moedas cresceu 40% entre 1979 e 1985 (Fonte: FED), essa inversão das contas externas norte-americanas garantiu altos rendimentos para os ativos de empresas e bancos norte-americanos. Isso porque ao aumento dos juros nos Estados Unidos seguiram-se aumentos ainda maiores por todo o mundo. Como as operações nos mercados norte-americanos permitiam às instituições financeiras endividarem-se a taxas mais baixas do que aquelas que conseguiam obter com seus créditos a outros países, e como o dólar era a moeda mais valorizada e de maior aceitação para as transações em nível mundial, ocorreu um fluxo

significativo de instituições bancárias e financeiras para as praças dos Estados Unidos, notadamente, Nova Iorque.

A concentração territorial desse processo de acumulação financeira significou sua subordinação às regras institucionais da moeda que o regia e do mercado que garantia sua valorização. Em outras palavras, a acumulação financeira que se consolidou na década de 1980 seguiu os padrões ditados pelo ambiente que a absorveu e que garantiu a força de sua autovalorização, ou seja, o ambiente monetário e financeiro dirigido pelo FED.

Assim, muito mais do que simplesmente uma política de controle inflacionário, o aumento dos juros nos Estados Unidos representou um verdadeiro movimento de geopolítica econômica, cujo resultado último foi a retomada da hegemonia norte-americana no cenário internacional.

> (…) ao manter uma política monetária dura e forçar uma sobrevalorização do dólar, o FED retomou na prática o controle dos seus próprios bancos e do resto do sistema bancário privado internacional e articulou em seu proveito os interesses do rebanho disperso. (…) A partir daí o sistema de crédito interbancário orientou-se decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob o controle da política monetária do FED, que dita as regras do jogo. (TAVARES, 1997:34)

A maneira como o FED e o governo norte-americano trataram de dar segurança ao sistema interbancário ao longo da década de 1980 reforçou a centralidade dos Estados Unidos e consolidou o regime de acumulação financeira no cenário internacional.

Entre 1979 e 1985, a economia internacional continuará vivendo sob condições de altas taxas de juros e forte desaceleração dos investimentos produtivos. Para alguns países, em especial aqueles que contraíram dívidas substanciais ao longo da década de 1970, dentre os quais se destacam as economias latino americanas, essa desaceleração econômica, combinada à elevação dos juros, terá como resultado uma explosão de seus déficits externos.

Como vimos, os principais credores nesse momento eram bancos norte-americanos. Para evitar que seu sistema bancário entrasse em colapso frente às dificuldades de seus devedores em cumprir com seus compromissos, o governo Reagan interveio decisivamente no processo de renegociação de suas dívidas. O modelo criado para apoiar os países devedores – que culminou, entre outros mecanismos, no Plano Brady – foi utilizado pela equipe norte-americana para exportar aos demais países o modelo de abertura econômica e livre fluxo de capitais que havia sido implementado nos Estados Unidos a partir da década de 1980. A

adoção de tais medidas tornou-se uma condicionalidade para que os países pudessem entrar em processos de renegociação e obter novos empréstimos de salvamento por parte do FMI e do Banco Mundial. (GOWAN, 2003:75-77)

Além disso, o modelo de renegociação da dívida adotado alterou a estrutura das dívidas dos governos devedores. Os empréstimos contraídos até então eram de tipo convencional e bastante rígidos, vinculando diretamente os fundos e bancos que os concediam ao país tomador. No bojo do processo de renegociação, sob os auspícios do Plano Brady, esses empréstimos foram securitizados, ou seja, transformados em títulos públicos, que podiam ser renegociados em mercados secundários, permitindo aos credores buscar maior rentabilidade com tais títulos (ou reduzir suas perdas com eles).[60] Tal como visto no capítulo anterior, esse processo de securitização será fundamental para o ciclo de autovalorização financeira.

Vale ressaltar que, para que os bancos e instituições financeiras aceitassem a troca do empréstimo contratual convencional por títulos públicos, que passavam a ser denominados em moeda nacional e não mais em dólar, foram adotados mecanismos de garantia desses títulos que, em última instância, determinavam sua vinculação ao dólar. Os países que emitiam os títulos foram obrigados a deter reservas internacionais ou títulos da dívida norte-americana no valor do principal dos títulos emitidos, fazendo com que os Estados Unidos se tornassem o principal lastro não só para a estruturação financeira dos bancos, mas também para os países endividados. "Foi a ameaça de ruptura do sistema privado de crédito por *default* dos países periféricos e de algumas grandes empresas que colocou sob o controle do sistema bancário americano, e em última instância do FED, o sistema financeiro internacional" (TAVARES, 1997:37).

Desse modo, a reestruturação da dívida complementou a reorganização da economia internacional em um sistema cujo centro dinâmico era a acumulação financeira e cujo centro geopolítico eram os Estados Unidos. Aos países devedores, restava-lhes adaptar-se ao novo cenário, desregulamentando sua conta de capital e aprofundando um esforço exportador que atraísse moeda estrangeira para cobrir os desequilíbrios externos que, em um ambiente liberalizado, muito provavelmente ocorreriam.

---

[60] Vale notar a importância desse arranjo para os credores originais dos países endividados: securitizando esses créditos, essas instituições não só realizavam de imediato parcela do principal dessas dívidas e limpavam seus balanços desses devedores duvidosos – com as benéficas consequências que esse procedimento acarretava do ponto de vista da valorização de suas ações nas bolsas – como garantiam a possibilidade de retomar os ativos, a depender de seu comportamento nos mercados secundários, minimizando ainda mais suas perdas.

A hegemonia norte-americana que passa a ser exercida nesse contexto difere significativamente da liderança exercida pelos Estados Unidos desde o pós-guera. Compreendê-la exige ir mais a fundo nas características de um sistema monetário baseado num ativo cambial flexível e na determinação das particularidades envolvidas na função de organizador do sistema financeiro e emissor de uma moeda internacional desregulada. As próximas duas subseções se dedicarão a aprofundar esses temas.

3.2.2. O *padrão dólar flexível*

Como foi descrito no item anterior, para que o padrão dólar flexível fosse consolidado, uma sequência de medidas foi indispensável do ponto de vista monetário e cambial. O fim da conversibilidade e o aumento simultâneo das transações financeiras internacionais em dólar, resultante do mercado de petrodólares e da flexibilização dos mercados de capitais, formaram o ambiente necessário para que a valorização da moeda pudesse atuar como mecanismo aglutinador de capitais. Posteriormente, a reestruturação das dívidas dos países periféricos, realizada em torno do sistema de títulos públicos securitizados pelo Tesouro americano e incluindo como condicionalidade a abertura dos mercados de capitais nacionais, expandiu a abrangência do novo regime de acumulação financeira centrado no dólar. Assim, os quatro componentes foram fundamentais para a recomposição da acumulação sob a lógica do dólar: o fim dos constrangimentos institucionais, a retomada de um nível de demanda por dólar relativamente alto, a valorização final da moeda e a intervenção norte-americana nas renegociações da dívida de diversos países.

No entanto, uma vez estabelecidos os mecanismos de organização das finanças com base no padrão *dólar flexível*, o próprio circuito de autovalorização financeira criará relações que, na maioria das vezes, reforçarão o papel predominante do dólar, independente da manutenção ou não de seu patamar valorizado em relação às demais moedas nacionais, das condições particulares de endividamento dos países ou mesmo do ritmo de crescimento da demanda por dólares. Assim,

> (…) a hipótese de retomada da hegemonia americana não passa por sustentar que a performance de valorização do dólar e a taxa de crescimento interno americana se mantenham (altas). O fulcro do problema não reside sequer no maior poder econômico e militar da potência dominante, mas sim na sua capacidade de enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários. (TAVARES, 1997:28)

Nesse sentido, desde o choque dos juros a dinâmica do dólar e da economia norte-americana passaram por distintas fases sem que isso significasse uma alteração substancial do eixo de determinação de suas relações com o sistema econômico em geral e com os demais países do mundo em particular. Isso porque a determinação de um padrão monetário que tem o dólar como moeda internacional desregulamentada, sem vínculos institucionais de paridade, num circuito de acumulação financeira e liberalização dos mercados de capitais, estabelece um conceito de moeda internacional bastante diferente daquele que vigorou até fim do sistema de Bretton Woods.

Durante a vigência do padrão-ouro e do padrão dólar-ouro, a moeda de referência internacional servia como reserva de valor e garantia um ajuste automático dos balanços de pagamentos, que era feito fundamentalmente através de movimentos nas contas de transações correntes. Em resumo, quando um país apresentava déficit em suas trocas comerciais, a moeda nacional se desvalorizava em relação ao padrão de referência, alterando os preços relativos e, consequentemente, os volumes de trocas internacionais, de modo a re-equilibrar as contas externas. Nesse contexto, a *conta capital e financeira* do balanço de pagamentos só era chamada a participar no jogo do equilíbrio internacional em situações onde os governos precisavam incorrer em déficits comerciais sem que isso fragilizasse suas moedas, como foi o caso dos países europeus ao longo de sua reconstrução no pós-guerra. De maneira geral, os movimentos nas *contas capital e financeira* eram controlados e, de certa forma, reprimidos, não sendo determinantes para a estabilidade monetária internacional. Nesse sistema, a estabilidade do valor da moeda internacional era uma condição preliminar para que ela pudesse cumprir com suas funções.

O neoliberalismo mudou essa condição. Embora um equilíbrio na conta de transações correntes ainda seja significativo para a estabilidade de uma moeda nacional, ele não é capaz de garantir por si só a manutenção dessa estabilidade. Como os fluxos financeiros aumentam significativamente de volume e como os governos apresentam grande exposição financeira para a realização de seus gastos (alto índice de dívida pública sobre o PIB – ver gráfico 2.6) "a base efetiva da estabilidade de sua moeda veio a depender de outro fator: *a capacidade do país de obter crédito em mercados financeiros internacionais privados.*" (GOWAN, 2003:51)

Num primeiro momento, essa característica pode parecer dar maior flexibilidade à política econômica dos governos em geral, já que as taxas de câmbio poderiam flutuar mais livremente em relação às transações correntes, seguindo objetivos específicos de um período

determinado. Entretanto, como essas possíveis flutuações não dependem de um referencial fixo de comparação – uma moeda internacional regulada – os governos dos países em geral ficam dependentes dos movimentos realizados a partir do dólar.

Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o equilíbrio monetário ganha dinamismo pela relevância da *conta capital e financeira*, ele perde sua possibilidade de ancoragem num ativo de reserva fixo. Como a estabilidade da moeda internacional não é pré-condição para o funcionamento do sistema, a segurança da política monetária externa não pode se dar com mecanismos de reserva. O controle dos resultados das contas externas dependerá de uma coordenação entre câmbio e juros que não é absoluta para o país em questão, mas relativa aos patamares praticados pela moeda de referência, que são variáveis no tempo.

> O valor do dólar é fixado pela taxa de juros americana, que funciona como referência básica do sistema financeiro internacional em função da capacidade dos EUA de manterem sua dívida pública como título de segurança máxima do sistema. (…) Isto significa que o dólar não é mais um padrão de valor no sentido tradicional dos regimes monetários internacionais (padrão ouro-libra e padrão ouro-dólar), mas cumpre, sobretudo, o papel mais importante de moeda financeira em um sistema desregulado onde não existem paridades cambiais fixas, vale dizer, onde não há padrão monetário rígido. Como é óbvio neste sistema monetário 'financeirizado', as funções centrais do dólar são a função de segurança e a de arbitragem. (TAVARES, 1997:64-65)

Assim, no *padrão dólar flexível*, os movimentos de política cambial e monetária de todos os países estão atrelados às decisões tomadas pelos Estados Unidos. Isso porque a capacidade de valorizar ou desvalorizar uma moeda nacional não se dá mediante um referencial fixo, mas sim diante de uma moeda específica sob gestão de um governo específico. Se este opta por não regulamentar a sua economia, por exemplo, é extremamente difícil para um país que depende da captação de recursos em instituições privadas manter níveis de regulamentação muito altos. Da mesma maneira, se as taxas de juros seguem trajetórias de alta no mercado norte-americano, os demais países são obrigados a seguir esse padrão, se quiserem manter sua estabilidade cambial. “Assim, toda uma reação em cadeia de efeitos e pressões sobre os sistemas bancários do mundo seria desencadeada pelas decisões tomadas em Washington” (GOWAN, 2003:57).

Apesar dessa condição de subordinação à qual o padrão dólar flexível expõe a maioria dos governos, todos os países que mantêm relações de produção com a economia internacional são obrigados a tomar esse padrão como um fato. E quanto mais eles se

apresentam mundialmente integrados, que é um aspecto característico da economia neoliberal, mais difícil se torna fugir ao domínio do dólar na orientação dos preços internacionais. "Os países têm a opção de sair do regime: podem tornar sua moeda inconversível. Mas, se fizerem isso, tenderão a ser excluídos de qualquer participação significativa na economia mundial" (GOWAN, 2003:68).

Vale dizer que não se trata de afirmar que a única moeda que pode ser utilizada em transações comerciais internacionais é o dólar, ou que o único mercado financeiro relevante seja o dos Estados Unidos. Durante o processo de consolidação do regime de acumulação sob dominância financeira, outras moedas adquiriram grande importância não apenas no comércio, mas nos mercados financeiros mundiais, notadamente o euro e o iene. Do mesmo modo, a liberalização de capitais permitiu o florescimento de importantes praças financeiras fora do território norte-americano. No entanto, o uso dessas moedas e as transações desses mercados ainda permanecem em grande medida compartimentalizados, ou seja, direcionados a redes, setores e países específicos, sem conseguir obter um alcance verdadeiramente mundializado para suas operações tal como conseguido pelos Estados Unidos e sua moeda.

Assim, o elo de ligação entre as várias moedas existentes e os vários mercados em que atuam é, majoritariamente, o dólar. Ele é a moeda utilizada como referência de valor das demais moedas e os títulos do governo norte-americano são a garantia última dos títulos denominados em ativos cambiais distintos. Portanto, a particularidade do *padrão dólar flexível* não é a exclusividade do uso dessa moeda em transações externas, mas sim o fato de ela ser a única capaz de unir e relacionar todos os demais regimes monetários no cenário internacional.

Como mencionamos, a obtenção dessa condição particular se deu graças ao desenvolvimento de relações e compromissos financeiros em dólares que superaram imensamente o volume de quaisquer outras moedas.

> O tamanho e a profundidade dos mercados financeiros dos Estados Unidos e a força cada vez maior dos operadores financeiros americanos agem como uma atração para que as pessoas coloquem seus recursos no centro da área do dólar ou que levantem fundos nesse centro. (…) (Assim), o porte – tanto o do mercado quanto o montante dos recursos que os operadores podem mobilizar – é competitivamente decisivo (GOWAN, 2003:52, 56).

Em outras palavras, quanto mais se utiliza o dólar – não apenas como reserva, mas como referência de conta e segurança última dos ativos financeiros – e quanto mais operações se realizam baseadas em títulos negociados nas praças dos Estados Unidos, mais difícil se torna o surgimento de um ativo monetário com condições de rivalizar com o dólar.

Nesse sentido, pode-se dizer que o neoliberalismo e o *padrão dólar flexível* se reforçam mutuamente. A consolidação de um sistema de permanente envolvimento dos Estados nacionais com os mercados financeiros internacionais e, portanto, com os mecanismos de referência monetária do *padrão dólar flexível*, garante a auto reprodução desse regime, independentemente das condições particulares de estabilidade nas quais se encontre o próprio dólar.

Dito de outra maneira, se a abertura aos mercados financeiros facilita a captação de recursos externos ela permite, ao mesmo tempo, a saída desses capitais em igual intensidade. A motivação para os fluxos não é outra senão a incerteza sobre as possibilidades de ganhos ou a busca por rendimentos ainda maiores, que envolvem tanto as taxas de juros nacionais oferecidas pelos diversos países quanto a expectativa de variação do câmbio – ambas sempre referenciadas nos patamares praticados pelo dólar – o que torna os governos reféns da contínua acomodação desse binômio câmbio/juros para quaisquer movimentos que queiram fazer domesticamente.

Se um governo optar pela expansão dos gastos financiados através da venda de títulos públicos, por exemplo, como é comum na lógica do Estado financeirizado, deverá incorrer em aumentos dos juros internos que, além de desestimular a atividade econômica, realizará forte pressão de valorização sobre o câmbio, enfraquecendo a competitividade das exportações do país. Caso o governo rejeite uma ampliação dos juros em nome do incentivo ao crescimento interno, pode adotar uma política monetária expansionista. Nesse caso, o risco de desestabilização dos preços internos provocará um aumento da taxa de desvalorização esperada da moeda nacional e pressionará o governo a aumentar os juros para não sofrer uma diminuição significativa dos fluxos de capitais externos. Como o governo depende desses fluxos para o financiamento de seus gastos, será obrigado a aceitar a pressão de alta, refluindo mais uma vez em sua estratégia de crescimento.

Numa inversão da lógica dos chamados *déficits gêmeos, c*onsolida-se um cenário no qual não é o déficit governamental eventual que provoca desequilíbrios externos, mas a constante insegurança externa, derivada diretamente dos fluxos liberalizados da *conta capital*

e financeira e da flutuação do padrão de referência monetária, que promove ajustes permanentes das contas governamentais (TAVARES, 1997: 66).

Aparentemente, a única maneira de os países enfrentarem essas condições de restrições externas que lhe são impostas – não por ausência de capital disponível, mas pela volatilidade permanente desse capital – seria desenvolver mecanismos próprios e permanentes de geração de divisas no mercado externo, ou seja, por meio do fortalecimento de seu setor exportador. E de fato, esse acaba sendo um caminho escolhido por diversas economias. No entanto, mesmo a opção pelo crescimento via exportações pode apresentar instabilidades que levarão não à diminuição, mas ao aumento da exposição dos países aos movimentos dos mercados financeiros externos.

Cabe ressaltar que as condições a que foram expostas a maior parte das economias menos desenvolvidas ao longo das décadas de 1980 e 1990 dificultaram enormemente o estabelecimento de condições favoráveis de competitividade produtiva externa. Uma das condições negativas permanente refere-se aos altos juros médios que devem ser praticados, desviando continuamente investimentos do setor produtivo para os serviços financeiros.

Entretanto, mesmo quando uma economia supera as limitações de rentabilidade e atinge patamares consistentes de competitividade externa, como foi o caso das economias do leste asiático até a crise de 1997, as constantes entradas de divisas estrangeiras podem representar um risco de valorização cambial, cujo efeito é o de alterar os preços relativos do setor externo e prejudicar o andamento das exportações.

> A valorização cambial é indesejada por muitos motivos e não apenas por colocar em risco a competitividade externa destas economias. Como várias destas economias agora se tornaram credoras líquidas em dólar, uma grande valorização de suas moedas reduziria drasticamente o valor em moeda nacional dos ativos externos destes países. (SERRANO, 2008:140)

O receio desse resultado acaba forçando os governos a adotarem políticas de esterilização de dólares "excessivos", que se dá por meio da emissão de títulos públicos. Como esses títulos se comprometem com o pagamento de juros superiores aos rendimentos das reservas feitas em dólar, o resultado financeiro para o governo é negativo. Assim, mesmo através de uma tentativa consistente, do ponto de vista produtivo, de superar seus constrangimento externos, a lógica da financeirização expõe o setor produtivo desses países às flutuações de curto prazo do mercado cambial, tornando-os suscetíveis a crises

especulativas que, para serem resolvidas, voltam a exigir uma intensificação das relações de seus governos com o mercado financeiro.

Em resumo, uma vez estabelecidos no sistema internacional financeirizado, os Estados dispõem de poucas opções de livre manejo de sua política econômica. De maneira geral, as alternativas encontradas acabam intensificando as relações de dependência com o mercado financeiro internacional. Quando os países apresentam déficits em transações correntes, são obrigados a ampliar sua captação de empréstimos externos. Quando a condição é de superávit, os prejuízos de uma valorização empurram os governos para estratégias de esterilização de divisas que implicam emissão de títulos públicos e, consequentemente, a exposição do governo aos mercados externos. Toda essa movimentação amplia o volume de transações referenciadas no dólar, reforçando-o, mais por inércia do que por opção, como padrão monetário internacional.

Além dos mecanismos próprios do processo de desenvolvimento do regime de acumulação financeira que reforçam a permanência do *padrão dólar flexível*, deve-se ter em conta os movimentos conscientemente realizados pelo FED e pelo governo dos Estados Unidos para a manutenção de sua moeda como padrão internacional.

Como vimos, nesse padrão desregulamentado, a moeda referência não precisa necessariamente manter patamares valorizados ou estáveis para garantir sua função no sistema internacional. Para entendermos a lógica envolvida nas escolhas feitas pelo FED em distintos cenários internacionais, a próxima subseção buscará levantar o impacto das diferentes opções de política cambial e monetária dentro da economia detentora da gestão do padrão internacional, isto é, os Estados Unidos.

3.2.3. As particularidades do emissor da moeda internacional desregulada

Pode-se dizer que, em todos os momentos da história do capitalismo, as nações que assumiram a condição de administradoras do fluxo de liquidez internacional[61] obtiveram vantagens significativas do ponto de vista do controle de suas contas externas. No entanto, no caso do *padrão dólar flexível* essas vantagens são ainda mais abrangentes, já que as ações do

[61] Podemos citar, seguindo a argumentação dos ciclos sistêmicos de Arrighi (1996), o papel desempenhado nesse sentido pela Holanda ao longo do século XVII e pela Inglaterra, principalmente no século XIX. Além, claro, dos Estados Unidos durante todo o século XX.

país emissor, os Estados Unidos, não se encontram constrangidas à adequação do estoque de moeda ao de alguma mercadoria, como era o caso no padrão-ouro.

Em primeiro lugar, podemos citar o fato de que os eventuais déficits externos norte-americanos podem ser integralmente auto-financiáveis, seja pela emissão monetária direta seja pela emissão de títulos para captação de recursos externos. É verdade que a emissão de títulos é uma alternativa de financiamento para qualquer Estado endividado, detentor ou não da moeda internacional. No entanto, o caso dos Estados Unidos apresenta uma particularidade significativa. Como a captação do recurso externo é feita em dólar, as taxas de juros que o governo deve usar como referência para a atração do capital são aquelas que determinam o valor da moeda em questão, ou seja, as suas próprias. Em outras palavras, o governo norte-americano tem o privilégio singular de estabelecer a taxa de juros de sua própria "dívida externa" que, em última instância, é denominada em sua própria moeda (SERRANO, 2008: 126).

De maneira geral, o benefício da determinação da taxa de juros da moeda internacional se estende a outras situações que não apenas a de déficit externo. Por servirem como ativo de segurança em última instância, os juros dos títulos norte-americanos são os menores do mercado. Assim, enquanto o passivo externo dos Estados Unidos ajusta-se com base nas menores taxas existentes, os ativos que ele detém em outros países apresentam taxas sempre mais altas, garantindo-lhe um diferencial de rentabilidade que será tanto maior quanto maiores forem os diferenciais de juros praticados no mercado como um todo. Vale frisar que esses diferenciais aumentam quando há maior instabilidade cambial e os custos de atração de capital se exacerbam. Ou seja, num cenário internacional de incerteza, os ganhos (ou perdas) relativos dos Estados Unidos tendem a ser maiores (ou menores).

Um terceiro aspecto relevante com relação aos mecanismos de ajustamento externo da economia norte-americana relaciona-se ao impacto de uma desvalorização cambial sobre sua economia interna. Enquanto uma desvalorização da moeda nacional afeta imediatamente os preços relativos para as economias em geral, provocando aumento dos preços dos importados, para os Estados Unidos essa relação não é direta. Como a maioria dos preços internacionais está cotada em dólar, uma desvalorização monetária só afetará os preços relativos a partir do momento em que os países que tiverem suas moedas relativamente valorizadas alterarem as tabelas repassadas ao mercado externo. É sabido que algumas empresas podem optar por não repassar as perdas cambiais para os preços, com medo de perderem suas posições no mercado externo. Desse modo, diferentemente do que acontece com todos os outros países, a

desvalorização da moeda norte-americana não necessariamente provoca os choques de custos causados pelas elevações dos preços dos importados e, com isso, acaba experimentando um impacto pouco significativo no que diz respeito a uma escalada dos preços internos.

Por outro lado, uma desvalorização pode aumentar a competitividade das empresas norte-americanas, que terão interesse em repassar vantagens de preço para ampliar ou proteger seus mercados de exportação.

> A consequência desta forte assimetria dos efeitos de mudanças na taxa de câmbio é que, embora os preços das importações americanas respondam pouco ao câmbio, os preços (e a lucratividade) das exportações americanas respondem muito às mudanças da taxa de câmbio e, toda vez que o dólar se desvaloriza, os produtores americanos aumentam substancialmente suas parcelas no mercado internacional. (…) Por isso, as desvalorizações do dólar tendem a aumentar a taxa de crescimento dos Estados Unidos. (SERRANO, 2008: 129)

Do ponto de vista dos rendimentos dos ativos externos, a desvalorização do dólar tem o efeito exatamente contrário ao que mencionamos sobre a valorização cambial para os países exportadores. Isto é, com a desvalorização, os ativos externos norte-americanos denominados em moeda estrangeira passam a valer mais em termos de dólar, reduzindo o peso relativo do passivo externo dos Estados Unidos, este denominado integralmente em dólar. Ou seja, a desvalorização atua positivamente sobre a capacidade dos agentes domésticos norte-americanos de enfrentarem o pagamento de seus compromissos externos, e não o contrário, como na maioria das economias.

Um último efeito que deve ser analisado é o impacto da desvalorização sobre as taxas de juros de longo prazo dos títulos públicos norte-americanos. De fato, uma perda do valor do dólar pode desatar um processo de venda desses títulos, reduzindo seus preços. Com preços mais baixos, o rendimento esperado no longo prazo poderá subir, provocando um aumento da diferença entre as taxas de juros de curto prazo dos títulos públicos, reguladas diretamente pelo FED, e as taxas de longo prazo. No entanto, é de se esperar que se o FED não alterar a trajetória dos juros de curto prazo, os ganhos relativos apresentados pelos títulos de longo prazo provavelmente não persistirão por muito tempo, já que o mecanismo de arbitragem tratará de atrair compradores para esses papéis de ganhos adicionais, retomando o patamar de preços original.

Em outras palavras, ainda que haja um efeito sobre as taxas de juros de longo prazo da economia norte-americana, uma desvalorização não promoveria sozinha a manutenção desse perfil altista, que poderia prejudicar o crescimento da economia norte-americana. Para que essa alta se sustentasse no longo prazo, o FED deveria alterar as taxas de curto prazo, ação que ele não é constrangido a tomar, em especial se considerarmos todos os outros mecanismos particulares de que ele dispõe para ajustar a economia.[62]

Essa particularidades de que dispõe o emissor da moeda internacional desregulada, em especial a partir de políticas de desvalorização, reafirmam a mudança do caráter do sistema monetário internacional. A preocupação maior dos ditos "mercados" ou, mais especificamente, dos operadores do sistema financeiro internacional, não é com o valor bruto que podem obter de cada ativo adquirido, mas com os ganhos relativos obtidos com a negociação desses ativos ao longo do tempo.

As mudanças nas taxas de câmbio relativas podem muito bem acabar deixando diversos países em situação extremamente delicada, uma vez que desequilibram a relação entre seus passivos e ativos externos. Entretanto, como bem afirma TAVARES "nesse imenso cassino os jogadores individuais – empresas e bancos – podem quebrar-se uns aos outros, mas não podem quebrar a banca" (1997:63).

Sendo o dólar a única moeda capaz de garantir a liquidez internacional e cumprir ao mesmo tempo o papel de lastro para ativos do mundo todo, seu papel no sistema monetário internacional estará garantido, independentemente da trajetória de alta ou baixa com que esteja convivendo.

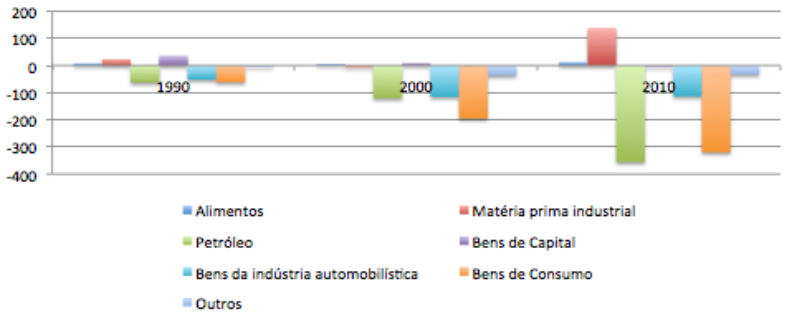
Mas se as alterações cambiais do dólar podem não alterar significativamente sua capacidade de cumprir com suas funções dentro do *padrão dólar flexível*, isso não significa que não tenham impacto dentro da organização produtiva dos Estados Unidos.

Até o final da década de 1980, a estrutura de comércio norte-americana foi tradicionalmente fechada. Os Estados Unidos criaram cadeias de exportação e importação das quais participavam diretamente em todas as etapas, sem apresentar necessidades específicas de importação para garantir a competitividade de sua produção. A partir da implementação do regime de acumulação de caráter neoliberal e da consolidação do *padrão dólar flexível* na economia internacional, o perfil da balança comercial norte-americana se alterou. O gráfico

[62] Esses efeitos das desvalorizações do dólar sobre a hierarquia internacional e a condição de dependência entre os países serão analisados mais adiante neste capítulo. Cabe aqui apenas explicitar os mecanismos teóricos de que a economia norte-americana dispõe por ser emissora da moeda internacional.

3.1 mostra alguns dos desequilíbrios setoriais que passaram a surgir na balança comercial dos Estados Unidos, ou seja, setores nos quais o país passa a apresentar uma condição de importador líquido.

Gráfico 3.1 – Balança comercial dos Estados Unidos por setores (bilhões de US$)



Fonte: NIPA (BEA), elaboração própria

Esses dados evidenciam uma mudança também na lógica do direcionamento produtivo norte-americano, e ressaltam uma característica importante da arquitetura econômica neoliberal. Ainda que exista uma clara e profunda situação de assimetria de poder no âmbito da determinação financeira em prol dos Estados Unidos, o que dá a esse país uma superioridade indiscutível na capacidade de equilibrar suas condições econômicas, ele não se torna impermeável às decisões do setor externo. Ao contrário, como a lógica de construção das relações financeirizadas amplia a participação do capital em múltiplas frentes, o volume de ativos de origem externa que passa a ser fundamental para o funcionamento da economia norte-americana também se amplia. Compreender como se dá a composição dessas relações no cenário internacional e seus efeitos sobre a hierarquia entre as nações e o conceito de dependência será o objetivo da próxima subseção.

3.2.4. Hierarquia internacional e dependência na nova hegemonia norte-americana

Como vimos, a valorização da riqueza financeira no plano mundial é, regra geral, realizada, em termos nominais, em dólares, o que dá condições aos Estados Unidos de deter um poder assimétrico em termos de definição de parâmetros macroeconômicos de funcionamento da liquidez internacional e, portanto, um papel relevante na estruturação dos

fluxos econômicos em âmbito global. Esse fato desconstrói a ideia proposta pela utopia liberal de que no neoliberalismo haveria uma dissolução da hierarquia internacional em nome de uma organização mundial planificada. O fator monetário cria uma posição privilegiada e particular de uma nação, recolocando a importância de decisões em um ambiente nacional particular, o norte-americano, para os desdobramentos e impactos globais (consequência, como se sabe, que Keynes tentou evitar ao propor, no âmbito da conferência de Bretton Woods em 1944, uma moeda internacional sem uniforme nacional, o *bancor*, proposta que, no entanto, acabou por ser preterida e ficou em seu lugar o padrão dólar-ouro).[63] .

Mas embora essa variável seja suficiente para estabelecer a condição de hegemonia de um país, o fator monetário por si só não é capaz de se consolidar como mecanismo de classificação e hierarquização das economias como um todo, tal como acontecia no século XX com a questão da industrialização. No hegemonia norte-americana do século passado, os Estados Unidos garantiam seu posicionamento de destaque a partir de uma liderança industrial, a qual era seguida pelos demais países que buscavam atingir o patamar de desenvolvimento da indústria norte-americana. Nesse quadro, era possível identificar as nações mais avançadas a partir da proximidade alcançada em relação ao padrão hegemônico de referência. Desse modo, a hegemonia era exercida em função de uma variável que representava simultaneamente superioridade relativa e horizonte de desenvolvimento a ser alcançado.

No neoliberalismo, essa relação hierárquica da potência hegemônica assumiu uma nova roupagem. A questão monetária que dá substância ao poder hegemônico, possibilita aos Estados Unidos definir de maneira privilegiada variáveis macroeconômicas que são essenciais ao funcionamento econômico global, tais como as taxas de juros e câmbio, mas esta superioridade não representa um horizonte factível para as demais nações. Isso porque, ao menos no curto prazo, não há espaço para uma outra moeda internacional, o que significa que a organização econômica norte-americana se torna muito peculiar e incapaz de ser copiada. Em sendo assim, os demais países não podem avançar no sentido de se aproximar da condição particular atribuída à economia norte-americana, simplesmente porque ela é única. Não havendo essa perspectiva de caminho rumo a um horizonte comum, este método deixa de poder ser utilizado para a classificação hierárquica das diferentes nações, tal como era feito no século XX.

---

[63] A esse respeito ver CARDIM de CARVALHO (2004).

Nesse sentido, a explicação do padrão monetário internacional serve para distinguir e destacar uma economia em particular, mas não dá muitas pistas em torno de como se dá a hierarquia internacional, nem se existem diferentes níveis de dependência entre as nações. Torna-se necessário um maior aprofundamento em torno da natureza das relações financeiras e produtivas dos Estados Unidos com o resto do mundo nos marcos do neoliberalismo para que possamos avançar na identificação das variáveis fundamentais para a hierarquia e a dependência internacional.

Por um lado, como o novo regime de acumulação obriga a construção de fluxos necessariamente associados, direta ou indiretamente, à economia norte-americana, e como os padrões de autonomia de decisão dos Estados Unidos não estão disponíveis para o alcance de outros países, podemos afirmar que há o estabelecimento de uma nova condição de dependência. Mas é uma dependência fundamentalmente distinta daquela observada no século XX por ao menos dois fatores. Em primeiro lugar, nesse formato estrito, ela se estabelece de maneira indiscriminada, independentemente do nível de renda de cada país, negando o fator fundamental da definição de dependência no século anterior. Em segundo lugar, a dinâmica econômica desse modelo de dependência constrói, ao longo do seu próprio processo de reprodução, mecanismos de fortalecimento dos estados dependentes, fragilizando a própria dependência. Para podermos avançar, é preciso entender melhor como se dá esse processo.

A disseminação da lógica da financeirização que deu lugar privilegiado aos norte-americanos na condução das relações econômicas internacionais não o fez isolando o país do restante do mundo. Pelo contrário, a dinâmica de funcionamento do modelo enseja um aumento da permeabilidade da economia norte-americana por atores externos. Do lado produtivo, como vimos, há um aumento da dependência em relação às importações. Mas além desse aspecto produtivo, outro componente fundamental na determinação da demanda interna acaba se internacionalizando. Por meio de diferentes mecanismos financeiros, o percentual de participação externa cresce significativamente na composição das receitas do governo, das empresas e das famílias nos Estados Unidos.

A partir da consolidação do *padrão monetário dólar flexível*, ocorreu uma atração contínua de um imenso volume de capitais para a economia norte-americana, o que aumentou ao longo dos anos os haveres do resto do mundo nos Estados Unidos. Estes representavam em média 11,2% do PNB norte-americano entre as décadas de 1960 e 1970, subiram para uma média de 48% nos anos 1990 para atingir impressionantes 93,7% na média dos últimos 15 anos (Fonte: Federal Reserve). Parte importante desses haveres passa a funcionar como motor

da demanda norte-americana, convertendo-se no consumo,[64] nos investimentos e nos gastos do governo que asseguraram o crescimento do PIB daquele país a taxas positivas desde a década de 1980. Em resumo, a demanda interna dos agentes econômicos nos Estados Unidos depende cada vez mais dos fluxos de renda de origem externa com os quais eles passam a contar.

O outro montante significativo da renda disponível para o consumo e o investimento no país será resultado de rendas obtidas no exterior a partir dos haveres norte-americanos no resto do mundo, o que complementa esse quadro de vinculação externa da dinâmica econômica dos Estados Unidos. Vale citar, a título de exemplo, que desde os anos 2000, as rendas obtidas dos haveres dos Estados Unidos no resto do mundo representaram em média 117% dos lucros domésticos. Ou seja, a maior parte da receita disponível nos Estados Unidos não provém dos lucros obtidos internamente, mas de rendas obtidas a partir de haveres externos.[65]

Assim, na arquitetura do neoliberalismo, as bases da economia norte-americana estão profundamente financeirizadas e, consequentemente, internacionalizadas. O consumo, os gastos do governo e os investimentos dependem cada vez mais da disponibilidade de financiamento, e esta é, por sua vez, cada vez mais vinculada a agentes e processos econômicos de origem externa.

Isso não desmonta a assimetria de poder existente em função das particularidades do país como gestor da moeda internacional, uma vez que de fato há uma condição peculiar do governo norte-americano, particularmente do FED, de atuar diretamente sobre os rendimentos dessas rendas, mesmo elas sendo provenientes do exterior. Mas esse fato acrescenta um dado importante à nossa discussão, pois aponta, se não para uma relação de interdependência plena, ao menos para uma posição de fortalecimento da importância relativa das decisões de outros países sobre a economia dos Estados Unidos. Se esse fortalecimento não acontecer de maneira

---

[64] Ao longo da implantação do neoliberalismo na economia norte-americana, observa-se uma diminuição da participação dos salários na renda disponível das famílias, ainda que o nível de desemprego tenha se mantido, pelo menos até 2008, em patamares médios inferiores aos observados desde a década de 1970. A queda dos salários na composição da renda das famílias é concomitante ao aumento das rendas de ativos financeiros, que passam de 11% para 16% do total da renda das famílias entre 1970 e 2010. Essa composição da renda disponível indica que parte do movimento ascendente do consumo relaciona-se diretamente com a disseminação dos mecanismos de financeirização da economia. Um dos ativos financeiros que mais se dissemina entre as famílias são os fundos mútuos, cujos rendimentos passam a compor sua renda para consumo. A disponibilidade de recursos estrangeiros nos fundos mútuos norte-americanos chegou a atingir impressionantes 373 bilhões de dólares, ou 2,6% do PNB em 2007, logo antes da crise financeira. Sobre este tema, ver SAUVIAT (2005).

[65] Para uma discussão mais detalhada da relação financeira entre os Estados Unidos e o resto do mundo, ver DUMÉNIL e LÉVY (2005).

homogênea entre o restante das nações, e não há razões para supor que assim seja, então esse fator pode ser uma expressão da emergência de outros níveis hierárquicos na organização internacional.

Em outras palavras, a economia dos Estados Unidos não é imune ao exterior, de modo que é razoável supor a existência de uma rede de relações mais complexa do que uma simples dependência homogênea em relação aos Estados Unidos na definição da hierarquia entre as nações. Nessa rede, os países melhor posicionados poderiam ser justamente aqueles que mais se entrelaçaram às finanças norte-americanas, uma vez que esse fator aumenta sua capacidade de intervenção e desestabilização dos fluxos econômicos. Esse fortalecimento da possibilidade de intervenção de decisões de uma outra nação gera um problema geopolítico para a supremacia dos Estados Unidos, ainda que o governo norte-americano disponha de ferramentas para reagir e retomar o equilíbrio em um sentido ou outro em momento posterior.

Assim, os países mais fortalecidos na esfera financeira não seriam capazes de copiar o modelo dos Estados Unidos, que é único, mas teriam como se tornar suficientemente relevantes na arquitetura neoliberal ao ponto de assumir protagonismo decisório ao longo do processo de implementação desse modelo. Isso seria uma das possibilidades de emergência da nova hierarquia internacional.

Embora uma parte significativa dos fluxos de estabelecimento dessa rede de relações entre os Estados Unidos e outros países aconteça no âmbito estritamente financeiro, do movimento de capitais e aquisição de ativos móveis, o aspecto da organização produtiva assume um papel importante na medida em que funciona como eixo de legitimação para a circulação do capital. Nesse sentido, vale um olhar adicional sobre como se estabelecem os fluxos internacionais a partir da organização da produção.

De maneira esquemática, podemos resumir em três fases o ciclo de movimentação do capital do ponto de vista dos estímulos produtivos e de demanda: os Estados Unidos consomem, estimulam a produção em outras economias, e o acúmulo de divisas nesses países exportadores serve como fonte de financiamento do crescimento contínuo do consumo nos Estados Unidos, fechando o ciclo de reprodução. É no interior desse ciclo, descrito de maneira bastante simplificada, que a dinâmica de acumulação e diversificação financeira cresce e se multiplica pelos diversos países.

Nesse sentido, o estímulo à produção externa originado na economia norte-americana, que é bastante pulverizado no mundo (ver gráfico 3.2), funciona como uma porta de entrada,

embora não a única, para a participação dos países em toda essa arquitetura neoliberal, a partir da qual cada nação cria estratégias financeiras que podem levar ao seu fortalecimento na hierarquia internacional.

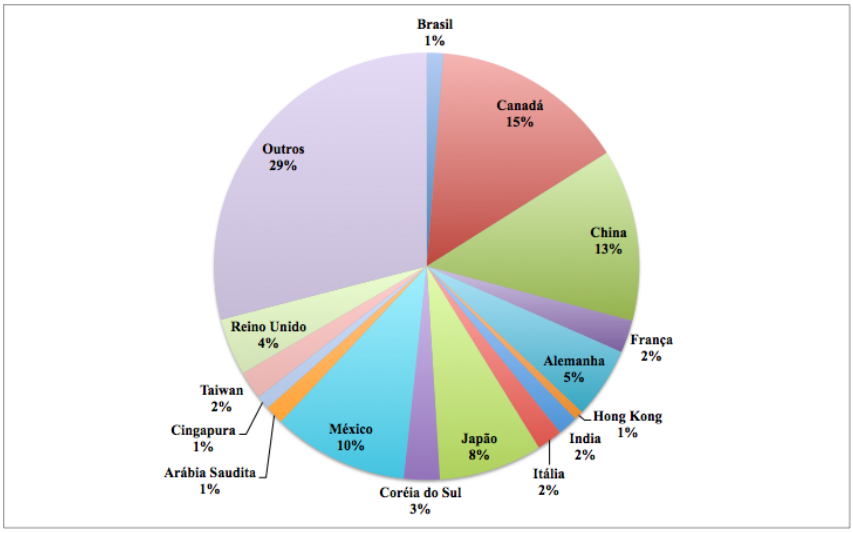
> Ao menos por enquanto, (a demanda dinâmica) não provém dos países emergentes (China, Índia, Brasil), onde a distribuição da renda e as relações entre cidade e campo freiam o crescimento do consumo interno e onde os excedentes externos asseguram o financiamento do déficit dos Estados Unidos. A demanda também não pode ter como origem as rendas salariais, cujo crescimento é fraco. Ela provém das rendas distribuídas aos acionistas e à elite dirigente, mas sua massa global é insuficiente para sustentar uma demanda agregada em crescimento rápido. A resposta a esse dilema encontra-se no poder de expansão do crédito. É aí que o capitalismo contemporâneo encontra a demanda que permite realizar as exigências do valor acionário. Esse mecanismo atinge seu paroxismo nos Estados Unidos. (CHESNAIS, 2007: 6)

Uma vez mais, as decisões norte-americanas assumem um papel privilegiado, já que estão no início e no fim do ciclo de reprodução. Mas o que importa salientar neste momento é que, a julgar pela grande expansão dos ativos externos na economia norte-americana, parece de fato haver espaço para que outras nações se fortaleçam na hierarquia internacional neoliberal, apesar de todos os constrangimentos criados pelos interesses dos Estados Unidos. Esse fortalecimento das demais nações pode acontecer tanto por meio da intensificação de sua inserção financeira, tal como descrito nos parágrafos anteriores, como também pelo aproveitamento dos espaços de crescimento produtivo que são derivados de todo esse processo.

Desse modo, podemos concluir a atual seção afirmando que o neoliberalismo promove o surgimento de um novo tipo de hegemonia por parte do emissor da moeda internacional e, com isso, estabelece novas relações de dependência a partir do diferencial monetário existente entre os Estados Unidos e os demais países. Mas a financeirização das relações econômicas impõe certo grau de exposição mesmo para a potência hegemônica. E essa exposição vem acompanhada da possibilidade de fortalecimento do poder internacional de outros países, não em termos de gestão da moeda internacional, já que essa é uma função exclusiva, mas na possibilidade de ocupação de espaços na rede de reprodução das relações financeiras, ampliando seu poder de barganha e expandindo sua produção por meio da absorção da demanda financeirizada.

Ou seja, no novo regime de acumulação, mesmo havendo constrangimentos importantes em nível internacional, também existem oportunidades. A capacidade dos diferentes países em aproveitar essas oportunidades talvez seja a chave para a definição da configuração de uma nova hierarquia internacional. E a eventual dificuldade sistêmica de alguns países em se beneficiar desses espaços é o que pode indicar a existências de outros níveis de dependência no século XXI, que não apenas este relacionado aos Estados Unidos e sua hegemonia monetária.

Gráfico 3.2 - Importações norte-americanas por origem (média do período 1999-2015)



Fonte: BEA, elaboração própria

A manifestação de capacidades diferentes de posicionamento estratégico no sistema internacional tende a prejudicar relativamente mais aqueles que já se encontravam em posição secundária do ponto de vista do desenvolvimento no modelo anterior, ou seja, a chamada periferia. Por essa razão, nosso objetivo na próxima seção será o de identificar se existem diferenças na forma de implementação do modelo neoliberal em função do nível de renda dos países e, a partir daí, se essas diferenças favorecem ou dificultam o posicionamento das nações no cenário internacional.

3.3. Expansão financeira e novas relações de dependência: o espaço da periferia no século XXI

Tendo identificado a relação assimétrica de uma nação na organização do modelo econômico neoliberal, relação essa que se consolida e retroalimenta pelo *padrão monetário dólar flexível*, fica claro desde já que o novo regime de acumulação não nivelou a influência dos diferentes países no cenário internacional. Ao contrário, gerou uma condição bastante particular de intervenção para o detentor da moeda internacional desregulamentada, criando uma dependência generalizada pelo globo em relação às decisões econômicas dos Estados Unidos.

Ainda assim, a existência dessa assimetria não responde a questão relativa ao processo de integração e interdependência do restante dos países. Afinal, apesar do processo não se dar de maneira impessoal e plana tal como enunciado pela utopia liberal, isso não impede, *a priori*, que de fato haja um desdobramento de maior interação entre as nações do ponto de vista econômico, ou mesmo que este resulte numa tendência de maior convergência no nível de desenvolvimento, em que os diferentes países são igualmente capazes de aproveitar as oportunidades abertas pelo modelo econômico neoliberal, de modo que a dependência em relação aos Estados Unidos torna-se uma questão compartilhada pelo conjunto das demais economias no plano internacional.

Passaremos a seguir a analisar os efeitos da consolidação do modelo neoliberal em diferentes países segundo o seu nível de renda per capita, com o objetivo de identificar se há uma tendência diferenciada nas relações econômicas nos diversos países e nas possibilidades de inserção externa em função da renda, ou se o modelo propõe estruturas de funcionamento relativamente homogêneas entre os países, à exceção dos Estados Unidos. Essa análise nos permitirá complementar o quadro de funcionamento do novo regime de acumulação, que até agora envolvia fundamentalmente os países da fronteira do desenvolvimento, avançando rumo a um entendimento acerca da existência ou não de novas relações de dependência entre o conjunto dos países no século XXI.

3.3.1. Convergência de renda, aplainamento e dicotomia centro-periferia no século XXI

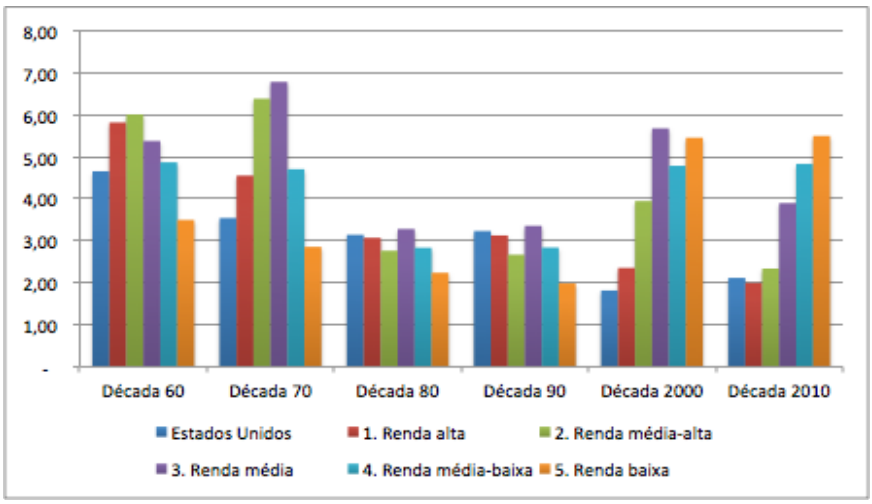
A convergência de renda entre as nações talvez seja uma das promessas mais fortes do neoliberalismo e um dos argumentos mais atraentes na perspectiva da utopia liberal. Ao mesmo tempo, a falta dessa convergência foi justamente o fator que motivou a criação do conceito de centro-periferia utilizado no século XX. Por essa razão, vamos começar nossa

análise sobre os desdobramentos do neoliberalismo no mundo e as diferenças em termos da capacidade de aproveitamento das oportunidades pelos diferentes países partindo de um panorama geral sobre esse aspecto.

Antes, porém, de dar início a essa análise, é mister frisar que não é nosso objetivo, com ela, entrar no mérito do debate em torno das diversas molduras assumidas pela teoria da convergência. Faremos apenas um levantamento próprio de dados, não conclusivo, com o objetivo de ressaltar, não a certeza em torno da convergência, mas sim a possibilidade ocasional de crescimento no neoliberalismo.

Para subsidiar nosso estudo, fizemos um exercício com 117 países, divididos em 5 grupos, segundo suas respectivas rendas per capitas no ano de 2013, destacando os Estados Unidos em função da particularidade observada no item anterior para aquela economia. Os resultados obtidos serão apresentados a seguir. Como se pode observar no gráfico 3.3, todos os grupos de países sofrem uma redução em seu crescimento do PIB durante as décadas de 1980 e 1990. No entanto, a partir dos anos 2000, as taxas de crescimento médio dos países de renda baixa, média baixa e média se recuperam e, o que é mais importante, começam a superar as taxas de crescimento dos países de renda alta ou média alta.

Gráfico 3.3 - Taxas médias de crescimento anual do PIB (%) por década e por grupo de renda*



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.
*Os grupos de renda foram construídos a partir de 117 países, cujos dados estavam disponíveis para o período no Banco Mundial e que tinham uma população maior do que 4 milhões de habitantes. O detalhamento dos grupos pode ser visto no apêndice deste capítulo. Os Estados Unidos apresentam renda compatível com o grupo 1, mas foram destacados para fins de análise comparativa.

O grupo de renda mais alta sai de um patamar médio de 5,82% de crescimento anual na década de 1960, cai para 3,13% nos anos 1990 e apresenta uma taxa média de apenas 2,17% desde o início do século XXI. No grupo de países de renda média-alta, a queda é ainda mais acentuada, de 6,01% para 2,67% e 2,34% no mesmo período. Ou seja, nesses grupos, os anos mais recentes não chegam nem perto de recuperar o vigor observado nos anos do pós guerra.

O grupo de renda média também sofre uma redução em seu ritmo de crescimento comparado ao cenário das décadas de 1960 e 1970, quando apresentavam uma média de 6,08%. No entanto, no período mais recente, as taxas de crescimento se recuperam significativamente, atingindo 5,68% nos anos 2000, e consolidam uma posição de maior aceleração em relação aos outros dois grupos de países mais ricos. Enquanto nas décadas de 1960 a 1990 seu ritmo de crescimento era inferior ou ligeiramente superior aos grupos anteriores a ele, no século XXI seu crescimento anual é em média 85,6% maior do que aquele observado nos países de renda mais elevada, incluindo os Estados Unidos.

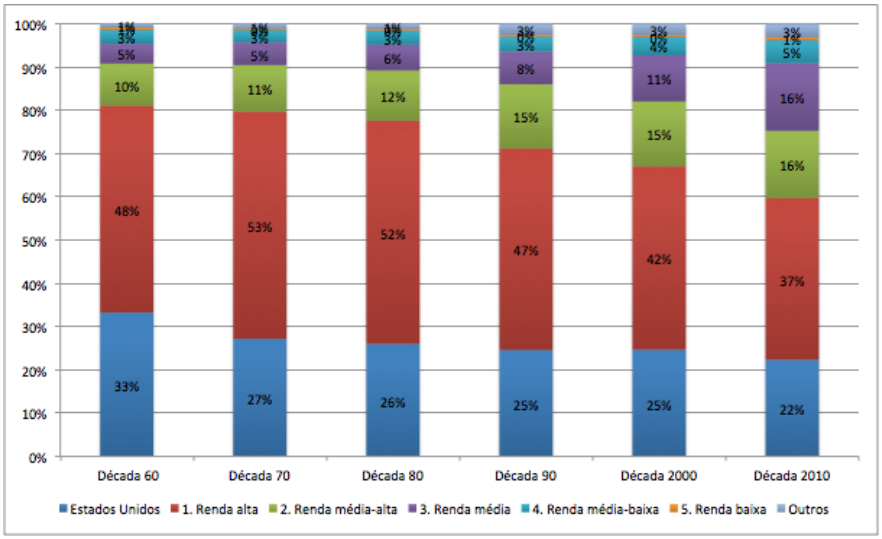
No grupo que reúne os países de renda per capita média-baixa, esse movimento de desaceleração do crescimento nas décadas de 1980 e 1990 e retomada do ritmo a partir dos anos 2000 se repete, aqui com percentuais médios anuais duas vezes maiores do que aqueles observados nos países de renda alta. É no grupo 5, dos países de mais baixa renda per capita média, que o movimento mais surpreende. O ritmo de crescimento nos últimos cinco anos da série foi 57% maior do que na década de 1960 e, o que é mais importante, 68% acima da média de crescimento dos outros 4 grupos juntos.

Essa diferença nas taxas de crescimento anual do PIB em favor dos países de nível de renda mais baixo resultou, como não poderia deixar de ser, numa alteração da distribuição da renda total entre os grupos de países (ver gráfico 3.4). Após o início da reversão da tendência das taxas de crescimento nos anos 2000, a participação do grupo de países de renda mais alta, considerando os Estados Unidos no grupo, caiu 21 pontos percentuais em relação ao total, de 81% para 60% na média dos últimos cinco anos. Esse espaço migrou principalmente para os países de renda média alta e renda média, que aumentam sua participação em 6% e 11 % respectivamente. Cabe destacar a presença da China no grupo de renda média. Ela sozinha passa de uma participação de 1,4% em 1960 para 11,8% em 2015. No mesmo período, os países pertencentes aos dois grupos mais pobres passam, somados, de 3,8% para apenas 6% do total, um aumento de 58% em 50 anos.

Ou seja, a tese de que os processos de liberalização levados a cabo a partir da década de 1980 teriam como resultado uma redução das disparidades entre os países poderia se sustentar

por esses dados na medida em que, de fato, as quedas no ritmo de crescimento foram generalizadas nos anos de crise e ajuste do modelo - décadas de 1980 e 1990 - e, quando retomadas, favoreceram relativamente mais aqueles que estavam mais atrás do ponto de vista do desenvolvimento, indicando uma possível tendência à convergência.

Gráfico 3.4 - Participação dos países na renda total



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

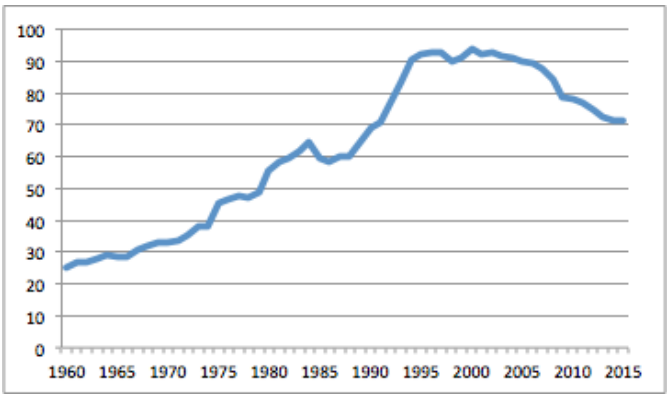
Essa observação ganha ainda mais força quando consideramos o efeito de mais longo prazo sobre a questão da convergência. Entre 1870 e 1985, ou seja, no período entre a revolução industrial e o início da implantação do neoliberalismo, essa tendência de encurtamento das distâncias entre países ricos e pobres não se observou.

> As economias de alta renda hoje (1985) têm de seis a nove vezes o PIB per capita das economias de alta renda em 1870 e a composição desse grupo se manteve fortemente inalterada. Em contraste, os países de baixa renda hoje praticamente não ampliaram sua renda per capita no período e continuam a ser os mesmos países pobres de 1870. No meio, as economias medianas têm em torno de quatro vezes mais a renda que tinham em 1870. Esse cenário mostra que os países mais ricos em 1870, com algumas exceções como a Argentina, foram aqueles que cresceram a taxas mais altas desde 1870, mesmo que eles não tenham sido os únicos a crescer de maneira acelerada. Os países mais pobres em 1870 foram aqueles que claramente foram deixados para trás. Assim, de acordo com Pritchett (1997), a razão entre o PIB per capita dos países mais ricos e o dos países mais pobres aumentou de 8,7 em 1870 para 51,6 em 1985, em um processo que ele chamou de "grande divergência". (ROS, 2013: 29, tradução nossa)[66]

[66] *(...) the high-income economies today have six to nine times the GDP per capita of the high-income economies in 1870and the composition of this group has remained largely unaltered; in contrast, the low income countries today barely increased their income per capita over the period and continued to be largely the same as*

Parece claro que a distância absoluta acumulada entre os países de renda mais baixa em relação aos de renda mais alta foi crescendo de maneira substancial desde o século XIX, o que chama mais a atenção, portanto, para os dados do período mais recente. No século XXI, as taxas de crescimento anual do PIB do grupo 5, de renda baixa, foram em média 153% superiores às dos países de renda alta,[67] fazendo com que a diferença absoluta entre as rendas per capita do grupo mais alto e do mais baixo caíssem 23,4%, e de maneira relativamente constante ao longo de 15 anos (ver gráfico 3.5).

Gráfico 3.5 - Diferença absoluta de renda nos extremos*



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.
*Renda média per capita do grupo 1/Renda média per capita do grupo 5.

Assim, a julgar pelos dados aqui avaliados, ainda que as diferenças se mantenham extremamente elevadas nos dias atuais, seria possível nutrir esperanças - ou pelo menos entender melhor àqueles que a nutrem - de que o neoliberalismo teria colocado em curso um processo de convergência de renda entre as nações a partir da aceleração relativa do crescimento justamente nos países cujo desenvolvimento ficara para trás nos anos anteriores.[68] Em outras palavras, apesar da dependência em relação aos Estados Unidos,

---

the poor countries en 1870. In between, the median economy has around four times the income of 1870. This picture implies that the richest countries in 1870, with some exceptions such as Argentina, have been those that grew at the highest rates since 1870, even though they were not the only ones to grow fast. The poorest countries in 1870 have been those that clearly lagged behind. Thus, according to Pritchett (1997), the ratio of GDP per capita of the richest to the poorest country rose from 8,7 in 1870 to 51,6 in 1985, in a process that he calls "divergence, big-time"

[67] Neste caso, os Estados Unidos foram incluídos no grupo de renda alta para evitar distorções.

[68] Vale ressaltar que não se trata, de forma alguma, de afirmar que há uma melhora na distribuição de renda no período analisado. Para que isso fosse verdade, seria necessária uma análise do ponto de vista das classes de renda dentro de cada país e em seu conjunto. Esse critério nos parece fundamental para afirmações referentes à qualidade de vida em um país. No entanto, não é a intenção desta seção entrar nessa discussão, mas tão somente

haveria alguma base material de sustentação mais geral da utopia liberal, em particular no que se refere à possibilidade de, algum dia, haver uma dissolução da lógica da dependência de uma periferia de países empobrecidos em relação ao centro desenvolvido.

Apesar dessa primeira constatação positiva, e em função do peso histórico que ela pode carregar, é necessário avançar sobre outras considerações que podem trazer à tona um cenário bem menos otimista para o conjunto dos países.

Em primeiro lugar, como já observamos, a distância entre as rendas ainda é bastante significativa, sendo que o ritmo das mudanças observadas ainda é bastante tímido para que uma eventual convergência seja observável aos olhos de uma geração, por exemplo. Mantidas as taxas de crescimento médio dos grupos de países, teríamos um cenário daqui a 150 anos, ou seja, no ano de 2.165, em que a renda per capita dos países mais ricos ainda seria 7,2 vezes maior do que a renda dos países mais pobres, algo próximo do que se observava em 1870.

Além desse problema absoluto com relação à diferença entre os países, a variância encontrada para as taxas de crescimento médio do PIB nos grupos de renda média e inferiores é bastante alta, sendo o desvio padrão médio de 4,13 pontos percentuais. Isto é, no grupo dos mais pobres, é possível encontrar taxas de crescimento extraordinárias, como 20,54% em 2013 para Serra Leoa e, no mesmo ano, crescimentos bastante baixos como os 2,3% de Madagascar. Fica difícil, portanto, aceitar o argumento de que há uma tendência geral, movida apenas pelo fluxo de capitais, que garanta de maneira inequívoca ao conjunto dos países um caminho de superação de seu atraso relativo.

Em terceiro lugar, é preciso ir mais a fundo com relação à interpretação da tendência de convergência encontrada. Considerando a explicação a partir da defesa da utopia liberal, a diferença relativa nas taxas de crescimento do PIB em favor dos grupos mais atrasados seria o resultado da expansão do neoliberalismo, e estaria demonstrando que a liberalização e a utilização de métodos de mercado para a alocação de recursos estariam criando condições de recuperação da periferia e de reversão da divergência de renda entre as nações.

Por outro lado, caberia agora perguntar se o maior dinamismo nos países mais pobres não seria precisamente em razão de uma *falta de neoliberalismo* na economia desses países, em lugar de um resultado positivo da implantação do novo regime de acumulação. Isso porque, conforme visto no capítulo 2, há uma redução do ritmo de crescimento nos países

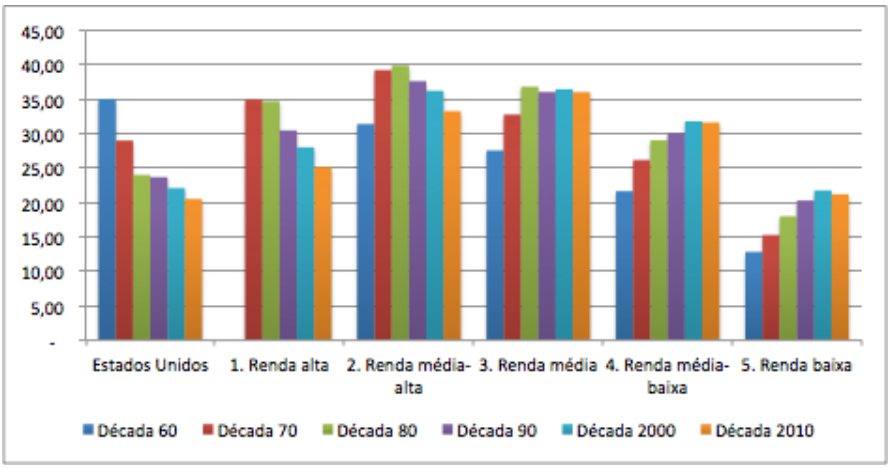
---

enfatizar a situação geral entre os países. A questão da distribuição será trabalhada para o caso brasileiro no próximo capítulo.

desenvolvidos que está associada ao próprio funcionamento do modelo neoliberal e da expansão da lógica das finanças pela organização da vida econômica, particularmente em seus efeitos sobre a produção. Naquele momento, chegamos a essa conclusão apenas pela análise dos dados das seis maiores economias capitalistas do século XX, onde se esperaria ver as características mais acabadas do novo regime de acumulação. O que se está considerando agora é que, estando os países de renda mais baixas na margem do sistema econômico, talvez eles ainda não tenham incorporado a lógica neoliberal em toda a sua plenitude e, por isso mesmo, consigam apresentar um dinamismo já ausente nos países da fronteira do desenvolvimento.

Dá força a essa interpretação os dados relativos à participação da indústria para cada um dos grupos de renda (gráfico 3.6). No grupo das rendas mais altas, a tendência encontrada reafirma o que foi observado no capítulo 2 com relação à redução do papel da indústria no período neoliberal. A tendência também aparece, ainda que de maneira mais suave, para os países de renda média-alta. Para os demais grupos, observa-se um caminho inverso, de ampliação da participação da indústria no PIB, com percentuais médios 47% maiores em 2010 do que os observados na década de 1960 para os três grupos de renda mais baixa. Na última década, o valor adicionado pela indústria apresenta relativa estabilização, tanto nos países de renda média como nos de renda baixa.

Gráfico 3.6 - Participação da Indústria no PIB (v.a.) por década e por grupo de renda



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Nesse sentido, talvez seja possível invocar a permanência de uma certa lógica de centro e periferia no funcionamento do sistema econômico do século XXI. Ao que parece, há padrões distintos de organização das relações de produção para os diferentes grupos de países. De um lado, existe um modelo mais avançado com relação à estruturação da lógica financeira, fator essencial no novo regime de acumulação. De outro, um grupo de economias mais atrasadas no que se refere à capacidade de comando por parte das finanças. Esse atraso relativo de um grupo em relação ao outro configuraria a manutenção de uma dualidade econômica em termos da organização internacional.

A diferença fundamental com relação ao modelo de centro-periferia do século XX é que, no novo regime, a periferia apresentaria uma melhor condição de desenvolvimento do que o centro, simplesmente por não participar com a mesma intensidade do funcionamento da lógica financeira, mantendo aspectos de decisão econômica mais associados à indústria e, em consequência, ao desenvolvimento tal como enunciado no capítulo 1 deste trabalho. Essa condição aparentemente contraditória só seria possível porque o que está no cerne do surgimento do regime de acumulação neoliberal é a recuperação das taxas de retorno do capital, e não o desenvolvimento em si. Assim, ser periferia na nova lógica é apresentar taxas de retorno menores porém, não necessariamente, menores ritmos de desenvolvimento. Ao contrário, é possível que as taxas de retorno menores sejam a condição necessária para índices melhores de crescimento e desenvolvimento.

Se essa lógica de centro-periferia for resultante da falta de neoliberalismo nas economias atrasadas, então é razoável supor que os desdobramentos futuros seriam a incorporação paulatina da lógica das finanças nas economias periféricas, pela própria necessidade do modelo de ampliar os espaços possíveis de valorização sob a ótica financeira. Esse avanço do ponto de vista do regime de acumulação poderia gerar uma perda de dinamismo do lado da produção, estancando o processo de convergência e mantendo as diferenças históricas nos níveis de desenvolvimento entre as nações. Ou seja, uma conclusão oposta àquela que se esperaria caso as razões para o melhor desempenho relativo dos países mais atrasados estivessem associadas aos avanços do modelo neoliberal.

Em resumo, ao que parece, o período neoliberal apresenta padrões de funcionamento econômico diferentes em países mais e menos desenvolvidos. É possível que essa diferença seja a expressão de uma solução de convergência trazida pelo próprio modelo e nesse sentido seria um mecanismo criado pelo regime para organizar a produção de forma a compensar o atraso relativo existente. Nesse caso, o horizonte de longo prazo seria a superação dessa

diferença, na medida em que os países menos desenvolvidos fossem se aproximando das condições econômicas vigentes nos países da fronteira do modelo, quando então passaria a vigorar de maneira plena a lógica do aplainamento.

Por outro lado, essa distinção de padrões também pode ser entendida como uma demonstração de dificuldade do modelo em penetrar nas economias menos desenvolvidas, recriando as condições de centro e periferia do ponto de vista da implementação do regime de acumulação hegemônico. Ironicamente, do ponto de vista do crescimento da disponibilidade material, esse atraso relativo poderia ser considerado uma vantagem comparativa, já que um dos problemas identificados no regime de acumulação neoliberal é justamente o da sua fragilidade em garantir a continuidade da ampliação do ritmo de crescimento da produção. Nessa perspectiva, se o neoliberalismo lograsse superar as diferenças existentes (isto é, se conseguisse penetrar com a mesma intensidade também nos países de renda mais baixa), o resultado seria a manutenção, e não a superação, do abismo de desenvolvimento entre as nações.

Para podermos nos posicionar em relação a essa questão é necessário um olhar sobre o grau e a natureza da penetração das características do neoliberalismo para cada conjunto de países. A próxima subseção deste capítulo irá se dedicar a essa questão.

3.2.2. Padrões de implementação do neoliberalismo: há uma relação de centro e periferia?

A existência de um movimento mundial de ampliação das relações comerciais e aumento da interdependência entre os países parece ser um fato irrefutável. Nosso objetivo na presente seção não será o de buscar indícios que neguem essa tendência, e sim analisar se ela ocorre com intensidade e qualidade substancialmente distintas a depender do nível de renda do país.

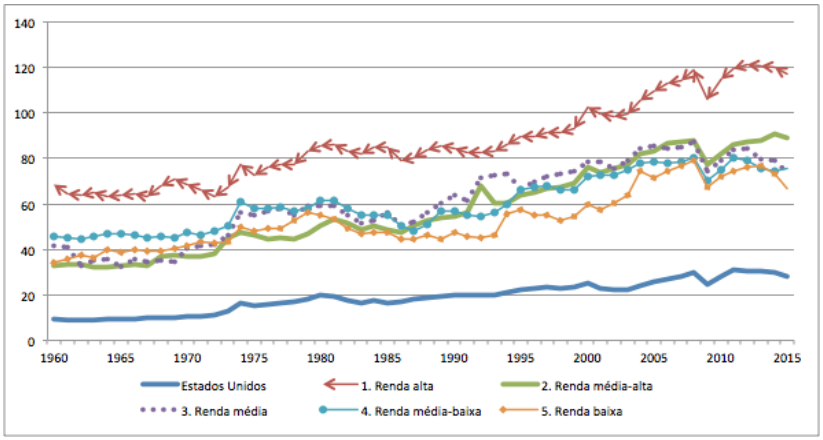
Comecemos por analisar o índice de abertura comercial. Conforme mostrado no gráfico 3.7, há uma elevação da importância do comércio para os 5 conjuntos de países: em média, dobra para todos eles a participação no PIB dos fluxos somados de importação e exportação. Mas esse crescimento é relativamente maior nos países de renda média e renda média alta, onde a participação sai de um patamar médio na década de 1960 de 36% e 34% respectivamente, para 80% e 87% na média dos últimos 5 anos. No mesmo período, os grupos

de renda média-baixa e baixa pulam de uma média de 46% e 38% para 77% e 73%, respectivamente.

O nível absoluto do índice de abertura é relativamente semelhante entre os quatro grupos de menor renda. No entanto, é relevante que os dois grupos inferiores iniciem a série com níveis médios de abertura superiores ao dos outros dois grupos e terminem em patamares menores, indicando que a intensidade do processo de abertura teria sido menor para esses países. Ou seja, quanto maior a renda, mais intenso o processo de abertura.

Nesse sentido, o nível absoluto de abertura dos países de renda alta se destaca: com uma participação média de 111% do PIB no século XXI, ele é 40% maior do que a média dos outros grupos juntos, uma diferença que parece ser histórica.

Gráfico 3.7 - Índice de abertura comercial da economia (% PIB)*



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.
* Abertura comercial = (Importações + Exportações)/PIB

Merece nota o comportamento peculiar da economia norte-americana. Seu índice de abertura é significativamente inferior àquele observado nos demais grupos de países. Ainda que tenha saltado de um patamar de 9,37% para 26,8% entre a década de 1960 e o século XXI, o índice de abertura dos Estados Unidos ainda é quase 60% menor do que o menor índice observado para os grupos de países. A razão para esse quadro poderia ser o tamanho relativamente maior do PIB desse país. Ainda assim, a disparidade no índice de abertura dá

uma ideia do grau diferenciado de exposição do país aos determinantes do comércio internacional.[69]

Além da abertura comercial, é importante medir o grau de abertura financeira da economia. Nesse aspecto, um fator relevante para a análise é o fluxo de investimento externo direto.[70] Aqui, mais uma vez, é possível identificar uma mudança geral a partir dos anos 90 e, com maior intensidade, depois dos anos 2000. As entradas líquidas de investimento externo direto crescem para todos os grupos de países. De novo, o patamar absoluto dos países de renda mais alta é maior do que os demais, dessa vez em 61% acima da média dos outros 4 grupos juntos, para o período desde 2000.

Nos últimos anos, os países de renda baixa apresentaram uma elevação na participação da entrada líquida de IED no PIB. No entanto, esse aumento foi concentrado em alguns poucos países que tiveram entradas extraordinárias, considerando o tamanho de suas economias, e acabaram puxando a média para cima, como foi o caso de Moçambique, que manteve uma média de 32% do PIB entre 2010 e 2015, e o da Libéria, que alcançou 40,2% do PIB no mesmo período. Se retirarmos do conjunto esses dois *outliers*, o grupo de renda baixa apresenta uma taxa média de entrada de IED nos últimos 15 anos de 3,3% do PIB, patamar semelhante ao dos países de renda média-baixa, e não ao dos grupos de renda mais alta, tal como o dado agregado sem a exclusão levaria a crer.

Em relação às saídas de IED, a diferença de todos os grupos com relação ao de renda mais alta é muito grande. Enquanto este apresenta uma média nos últimos 15 anos de 6,8% do PIB, os demais juntos apresentam média de apenas 1,2%. O significado mais aparente dessa diferença é que são as economias com maior renda que atuam na aquisição do direito de voto junto a empresas de outros países, o que pode ter um impacto sobre a autonomia relativa das

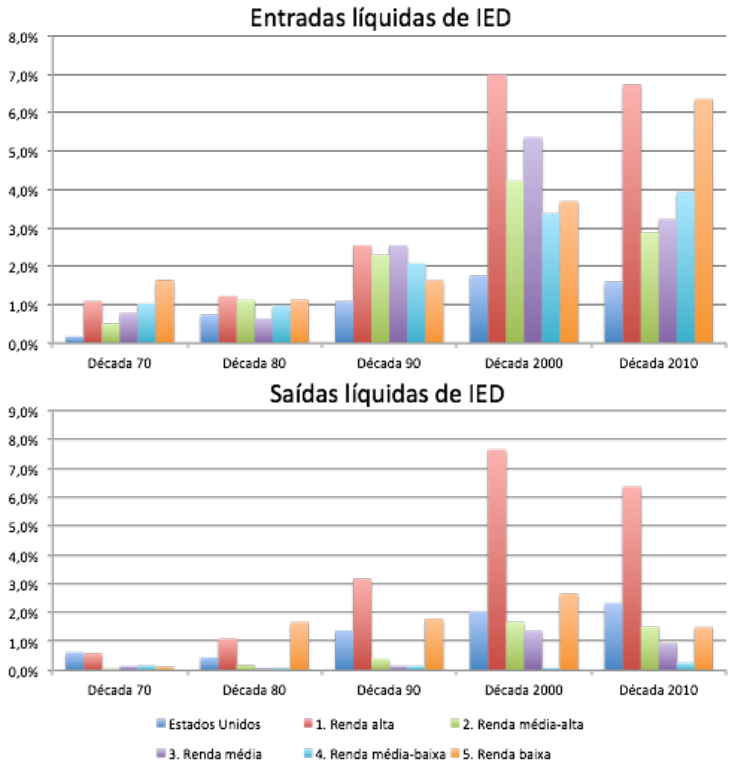
---

[69] As particularidades da economia norte-americana serão observadas em diversos momentos ao longo desta subseção. No entanto, voltaremos a analisá-las de maneira mais estruturada, fazendo os vínculos necessários com relação ao padrão monetário dólar flexível, apenas na última seção deste capítulo.

[70] Mais adiante analisaremos o movimento do investimento em carteira nos diferentes grupos de países. Mais propriamente aproximado do conceito de capital fictício, esse tipo de investimento é, nesse sentido, muito mais revelador da penetração do modelo neoliberal do que o IED (ainda que a elevação da participação do IED seja uma das recomendações do Consenso de Washington às economias menos desenvolvidas para lograr o crescimento). Importante lembrar, porém, que o IED sofreu uma transformação a partir dos anos 1980. Menos do que contribuir para elevar a capacidade produtiva dos países de destino, que havia sido sua tônica até os anos 1970, os fluxos de IED passaram a expressar simples transações patrimoniais, associadas, em muitos casos, aos processos de privatização (também recomendados, como se sabe, pela receita neoliberal). Sendo assim, a avaliação de seu movimento se configura como um importante elemento a compor a análise que aqui empreendemos sobre a penetração da lógica neoliberal de acumulação em grupos de países de diferentes níveis de renda.

nações. A exceção mais uma vez são os Estados Unidos, que apresentam um índice inferior ao conjunto geral de países. De novo, a razão pode ser o tamanho relativo de seu PIB, que nos obriga a relativizar a análise da variável. Outra explicação pode ser a particularidade da posição monetária daquele país, que acaba dispondo de outros mecanismos de vinculação financeira, tais como as transações em títulos públicos.

Gráfico 3.8 - Investimento Externo Direto por Grupo (% do PIB)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Desse modo, no que se refere aos índices de abertura dos fluxos comerciais e financeiros, o período neoliberal intensifica a integração das economias como um todo, mas o processo é particularmente mais intenso quanto maior é o nível de renda do país, exceção feita ao caso dos Estados Unidos. De fato, é possível identificar três níveis distintos de manifestação do neoliberalismo do ponto de vista do patamar de abertura em relação ao PIB: aquele apresentado pelos Estados Unidos isoladamente, o dos países de alta renda (grupo 1) e o dos quatro outros grupos de renda (2, 3, 4 e 5). Essa separação aparece de maneira clara nos dois gráficos elaborados.

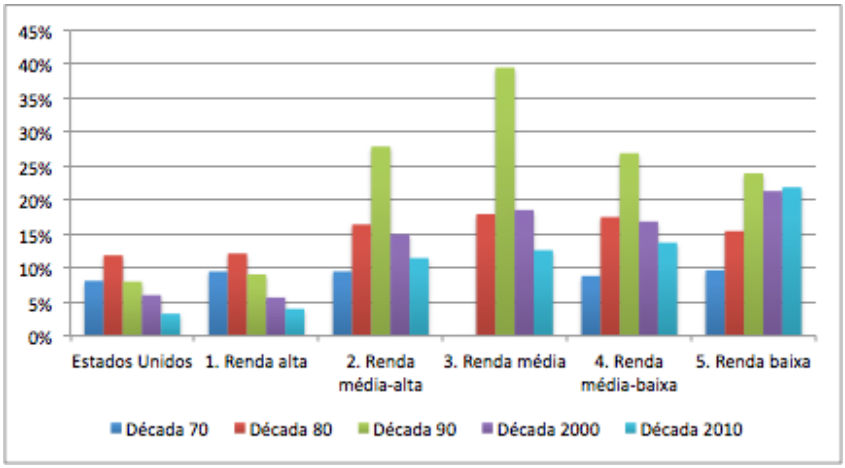
Segundo a teoria liberal, a abertura é justamente o que permite a disseminação dos benefícios de inovação e a especialização nas atividades de maior vantagem comparativa.

Nesse sentido, se houvesse um mecanismo de ajuste em favor dos países de menor renda coordenado pela lógica neoliberal, dificilmente ele seria baseado em um menor nível relativo de abertura, tanto comercial quanto financeira. Para estes indicadores, portanto, parece haver uma defasagem não justificada pelo modelo nos países mais pobres em termos de abertura, quando comparado aos níveis existentes nos países mais ricos. Além disso, o destaque da economia dos Estados Unidos e o comportamento *sui generis* que ela apresenta reforçam a ideia de que esse país ocupa um lugar diferenciado na hierarquia internacional do regime de acumulação neoliberal.

Os índices de abertura são importantes para a caracterização inicial da diferença de penetração do neoliberalismo em cada um dos grupos de países, mas cabe um olhar mais aprofundado sobre outras variáveis fundamentais para a formação do arranjo neoliberal antes de passarmos às conclusões sobre a organização da hierarquia internacional no século XXI.

Em primeiro lugar, lembramos que uma das variáveis importantes para a acumulação financeira que estruturou o modelo neoliberal no final da década de 70 foi o aumento das taxas de juros. Como pode ser observado no gráfico 3.9, essa alta foi generalizada para o conjunto dos países, e perdurou até o início dos anos 2000. A partir daí, as taxas médias de juros para empréstimo começam a cair, à exceção dos países de renda baixa que experimentam uma leve alta a partir de 2010. Esse fluxo sintonizado entre os países reforça a ideia de que o modelo neoliberal conseguiu ampliar sua influência para os 5 grupos de nações, e que haveria, portanto, as condições para o estabelecimento da acumulação financeira em todas elas.

Gráfico 3.9 - Taxas Médias de Juros para Empréstimo (%)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Do ponto de vista da análise do nível das taxas de juros, é interessante observar como o patamar dos países de renda alta é significativamente inferior ao dos demais grupos, sendo que essa vantagem se acentua com o passar dos anos. A diferença entre a média das taxas de juros no grupo 1 para a média dos demais grupos era de 1 ponto percentual na década de 1970. Esse valor atinge 20 pontos percentuais nos anos 1990 e fica em 11 a partir de 2010. A significativa alta dos anos 90 é consistente com a sequência de crises cambiais ocorridas no período, que atingiu principalmente os países que estão nos grupos 2 e 3 da nossa análise - México (1994), leste da Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2001).

Outro ponto que merece destaque é a similaridade entre o comportamento dos Estados Unidos e o grupo dos demais países de alta renda. Mas o patamar dos juros norte-americanos é levemente inferior ao observado no grupo, em torno de 10% em média. Esse fato corrobora a análise em torno das condições particulares do emissor da moeda internacional, que pode apresentar sem maiores prejuízos o menor nível de taxa de juros em âmbito mundial.

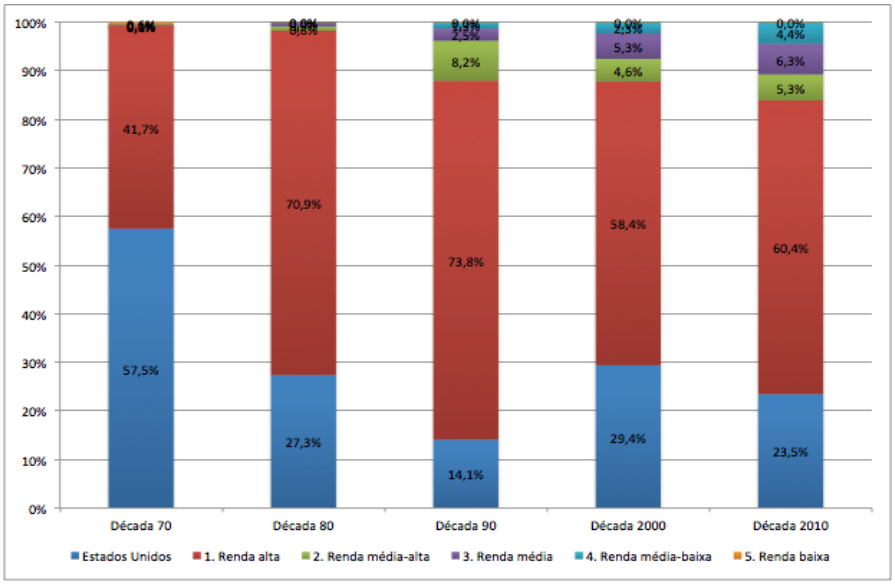
Segundo a teoria liberal dos fundos emprestáveis para a explicação das taxas de juros, elas seriam tão mais altas quanto menor a disponibilidade de capital, relativamente à demanda por esse recurso. Esse fator é compatível com o menor nível observado nos países de renda alta. Mas chama a atenção a relativa homogeneidade do patamar de juros dos grupos 2, 3 e 4 em quase todas as décadas e particularmente na mais recente. Como a disponibilidade de capital é decrescente nesse conjunto, caso estivessem sendo seguidas as regras de mercado para definição dessa variável, seria razoável esperar um aumento compatível nas taxas de juros conforme a renda diminuísse. Esse aumento só acontece para os países de renda baixa. É possível que tenha havido uma reorganização do lado da demanda, estimulando atividades de baixa intensidade de capital nos países onde ele é mais escasso, de modo a levar a taxa de juros para um nível de equilíbrio. Isso seria um mecanismo de ajuste do tipo prometido pelo novo regime de acumulação. No entanto, como esse patamar é relativamente estável desde a década de 80, não parece ter sido resultado da implementação do regime de abertura neoliberal, de modo que a definição desse indicador parece levar em consideração outros fatores que não apenas a regra mais geral de mercado para a disponibilidade de capital.

Assim, o movimento de aumento de juros permitiria, em tese, uma expansão da acumulação financeira de maneira global, embora o comportamento do indicador nos quatro grupos de países de menor renda dê margem para um questionamento quanto ao tipo de relação que é determinante para a sua definição.

Uma variável que nos ajuda a avaliar a intensidade com que essa financeirização ocorreu nos diferentes países é a disseminação do modelo de investimento em ativos móveis. A possibilidade de investimentos bursáteis cresceu enormemente a partir dos anos 1980. Para os 117 países selecionados, o volume de recursos anualmente negociados em carteira aumentou mais de 7 vezes em 10 anos, entrando nos anos 2000 em um patamar de mais de US$22 bilhões. A distribuição desses recursos entre os diferentes grupos de países é fortemente concentrada nos países de alta renda, incluindo os Estados Unidos, embora tenha crescido a participação dos países de renda média, média-alta e média-baixa a partir da década de 1990, o que demonstra um avanço dessa lógica de funcionamento pelo conjunto dos países. Ainda assim, o avanço é bastante tímido, já que, nos últimos anos, a participação desses três grupos atingiu apenas 16% do total das entradas de investimento em carteira enquanto, no mesmo período, a participação desses países na renda total atingiu 38%.

Entre os Estados Unidos e os demais países do grupo de alta renda, é notável o aumento relativo do volume de operações bursáteis fora do território norte-americano a partir da década de 1980 e, em particular na década de 1990, ou seja, ao longo da consolidação do *padrão dólar flexível*, acompanhando o movimento de ampliação da demanda por uma moeda internacional para a realização de transações financeiras.

Gráfico 3.10 - Entrada de investimento em carteira (% do grupo sobre o total)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

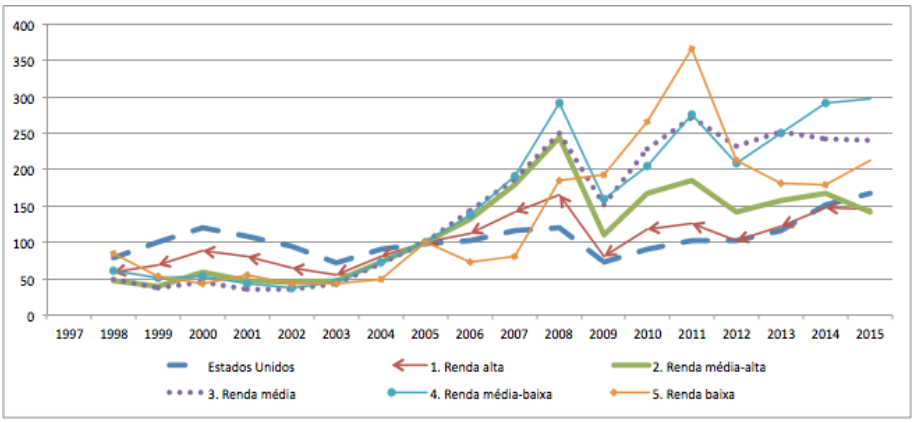
Do ponto de vista do isolamento em relação à lógica neoliberal, o destaque fica com os países de renda baixa, para os quais a participação sobre o total pouco se alterou ao longo das

décadas, permanecendo em menos de 1% do total. Isso significa que, se há um movimento de maior distribuição dos recursos entre as bolsas de valores dos vários grupos, os países de baixa renda não participam desse maior direcionamento, mantendo sua baixa fatia estável.

Com relação aos valores das ações negociadas, no entanto, os países de renda mais baixa têm apresentado uma trajetória de crescimento do ritmo de valorização de suas ações em relação à década de 1990. Nesse quesito, os menores aumentos foram justamente nos países de renda mais alta, incluindo os Estados Unidos. Considerando que um dos critérios para a alocação dos investimentos em carteira é a possibilidade de ganhos resultantes de variações positivas de preços (ganhos especulativos), o gráfico 3.11 ajuda a explicar o deslocamento dos investimentos em carteira para os países de renda média e renda média-baixa, que apresentaram um crescimento de preço quase 70% superior em média em relação aos ativos dos países de renda alta e média-alta.

Esses dados mostram que, considerando o processo de expansão do mercado financeiro propriamente dito, parece de fato estar em andamento uma ampliação, ainda que tímida, da cobertura existente para os grupos de países abaixo da renda alta, que têm respondido positivamente com relação ao indicador de preços, principal variável que move o capital nesse sentido.

Gráfico 3.11 - Índice S&P de variação de preços nos mercados de ações (2005 = 100)



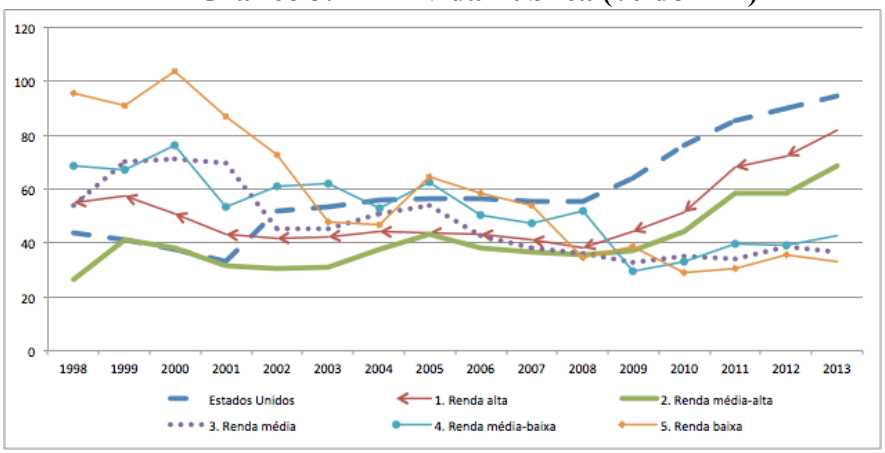
Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Por fim, lembramos que em nossa análise sobre o funcionamento do neoliberalismo, descrevemos de que maneira a necessidade de evitar a ampliação da carga tributária,

característica da lógica neoliberal, fez com que os governos dos países desenvolvidos ampliassem de maneira substancial seu nível de endividamento. Além disso, ressaltamos que esse endividamento acabou cumprindo um papel fundamental para a estruturação e ampliação da acumulação financeira, uma vez que os títulos públicos serviram como uma espécie de alicerce sobre o qual se construíram os preços dos demais títulos e também como um dos principais mecanismos de extração de renda para a valorização financeira. Assim, o nível de endividamento pode ser uma variável de aferição da possibilidade de crescimento dos mercados bursáteis, já que sem um governo disposto a encampar uma estrutura financeira desse tipo, o processo de valorização perderia este importante mecanismo de ganho, passando a depender da capacidade de punção direta de valor sobre a produção ou da divisão de lucros com outros capitalistas.

Como podemos observar no gráfico 3.12, o nível de endividamento dos países de renda média, média-baixa ou renda baixa não só é menor do que os de renda alta e média alta, mas caiu substancialmente desde a década de 1990 até os dias atuais, saindo de um patamar de 72,7% do PIB em 1998 para 37,4% em 2013, uma queda de quase 50%. Esse comportamento explicita uma característica substancialmente distinta do funcionamento neoliberal entre os diferentes grupos de países. No mesmo período, o endividamento médio dos países de renda média-alta e alta, incluindo Estados Unidos, saltou de 42,1% para 75,7%.

Gráfico 3.12 - Dívida Pública (% do PIB)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Nessas condições, podemos dizer que ou o neoliberalismo não conseguiu conquistar os governos dos países menos desenvolvidos para fazer uma gestão fiscal sob a ótica das finanças, ou talvez o modelo de valorização esperado nesses países estaria ancorado em outras

relações que não a transferência de renda via governo.[71] Considerando que a pobreza absoluta é maior nos grupos de menor renda, não é difícil imaginar que haja aí maior desemprego e, portanto, melhores condições para a extração adicional de mais-valia absoluta, que poderia ser a via de implementação do neoliberalismo sem a participação ativa dos governos. Obviamente o prejuízo recairia sobre a distribuição de renda e as condições de vida nesses países, mas não inviabilizaria a condição do capital de se expandir e implementar aí a lógica das finanças.

Uma análise agregada ao nível da que fizemos abre espaço para muitas distorções. É possível que casos particulares carreguem explicações muito distintas daquelas elaboradas para o conjunto, em função de situações nacionais específicas que não estejam sendo levadas em consideração aqui. Entendemos que um diagnóstico mais preciso quanto ao grau de inserção do neoliberalismo nas economias exige uma análise aprofundada, inclusive no âmbito institucional de cada país. Mas olhando para os resultados obtidos, é possível termos algumas pistas com relação à pergunta da subseção anterior. Ou seja, o maior crescimento nos países de renda mais baixa seria resultado de um ajuste impulsionado pelo próprio neoliberalismo ou uma condição tornada possível pela menor disseminação da lógica financeira por esses países?

Os dados analisados nesta subseção confirmaram a impressão anterior com relação à existência de padrões diferenciados de funcionamento econômico entre os países de renda mais alta e os países de renda mais baixa. Também se observa um movimento inegável de ampliação da circulação de capitais, o que fica claro tanto pelos maiores índices de abertura comercial e financeira quanto pela expansão dos investimentos em carteira. Além disso, a lógica de que as variáveis nominais, notadamente a taxa de juros e o nível de preço dos ativos, respondem a essa circulação mundial, com preços mais altos onde o capital é mais escasso e vice-versa, reforça essa disseminação da ação financeira pelo conjunto dos países.

Nesse sentido, é possível afirmar que o neoliberalismo de fato se expandiu independentemente da renda. No entanto, conforme comentamos no início, não se trata apenas de observar essa tendência, mas sim de identificar a intensidade com que as relações neoliberais se espalham pela sociedade. Nesse aspecto, as demais variáveis analisadas

[71] Apesar de já mencionado na nota de rodapé 34 do presente trabalho, entendemos ser importante ressaltar mais uma vez o que o comportamento usurpador da renda da sociedade em geral aqui vinculado ao endividamento público é uma característica estritamente relacionada ao tipo de endividamento realizado no modelo neoliberal, não se estendendo a outras formas que o endividamento público pode assumir quando realizado a partir de premissas distintas àquelas que prevalecem na lógica da financeirização. É sabido que em diversos países ao longo do período do pós-guerra, o endividamento público foi um componente essencial para impulsionar o crescimento da renda global.

reafirmam o que dissemos sobre a abertura. Ainda que as relações neoliberais estejam presentes em todos os grupos de renda, nos quatro grupos inferiores ao de renda alta, há um patamar diferenciado para baixo que indica menor participação dessa lógica liberal em relação ao conjunto da economia.

Em particular, o endividamento do governo significativamente menor e em trajetória de queda demonstra um distanciamento importante em relação à forma como o regime neoliberal se coloca nos diferentes grupos de países. Ainda que seja possível compensar a valorização por transferência de renda resultante do endividamento financeiro dos governos por uma punção mais intensa de valor sobre o trabalho, ocorre a não utilização de um mecanismo de valorização que poderia ampliar ainda mais os ganhos e coordenar do ponto de vista monetário os níveis de preços dos ativos, que se mostra fundamental em outros países. Não se trata, portanto, de analisar a capacidade de compensação, e sim a razão da não utilização de um mecanismo tradicional do modelo neoliberal.

Assim, talvez possamos concluir que de fato há uma *falta de neoliberalismo* nos países de renda mais baixa. Ou um tipo de neoliberalismo incompleto, com menor participação relativa do endividamento público e dos mercados bursáteis, bem como do nível geral de abertura comercial e financeira. Mas essa observação não significa que mudanças não estejam em andamento. Embora o perfil dos quatro grupos inferiores de renda seja muito parecido do ponto de vista dos índices de abertura, se observamos o comportamento dos países de renda média-alta no que se refere a nível de endividamento e participação na entrada de ativos em carteira, vemos uma tendência de crescimento que poderia significar o início de uma maior neoliberalização para esses países.

Em conclusão, feitas todas as ressalvas com relação ao problema da análise agregada, e da falta de uma abordagem mais profunda com relação a aspectos institucionais dos conjuntos de países, podemos dizer que os dados obtidos nos levam a acreditar na reedição de um modelo do tipo centro e periferia no bojo do neoliberalismo, em que um grupo de países experimentaria uma limitação quanto à implantação plena das regras de funcionamento do modelo econômico em comparação aos países localizados na fronteira do desenvolvimento. Além disso, é preciso destacar as particularidades do comportamento dos Estados Unidos, que nos aspectos de abertura da economia apresentou patamares bastante diferentes em relação aos do grupo de renda alta, com o qual em tese ele deveria se assemelhar.

Uma vez identificada a existência de patamares diferentes de inserção no regime de acumulação, entre os países de renda alta e os Estados Unidos e entre ambos e os quatro

grupos de renda inferior, cabe agora retomar os questionamentos feitos ao final da seção 3.2 para avaliar em que medida essas diferenças podem ser associadas com uma maior ou menor capacidade de aproveitamento das condições de fortalecimento das nações na hierarquia internacional. Partindo do conceito de dependência geral existente em relação à economia norte-americana, e considerando os espaços de fortalecimento de outras nações efetivamente existentes, iremos analisar em que medida as características agora identificadas de centro e periferia são ou não a variável chave para a redução da dependência dos países no cenário internacional. E, mais importante, se essa possível redução da dependência traz os resultados esperados pelos países da periferia do ponto de vista do desenvolvimento. Esse é o tema da última seção deste capítulo.

3.4. A geopolítica das finanças: dependência e desenvolvimento na nova dinâmica produtiva internacional

Ao longo do capítulo, avaliamos diferentes aspectos da organização econômica internacional a partir da consolidação do neoliberalismo. Nosso objetivo nesta última seção é o de juntar as peças encontradas para formar um conceito de dependência que nos ajude a avaliar em que medida as condições internacionais no século XXI continuam ou não a ser um entrave para o desenvolvimento de países da periferia do sistema.

Conforme vimos, a dependência no século XX estava associada à capacidade de implantação da indústria e ao desenvolvimento. Os países dependentes tinham problemas na estruturação do seu modelo industrial e por isso não alcançavam os níveis de desenvolvimento presentes na fronteira do sistema. A partir do neoliberalismo, a lógica da fronteira mudou. A indústria, variável que antes funcionava como parâmetro da dependência, deixou de ocupar o centro de comando das relações econômicas, sem que outro setor ou variável assumisse o seu lugar.

Do ponto de vista da hierarquia internacional, a promessa do novo modelo é que não haveria uma nova variável particular de nivelamento das diferentes nações, justamente porque cada uma seria inserida no fluxo de comércio segundo as suas vantagens comparativas e dotação de fatores, assimilando os benefícios dos demais países por meio da importação. Nessa lógica, as vantagens podem se manifestar em qualquer tipo de setor, não se justificando intervenções particulares para direcionamento da economia em qualquer sentido. Todas as nações abdicam da autonomia de dirigir suas decisões alocativas em nome do alcance de uma

condição mais eficiente, sem dependência, sem hierarquia e rumo a uma convergência de renda.

Demos o nome de utopia liberal a essa promessa do modelo, justamente porque se trata de algo a ser alcançado, e não da realidade já existente. Olhando para os fatos que marcaram a consolidação do regime de acumulação neoliberal no mundo, identificamos um primeiro desvio em relação ao resultado proposto já que há, no mínimo, um grau de hierarquia claramente estabelecido – aquele em favor dos Estados Unidos, resultante da particularidade do *padrão monetário dólar flexível*, que se consolida de maneira associada à expansão do neoliberalismo no mundo.

Em nossa análise, essa assimetria em favor dos interesses norte-americanos abre a possibilidade de, no século XXI, a dependência estar associada unicamente às limitações monetárias de todos os países em relação aos Estados Unidos. Nesse sentido, haveria certa homogeneidade entre os demais países com relação à sua estruturação econômica, autonomia decisória e grau de desenvolvimento dentro do neoliberalismo. No entanto, essa possibilidade também não se confirmou.

Pelos dados analisados na seção 3.3, ficou claro que há uma diferença considerável na forma de manifestação do neoliberalismo entre as nações, e que essa diferença acompanha os desníveis existentes do ponto de vista de renda dos países. Por essa razão, nos pareceu razoável considerar uma nova delimitação dos conceitos de centro e periferia, não mais associado ao estágio de desenvolvimento, mas sim à intensidade de inserção da lógica financeira no conjunto de suas economias, tal como se apresentaram pela análise de dados realizada. Assim, se há padrões diferenciados de neoliberalismo a depender do país, cabe perguntar se estes padrões seriam ou não responsáveis pela estruturação de um novo sistema de hierarquia e dependência no cenário internacional.

Na subseção 3.2.4, afirmamos que um dos desdobramentos da cadeia de fluxos internacionais é que a economia norte-americana se abre para fluxos financeiros e de mercadorias provenientes do exterior. Também dissemos que os diferentes posicionamentos das nações frente a essas oportunidades de abertura poderiam ser a chave para a redução do grau de dependência da nação, na medida em que aumentaria seu poder de barganha na estrutura decisória junto aos demais países. Traçado o perfil dos diferentes grupos de países no neoliberalismo, a questão que se coloca é: as condições de ocupação dos espaços de poder deixados pelos Estados Unidos são diferentes para os países do centro e da periferia?

Em primeiro lugar, a lógica de ampliação da relevância da nação no cenário internacional passa, conforme descrevemos, por um aumento da importância relativa do país no conjunto das finanças internacionais. Isso porque quanto mais disseminada a lógica das finanças na economia de um país, maior a probabilidade de ele ocupar um papel estratégico na organização da demanda norte-americana e, por essa razão, passar a ser relevante para aquele país no momento da tomada de suas próprias decisões. Nesse sentido, a interdependência e a relevância para a tomada de decisões cresce na medida em que aumenta o grau de financeirização ou, dito de outra maneira, a dependência relativa aos Estados Unidos cai quanto maior a abrangência do capital financeirizado.

Como vimos, são justamente os países de renda mais alta os que mais avançaram na incorporação do regime de acumulação neoliberal. É por força dessa condição que nós vamos denominá-los de centro. Sendo assim, parece claro que há uma primeira associação entre dependência e binômio centro-periferia, de modo que os países do centro, apesar de também apresentarem níveis de dependência importantes em relação ao gestor da moeda internacional, podem ser considerados relativamente mais autônomos do que os países da atual periferia, em função de disporem de melhores condições para ocupar espaços de relevância na cadeia de relações financeiras internacionais.

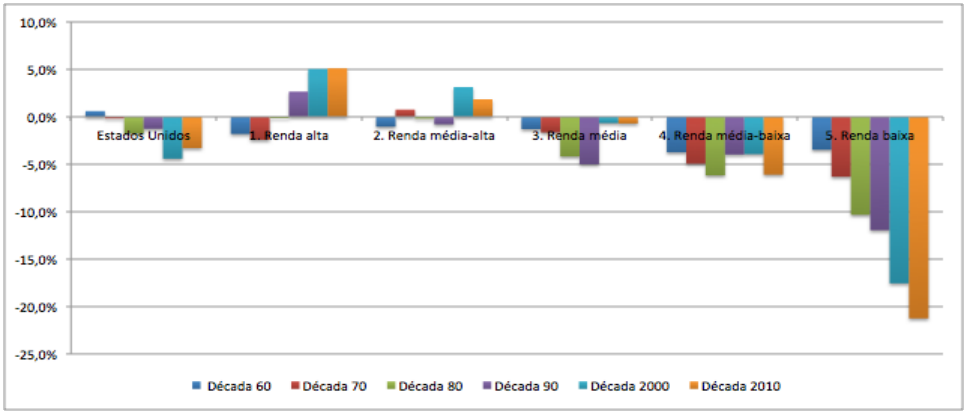
Um segundo ponto importante para nossa análise é o fluxo de mercadorias. Como visto anteriormente, a absorção de parte da demanda produtiva norte-americana é também uma importante porta de entrada para a possibilidade de expansão da relevância de uma nação na rede de relações conduzidas pelos Estados Unidos. Nesse sentido, vale um olhar para o resultado da balança comercial dos diferentes grupos de países, tal como apresentada no gráfico 3.13, para avançarmos na identificação das possibilidades diferenciadas entre centro e periferia.

O caso dos Estados Unidos é particular e confirma a análise feita nas seções anteriores com relação à ampliação da participação das importações em sua economia, importações essas financiadas, vale lembrar, por meio da entrada de capitais externos. No restante dos países, há uma mudança quase linear no perfil da balança comercial conforme se avança rumo aos grupos de menor renda.

Entre os países de renda alta, os anos de consolidação do neoliberalismo e, em particular, o período a partir dos anos 2000, mostram um resultado fortemente positivo na balança comercial, com médias de 5% do PIB para o grupo. O mesmo acontece, embora em

menor medida, com os países de renda média-alta, para os quais o indicador chega a 2,5% do PIB nos anos recentes.

Gráfico 3.13 - Saldo da Balança Comercial (% do PIB)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Os outros três grupos de menor renda apresentam resultado negativo para a balança comercial ao longo de todo o período analisado. No entanto, os países de renda média e média-baixa, mantém ou reduzem a intensidade desse déficit. O grupo de renda média, que entre os anos 1960 e 1980 apresentou um déficit médio de -2,4% do PIB, fecha os anos 2000 e 2010 com uma média de apenas -0,7%. Vale destacar a exceção do caso chinês no grupo, que na média para os últimos 15 anos apresenta um superávit de 3,4% do PIB. Sem a China, a média do grupo 3 sai de um déficit de -2,9% do PIB para -0,9% no período analisado. Para os países de renda média-baixa, o resultado já é relativamente estável, saindo de -4,9% para -5% do PIB no mesmo período. Os piores resultados são observados para os países de renda baixa, onde o déficit comercial sai de -3,5% do PIB na década de 60 para -21,2% nos últimos 5 anos.

Assim, à exceção dos Estados Unidos, quanto maior a renda, maior o saldo positivo na balança comercial do país. Essa é a mesma relação encontrada para os níveis de disseminação interna do neoliberalismo. Ou seja, quanto mais avançado o neoliberalismo no país, maior a probabilidade de que ele tenha saldos positivos na balança comercial. Isso significa que, considerando a possibilidade de aproveitamento dos espaços de autonomia relativos à produção, também aqui os países do centro parecem estar melhor posicionados que os da periferia.

Em resumo, seja pelo viés mais geral da ampliação dos fluxos financeiros, seja pelo lado da expansão produtiva via absorção da demanda externa, há uma indicação de que os

países centrais aproveitam melhor os espaços deixados pela hegemonia norte-americana do que os países periféricos. Ou seja, são eles os países capazes de reduzir a dependência monetária, encontrando formas alternativas de atuar de maneira ativa na determinação das variáveis fundamentais do modelo econômico mundial. A partir daí, podemos concluir que a variável de hierarquização das nações no regime de acumulação neoliberal passa a ser o grau de financeirização das relações alcançado pelos diferentes países. Nesse aspecto, a periferia continua a ser o grupo mais dependente no cenário internacional, isto é, menos capaz de influenciar na determinação das variáveis macroeconômicas fundamentais e direcionar fluxos financeiros e de comércio.

No entanto, o novo binômio centro-periferia guarda uma particularidade importante em relação ao modelo do século XX, já que em função das características do neoliberalismo, aqueles que se encontram mais avançados são os que menos apresentam condições de aceleração de seu desenvolvimento. Nesse sentido, e considerando o atraso relativo das nações periféricas, parece fundamental avaliarmos como a maior dependência internacional identificada nos países da periferia se manifesta do ponto de vista da organização interna de suas variáveis e quais as implicações para as oportunidades não de superação da dependência, mas do alcance do desenvolvimento.

Neste ponto, vale a pena retomar as conclusões alcançadas no capítulo 2, de que o desenvolvimento é um resultado mais acidental do que dirigido no âmbito da política econômica neoliberal, isso porque os setores capazes de dar início a um ciclo positivo de ampliação significativa da renda só o fazem a partir de uma combinação muito particular entre a capacidade simultânea de aproveitar os fatores produtivos disponíveis e conviver de maneira relativamente harmoniosa com a lógica das finanças, o que é de difícil consolidação, principalmente em condições avessas ao planejamento e à intervenção.

Isso significa que, por definição, os países periféricos encontram uma barreira do ponto de vista do desenvolvimento dentro do funcionamento neoliberal, sendo impedidos pela própria dinâmica do sistema de avançar de maneira significativa na superação de suas limitações materiais. Essa foi a razão pela qual nos embrenhamos em discutir o espaço de autonomia dos governos desses países para atuar de maneira diferente e construir uma alternativa econômica dirigida para o seu desenvolvimento.

Como há uma relação hierárquica de decisões de parâmetros de política econômica às quais já concluímos que estes países estão submetidos, de forma relativamente mais intensa inclusive do que os países de alta renda, já temos uma primeira resposta indicando um espaço

de autonomia bastante limitado. No entanto, como o objetivo que estamos apontando para esses países é o alcance da condição de desenvolvimento, entendemos que existem outros fatores que são fundamentais e para os quais talvez seja possível traçar uma rota de autonomia diferenciada, ainda que constrangida pelos determinantes maiores do funcionamento neoliberal.

Considerando a proeminência da indústria como lócus privilegiado do desenvolvimento, talvez possamos retomar o conceito de dependência descrito no capítulo 1 e fazer uma releitura à luz do que foi discutido sobre o neoliberalismo até aqui, na busca de identificar a possibilidade de autonomia para esses fatores em particular.

Em primeiro lugar, consideramos como fator de dependência naquele momento a falta de uma classe dirigente pró indústria claramente identificada. Na visão da utopia liberal, essa classe não seria necessária justamente porque se trataria de um sistema impessoal de alocação eficiente de recursos. Vimos que, de fato, a forma como o regime de acumulação se organizou não indica a prevalência desse aspecto de neutralidade nacional. Ao contrário, há um arranjo complexo de poder envolvendo os Estados Unidos de um lado e outras potências financeiras de outro, que exacerbam o caráter particular e nacional das relações até agora estabelecidas.

Por outro lado, as dificuldades em se identificar o tipo de setor que, no presente momento, carrega as características necessárias de estímulo ao desenvolvimento e convivência com as finanças, estejam elas em qualquer estágio de sua implementação, parece ser um indicador de que é preciso algum nível de direcionamento do projeto nacional realizado, obviamente, por um grupo que assumisse a tarefa do desenvolvimento de maneira planejada.

Assim, o primeiro item do nosso conceito de dependência original parece manter sua relevância no século XXI, com o destaque de que o fundamental não seria necessariamente uma classe dirigente pró-indústria, e sim um grupo dirigente capaz de identificar e estimular os setores produtivos adequados ao estímulo dos fatores de produção internos e ao mesmo tempo conviver com algum grau de financeirização das relações econômicas.

O segundo ponto do conceito original caracterizava como condição de dependência a incapacidade de um país de estimular por seus próprios meios saltos de crescimento com efeitos positivos de retroalimentação da demanda interna e da inovação tecnológica. Com relação a esse aspecto, a utopia liberal também consideraria irrelevante a necessidade de praticar estímulos particulares em um sistema construído de maneira integrada. De fato, com

o aumento generalizado da abertura comercial e financeira, é mais difícil supor a construção de modelos de estímulo produtivo estruturados fundamentalmente na economia nacional. Mas a tendência à desaceleração produtiva presente no neoliberalismo obriga os países menos desenvolvidos a ao menos considerar a necessidade desses estímulos autônomos.

Neste ponto, talvez fosse interessante associar a independência à capacidade de reagir de maneira autônoma frente às baixas cíclicas do sistema. Ou seja, mesmo aceitando que exista interdependência suficiente na economia internacional para impedir saltos individuais, é possível manter a relevância do argumento original a partir da consideração de que os países menos desenvolvidos precisam dispor de mecanismos de defesa frente às flutuações abruptas características do modelo neoliberal. Além disso, continua sendo indispensável articular os mecanismos internos de uso dos fatores de produção disponíveis de modo a não atrofiar o processo de reprodução da demanda e da inovação tecnológica, observando como estes se comportam frente ao modelo de produção financeirizada vigente.

Por fim, o último fator de dependência no conceito delimitado no século XX apresentava o problema da incompatibilidade entre as necessidades de importação de uma nação em desenvolvimento e sua capacidade de atração de divisas. Nesse ponto, o funcionamento ideal do regime neoliberal deveria promover, por meio dos sinais de preços de mercado, uma alocação eficiente de fatores de produção e fluxos financeiros, eliminando essa preocupação do horizonte dos países e mantendo os saldos dos balanços externos equilibrados.

Se analisarmos os saldos em balança comercial nos países do centro neoliberal, vemos que estes são positivos. Na teoria econômica em geral, há duas razões principais para que estes saldos se mantenham em um patamar positivo, tal como os observados, em lugar de caminharem para um equilíbrio. Ou a economia em questão passa por um processo de desaceleração que reduz o ritmo de consumo e, com ele, de importações, ou há um salto relativo de demanda externa impulsionando as exportações. Ao que parece, as duas coisas atuam nos países de alta renda inseridos na lógica da financeirização.

Por um lado, como já mencionamos diversas vezes, o aumento da concorrência e a disponibilidade de valorização financeira, fictícia ou não, provocam uma redução no ritmo de crescimento da produção. Por outro lado, o modelo norte-americano de desenvolvimento desloca parte de sua demanda para o exterior, abrindo espaço para a expansão produtiva em outros países.

Assim, o último aspecto da dependência, embora relevante para os países da periferia em seu estágio atual, talvez pudesse ser amenizado pelo próprio aprofundamento da inserção dos países na ótica neoliberal, seja pela expansão da produção decorrente do espaço de exportação gerado pela demanda norte-americana, seja pelos próprios mecanismos financeiros de ajuste do balanço de pagamentos. A questão problemática é que, no neoliberalismo, esse ajuste também é provocado pela redução do ritmo de atividade econômica, o que não é compatível com os anseios dos países da periferia. Nesse sentido, o fator fundamental da dependência neste caso estaria justamente em que o ajuste econômico se daria pela via do equilíbrio deprimido, isto é, com os países sem maiores problemas de balança comercial, mas com níveis de disponibilidade material interna reduzidos. Com relação ao nosso terceiro fator, portanto, superar a condição de dependência no regime de acumulação atual seria desenvolver a capacidade de atrair as divisas necessárias ao nível de importações desejável sem submeter a economia à lógica neoliberal de maneira geral, uma vez que esta tenderia a provocar efeitos recessivos nos patamares de produção e consumo.

Podemos agora traçar um panorama do perfil da dependência da periferia no século XXI. Se considerarmos estritamente o objetivo de desenvolvimento, podemos atualizar o conceito de dependência utilizado para o século XX no capítulo 1 e afirmar que, no atual regime de acumulação, uma nação periférica terá dificuldades de se desenvolver se: i. não tiver um grupo capaz de assumir a necessidade de priorização de setores aderentes às condições produtivas e financeiras vigentes; ii. não dispuser de mecanismos de proteção da economia frente aos períodos de crise recessiva internacional; e iii. não criar mecanismos próprios de atração de divisas em volume compatível com a pauta de importações desejável.

Essas características necessárias ao desenvolvimento no século XXI seriam a princípio incompatíveis com o modelo neoliberal, ao menos considerando a maneira como ele se anuncia a partir da utopia liberal. Isso quer dizer que se uma nação de menor renda assumisse integralmente os princípios e regras do atual regime de acumulação, ela poderia ser considerada uma nação dependente do ponto de vista do desenvolvimento porque dificilmente conseguiria superar suas restrições materiais em relação aos demais países. No entanto, como vimos anteriormente, o que caracteriza a periferia do sistema é justamente o fato de que nela os determinantes da financeirização ainda não estão plenamente disseminados pelo conjunto das relações econômicas, o que significa que pode haver espaço para a construção das estratégias nacionais de superação dos três pontos da dependência tal como descritos acima.

Em outras palavras, se na dependência do século XX os fatores de constrangimento eram realimentados em razão da forma como se dava o funcionamento do sistema econômico para os grupos de países localizados na periferia, agora acontece precisamente o contrário. A condição de periferia implica menor intensidade de financeirização para as economias, o que abre espaço para a eliminação dos entraves estruturais que impossibilitariam o país de tomar as decisões e providências necessárias ao desenvolvimento.

Nesse sentido, os fatores de constrangimento do desenvolvimento só se consolidam como dependência se essas economias caminharem para a intensificação da financeirização de maneira acrítica. Mantendo a condição de periferia, há espaço para a superação da dependência, ao menos aquela dependência associada ao desenvolvimento.

Curioso observar que esse resultado é o inverso daquele analisado do ponto de vista da dependência enquanto ampliação da relevância para as decisões macroeconômicas estratégicas para o cenário internacional. Ou seja, se a intenção do país for ampliar sua participação na determinação dos fluxos de comércio e finanças internacionais, então seu caminho tende a ser a ampliação dos mecanismos de financeirização para redução da dependência monetária e financeira frente aos Estados Unidos. Mas se o objetivo for ampliar a renda disponível nacionalmente, é possível que um arranjo intermediário, que assuma certa dependência em relação aos determinantes econômicos internacionais, mas evite a completa financeirização de suas próprias variáveis, possa ser o caminho mais adequado e capaz de superar as condições de dependência relevantes para o desenvolvimento.

Em resumo, na possibilidade de convivência parcial com o modelo neoliberal, característica das economias periféricas, a condição de dependência não está dada. Ao menos não a dependência do ponto de vista das limitações ao desenvolvimento. Existem mecanismos capazes de superar os entraves vividos no século XX até mesmo porque a organização hegemônica que antes submetia a estrutura produtiva desses países, já não é mais a mesma. Acionar os mecanismos disponíveis exige uma clareza de objetivos capaz de construir uma estratégia de convivência com a insuperável dependência do *padrão dólar flexível* e uma sintonia fina com relação à intensidade desejável de incorporação da lógica financeira.

O arcabouço geral da estrutura econômica que viabilizaria esse tipo de possibilidade não pode ser estruturado de maneira geral, para um conjunto agregado de nações. A essência do argumento é justamente que o desenvolvimento exige análises particulares e de acordo com a realidade sócio-econômica e de fatores de produção disponíveis.

> Não há nenhuma evidência histórica de que exista uma relação necessária e monogâmica entre determinadas estratégias internacionais de poder e algum Estado, regime político ou modo de produção particular, tampouco com alguma religião, fase do capitalismo ou classe social específica. Por isso, não é possível deduzir uma política internacional de um catálogo genérico de interesses ou coalizões de classe, nem se pode atribuir - de forma necessária e permanente - uma política econômica ortodoxa ou heterodoxa a alguma classe ou fração de classe exclusiva. Tudo dependerá, nos dois casos, das circunstâncias históricas, políticas e geopolíticas específicas de cada país. (FIORI, 2014: 205)

Talvez uma análise que se propusesse a entender os limites para a superação do problema da dependência e do desenvolvimento para o conjunto dos países devesse se colocar a possibilidade de existirem limitações estruturais mais amplas, capazes de acionar crises de superprodução na periferia, por exemplo, na medida em que o conjunto dos países iniciasse processos de crescimento simultâneos. Em sendo um problema estrutural, talvez não houvesse alternativas dentro do atual regime de acumulação, e a única solução fosse de fato precipitar uma mudança mais profunda de modelo.

Mas não é este o foco deste trabalho. Nosso objetivo é o de avaliar a possibilidade de países isolados tomarem a decisão de mudar seu patamar de desenvolvimento e alcançar esse objetivo nos marcos do regime de acumulação neoliberal. Nesse sentido, o arcabouço aqui construído serve de guia para a análise de estratégias nacionais específicas, que em nosso caso irá envolver o estudo da situação no Brasil. Esse será o assunto tratado no próximo e último capítulo desta tese.

Apêndice - quadro de grupos de países por renda per capita

	1 Renda alta	2 Renda média-alta	3 Renda média	4 Renda média-baixa	5 Renda baixa
Renda per capita (US$ 2010)	Maior ou igual a US$30mil	Maior ou igual a US$8 mil e menor do que R$30 mill	Maior ou igual a US$3,5 mil e menor do que US$8 mil	Maior ou igual a US$1 mil e menor do que US$3,5 mil	Menor do que US$1 mil
	Alemanha	Arábia Saudita	África do Sul	Bolívia	Afeganistão
	Austrália	Argentina	Algéria	Camarões	Bangladesh
	Áustria	Brasil	Angola	Costa do Marfim	Benin
	Bélgica	Casaquistão	Azerbaijão	Egito	Burkina Faso
	Canada	Chile	Bielorussia	Filipinas	Burundi
	Cingapura	Corácia	Bulgária	Gana	Camboja
	Dinamarca	Coréia do Sul	China	Guatemala	Chad
	Emirados Árabes	Costa Rica	Colômbia	Honduras	Etiópia
	Espanha	Eslováquia	Cuba	Iemên	Guiné
	Estados Unidos	Grécia	El Salvador	India	Haiti
	Finlândia	Hungria	Equador	Marrocos	Libéria
	França	Líbia	Indonesia	Mauritânia	Madagascar
	Holanda	Malásia	Irã	Nicarágua	Malawi
	Hong Kong	México	Iraque	Nigéria	Mali
	Irlanda	Polônia	Jordânia	Papua Nova Guiné	Moçambique
	Israel	Portugal	Líbano	Paquistão	Nepal
	Itália	República Tcheca	Paraguai	Quênia	Niger
	Japão	Romênia	Peru	República do Congo	Rep. democrática do Congo
	Noruega	Rússia	República Dominicana	Sri Lanka	República Kyrgys
	Nova Zelândia	Turquia	Sérvia	Sudão	Ruanda
	Reino Unido	Venezuela	Tailândia	Ucrânia	Senegal
	Suécia		Tunísia	Usbequistão	Serra Leoa
	Suiça		Turquemenistão	Vitnã	Tajiquistão
				Zambia	Tanzânia
					Togo
					Uganda
Número de países	23	21	23	24	26

Capítulo 4 – Desenvolvimento e dependência no Brasil do século XXI

> *O Brasil atravessa uma fase histórica de desilusão e ansiedade. A ninguém escapa que nossa industrialização tardia foi conduzida no quadro de um desenvolvimento imitativo que reforçou tendências atávicas da sociedade ao elitismo e à exclusão social. É natural que nos interroguemos sobre o que houve de errado no comportamento dos dirigentes do país ou até que ponto a responsabilidade pelo impasse em que nos encontramos pode ser imputada a forças externas que condicionam nossos centros de decisão. Devemos reconhecer que num passado recente existiu certo consenso de que já éramos agentes ativos de nossa própria história, com dirigentes que tinham uma visão global da realidade em que estavam inseridos. Esse primeiro patamar de independência fora alcançado quando os problemas da economia brasileira passaram a ser vistos como atividade política relevante, objeto de amplos debates.* (FURTADO, 2002: 27)

O neoliberalismo mudou a lógica da hierarquia econômica internacional entre as nações. Se no século XX havia uma associação direta entre ser periferia e ter menor capacidade de se desenvolver, ambas as questões profundamente relacionadas ao estágio de expansão industrial atingido pelos diferentes países, o regime de acumulação do século XXI, tal como apresentado em nossa análise dos últimos dois capítulos, traz como novidade a possibilidade de que, agora, aqueles que estão na periferia do sistema sejam justamente os países com maior capacidade de desenvolvimento, e não menor. Isso porque embora a indústria mantenha sua força em termos de potencial gerador de produto, tal como visto no capítulo 2, a divisão entre centro e periferia não se estabelece mais a partir da variável produtiva industrial, mas sim considerando o grau de financeirização das relações econômicas em uma nação.

A mudança do fator condicionante do posicionamento internacional estratégico se baseia no fato de que quanto mais a lógica das finanças se diversifica e amplia seus mecanismos de decisão sobre o conjunto dos agentes econômicos de uma nação, maior a possibilidade de o país ganhar proeminência nas decisões macroeconômicas internacionais e, nesse sentido, reduzir certa dependência relacionada ao padrão monetário que se estabelece sob a hegemonia norte-americana.

No entanto, essa mesma condução financeira que pode fortalecer a economia internacionalmente tende a reduzir o ritmo do crescimento das forças produtivas de um país, particularmente a indústria, atrofiando o seu desenvolvimento. Assim, no novo cenário, estar limitado do ponto de vista da lógica das finanças, ou seja, ser da periferia, pode significar ter

maiores condições de atuar sobre o projeto de desenvolvimento nacional e, com isso, ampliar os níveis de bem estar material disponíveis em uma determinada sociedade.

Apesar de ser um cenário de abertura da possibilidade de desenvolvimento, este está longe de ser um caminho de fácil identificação e implementação. Isso porque, a menos que se considere razoável a construção de um ambiente econômico autárquico, o que não nos parece uma perspectiva factível, usufruir das possibilidades existentes envolve encontrar um equilíbrio fino entre o grau de inserção internacional no âmbito da financeirização e os níveis desejados de autonomia na determinação do projeto nacional.

O objetivo deste capítulo será utilizar esse arcabouço teórico, tal como desenvolvido nos capítulos anteriores, para interpretar os acontecimentos e as transformações ocorridas na organização econômica brasileira a partir do neoliberalismo, buscando identificar a forma pela qual se deu sua inserção internacional no ambiente financeirizado e como fica, nessa conjuntura, o posicionamento do país em termos de sua condição de periferia e de sua dependência com relação aos limites externos ao desenvolvimento.

Para isso, faremos inicialmente uma breve recuperação dos principais acontecimentos que condicionaram as ações do Brasil na entrada do país no novo regime de acumulação e como estas foram interpretadas do ponto de vista da agenda econômica nacional, destacando seus impactos sobre o horizonte de desenvolvimento para o país. Em seguida, iremos propor uma releitura de algumas variáveis importantes do ponto de vista do desenvolvimento nacional, tendo como fio condutor os três aspectos levantados anteriormente que caracterizam as condições de autonomia para que uma nação periférica possa emplacar uma política de ampliação de sua disponibilidade material e capacidade de inovação tecnológica. Assim, a análise buscará aspectos da economia brasileira que ajudem a avaliar se há no país: i. um grupo identificado e empoderado para o estímulo aos setores aderentes às condições produtivas e financeiras vigentes; ii. mecanismos de proteção e estímulo da economia frente aos períodos de crise recessiva internacional; e iii. fluxos de atração de divisas compatíveis com a pauta de importações desejável.

Nossa hipótese é de que os três aspectos fundamentais para a superação da dependência em relação ao desenvolvimento estão presentes na economia brasileira, mas de maneira insuficiente, sendo seus efeitos positivos limitados justamente em função do tipo de financeirização assumido pelo modelo brasileiro de inserção internacional.

Nossa intenção é, com essa abordagem, auxiliar na busca por algumas respostas em âmbito nacional. Afinal de contas, o Brasil encontra-se melhor posicionado na hierarquia econômica internacional do que no século XX? Sua estratégia de inserção permite melhores condições de expansão do desenvolvimento? Não temos a ambição de resolver aqui esses dilemas fundamentais do desenvolvimento brasileiro, mas entendemos que com um olhar direcionado dessa maneira, recuperando princípios e ideias que foram importantes ao longo da nossa história e atualizando-os segundo as condições externas vividas no presente, podemos contribuir com a análise e ajudar a construir respostas para estas e outras questões que são necessárias não só para o direcionamento da política econômica, mas, principalmente, para a consciência das condições objetivas que se espera deixar para as gerações futuras de nosso país.

4.1. O Brasil na passagem do século: da dívida externa à plataforma de valorização financeira internacional

Na parte final do capítulo 1 do presente trabalho, nos questionamos quanto à existência de uma mudança substancial na concepção internacional de desenvolvimento e nas condições de dependência no século XXI. O objetivo era saber se o atual regime de acumulação vigente teria imposto novos limites estruturais ao desenvolvimento e à autonomia do Brasil ou se ainda haveria condições de reanimar a velha utopia de este ser um País do Futuro.

De fato, os primeiros passos do Brasil no neoliberalismo indicaram uma situação muito mais de abandono dessa possibilidade do que de esperança de que estivéssemos passando por uma reordenação em favor do desenvolvimento nacional. A entrada do Brasil no novo regime de acumulação internacional se deu a partir do choque dos juros em 1979, seguido da crise da dívida e do aprofundamento do problema inflacionário na década de 1980, fatos que marcaram de maneira amarga a interrupção de um período de crescimento acelerado, antes que o país pudesse comemorar ter atingido a condição de nação desenvolvida no cenário internacional.

A natureza dos acontecimentos da década de 1980 indicava que mais do que apenas um evento pontual de desaceleração produtiva, o país estava diante de uma ruptura com um tipo de pensamento e prática que marcara quase 50 anos de sua vida econômica, o desenvolvimentismo. Entre 1930 e 1970, o país vivera uma longa fase de expansão da renda,

puxada pela construção consciente e deliberada de uma infraestrutura industrial. Foram as premissas e mecanismos de política econômica que sustentaram esse modelo que no final do século passaram a ser profundamente questionadas e desarticuladas, sem que ficasse claro qual seriam os resultados esperados para a produção e a renda a partir das novas diretrizes econômicas que eram implementadas.

> Quando aquele padrão de desenvolvimento desarticulou-se na entrada dos anos 1980, (…) passaram a prevalecer incertezas e perplexidades com relação às tendências de médio e longo prazos dos setores produtivos. A produção de ideias passou a refletir uma evolução histórica desprovida de referência a algum padrão de desenvolvimento claro e, consequentemente, desprovida de referência a alguma estratégia de desenvolvimento e a possíveis políticas governamentais correspondentes. O fato de que isso transcorreu em meio a um processo de globalização e a uma intensa revolução tecnológica - por certo discutidos no país - ampliou as incertezas. (BIELCHOWSKY, 2014:120)

A falta de horizonte claro em termos de desenvolvimento no Brasil reflete, como vimos, uma realidade mais ampla da lógica do neoliberalismo. No regime de acumulação que se estruturou a partir do final do século passado, a agenda do desenvolvimento perde proeminência em nome de uma lógica de organização das condições de funcionamento do mercado como alocador eficiente de recursos e fatores de produção. Além disso, tal como visto no capítulo anterior, o modelo de hegemonia e organização da hierarquia internacional deixa de ter uma variável própria de classificação entre países, tal como era o nível de industrialização antes, reforçando a sensação de falta de referência em termos de desenvolvimento.

Para o caso particular do Brasil, a entrada na lógica da acumulação financeira durante as duas décadas de consolidação desse novo regime, os anos de 1980 e 1990, se deu por meio das soluções negociadas para a dívida externa então exorbitante. Nessa fase, as mudanças institucionais foram aceleradas, de modo a responder os constrangimentos por parte dos credores. Pouco a pouco se intensificou a utilização de receituários macroeconômicos liberalizantes, desacompanhados de um planejamento com relação aos efeitos concretos esperados deles em termos de organização da produção interna, provocando aumento do desemprego e aprofundando ainda mais o sentimento de que havia, de fato, ocorrido um abandono da luta pelo progresso no país.

> Em resumo, parece ter faltado ao pensamento sobre desenvolvimento depois de 1980 suas duas tradicionais referências organizadoras, ou seja, um padrão de desenvolvimento e as estratégias e políticas governamentais de longo prazo. A literatura sobre desenvolvimento, embora profícua em volume, parece ter apresentado, por essa razão, tendência a baixa sistematicidade, descontinuidade e dispersão. (BIELCHOWSKY, 2014:120)

Frente a essa ausência de um projeto de desenvolvimento mais claro, tanto na teoria quanto em âmbito prático, a questão mais estrutural dos problemas da dependência também saiu de cena, ficando restrita ao debate em torno das possibilidades de redução do imenso passivo externo então existente, que claramente impunha um perfil de subordinação com relação às escolhas dos determinantes econômicos nacionais.

Assim, a passagem do século no Brasil foi marcada pela dissolução das estratégias conhecidas de superação da dependência em nome do desenvolvimento. Em seu lugar, não surgiram alternativas que colocassem o avanço material como prioridade no projeto nacional. A agenda econômica do país ficou focada nas possibilidades de sobrevivência em meio à crise, sem horizonte claro do que viria depois dela. Mas as medidas tomadas nesse período representaram, como já dissemos, a entrada do país na lógica do regime de acumulação neoliberal, ou seja, traçaram um caminho para uma nova fase do capitalismo global. Nesse sentido, mais do que medidas de contingências, significaram a construção efetiva de uma moldura econômica-institucional para o país no período, dentro da qual qualquer futuro projeto nacional teria que ser concebido. Os principais aspectos desse arranjo brasileiro forjado para a sua adaptação à hierarquia internacional neoliberal será o tema ao qual dedicaremos a próxima subseção.

4.1.1. O Brasil no caminho da financeirização: as mudanças econômico-institucionais a partir da crise da dívida

As principais mudanças que estruturaram a financeirização da organização econômica no Brasil remontam ao período da crise da dívida. A história da dívida externa brasileira é conhecida, bem como o debate em torno das possibilidades ou não de ela ter sido evitada, não fosse a expansão dos gastos realizada ao longo dos anos 1970 durante a implementação do II PND. Igualmente, já nos posicionamos no capítulo 2 quanto aos condicionantes externos que favoreceram a erupção dessa crise com efeitos não só sob o Brasil, mas, em diferentes escalas,

no mundo como um todo. Assim, vamos deixar de lado as questões relativas à origem da crise e nos atentar aos seus desdobramentos na organização da economia nacional.

Apesar do início do ciclo internacional de elevação das taxas de juros ter sido em 1979, os compromissos externos brasileiros só se tornaram impagáveis a partir de 1982, quando então o país apresentou um déficit em seu caixa de divisas externas e se viu obrigado a recorrer ao FMI e a iniciar um longo ciclo de negociações com seus credores (CERQUEIRA, 2003). Nesse momento, as tentativas de conter a saída de divisas por meio de sucessivas maxidesvalorizações cambiais já haviam elevado a inflação para o patamar de variação de 100% anuais. Frente a esse cenário de forte restrição externa e desequilíbrio monetário, a economia brasileira amargou três anos de recessão, apresentando uma queda real acumulada do PIB entre 1980 e 1983 de 7,11%.

No entanto, no que concerne ao problema monetário, é sabido que a economia brasileira criara certos mecanismos de indexação que facilitavam a convivência dos agentes com altos níveis inflacionários. Assim, apesar da mudança no patamar dos índices de inflação, uma vez contido o ponto mais crítico da crise externa por meio dos empréstimos junto ao FMI, o país voltou a crescer. Já em 1984, o crescimento foi de 5,4%, sendo que a média de crescimento anual do PIB brasileiro para a segunda metade da década de 1980 foi de 4,5% ao ano, valor bastante baixo para os níveis anteriores à crise, mas significativo considerando os patamares mais recentes de crescimento.

Em outras palavras, nesse momento parecia ainda haver espaço para a discussão sobre o modelo de desenvolvimento do Brasil. Não é demais lembrar que o país passava por uma fase de redemocratização política, envolto em profundos debates sobre os direitos sociais que fariam parte da nova Constituição, que animavam o imaginário coletivo em torno do país que se pretendia construir. Mas as raízes de uma mudança mais profunda em torno do funcionamento econômico já haviam se estabelecido, e os problemas de estabilização externa e monetária irão paulatinamente substituir a agenda do desenvolvimento, servindo como véus para encobrir a passagem do período desenvolvimentista para a organização interna do regime de acumulação neoliberal.

Uma das mudanças importantes do período é que, dada a desaceleração produtiva e as incertezas com relação ao cenário externo, o ambiente de alta inflacionária acabou proporcionando uma alternativa rentável de valorização dos capitais por meio de investimentos financeiros, avolumados em função de serem a principal saída para a manutenção da reserva de valor da moeda.

> Um regime monetário-financeiro dual e inflacionista pôde se consolidar ao longo dos anos 1980 e ao mesmo tempo em que proporcionava relativa proteção aos agentes econômicos contra uma inflação crescente, contribuía para reproduzi-la através da institucionalização da moeda indexada. A dualidade provinha precisamente da coexistência de duas moedas: a) a moeda oficial emitida pelo Estado no conceito M1; e b) a moeda financeira-indexada que era lastreada pelos títulos públicos, mas gerida e emitida endogeneamente pelo setor financeiro privado. A primeira funcionando como unidade de conta e meio de pagamento e a segunda como reserva de valor e instrumento de enriquecimento privado, a partir de ativos de alta liquidez e rentabilidade com baixo risco. Operava-se assim uma dissociação das funções da moeda que estava na base da acumulação rentista do processo de financeirização por inflação, ao mesmo tempo que adiava a irrupção violenta de uma hiperinflação clássica. (BRUNO, 2011: 739)

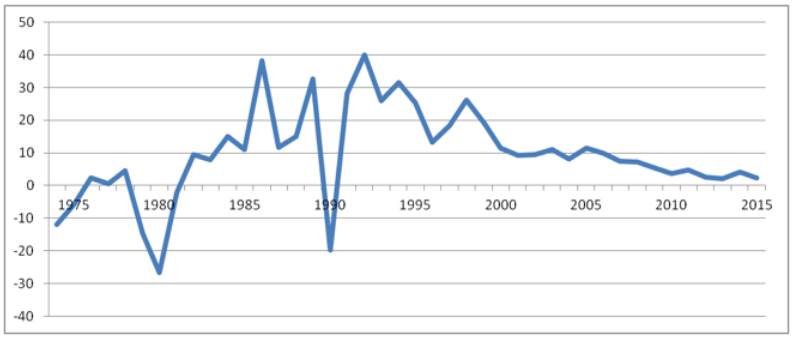
Nesse sentido, pode-se dizer que o cenário de acomodação frente à primeira fase da crise veio acompanhado de um processo de acumulação financeira, tal como definido no capítulo 2 deste trabalho. Guardadas as devidas proporções, esse movimento serviu à financeirização da economia brasileira da mesma maneira que a desvalorização do dólar e a aceleração inflacionária da década de 1970 o fizeram para o mundo desenvolvido. Também aqui, esse processo de acumulação financeira foi acompanhado de medidas fiscais e monetárias de viés contracionista, com o objetivo de conter a inflação. O resultado neste caso, como outrora nos Estados Unidos e na Europa, foi a manutenção e o aprofundamento da desaceleração do ritmo de crescimento e o aumento substancial das taxas de juros internas. Em termos reais, os juros básicos da economia brasileira acumularam 186% de crescimento entre 1981 e 1990 (ver gráfico 4.1), num processo que acabava por retroalimentar a força do setor financeiro, já que proporcionava o aumento da rentabilidade relativa de seus ativos em relação às atividades produtivas.

A particularidade do ocorrido no Brasil em relação aos países desenvolvidos é que, seja em função da enorme dívida externa, seja porque o perfil desenvolvimentista ainda permanecia de certa forma entranhado na lógica do Estado brasileiro, agora turbinado pelos deveres que lhe foram outorgados pela Constituição de 1988, seja, por fim, pela permanência dos expedientes de indexação, as medidas adotadas ao longo da década de 1980 não se mostraram suficientes para conter a inflação. Nem tampouco para manter o equilíbrio das contas externas.

Esses acontecimentos foram contemporâneos ao crescimento das convicções neoliberais pelo mundo e, em particular, ao lançamento do Consenso de Washington, sendo este assumido como receituário pelo FMI a partir dos anos 1990. Dada a posição desfavorável do

país como devedor ao Fundo e considerando o ambiente internacional fértil à nova lógica liberalizante, não estranha que a partir daí a situação interna evocasse a possibilidade de aplicação dos princípios do Consenso como saída para a crise.

Gráfico 4.1 – Juros reais no Brasil (% a.a.)*



Fonte: BCB, Tesouro Nacional e Ipeadata, elaboração própria.
*Os Juros reais são uma variável teórica calculada a partir dos juros nominais (Selic) deflacionados pelos índices de preços (IPC, INPC e IPCA).

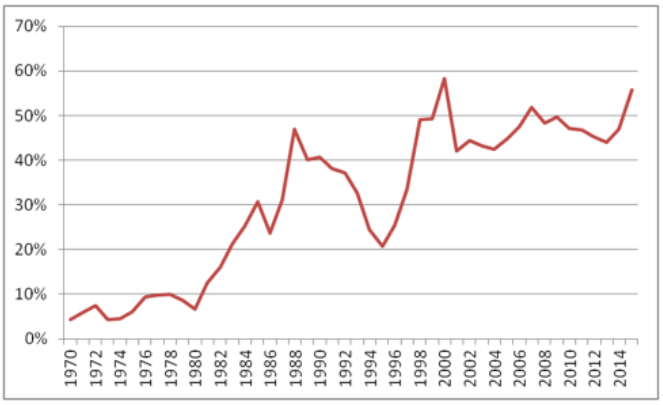
> O choque de concorrência promovido pela abertura promoveria um processo de reestruturação produtiva que nos faria ganhar um lugar no admirável mundo novo globalizado e garantiria as condições para o crescimento com estabilidade. O Estado mínimo e as políticas fiscais e monetárias "sólidas" com juros reais elevados, além de constituírem antídotos naturais contra a inflação, assegurariam a credibilidade dos investidores externos e resolveriam os problemas do balanço de pagamentos. Para completar a receita, a reestruturação produtiva faria elevar os salários graças ao aumento na produtividade, constituindo assim um instrumento inestimável para a redução das desigualdades distributivas. (PAULANI, 2008: 40)

Nos anos que se seguiram, essa promessa legitimou as mudanças institucionais que efetivaram a abertura comercial e financeira da economia brasileira, que são conhecidas, e permitiram ao país avançar mais um passo em sua entrada na lógica do novo regime de acumulação. Além disso, a partir da estabilização monetária resultante do Plano Real, as negociações com os credores avançaram no sentido da securitização e internalização da dívida.

Tal como discutido no capítulo 2 deste trabalho, esse movimento tem um papel fundamental na arquitetura da lógica neoliberal. Por um lado, o Estado passa a contar com a possibilidade de emissão de títulos móveis como forma de financiamento do gasto, abrindo espaço para uma política de desonerações fiscais. Por outro, esses títulos, apesar de serem de

baixo risco, geram altos rendimentos aos seus detentores. A riqueza que em última instância garante esses pagamentos é extraída da sociedade por meio da cobrança de impostos, em um processo que chamamos de extração do valor por transferência de renda, uma das principais vias de valorização da riqueza financeira, conforme análise feita anteriormente. No Brasil, a dívida pública interna líquida começou a crescer a partir de 1994 (ver gráfico 4.2). Entre esse ano e 2015, o índice de participação da dívida pública no PIB mais do que dobrou, saindo de um patamar de 25% para 56%.

Gráfico 4.2 – Dívida Líquida Interna do Setor Público (% do PIB)



Fonte: BCB, Tesuro Nacional e Abreu (1990), elaboração própria.

Com este mecanismo plenamente consolidado, estava completo o ciclo das principais alterações na economia brasileira para a convergência rumo à lógica das finanças. No entanto, simplesmente identificar a permeabilidade da economia a esse novo modo de funcionamento não é suficiente para caracterizar seu papel na estrutura internacional financeirizada. Como vimos, os países apresentam diferentes níveis de envolvimento na lógica da financeirização, sendo que quanto mais avançada na sociedade a organização comandada pelas finanças, menor o espaço para o desenvolvimento de maneira geral. Por essa razão, interessa-nos aprofundar a discussão em torno do perfil e do grau de financeirização ocorrido no Brasil, tarefa ao qual será dedicada a próxima subseção.

4.1.2. O Brasil como plataforma internacional de valorização financeira

Para a análise em torno do modelo brasileiro de adaptação aos marcos da financeirização, retomaremos alguns conceitos utilizados no capítulo 3 como mecanismo de

comparação entre países. Com relação ao seu nível de renda per capita, o Brasil se insere no grupo de renda média alta que foi então apresentado. De maneira geral, mostramos que esse grupo apresentou características de forte financeirização, o que significa ter juros altos, altos índices de abertura comercial e de entrada de capital, crescimento significativo da participação no fluxo de entradas de capital visando aplicação em ativos em carteira e ampliação do endividamento do Estado. Por outro lado, os impactos negativos da financeirização sobre o desenvolvimento também são significativos, com redução do valor adicionado da indústria no PIB e níveis de crescimento baixos. A tabela 4.1 nos ajuda a avaliar esses indicadores de maneira mais detalhada.

Como podemos observar, o índice de abertura comercial para o Brasil é inferior à média dos demais países de renda alta, embora essa diferença seja originária do período anterior ao atual regime de acumulação. Do ponto de vista do ritmo de crescimento da abertura a partir dos anos 2000, o Brasil se aproxima dos demais países do grupo, embora ainda com atraso em relação ao nível geral. Considerando os investimentos externos diretos, o perfil do país em comparação ao grupo é bastante similar.

Tabela 4.1 – Evolução das variáveis econômicas no neoliberalismo (médias anuais)
Brasil X Grupo de Renda Média-alta

	Brasil					Média dos Países do Grupo do Brasil (Renda Média-Alta)				
	1960-1979 (I)	1979-1999 (II)	Var % (II/I)	2000-2015 (III)	Var % (III/II)	1960-1979 (I)	1979-1999 (II)	Var % (II/I)	2000-2015 (III)	Var % (III/II)
Índice de abertura comercial da economia (% do PIB)	14,89	17,73	19%	25,75	45%	38,47	56,9	48%	84,17	48%
Entradas líquidas de IED (% do PIB) (1970 - 2015)	1,04	1,1	1%	3,2	203%	0,51	1,7	233%	3,7	118%
Entrada de investimento em carteira (% sobre o total)	n.d.	0,9	-	2,3	156%	n.d.	4,5	-	5	11%
Índice S&P de preços de ativos (1996-2015)*	n.d.	2,9	-	16,1	464%	n.d.	8,9	-	13,39	50%
Crescimento médio anual do PIB (%)	7,3	2,4	-67%	2,9	20%	6,2	2,7	-56%	3,3	23%
Participação da indústria (% do PIB)	37,6	38,5	2%	26,5	-31%	35,5	38,8	9%	35,1	-9%
Taxas Médias de Juros para empréstimo (1990 - 2015)*	n.d.	81,67	-	47,81	-41%	8,72	54,52	525%	13,58	-75%
Dívida Pública (% do PIB)**	7,01	30,3	332%	47,4	56%	n.d.	36,9	-	44,5	21%

*Período de dados disponíveis
** Período de dados disponível para o grupo de países é de 1991 - 2015

Fonte: FMI para taxas de juros para empréstimo e dívida pública; Banco Mundial para as demais, elaboração própria.

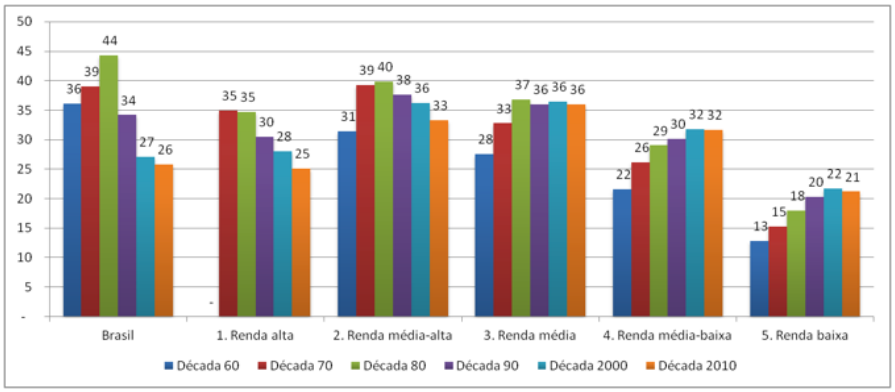
No aspecto da participação dos investimentos em carteira, o destaque é o crescimento mais acelerado do Brasil em relação aos demais países. Ele, que, no período 1979-1999 representou em média 20% do total desse tipo de investimentos dentro do grupo de países de

renda média-alta (0,9% se considerados todos os grupos de países), passou, no período 2000-2015, a contribuir, em média, com 46% do total desse grupo (2,3% considerados todos os grupos de países), sendo o principal fator de aumento da média do grupo em geral. Esse movimento é acompanhado por um aumento também relativamente maior dos preços dos ativos brasileiros, o que é consistente com o aumento do volume negociado desses ativos.

Assim, analisando esses primeiros aspectos do quadro comparativo, é possível considerar que o perfil brasileiro de entrada no regime de acumulação neoliberal tende a ser relativamente mais financeirizado do que a média dos demais países de renda similar, uma vez que a variável mais diretamente vinculada à produção, o índice de abertura comercial, é a única em que o país cresce relativamente menos do que a média do grupo ao qual pertence. Mas para aprofundar essa conclusão devemos olhar para as quatro variáveis finais.

É notável o maior impacto relativo nas variáveis reais de crescimento do PIB e de participação da indústria. As taxas médias de crescimento no Brasil são 12,8% inferiores ao grupo nos últimos 15 anos, e a participação do valor adicionado pela indústria no PIB é 24,5% menor. O problema fica ainda mais agudo quando comparamos o comportamento dessa variável ao longo das décadas no país e nos demais grupos de renda. (ver gráfico 4.3).

Gráfico 4.3 - Participação da Indústria no PIB (v.a.): Brasil X grupos de renda



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

O gráfico mostra claramente a reversão do modelo de desenvolvimento brasileiro, que apresentava índices superiores à média mundial de valor adicionado pela indústria até a década de 1980. A partir daí, não só a indústria começa a perder espaço na composição do produto interno, mas o faz de maneira bastante intensa, reduzindo em 42% essa participação média entre as décadas de 1980 e 2010. Os níveis atingidos depois dessa drástica redução se

assemelham mais ao perfil dos países de renda alta do que aos de renda média-alta, embora nestes também se observe uma queda.

Os próximos dois itens da tabela comparativa nos ajudam a entender esse comportamento particular do modelo de atuação neoliberal brasileiro. O aumento das taxas médias de juros no país foi substancialmente maior do que a média dos países de renda per capita similiar e, o que é mais importante, não acompanhou o recuo dos níveis gerais de juros ocorrido a partir dos anos 2000. Como vimos no capítulo 2, os patamares mundiais de juros se mantiveram superiores às médias do século XX ao longo de todo o período neoliberal, mas os anos recentes observaram uma queda relativa considerando as fortes altas do período de implementação do regime. No caso brasileiro, as taxas de juros para empréstimo que entre os anos 1980 e 1999 eram 1,5 vezes maiores do que a média dos países de renda média-alta, passaram a ser 3,5 vezes superiores, um aumento de 135% no custo relativo adicional de empréstimo na economia. Nessas condições, não admira que haja uma desaceleração produtiva igualmente diferenciada no país em relação ao grupo.

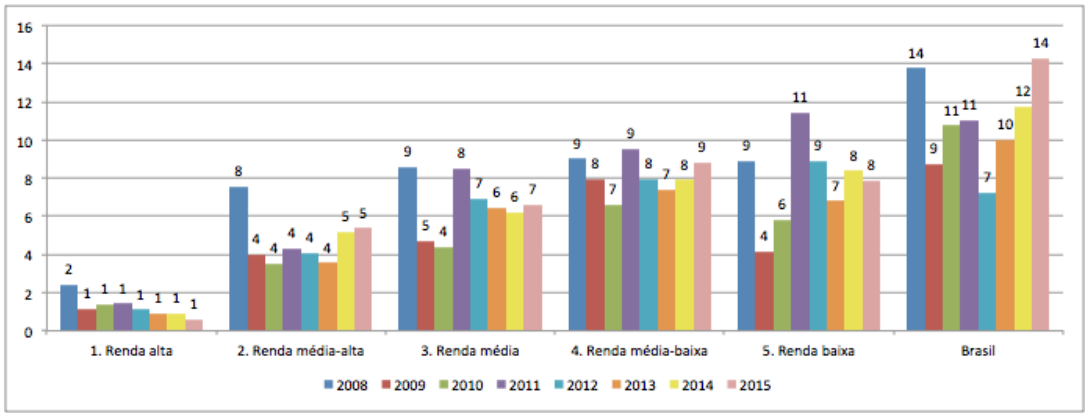
A base de determinação das taxas de empréstimo, para qualquer economia, é a taxa de juros definida pela política monetária do governo. Nesse aspecto, chama a atenção o posicionamento da economia brasileira. Segundo dados do FMI, o Brasil apresentava em 2015 a 7° maior taxa de juros básica do mundo, atrás apenas de Gana, Bielorrussia, Gambia, Moldova, Tajiquistão e Casaquistão. Quando comparado à média de todos os grupos de renda, o Brasil tem taxa de juros superiores para quase todos os anos recentes (ver gráfico 4.4).

Considerando a teoria dos fundos emprestáveis para a explicação da taxa de juros, esse tipo de patamar para o pagamento da remuneração do capital deveria ser um indicativo de forte escassez desse fator produtivo no país. No entanto, é difícil acreditar que a 8° economia do mundo em termos de produção interna apresente uma escassez de capital relativamente tão superior aos demais países do globo. O fato parece indicar a existência de algum outro tipo de explicação para a definição das taxas de juros. Voltaremos ao tema mais adiante.

Por fim, resta-nos comentar o crescimento da dívida pública. Com taxas de juros tão significativamente superiores à média do grupo, seria de se esperar que o nível de endividamento do Estado também seguisse um patamar igualmente muito superior à média. Mas não é o que se observa. De fato, há um aumento significativo do índice de endividamento público em relação ao PIB, mas o patamar em que se estabelece a economia brasileira, nesse aspecto, é relativamente compatível aos níveis dos demais países de renda média-alta, sendo

seu índice médio apenas 6,5% superior ao geral do grupo. Mais uma vez, os dados indicam um caso específico e uma particularidade de comportamento que merecem maior atenção.

Gráfico 4.4 – Taxas de Juros definidas pelos Bancos Centrais (% a.a.)



Fonte: FMI, elaboração própria.

Em resumo, após a crise da dívida, o Brasil realizou diversas mudanças na sua estrutura econômica e institucional que o colocaram como parte integrante da lógica internacional de financeirização, característica do novo regime de acumulação que passou a vigorar entre o final do século XX e o início do século XXI. A forma como se deu a entrada do país nesse novo ambiente econômico apresenta algumas particularidades relevantes. As análises comparativas realizadas apontam para um perfil relativamente mais financeirizado do que aquele dos países com renda per capita similar à brasileira. Isso significa que as variáveis de financeirização do tipo entrada de capitais, participação no investimento global em carteira e valorização dos ativos financeiros são no Brasil mais fortes do que a média dos países do mesmo grupo de renda, enquanto a abertura comercial é menos intensa e os efeitos sobre a produção são mais fortes, com desaceleração do ritmo de crescimento do PIB e redução da participação do valor adicionado da indústria no produto total.

Dadas essas características, o perfil de financerização da economia brasileira se assemelha mais aos países de renda alta do que aos de renda média-alta já que, como vimos, quanto maior a renda, maior o nível de financeirização. No entanto, há uma característica em particular que distancia o país das características do grupo de renda superior: o nível da taxa de juros.

Nos países desenvolvidos, o nível de financeirização garantiu certa credibilidade e diversificação de alternativas que permitiu aos países reduzir essa taxa diretamente vinculada

aos níveis de endividamento do governo sem com isso reduzir o patamar geral de valorização do capital. Ou seja, passado o período de maior instabilidade e reorganização das bases de acumulação, as taxas de juros diretamente vinculadas às dívidas públicas caíram (ver gráficos 2.5 e 3.9 do presente trabalho). No mesmo período, o índice de dívida pública sobre o PIB desses países cresceu. Esse movimento pode ser um indicador de que essas economias ampliaram sua capacidade de estimular, ainda que parcialmente, o consumo e a produção pela via do endividamento público. As taxas mais baixas e os volumes mais altos permitem maior espraiamento do ativo financeiro pela sociedade. É sabido que após a crise de 2007/2008 alguns países se utilizaram desse tipo de prerrogativas expansionistas para tentar equilibrar a queda do PIB interno, sendo este outro fator explicativo importante para o aumento da relação dívida/PIB.

O caso brasileiro é bastante diferente. O nível de endividamento também cresceu mas, ao contrário dos países de renda alta, isso aparentemente não ocorreu em função de um espraiamento dos ativos financeiros com capacidade de estímulo de consumo, e sim em função dos altos níveis das taxas de juros. Em um artigo de 2011, Bruno apresenta um trabalho econométrico de avaliação das variáveis *estoque da dívida pública interna* e *fator acumulado da taxa Selic real*, com resultados que mostram não só uma forte correlação positiva entre as duas funções, mas um indício de causalidade da segunda em direção à primeira.

> (Há) uma forte correlação positiva entre o crescimento do estoque da dívida pública interna, a preços constantes, e o fator acumulado da taxa real de juros Selic, que expressa a capitalização composta, praticada pelos mercados financeiros. Destaque-se que um aplicador que tivesse adquirido um título indexado à Selic em janeiro de 1991 e não o vendesse, teria, em janeiro de 2009, seu capital mutiplicado por mais de 7 vezes. Trata-se de uma espetacular renda de juros, muito acima dos padrões internacionais, mesmo para uma economia ainda em desenvolvimento. Mas a questão dos vínculos causais entre essas variáveis é (ainda mais) relevante. Uma análise econométrica para o período 1996-2009 revela que essas variáveis cointegram, desfrutando de uma tendência comum de evolução. Além disso, os testes de causalidade de Granger revelaram que as variações da taxa de juros Selic precedem as variações na dívida pública. (BRUNO, 2011: 742)

Ou seja, ao que parece, há fortes indícios para acreditarmos que as razões do crescimento do endividamento público brasileiro tem raízes na própria taxa de juros que é definida pelo Banco Central. Nesse sentido, cabe questionar quais as razões para a manutenção de uma taxa de juros em patamar tão elevado, dado que ela própria acaba

gerando distorções nas contas públicas. Entendemos que esse é um tema bastante controverso e sobre o qual valeria um trabalho específico, analisando a trajetória de ascensão dessa variável e o comportamento dos agentes específicos que participaram dos momentos de tomada de decisão.[72] Não é o escopo deste trabalho. Mas cabe-nos observar que a consolidação desse perfil altista dos juros nacionais aponta para uma estratégia específica do ponto de vista do posicionamento do país na hierarquia internacional das nações.

A elevação substancial dos juros, por sua dimensão, dá ao Brasil uma característica particular no cenário internacional, transformando-o em uma plataforma privilegiada de valorização para o capital. Isso porque, como dissemos, trata-se de uma economia com renda per capita média-alta e organização produtiva diversificada e robusta, ainda que em ritmo deprimido. Além disso, o país apresenta um histórico de quase 20 anos de considerável estabilidade monetária, sendo a variação média do IPCA no período de 6,6% a.a., com desvio padrão de 2,5 pontos percentuais. Nesse sentido, é um ambiente de menor risco estrutural do que a maioria dos países do globo. Assim, a rentabilidade da taxa básica ser 24,4 vezes maior do que a média dos países de renda alta e 2,7 vezes a dos países de renda média alta, dados de 2015, garante um grau de atratividade substancial para o capital internacional, ao ponto de aproximar a economia brasileira dos parâmetros de financeirização dos países de renda alta, ainda que a lógica própria das finanças não esteja disseminada entre os agentes nacionais na proporção verificada naqueles países.

Com essa abordagem, seria possível entender os altos níveis de taxa de juros como uma estratégia de ampliação do grau de financeirização do país, de modo a aproximá-lo dos países desenvolvidos e, nesse sentido, reduzir sua dependência do ponto de vista monetário e financeiro, consolidando uma posição mais central no que se refere à nova hierarquia internacional entre as nações.[73]

Vale observar neste ponto que, ao caminhar para uma estratégia desse tipo, o país deixou de lado outra diferença fundamental com relação aos países de alta renda: seu grau de desenvolvimento. Esperamos ter deixado claro até aqui que o Brasil, apesar de todas as mudanças estruturais vivenciadas ao longo do século XX, não atingiu ainda uma condição de país desenvolvido, no sentido de que não compartilha com as nações da fronteira do

---

[72] O leitor interessado no tema pode ver CHERNAVSKY, 2007.

[73] Essa consideração vem reforçar a afirmação de Paulani, 2012 no sentido de que o país teria passado de uma posição passiva no novo regime de acumulação, como vítima da financeirização, via crise da dívida externa, para uma posição ativa, colocando-se como potência financeira emergente (e plataforma internacional de valorização financeira).

desenvolvimento o nível de disponibilidade material e avanço tecnológico por eles já atingido. Assim, ao aproximar-se desses países do ponto de vista do perfil de organização econômica financeirizada, ainda que com uma estratégia própria, o país pode estar abrindo mão de desenhar um caminho de fortalecimento do seu próprio grau de desenvolvimento.

Essa condição de plataforma privilegiada de valorização financeira internacional é relativamente nova para o país e, como vimos, foi estruturada em meio a uma perda de horizonte de desenvolvimento mais claro. Isso não significa que as possibilidades para a construção de um projeto nacional mais focado na ampliação da disponibilidade material da sociedade não existam. Em nossa análise anterior, ressaltamos que quanto menos financeirizada fosse a economia, maiores as brechas para a estruturação de um projeto de desenvolvimento nacional. O Brasil parece estar no limiar da passagem para o nível mais alto de financeirização e, nesse sentido, o de maiores restrições ao desenvolvimento.

Considerando todas as particularidades envolvidas na montagem do arranjo brasileiro no neoliberalismo, vale uma análise mais estruturada com relação às reais consequências das escolhas feitas em termos da possibilidade do desenvolvimento antes de consolidar um diagnóstico final. Nesse sentido, avançaremos a partir do próximo item para a avaliação de como ficam nesse novo cenário da economia nacional os fatores que julgamos fundamentais para um país alcançar o desenvolvimento no novo regime de acumulação neoliberal.

4.2. Economia brasileira em perspectiva: o que mudou na capacidade de desenvolvimento do país entre os séculos XX e XXI

No item anterior, descrevemos como o Brasil iniciou sua caminhada na lógica de organização neoliberal e como as características do modelo implementado definiram o posicionamento do país no cenário internacional. Essa análise foi feita com base em aspectos comparativos relacionados aos grupos de países por nível de renda per capita, utilizando para isso parte do arcabouço teórico concebido no capítulo anterior.

Agora, tendo esse pano de fundo mais claro, nossa análise passará a buscar os aspectos da economia brasileira que podem contribuir para a caracterização do posicionamento do país em relação à dependência do ponto de vista do desenvolvimento, esta definida a partir dos três aspectos fundamentais anteriormente enunciados.

Para facilitar o encadeamento do argumento com relação aos pontos abordados até aqui, faremos a discussão dos fatores da dependência em ordem inversa à apresentada anteriormente. Isto é, começaremos revisitando as condições atuais de obtenção de divisas, buscando identificar se o patamar vigente e a dinâmica dos fluxos externos são suficientes para cobrir os níveis de importação desejáveis; passaremos então a analisar o grau de autonomia da economia atual no sentido da geração de estímulos próprios ao crescimento dinâmico; e, por fim, iremos discutir a existência ou não de grupos nacionais com capacidade de direcionamento de um projeto de desenvolvimento para o país em meio à lógica de organização econômica neoliberal.

Ao final desse percurso, acreditamos que será possível concluir, com maior embasamento teórico e empírico, se a estratégia brasileira recente de inserção internacional é ou não um limite ao desenvolvimento do país.

4.2.1. O Brasil e os limites para a atração de divisas na lógica da financeirização

É sabido que a disponibilidade de recursos externos para o financiamento do investimento foi, dadas as características nacionais, uma condição necessária ao longo do processo de industrialização brasileira. Por essa razão, destacamos em nossa análise esse fator como um dos aspectos centrais do conceito de dependência. Agora, buscaremos avaliar as possíveis mudanças no que diz respeito às restrições externas de divisas no Brasil a partir do advento do neoliberalismo, aprofundando nossa análise em relação aos diversos fluxos de bens, serviços e capitais que compõem as relações econômicas do país com o restante do mundo.

Os dados do setor externo divulgados pelo Banco Central têm início em 1947.[74] Ao longo dos 57 anos que separam essa data do ano de 2003, a conta de transações correntes teve seu saldo positivo apenas 7 vezes (1950, 1964, 1965, 1984, 1988, 1989, 1992), sendo que em todos os casos o superávit representou um montante bastante baixo, inferior a 1,6% do PIB. À

[74] O Banco Central do Brasil alterou em 2015 a metodologia de apresentação dos dados do Balanço de Pagamentos nacional para adequá-los ao Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimentos Internacional do FMI. Com isso, as séries foram descontinuadas a partir de fevereiro de 2015. A nova metodologia apresenta série histórica a partir de 1995. Como para fins deste trabalho é importante a comparação das variáveis com o período anterior à década de 1980, optamos por utilizar os dados da série anterior até 2014, tendo considerado que as mudanças realizadas não interferem substancialmente nos aspectos principais que pretendemos analisar.

exceção de 1950, tais superávits foram precedidos de processos de desvalorização cambial e forte desaceleração da economia. Considerado em média para cada cinco anos, todos os períodos apresentaram um resultado negativo para as transações correntes, como mostra a tabela 4.2 abaixo.

Podemos fazer uma leitura mais geral sobre a história das relações externas brasileiras – assumindo o alto risco de má interpretação que toda generalização tende a incitar – da seguinte maneira. O país consolidou um cenário de passivo externo permanente resultante da contínua importação de capital e do pagamento de rendas e serviços por ele gerado, refletindo uma conta de transações correntes permanentemente negativa. Em momentos de alta liquidez internacional, o país era capaz de resolver seu problema externo por meio da conta capital e financeira, permitindo possíveis avanços no setor produtivo interno, ainda que estes incorressem em déficits comerciais resultantes da necessária importação de bens de produção. Em cenários de pouca liquidez, o crescimento do país e a solução de seu passivo externo dependia de uma boa performance de suas exportações. Seja pelo lado da demanda externa, seja pelo lado das finanças internacionais, a capacidade de crescimento da economia brasileira mostrou-se vulnerável aos indicadores que vinham de fora. Daí a história de dependência e vulnerabilidade externa.

Tabela 4.2 – Resultado anual médio do saldo das Contas Externas Brasileiras (% PIB)

	1960 – 1964	1965 – 1969	1970 – 1974	1975 – 1979	1980 – 1984	1985 – 1989	1990 – 1994	1995 – 1999	2000 – 2004	2005 – 2009	2010 – 2014
Transações Correntes	-1,6%	-0,5%	-3,6%	-4,2%	-3,8%	-0,2%	-0,001%	-3,3%	-1,4%	-0,04%	-2,7%
Balança Comercial	0,4%	1,2%	-1,0%	-1,2%	1,8%	4,4%	2,6%	-0,6%	2,5%	3,0%	0,6%
Conta Capital e Financeira	1,9%	0,9%	5,1%	4,7%	4,0%	0,2%	1,5%	3,4%	1,8%	2,6%	3,8%
Balanço de Pagamentos	0,1%	0,4%	1,7%	0,4%	0,1%	-0,1%	1,4%	-0,1%	0,4%	2,5%	1,1%

Fonte: BCB, elaboração própria.

Mas existem indícios de que as mudanças ocorridas no modelo de inserção do Brasil no cenário internacional tenham transformado de maneira significativa a trajetória de alguns dos componentes fundamentais dessa história. Entre os anos de 2003 e 2007, o país viveu pela primeira vez uma sequência mais longa de duplo superávit no Balanço de Pagamentos – conta corrente e conta capital e financeira – o que lhe permitiu acumular, ao final desse período,

mais de 180 bilhões de dólares em reserva, um crescimento de 376% desses ativos, que, ao final de 2002, não chegavam a 38 bilhões.

No intuito de compreender o sentido dessas mudanças e seus impactos sobre as limitações ao desenvolvimento nacional, faremos uma análise do perfil dos fluxos externos da economia brasileira em três blocos. Em primeiro lugar, iremos ressaltar a situação histórica da composição e da trajetória da balança comercial. Em seguida, passaremos a avaliar os determinantes das balanças de serviços e rendas do balanço de pagamentos, contas estruturalmente deficitárias. Por fim, concluiremos a seção com um olhar mais detalhado sobre a intensidade e o perfil dos fluxos e dos estoques de capitais na economia nacional.

Nossa intenção é responder prioritariamente às seguintes questões. Teria havido alguma alteração no perfil das principais *despesas* correntes no país ao ponto de indicar uma tendência de redução do déficit estrutural? Haveria, do lado das exportações ou do fluxo de capitais, razões para considerar um período de maior estabilidade com relação à *receita* de divisas no Brasil? As próximas subseções têm como objetivo ajudar a responder tais perguntas, contribuindo para a pesquisa em torno da superação ou não da questão da dependência do ponto de vista da capacidade de obtenção das divisas necessárias ao processo de desenvolvimento.

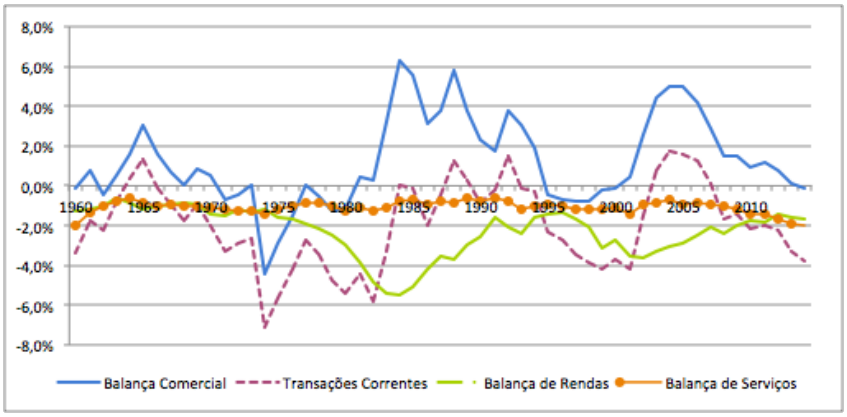
4.2.1.1. A balança comercial brasileira antes e depois do fim do desenvolvimentismo

A balança comercial é, sem dúvida alguma, o principal componente das transações correntes brasileiras. Quando comparamos a evolução histórica do resultado da balança comercial do balanço de pagamentos com o resultado final das transações correntes, vemos que a segunda responde invariavelmente ao comportamento da primeira, como fica claro pelo formato das duas curvas no gráfico 4.5. O índice de correlação calculado de 0,84 também corrobora essa tese.

No entanto, apesar da forte correlação entre as trajetórias das duas curvas, é preciso ressaltar que ao longo de nossa história, resultados positivos da balança comercial não foram suficientes para gerar superávits em conta corrente. Embora sempre caminhando no mesmo sentido que a balança comercial, os resultados em transações correntes apresentam uma defasagem em termos de valor. Essa diferença entre as curvas reflete o déficit permanente

existente nas contas de serviços e rendas, um passivo que faz o país iniciar suas contas externas anualmente em dívida.

Gráfico 4.5 – Saldo das Contas Externas Correntes Brasileiras (% do PIB)



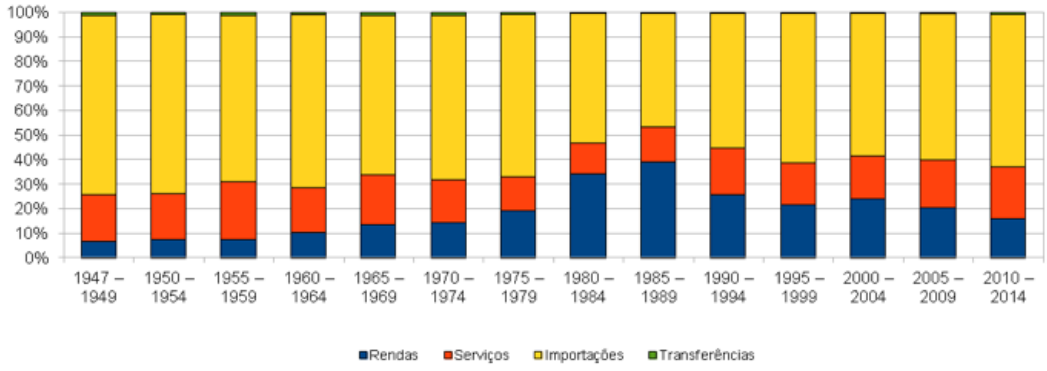
Fonte: BCB, elaboração própria.

Do ponto de vista da balança comercial, a existência desse passivo funcionou, em grande medida como um agente limitador da capacidade de expansão das importações e, com elas, do crescimento da economia. Durante os períodos de avanço do processo de industrialização, ocorridos entre as décadas de 1930 e 1970, houve uma pressão para o aumento do volume total de importações, o que é compatível tanto com o aquecimento da atividade econômica resultante desse processo quanto com o perfil da industrialização por substituição de importações que, como vimos, exigia volumes de importação cada vez maiores quanto mais complexa se tornava a fase seguinte de substituição. Esse movimento de crescimento era possível desde que houvesse uma entrada adicional de divisas no país, seja por meio da ampliação das exportações, seja em função de uma maior liquidez internacional. O perfil do passivo das balanças de renda e serviços impedia que houvesse um crescimento substancial da participação das importações no total das despesas correntes, que se manteve num patamar médio de 69% ao longo de todo esse período.

Por outro lado, quando as exigências financeiras pressionaram por um aumento no volume de divisas direcionado ao pagamento de juros da dívida, como no caso dos anos 1980, o mesmo se deu às custas da redução das importações, cuja participação nas despesas cai rapidamente para uma média de menos de 50%, garantindo que os compromissos de rendas e serviços fossem honrados ao máximo, independentemente da ampliação da entrada de recursos novos do país. Passada essa fase, o percentual das despesas gasto com importações

voltou a ficar relativamente estável, agora em torno de 59% do total, patamar bastante inferior aos anos anteriores à crise, o que é compatível com o menor ritmo de atividade econômica observado no período.

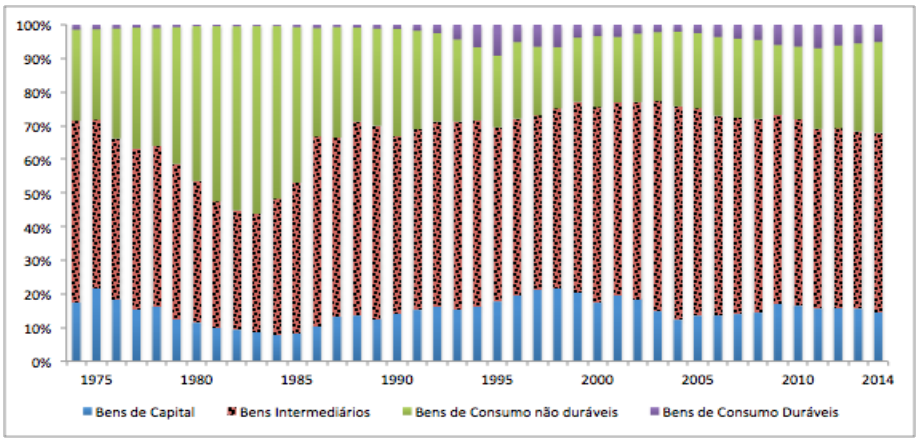
Gráfico 4.6 – Composição das Despesas Correntes do Balanço de Pagamentos



Fonte: BCB, elaboração própria.

Para melhor compreender esse caráter compressível das importações nacionais é importante verificar como se dá a sua distribuição interna por categorias de uso. Conforme pode ser observado no gráfico 4.7, o principal componente da pauta de importações são os bens intermediários, que apresentaram uma participação média de 53% do total entre 1974 e 2014. A exceção ocorre justamente nos cinco primeiros anos da década de 1980, quando este item teve sua participação superada pelos bens de consumo não duráveis, estes passando de um patamar médio de 33% na década de 1970 para mais de 55% nos anos iniciais da crise da dívida brasileira.

Gráfico 4.7 – Importações por categoria de uso (% das importações totais)



Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

A queda relativa dos bens intermediários ocorreu justamente no período de recessão econômica da economia brasileira, de modo que este fator provavelmente agiu no sentido de conter a demanda por esse tipo de bens. No mesmo sentido, os bens de capital que respondiam por uma média de 17% do total das importações nos anos do II PND, na década de 1980 caíram para apenas 11% da pauta. Nos anos 1990 e 2000 observa-se uma recuperação dos patamares anteriores à crise, atingindo 18% e 16% em média, respectivamente.

Assim, uma característica importante do perfil das importações brasileiras é que os movimentos no sentido de sua redução foram realizados às custas da produção, com corte de insumos e bens de capital produtivo, sendo que as variáveis de consumo parecem responder de maneira menos significativa aos períodos de recessão quando, ainda que haja redução absoluta de seu volume, este acontece em proporção menor do que nos fatores produtivos, daí o aumento da participação relativa dos bens de consumo no total importado nesses períodos. De fato, uma análise quanto à elasticidade renda das importações de bens produtivos e dos bens de consumo mostra que a média da primeira é maior do que a segunda para todas as décadas desde os anos 1970. Nos últimos quinze anos, a elasticidade renda dos bens de consumo apresentou uma média de 2,3 enquanto os bens de produção registraram 2,8 no mesmo período. Durante a década de 1990, a diferença foi ainda maior, com elasticidade de 1,0 e 1,5 respectivamente.

Importante notar que, com exceção desse intervalo de tempo em que prevaleceu a desaceleração da economia nacional, o consumo externo de bens intermediários, bem como o de bens de capital, manteve-se razoavelmente estável em termos de demanda relativa nas importações nacionais, sem variações significativas a partir do advento do neoliberalismo.

Os demais componentes também apresentam maior variação entre a década de 1980 e as demais do que entre 1970 e os anos mais recentes. No caso dos bens de consumo, a grande novidade com o advento da liberalização dos anos 1990 é a entrada em cena dos bens de consumo duráveis, que antes sofriam fortes restrições de importações, seja pela via tarifária seja por meio do controle de destinações de divisas e licenças de importação. Assim, esse tipo de bens, que até 1992 não passava de 1% da pauta de importação, foi ganhando certo espaço, atingindo uma média de 6% do total das importações nos últimos 5 anos. Os bens de consumo não duráveis, que na década de 1980 responderam por uma média de 43% da pauta, baixaram sua participação média no século XXI para 23,5%, patamar inferior inclusive aos 33% observados nos anos 1970.

Assim, com relação à distribuição das importações por categoria de uso, podemos concluir que as características do regime de acumulação neoliberal não mudaram substancialmente a pauta de importações quando esta é comparada ao período anterior à crise dos anos 1980. A produção continua a ser responsável por aproximadamente 70% da demanda de importações, considerando tanto bens de capital como bens intermediários, e o consumo responde pelos demais 30%, sendo que uma parcela significativa desse montante passou a ser direcionada para os produtos duráveis em detrimento dos bens de consumo não duráveis, sendo este, pois, um fator novo na composição da pauta brasileira de importações.

Esse perfil de importações majoritariamente vinculado à manutenção e à expansão da produção é o que obriga o país a atrair continuamente um volume suficiente de divisas para que o resultado externo não acabe atrofiando o processo de desenvolvimento, sendo esta, portanto, uma condição que continua válida para o funcionamento da economia brasileira no século XXI. Ou seja, restrições no âmbito das importações parecem continuar a ter impacto direto sobre a produção.

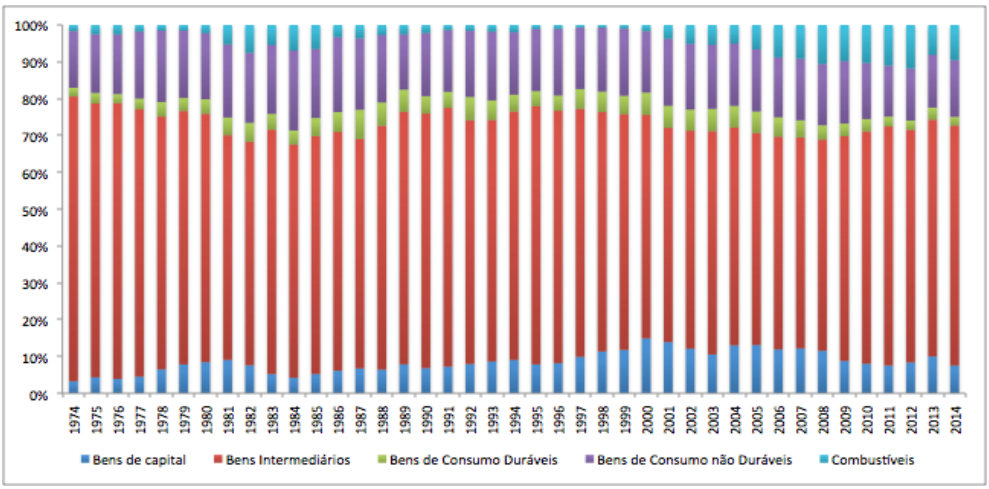
Mas se não há alterações expressivas do lado das importações, o mesmo não pode ser dito em relação aos demais componentes do balanço de pagamentos. Olhando para o padrão de especialização da economia brasileira a partir de sua inserção externa, vemos algumas alterações importantes entre o período anterior à crise dos anos 1980 e os dias atuais no que tange às exportações. Há um aumento significativo no percentual das exportações de bens de capital durante os anos 2000, que saem de um patamar médio de 4,4% na década de 1970 para 12,14%. Esse percentual cai na segunda década dos anos 2000 para 8,2%, mas ainda permanece alto em relação aos seus níveis históricos. Outro crescimento substancial é o das exportações de combustíveis, que saiu de um patamar médio de 1,7% na década de 1970 para 10,7% nos anos recentes.

A participação dos bens de consumo duráveis e não duráveis altera-se pouco, entretanto. Juntos, eles correspondem a aproximadamente 20% da pauta de exportações ao longo de todo o período, com maior participação para os últimos, que representam em média 17% do total. Os bens intermediários foram os que mais perderam espaço na pauta de exportações, saindo de um patamar de 73% na década de 70 para 58,6% nos anos 2000. Ainda assim, continuam a ser o principal tipo de bem exportado pela economia brasileira.

A maior diversificação da pauta de exportações poderia, em tese, corresponder a uma melhor capacidade de manutenção de fluxos contínuos de entrada de divisas, já que evitaria impactos resultantes de variações cíclicas em mercados de produtos específicos. Mas, como

vimos, na prática tais alterações não impediram o retorno do resultado negativo na conta de transações correntes do balanço de pagamentos. Nesse sentido, a volta do déficit poderia ser interpretada como a reedição da histórica vulnerabilidade externa e da insuficiência da balança comercial, relegando aos anos anteriores de duplo superávit um caráter de exceção que serviria apenas para confirmar a regra. Mas antes de chegarmos a essa conclusão, vale um olhar adicional sobre como se comportaram as balanças de serviços e rendas e os fluxos de capitais nesse contexto.

Gráfico 4.8 – Exportações por categoria de uso (% das exportações totais)



Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

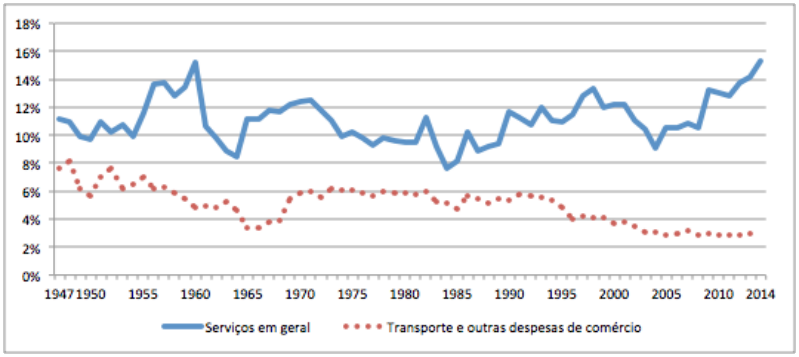
4.2.1.2. O problema estrutural das balanças de serviços e rendas antes e depois da consolidação do neoliberalismo

Embora reconhecido e mencionado na maioria das análises históricas sobre o setor externo, pouco se fala sobre o perfil e a trajetória do passivo das duas contas estruturalmente deficitárias do balanço de pagamentos ao longo dos anos. No decorrer das últimas décadas, as balanças de serviços e rendas aumentaram substancialmente sua participação no conjunto das despesas correntes, passando de uma média de 14% do total nos anos 1950 para 20% nos anos 2000 (ver gráfico 4.6). Além dessa expansão em volume, as duas contas apresentaram algumas mudanças significativas em termos de sua composição interna.

Analisemos inicialmente o caso da balança de serviços. Desde 1947, essa conta externa apresentou um saldo negativo médio anual equivalente a 1% do PIB. Embora o conjunto dos serviços que a compõem seja bastante diversificado, é possível associar sua trajetória histórica

aos serviços relativos ao comércio, mais especificamente, ao transporte de mercadorias, que representava entre 40% e 50% do total das despesas nessa categoria. Por essa razão, a trajetória da balança de serviços tendia a acompanhar os movimentos mais gerais ocorridos nas transações de bens em âmbito internacional. A participação das despesas de serviços no volume de comércio permaneceu relativamente estável desde 1947 até 1990, representando uma média de 10,2% do total (ver gráfico 4.9).

Gráfico 4.9 – Despesa anual com serviços (% volume de comércio)*



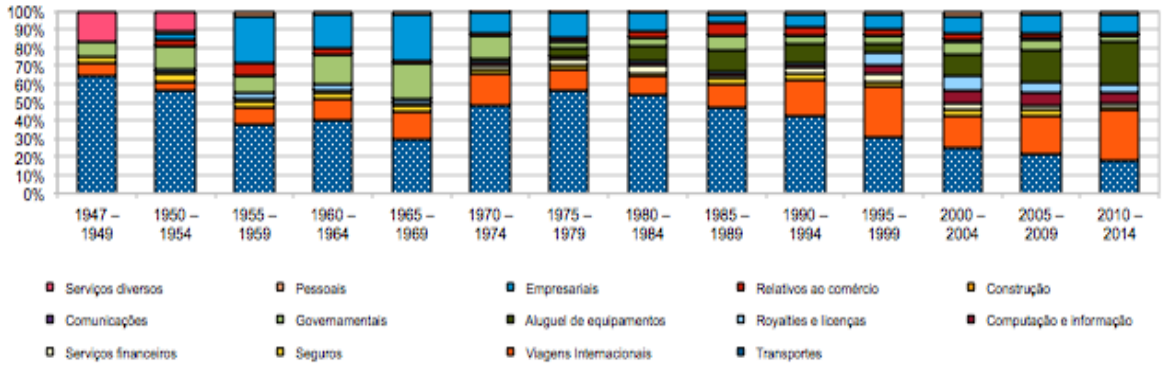
Fonte: BCB, elaboração própria.
*Volume de comércio é considerado como a somatória das exportações e importações de bens e serviços.

A partir dos anos 1990, esse perfil majoritariamente comercial das despesas de serviços começou a mudar. Os gastos em serviços cresceram proporcionalmente mais do que o volume de comércio. Observando o detalhamento das despesas de serviços, vemos que a participação conjunta de transporte, seguros e outras despesas relativas ao comércio, que fora em média de 60% e 58% nas décadas de 1970 e 1980 respectivamente, começou a cair continuamente, ficando abaixo de 50% em toda a década de 1990 e abaixo de 31% durante todos os anos da década de 2000, chegando a 20% em 2014 (ver gráfico 4.10). Nesse período, dois novos componentes passaram a ter uma relevância substancial nas despesas de serviços: as viagens internacionais e o aluguel de máquinas e equipamentos.

O volume de recursos gastos em viagens internacionais aumentou particularmente entre 2003 e 2014, quando o valor saltou de pouco mais de 2 bilhões de dólares para 25,6 bilhões, tornando-se o principal item das despesas de serviços, com uma participação de 29% do total. Assim, os gastos com viagens internacionais expandiu sua relevância em termos absolutos e relativos ao longo do período analisado. O forte crescimento desse gasto não garantiu um aumento ainda maior em sua participação no total das despesas nos anos recentes apenas

porque outros itens também cresceram substancialmente, em particular, o aluguel de máquinas e equipamentos.

Gráfico 4.10 – Distribuição das despesas de serviços por categorias



Fonte: BCB, elaboração própria.
Até 1952, o item 'demais serviços' abrangia também os serviços financeiros, de informação, royalties e licenças, comunicações, relativos ao comércio, empresariais, profissionais e técnicos e serviços pessoais, culturais e de recreação.

A trajetória de crescimento dos gastos com aluguel de máquinas se inicia em 1997, quando pela primeira vez esse item ultrapassa a marca de 1 bilhão de dólares. A partir desse momento, os gastos se mantêm em patamar bastante elevado, com destaque para o período entre 2005 e 2014, quando há um crescimento de quase 400% no total de gastos com máquinas e equipamentos, chegando a um montante de US$ 22,8 bilhões.

Analisando os períodos de crescimento tanto das viagens internacionais quanto do aluguel de máquinas e equipamentos, algumas observações merecem destaque. A primeira delas é que o início da relevância desses gastos se dá a partir do período conhecido como abertura comercial (anos 1990) e, em particular, a partir da fase de valorização cambial que tem início em 1994. Nesse momento, as viagens internacionais dão o seu primeiro salto, caem após a desvalorização de 1999 e voltam a subir a partir de 2004, quando o câmbio retoma uma trajetória de queda ao mesmo tempo em que a economia apresenta sinais de crescimento mais sustentado do PIB.

Esse último período é também aquele em que crescem as despesas com aluguel de máquinas. Vale lembrar que a taxa de formação bruta de capital fixo na economia brasileira se mantém em níveis baixos ao longo desses anos, o que poderia explicar a opção pelo aluguel externo desse tipo de bem. Nesse caso, esses gastos seriam reflexo de uma descrença na

manutenção do crescimento ou simplesmente uma opção pela produção flexível, que imobiliza o menor volume possível de ativos em países específicos.

Sendo assim, é possível associar esse novo perfil dos gastos com serviços ao movimento de maior abertura e de tendência à valorização cambial, de modo que a participação desses itens no Balanço de Pagamentos tende a se manter em patamares superiores aos historicamente observados. Além disso, a relevância desses gastos se intensifica em períodos de maior crescimento econômico, mostrando que há uma conexão entre crescimento da renda, viagens internacionais e aluguel de máquinas e equipamentos. A elasticidade renda média calculada para o aluguel de máquinas e equipamentos nos anos do século XXI foi de 38, enquanto para as viagens internacionais a média atingiu impressionantes 188, expressão das aceleradas taxas de crescimento dessa despesa em anos recentes.

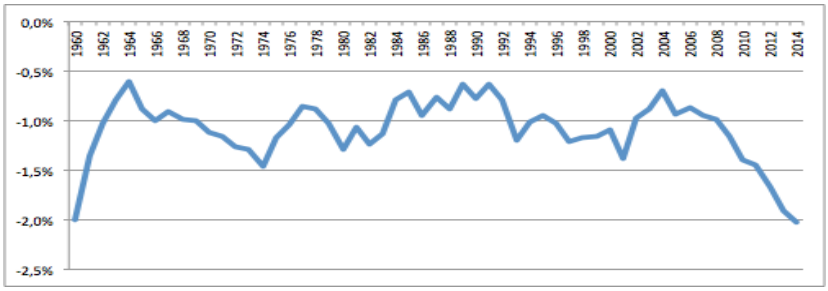
Para avaliar a relação desse comportamento com a vulnerabilidade externa, seria importante conhecer não apenas os gastos em questão, mas seu efeito sobre o saldo de serviços. Em especial, dado que o período de crescimento do PIB nacional coincidiu, pelo menos até 2008, com o aumento da atividade econômica no mundo como um todo, seria interessante averiguar se da mesma maneira que a maior renda interna estimulou as viagens e o aluguel de equipamentos externos, o aumento da renda externa também não teria gerado um crescimento da exportação dos serviços nacionais. Mas, esse não foi o caso. Quando analisamos os saldos das principais subcontas da balança de serviços, vemos uma grande similaridade na trajetória destas com a trajetória dos gastos, indicando que o déficit acompanha o aumento das despesas, sem grandes interferências referentes ao comportamento das receitas.

Assim, ainda que haja uma mudança significativa na composição do déficit na balança de serviços, este não representa uma alteração do ponto de vista de sua tendência negativa. Desde a entrada do Brasil no regime de acumulação neoliberal e mesmo durante o período em que as transações correntes apresentaram resultado positivo, a balança de serviços brasileira não apresentou redução em seu déficit. Ao contrário, este cresceu quase 14 vezes nos últimos 25 anos, saindo de um patamar de 3,5 bilhões de dólares em 1990, para 5 bilhões em 2003 e alcançando impressionantes 48 bilhões em 2014, cifra equivalente a 2% do PIB daquele ano (ver gráfico 4.11), maior patamar relativo da série histórica do Banco Central.

No entanto, cabe ressaltar que a aceleração do saldo deficitário na balança de serviços parece ter deixado de estar associada diretamente ao problema estrutural de serviços de

comércio. A situação que caracterizava um atraso relativo na infraestrutura de transportes não foi superada, mas entrou em trajetória descendente. Isso significa que o crescimento do comércio em si tendeu a pressionar cada vez menos a conta de serviços brasileira, fato que também se comprova pela queda na participação das despesas de serviços comerciais em relação ao volume total de comércio que vimos no gráfico 4.9. De uma média de 6% nas décadas de 1970, 1980 e início dos anos 1990, essa participação caiu para menos de 3% nos anos finais da década de 2000. Ou seja, o comércio cresceu mais do que os gastos de transporte, seguros e outros serviços a ele relaciondos.

Gráfico 4.11 – Déficit da Balança de Serviços (% PIB)



Fonte: BCB, elaboração própria.

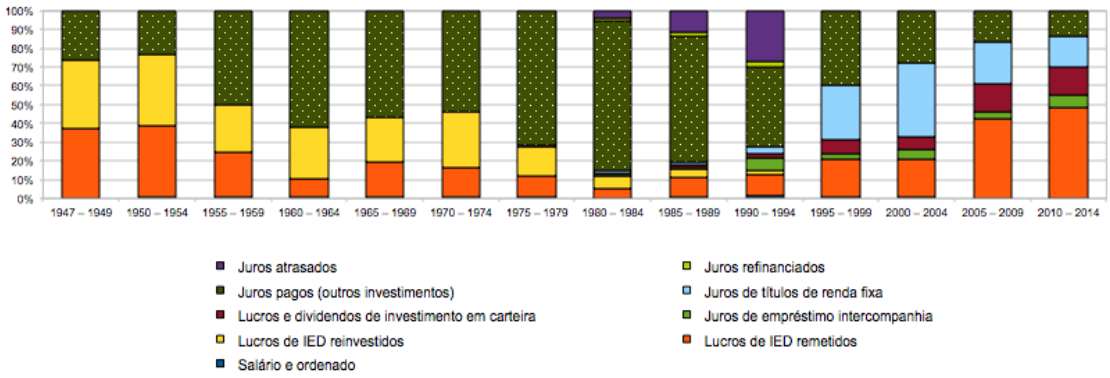
Do ponto de vista da dependência com relação ao desenvolvimento, esse fator pode ser um indicativo de redução da vulnerabilidade, já que o aumento do comércio pressiona cada vez menos por uma compensação via entrada de capitais. Mas se esse atraso estrutural dá sinais de melhora, um outro problema parece ter se intensificado. O imenso escoamento de divisas com viagens internacionais e aluguel de equipamentos pode representar a reedição dos mecanismos de vazamento dos incentivos dinâmicos do crescimento para fora da economia nacional, de modo que parte importante dos estímulos de demanda que poderiam gerar ciclos dinâmicos internos de inovação tecnológica e ampliação da produção acabam sendo destinados para outros mercados. A manutenção da taxa de câmbio em patamares valorizados parece ser um fator determinante para esse comportamento. Voltaremos a esse tema mais adiante neste capítulo.

A outra balança estruturalmente deficitária no balanço de pagamentos é a balança de rendas. Já dissemos que o processo de industrialização e desenvolvimento contou com injeções significativas de capital externo, que tiveram como consequência a formação de um passivo internacional referente à remuneração desses capitais, o que é registrado na balança de rendas do Balanço de Pagamentos.

A formação de um passivo em rendas resultante de importação de fatores de produção não é, em si, algo negativo ou permanente para uma economia. Uma vez consolidados, os capitais importados podem gerar crescimento interno capaz de pagar esses passivos e, posteriormente, financiar novas ondas de crescimento. Sendo assim, mais do que dizer se há ou não passivo em termos de importação de capitais, nossa análise sobre a balança de rendas buscará identificar em que medida o perfil do nosso passivo está ou não sendo modificado e se essa alteração pode ou não representar uma condição de menor restrição ao desenvolvimento no período atual.

Os registros na balança de rendas são divididos em quatro categorias: salários e ordenados, rendas de investimentos direto, rendas de investimento em carteira e renda de outros investimentos, que incluem os juros relativos a empréstimos bancários convencionais e os serviços referentes a empréstimos de regularização junto ao FMI, ao Clube de Paris e a outras agências internacionais. Até 1978, as rendas resultantes de investimento direto e em carteira eram contabilizadas conjuntamente. Foi a partir de 1979 que a diferenciação foi feita, sendo classificada como renda de investimento direto os pagamentos de lucros, juros e dividendos a investidores que detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito a voto em uma empresa. Os juros de empréstimos intercompanhias também são contabilizados como renda de investimento direto.

Gráfico 4.12 – Distribuição das despesas de rendas por categorias



Fonte: BCB, elaboração própria.

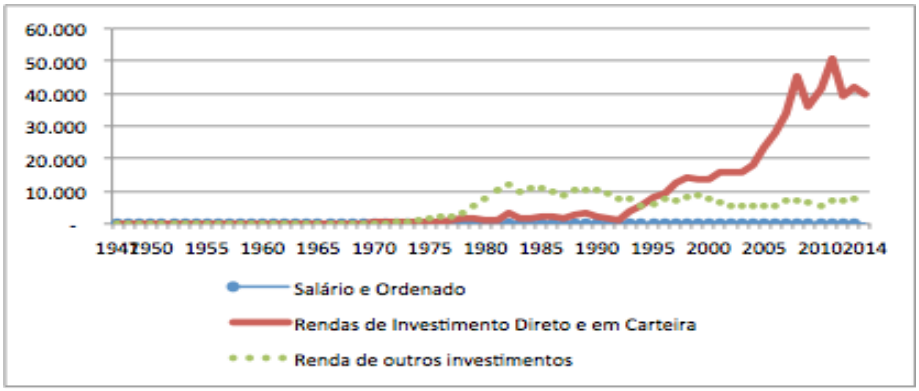
A mudança recente na metodologia de contabilização do Balanço de Pagamentos mencionada na nota 3 deste capítulo será particularmente importante para a análise do déficit na balança de rendas nos anos recentes, mas não chega a prejudicar a análise dos anos anteriores já que, como se vê no gráfico 4.12, a predominância absoluta das despesas de

rendas nos registros do Banco Central deu-se no item *juros pagos de outros investimentos*, com destaque para os juros referentes à dívida externa.

Seguindo a periodização feita por Abreu (2001), a dívida externa brasileira pode ser dividida em dois grandes ciclos, compostos por quatro fases cada um, incluindo endividamento, moratória, renegociação temporária e acordo permanente. O primeiro ciclo teria se estendido de 1824 até 1943, ano do acordo permanente da dívida externa que englobava tanto os passivos do Império, resultantes entre outros da Guerra do Paraguai, quanto os financiamentos da compra de estoques de café da primeira República e seus três processos de *funding-loan*. Os pagamentos referentes a esse ciclo teriam ido até meados da década de 1950. O segundo ciclo de endividamento teve seu início após a implementação do PAEG em 1964 - que reformulou a estrutura financeira nacional em um período em que ocorria uma forte expansão da liquidez internacional resultante da expansão do euromercado - e se estendeu até o acordo de 1994, com prazo de pagamento de até 30 anos, do qual pouco resta no início da segunda década do século XXI.

Tomando essa periodização por base, é fácil compreender porque, nas décadas iniciais do registro do Balanço de Pagamentos, a participação dos juros pagos é inferior aos anos subsequentes, o que fica ainda mais claro quando analisamos o volume total de juros, que era substancialmente menor até o início dos anos 70 (ver gráfico 4.13). Os dados do Banco Central cobrem apenas o final do período referente ao primeiro ciclo de endividamento, quando o volume total de dívida, e em consequência seus juros, já haviam sido substancialmente reduzidos. Assim, para fins da nossa análise, será o segundo ciclo de endividamento o responsável pelas alterações no perfil da balança de rendas até 1990.

Gráfico 4.13 – Despesas com rendas (milhões de US$)



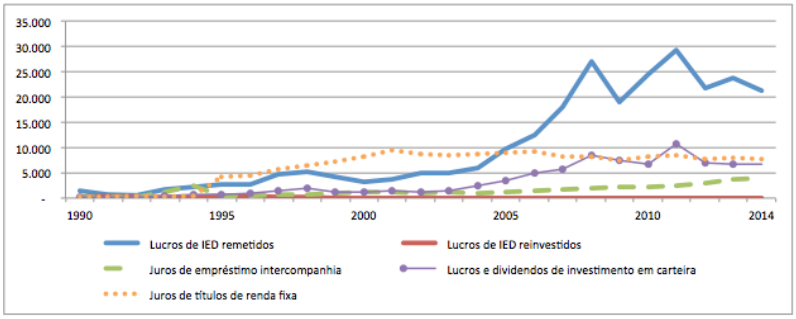
Fonte: BCB, elaboração própria.

O endividamento iniciado na década de 1960 compunha um cenário favorável ao que se chamou de desenvolvimento associado, no qual a importação de capital era favorecida e a exportação de bens industrializados estimulada, em um mecanismo que visava a troca com o exterior como estratégia de desenvolvimento industrial. Ao longo de toda a vigência desse projeto, paralisado em função da crise da dívida dos anos 1980, o volume de juros pagos em função de empréstimos externos só cresceu.

Em 1964, o volume total de rendas remetido ao exterior era de quase 193 milhões de dólares, equivalentes a 0,89% do PIB. No início dos anos 1970, esse valor passara a US$ 682,8 milhões, ou 1,6% do PIB, aumento que respondia principalmente à expansão do volume total de empréstimos contraídos. Em 1980, com o salto nos juros internacionais que deu início à crise da dívida, as remessas chegaram a US$ 8,4 bilhões, correspondentes a 3,5% do PIB. O auge do pagamento de rendas resultantes de dívida foi atingido em 1985, quando quase 13 bilhões de dólares foram remetidos ao exterior, um valor equivalente a 6,13% do produto nacional.

Interessa-nos em particular mostrar quais os efeitos sobre a balança de rendas da etapa final do processo de endividamento externo, ou seja, a renegociação e pagamento da dívida ao longo dos anos 1990 e 2000. Como se pode notar a partir do gráfico 4.13, os juros pagos em função de outros investimentos reduzem o seu valor absoluto e, portanto, sua participação no PIB após a renegociação dos anos 1990. No entanto, essa redução foi mais lenta do que aquela ocorrida no ciclo anterior de renegociação em termos da retomada de patamares mais baixos de pagamento de juros. Nos anos 1990 e nos anos 2000, a média anual de remessa de juros ao exterior em função de outros investimentos representou 1,27% e 0,57% do PIB respectivamente.

Gráfico 4.14 – Principais despesas da Balança de Rendas (milhões de dólares)



Fonte: BCB, elaboração própria.

Mas o fator que mais se destaca com relação ao período posterior a 1995 é o forte crescimento das remessas referentes ao investimento direto e em carteira. Como nesse período a mudança de metodologia já havia sido feita, é possível ir mais a fundo em relação ao perfil desse aumento. Como podemos observar no gráfico 4.14, o principal componente de aumento é a remessa de lucros e dividendos referente aos investimentos externos diretos, seguido pelos lucros e dividendos dos investimentos em carteira e os juros de títulos de renda fixa. Estes últimos tiveram uma maior participação até 2005, atingindo um pico de 1,73% do PIB em 2001. A partir de 2003 a participação desse tipo de remessa começou a cair, chegando em 2014 a pouco menos de 8 bilhões de dólares, equivalentes a 0,32% do PIB. Em contraste, as rendas resultantes de lucros remetidos em 2014 foram quase três vezes maiores, superando os US$ 21 bilhões e representando 0,88% do PIB.

Assim, como no caso da balança de serviços, há na balança de rendas uma mudança bastante significativa quanto ao perfil das despesas a partir dos anos 1990, mudança essa intensificada ao longo dos anos 2000. O pagamento de juros de empréstimos de regularização dá lugar a remessas de lucros oriundas de investimento direto, além de juros e dividendos associados ao investimento em carteira.

À primeira vista, essa associação com investimentos diretos poderia induzir a uma conclusão de que o passivo externo de rendas está hoje mais associado à produção do que nos anos anteriores, o que poderia significar uma maior possibilidade de sua superação a partir da consolidação de um período de expansão da produção nacional. No entanto, apesar de os anos 1980 terem sido anos de crescimento da remessa de rendas com baixo crescimento do PIB (média de 0,8% ao ano), o que comprovaria essa tese, é preciso lembrar que as rendas pagas nesse período representaram a remuneração de fatores de produção importados pelo país e utilizados na expansão efetiva do produto a partir do final da década de 1960 a ao longo de toda a década de 1970, seja por meio de investimentos públicos, seja através de subsídios a empresas privadas. Ou seja, a finalidade de captação de recursos nos anos anteriores à década de 1980 era o investimento produtivo, ainda que a forma de captação fosse o empréstimo e não a participação internacional no capital das empresas brasileiras tal como nos anos recentes.

Com isso, parece-nos que o vínculo produtivo não é a principal questão que merece atenção com relação ao novo perfil das rendas enviadas pelo Brasil ao exterior. A mudança que nos parece mais significativa a esse respeito é a de que os patamares de remuneração a ela associados inverteram sua lógica de determinação, deixando de seguir os parâmetros

estabelecidos estritamente em âmbito externo, o que acontecia na medida em que representavam acordos com credores internacionais, e passando a ter como referência os níveis de remuneração de capital vigentes na economia nacional, já que correspondem a lucros, juros e dividendos diretamente vinculados à atividade econômica interna. Essa mudança acrescenta uma variável importante na definição dos patamares de retorno do capital externo: a taxa de juros interna. Considerando que os rendimentos pagos pelo Banco o Central por seus títulos funcionam como patamar mínimo de remuneração na economia nacional, a política econômica interna ganha um poder importante no controle dos níveis de rendas do balanço de pagamentos (controle este, não custa lembrar, que não está diretamente associado às antigas restrições existentes para remessas de recursos ao exterior, tão criticadas por aqueles que defendem a lógica da utopia liberal).

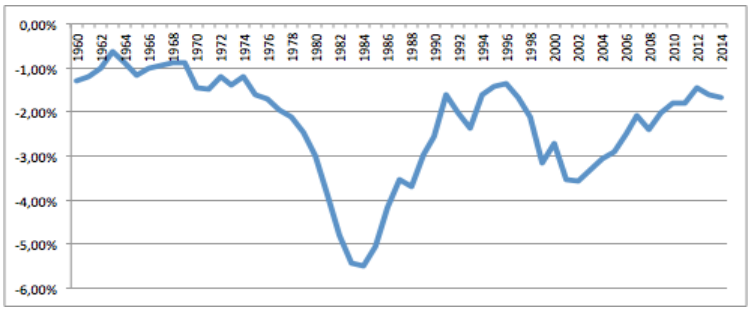
É certo que no contexto de uma economia mundial financeirizada, tal como a descrevemos nos capítulos 2 e 3, as taxas de retorno do capital seguem um padrão hierárquico internacional dependente de parâmetros e comportamentos estabelecidos na economia norte-americana, uma vez que os investimentos globalizados necessariamente avaliam seus lucros em dólar, devendo portanto considerar as possíveis flutuações existentes nas taxas cambiais. Nesse sentido, não cabe falar em uma determinação de remuneração de capital a partir de bases puramente nacionais. E não é essa a afirmação que estamos fazendo aqui. O que se quer salientar é que, apesar dessa inevitável subordinação ao modelo monetário e financeiro vigente, há um grau adicional de autonomia que passa a ser localizado na definição da taxa interna de juros. Considerando um dado contexto externo, que pode tanto ser de alta como de baixa liquidez, cabe à gestão da política econômica nacional definir a diferença relativa entre os padrões de remuneração vigentes no país e aqueles praticados no mercado internacional, o que é feito por meio da taxa de juros. Essa diferença será um fator fundamental para a determinação da tendência de déficit na balança de rendas do balanço de pagamentos. Essa questão será abordada mais adiante ainda nesta seção.

As alterações substanciais no perfil dos fluxos de receita e despesa da balança de rendas, ao contrário do caso da balança de serviços, não foram acompanhadas de uma intensificação sistemática do crescimento do déficit, que se reduziu ao longo do tempo como proporção do PIB. Este representou, em média, 4,3% do PIB na década de 1980, anos da grande crise de juros, caiu para 2,1% nos anos 90, quando ocorre a renegociação da dívida, voltou a subir entre 1997 e 2004, puxado agora pelas remessas de lucros de investimento

direto, atingindo 3,4% do PIB, e retomou uma trajetória de queda daí em diante, chegando em 2014 a representar 1,9% do PIB (ver gráfico 4.15).

Considerando a tendência conjunta para as duas balanças analisadas, temos um cenário de certa estabilização do patamar de déficit estrutural na economia brasileira, que apresenta uma média de 3,39% do PIB para os últimos dez anos, com desvio padrão de 0,26 pontos percentuais. Esse patamar do déficit estrutural, como observamos anteriormente, representa uma fatia maior do total das transações correntes do que antes da crise da dívida mas, ao que parece, essa maior participação reflete uma mudança mais geral do perfil das transações a partir do neoliberalismo, e não uma tendência de crescimento contínuo dessas variáveis.

Gráfico 4.15 – Déficit da Balança de Rendas (% PIB)



Fonte: BCB, elaboração própria.

Em resumo, com o neoliberalismo as contas externas do país continuam a carregar um passivo externo significativo em suas balanças de serviços e rendas, em patamares relativos maiores do que nos anos de crescimento econômico anteriores à crise da dívida. Mas a origem de sua determinação difere em muito do desenho do século XX. Em primeiro lugar, o efeito dinâmico negativo em relação ao crescimento é minimizado, já que a importação de serviços necessária à efetivação do comércio tem a sua participação reduzida e apresenta crescimento inferior ao PIB nos últimos anos. Além disso, o mecanismo de determinação do patamar de retorno do capital de maior incidência no resultado da balança de rendas ganha um importante componente endógeno à economia nacional, a taxa de juros interna. Esse fator é resultado de um deslocamento do tipo de rendimento predominante nas despesas externas, agora diretamente vinculados aos juros, dividendos e remunerações recebidos a partir de ativos que operam na economia nacional. Na trajetória recente, o volume total de pagamentos para essa finalidade cresceu igualmente menos do que o PIB.

Os componentes de maior pressão negativa sobre o déficit estrutural passaram a ser os gastos com viagens internacionais e aluguel de equipamentos, estes sim crescendo a taxas superiores ao produto interno. Apesar de estarem intrinsecamente vinculados à renda, o comportamento observado em seu ritmo de crescimento indica uma forte associação com os patamares estabelecidos para a taxa de câmbio.

Por essas características, é possível assumir que o retorno de expressivos déficits em transações correntes após 2007 não pode ser considerada simplesmente como a reedição das condições de estrangulamento anteriores à adaptação do país ao regime de acumulação neoliberal. Isto porque a natureza dos determinantes internos desse déficit foi alterada. Não se trata mais de uma restrição externa motivada pelo aumento clássico de despesas vinculadas estritamente à expansão da produção e da renda. Precisamos de um último passo de aprofundamento quanto à condição geral de disponibilidade de capital externo na economia nacional para melhor compreender o significado dessa alteração para o desenvolvimento do país e sua dependência com relação ao exterior.

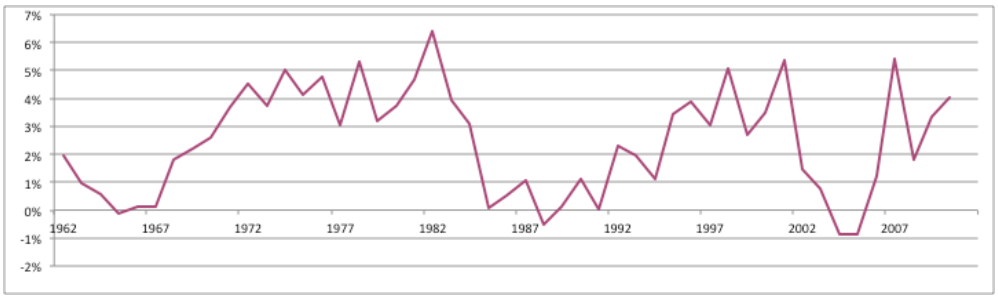
4.2.1.3. Estoque e fluxo dos capitais estrangeiros a partir da consolidação do Brasil como plataforma internacional de valorização financeira

Conforme já mencionado, dada a nossa história de insuficiência de recursos externos e a necessidade crescente de divisas para cobrir esse déficit estrutural nas transações correntes, resultante tanto da crescente despesa com serviços da dívida quanto da elevação das importações necessárias ao desenvolvimento industrial, os ciclos de prosperidade e recessão do modelo de industrialização responderam de maneira significativa à disponibilidade externa de recursos, ao menos no período do pós-guerra. O gráfico 4.16 pode ser um indicativo de análise nesse sentido.

Durante o início da década de 60, período de recessão e questionamento da viabilidade do modelo de substituição de importações, o saldo líquido de entrada de capital no país foi se reduzindo, tendo sido o ponto de virada o ano de 1967, justamente quando começa o período que se convencionou chamar de *Milagre Econômico*. A mudança na trajetória de entrada de capitais também é consistente com a política adotada a partir do PAEG de facilitação e reordenamento do fluxo financeiro em âmbito nacional.

A mudança da rota acontece novamente no início dos anos 1980, como consequência do aumento dos juros internacionais e da crise da dívida nos países da América Latina. Considerando apenas essa variável isoladamente, poderíamos dizer que teriam sido restabelecidas as condições para a retomada de um modelo de incentivo à industrialização em meados dos anos 1990, quando o patamar de entrada líquida de capitais retoma os níveis anteriores à crise dos anos 1980, com exceção dos anos de 2004 e 2005. Ou seja, a julgar estritamente pela capacidade de superar os limites estruturais do déficit em transações correntes e com isso garantir as divisas necessárias à aquisição dos bens para um novo impulso produtivo, o fluxo de capitais teria respondido positivamente a partir da década de 1990, compensando inclusive a queda das exportações após o ano de 2007.

Gráfico 4.16 – Saldo líquido de capital como % do PIB



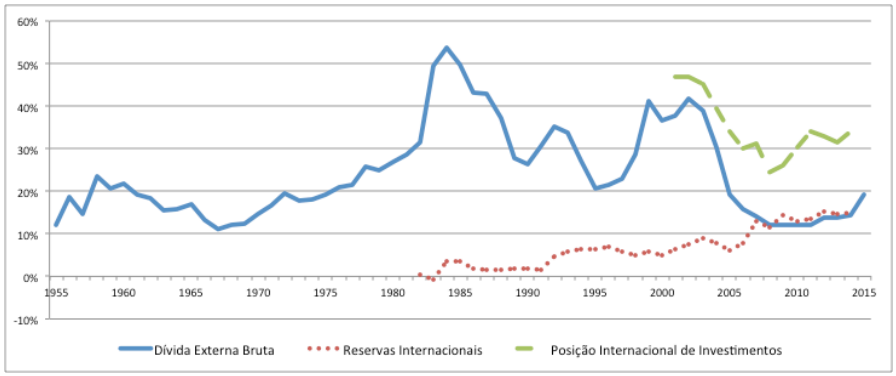
Fonte: BCB, elaboração própria.

Assim, apesar da reversão do quadro de duplo superávit, a entrada de capitais no país continuou a ser bastante intensa, em tal magnitude que o volume de reservas dobrou entre 2007 e 2015, tendo ficado em 356 bilhões de dólares nesse último ano. Com o aumento das reservas, a relação entre a dívida externa bruta e as reservas internacionais não só caiu substancialmente como permitiu que a primeira se tornasse inferior à segunda. Assim, se a dívida externa bruta era 6,02 vezes maior do que o volume de reservas em 2002, em 2015 essa relação caiu para 0,97. Em outras palavras, ao final de 2015, os compromissos financeiros assumidos pelo governo e pelo setor privado poderiam ser plenamente pagos com as reservas atuais, sem depender da entrada adicional de capitais (ver gráfico 4.17). Olhando do ponto de vista do déficit em transações correntes, as reservas disponíveis nesse período superavam em quase 4 vezes o saldo negativo existente.

Nesse sentido, o quadro atual de disponibilidade de divisas aponta para um risco bastante minimizado em termos da possibilidade de um esvaziamento de caixa, tal como o ocorrido no ano de 1982, ou nos meses anteriores a janeiro de 1999, quando da ocorrência da

crise cambial já no âmbito do quadro de estabilidade monetária produzido com o Plano Real. No entanto, para avaliar a robustez desse tipo de resposta em termos de seus fluxos, e não apenas a partir da situação do estoque em um momento específico, é preciso um olhar sobre as alterações no perfil dos capitais que entram no país.

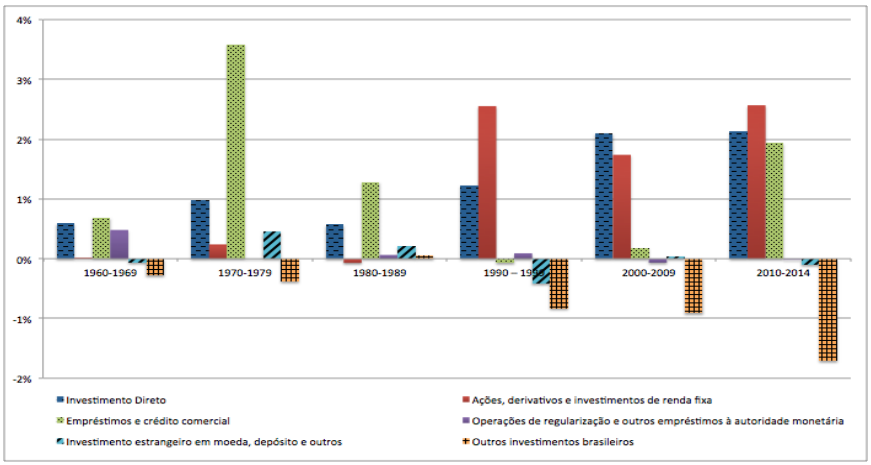
Gráfico 4.17 - Dívida Externa Bruta, Reservas Internacionais e Posição Internacional de Investimentos* (% PIB)



Fonte: Ipeadata, IBGE e BCB, elaboração própria.
*Posição consolidada no mês de dezembro de cada ano.

A partir da consolidação do regime de acumulação neoliberal no Brasil, ampliou-se significativamente a participação dos investimentos externos diretos e dos investimentos em carteira na economia nacional. Os investimentos diretos que na década de 60 correspondiam por 41% da entrada líquida de capitais no Brasil, passaram a uma média de 56% a partir do ano 2000, resultado consistente com a mudança no perfil das rendas enviadas analisada no subitem anterior. Os investimentos em carteira, derivativos e renda fixa que apresentavam uma participação muito baixa ou mesmo inexistente até a década de 1990, cresceram substancialmente e atingiram US$62 bilhões em termos líquidos no ano de 2014. Conforme já dissemos na subseção anterior, esse tipo de capital responde de maneira mais direta aos movimentos internos de ampliação das taxas de retorno a partir do aumento dos juros, uma característica que os diferencia sobremaneira dos capitais para empréstimo negociados ao longo do século passado.

Gráfico 4.18 - Perfil dos capitais externos líquidos (% PIB)



Fonte: BCB, elaboração própria

Essa mesma configuração, cabe ressaltar, é responsável por uma ressalva importante que deve ser feita, nesse cenário até aqui razoavelmente favorável no que concerne à nossa capacidade atual de obter a receita de divisas necessária à consolidação de um projeto efetivo de desenvolvimento. Trata-se do volume do passivo externo de curto prazo existente na economia brasileira. Em junho de 2014, por exemplo, de acordo com a *Posição Internacional de Investimentos* mensurada pelo Banco Central, o volume desses compromissos – envolvendo renda variável e renda fixa – chegava a US$ 636 bilhões (US$ 607 bilhões em termos líquidos) para reservas pouco superiores, no mesmo momento, a US$ 370 bilhões.

Isso revela a existência de alguma vulnerabilidade. Apesar do montante bastante elevado das reservas, esses capitais, para além da busca dos elevados retornos aqui existentes – balizados pela taxa de juros – possuem, no mais das vezes, também um perfil especulativo e podem ser induzidos a deixar o país num momento de maior turbulência, nacional e/ou internacional. Contudo, o país não se saiu nada mal do último teste de fogo nesse sentido, que foi a crise internacional de 2008. Apesar do movimento de saída observado nos momentos mais agudos da crise, que foi responsável por uma queda de 25% nos passivos internacionais do país nesse ano, além de uma forte depreciação de nossa moeda – a mais elevada dentre as moedas dos países emergentes – as reservas não chegaram a ser substantivamente abaladas e retomaram seu ritmo de crescimento pouco tempo depois (ver gráfico 4.17).

Uma última evidência nesse sentido é dada justamente pela atual conjuntura de conturbação política, social e econômica vivida internamente pelo país desde o final de 2014, que tampouco tem alterado significativamente sua posição internacional de investimentos. Pelo último dado divulgado, nosso passivo externo líquido total está hoje (março/2016) na

esfera dos US$ 560 bilhões, contra US$ 811 bilhões dois anos antes, quando a crise era muito menos grave.

Finalmente, resta mencionar, com relação ao gráfico 4.18, um último elemento que chama a atenção é o aumento dos investimentos brasileiros no exterior: em 2014 eles alcançam quase US$40 bilhões, demonstrando uma ampliação do circuito inverso dos investimentos de capital, um movimento que até recentemente era pouco significativo para a economia nacional.

Com essas observações a respeito do perfil dos fluxos e estoques de capital internacional na economia, podemos agora sumarizar o significado desse conjunto de mudanças para a condição de dependência do Brasil no século XXI.

4.2.1.4. Desenvolvimento e o modelo brasileiro de atração de divisas no século XXI

O quadro explicativo para o problema da dependência ao longo do século XX reforçava as limitações ao desenvolvimento impostas pela incapacidade de importar bens necessários à expansão da produção em função de uma situação crônica de escassez de divisas. Com relação a esse fator explicativo, superar a condição de dependência no regime de acumulação atual seria desenvolver a capacidade de atrair as divisas necessárias ao nível de importações desejável sem submeter a economia à lógica neoliberal de maneira geral, uma vez que esta tenderia a provocar efeitos recessivos nos patamares de produção e consumo, tal como visto para os países de renda alta no capítulo 3.

As análises feitas na presente seção apontam para a possibilidade de que o Brasil tenha dado passos importantes no sentido de superação desse fator da dependência. Os resultados externos recentes apresentaram um cenário de sobra de divisas e não de escassez, ao ponto de ter permitido a acumulação de estoques significativos para a economia nacional, superiores à dívida externa bruta e equivalentes a mais de três vezes o déficit em transações correntes no ano de 2015.

Mas o modelo de atração dessas divisas pode ser preocupante. Essa entrada extraordinária de recursos externos não foi oriunda de um processo dinâmico baseado nos fluxos produtivos com o exterior resultante de uma maior robustez da economia nacional. Apesar de apresentar um perfil comercial superavitário desde o início dos anos 2000,

compatível com o observado para o grupo de países de renda média-alta, e de ter alcançado algum nível de diversificação de suas exportações, a balança comercial continua apresentando saldos que são, por seu lado, insuficientes para cobrir o déficit estrutural nas contas de serviços e rendas do balanço de pagamentos que, como vimos, cresceram relativamente.

Assim, os fluxos que garantem esse cenário de abundância de divisas são decorrentes da maior entrada de capitais na economia brasileira, estes de perfil menos vinculado ao crédito e mais associado aos investimentos diretos e em carteira. Sua consistência e tendência ou não de permanência no tempo depende, portanto, do comportamento dos fatores determinantes para a decisão de alocação desse capital.

Como é sabido, o capital responde às taxas de retorno esperadas. No caso brasileiro, a forma encontrada para garantir que essas taxas sejam relativamente altas no país, proporcionando um cenário de contínua atratividade, foi a elevação substancial das taxas de juros internas e a consolidação do seu perfil de plataforma internacional de valorização de capitais. Na medida em que mantém taxas de juros significativamente mais altas do que outras praças internacionais, o Brasil consegue garantir que haja um fluxo contínuo de recursos externos para dentro da economia fazendo com que, ao menos nesse sentido estrito, a opção de inserção externa possa ser considerada exitosa.

É interessante observar que esse processo de entrada de capitais no Brasil por meio da alta de juros se dá apesar das flutuações da produção nacional. Nos anos recentes, em que o PIB acumulou queda real substantiva, o fluxo líquido de capitais continuou em trajetória ascendente, tendo crescido só em 2014 32,3%. Desse modo, o ciclo de garantia de entrada de divisas parece estar baseado numa relação estrita entre fluxo de capitais e taxa de juros. Este é o fator preponderante que garante a abundância de divisas mesmo em períodos de maior redução da atividade econômica.

Em se considerando certa estabilidade da elasticidade desses fluxos de capital em relação aos juros, seria possível falar em um modelo com maior espaço para a tomada de decisões em âmbito nacional. Havendo falta de divisas, tudo o mais constante, bastaria aumentar as taxas de juros para ampliar os fluxos de entrada de capitais. É certo que outros fatores menos objetivos podem constranger a estabilidade dessa relação, tais como mudanças nas avaliações de graus de investimento do país, flutuações de expectativas em relação às instituições brasileiras e outros aspectos de maior dificuldade de mensuração, mas é inegável que do ponto de vista estrito da disponibilidade interna de divisas, a estratégia de

financeirização do país logrou posicioná-lo hoje em uma situação de vulnerabilidade inferior à vivida ao longo do século XX.

O problema maior é que, como dissemos, o fator de superação da dependência dependia de que essa condição fosse atingida sem submeter a economia aos padrões deprimidos de crescimento tradicionais do comportamento dos países de renda alta no regime de acumulação neoliberal. E nesse ponto o modelo é falho. Como a variável chave para a manutenção dos fluxos de capital é a taxa de juros alta, esta acaba desincentivando o investimento produtivo e deprimindo as condições de desenvolvimento da economia. Não surpreende que os volumes de capital dirigidos a ações e títulos de renda fixa sejam maiores nos últimos anos do que aqueles alocados em investimento direto.

Mas para de fato concluir um panorama sobre as atuais condições de vulnerabilidade das relações externas do país, talvez seja válido aqui um exercício de contrafactual em relação a como poderia se dar o comportamento das contas externas brasileiras, dado seu perfil atual, em um cenário de maior crescimento e dinamismo da economia nacional. Isso porque nos períodos de crescimento acelerado do século XX, um dos problemas centrais era justamente o fato de que a economia interna ganhava dinamismo aprofundando os problemas estruturais das contas externas. Isto é, não se tratava apenas de não ter acesso a divisas no momento inicial do ciclo de desenvolvimento, mas sim de que, quanto mais esse ciclo avançava, piores eram as condições de acesso aos recursos externos necessários. Assim, ainda que exista no modelo atual uma trava estrutural à expansão produtiva em função dos altos juros, é importante saber como seria o comportamento dinâmico esperado do setor externo caso fosse iniciado um ciclo mais longo de desenvolvimento.

Na suposição de que a economia brasileira conseguisse alcançar níveis internos de desenvolvimento que permitissem a ampliação da formação bruta de capital fixo e da produtividade, um primeiro resultado poderia ser a redução substancial do aluguel de máquinas e equipamentos, fator que, como vimos, é um dos principais responsáveis pelo aumento do déficit na balança de serviços. Por outro lado, e este é o fator mais importante, a maior produtividade ampliaria as taxas de retorno do capital a partir da atividade produtiva, abrindo espaço para uma redução do nível geral dos juros. O pressuposto por trás dessa afirmação é que os atuais níveis de juros são uma forma de compensar a baixa produtividade interna, forçando a taxa de retorno para cima para equilibrar os resultados mais deprimidos na produção.

Em sendo válida essa premissa, na eventualidade de se iniciar um ciclo positivo de desenvolvimento, a economia brasileira estaria em um cenário em que continuaria a garantir alta rentabilidade aos capitais internacionais, mas com menor índice de financeirização dessa remuneração e maior participação da produção. Do ponto de vista das contas externas, no entanto, é provável que houvesse uma redução da entrada de capitais em função do menor índice de financeirização, que afastaria um determinado perfil de investidor. Mas essas menores entradas poderiam ser compensadas com saídas também menores do lado da balança de rendas, minimizando os efeitos do ponto de vista da disponibilidade geral de divisas.

Com a redução dos juros, haveria a estabilização da taxa de câmbio da economia em um patamar relativamente mais desvalorizado, o que provavelmente incitaria uma redução nas despesas com viagens internacionais, outro fator importante no déficit estrutural da balança de serviços. Além disso, o câmbio mais alto deveria ensejar os efeitos clássicos de expansão do saldo da balança comercial por meio do aumento das exportações e a redução das importações.

Desse modo, o ciclo de desenvolvimento tenderia a estimular um cenário de maior expansão da disponibilidade de divisas, e não de retração como no período desenvolvimentista. Ainda que fosse necessário manter um ritmo de expansão mais acelerada das importações para fins de apoio à diversificação produtiva interna, estas poderiam acontecer com base nas divisas liberadas a partir da balança de serviços, além dos fluxos de capitais que, como apresentado, poderiam continuar com saldos positivos, ainda que em menor intensidade.

Esse parece ser o fator de maior novidade do cenário externo atual de aquisição de divisas, de modo que nos parece possível afirmar que, passado o período de ruptura com o padrão de desenvolvimento baseado na industrialização, a economia brasileira construiu de fato um perfil de financiamento externo mais sólido do que em anos anteriores, com uma estrutura de despesas externas vinculadas mais ao retorno do capital aqui empregado do que ao crescimento do consumo geral. Foi capaz de diversificar em certa medida sua pauta de exportação entre setores e consolidou uma importação associada ao crescimento do PIB. Ainda que tenha se mantido como uma economia exportadora de bens intermediários, sem alterações significativas da indústria de bens de consumo no sentido da exportação, o resultado final agregado é mais favorável a um ciclo de desenvolvimento positivo do que o fora no passado.

A questão que se coloca é que os impactos dessas mudanças em termos do potencial de desenvolvimento podem acabar sendo minimizados – ou mesmo ignorados – em função de não terem até agora atingido de maneira contundente as variáveis produtivas do país. Sem um resultado de crescimento explícito, é alto o risco de uma associação precipitada do atual modelo brasileiro ao perfil dos países que chamamos de centrais no neoliberalismo, nos quais a financeirização e o baixo desenvolvimento andam de mãos dadas. Mas, a partir da análise feita nesta seção, podemos afirmar que o caso brasileiro é particular, uma vez que, ao menos no que se refere ao acesso a divisas, as condições para o desenvolvimento não só estão postas, como são melhores do que as observadas ao longo do século XX.

Com base nesse contexto, a situação do país poderia ser descrita como uma espécie de armadilha da financeirização. De um lado, os juros altos garantem a expansão da possibilidade de importação, seja por meio da ampliação da disponibilidade de divisas seja como consequência de um câmbio relativamente valorizado que acaba por favorecer uma queda nos preços relativos dos bens importados. De outro, desestimulam a atividade produtiva ao estabelecer patamares mínimos de remuneração muito elevados para a decisão de alocação dos capitais, que acabam preferindo a segurança das alternativas financeirizadas, lastreados em última instância nos juros do governo. Isto é, embora as condições externas disponíveis sejam melhores, o país não consegue aproveitá-las em função das mesmas estarem condicionadas a uma lógica de financeirização que, ao mesmo tempo em que facilita seus mecanismos de aquisição de divisas, tende a deprimir o produto nacional.

Nesse sentido, a questão fundamental que se coloca é saber se é possível ensejar um projeto nacional de desenvolvimento apesar das taxas de juros extremamente altas, características da economia brasileira atual. Se assim fosse, os desdobramentos do ponto de vista das contas do balanço de pagamentos parecem ser favoráveis à constituição de um ciclo positivo de estímulo à continuidade da produção, e não mais de estrangulamento externo. Ou seja, temos razões para acreditar que a tendência das despesas e das receitas externas do país é atualmente mais favorável à consolidação de um cenário de relativo equilíbrio do que o foi no século XX, permitindo a superação de um fator importante da dependência em relação aos limites de desenvolvimento vividos pelo Brasil naquela ocasião.

A construção de uma alternativa de crescimento que conviva com altas taxas de juros, se viável, certamente exige graus de intervenção e direcionamento que escapam aos princípios fundamentais da lógica preconizada pela utopia liberal. Por essa razão, pode ser contraditória com o perfil de intensa financeiração da organização econômica implementada no país. No

entanto, é importante relembrar que, apesar do modelo assumido, o Brasil ainda não pode ser considerado, conforme nossa argumentação do capítulo 3, como um país central na hierarquia internacional do regime de acumulação neoliberal. Ou seja, as relações de financeirização, embora predominantes, ainda não atingiram o conjunto das determinações de fluxos, renda e riqueza da maioria dos agentes econômicos do território. Por isso mesmo, podem haver ainda graus de liberdade para a tomada de decisões não estritamente condizentes com as premissas do neoliberalismo, o que seria compatível com sua posição ainda de periferia.

Mas antes de avançarmos na análise quanto às condições objetivas para a tomada de uma decisão dessa natureza, é preciso discutir como têm se comportado os demais fatores externos que limitavam o desenvolvimento no âmbito de suas determinações dinâmicas. Afinal, sabemos que a consolidação de um ciclo de desenvolvimento depende de muito mais do que a disponibilidade de divisas. Os benefícios que eventualmente se consiga gerar a partir de investimentos em um setor específico, por exemplo, têm de ser capazes de ser transmitidos a outras esferas da economia, envolvendo o conjunto da sociedade no processo de ampliação da disponibilidade material e dos avanços tecnológicos. No século XX, alguns fatores externos limitaram a trajetória de desenvolvimento do país justamente por impedirem que esses movimentos de disseminação dos benefícios na sociedade pudessem se realizar.

A próxima subseção tratará desse segundo aspecto da dependência da economia nacional, avaliando o comportamento dos impulsos internos de demanda e inovação tecnológica no Brasil a partir do neoliberalismo.

4.2.2. O Brasil e os impulsos internos de demanda e inovação tecnológica na lógica da financeirização

As dificuldades da economia brasileira em atingir um patamar de desenvolvimento satisfatório mesmo depois de iniciado seu processo de industrialização surpreenderam diversos pensadores da área econômica durante a década de 1960, particularmente aqueles vinculados à Cepal. Entre as explicações que passaram a surgir naquele momento, destacamos no capítulo 1 aquela elaborada por Furtado (1968), para quem o problema fundamental estaria nas dificuldades da economia periférica em reproduzir os benefícios de aumento de produtividade para os diversos setores nacionais e criar a partir daí estímulos próprios para novos ciclos de crescimento e inovação.

Uma das questões chave apontadas para a dificuldade desse processo de reprodução era a dinâmica da disponibilidade de fatores produtivos na economia brasileira, que, com grande abundância de mão de obra pouco qualificada, permitia que a produção fosse ampliada nos períodos de expansão da demanda mesmo apresentando baixos índices internos de inovação tecnológica. Além disso, essa estrutura induzia a um processo concentrador de renda cujos efeitos eram o deslocamento da demanda para bens de consumo de alto teor tecnológico, que em sua produção pouco aproveitavam os recursos disponíveis internos, exigindo maiores esforços de importação e reforçando o problema do estrangulamento externo vivido naquele momento.

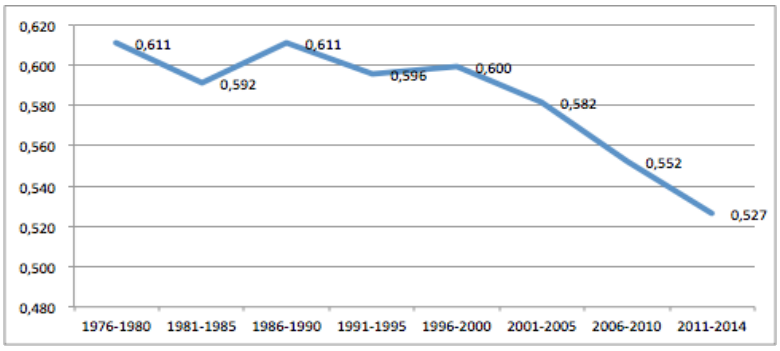
> Compreende-se o que está por trás deste argumento se se tem em conta que, em uma economia subdesenvolvida - isto é, em uma economia em que existe subemprego estrutural de fatores - é teoricamente possível aumentar o valor do produto global (mantidos inalterados os preços relativos) mediante simples modificação na distribuição da renda. *Mutatis mutandis*, determinada evolução do perfil da demanda - causado por crescente conscentração da renda - pode acarretar um subemprego estrutural de fatores. (FURTADO, 1968: 42)

Havia, portanto, um diagnóstico de que a questão da distribuição de renda era um fator fundamental para a alteração dos condicionantes que deprimiam a economia e a construção de uma dinâmica interna favorável ao crescimento da produtividade. Olhando para esta variável isoladamente a partir do índice de Gini no Brasil, vemos que o período após a adaptação do país ao regime de acumulação neoliberal pode ser dividido em dois momentos bastante distintos (gráfico 4.19). O primeiro refere-se à fase que vai do início das tentativas de estabilização econômica nos anos 1980 até os anos 1990. Nesse intervalo, há uma relativa piora da distribuição de renda no país, expressa pelo aumento do indicador que passa de uma média de 0,592 para 0,611 e mantém-se em um patamar mais alto nos dois quinquênios seguintes. Na virada para o século XXI, a situação começa a mudar, quando então podemos observar uma trajetória consistente no sentido de redução das desigualdades de renda no país. De fato, desde o ano de 1998, o índice de Gini apresenta queda em seu valor para todos os anos até 2014.

A melhora do indicador de distribuição é um elemento fundamental para a nossa análise do segundo fator da dependência, pois aponta para a possibilidade de que também este aspecto apresente características mais favoráveis no modelo brasileiro recente do que nas condições vivenciadas ao longo do século XX. Mas para que seja possível fazer qualquer

afirmação a esse respeito, é preciso contextualizar esse movimento de redução das desigualdades no perfil mais geral de reorganização das variáveis produtivas da economia brasileira. Assim, iniciaremos nossa análise com relação aos impulsos internos de demanda e inovação tecnológica a partir de uma breve estudo em relação ao comportamento geral da estrutura produtiva nacional a partir da introdução da lógica da financeirização no Brasil.

Gráfico 4.19 - Índice de Gini



Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

4.2.2.1. O comportamento de alguns determinantes da produção no século XXI

Na primeira seção deste capítulo, procuramos caracterizar a forma de inserção do Brasil na lógica do regime de acumulação comandado pelas finanças, identificando que o perfil da economia nacional se assemelhava mais aos países de renda alta do que aos demais grupos de menor renda, em particular no que se refere aos determinantes produtivos de crescimento do PIB e participação da indústria no valor adicionado do produto, que apresentam tendência de queda substancial ao longo do período neoliberal. Ou seja, conforme discutido anteriormente, essa proximidade com o perfil dos países de mais alta renda significaria um maior grau de financeirização do modelo econômico e, nesse sentido, menores possibilidades de estímulo produtivo.

Mas para melhor avaliar a consistência dessa caracterização é preciso ir um pouco mais a fundo nas observações feitas inicialmente. Para isso, começamos calculando, seguindo Bruno (2011), um índice para acompanhar o grau de financeirização da economia brasileira.

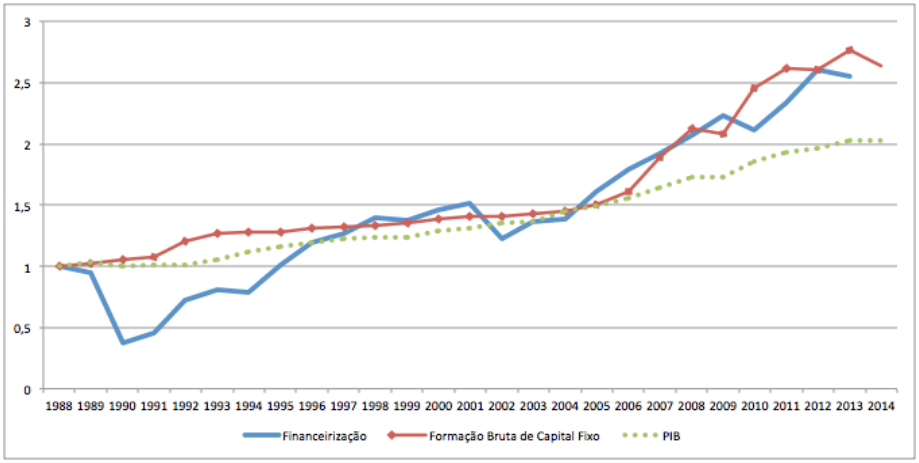
> Um indicador usual de financeirização no plano macroeconômico é construído pela razão entre o total de ativos financeiros não monetários

> (AF), dado pela diferença entre os agregados monetários M4 e M1 (deflacionados pelo IGP-DI) e o estoque total de capital fixo produtivo líquido de depreciação, isto é, máquinas e equipamentos mais construções não residenciais (Kprod). A relevância desta relação é que ela expressa, no plano macroeconômico, a arbitragem entre a alocação diretamente produtiva da poupança empresarial e sua alocação financeira. Consequentemente, a proporção não investida do lucro macroeconômico corresponde às frações consumidas e alocadas em ativos financeiros por firmas e detentores de capital. (BRUNO, 2011: 737)

Acompanhando o comportamento desse indicador a partir do final da década de 1980, vemos que sua trajetória ascendente confirma nossas observações com relação ao perfil da economia brasileira, isto é, há um aumento substancial da financeirização. Ao longo dos anos 1990, o índice de financeirização acumulou uma alta de 27,7%, mas é na primeira década dos anos 2000 que o indicador demonstra maior ímpeto de crescimento, acumulando 77% de alta.

No entanto, quando analisamos a financeirização ao lado de dois indicadores relevantes para o questão do desenvolvimento, o crescimento do PIB e a formação bruta de capital fixo, nos deparamos com um cenário mais duvidoso em relação à conclusão de que o modelo atual afasta o país da possibilidade de crescimento. Olhando o gráfico 4.20, vemos que a partir dos anos 2000, mais especificamente a partir de 2004, a aceleração do ritmo de crescimento do índice de financeirização vem acompanhada de um aumento também das taxas de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo, esta última chegando mesmo a superá-la em 2010 e 2011.

Gráfico 4.20 - Índices de Financeirização e desempenho produtivo (1 = 1988)



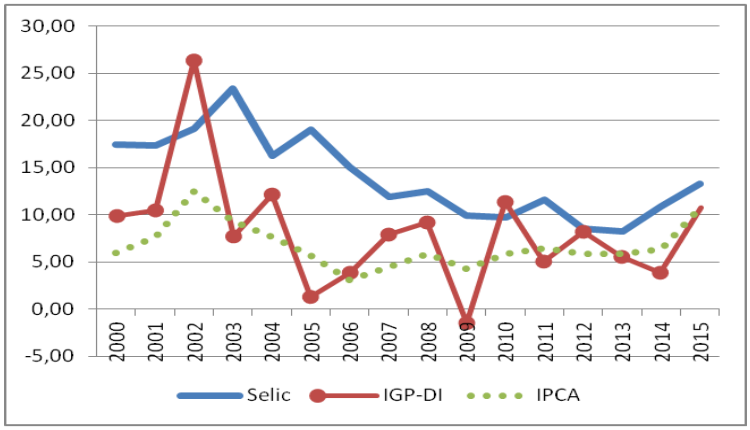
Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

Até o final dos anos 1990, a FBKF no Brasil cresceu a uma média de 2,85% ao ano, valor extremamente baixo quando comparado às médias de 7,1% e 9,5% das décadas de 1960 e 1970, respectivamente (Fonte: Ipeadata). Neste ponto, haveria convergência entre o comportamento esperado das variáveis econômicas e a ideia de que o neoliberalismo derrubara as bases do desenvolvimento na economia nacional. Mas nos anos 2000 a média anual de crescimento dessa variável subiu para 4,76%, valor ainda bastante inferior aos anos desenvolvimentistas, mas 67% maior do que aqueles apresentados na década anterior. Com relação ao PIB, as taxas de crescimento anual passam de uma média de 1,88% entre 1988 e 1999 para 3,4% nos 15 anos seguintes.

Portanto, ainda que o comportamento dessas variáveis produtivas esteja longe de consolidar um ciclo de desenvolvimento positivo propriamente dito, não se pode igorar que existe uma variação em sua trajetória a partir de meados dos anos 2000, o que chama a atenção para o fato de que mesmo sob condições financeirizadas, que pressupõem um perfil deprimido dos indicadores de produção, é possível que haja inflexões quanto à intensidade da atrofia do setor produtivo. Mais do que isso, se há espaço para alteração na direção dos principais indicadores de dinamismo econômico, é porque devem existir fatores de estímulo de demanda ou inovação impulsionando tais movimentos. Ou seja, se o que nos interessa é avaliar os impulsos internos de demanda e inovação, parece razoável tomar os momentos em que a economia mostrou sinais de inflexão para, a partir daí, identificar os fatores responsáveis pela alteração observada da rota.

No caso aqui identificado, a inflexão acontece principalmente a partir de 2004 e é acompanhada, além de uma redução de desigualdade, como já visto, de uma queda significativa das taxas de juros reais da economia (ver gráfico 4.1 no início deste capítulo). As taxas de juros que nos anos 1990 apresentaram uma média de 20,82% a.a., já descontada a inflação, reduziram-se para 6,92% a.a. na média dos últimos quinze anos, uma queda de quase 70%. Esse movimento foi resultante tanto da redução da inflação no período quanto da diminuição dos patamares das taxas definidas pela política do Banco Central (ver gráfico 4.21).

Gráfico 4.21 - Taxa de Juros Selic X Inflação (% a.a.)



Fonte: BCB; Ipeadata, elaboração própria.

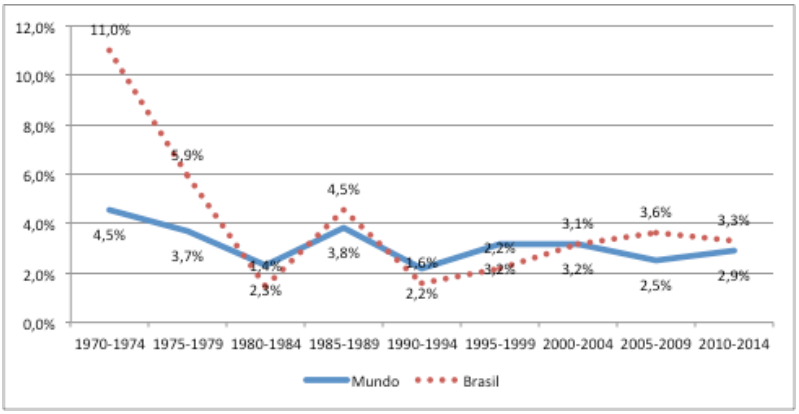
Considerando que uma das particularidades do modelo de inserção brasileira no cenário internacional financeirizado era o alto nível das taxas de juros, essa mudança de trajetória observada se torna particularmente relevante. Com taxas de juros mais baixas, seria razoável imaginar que ocorreria o desmonte da estratégia do país de atração de capitais via plataforma internacional de valorização financeira. No entanto, não foi isso que ocorreu. Os capitais continuaram a entrar no país, inclusive aumentando sua proporção em relação ao PIB (ver gráfico 4.16). Isso porque a redução das taxas de juros nacionais acompanhou uma redução em âmbito internacional, de modo que o diferencial relativo se manteve razoavelmente estável (ver tabela 4.1).

Mas se a redução dos juros reais não afetou o principal mecanismo de financeirização da economia brasileira, isso não significa que não tenha alterado parte importante de seu funcionamento. Embora pareça inegável que exista um perfil de expansão dos indicadores de financeirização, mesmo após a redução observada dos juros, os indícios de desenvolvimento já não se encontram completamente ausentes. Do ponto de vista do dinamismo do produto interno, os menores níveis de juros tendem a reanimar o investimento e o crescimento econômico. No caso, é interessante observar que não só o Brasil aumentou suas taxas de crescimento, como elas passaram a ser maiores do que a média mundial nesse período, ainda que os juros aqui praticados fossem relativamente superiores aos do restante do mundo (ver gráfico 4.22).

Cabe igualmente lembrar que o grupo de países de renda alta analisado no capítulo 3 deste trabalho apresentou queda de 30,6% nas taxas de crescimento do PIB na comparação entre os anos do século XXI e a década anterior. Isto é, do ponto de vista daqueles que estão

na fronteira do sistema, não surgiram traços que apontassem para uma alteração de rota resultante do próprio avanço do regime de acumulação neoliberal. Os países em que se observou maior dinamismo foram justamente aqueles de menor perfil financeirizado, razão pela qual estabelecemos a relação negativa entre desenvolvimento e o avanço do novo regime de acumulação.

Gráfico 4.22 - Crescimento do PIB: Brasil X Mundo (% a.a.)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Assim, ao apresentar a ocorrência simultânea de expansão da financeirização e da capacidade de recuperação do crescimento do produto, o caso brasileiro parece diferir daqueles que foram anteriormente especificados por meio da divisão de países em grupos de renda. No caso de podermos aplicar a relação mais geral observada no modelo, o comportamento da produção a partir dos anos 2000 poderia ser entendido como um indicativo da existência de intervenções no interior da economia em prol do desenvolvimento, isto é, iniciativas que de alguma forma estariam realizando ações de aproveitamento das condições de periferia do país para a utilização de estratégias econômicas não condizentes com os princípios gerais e a agenda prioritária da lógica neoliberal, tal como esperado nos países de menor renda. No entanto, outras variáveis nacionais apontaram para um aumento simultâneo da financeirização, acompanhando um movimento característico dos países de alta renda, o que seria incompatível com a flexibilização da lógica do regime de acumulação supostamente ocorrida.

A compreensão dessa relação aparentemente contraditória é fundamental para que possamos traçar um cenário relativo aos impulsos dinâmicos internos da economia e, com ele, avançar em nossas conclusões em torno das possíveis limitações externas ao desenvolvimento.

A relativa recuperação do crescimento econômico nos anos 2000 gerou uma retomada, ainda que tímida, da discussão em torno do desenvolvimento no Brasil. Foi nesse período que surgiram no país as teses do social desenvolvimentismo e do novo desenvolvimentismo. De certa forma, voltava a aparecer no cenário um debate em torno de um projeto de nação. Entendemos que alguns dos argumentos elaborados nesse período podem nos ajudar na busca por explicações quanto às peculiaridades do modelo brasileiro aqui identificadas. Por essa razão, seguiremos nossa discussão apresentando o que entendemos ser os principais pontos em relação a esse novo horizonte de desenvolvimento e em seguida utilizaremos as características do cenário proposto para avaliar o perfil dos impulsos internos de demanda e inovação tecnológica no Brasil nos anos do neoliberalismo.

4.2.2.2. Desenvolvimentismos no século XXI

As mudanças ocorridas na trajetória de variáveis importantes da economia não passaram despercebidas pelo debate econômico nacional. Diversas vertentes teóricas buscaram analisar o novo contexto a partir da identificação de seus pontos convergentes e inovadores em relação ao longo período de desenvolvimento do século XX. Daí o surgimento de novas visões de desenvolvimentismo em pleno século XXI.

Importante notar que a análise realizada não considera as mudanças nas variáveis econômicas como meros resultados autônomos do avanço do modelo neoliberal no Brasil. Na realidade, a inflexão encontrada na tajetória das principais variáveis é contemporânea à mudança na gestão política do Governo Federal, dado que em 2003 assume pela primeira vez a Presidência da República o Partido dos Trabalhadores, que ficaria de maneira ininterrupta no cargo por 13 anos e 4 meses. Nesse sentido, os apontamentos quanto ao modelo de desenvolvimento brasileiro que começam a surgir no pensamento econômico nacional levam em consideração práticas específicas de condução sócioeconômica e devem ser considerados como críticas a essa realidade concreta, seja no sentido de justificá-la ou de aprimorá-la.

Dois aspectos desse debate nos parecem fundamentais para os objetivos deste trabalho: i. a formulação de conceitos de desenvolvimento que extrapolam a questão mais direta dos parâmetros econômicos de inovação tecnológica e disponibilidade geral de bens e serviços; e ii. a possibilidade de se avançar em estratégias de desenvolvimento sem ter necessariamente a

prerrogativa de implantação de uma política industrializante no país.[75] Com relação ao segundo tema, cumpre observar que não se trata propriamente de negar a importância da indústria no processo de desenvolvimento econômico, mas de afirmar que a indústria por si só não garante as condições necessárias ao crescimento continuado com equidade de renda se não se estabelecer em patamares competitivos de produtividade.

> (...) é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, uma política abrangente deve ser adotada, incluindo o fortalecimento da base empresarial do país, adoção de uma política industrial voltada à melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, desenvolvimento de uma infra-estrutura voltada para a competitividade sistêmica, melhoria no nível de qualificação da mão-de-obra, etc. (SICSÚ, 2005: 5)

Segundo o diagnóstico dessa lógica de pensamento, a política protecionista foi uma das principais responsáveis pelos problemas e insuficiências da experiência vivida entre as décadas de 1930 e 1970 no Brasil, em razão de seus efeitos de distorção na lógica de alocação dos fatores de produção e seus desdobramentos sobre a competitividade do setor. Nesse sentido, não haveria razão para reproduzí-la no momento atual.

Na opinião dos autores que escrevem nessa perspectiva[76] – Bresser-Pereira (2012), Sicsú, Paula e Michel (2005) e Oreiro e Paula (2009), os *novos desenvolvimentistas* - os mecanismos de mercado poderiam ser eficientes no processo de decisão de alocação de fatores, deixando em segundo plano a necessidade de reforçar um determinado setor - a indústria - em detrimento de outros - a agricultura, por exemplo. A condição necessária para essa boa alocação seria a existência de um controle rígido com relação à abertura indiscriminada da economia ao fluxo de capitais não produtivos, que acabaria reeditando por

---

[75] O debate em torno dos desenvolvimentismos no século XXI é amplo e envolve, além desses dois pontos, diversas outras questões relacionadas ao papel do Estado, às políticas macroeconômicas, às políticas redistributivas, entre outros. Não é nosso objetivo apresentar aqui o conjunto das contribuições nesse sentido e suas diferenças internas. Queremos apenas aproveitar alguns aspectos teóricos já elucidados por essas novas escolas de pensamento para seguir na nossa avaliação quanto às condições de geração de dinamismo e inovação a partir da economia nacional.

[76] É importante mencionar que há diferenças substanciais entre os autores aqui citados, sendo passível de questionamento a própria configuração de um grupo chamado *novos desenvolvimentistas* entre eles. Optamos por manter a classificação porque do ponto de vista do tratamento feito neste capítulo, os textos citados de cada um dos autores apresentam aproximações teóricas que ajudam na compreensão do viés mais geral de um tipo de desenvolvimentismo que pretendemos ressaltar. Em síntese, são análises que ressaltam a importância do equacionamento de variáveis macroeconômicas para o ajuste de fluxos no mercado, ainda que a forma desse ajuste e as variáveis fundamentais possam ser diferentes para cada um dos referidos autores.

outras vias os problemas de distorção de preços, particularmente a partir dos efeitos produzidos pelas entradas e saídas de divisas sobre o câmbio num contexto de alta financeirização do regime de acumulação. Nessa lógica, haveria que se buscar um ponto ótimo em que Estado e mercado estariam fortalecidos para favorecer a identificação e a alocação de recursos nos setores mais competitivos.

> O projeto novo-desenvolvimentista não objetiva pavimentar a estrada que poderia levar o Brasil a ter uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco, nem construir o caminho para a direção oposta, em que o mercado comandará unicamente a economia, com um Estado fraco. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. (SISCSÚ, 2005:1)

Assim, na leitura proposta por essa linha de pensamento, o desenvolvimento seria garantido a partir da presença de um Estado regulador dos excessos e distorções característicos do mercado em âmbito mundial, tendo como estratégia de apoio de suas ações um projeto nacional claramente constituído junto à sociedade, no qual a indústria teria um papel subsidiário (BRESSER, 2012: 47), não se constituindo como eixo principal das ações de incentivo. O centro da definição dos setores prioritários seria sua capacidade de agregar valor internacionalmente, evitando estrangulamentos no setor externo, e fortalecendo eixos de competitividade que pudessem ampliar os incentivos à inovação em ambiente nacional.

> O novo desenvolvimentismo vê a nação como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como o ator fundamental que define uma estratégia nacional de crescimento. Identifica como instituição fundamental para esse crescimento a estratégia nacional de desenvolvimento, que cria incentivos para os empresários inovarem e investirem. Dá prioridade aos setores exportadores e a setores caracterizados por um alto valor agregado per capita, ou seja, setores com um alto conteúdo tecnológico ou de conhecimento. (BRESSER-PEREIRA, 2012a: 57)

A indústria também perde centralidade nas análises envolvendo outra linha de pensamento, a do *social desenvolvimentismo*, na qual podemos inserir Bielchowsky (2014), Cardoso Junior (2014), Calixtre, Biancarelli e Cintra (2014), Carneiro (2012), entre outros. Mas a construção do argumento para se alcançar a condição de menor relevância da indústria neste caso é bastante distinta da anterioremente apresentada.

> As reflexões envolvendo o social-desenvolvimentismo são ainda fragmentadas e com menor inserção acadêmica, tendo resultado em grande medida de debates partidários e políticas de governo. Sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão das prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e a intensidade do primeiro estariam subordinados à prioridades do segundo. Na formulação de Bielchowsky (2001), a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas. (CARNEIRO, 2012: 774)

Neste caso, a perda de centralidade da indústria ocorre porque não é ela o eixo estruturante da política econômica, e sim a necessidade de ampliar o consumo de massas. É claro que essa ampliação passa por aumentar também a capacidade produtiva que permita alcançar esse objetivo, mas ela se torna a ele subordinado e, por essa razão, apresenta novas especificadades com relação aos condicionantes para que um determinado setor econômico venha a ser considerado prioritário e receba, portanto, maior atenção e estímulo do ponto de vista das políticas econômicas. Nesse novo cenário, a força da indústria dependerá de sua adequação aos novos critérios que devem ser gerados a partir desse encadeamento lógico entre desenvolvimento social e estímulo produtivo.

A questão é que, ao fundamentar a estratégia de desenvolvimento no quesito da inclusão e desenvolvimento social, é preciso antes de mais nada definir os parâmetros de desenvolvimento esperados nessa perspectiva. Assim, é nesse contexto que surge no debate nacional o outro ponto que destacamos acima, referente ao alargamento do conceito de desenvolvimento. Na medida em que o foco deixa de ser a disponibilidade material em geral e passa a considerar os efeitos dessa disponibilidade na sociedade como um todo, abre-se caminho para o desenho de um horizonte mais amplo de qualificativos para o sentido da política econômica nacional.

> (...) com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza estrutural e combater as desigualdades, passou-se a estabelecer – teórica e politicamente – as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do "S" na sigla do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional do

> Desenvolvimetno Econômico e Social (BNDES). Esse estratagema melhorava mas não resolvia o problema. Estavam ainda fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde àquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. (CARDOSO JUNIOR, 2014: 81)

Entre os objetivos que passaram a compor o conceito de desenvolvimento, o autor acima destaca a inserção internacional soberana, a produção e o consumo com sustentabilidade e inovação, o equilíbrio territorial, federativo e com integração regional, a infraestrutura econômica, social e urbana, a sustentabilidade ambiental, a promoção social com garantia de direitos e geração de oportunidades e o fortalecimento da democracia.

Na medida em que essas variáveis entram em cena, as políticas passíveis de alcance do desenvolvimento ampliam significativamente seu raio de ação, para além das ações vinculadas à política macroeconômica propriamente ditas. O modelo passa a ter que se desenhar de maneira muito mais detalhada, incluindo visões sobre diretriz energética, práticas educacionais, urbanismo, modais de transporte, entre outros. Nesse sentido, os desafios e as exigências para a consolidação de uma estratégia dessa natureza tornam-se muito maiores.

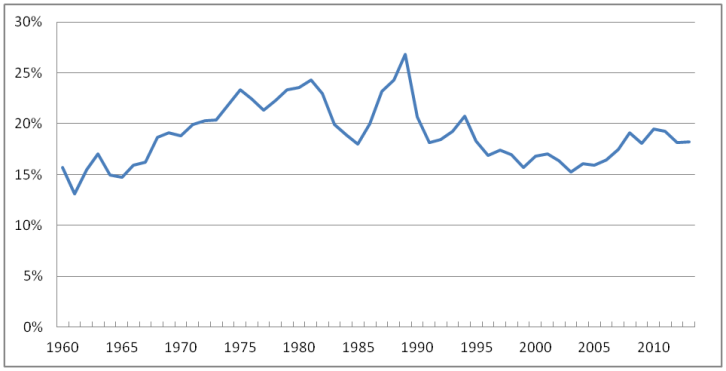
> (...) o social-desenvolvimentismo ou modelo de desenvolvimento inclusivo, representado fundamentalmente pela tentativa de generalização do consumo de massas e de bens públicos – partindo da redução das desigualdades de renda, do crescimento do emprego formal e da dinâmica do investimento público e privado – não se completou. Este modelo de expansão do acesso das massas somente se completaria mediante a reativação do investimento autônomo: público – infraestrutura de transportes e de energia, saneamento básico, habitação popular, mobilidade urbana e inclusão digital – e privado – novos setores produtivos para o mercado interno e para o internacional. (CALIXTRE, BIANCARELLI, CINTRA, 2014: 15)

É preciso que se note que a conclusão de que o modelo social desenvolvimentista não se completou em função da falta de investimentos autônomos, tal como mencionado na citação acima, torna-se, na nova perspectiva do conceito de desenvolvimento ampliado, insuficiente para uma análise mais consistente quanto ao que de fato eram os objetivos da política e em que medida eles não foram alcançados.

Como vimos, há, a partir de 2004, uma clara reativação do crescimento do investimento, que se confirma também pela rota ascendente do indicador como parcela do PIB a partir desse ano (gráfico 4.23). Ainda que não alcance as médias de 21% observadas nos anos 1970, o indicador chega a uma média anual entre 2004 e 2013 de 18% do PIB, superior à observada

nos anos 1960 que fora de 16%. Parece-nos, portanto, que ao afirmar que faltou investimento autônomo os autores estão de fato indicando a insuficiência de certos tipos de investimento específicos, com consequências esperadas também específicas, embora estas não sejam explicitadas de maneira completa no argumento.

Gráfico 4.23 – Taxa de Investimento (% PIB)



Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

Em outras palavras, ao ampliar o conceito de desenvolvimento, o social desenvolvimentismo explicitou novos rumos de direcionamento de políticas em prol da distribuição de renda e incluiu outros condicionantes sociais nas metas a serem atingidas por meio da estratégia de organização econômica pretendida. No entanto, a diversificação de temas fragilizou o reconhecimento dos aspectos econômicos mais concretos, tornando mais vagos os critérios em torno de quais os setores deveriam receber maior estímulo e quais os aspectos que deveriam ser levados em conta para a seleção desses setores. Com a intenção de responder a essa ausência do modelo, Bielchowsky (2014), apresenta um desenho conceitual para a estratégia de desenvolvimento brasileira.

> O ponto central aqui apresentado é o de que o Brasil tem o privilégio de possuir, ao mesmo tempo, três poderosas frentes de expansão, três "motores" do desenvolvimento, um conjunto que poucos países do mundo possuem. (...) Se os impulsos à expansão da capacidade produtiva derivados dessas três correntes de demanda efetiva vierem a ser adequadamente traduzidos em expansão do investimento no país, o desenvolvimento brasileiro poderá ser vigoroso nas próximas décadas. (BIELCHOWSKY, 2014: 115)

As três frentes de expansão mencionadas pelo autor seriam: o mercado interno de consumo de massas; a demanda nacional e mundial por recursos naturais, abundantes no país; e a perspectiva de demanda estatal e privada por infraestrutura econômica e social. Segundo

Bielchowsky, essas três frentes teriam que ser construídas a partir de dois "turbinadores" essenciais, as inovações tecnológicas e os encadeamentos produtivos ao longo das atividades produtivas tradicionais.

Entendemos que o esforço do autor avança na delimitação de um campo de análise econômica da estratégia do desenvolvimento brasileiro no século XXI, mas ainda permanece na antesala da definição dos critérios para seleção de setores econômicos prioritários. A ênfase na análise dos encadeamentos produtivos indica a preocupação de que haja um direcionamento no sentido de absorver o contingente de mão de obra disponível, garantir altos níveis de rendimento do trabalho e avançar no processo de inclusão produtiva da população, sendo a análise a esse respeito um projeto de pesquisa ainda a ser formulado.[77]

Mas um ponto fundamental ainda fica de fora do argumento, aquele que trata justamente de alguns dos fatores mais citados na visão do novo desenvolvimentismo, qual seja, a caracterização de como deve ser o direcionamento dessa estratégia frente à realidade da estrutura internacional financierizada. Na proposta do social desenvolvimentismo dos autores aqui analisados, a preocupação com os limitantes externos aparece de maneira bastante dispersa, não sendo explícita a condução macroeconômica necessária à execução dos incentivos necessários aos três eixos estruturantes.[78]

Assim, os desenvolvimentismos do século XXI trazem constribuições substanciais com relação à possibilidade de avanços da sociedade brasileira em termos não só de sua disponibilidade material e inovação tecnológica, mas também de suas pretensões em termos de justiça e equidade social. Além disso, ambos parecem assumir a necessidade de uma ação dirigida pelo Estado em prol do desenvolvimento, o que seria compatível com as oportunidades existentes para um país periférico em meio à realidade internacional financeirizada. Mas enquanto o novo desenvolvimentismo foca a construção de sua estratégia na elaboração de aspectos macroeconômicos de regulação estatal em um ambiente financeirizado, fator essencial para que um projeto nacional com Estado e setor privado

[77] Pereira (2015) e Morceiro (2016) avançam na análise setorial da produção nacional com vistas a ajudar na resposta a alguns destes questionamentos. Voltaremos a esses estudos na próxima subseção.

[78] Rossi (2014) avança na organização desses aspectos de maneira mais geral, apontando os ajustes social desenvolvimentistas no marco do tripé macroeconômico existente desde 1999. Como no texto não há a associação direta com os setores propostos por Bielchowsky, e como no que tange à política monetária não se alcança um diagnóstico mais conclusivo referente à estratégia de convivência com as altas taxas de juros, entendemos que, apesar do esforço, ainda não fica comtemplado aí o desenho de diretrizes mais consistentes para lidar com a realidade da financeirização.

fortalecidos possa se realizar,[79] o social desenvolvimentismo avança na identificação do escopo de atuação em termos de conceito de desenvolvimento, demandas prioritárias e critérios de seleção setorial.

Como caminham em direções distintas, essas análises acabam não realizando o salto que permitiria conceber uma estratégia de desenvolvimento mais completa, tal como elaborada em tempos de planejamento como o do Plano de Metas e o II PND. Isto é, uma estratégia que responda simultaneamente quais os setores fundamentais para que não haja retrocesso do impulso dinâmico alcançado na economia nacional, como se pretende estruturar a cadeia de financiamentos para a expansão desses setores e se a dinâmica de mercado regulado pretendida permite conviver com altas taxas de juros e favorecer o avanço das atividades vinculadas aos eixos de demanda existentes internamente. Se houvesse algo concebido nesse sentido, talvez fosse mais fácil compreender a contradição identificada na subseção anterior, de como o Brasil foi capaz de crescer mais do que a média mundial apresentando taxas de juros significativamente superiores às praticadas internacionalmente. Por hora, essa questão continua sem uma conclusão objetiva.

Não pretendemos responder ao conjunto desses questionamentos referentes ao projeto de desenvolvimento nacional, mas entendemos que para o escopo deste trabalho e, em particular, considerando o objetivo desta seção de avaliar o aspecto da dependência relacionado aos impulsos de demanda, a tentativa de formulação de uma parte das premissas das duas escolas aqui discutidas pode nos ajudar a entender a contradição encontrada entre financeirização e crescimento no Brasil e, ao mesmo tempo avaliar em que medida essa possível nova fase de desenvolvimento pode iniciar sua caminhada com maiores ou menores restrições do que o período anterior, no que se refere aos aspectos dos impulsos internos dinâmicos.

4.2.2.3. Desenvolvimentismo e dependência no século XXI

[79] O novo desenvolvimentismo discute a importância da incorporação de setores de alta tecnologia que sejam competitivos no mercado internacional com câmbio administrado. Mas parece-nos que o assunto é abordado mais no sentido de fortalecimento das relações externas do que como proposta geral de identificação de setores prioritários para o dinamismo interno, uma vez que há a expectativa de que estes se definam por meio da interação privada em um mercado com preços macroeconômicos competitivos. É nesse sentido que Paulani afirma que o novo desenvolvimentismo é mais pró-mercado, ou seja, confia mais nas supostas virtudes do mercado, do que o social desenvolvimentismo (2015b).

Na estrutura da dependência formulada por Furtado (1968), a falta de autonomia nacional se dava em dois momentos do ciclo de reprodução econômica da sociedade brasileira. Em primeiro lugar, os impulsos para o estímulo produtivo se iniciavam a partir de um choque de demanda resultante do exterior, fosse ele um aumento da demanda por exportações nacionais, caso que favoreceu a primeira fase do crescimento no final do século XIX e parte dos anos do início do século seguinte, ou uma restrição mais severa às importações, que deslocava a demanda para o mercado nacional, como ocorreu nos conhecidos episódios da primeira guerra mundial e da crise da década de 1930. O segundo fator de dependência era resultante da incapacidade do país de manter internamente os estímulos produtivos uma vez ocorrido o choque de demanda externa.

Com relação ao primeiro momento, o estímulo de demanda inicial para pôr em marcha um novo ciclo de desenvolvimento, o modelo do social desenvolvimentismo formulado nos termos de Bielchowsky propõe três eixos de demanda que, se não eliminam a importância da demanda externa, ao menos a complementam com diretrizes importantes geradas internamente.

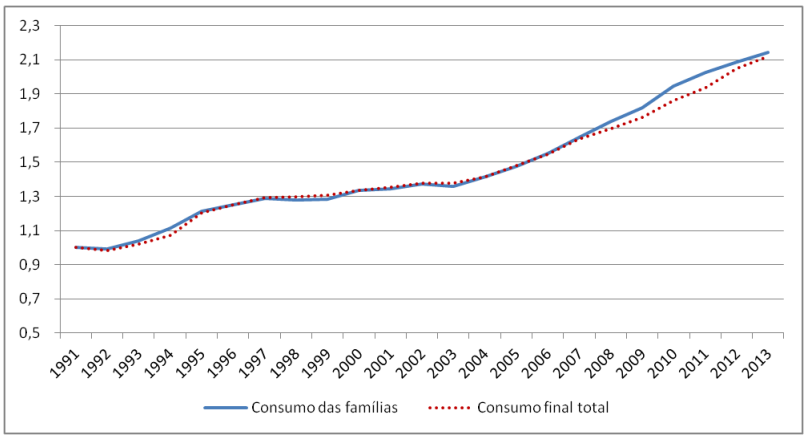
Em primeiro lugar, é proposto que a ativação de um ciclo de crescimento produtivo pode se dar, nessa perspectiva, a partir do aumento da demanda externa e dos preços de recursos naturais disponíveis no Brasil, em suma, um choque de *commodities* tal como o verificado ao longo dos anos 2000 no cenário internacional. Mas esse seria um movimento de ativação da demanda efetiva típico do quadro de desenvolvimento do século XX, de modo que, analisado isoladamente, manteria a condição de dependência da economia nacional.

Mas além desse impulso, abre-se a possibilidade de ativação de um segundo choque de demanda, iniciado a partir do estímulo ao consumo de massas, este resultante de uma melhor distribuição de renda e de políticas de facilitação do consumo interno. Nesse caso, o choque inicial e o movimento são realizados a partir de decisões nacionais, reforçando a autonomia da política brasileira no gerenciamento da economia. Como vimos, os dados relativos ao índice de Gini mostram que essa estratégia seria de fato possível ao menos a partir dos anos 2000. Como, a partir desse ano, há um aumento da renda na parcela da população com maior propensão marginal ao consumo, é possível considerar uma ampliação da demanda por essa via como uma estratégia de crescimento para o período. Na prática, o consumo das famílias realmente começa a apresentar taxas de crescimento significativas a partir de 2004, com uma média de 4,68% ao ano entre esse ano e 2013. Esse crescimento foi, inclusive, levemente

superior ao crescimento do consumo total, que ficou em 4,39% ao ano na média para o período (vide gráfico 4.24).

Além dessas duas alternativas, é apontado um terceiro perfil de demanda relacionado ao investimento em infraestrutura, que poderia ocorrer tanto a partir do Estado quanto do setor privado. Nesse aspecto, a variável passível de autonomia seria o investimento público. Tanto para este quanto para o capital privado, essa decisão envolve o problema das elevadas taxas de juros, que, por um lado, encarecem o endividamento público e, por outro, desestimulam o setor privado a arriscar a imobilização de capital nessas atividades, que apresentam retorno apenas a longo prazo.

Gráfico 4.24 – índice de crescimento anual do consumo (1991 = 1)



Fonte: Ipeadata, elaboração própria.

Do ponto de vista das taxas de juros internas, o Brasil apresentou uma estrutura de inserção externa, tal como descrito anteriormente, que as mantêm relativamente superiores às taxas internacionais como forma de manter o financiamento externo em níveis elevados. Esse perfil informalmente atrelado às garantias de um diferencial cuja base é definida por um agente externo retoma, em certo nível, o caráter dependente desse tipo de impulso de demanda. Isso porque caso a decisão de reduzir substancialmente a taxa de juros se inicie exclusivamente no plano nacional, independentemente dos padrões vigentes no exterior, a tendência seria uma desorganização das contas externas nacionais, cujos efeitos poderiam mesmo ser contrários ao objetivo de desenvolvimento, já que abririam a possibilidade de retomada do cenário de estrangulamento, parcialmente superado pelo novo modelo de inserção externa como visto na seção 4.2.1.

Se, ao contrário, houver uma baixa generalizada do nível das taxas de juros internacionais, como ocorreu de maneira mais consistente a partir dos anos 2000, o país pode se beneficiar dessa conjuntura e aproveitá-la como uma espécie de choque de demanda externa, travestida agora de redução da rentabilidade exigida do capital. Por um lado, esse choque torna os investimentos em questão mais atraentes ao setor privado e, por outro, não pressiona de maneira tão contundente a relação dívida/PIB, caso o Estado opte por realizar diretamente os investimentos por meio de endividamento. Ou seja, apesar de consistir em um elemento plausível de estímulo de demanda, o investimento em infraestrutura depende, de forma expressiva, de um cenário externo favorável em termos de liquidez, como acontecia também no século XX, havendo poucas alterações estruturais a esse respeito no modelo atual.

De qualquer forma, não é demais lembrar que, num contexto de maior afastamento da lógica da acumulação financeira, na qual o Estado assuma uma política não necessariamente vinculada aos indicadores de mercado, tal como a taxa de juros, a possibilidade de realização de investimentos públicos coloca-se sempre como alternativa, dando razão assim ao segundo motor elencado por Bielchowsky. Além do caráter autônomo que possuem em relação ao comportamento do produto e da renda e dos efeitos multiplicadores, em geral elevados, que normalmente exibem, esses investimentos podem ser menos pautados pela lógica do retorno e mais focados no saneamento dos déficits de infraestrutura, ainda tão determinantes das possibilidades de crescimento do país.

Considerada, contudo, a predominância do regime financeirizado, em relação ao cenário do período de desenvolvimento do século passado, parece-nos que a maior diferença do modelo vigente seria a possibilidade de expansão da demanda interna via distribuição da renda. Entendemos que esse mecanismo tem sido adotado desde 2004 com certa eficácia, dadas as taxas observadas de crescimento do consumo. Além disso, ele assume o papel de variável responsável por coordenar, na economia nacional, reações anticíclicas em momento de depressão externa, como foi o caso durante a crise internacional de 2008. Naquela ocasião, o governo intensificou os instrumentos de estímulo ao consumo para tentar frear a desaceleração do PIB, objetivo este que foi parcialmente alcançado, tendo o PIB sofrido uma queda de 0,2% no ano de 2009 e se recuperado já em 2010, quando o crescimento foi de 7,5%.

Para avançar em nosso quadro analítico das limitações externas ao desenvolvimento, o próximo passo é analisar os efeitos dos períodos de crescimento sobre o segundo momento de expressão da dependência apontado por Furtado (1968), referente à capacidade de

manutenção interna dos impulsos econômicos dinâmicos, uma vez tendo sido iniciado um ciclo positivo de expansão da produção. A variável fundamental aqui é o comportamento do mercado de trabalho, lembrando que um dos problemas da transmissão dos benefícios da expansão inicial da demanda para o restante da sociedade era justamente a limitação imposta pelo excesso de oferta de trabalho existente no Brasil, que no capítulo 1 apresentamos em um quadro esquemático como uma curva infinitamente elástica, de modo a enfatizar que os aumentos produtivos não geravam impactos de ampliação do salário real.

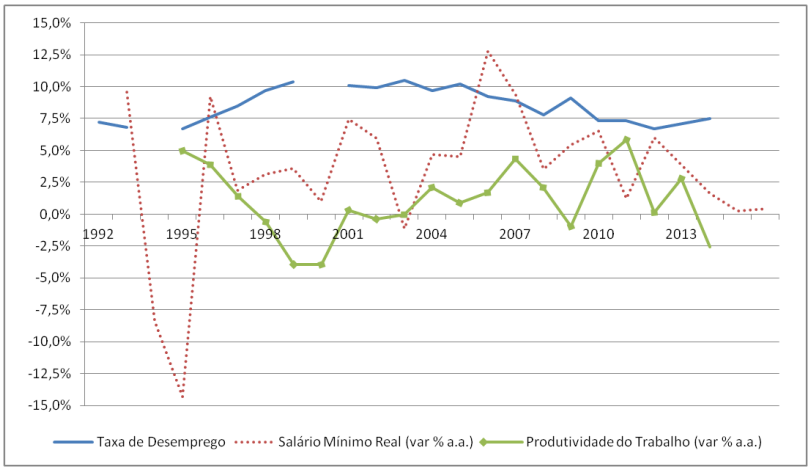
Com relação a essa variável, observa-se, a partir de 2006, uma tendência de queda da taxa de desemprego no Brasil, que sai de 10,2% em 2005 para 9,2% no ano seguinte e vai caindo até atingir o seu ponto mais baixo em 2012, quando apenas 6,7% das pessoas que procuraram emprego não encontraram trabalho remunerado. A queda no desemprego é, portanto, consistente com o crescimento econômico do período. Em comparação com a fase do desenvolvimentismo do século XX, a análise crucial reside no impacto desse aumento do emprego no salário real. Utilizando como referência o salário mínimo da economia, vemos que este cresceu a uma média anual entre 2004 e 2013 de 5,8%, acumulando 67% de crescimento no período. A alta também aparece, embora em menor intensidade, para o rendimento médio real do trabalho principal nas regiões metropolitanas, que acumula 37% (Fonte: PME-IBGE). O crescimento do salário, acompanhado do aumento no emprego, teve como consequência uma expansão da massa de rendimento real do trabalho, que no período analisado apresentou uma alta de 113% (IBGE). Como o PIB cresceu um total de 40,13% entre 2004 e 2013, o resultado foi um aumento da parcela dos salários na renda, que passou de 58,7% em dezembro de 2003 para 64% no início de 2010 (BASTOS, 2012: 35).

> Apesar de o programa Bolsa Família ser visto amiúde como uma espécie de símbolo dessas políticas, ele está muito longe de ser o único e, se é o mais importante do ponto de vista da redução da pobreza absoluta, ele seguramente não é o mais importante do ponto de vista da redução da desigualdade. No caso desta última, muito mais importante foi a elevação do valor real do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014. Como o salário mínimo atinge, via regime geral de previdência (INSS), mais de 20 milhões de beneficiários, essa substantiva elevação de seu valor real afetou muito rapidamente o perfil da distribuição de renda no país. (PAULANI, 2016a:72)

Sob esse primeiro aspecto, portanto, ao que parece a estratégia de crescimento baseada na demanda por consumo de massas teria superado um entrave importante do século passado. Ao direcionar as políticas macroeconômicas no sentido de permitir o aumento dos salários

reais, o modelo teria criado as condições objetivas para o aumento da concorrência e o incentivo à inovação em outros setores, fatores estes que haviam sido descritos no capítulo 1 como essenciais para a consolidação de um mecanismo próprio de estímulo à economia nacional. Com o preço do fator trabalho passando a responder positivamente ao crescimento da produção, a atividade econômica interna estaria diante de uma situação em que haveria a possibilidade de ampliar seu faturamento geral, embora constrangida em relação ao aumento de gastos com salários. Esse estímulo constrangido pelos salários mais altos, seria um dos movimentos fundamentais no sentido de promover a expansão da produtividade.

Gráfico 4.25 – Taxa de desemprego, Variação do salário mínimo real e Variação da Produtividade do Trabalho (% a.a.)



Fonte: IBGE; IPEA, elaboração própria

Contudo, analisando os efeitos sobre a produtividade e o perfil dos setores em que o trabalho foi criado, vemos que os resultados não se deram exatamente como o esperado.

> A produtividade agregada do trabalho no Brasil cresceu a uma taxa média anual de apenas 0,8% entre 1995 e 2009. Esse baixa performance é explicada principalmente pela estagnação da produtividade do trabalho no setor de serviços (crescimento de 0,1%), cujo percentual de participação no total da força de trabalho cresceu de 54% para 62% (64% para 67% do PIB), e pelo crescimento negativo da produtividade na indústria (-0,5%) e na construção civil (-1,2%). A agricultura e a indústria extrativa, no entanto, cresceram a altas taxas de 4,5% e 4,0% respectivamente, entre 1995 e 2009. (ALDRIGHI, COLISTETE, 2015: 31, tradução nossa)[80]

[80] *Brazil's aggregate labor productivity grew at an annual compound rate of just 0.8 percent from 1995 to 2009. This poor performance is mostly explained by the stagnation of labor productivity in services (0.1 percent growth), whose share in the labor force increased in this period from 54 to 62 percent (64 to 67 percent in GDP), and by the negative annual growth of labor productivity in manufacturing (-0.5 percent) and civil construction (-1.2 percent). Agriculture and the extractive industry, in turn, grew at the high rates of 4.5 and 4.0 percent, respectively, between 1995 and 2009.*

O crescimento pífio da produtividade, ao menos até 2009, aponta para uma insuficiência dos mecanismos de ativação dos impulsos de inovação e demanda interna identificados até o momento. Considerando estritamente o argumento de Furtado (1968) para este tema, a melhora nas condições de distribuição de renda, no nível de salário real e de emprego deveriam ter dado conta de gerar um ambiente interno favorável ao processo de inovação. Se observarmos no gráfico 4.25 o comportamento das taxas de crescimento da produtividade para a economia como um todo, vemos que ela segue a trajetória de variação do salário mínimo real com uma defasagem de aproximadamente um ano. Ou seja, as mudanças na evolução do salário mínimo real precedem variações na produtividade no mesmo sentido. O coeficiente de correlação para as duas séries, considerando a defasagem anual, é de 0,6 no intervalo de 2004 a 2013. Nesse sentido, seria razoável supor que o mecanismo de estímulo à produtiviade pela via da expansão da demanda e do mercado de trabalho estaria de fato funcionando. O problema maior seria a baixa intensidade da resposta da produtividade, que embora acompanhe a trajetória do salário mínimo real, cresce menos do que ele.

Uma das explicações aventadas para os baixos níveis de crescimento do produto por trabalhador é o perfil das atividades em que houve crescimento do emprego no país, que em sua maioria mostraram-se de baixa produtividade, fator que acabou favorecendo a expansão absoluta do emprego, ainda que às custas do dinamismo da produção.

> Uma caracterítica das mudanças estruturais das últimas duas décadas é que a maioria dos novos empregos foi criada em atividades de relativa baixa produtividade. Uma análise dos dados das contas nacionais para 42 setores ao longo do período de 1995-2009 mostra uma relação negativa e estatisticamente significante entre o crescimento das taxas de emprego e a produtividade do trabalho, sugerindo, portanto, que os setores que exibiram maior crescimento tenderam a ser aqueles menos dinâmicos no que se refere ao crescimento da produtividade. Em resumo, houve um crescimento consistente das taxas de emprego em setores trabalho intensivos dos segmentos de serviços e construção civil, nos quais o baixo crescimento da produtividade paradoxalmente ajudou a absorver e a continuar expandindo o trabalho em níveis acelerados. Isso foi o oposto do que aconteceu no setor agrícola de alta produtividade, que reduziu os empregos tanto em termos relativos quanto absolutos – ainda que seus altos níveis de renda tenham compensado parcialmente o efeito negativo sobre o emprego. O crescimento do emprego na indústria foi positivo e contribuiu, portanto, para a absorção de novos contingentes de trabalho com remunerações relativamente

> elevadas, mas a sua participação no total do emprego permeneceu pequena ou estagnada. (ALDRIGHI, COLISTETE, 2015: 31, tradução nossa)[81]

A questão assume um caráter problemático porque parece indicar um certo *trade-off* entre expansão do emprego e da produtividade, ao menos no curto prazo. Conforme observado acima, as atividades que conseguiram aproveitar a onda de maior crescimento eram trabalho-intensivas e, nesse sentido, respondiam a um dos fatores fundamentais do arcabouço do dinamismo interno apresentado no capítulo 1, o aproveitamento dos fatores de produção disponíveis. No entanto, por serem atividades de baixa produtividade, acabaram deixando em aberto a segunda característica fundamental, o estímulo à inovação. É importante ressaltarmos que, houvesse a economia crescido intensamente nos setores agrícola de baixa absorção de trabalho, os efeitos multiplicadores internos tenderiam a ser ainda mais reduzidos, mesmo este setor apresentando maior crescimento da produtividade relativa do trabalho. Isso porque, dada a persistência de níveis mais altos de desemprego que este cenário acarretaria, seriam mantidas as distorções de demanda geradas a partir da concentração da renda, atrofiando novamente o ciclo dinâmico de estímulos internos ao desenvolvimento.

Volta, portanto, o questionamento quanto ao perfil dos setores melhor adaptados ao modelo de crescimento dinâmico puxado pela demanda interna. No capítulo 2, nós argumentamos, a partir de uma análise do comportamento da produtividade nos setores de serviços, agricultura e indústria, que esta última, embora apresentasse tendência de crescimento mais lento do que o setor agrícola no novo regime de acumulação neoliberal, parecia manter suas características fundamentais em termos de seu papel como motor do desenvolvimento, tal como era concebida no século XX. Entre essas características, estava a produtividade absoluta do trabalho, ainda substancialmente mais alta, mesmo com crescimento mais lento, e sua centralidade como ambiente privilegiado para a inovação.

---

[81] *One feature of the structural changes in the last two decades is that most of the new employment has been created in relatively low-productivity activities. An analysis of national accounts data for 42 sectors over the period 1995-2009 shows a negative and statistically significant relationship between the growth rates of employment and labor productivity, thus suggesting that sectors that exhibited higher growth also tended to be the less dynamic as to productivity increases. (...) To summarize, there was a sustained increase in employment levels in labor-intensive branches of services and construction sectors, whose low productivity growth paradoxically helped to absorb and keep jobs growing at high levels. This was the opposite of what happened to the highproductivity agricultural sector, which reduced jobs in both relative and absolute terms – although its rising incomes have partially made up for the negative effect of declining employment. Growth of manufacturing employment was positive and thus contributed to the absorption of new labor with relatively high compensation levels, but its share in total employment was small and stagnant.*

Naquele momento, utilizamos um estudo de Szirmai (2012) para uma aproximação em relação à correlação efetiva do crescimento da indústria e do PIB. Apresentamos na tabela 2.2, o resultado do *rankig* de países para duas variáveis, a participação da indústria no total da produção de bens e a renda per capita. Para a imensa maioria dos países, a associação entre esses dois rankings é elevada, ou seja, quanto maior a participação da indústria, maior a renda per capita. O caso brasileiro figura como exceção na tabela. O país ocupa o quinto lugar do ponto de vista da produção industrial, mas fica bem mais atrás no que tange à renda, assumindo a colocação de número 23. Uma leitura possível desse resultado, que nos ajuda a seguir na investigação a respeito dos setores capazes de ampliar o emprego e a produtividade de maneira simultânea, é a de o problema estar no perfil da industrialização brasileira. Ou seja, o tipo de indústria que se consolidou no país não seria o melhor adaptado às necessidades econômicas estruturais para o crescimento da renda interna. Daí o país se apresentar como um caso de exceção na tabela 2.2.

> O fato de a inflexão da trajetória brasileira ter se dado em níveis de renda per capita muito inferiores [aos países do grupo de renda alta – MA] poderia levar à conclusão de que o processo de especialização da indústria está ocorrendo de forma precoce no país, por algum fator exógeno ao seu processo de desenvolvimento econômico. Dada a rapidez com a qual se deu essa especialização durante a década de 1990, não é possível eliminar a abertura comercial como um dos catalisadores deste processo. Nesse sentido, cabe lembrar o que ressaltou Shaffaedin (2005): a liberalização tende a favorecer os setores já consolidados da economia, o que, no caso do Brasil, pode significar uma mudança da estrutura industrial em favor de setores com menor conteúdo tecnológico que se estabeleceram nas fases anteriores do processo de industrialização. (CARVALHO, KUPFER, 2011: 635)

É importante salientar que esse perfil de baixo dinamismo da indústria nacional, combinado à aceleração da financeirização da economia brasileira, resultou, como vimos, em uma progressiva redução da participação do setor no valor adicionado que constitui o PIB, ainda que do ponto de vista absoluto essa participação continue relativamente elevada quando comparada a outros países de nível de renda similar.

Contudo, esse maior afastamento da indústria exibido pela estrutura econômica pode não ser a melhor solução para os problemas identificados. O fato de o perfil de especialização da industrialização nacional tender a setores de baixa produtividade não permite concluir que a indústria em si possa ser deixada em segundo plano no projeto de desenvolvimento nacional. Na verdade, o que está se colocando é que, embora o tipo de indústria que se consolidou no Brasil possa ter sido responsável pela insuficiência de respostas dinâmicas no

mercado interno brasileiro, essa baixa produtividade do trabalho no setor não é uma característica generalizada, já que a indústria mantém sua capacidade de atuação como motor do desenvolvimento na maioria dos outros países. Assim, a questão principal que se apresenta para o caso brasileiro é em torno de como se deu o direcionamento dos investimentos no setor industrial nacional e, em particular, por que as decisões de alocação de recursos que foram tomadas não dirigiram a produção para setores de maior produtividade, ao contrário do que se observou em outras localidades.

Muito já se falou na literatura econômica brasileira sobre os problemas do protecionismo do século XX para a configuração de um cenário de baixa produtividade. Mas os mecanismos que naquele momento possibilitaram a condução dos investimentos para uma indústria menos dinâmica já não estão presentes no arcabouço institucional brasileiro. Como alternativa, poder-se-ia argumentar, por exemplo, que o modelo de crescimento puxado pela demanda interna, esta estimulada por um processo de redistribuição de renda, tenderia, num primeiro momento, a favorecer setores de baixa intensidade tecnológica, em função de responder a uma demanda reprimida por bens de consumo que se caracterizariam por ser *commodities* industriais ou bens de consumo da indústria tradicional,[82] (AREND, 2014: 281) e que estaria aí a chave para a baixa produtividade nacional.

Embora esses setores industriais de fato apresentem uma intensidade tecnológica inferior a setores da indústria do paradigma microeletrônico, sua capacidade de geração de valor de transformação é ascendente e, do ponto de vista da indústria nacional, demonstrou tendência à ampliação nos últimos anos.

> O grupo que apresenta maior adensamento produtivo[83] no ano de 2010 é o das *commodities* industriais (0,53), seguido pela indústria tradicional (0,46). Em seguida, o grupo que compõe os setores característicos do paradigma fordista apresenta o terceito maior adensamento produtivo (0,42). O grupo correspondente aos setores relacionados ao

[82] Essa organização setorial é apresentada em Arend e Fonseca (2011) e pode ser assim assim sintetizada:
Setores dinâmicos do paradigma microeletrônico: Material Eletrônico, Elétrico e de Comunicações.
Setores dinâmicos do paradigma fordista: Mecânica, Material de Transporte, Adubos e Fertilizantes, Fósforos, Segurança, Tintas, Vernizes e Lacas, Produtos Medicinais, Veterinários e Farmacêuticos.
Setores tradicionais: Transformação de Minerais não Metálicos, Madeira, Têxtil, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos.
Commodities industriais: Alimentos e bebidas, Siderurgia, Metalurgia, Derivados de Processamento de Petróleo, Produtos Químicos Básicos, Papel e Celulose e Borracha.

[83] O adensamento produtivo é medido pela relação entre o Valor da Transformação Industrial do setor (VTI) e o Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI). O indicador demonstra a capacidade da indústria de agregar valor à produção, quanto maior o índice, mais distante o setor está dos modelos industriais restritos ao trabalho de montagem e maior seu envolvimento em atividades tecnologicamente mais intensivas.

> paradigma microeletrônico apresenta constante esvaziamento produtivo no período em tela. (AREND, 2014: 381)

Assim, o modelo industrial compatível com a dinâmica de crescimento puxado pela demanda não é, em si, um limitador do ponto de vista do aumento de sua geração de valor, mas é possível que esse aumento tenha ocorrido em proporção inferior ao volume de trabalho incoporado à indústria, o que provocaria o efeito negativo sobre a produtividade. Nesse sentido, se houvesse estímulo para um aumento ainda maior da produção do setor, talvez a resposta em termos de inovação fosse mais contundente. Ou seja, a solução estaria em inverter o ciclo de baixa produtividade e menor participação da indústria, ampliando a produção desse setor e, a partir daí, alcançando maiores ganhos de produtividade.

> A demanda doméstica por itens da indústria da transformação cresceu acima da demanda doméstica total, sugerindo que o Brasil ainda depende mais da manufatura. (...) Houve um grande vazamento de demanda mesmo na presença de um bom crescimento industrial em diversos setores da indústria da transformação. Os maiores vazamentos de demanda para as importações ocorreram nos setores de alta e média-alta intensidade tecnológica, embora esses setores também apresentassem desempenho superior em produção e geração de emprego, contribuindo para melhorar a composição da indústria da transformação. Se o setor manufatureiro tivesse se apropriado de quase todo o crescimento da demanda doméstica, a participação da manufatura no PIB teria se elevado ao invés de ter se reduzido. Logo, a desindustrialização brasileira é um sintoma de perda de competitividade industrial e não da mudança de composição da demanda em direção ao setor de serviços, como ocorreu nos países desenvolvidos. No Brasil ainda há elevada demanda reprimida por produtos industriais, não só de média-alta e alta tecnologia. (MORCEIRO, 2016: 29)

Em outras palavras, o modelo de estímulo da demanda nacional pela via da distribuição de renda direciona o eixo dinâmico para setores internos de baixo componente tecnológico, que para poderem assumir transformações mais contundentes do ponto de vista da inovação, parecem depender de um volume de demanda ainda maior. Existe internamente um potencial de expansão da demanda por esse tipo de bens, já que as importações desse setor cresceram durante o período em questão. Se o problema para a falta de aumento da produtividade for, de fato, uma questão de intensificação do volume de demanda dirigido para a produção nacional, então o questionamento quanto aos incentivos à importação passa a ser fundamental.

Nesse aspecto, a tese do novo desenvolvimentismo e sua crítica em relação ao problema da competitividade do câmbio pode nos ajudar.

> O antigo desenvolvimentismo tinha uma intuição da doença holandesa e procurava neutralizá-la por meio de regimes de taxa de câmbio múltiplo, ou então, de combinação de tarifas de importação e subsídio de exportação. A ortodoxia liberal o ignora. O novo desenvolvimentismo, por sua vez, define com clareza a doença holandesa, vendo-a como uma sobreapreciação permanente da taxa de câmbio causada por rendas ricardianas que tornam viável a exportação de *commodities* a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada comparada àquela necessária para as demais empresas produtoras de bens comercializáveis serem competitivas. (...) Com base nessa tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio (é necessário) uma taxa de câmbio flutuante fortemente administrada. Para isso, (o novo desenvolvimentismo) recomenda a compra e venda de reservas, os controles de capital e, para neutralizar a doença holandesa, um imposto variável sobre as exportações dos produtos que a originam - imposto igual à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a de equilíbrio corrente que, ao deslocar a curva de oferta do bem em relação à taxa de câmbio, leva a taxa de câmbio para o equilíbrio industrial. (BRESSER-PEREIRA, 2012b: 821)

Segundo os novos desenvolvimentistas, há um problema estrutural relacionado ao perfil de inserção da economia brasileira no exterior, que passa tanto pelo aspecto de exportação de recursos naturais quanto pelo tema dos desvios do mercado de capitais. O resultado fundamental diz respeito a uma taxa de câmbio relativamente apreciada, o que provoca um desvio de demanda nacional para produtos importados. O que nos parece relevante para o argumento construído nessa seção é que esse desvio pode ser o responsável pela insuficiência dos mecanismos adotados com relação à possibilidade de geração interna de uma dinâmica em prol da inovação e da continuidade do crescimento.

Cabe ressaltar que existem propostas para solucionar essa deficiência no âmbito da organização macroeconômica nacional, tal como as mencionadas acima por Bresser, que indicam o uso de alguns instrumentos de intervenção mais direta nos volumes e preços dos fluxos com o exterior como um caminho possível para criar melhores condições de competitividade para a produção interna. Tais medidas, ao interferirem nos mecanismos de mercado de alocação de fatores, são a princípio contrárias à lógica de funcionamento do regime de acumulação comandado pelas finanças. Nesse sentido, sua adoção poderia representar uma ruptura com o perfil mais financeirizado que se consolidou na economia brasileira desde o início de sua adaptação ao modelo neoliberal, ruptura esta que não havia sido colocada até agora, ao menos não no contexto de mudança das variáveis analisadas até o momento.

Ou seja, seguindo o caminho que percorremos até aqui, poderíamos concluir que a consolidação de um mecanismo autônomo de incentivo interno ao ciclo de crescimento teria

que garantir que os avanços alcançados em termos de estímulo de demanda culminassem em um processo de incentivo à inovação e ao aumento de produtividade, o que exigiria conter o vazamento da demanda para o exterior de modo a pressionar por respostas no mercado nacional. Mas essa última etapa entra em contradição com a pedra fundamental da organização econômica brasileira no regime neoliberal, as altas taxas de juros e os mecanismos financeirizados de determinação dos fluxos externos, de modo que sua superação pareceria exigir uma quebra estrutural em relação ao modelo de inserção financeirizado do país

Desse modo, os desdobramentos do modelo parecem ter nos levado a um impasse estrutural. De um lado, o último ponto referente à superação da dependência, a geração autônoma de crescimentos substanciais da produtividade e de estímulos à inovação, exigiria fazer escolhas, do ponto de vista da gestão macroeconômica brasileira, que apontam para o desmonte das bases fundamentais do modelo de inserção do país na organização internacional a partir do neoliberalismo. De outro, dissemos que são justamente esses mecanismos de adaptação à lógica neoliberal que permitiram ao país superar alguns de seus constrangimentos externos clássicos, que poderiam retornar caso o modelo fosse efetivamente desmontado. Dito de outra maneira, a última ponta do sistema de desenvolvimento autônomo, o aumento da produtividade, só poderia se efetivar se o país optasse por uma relação com o exterior de maior intervenção, distanciando-se da lógica de plataforma internacional de valorização financeira que vinha sendo construída e, nesse sentido, tornando irrelevantes todas as conclusões alcançadas até aqui a respeito das melhores condições relativas do país para a construção de um projeto nacional no século XXI.

Felizmente, antes de consolidar uma conclusão pessimista desse tipo, vislumbramos um caminho de análise que passa por questionar o que teria então ocorrido entre os anos de 2004 e 2013? Seria esse período de ensaio de desenvolvimento apenas uma obra do acaso, com crescimento meramente circunstancial relacionado a flutuações nos níveis de financeirização vigentes?

Nossa hipótese é que não se trata apenas de um acidente histórico a experiência vivida no período em questão, de avanço da economia tanto no sentido da financeirização quanto de um incipiente processo de desenvolvimento.

Dado que não houve em qualquer momento entre esses anos, a aplicação de medidas que fossem essencialmente contrárias ao aparato financeiro institucional fundamental da economia nacional (os controles macroeconômicos de fluxos e preços com o exterior), pode-

se considerar que o país de fato seguiu sua rota de expansão da financeirização, o que se comprova pelos volumes de fluxos financeiros com o exterior e pela manutenção do diferencial da taxa de juros interna em relação aos níveis mundiais.

Nesse sentido, seria possível afirmar que o impulso de desenvolvimento ocorrido a partir de meados dos anos 2000 só teria se viabilizado em função de ser fundamentalmente uma resposta à queda dos juros internacionais a partir dos Estados Unidos, que funcionou na economia interna como um choque de demanda tal como nos vários períodos ao longo do século XX em que o crescimento era favorecido por um elemento externo à economia nacional. Do ponto de vista dos eixos fundamentais de demanda apontados por Bielchowsky, a redução das taxas de juros internacionais teria permitido ativar, excepcionalmente, tanto os investimentos em infraestrutura, dadas as melhores condições de crédito e endividamento público, quando a demanda por recursos naturais em âmbito internacional, consequência do aumento de preços de commodities estimulado pela maior liquidez existente.

No entanto, como vimos, além desses dois impulsos de demanda, há um terceiro fator inicial que estimula o ciclo ascendente vivido nos anos 2000, a expansão da demanda interna. Este elemento é particularmente importante porque se realiza de maneira dirigida e a partir de políticas autônomas, construídas em prol da distribuição da renda e da expansão dos rendimentos do trabalho. Tais medidas não só permitiram incluir uma variável nacional no momento inicial do ciclo de crescimento, reduzindo este aspecto da dependência, como desmontaram parte dos limites estruturais anteriormente existentes para que, a partir desses impulsos iniciais, fossem criados mecanismos internos próprios de estímulo à continuidade do avanço da produção.

Assim, combinando uma variável autônoma nova no modelo econômico nacional, o consumo de massa, e aproveitando um período externo particularmente favorável em relação à liquidez, o país teria conseguido engatar em uma rota de desenvolvimento sem precisar para isso desconstruir suas ferramentas essenciais relativas ao grau de financeirização, ao contrário, aproveitando-se delas para minimizar os problemas de escassez de divisas, em um caso excepcional de convivência positiva entre desenvolvimento e financeirização. Em outras palavras, o período internacionalmente favorável teria permitido aproveitar impulsos e recursos externos e assumir certo direcionamento da organização econômica nacional sem que esta tivesse que romper com os princípios da lógica neoliberal. Além disso, ao colocar em movimento esses novos princípios, teria ampliado as condições para que um projeto de

desenvolvimento nacional mais ousado fosse colocado em prática, dado o fortalecimento dos determinantes dinâmicos nacionais.

Não seria, portanto, um acidente histórico, mas um exemplo de possibilidade de desenvolvimento em meio ao ambiente financeirizado que deixaria as bases para um ciclo mais profundo de mudanças. O problema fundamental seria, agora, dar o passo seguinte e de fato intervir nas variáveis macroeconômicas fundamentais.

Ou seja, em relação ao período desenvolvimentista do século passado, a economia brasileira teria evoluído ao ponto de conseguir definir ao menos um mecanismo próprio de estímulo produtivo, a expansão da demanda interna. Além disso, essa expansão teria ocorrido de maneira a ampliar o emprego e aumentar o salário real, criando condições necessárias à continuidade do ciclo de desenvolvimento a partir de estímulos internos. Nesse sentido, foram centrais as estratégias centradas na reditribuição da renda e no aumento da participação dos salários. No entanto, a produtividade não respondeu aos estímulos criados na mesma magnitude que o crescimento do salário real, passando então a funcionar como trava da continuidade da expansão da renda interna.

Ao avaliar as razões para a baixa produtividade, nos questionamos quanto ao perfil dos setores em que o emprego mais tinha crescido, discutindo se o baixo teor tecnológico neles estabelecidos seria a razão para o pequeno avanço da produtividade. Nossa hipótese é que, embora o componente tecnológico não seja grande nos setores em que o estímulo ao crescimento foi mais intenso, isso não significa que não haja ali espaço para um crescimento maior da produtividade. Analisando a trajetória do adensamento produtivo para esses setores, percebe-se que existe espaço para a ampliação da geração de valor e, nesse sentido, o que faltaria seria um estímulo adicional para que fosse possível o salto em termos de inovação. Além disso, o fato de estes serem setores que apresentam uma estrutura produtiva trabalho intensiva não é um fator menor para a organização econômica nacional, que não pode prescindir de alternativas de alta absorção de mão de obra sob o risco de reverter os ganhos obtidos até o momento no mercado de trabalho.

Assim, em sendo necessário estimular maiores ganhos para os setores industriais favorecidos pelo aumento da demanda de massas, de modo a que estes possam ser incentivados a realizar investimentos no sentido da inovação tecnológica, o debate da concorrência em relação ao setor externo aparece como fator crucial.

Conforme vimos, a questão é particularmente delicada se concebemos o mecanismo de taxa de juros alta como intrínseco ao funcionamento da economia brasileira nos tempos atuais de financeirização. Isso porque a taxa de juros mais elevada é capaz de resolver parcelas importantes do estrangulamento externo, mas tem como um de seus efeitos a valorização permanente da taxa de câmbio.

Ao que parece, de uma situação no século XX em que havia o problema de restrição de importações para a continuidade do desenvolvimento, o país teria migrado para um contexto em que o que deprime a possibilidade de ampliação dos ciclos de expansão produtiva agora é o excesso de importações, viabilizados por meio das taxas de câmbio sobrevalorizadas.

No final da seção 4.2.1, mostramos que se houvesse a possibilidade de ampliar a produtividade interna convivendo com um período de altas taxas de juros, o resultado posterior poderia ser a redução das mesmas sem o retorno ao cenário de estrangulamento externo. Do mesmo modo, se considerarmos este contrafactual para o modelo de desenvolvimento puxado pela demanda descrito nesta seção, chegaríamos à conclusão de que também aqui, o novo cenário permitiria uma sequência de crescimento mais autônoma, com uma estrutura socioeconômica mais preparada para a distribuição dos benefícios e consequente geração de novas ondas de estímulo produtivo.

Resta, portanto, avaliar a possibilidade de constituir esse choque inicial de aumento da produtividade em tempo de convivência com altas taxas de juros. Para tanto, seria necessária a concepção de políticas de ação macroeconômica distintas daquelas defendidas pela lógica da utopia liberal e seus determinantes de preços exclusivamente por meio da interação de mercado. Entendemos que um primeiro passo indispensável seria explicitar quais os setores que seriam fundamentais para a elevação da produtividade nacional. Sabendo o que se quer realmente estimular, talvez fosse maior o espaço para a criação de políticas específicas que minimizem os efeitos particulares do modelo financeirizado naquele setor. Políticas de desonerações setoriais, por exemplo, já foram construídas por mais de uma vez ao longo do período neoliberal no Brasil, com critérios que nem sempre levavam em consideração o conjunto das variáveis dinâmicas para a construção de um projeto de desenvolvimento nacional.

Assim, pode-se dizer que as condições de superação da dependência externa estão colocadas para o Brasil no cenário atual, mas dependem de uma clareza e uma sintonia fina em relação às necessidades produtivas nacionais e o funcionamento da economia brasileira baseada em altas taxas de juros relativas. O Brasil encontrou, aparentemente sem muita

clareza disso, um caminho de convivência entre financeirização e desenvolvimento no qual foram reduzidos alguns graus de dependência anteriormente existentes. Mas, para que o segundo fator de autonomia possa se consolidar internamente, é preciso uma ação mais forte e dirigida, de forma a permitir que o modelo realmente possa se definir a partir de variáveis internas. A riqueza da introdução de outros fatores no conceito de desenvolvimento, que marcou o debate desenvolvimentista recente, não pode esvaziá-lo de sua premissa básica: ampliar a disponibilidade geral de bens via aumento da produtividade.

A importância de uma ação consciente e dirigida em prol do desenvolvimento nos leva ao último ponto de discussão da dependência, tal como enunciado nos capítulos anteriores, a existência ou não de um grupo nacional capaz de assumir a direção desse processo. A próxima e última subseção deste capítulo será dedicada a esse tema.

4.2.3. O Brasil e os agentes de construção de um projeto de desenvolvimento nacional

> Não é fácil pensar num sistema em que não exista nenhuma possibilidade de equilíbrio estável. No entanto, um estadista não pode desconhecer que dentro do sistema interestatal capitalista, jamais haverá equilíbrio econômico estável ou coordenação política permanente. (FIORI, 2014: 131)

Na construção feita no capítulo 1 sobre o argumento relacionado à necessidade de um grupo que pudesse conduzir o projeto de desenvolvimento nacional, uma questão importante era que a expectativa original das teorias do século XX era de que o próprio avanço das forças produtivas capitalistas seria responsável pela formação de uma classe no Brasil que assumiria essa função de condutora das políticas necessárias aos fortalecimento da industrialização, o que, na época, era sinônimo de desenvolvimento. Vimos, naquele momento, as razões pelas quais a forma dependente da implantação da indústria local acabou dificultando a consolidação de um grupo com esse perfil.

O caso agora é um pouco mais grave. Em primeiro lugar, não há um setor específico diretamente concentrador dos anseios do projeto nacional. A partir das análises dos desenvolvimentismos do século XXI, é possível obter pistas em torno do tipo de atividade econômica que se deveria viabilizar e, a partir daí, buscar entender como se daria a organização específica de cada cadeia econômica, considerando o porte, o perfil e a nacionalidade das empresas, bem como os aspectos de estruturação do trabalho e distribuição funcional da renda. Com isso, seria possível fazer algumas avaliações mais concretas a

respeito da possibilidade ou não de haver a formação de um grupo nacional forte, resultante da própria expansão desses setores na economia nacional.

Não temos subsídios suficientes para realizar este exercício no âmbito deste trabalho. No entanto, podemos antecipar um segundo problema de ordem estrutural antes mesmo da realização deste exercício. Com o avanço do regime de acumulação neoliberal, os capitais se internacionalizaram e, o que é mais importante, se diversificaram sobremaneira. Assim, tanto é mais improvável encontrar grupos puramente nacionais que atuem com foco exclusivamente na economia nacional como, em se encontrando qualquer recorte social dessa ordem, garantir que este atue apenas num determinado setor produtivo e não esteja igualmente vinculado ao capital financeiro internacional.

Esse contexto importa porque reduz significativamente não apenas as chances de consolidação de um grupo nacional em prol do desenvolvimento, mas também a possibilidade de reação dos diferentes níveis empresariais nacionais às tentativas de estímulos setoriais. Quando um empresário atua simultaneamente no mercado financeiro, no comércio exterior e no setor produtivo nacional, ações que busquem intervir no conjunto de preços relativos em prol de um determinado resultado que favoreça a produtividade interna podem não ser necessariamente bem vistas e, como consequência, podem não ter a adesão esperada. São argumentos desse tipo que têm sido levantados, por exemplo, para explicar o insucesso da política de incentivo ao investimento privado implementada pela presidenta Dilma em seu primeiro mandato.[84]

> O advento da crise financeira internacional ao final de 2008 e suas consequências para os países emergentes começaram a desmanchar essa conciliação (agenda liberal e políticas sociais de alto impacto – MA), até então possível e à sua maneira virtuosa. De início driblada pelos expedientes de subsídios aos setores de maior efeito multiplicador (automóveis e eletrodomésticos) e por uma agressiva expansão do crédito ao consumidor, a crise, no entanto, veio a se agravar no início da primeira gestão da presidenta Dilma. Tal agravamento foi enfrentado com uma errônea política de aposta no investimento privado, via desoneração da folha de pagamentos das empresas, e por uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. A ausência de resposta do investimento privado a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa, com enorme redução do preço das *commodities* exportadas pelo país, começaram a produzir resultados muito

[84] Vide a respeito ZALUTH BASTOS, 2015.

> ruins do ponto de vista do crescimento, culminando com a taxa de 0,1% em 2014, último ano da primeira gestão Dilma. (PAULANI, 2016a: 73)

Assim, o contexto da construção do regime de acumulação regido pelas finanças dificulta ainda mais a aplicação dos instrumentos macroeconômicos tradicionais e a previsão das reações do conjunto da classe capitalista aos sinais emitidos a partir do governo. Cabe lembrar que há interesses particulares em jogo quando se movimenta a economia em uma ou outra direção. A consolidação do modelo de plataforma internacional de valorização financeira no Brasil deu força a diversos grupos nacionais, ou que estabeleceram operações no país, e que obtiveram ganhos extraordinários por longos períodos, sendo um ato de inocência imaginar que seria possível algum tipo de coalizão consensual em torno de um projeto que alterasse a base sobre a qual o poder está estabelecido na sociedade brasileira hoje.

Mais uma vez, no entanto, os movimentos realizados a partir de meados dos anos 2000, que assumiram também um discurso de mudança no âmbito da gestão política nacional, podem ter representado uma janela de oportunidades para se considerar a possibilidade de avanço no debate dos conflitos de interesse em torno de um projeto nacional

> Partindo do princípio de que um modelo neoliberal foi implantado com sucesso no Brasil a partir do início dos anos 1990, (entende-se que) o capital financeiro foi o grande beneficiário da política econômica que derivou dessa implantação, tendo colocado desde então a fração bancário-financeira na posição de fração hegemônica dentro do "bloco no poder" (Poulantzas). A razão pela qual isso teria acontecido, é que essa fração do capital é a única que se beneficia de todos os elementos do novo modelo (dentre outros, desregulamentação financeira, desregulamentação do mercado de trabalho, redução dos direitos sociais, aumento do espaço dos regimes previdenciários de capitalização, privatização de empresas estatais e serviços públicos e, principalmente, o apreço pelas políticas monetárias rígidas e pelas políticas fiscais contracionistas). Uma tese derivada dessa e também de grande importância [para esse diagnóstico] (...) é que a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder federal teria fortalecido aquilo que se chamou de "frente neodesenvolvimentista", a qual estaria em gestação desde meados dos anos 1990. A frente constituir-se-ia de uma união estratégica entre a grande burguesia interna (Poulantzas, mais uma vez) e o setor mais moderno e organizado da classe trabalhadora – com destaque para o operariado – concentrado na Central Única dos Trabalhadores (CUT) e no próprio PT. O fortalecimento da frente com a vitória do PT teria tornado mais poderosa a fração representada pela grande burguesia interna (a grande burguesia industrial, não necessariamente nacional ou exclusivamente nacional, e o agronegócio, sobretudo aquele

> voltado ao mercado externo), implicando relativa perda de espaço da fração hegemônica dentro do bloco no poder. (PAULANI, 2015a:3)[85]

Mas se a construção do projeto nacional passa hoje, como vimos, por ações de caráter mais heterodoxo, com direcionamento de estímulos de inovação para setores particulares, controle de taxas de câmbio e simultaneamente o convívio com altas taxas de juros, é difícil pensar em um grupo condutor que não esteja em sintonia com essas questões econômicas internas mais amplas e seus desdobramentos em termos das forças em conflito, bem como da estrutura de competição geopolítica internacional.

Infelizmente, as elites nacionais se furtaram ao debate de caráter estratégico da nação brasileira, ficando este circunscrito a ambientes acadêmicos.

> De fato, a situação parece hoje muito mais complicada. As duas décadas perdidas em termos de crescimento econômico, combinadas à transnacionalização do capital, só fizeram aprofundar o caráter de enclave da vida econômica das camadas superiores da população, seu entricheiramento e completa dessolidarização com os de baixo. Para completar o quadro, a virada desregulamentatória e o vendaval neoliberal vieram permitir, num grau inédito, a desterritorialização e a libertação do capital das amarras nacionais. Tudo somado e considerado o futuro tal como imaginado pelas elites que inventaramo Brasil, a construção da Nação não se faz mais necessária. (PAULANI, 2001: 155)

Em outras palavras, se houve uma mudança na configuração internacional que permitiu uma redefinição dos papeis entre centro e periferia, dando a esta última algum espaço para conceber um projeto de desenvolvimento nacional próprio, as elites locais não se apropriaram desse movimento. Ao contrário, mantiveram seu perfil de elite periférica tal como no século XX, vivendo de experiências ocasionais dos benefícios já alcançados nos países desenvolvidos e sem se apropriar da possibilidade de construção de uma lógca de melhorias que atingisse de fato o próprio país.

No cenário atual, essa dependência cultural das elites é particularmente cruel porque impõe ao país um horizonte do desejável que agora nem ao menos significa maior

[85] O texto de onde essa passagem foi extraída é parte do relatório final de pesquisa, inédito, de um projeto temático financiado pela FAPESP para investigar o tema "Política e Classes Sociais no Capitalismo Neoliberal no Brasil", trabalho esse encerrado em 2015. A autora desta tese e sua orientadora participaram desse projeto, coordenado pelo Prof. Armando Boito Jr (IFCH-Unicamp). O termo "frente neodesenvolvimentista", bem como a hipótese mesma da consitutiçao de tal frente encontram apoio nos trabalhos de BOITO (2014, 2016a, 2016b). TEIXEIRA e PINTO (2012) também trabalham com o tema.

crescimento da disponibilidade material, já que o perfil dos países centrais é de redução do ritmo de crescimento. Os modelos de sociedade altamente financeirizadas, em que a renda das famílias se vincula a fundos de pensão e o setor de serviços é o principal instrumento de adição de valor ao PIB, se implementados na periferia, podem significar o abandono completo de sua possibilidade de desenvolvimento, já que estas sociedades não dispõem de uma estrutura socioeconômica que comporte esse tipo de organização sem com isso aumentar sobremaneira a miséria e as desigualdades já existentes.[86]

Assim, sem uma reestruturação dessa lógica de organização do debate, que reanime os vínculos de solidariedade social e que traga as questões econômicas para o centro da política nacional, aproveitando as oportunidades do período atual para criar soluções condizentes com a realidade local, não vemos possibilidade de avançar em relação a esse ponto da dependência estrutural. Cabe dizer, não se trata de discutir publicamente a macroeconomia conhecida pelos livros textos das universidades, mas sim de recolocar a importância da formulação de estratégias novas e verdadeiramente nacionais para a superação dos constrangimentos atuais. Trata-se, portanto, de reconstruir a nossa consciência de nação. Como mencionado na nota 10 do capítulo 1, essa consciência, frágil por natureza, foi, por assim dizer, despertada para suas potencialidades pela experiência mesma da industrialização, mas não resistiu ao conservadorismo do regime militar e recebeu de braços abertos as promessas neoliberais quando da redemocratização do país. Ou seja, se felizmente a história não acabou conforme preconizado por Fukuyama em 1992, é preciso que se assuma o protagonismo por ela permitido na construção dos caminhos econômicos da nação e para tanto o resgate da consciência nacional coloca-se como passo indispensável. É certo que não há uma receita pronta e de fácil aplicação para o Brasil superar seus problemas de atraso estrutural. Mas esperamos ter demonstrado com este trabalho que há condições objetivas que apontam para a possibilidade de um posicionamento muito mais confortável em termos de sua autonomia para tratar da dívida social e material acumulada com os milhões de brasileiros que ainda estão à margem da disponibilidade de bens materiais básicos. Resta-nos aceitar a chance que a História nos deu, ousando construir respostas novas e mostrando que as raízes da dependência cultural ainda não absorveram o último grão de criatividade e esperança do inconciente

[86] Importante ressaltar que existe um importante debate na literatura econômica internacional em torno de como o modelo da financeirização tem aumentado as desigualdades também nos países de alta renda (PIKETTY, 2014). O argumento considera a importância da avaliação das desigualdades não apenas do ponto de vista dos fluxos de renda, mas também em termos do estoque da riqueza, e poderia ser igualmente utilizado para o caso brasileiro para um posterior estudo em torno de outros mecanismos que podem reproduzir a desigualdade no país, mesmo com a utilização de ferramentas de favorecimento relativo dos ganhos salariais em detrimento do capital. Infelizmente, escapa ao escopo deste trabalho avançar em conclusões nesse sentido.

coletivo desta sofrida nação do futuro. Retomaremos o tema nas reflexões finais que constituem o capítulo conclusivo desta tese.

Que papel escolhemos dar à nossa nação?
(à guisa de conclusão)

Em junho de 2012, apresentei pela primeira vez ao Doutorado em Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-graduação em Economia do IPE o projeto de pesquisa para a elaboração da presente tese. Presenciara anos inquietantes. A crise de 2008, iniciada nos Estados Unidos, havia gerado uma onda de questionamentos quanto aos padrões de financeirização internacional, a Europa dava sinais de enfraquecimento a partir da crise da Grécia, a China seguia em seu impressionante ritmo de crescimento e, contra todas as expectativas, o Brasil ia recuperando seu padrão de crescimento parecendo confirmar a ideia de que, para o país, o turbilhão internacional de fato não passara de uma marola econômica.

Apesar disso, naquela conjuntura, não era sem contestação que se podia dizer que o país ia bem, pois não importava apenas medir a intensidade do efeito da crise internacional nos indicadores econômicos internos, mas lembrar o principal, ou seja, que continuávamos à margem do que podíamos ser. Em 2012, o objetivo da presente tese era, por isso, tentar demonstrar que o Brasil poderia almejar muito mais do que simplesmente a garantia de estabilidade externa e o bom posicionamento frente à crise. ”Fazer esse país um pouco mais decente não era suficiente” (PAULANI, 2016b).[87] A ideia era mostrar que com mais ousadia e criatividade no âmbito macroeconômico, seria possível dar passos largos na construção de um Projeto Nacional, digno de um país com a extensão e as riquezas de que dispõe o Brasil. Em um ambiente em que a dimensão social voltava a ocupar um espaço na agenda pública, parecia razoável querer escrever sobre como as condições externas poderiam permitir maior autonomia para a determinação dos parâmetros da organização econômica interna do país.

A motivação principal partia da necessidade então percebida de compatibilizar dois conjuntos de ideias: de um lado, nas posições mais à esquerda, a elaboração cada vez mais refinada das teses relacionadas ao movimento de financeirização do processo de acumulação, com as consequentes novas formas de submissão do país a essa lógica; de outro, o lado governista, exaltando de maneira exagerada o movimento de expansão do consumo de massas, como se já tivéssemos alcançado autonomia e justiça social depois de mais de 500 anos de submissão, exploração e aprofundamento dos abismos sociais. Era necessário ajudar a criar pontes para um caminho que, embora não fosse o mais desejável do ponto de vista do

[87] Entrevista dada à Revista Esquerda Petista em maio de 2016.

desenvolvimento humano – uma revolução rumo à superação do capitalismo, por exemplo – ao menos permitisse de fato oferecer condições dignas de sobrevivência ao conjunto da população, em suma, que almejasse o desenvolvimento econômico em seu sentido pleno, nos moldes possíveis dentro do capitalismo, e não uma versão opaca, inadequada e insuficiente, daquilo que existia em alguns países da Europa e da América do Norte.

Mas o tempo passou e a conjuntura política nacional criou uma História que dificilmente teria sido prevista em junho de 2012. Quatro anos depois, a presidenta eleita do país sofreu um *impeachment* por, ao que parece, atentar contra princípios econômicos incontestáveis.[88] Quatro anos depois, um ex-ministro da fazenda que ousou questionar, mais em conversas do que na prática, a soberania do regime de metas de inflação, foi preso enquanto aguardava sua mulher em uma cirurgia de biópsia em um hospital em São Paulo. Quatro anos depois, o governo brasileiro propõe indexar o aumento de gastos do setor público à inflação, congelando qualquer investimento real em saúde e educação no país por vinte anos.[89]

O que antes era um projeto que buscava identificar possibilidades e instigar a construção de caminhos mais ousados para a construção da nação brasileira, hoje se depara com a triste necessidade de ter de defender a democracia e a pluralidade de ideias, que deveriam existir como pressupostos.

Frente a essa conjuntura política funesta, porém, talvez seja ainda mais importante a demonstração de que ainda é possível atingir muito mais em termos de condições de vida da população e disponibilidade material para o conjunto do país. Ou seja, queremos crer que mesmo no contexto atual o projeto ainda se justifica, principalmente porque aponta que essa possibilidade de avanços na sociedade brasileira não sobreviverá a um mundo do pensamento único, da ditadura fiscalista e da criação de falsos consenso com relação às diretrizes de política econômica, que aceita a queda do valor adicionado da indústria como um resultado

---

[88] Isso foi explicitamente admitido pelo próprio presidente da República em sua recente passagem pelos EUA. Em discurso na sede da Sociedade Americana/Conselho das Américas (AS/COA), em Nova Iorque, em 21 de setembro de 2016, Michel Temer admitiu que o motivo do *impeachment* da presidenta Dilma Roussef foi sua recusa em aceitar o programa desenhado para o país pelo PMDB, partido do então vice-presidente. Denominado *Uma Ponte para o Futuro*, a essência do programa é "o resgate pleno da agenda neoliberal (o modelo perdedor nas eleições de 2014), purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT e retomando o processo de privatização, relativamente brecado nas gestões de Lula e Dilma" (PAULANI, 2016a: 74). Vide matéria a respeito desse discurso de Temer em: https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/

[89] Essa é uma das propostas do *Uma Ponte para o Futuro*. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf

alocativo de mercado e que inibe qualquer criatividade relacionada à intervenção nos parâmetros de fluxos e preços internacionais.

Em nosso trabalho, buscamos mostrar precisamente o contrário, ou seja, como seria possível, com alguma intervenção que partisse de um projeto mais completo de construção da nação, melhorar as condições de produtividade no Brasil e gerar mecanismos dinâmicos de reprodução econômica mais autônomos, sem com isso incorrer em pressões danosas de estrangulamento externo típicas do modelo de desenvolvimentismo clássico.

Para chegar a essas conclusões, nos colocamos como tarefa comparar os conceitos de desenvolvimento e dependência nos séculos XX e XXI. Entre os anos de 1930 e 1970, o Brasil foi palco de um verdadeiro laboratório de políticas econômicas, em que as mais diversas medidas foram testadas, com maior ou menor grau de acerto, mas que tinham por trás de si a convicção de que o país tinha em seu destino a possibilidade de se tornar uma grande nação. Naquele momento, esse conceito pouco falava em termos de equidade social ou sustentabilidade ambiental, muito menos abordava questões de superação das injustiças de gênero, raça, opção sexual entre tantas outras. Mas ficava claro que o país queria crescer e "aparecer", ou seja, ser reconhecido como uma Nação com importância na constelação global.

Na época, isso significava impulsionar a indústria e criar condições para alcançar os níveis produtivos observados nos países da fronteira do desenvolvimento. Na medida em que se avançou nas tentativas de objetivar esse projeto, foi se constatando um perfil estruturalmente dependente das estratégias industrializantes, o que provocava concentração de renda, atrofia dos impulsos nacionais de estímulo de demanda, estrangulamento externo e, por fim, desaceleração produtiva. Fato é que antes que o país pudesse alcançar a maturidade de seu processo de desenvolvimento, a base sobre a qual ele se constituía, o horizonte industrializante dos países centrais, acabou ruindo e levando consigo as perspectivas de progresso que fizeram avançar as políticas econômicas do país por quase 50 anos.

Considerando que essa interrupção do sonho do desenvolvimento foi acompanhada da construção de um novo regime de acumulação do capital, no qual a valorização da riqueza financeira acabou alcançando a condição de regente do processo econômico em geral, nossa ideia foi então fazer uma tentativa de transportar para o século XXI esse espírito de época do século XX, qual seja, a necessidade do desenvolvimento e sua frustração em função de razões de dependência, e analisar, a partir daí, se teríamos hoje as mesmas dificuldades de antes, caso ousássemos sonhar com um desenvolvimento brasileiro mais autônomo.

Para colocar em prática essa ideia, primeiro precisávamos descrever o cenário internacional mais geral, explicitando nossa compreensão em relação aos mecanismos de reprodução característicos do novo regime de acumulação neoliberal. Dividimos essa tarefa em dois capítulos do presente trabalho, um primeiro falando mais diretamente sobre os determinantes do novo modelo, considerando sua formação histórica, sua natureza e seus efeitos sobre a produção, e um segundo focado na descrição dos efeitos do novo sistema sobre a hierarquia internacional entre os países.

As conclusões foram que, num primeiro olhar mais geral, o novo regime é muito pouco alvissareiro em termos das possibilidades de desenvolvimento e, nesse sentido, não surpreende que muitos teóricos responsáveis tenham muitas vezes caído na resignação de que não haveria mais qualquer saída que não fosse a própria ruptura com o capitalismo. Afinal de contas, em sua concepção, o neoliberalismo enterrou o desenvolvimento e a industrialização, sem muitas razões do ponto de vista objetivo que indicassem que o setor houvesse perdido sua capacidade de ampliar a disponibilidade de bens em âmbito internacional, e impôs uma lógica financeira que criou mecanismos cruéis de transferência de renda e exploração do trabalho em nível internacional. Além disso, o regime de acumulação comandado pelas finanças impôs um tipo de dependência monetária e financeira em relação ao dólar americano como moeda internacional que deu aos Estados Unidos um papel hegemônico muito particular e, ao menos no curto prazo, insuperável.

Apesar de tudo isso, vimos que os países em que por acaso esse modelo não tinha se implementado com toda sua força, particularmente aqueles onde a renda era também relativamente menor, tinham alguma possibilidade de prosperar em meio a esse cenário inóspito a partir de ações autônomas e dirigidas para melhorar suas possibilidades de inserção no contexto externo financeirizado. De certo modo, ao desmontar a supremacia do crescimento produtivo dos países centrais, o novo momento do capitalismo mundial poderia ter dado à periferia uma posição estratégica nova, justamente porque ela teria a chance de construir um projeto nacional que para aqueles em que a lógica das finanças estava profundamente enraizada, já não era mais possível. É certo que essa possibilidade talvez não estivesse colocada para toda a periferia, dados os elevados índices de pobreza e miséria que apresentam alguns países ainda à margem da organização financeira internacional. Mas apostamos que este de fato poderia ser o caso para um país como o Brasil, que já avançara substancialmente na construção de uma infraestrutura capaz de responder aos desejos de um maior desenvolvimento nacional.

No entanto, ao analisar a forma com que o país encarou a nova realidade internacional, vimos que, ao menos num primeiro momento, ao invés de tentar aproveitar as oportunidade que a baixa financeirização lhe proporcionava, ele caminhou em sentido oposto e acelerou sua inserção nessa lógica da financeirização por meio da construção de uma estratégia de se configurar como plataforma internacional de valorização do capital, numa esperança ingênua de que com isso poderia ser parte do grande centro de decisões mundiais e atingir magicamente melhores condições de desenvolvimento.

Embora essa estratégia tenha inicialmente estagnado os fatores produtivos internos, ela acabou criando alguns importantes mecanismos de superação de constrangimentos externos de acesso a divisas, um velho fantasma do passado, sempre presente no processo de desenvolvimento brasileiro. Com isso, no momento em que o cenário internacional passou a apresentar condições favoráveis de liquidez, permitindo que os juros fossem reduzidos sem que a estrutura de inserção externa fosse desmontada, e, simultaneamente, houve um governo com um ímpeto mínimo de intervenção no sentido de atuação na redução das desigualdades do país, a economia começou a dar sinais de reação produtiva.

Para que se avançasse ainda mais na construção de uma estrutura de reprodução econômica autônoma e com capacidade de incorporação da massa de trabalhadores e recursos naturais disponíveis, seria preciso intervir ainda mais nos parâmetros econômicos, não se restringindo às políticas redistributivas internas e avançando nos aspectos macroeconômicos que estavam freando o crescimento da produtividade por meio do vazamento de demanda para o exterior. A chave estaria em permitir um estímulo adicional de demanda na indústria nacional de modo a engatilhar um ciclo de inovações tecnológicas de caráter nacional. Essa é a principal mensagem do presente trabalho.

Poder-se-ia perguntar qual o sentido exato dessa intervenção pretendida, ou, que tipo de política macroeconômica seria exatamente necessária e com ações dirigidas para qual setor industrial específico. A resposta para essa questão não tem como ser dada a partir de um único trabalho, porque envolve a consciência e a implementação de um verdadeiro Projeto Nacional. Nesse sentido, assim como no século XX, essa construção exige um profundo debate socioeconômico, um ambiente passível de experimentações, um canal aberto para a análise e, principalmente, a possibilidade de se acreditar no avanço por meio da crítica. O embate entre ideias divergentes é fundamental, um pressuposto e ao mesmo tempo eixo estruturante do caminho possível para a construção da nação. Mas uma divergência desse tipo não se dá entre inimigos, mas sim entre diferentes que se respeitam e se toleram.

Por isso voltamos aos perigos do cenário atual, o ano de 2016, em que a presente tese está sendo finalizada. O que nos parece particularmente assustador no momento em que vivemos é que, a julgar pelos fatos recentes, o simples ato de mencionar a possibilidade de se expandir voluntariamente a relação divida/PIB para poder ampliar investimentos públicos no curto prazo, ou a mera discussão sobre uma ação sobre os fluxos de capitais com intenções de favorecer um setor produtivo industrial específico pode gerar reações não só de raiva mas de descredenciamento e humilhação públicos, além de desrespeito do ponto de vista pessoal. Trata-se de uma verdadeira criminalização do debate de ideias.

> Agora não existe o medo, mas apareceu uma coisa que não havia naquela época (1964), que é o ódio. Para mim, o fundamento desse ódio é um elitismo muito violento dos brasileiros, que vem ainda da escravidão, e especialmente da classe média. A classe média viu que tinha sido esquecida no governo Lula. Os muito ricos estavam ganhando muito dinheiro, e o governo tinha uma clara preferência pelos pobres. Eles viram que tinham ficado excluídos e viam a ascensão social desses pobres, que andavam de avião com eles, entravam nos shopping centers com eles, entravam nas universidades. Todos aqueles elementos que distinguiam essas pessoas dos escravos e seus descendentes. As elites brasileiras só admitem a ascensão isoladamente, muito individualmente. Mas uma coletiva é inaceitável. Há ainda outro fator. De repente apareceu o mensalão, um escândalo político grave exatamente no partido que estava promovendo essa política que as incomodava tanto. Então, o ódio teve um destino: virou um ódio ao PT e ao Lula, e a Dilma depois. Nunca tinha visto isso na minha vida. É muito grave. Porque a política só é viável numa democracia, porque a política é a arte de negociar e persuadir para governar. Fora da política, só resta a violência. Nas sociedades pré-capitalistas os problemas eram resolvidos assim: fora do palácio, eram resolvidos pela guerra; dentro do palácio eram resolvidos pelo assassinato. É só ver as tragédias. O ódio é próprio desse tipo de regime. Não da democracia. Na democracia há adversários, não inimigos. Quando você transforma o adversário em inimigo, as coisas ficam muito ruins. Lá se foi a tolerância. (BRESSER-PEREIRA, 2016)[90]

É claro que é tudo ainda muito novo. Os acontecimentos recentes têm atropelado mesmo as análises mais meticulosas. Talvez estejamos exagerando em nossos medos em função dos ânimos estarem ainda deveras acirrados, de modo que aos poucos será possível que voltemos a engatar no trem da história em que éramos transportados até meados de 2012. Talvez. Mas, no momento preciso em que se escrevem essas linhas, não se pode chegar a outra conclusão que não a de que há uma grande apreensão em relação aos caminhos que estão sendo desenhados para essa nação.

---

[90] Entrevista dada à Revista Brasileiros de 06/09/2016.

O austríaco Stefan Zweig acreditou em 1941 que o Brasil era o país do futuro, e marcou a partir daí o sonho e o imaginário coletivo de toda uma geração de brasileiros. Sua afirmação era resultado de uma admiração justamente em relação ao espírito tolerante e acolhedor da sociedade aqui constituída. É sabido que um olhar mais acurado poderia questionar esses atributos tão propagandeados ao longo de nossa história. Mas, ainda assim, não se pode tirar o mérito do autor quanto à identificação de um fator essencial para o avanço de um projeto de nação. Tolerância, democracia e pluralidade de ideias são qualidades sem as quais não se junta o que é diferente, não se supera o que está errado, não se aproveita o que existe de bom na diversidade. E o Brasil é um país que pode contar com essa diversidade. Basta escolher se constituir como uma Nação, que pode ser solidária, inclusiva, socialmente justa, ambientalmente sustentável e, sobretudo, profundamente livre. É preciso escolher.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. P. (2001). **Brasil, 1824-1957: bom ou mau pagador?.** Working paper. Disponível em http://www.econ.puc-rio.br/pdf/mpabreu.pdf.

ALDRIGHI, D.; COLISTETE, R. (2015). **Industrial Growth and struvtural change: Brazil in a long-run perspective**. In: NAUDÉ, W.; SZIRMAI, A.; HARAGUCHI, N. (orgs.) Structural Change and Industrial Development in the BRICS. New York: Oxford University Press.

ARMSTRONG, at al. (1991). **Capitalism since 1945**. Oxford: Basil Blackwell.

AREND, M. (2014). **A industrialização no Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho**. In: IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, pp.375-422.

AREND, M.; FONSECA, P. (2011). **Brasil (1955-2005): 25 anos de catching-up, 25 anos de falling behind**. UFRGS, Texto para Discussão nº 4/2011. Disponível em: http://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2015/01/TD04_2011_arend_fonseca.pdf

ARRIGHI, Giovanni (1996). **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP.

BASTOS, E. Z. X. (2012). **Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral.** In: IPEA, Textos para discussão 1702. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1702.pdf.

BIELCHOWSKY, R. (1988). **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto.

_____ (2014). **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** In: IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, pp.115-134.

BOITO JR., A. (2014). **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. In: *PIMSA*, v. 15, pp. 209-227

_____ (2016). **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. In: *Crítica Marxista*, v. 42 pp. 155-162

BOITO JR., A. E SAAD FILHO, A. (2016). **State, State Institutions, and Political Power in Brazil.** In: *Latin American Perspectives*, v. 1, pp. 1-20

BOYER, Robert (1990). **A teoria da regulação: Uma análise crítica.** São Paulo: Nobel.

BRENNER, R. (1998). **The Economics of Global Turbulance.** Londres: New Left Review.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; THEUER, D. (2012). **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** In: Economia e Sociedade, Campinasm v. 21, Número Especial, pp 811-829.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2016). Entrevista dada à Revista Brasileiros de 06/09/2016.

Disponível em: http://brasileiros.com.br/2016/09/perdemos-ideia-de-nacao/

BRUNHOFF, S. (2005). **A instabilidade monetária internacional.** In: CHESNAIS, François, A Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial.

BRUNO, M.; DIAWARA, H; ARAÚJO, E.; REIS, A.C.; RUBENS, M.(2011). **Finance-Led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas**. In: Revista de Economia Política, vol. 31, nº 5 (125), pp. 730-750, Edição Especial/2011.

CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M. (2014) **Introdução à publicação IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**, pp. 9-27.

CARDIM de CARVALHO, F. J. (2004). **Bretton Woods aos 60 anos**. In: Novos Estudos, nº70, pp. 51-63. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627_bretton_woods.pdf

CARDOSO JUNIOR, J. C. (2014). **Planejamento, democraria e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais**. In: IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, pp.79 -114.

CARNEIRO, R. M. (2012). **Velhos e novos desenvolvimentismos**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Edição Especial. Pp. 749-778.

CARVALHO, L.; KUPFER, D. (2011). **Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira.** In: Revista de Economia Política, Vol. 31, nº4, pp. 618-637.

CASTELLS, Manuel (1999). **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra.

CERQUEIRA, C. A. (2003). **Dívida Externa Brasileira – Processo Negocial 1983-1996**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. (1970). **Dependência e Desenvolvimento na América Latina.** Riode Janeiro: Zahar.

_____ (1979). **Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira**. In: FURTADO, C., Brasil: tempos modernos. São Paulo: Paz e Terra.

CHERNAVSKY, E. (2007). **Sobre a construção da política econômica: uma discussão dos determinantes da taxa real de juros no Brasil.** São Paulo, IPE-USP, dissertação de mestrado. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-22052007-160330/pt-br.php

CHESNAIS, François (1996). **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã.

_____ (2005). **A Finança Mundializada.** São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2007). **Até onde irá a crise financeira**. Le Monde Diplomatique, 12 de novembro.

_____ (2008). **La récession mondiale: moment, interprétations et enjeux de la crise.** In: Carré Rouge n°39.

_____ (2010). **A proeminência da finança no seio do "capital em geral", o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital.** In: CHESNAIS et al. A finança capitalista. São Paulo: Alameda.

CHESNAIS, F. et al. (2003). **Uma nova fase do capitalismo? Seminário Marxista: Questões Contemporâneas** (Cemarx/IFCH-UNICAMP). São Paulo: Xamã.

COLISTETE, R. P. (2001). **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. In: Revista Estudos Avançados, vol. 15, nº 41, pp. 21-34.

DOS SANTOS, T. (1978). ***Imperialismo y Dependencia***. Cidade do Mexico, México: Ed. Era.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique (2005). **O neoliberalismo sob hegemonia norte-americana.** In: CHESNAIS, François (org.), A Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial.

FIORI, J. L. (2007). **O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites.** In: FIORI (org). O poder americano. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

_____ (2014). **História, estratégia e desenvolvimento – para uma geopolítica do capitalismo.** São Paulo: Boitempo Editorial.

FONSECA, Pedro C. D. (2013). **Desenvolvimentismo: a construção do Conceito**. In: IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, pp.29-78.

FRIEDMAN, M. (1984). **Capitalismo e liberdade**. "Coleção Os Economistas". São Paulo: Abril Cultural.

FRIEDMAN, T. (2006). **Quente, Plano e Lotado.** Rio de Janeiro: Objetiva.

FUKUYAMA, F. (1992). **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco.

FURTADO, C. (2002). **Em busca de um novo modelo**. São Paulo: Paz e Terra.

_____ (1968). **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga.

GILL, L. (2009). **À l' origine des crises: surproduction ou sous-consommation?** In: http://www.carre-rouge.org/ - Louis Gill, n°40.

GOWAN, P. (2003). **A Roleta Global**. Rio de Janeiro: Record.

GUDIN, E. (1952). **Princípios de economia monetária**. Rio de Janeiro: Agir.

GUNDER FRANK, A. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America.* Nova Iorque: Monthly Review Press.

HARVEY, D. (1999). **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola.

_____ (2008). **Neoliberalismo – história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola.

HIRSCHMAN, A. (1958). **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press.

HIRST, P.; THOMPSON, G. (2001). **Globalização em questão.** Rio de Janeiro: Editora Vozes.

HOBSBAWM, E. (1968). **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. São Paulo: Forense.

_____ (1995). **Era dos extremos: o breve século XX – 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ (2009). **A era dos impérios – 1875-1914**. São Paulo: Paz e Terra.

MARINI, R. M. (1973). ***Dialéctica de la dependência***. México: Ed. Era.

MARX, K. (1985/1894). **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro III, volume 2.** Coleção: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural.

MORCEIRO, P. C. (2016). **Vazamento de demanda setorial e competitividade da indústria de transformação brasileira.** Departamento de Economia da FEA-USP, Working paper 2016-12.

NURSKE, R. (1952). **Problems of capital formation in underdeveloped countries.** New York: Oxford University Press.

Oreiro, J.L; Paula, L.F. (2009). **Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social**. Associação Keynesiana Brasileira, Disponível em: http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping.asp.

PAULANI, L. M. (2001). **A utopia da nação: esperança e desalento.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C., REGO J. M. (orgs.), A grande esperaça em Celso Furtado. São Paulo: Editora 34.

_____ (2005). **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2008). **Brasil Delivery.** São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2012). **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Boletim de Economia e Política Internacional, v. 10, p. 89-102.

_____ (2015a). **Política e Classes Sociais no Capitalismo Neoliberal no Brasil.** Relatório final de pesquisa, inédito, de um projeto temático financiado pela FAPESP para investigar o tema.

_____ (2015b). **The End of Neo-Developmentalism: The Brazilian Experience between 2003 and 2014.** Trabalho apresentado na Special Plenary IIPPE-SEP-SEPLA na 6th Annual Conference in Political Economy IIPPE - University of Leeds, UK –

9/11/2015. Inédito.

_____ (2016a). **Ponte para o abismo**. In: JINKINGS, I.; CLETO, M.; DORIA, K. (orgs.), Por que gritamos golpe? São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2016b). Entrevista dada à Revista Esquerda Petista nº5, maio de 2016. Disponível em: http://pt.calameo.com/read/0018101472d0890c70096

PEREIRA, V. R. (2015). **As transformações na estrutura produtiva brasileira na era do Real: uma abordagem insumo-produto comparada.** Disponível em: https://s3.amazonaws.com/acadex.articles/Articles/56e5f6fc78736ae90f57209f-fileIdentified.pdf

PIKETTY, T. (2014). **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

PREBISCH, R. (1949). **The economic development of Latin America and some of its principal problems**. CEPAL.

RICARDO, D. (1982). **Princípios de Economia Política e Tributação**. Coleção: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural.

ROS, J. (2013). **Rethinking economic development, growth and institutions**. New York: Oxford University Press.

ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943). **Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe**. In: Economic Journal 53, pp. 202-211.

ROSSI, P. (2014). **Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista**. In: IPEA, O Presente e o Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, pp.195-226.

SARTORI, G. (1970). **Concept misformation in comparative politics.** American political science review, n. 64, p. 1.033-1.053, 1970.

SAUVIAT, C. (2005). **Os fundos de pensão e os fundos mútuos.** In: CHESNAIS, F., A Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo Editorial.

SERFATI, C. (1998). **O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia**. In: CHESNAIS, F., A mundialização financeira. São Paulo: Xamã.

SERRANO, F. (2007). **Relações de poder e política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível.** In: FIORI (org). O poder americano. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

_____ (2008). **A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000.** In: SERRANO et al. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. (2005). **Por que um novo desenvolvimentismo?** In: Jornal dos Economistas nº186, janeiro de 2005, pp. 3-5. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/novo-desenvolvimentismo_jornal.pdf

SMITH, A. (1996/1776). **A Riqueza das Nações**. Coleção: Os Economistas. São Paulo: Editora Abril Cultural.

SZIRMAI, A. (2012). **Industrialisation as an engine of growth in developing coutries, 1950-2005.** In: Structural Change and Economic Dynamics nº23, 406–420.

TAVARES, M. C. (1972). **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil.** In: Da Subsitutição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1985). **A retomada da hegemonia norte-americana**. In: TAVARES, M.C; FIORI, J.L. (orgs.) (1998). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. (1997). **Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana**. In: TAVARES, M.C; FIORI, J.L. (orgs.) (1998). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes.

TEIXEIRA, R. A., E PINTO, E. C. (2012). **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. In: *Economia e Sociedade*, v. 21, pp. 909-941

VAROUFÁKIS, Y. (2016). **O minotauro global – a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. São Paulo: Editora Perseu Abramo.

ZAHLUTH BASTOS, P. P. (2015). **Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, nº 257, ago. 2015.

ZWEIG, S. (1941). **Brasil País do Futuro**. Rio de Janeiro: Guanabara.

Endereços de dados e citações consultados online:

AMECO. Annual Macroeconomis Database:
http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm, fevereiro de 2016.

BCB – Banco Central do Brasil – Séries Históricas e Dívida Pública, junho de 2016:
http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS
http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Anexo_Estatistico.pdf

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators:
http://databank.worldbank.org/ddp/home.do, fevereiro de 2016.

BUREAU OF ECONOMICS ANALISYS (BEA). International Economic Accounts Data:
http://www.bea.gov/international/index.htm, maio de 2016.

_____. National Income and Product Account (NIPA):
http://www.bea.gov/national/nipaweb/Index.asp, maio de 2016.

EUKLEMS: http://www.euklems.net/, junho de 2016.

FEDERAL RESERVE. Flow of funds accounts of the United States: http://www.federalreserve.gov/Releases/Z1/Current/data.htm, maio de 2016.

_____ Statistical Release: http://www.federalreserve.gov/econresdata/releases/statisticsdata.htm, fevereiro de 2016.

FMI – IMF Principal Global indicators: http://www.principalglobalindicators.org/?sk=E30FAADE-77D0-4F8E-953C-C48DD9D14735, junho de 2016.

IBGE – Estatísticas do Século XX: http://seculoxx.ibge.gov.br/, maio de 2016.

IBGE – Séries Estatísticas: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/, maio de 2016.

IPEADATA: http://www.ipeadata.gov.br/, agosto de 2016.

Mont Pelerin, Statement of Aims: https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html, 08 de abril de 1947.

REAGAN, R., Inaugural Address: http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/12081a.htm, 20 de janeiro de 1981.