

# CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho – dezembro de 2017 | v. 12, n. 21

**A dependência revisitada: a inserção internacional comparada entre América Latina e China na década de 2000-2010** Ana Maria Rita Milani | **A importância do BNDES na política externa do governo Lula** Caio Bugiati | **A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional desenvolvimentismo brasileiro** Diego Garcia Angelico, Alexandre Lucchesi | **IED na região Nordeste à luz da nova geração de políticas de investimento: contribuição ao desenvolvimento sustentável?** Márcia Cristina Silva Paixão, Jorge Madeira Nogueira | **Perdas internacionais: uma aproximação conceitual** Victor Leonardo de Araújo | **O Estado e seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimentismo** André M. Biancarelli, Flávia Filippin | **Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT** Daniela M. Prates, Barbara Fritz, Luiz Fernando de Paula | **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista** Pepe Mujica | **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo (Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo)** Fábio Guedes Gomes



CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

**Editora** **Carmem Feijó** (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Editoração Eletrônica	<b>Traço Design</b>
Projeto Gráfico Adaptado	<b>Traço Design</b>
Projeto Gráfico Original	<b>Amélia Paes</b>
Foto do entrevistado	<b>Vince Alongi</b>
Preparação e Revisão Gráfica	<b>Leny Cordeiro e Glauber Carvalho</b>
Revisão em português	<b>Flávia Marinho Bernat e Leny Cordeiro</b>
Tradução para o inglês	<b>Andrew Balanda</b>
Transcrição e tradução do espanhol	<b>Maria da Glória Lampreia</b>

#### **Conselho Editorial**

Adriana Moreira Amado - UnB	Gabriel Porcile - Cepal
Antonio Carlos Macedo e Silva - Unicamp	Gilberto Tadeu Lima - USP
Antonio Corrêa de Lacerda - PUC-SP	Inez Castro - UFC
Arturo Guillén - Unam	Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ
Bernardo Campolina - UFMG	Marcos Costa Lima - UFPE
Bernardo Ricupero - USP	Mauro Boianovsky - UnB
Carlos Aguiar de Medeiros - UFRJ	Pedro Dutra Fonseca - UFRGS
Carlos Brandão - UFRJ	Ricardo Bielschowsky - UFRJ
Carlos Pinkusfeld Bastos - UFRJ	Ricardo Ismael - PUC-RJ
Carmem Feijó - UFF	Rodrigo Simões - UFMG, <i>in memoriam</i>
Celia Lessa Kerstenetzky - UFF	Rosa Freire d'Aguiar - Centro Celso Furtado
Fernando José Cardim de Carvalho - UFRJ	Vera Cepêda - UFSCar

#### **Conselho Consultivo**

Aldo Ferrer, *in memoriam*  
Ignacy Sachs  
Luiz Carlos Bresser-Pereira  
Luiz Felipe de Alencastro  
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo  
Maria da Conceição Tavares  
Octavio Rodríguez, *in memoriam*

Acesse a íntegra da revista eletrônica em:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**



CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho – dezembro de 2017 | v. 12, n. 21

**Diretor-presidente**

Roberto Saturnino Braga

**Diretores**

Gilberto Bercovici

Lígia Bahia

Marcos Costa Lima

Pedro Cezar Dutra Fonseca

**Coordenador executivo** Glauber Cardoso Carvalho

**Bibliotecária** Aline Baluê

**Conselho Deliberativo** *Samuel Pinheiro Guimarães (Presidente)*, André Tosi Furtado, Fernando Pimentel Puga (representante do BNDES), Luiz Felipe de Alencastro, Marcos Dantas, Roberto Saturnino Braga, Rosa Freire d'Aguiar, Theotônio dos Santos, Wilson Cano.

**Conselho Fiscal** Fernando Ferrari Filho, Jair do Amaral Filho, Liana Maria da Frota Carleial, Marcos Formiga, Maurício Chalfin Coutinho, Tania Bacelar de Araújo, Wilson Vieira.

**Conselho Consultivo** *Roberto Saturnino Braga (Presidente)*

*Antonio Prado (Secretário-Geral)*

---

C122      Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)  
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.  
v.  
ISSN 1809-8606 (versão impressa)  
ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Política externa - Periódicos. 2. Governo Lula – Periódicos. 3. Desenvolvimento sustentável - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo – Periódicos. 5. BNDES – Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1

---

Todos os direitos desta edição reservados ao

**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304, 13º andar - Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tel: +55 (21) 2178-9540

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,  
visite o site [www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)

# Sumário

1. EDITORIAL / <i>EDITORIAL</i> .....	7
---------------------------------------	---

## 2. ARTIGOS

### **A dependência revisitada: a inserção internacional comparada entre América Latina e China na década de 2000-2010**

Ana Maria Rita Milani.....	11
----------------------------	----

### **A importância do BNDES na política externa do governo Lula**

Caio Bugiato .....	43
--------------------	----

### **A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional desenvolvimentismo brasileiro**

Diego Garcia Angelico   Alexandre Lucchesi .....	71
--	----

### **IED na região Nordeste à luz da nova geração de políticas de investimento: contribuição ao desenvolvimento sustentável?**

Márcia Cristina Silva Paixão   Jorge Madeira Nogueira .....	99
---	----

### **Perdas internacionais: uma aproximação conceitual**

Victor Leonardo de Araújo .....	129
---------------------------------	-----

## 3. “QUAL DESENVOLVIMENTO?”

### **O Estado e seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimentismo**

André M. Biancarelli   Flávia Filippin .....	155
--	-----

### **Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT**

Daniela M. Prates   Barbara Fritz   Luiz Fernando de Paula .....	187
--	-----

## 4. ENTREVISTA

### **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista**

Pepe Mujica .....	216
-------------------	-----

5. RESENHA

**Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo | Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo**

Fábio Guedes Gomes ..... 239

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / *ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER*..... 245

BIBLIOTECA CELSO FURTADO / *THE CELSO FURTADO LIBRARY*..... 250

Submissão de artigos.....252

Normas para publicação.....253

# Editorial

O entrevistado do volume 21 dos *Cadernos do Desenvolvimento* é o ex-presidente do Uruguai, Pepe Mujica, que abriu espaço na sua concorrida agenda para conversar, entre outros temas, sobre política latino-americana, a alienação pelo trabalho na economia de mercado, o papel da cultura no desenvolvimento econômico. A grande lucidez sobre temas da modernidade e a larga experiência como militante político de esquerda fizeram de Mujica, atual senador do Uruguai, um dos políticos mais respeitados e admirados no mundo. A oportunidade de colher depoimentos de tão ilustre personagem da vida contemporânea foi uma grande honra para os *Cadernos do Desenvolvimento*.

Neste número concluímos a publicação dos textos debatidos no seminário *Qual Desenvolvimentismo?*, realizado em 2016,<sup>1</sup> trazendo o artigo de Daniela Prates, Barbara Fritz e Luiz Fernando de Paula sobre as políticas desenvolvimentistas nos governos do Partido dos Trabalhadores, e o artigo de André Biancarelli e Flávia Filippin sobre o papel industrializante do Estado desenvolvimentista.

A seção de artigos apresenta cinco contribuições. A primeira discute o conceito de dependência a partir da análise da inserção da América Latina e da China no contexto internacional atual. O segundo artigo discute os determinantes da ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista nos anos 1980. O papel do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) na política externa do governo do ex-presidente Lula é o tema do terceiro artigo deste número. O quarto artigo traz a temática do Nordeste através de uma análise da contribuição do investimento estrangeiro direto ao crescimento sustentável. O quinto artigo debate o conceito de perdas internacionais,

---

1. Link do seminário: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466).

utilizado por Leonel Brizola, como forma de enriquecer o debate acadêmico entre subdesenvolvimento e setor externo.

A resenha incluída neste número é do economista Fábio Guedes Gomes, professor de Economia Política da Ufal e diretor-presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal) sobre o livro de Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo, *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. Nas palavras de Fábio Guedes Gomes, o livro não trata apenas de contextualizar a grave crise financeira internacional iniciada em 2007-2008, mas apresenta uma forte crítica às teorias do *mainstream* econômico.

Novembro, 2017.

**Carmem Feijó**

Editora

## Editorial

*The interviewee in volume 21 of the Cadernos do Desenvolvimento is former President of Uruguay, Pepe Mujica, who found room in his busy schedule to talk about, among other topics, Latin American politics, alienation through work in the market economy and the role of culture in development economics. His great clarity on relevant issues relating to the functioning of modern market economies and his extensive experience as a left-wing political militant have made former President Mujica and current Uruguayan senator one of the most respected and admired politicians in the world. It was a great honor for the Cadernos do Desenvolvimento to have had the opportunity to interview such an illustrious figure in contemporary life.*

*In this issue we conclude the publication of the papers discussed at the seminar entitled *What Developmentalism* last year,<sup>1</sup> this time offering the work by Daniela Prates, Barbara Fritz and Luiz Fernando de Paula on development policies during the Worker's Party (PT) governments and the article by Flavia Filippin and André Biancarelli on the role of industrialization in the developmental state.*

*Five papers were selected for this issue. The first discusses the concept of dependence based on an analysis of the insertion of Latin America and China within the current international context. The second paper discusses the determinants in the rupture of the National-Developmental model in the 1980s. The role of the National Development Bank (BNDES) in former president Lula's foreign policy is the subject of the third paper in this issue. The fourth paper presents an analysis of the contribution of foreign direct investment to sustainable growth in the Northeast. The fifth and final paper discusses the concept of international losses, used by Leonel Brizola, as a way of enriching the academic debate involving underdevelopment and the external sector.*

---

1. Link to the seminar: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466)

*The review in this issue is by economist Fábio Guedes Gomes, Professor of Political Economy at UFAL and President of the Foundation for Research Support of the State of Alagoas (FAPEAL) and looks at the book by Luiz Gonzaga Belluzzo and Gabriel Galípolo entitled Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo. In the words of Fábio Guedes Gomes, the book is not only about contextualizing the serious international financial crisis that began in 2007/2008, but presents a strong critique of economic mainstream theories.*

*November, 2017.*

**Carmem Feijó**  
Editor

## A dependência revisitada: a inserção internacional comparada entre América Latina e China na década de 2000-2010<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo deste artigo é estudar como se apresenta a inserção da América Latina e da China no atual contexto internacional, considerando a categoria do conceito de dependência. O modelo de desenvolvimento implementado na década de 1990 provocou na América Latina um choque competitivo, decorrente das mudanças estruturais macroeconômicas. Nesse período, a China ampliou seu poder econômico por meio de uma estratégia de desenvolvimento centrada na modernização da indústria. No entanto, a trajetória macroeconômica e a forma de inserção internacional da China apresentam-se bem diferentes da América Latina. Nessa perspectiva e com base no conceito de dependência, será feita uma leitura do atual contexto internacional.

### Palavras-chave

América Latina; China; Inserção Internacional; Dependência

### ABSTRACT

*The goal of this paper is to look at how the insertion of Latin America and China is reflected in the current international context, focusing on the perspective of dependency theory. The development model implemented during the 1990s in Latin America provoked a competitive shock, primarily the result of certain macroeconomic structural changes that took place. During this period, China expanded its economic power through a development strategy that focused on the modernization of its industry. However, the macroeconomic trajectory and the form of international integration experienced by China have been very different in Latin America. It is with this in mind and using the perspective of dependency theory that we look at the current international context.*

### Keywords

*Latin America; China; International Insertion; Dependency*

1. Possui graduação em Economia – Universidad de Buenos Aires – UBA (1996) e mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (2005). Foi bolsista Capes de mestrado. Doutora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (2010). Atualmente, é professora adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (Feac-Ufal).
2. Trabalho apresentado no Primer Seminario Internacional China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios sobre una relación compleja. Cepal: Santiago de Chile, 2015.

## Introdução

O final da década de 1960, para os países centrais, pode ser considerado como um ponto de inflexão entre o ciclo virtuoso dos “anos dourados” e o novo regime de acumulação que foi conformando um período com características específicas que vigora até a atualidade. No começo da década de 1970, tanto os países centrais quanto os latino-americanos vivenciaram um período de estagnação, instabilidade, aumento do desemprego, desarticulação social e setorial, incremento da desigualdade e aprofundamento da exclusão social.

Segundo Carneiro (2002), desde o final dos anos 1970, os países desenvolvidos aplicaram políticas macroeconômicas direcionadas à obtenção da estabilidade, tanto da inflação como da dívida pública, renunciando ao caráter anticíclico das políticas keynesianas.

Na verdade, a crise econômica da década de 1970 foi acompanhada da crise ideológica das políticas de Estado intervencionista de corte keynesiano e das estratégias de desenvolvimento, ganhando espaço, no seu lugar, o ideário neoliberal, especialmente nas economias subdesenvolvidas. Nesse período, surgem análises críticas com relação aos problemas do desenvolvimento enfrentados pela América Latina, fundamentados no binômio centro-periferia, os quais tentam explicar por que a expansão de alguns países condiciona o desenvolvimento de outros. Dessa forma, surge o conceito de dependência que terá como principais pensadores Celso Furtado, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Gunder Frank, entre outros.

A partir dos anos 1980, o capitalismo vivencia uma nova fase com diferente matiz histórico dominado pela emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro, com o triunfo das ideias neoliberais que darão sustentação ao Consenso de Washington. Observa-se que, nos últimos trinta anos, a economia mundial apresenta grandes mudanças que configurariam uma nova forma histórica da dependência, na qual os países em desenvolvimento (PED) apresentam maneiras específicas de se inserir no novo contexto. Entre as grandes mudanças acontecidas nesse contexto podemos observar a ascensão da China como ator relevante. Essa ascensão está relacionada ao rápido crescimento experimentado por esse país, tanto econômico como político, que reorganiza a divisão internacional do trabalho e muda o centro de gra-

vidade do desenvolvimento econômico, perfilando a China como possível *hegemon* do século XXI.

Nesse novo período de reorganização do centro mundial e da emergência de um regime de acumulação iminentemente financeiro, apresenta-se como característica um aumento no grau de internacionalização. Porém é importante salientar que existem transformações qualitativas relacionadas com a reorganização dos oligopólios mundiais. Essas transformações estão associadas à adoção de estratégias de desenvolvimento e industriais bastante diferentes daquelas utilizadas no período imediato do pós-guerra, que se refletiram em um intenso processo de deslocamento da atividade industrial para países periféricos. O entendimento dos elementos que caracterizam esse processo está nas transformações do cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Nessa fase do capitalismo caracterizada pelo aumento da liberalização e da desregulamentação, acirra-se a concorrência entre as grandes empresas, com uma crescente dispersão geográfica e especialização. No entanto, apesar de intenso, esse deslocamento geográfico não significou uma desconcentração do capital, mas, pelo contrário, transformou-se em um aumento do comando sobre os ativos.

O crescimento da China tem articulação com o crescimento recente da Ásia, da África e da América Latina. Para esta última região, a nova configuração impõe a necessidade de um novo olhar do processo de desenvolvimento, pois “velhos” problemas que caracterizam essas economias como subdesenvolvidas podem parecer ainda não superados. Isso nos impõe a análise de uma agenda de desenvolvimento para a região nesse novo contexto internacional. Especificamente, há uma forma de inserção que poderia ser definida como “assimétrica” – tese defendida neste artigo – entre as duas regiões às quais se relacionam as diferentes estratégias de desenvolvimento implementadas nas últimas décadas.

Assim, o objetivo deste artigo é estudar como se apresenta a inserção da América Latina e da China no contexto internacional atual, considerando a categoria do conceito de dependência.

Além desta introdução, a primeira seção abordará o marco teórico que versa sobre a construção teórica da dependência, tentando esboçar os novos moldes que ela teria nessa nova fase histórica do capitalismo. A segunda seção apresenta a nova fase vivenciada pelo capitalismo, detendo-se fundamentalmente no desempenho da China e da América Latina nas relações comerciais assimétricas como fonte e concretização da dependência. Por último, as considerações finais.

## 1. Marco teórico: a teoria da dependência na atualidade

Com base no insucesso dos modelos de desenvolvimento aplicados nos anos 1950 na América Latina, surge um conjunto de críticas sobre as teses de industrialização, que resulta em uma reformulação das teorias e na criação de novos olhares sobre o binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento. Nessa reformulação encontram-se a abordagem da “teoria da dependência”, com contribuições de vários autores, entre eles Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos. Esses autores apresentam visões específicas, no entanto há um fio fulcral que se repete como característica do seu pensamento, o qual se relaciona com a análise da dinâmica do desenvolvimento capitalista na periferia.

Assim, podemos encontrar diversas categorias que foram agrupadas por autores que tentam criar uma taxonomia entre as linhas de pensamento divergentes sobre o conceito de dependência. Entretanto, sem querer esgotar o tema, podemos encontrar pontos convergentes dos dependentistas, tais como a caracterização do subdesenvolvimento e a originalidade da visão de dependência (ALMEIDA, 2009). Com relação ao subdesenvolvimento, os dependentistas sustentam que o mesmo está conectado ao desenvolvimento do capitalismo mundial, sendo ambos aspectos diferentes de um mesmo processo. Quer dizer, é inerente ao pensamento dependentista que o subdesenvolvimento não consiste em um estágio atrasado que antecede o capitalismo, mas é consequência direta e indissociável do desenvolvimento que ganha características específicas na periferia. Nesse sentido, Santos (1973) argumentava: *“el subdesarrollo es un producto de una situación mundial que se explica por la expansión del capitalismo en el mundo”*. Concordando com Santos, Frank (1980) afirma que, para entender a natureza do subdesenvolvimento, é necessário inseri-lo historicamente como um produto de políticas que estiveram sempre a serviço dos interesses das metrópoles imperialistas.

Para R. Marini (2000), a história do subdesenvolvimento da América Latina é a história do desenvolvimento do sistema mundial. Este autor foi quem mais aprofundou o tema da dependência dentro da corrente denominada neomarxista. Ele introduz o conceito de “superexploração”, que consiste no pagamento da força de trabalho por baixo de seu valor, e de “subimperialismo”, que descreve a etapa dependente em que se encontram os países latino-americanos. Para o autor, o subdesenvolvimento não pode ser explicado como uma história à parte da relação dos países desenvolvi-

dos, mas como um elemento integrado e inseparável do movimento dos países avançados, visando à internacionalização cada vez mais integrada e intensificada do modelo econômico. Para Marini, a criação da grande indústria moderna teria sido obstaculizada caso não houvesse contado com os países dependentes e não tivesse condições de se realizar sobre a base nacional. O autor defende que o desenvolvimento dos países industriais se deu com base na subsistência agropecuária oferecida pela América Latina.

A conclusão a que chega Marini (2000) pode ser resumida nos seguintes termos: por sua estrutura global e seu funcionamento, a América Latina não poderá se desenvolver da mesma forma como se desenvolveram as economias capitalistas consideradas avançadas. Esse raciocínio leva a afirmar que, mais que um capitalismo, o que temos é um capitalismo *sui generis*, que só ganha sentido se o consideramos em níveis nacional e internacional. Em suma, na visão de Marini o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são entendidos como processos indissociáveis para a evolução internacional do modo de produção capitalista.

Na perspectiva de Cardoso e Faletto (1970), para entender a natureza do subdesenvolvimento é necessário analisar a forma como se deu a vinculação das economias subdesenvolvidas ao mercado mundial e as condições em que se estabeleceram as relações entre os grupos internamente. Para os autores, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial, seguida do industrial, vinculou ao mesmo mercado economias com diferentes sistemas produtivos. Os autores recorrem à sociologia para interpretar a gênese da dependência, argumentando que é preciso uma análise integrada das relações que se estabelecem entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Cabe salientar que, de forma pioneira, Celso Furtado ([1967] 1985) já havia argumentado que a raiz do subdesenvolvimento se origina na exploração capitalista a que algumas nações foram submetidas por outras no campo da circulação mundial desde a formação inicial. Para Furtado, o subdesenvolvimento não caracteriza uma fase do desenvolvimento capitalista como sustentara a teoria tradicional, mas uma situação histórica. É um processo resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.

Em geral, os autores que trabalham dependência encontram o subdesenvolvimento como uma caracterização própria do processo de desenvolvimento mundial. Assim,

a dependência deriva de uma série de condicionantes resultantes do tipo de relação (exploração econômica) que se estabelece entre grupos e classes dos países subdesenvolvidos (dominados e explorados) e da estrutura interna que prevalece nesses países, configurando um desenvolvimento desigual combinado em níveis nacional e internacional. Dessa forma, os condicionantes influenciam a orientação dos investimentos, o controle da produção e as formas de acumulação do capital, como também a organização da estrutura política e social dos países subdesenvolvidos.

Podemos encontrar, nas análises dos diferentes autores, um ponto de convergência com relação à interpretação da dependência considerando a história das relações do sistema econômico mundial. A dependência é interpretada como parte da própria natureza da estrutura interna de classes dos países subdesenvolvidos. Santos (1973) defende que os países latino-americanos se formam como dependentes devido à expansão mundial do capitalismo. Para o autor, a dependência está fundada na divisão internacional do trabalho que permite o desenvolvimento industrial em alguns países e em outros estabelece limites. Segundo Santos (1973), classificar a dependência como condicionada pelas estruturas internas implica considerar o desenvolvimento como um fenômeno histórico mundial resultante da formação, expansão e consolidação do capitalismo mundial.

Em Marini (2000), a dependência é entendida como uma relação de subordinação e se engendra na nova divisão do trabalho, forjada pela reorganização da economia mundial no pós-guerra sob a liderança dos Estados Unidos. Para o autor, o capitalismo latino-americano reproduziu as leis gerais que regem o sistema em seu conjunto, mas com sua especificidade. A dependência tem uma dinâmica própria que se molda a partir dos limites e das possibilidades de ação dos agentes econômicos e das formas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Na visão do autor, a dependência constitui o mecanismo principal de subordinação dos países subdesenvolvidos aos centros de dominação do capital, condição necessária para assegurar a reprodução capitalista em escala internacional. A dependência se nutre das relações desiguais entre os países por meio das empresas multinacionais – detentoras da tecnologia de ponta –, as quais atuam de forma combinada para garantir a ampliação de espaços para realização de seus investimentos.

No pós-guerra, a nova liderança dos Estados Unidos colocou nas mãos das grandes empresas americanas uma quantia de recursos que demandava aplicações

lucrativas no exterior. Esse processo coincidiu com a necessidade da América Latina de atrair capitais e técnicas estrangeiras para fazer avançar a industrialização. A entrada de capital estrangeiro, cada vez mais associado às empresas locais, representava uma solução conveniente para ambas as partes: para o investidor estrangeiro o equipamento de segunda geração produzia similares aos que podiam ser obtidos em suas matrizes, com tecnologia moderna e com baixo custo da mão de obra. Para as economias subdesenvolvidas, abria-se a possibilidade de se obter mais-valia relativa de importância considerável. Para Marini ([1969] 2012), a associação de capital consolidou o processo de integração econômica da América Latina ao sistema mundial, contribuindo para a desnacionalização da burguesia emergente e para a prática abusiva de preços. Esse autor estava convencido de que a integração atuava no sentido de reforçar as amarras da dependência externa dos países da América Latina.

Frank (1980) afirma que essa situação decorre da integração secular da América Latina ao processo de expansão e desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Na visão do autor, não era uma situação imposta aos países latino-americanos desde fora e contra a sua vontade; pelo contrário, a dependência é uma condição interna da sociedade. Se a dependência fosse determinada externamente, a burguesia nacional teria condições objetivas para oferecer uma alternativa nacional e autônoma ao subdesenvolvimento. Porém, isso não existe porque a condição de dependência faz com que a própria burguesia seja dependente. Para Frank, os países subdesenvolvidos estiveram, ao longo dos diferentes estágios de desenvolvimento, a serviço das necessidades de acumulação dos países centrais (mercantilismo, capitalismo industrial e imperialismo). Na primeira fase, a periferia permitiu a acumulação de riqueza monetária na metrópole. A partir daí, o centro dinâmico passou do comércio para a indústria, acelerando a acumulação de capital, contribuindo com mão de obra barata e fornecimento agrícola que permitia a redução do valor do capital constante. Em linhas gerais, essas foram as principais ideias que guiaram as diferentes versões da teoria da dependência no século passado. Entretanto, o capitalismo experimenta mudanças importantes, como já foi salientado, sendo necessário analisar esse novo contexto histórico para, dessa forma, revisitar o conceito de dependência que ganha matizes específicos.

Após o triunfo das ideias neoliberais por meio dos modelos de ajuste estrutural na década de 1990 na América Latina, veio a se configurar uma nova fase da dependência – ideia defendida neste artigo – que se apoia em um momento histórico bem diferente dos “anos dourados”. A nova fase se distingue da anterior sobretudo por características que se aprofundam e se transformam no que se convencionou chamar de regime de acumulação predominantemente financeiro. A liberalização dos mercados, tanto comercial quanto financeira, e a mudança do papel do Estado deram sustentação a esse novo regime. Assim, o capitalismo apresenta, nessa nova fase, um intenso processo de financeirização da economia que aprofunda a lógica especulativa sobre a produtiva.

Nesse novo regime, os investidores tomam outra lógica, no sentido de que não são mais movidos pela capacidade de produzir rendimentos e sim em função de ganhos de capital que podem gerar com base na expectativa de variação do valor de mercado dos ativos no curto prazo. A lógica especulativa instalou-se no comportamento dos agentes tanto no âmbito doméstico como no internacional. A extrema volatilidade dos preços contribuiu para generalizar a lógica especulativa, na qual a formação de expectativas se transforma em uma necessidade dos agentes para conduzir suas atividades. A nova forma de atuação das empresas transnacionais resultou em um aumento dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos (IED), que muitas vezes se transformaram em fusões e aquisições de empresa que constituem operações de valorização da riqueza muito mais voláteis que um novo investimento no setor produtivo. Entre os anos 1980 e 1995, os fluxos de IED aumentaram duas vezes mais que a formação bruta de capital fixo (FBKF) ou que o Produto Interno Bruto (PIB) do conjunto de países do mundo<sup>3</sup> (UNCTAD, 2010). Os investimentos de portfólio (compra/venda de ações e títulos de renda fixa) que caracterizam os fluxos de capital dos sistemas financeiros internacionais possuem natureza totalmente especulativa, guiados por ganhos de curto prazo. Os investidores institucionais tiveram grande influência para aumentar esse tipo de investimento, os quais foram ajudados por bancos e grandes empresas. Nesse sentido, os bancos interferiram, ao aumentar a securitização dos empréstimos no contexto da

---

3. É importante frisar que a distribuição desses investimentos não é equitativa para todas as regiões, sendo que o direcionamento dos mesmos responde às boas oportunidades de lucro de médio e longo prazos.

crise da dívida externa dos anos 1980, sendo essas instituições as principais responsáveis pelas transferências de recursos. Isso demonstra uma nova configuração que adota a intermediação financeira na qual predominam os ativos negociáveis tanto no passivo como no ativo dos bancos. O novo regime sustentado pela hegemonia do capital financeiro proporcionou profundas transformações na dinâmica dos mercados financeiros internacionais, o que alterou significativamente as relações entre setores privados (formas de arbitragem) e o setor público (bancos centrais), e ainda as relações entre países centrais e periféricos.

Com o triunfo da política econômica neoliberal na década de 1990, os “velhos” paradigmas do desenvolvimento baseados na industrialização por substituição de importações, com economia fechada, e com grande participação do Estado foram substituídos por um mecanismo de economia aberta e uma menor interferência do Estado, por meio de um maciço programa de privatização. Nesse bojo, a tese que nos guia é que, diante dessa nova financeirização, a esfera produtiva se acomoda, configurando uma nova forma de divisão internacional do trabalho com uma nova localização das grandes empresas, que dão uma dinâmica diferente à produção e à acumulação. As grandes empresas guiadas pela lógica da acumulação se deslocam para regiões ainda em desenvolvimento, como o Sudeste Asiático, ganhando escala, especialização e *gap* tecnológico. Nesse sentido, é importante analisar como se dá essa nova movimentação, que deixa a América Latina mais vulnerável e atrasada tecnologicamente.

Segundo informa o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), no começo do século XXI essa região fez um “giro à esquerda” no âmbito ideológico e político. Os governos de esquerda que se instalaram fazem uma crítica acirrada das políticas neoliberais e iniciam uma mudança da política econômica, embora ainda sem conseguir alterar o arcabouço ortodoxo. Com a mudança do âmbito ideológico e político, voltam ao debate as ideias desenvolvimentistas com o que foi denominado “neodesenvolvimentismo”, e os governos passam a apoiar a integração regional, em oposição ao intervencionismo americano. Nesse período, a economia mundial vivenciou um ciclo expansivo que dura até 2008 – momento da crise americana –, fenômeno que repercute de forma positiva nos indicadores econômicos e sociais em todos os países da região. Há uma mudança da ordem mundial com o surgimento do novo centro dinâmico do sistema-mundo, a China. Dessa forma, o

Sudeste Asiático deixa de ser um fenômeno regional e passa a comandar a produção mundial, sob a liderança da China, que vem a ser considerada a “fábrica do mundo”. Esse país começa a estabelecer relações comerciais com a América Latina como grande fornecedor de minério, grãos e energia. Assim, observamos que na América Latina, apesar de a última década apresentar melhores indicadores econômicos e sociais, o que as “leis do mercado” fizeram foi especializar a região em um padrão de exportações de *commodities* para os países em desenvolvimento mais dinâmico. Parece que a dependência ainda não foi superada, pois voltamos, em certa medida, ao padrão de exportação tão criticado pelos autores cepalinos, o que torna o debate atual nos tempos de neoliberalismo. Nesse sentido, Osório (2004) refere-se a esse processo: “*un nuevo patrón de reproducción del capital, que en sus líneas generales puede caracterizarse como un nuevo modelo exportador*”. Reforçando a tese que nos guia, salientamos que os modelos de ajuste estrutural defendem que a abertura dos mercados seria condição suficiente para o acesso à competitividade que precisava a pauta exportadora da América Latina, por meio da incorporação do IDE e de novas tecnologias. As “leis do mercado” fizeram com que as economias se especializassem naquilo em que a região apresenta vantagens, como propala o arcabouço clássico. Nesse sentido, o contexto internacional favoreceu essa especialização devido a um grande aumento da demanda de *commodities*. Portanto, essa tendência do perfil do desenvolvimento atual da América Latina, que alguns autores sinalizam como processo de desindustrialização,<sup>4</sup> tem como contrapartida a concentração da pauta exportadora em produtos de baixo valor agregado. Os críticos da visão clássica de especialização entendem que ela se torna um elemento fundamental tanto para o ritmo quanto para o alcance do processo de desenvolvimento, e questionam o momento em que o setor industrial deve come-

---

4. Segundo Rowthorn e Ramaswamy (1999), o conceito clássico de desindustrialização guarda analogia com a redução do emprego industrial no país ou região. Assim, considerando essa conceituação, os países desenvolvidos teriam passado por um processo de desindustrialização na década de 1970 e os da América Latina, na década de 1990. Segundo Singh (1987), desindustrialização consiste no declínio da produção ou do emprego industrial em termos absolutos ou como proporção do produto ou emprego nacional, o que é muitas vezes caracterizado como uma consequência normal do desenvolvimento econômico bem-sucedido em países avançados, estando relacionado com as melhorias do padrão de vida da sociedade (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1999). Para Tregenna (2009), desindustrializar constitui uma situação na qual tanto o emprego industrial quanto o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Oreiro e Feijó (2010) salientam que a desindustrialização não está necessariamente relacionada à queda ou estagnação da produção do setor industrial, mas à perda de importância desse setor como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado (MILANI, 2013).

çar sua especialização. Pode-se dizer que a partir da década de 1990 a região da América Latina vivencia um processo de mudança estrutural com o início de uma especialização da estrutura industrial em setores de pouco dinamismo, como os de *commodities*, fenômeno que se aprofunda nos anos 2000 com o crescimento da demanda da China.

A ideia defendida neste artigo é que a dependência nessa nova fase do capitalismo baseado no ideário neoliberal se apresenta na América Latina, embora em parte por meio da falta de políticas de desenvolvimento e industriais que limitam qualquer incorporação, absorção e aprendizado tecnológico. Ao concretizar-se esse fenômeno, as economias se especializam em atividades de baixo valor agregado: as *commodities*, que encontram no mercado internacional atual um cenário favorável.

Estabelecem-se, assim, relações “assimétricas” na forma de inserção no contexto mundial, porque a América Latina contribui com *commodities* na nova divisão internacional do trabalho e o Sudeste Asiático, com produtos de maior valor agregado e conhecimento tecnológico. Na verdade, hoje se apresenta uma fase diferente da dependência, na qual o centro dinâmico do capitalismo está mudando e com isso também muda a forma de inserção da América Latina. No entanto, essa nova forma se afasta do caminho do desenvolvimento, pois exporta bens de pouco valor agregado e importa tecnologia, o que acaba gerando um círculo vicioso que aprofunda cada vez mais a distância entre a periferia mais dinâmica e a fornecedora de matérias-primas. E, citando Frank ([1966] 1970), o que se tem é o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, ou seja, quanto mais cresce uma economia dependente, mais ela aprofunda a diferença que a separa dos países mais dinâmicos (MARIANI, 1992). Em outras palavras, defende-se que, apesar de caracterizar o novo regime de acumulação como sendo guiado pela esfera financeira, há um limite nos países dependentes como os da América Latina que se apresenta na esfera da produção e na estrutura econômica. Assim, como os autores supracitados argumentavam que o subdesenvolvimento gera subdesenvolvimento, a dependência nessa nova fase gera mais dependência, pois traz uma especialização regressiva e aprofunda o *gap* tecnológico com países mais dinâmicos, porém, ainda não avançados. Portanto, é pertinente estudar como se apresenta a forma de inserção internacional dessas duas regiões como decorrência do desenvolvimento do capitalismo mundial. Na próxima seção, essa temática será abordada.

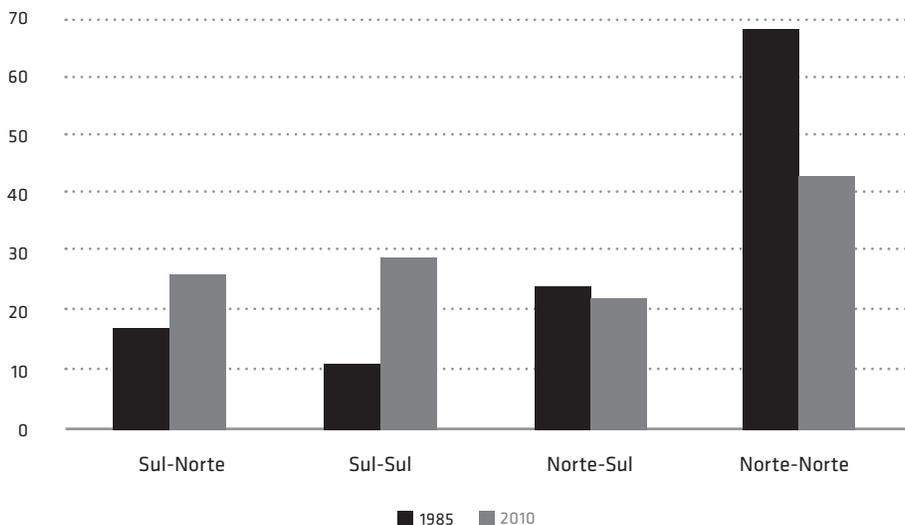
## **2. Nova fase do capitalismo: reorganização da ordem mundial na produção e nas finanças**

A partir da década de 1970, o capitalismo apresenta uma crise no modo de produção e no regime de acumulação que vigoraram nos “anos dourados”, fazendo emergir um novo regime com predominância financeira (CHESNAIS, 2001). Esse novo período, denominado por muitos autores como globalização, pode ser caracterizado pelos seguintes fenômenos: aumento dos fluxos internacionais, expansão dos investimentos diretos estrangeiros (IED) e dos fluxos de comércio exterior. Dessa maneira, começa um processo de configuração do capitalismo mundial diferente do vivenciado anteriormente. Nesse sentido, o trabalho do Fundo Monetário Internacional – FMI (1997) salientou que as transformações dos mercados centrais se relacionavam com os seguintes fatores: a) o crescimento da poupança financeira e a diversificação de portfólio dos Investidores Institucionais; e b) as questões cíclicas, concernentes à queda do nível de atividades e de rendimentos nos países centrais a partir do início dos anos 1990. Essas transformações têm modificado a dinâmica mundial financeira que a partir da década de 1990 apresenta duas características: a) a incorporação ou reintegração dos países emergentes; e b) o aumento das crises financeiras (CARNEIRO, 1999). Os países receptores de fluxos de capitais, nessa configuração da globalização mundial, se tornam mercados atraentes por causa da reorientação da política econômica de longo prazo na direção da liberalização e de curto prazo, por meio da manutenção de rendimentos elevados, principalmente da taxa de juros. Diferentes analistas, entre eles Chesnais (1995), Coutinho e Belluzzo (1998), Belluzzo (1997) e Braga (1997), argumentam que a liberalização financeira deu origem a um tipo de capitalismo com menor dinamismo e maior instabilidade quando comparado ao sistema vigente no pós-guerra. Existia a ideia de que a periferia deveria se incorporar nos processos de globalização porque, assim, os mercados internos seriam fortalecidos. No entanto, tendo como base o modelo de ajuste estrutural, a América Latina insere-se no processo de globalização de forma diferenciada com relação à Ásia. Assim, a desregulamentação dos mercados, os derivativos, a volatilidade das taxas de juros e da taxa de câmbio têm limitado mais do que fortalecido os impactos das medidas de política econômica.

Analisando-se o processo de globalização na China, observa-se que esse país ingressa na globalização com a abertura dos mercados para os fluxos de capitais, mas

tem como pano de fundo fundamental da política um “Estado empreendedor”, que objetiva e prioriza o projeto de desenvolvimento econômico do país. Esse Estado transforma-se ao mesmo tempo em prestador de última instância (empréstimos bancários e dívidas corporativas) como também de primeira instância (formulador e financiador da política industrial, de inovação e infraestrutura). As finanças, nesse modelo, são a alavanca principal do desenvolvimento econômico e da transformação estrutural. Portanto, a China precisa de uma política monetária autônoma controlada pelo Banco Central e as instituições financeiras locais, por meio de uma regulamentação adequada ao objetivo principal do país. O sistema financeiro chinês expande-se; no entanto, ele sofre do constrangimento de se priorizar uma política monetária independente que daria suporte ao crédito local com atuação sobretudo no mercado interno. Ou seja, sua inserção internacional é “adaptativa” no sentido de que tenta conciliar condições externas e internas. Assim, Maswana (2008, p. 97) argumenta que o critério para avaliar a operacionalidade do desempenho do sistema financeiro chinês deveria ser a “eficiência adaptativa”, que é a capacidade de desenvolver instituições que possibilitem um ambiente favorável para a atividade econômica; e não a “eficiência alocativa”, como sugere a literatura de cunho mais convencional. Nesse sentido, como argumenta Macedo Cintra e Silva Filho (2015), o sistema financeiro chinês é uma instituição de serviço público ampliado que tende a subordinar os resultados financeiros às metas de desenvolvimento, privilegiando a preservação e a propulsão de todo o sistema socioeconômico. Na verdade, a economia chinesa está se incorporando ao processo de globalização de forma gradual, fundamentalmente porque essa entrada não seria neutra para uma economia com elevada taxa de investimento baseado em crédito com um sistema financeiro acompanhando essa política. A experiência internacional mostra que a liberalização e a desregulamentação financeira dos fluxos de capitais aumentam a volatilidade da taxa de câmbio e da taxa de juros e, por conseguinte, do produto, e limita as possibilidades de manobra da política interna. As experiências dos últimos vinte anos no capitalismo mundial mostram que economias emergentes e desenvolvidas tiveram aumento da incidência de crises financeiras e cambiais após a liberalização da conta de capital. Assim, a inserção no processo de globalização financeira se mostra diferente na América Latina e na China, fato que influencia de forma distinta a gestão das políticas de desenvolvimento.

**Gráfico 1** | Distribuição mundial das exportações, 1985 e 2010  
(Porcentagem do comércio mundial) (%)



Fonte: CEPAL, 2011.

Acompanhando essas mudanças, a indústria global se reestrutura, condicionada pelas estratégias de internacionalização e da gestão da cadeia de produção de valor das grandes empresas transnacionais, redirecionando os fluxos globais de produção de investimento e comércio exterior. Como mostra o gráfico 1, podemos observar que o comércio sofre modificações enquanto participação das relações nas regiões mundiais, sendo que a relação Sul-Sul é a que mais cresce. No entanto, esse crescimento não é homogêneo entre as regiões, pois enquanto o Sudeste Asiático se transforma em um grande exportador de industrializados, a América Latina se especializa em *commodities*, tema que será aprofundando na próxima seção.

Por outro lado, há uma maior intensidade do processo de internacionalização que pode ser observada pela evolução dos fluxos de comércio exterior e dos fluxos de IDE e pela crescente participação das Empresas Transnacionais (ETNs) nas estruturas globais de produção e de comércio. Os fluxos de IDE cresceram a taxas muito superiores às dos produtos globais, reflexo do imenso processo de internacionalização do processo de produção global (SARTI; LAPLANE, 2010).

Essa nova configuração da internacionalização deve ser analisada com maior profundidade porque existem transformações de caráter qualitativo relacionadas à reorganização dos oligopólios mundiais. Essas transformações estão associadas à adoção de estratégias bastante diferentes das utilizadas no período imediato de pós-guerra, que mostraram um intenso processo de deslocamento da atividade industrial para os países periféricos. Para entendermos os elementos que deram origem ao que denominamos de nova fase da dependência, devemos analisar as transformações ocorridas no cenário internacional e como as duas regiões objeto de estudo de nosso artigo se inserem nesse contexto. Assim, na subseção a seguir analisaremos sucintamente como foi o desenvolvimento da economia chinesa e da América Latina.

### **3. A ascensão da China e sua relação com a América Latina no começo do século XXI: inserção assimétrica**

Em geral, ao observar o desenvolvimento da China no século passado, é comum os analistas identificarem dois períodos depois do pós-guerra: a) o primeiro, que vai de 1948-1979; e b) o segundo, de 1979 até os nossos dias. Como assinala Medeiros (2013), no período de pós-guerra houve um processo de industrialização<sup>5</sup> constante que pode explicar as taxas de crescimento persistentes e contínuas. Segundo esse autor, no período seguinte houve uma mudança institucional que se reflete nas políticas até os nossos dias, sem deixar de desenvolver o processo de industrialização. Desde o final da década de 1980, a China vem ampliando seu poder econômico por meio de uma estratégia de desenvolvimento centrada na modernização da indústria. Como Pinto (2011) ressaltava, essa estratégia estava fundada em dois eixos: primeiro, a descentralização das decisões econômicas e, segundo, a adoção de modelos gerenciais e tecnologias do Ocidente. Esse processo esteve baseado em um planejamento específico de abertura ao mundo exterior. Dessa forma, foram configuradas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), que processavam exportações e se transformavam em espaços de aprendizado das novas

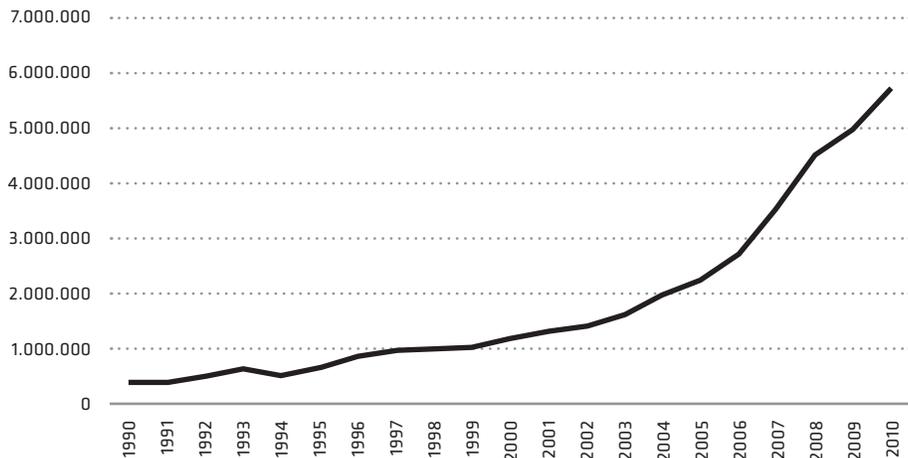
---

5. Nesse mesmo período, a América Latina experimentou o processo de substituição de importações que era a base dos modelos desenvolvimentistas da época.

técnicas e práticas econômicas do Ocidente. Em 1984, a China concretiza um novo processo de “abertura ao mundo exterior” com a autorização do que se denominou de “cidades abertas”, entre elas Xangai, que seriam receptoras de capital estrangeiro, transformando-se em Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDETs). No entanto, com essa política de abertura a China também implementa um sistema de barreiras tarifárias e não tarifárias. No final da década de 1980, depois de uma série de problemas políticos, greves e reivindicações sociais, foram realizadas mudanças no poder político, que fizeram com que Deng Xiaoping, em 1991 e 1992, concretizasse o que foi denominado Grande Compromisso, que garantiu um processo de reformas e abertura por um período de cem anos. Como Pinto (2011) frisava, o fio condutor desse documento era tornar a China uma nação rica e poderosa na metade do século XXI.

Esse país vem apresentando um alto e persistente crescimento econômico nas últimas décadas, com uma taxa média de crescimento do PIB de 9,8% ao ano entre 1980 e 2010 (CEPAL, 2012), como podemos ver no gráfico 2. Neste gráfico, ilustra-se o crescimento do PIB, que ganha uma tendência acelerada a partir de 2000, com uma taxa de crescimento do 9,2% em 2011, sendo que esse país se perfila como o principal “motor” do crescimento mundial.

**Gráfico 2** | Evolução do PIB (USD)



Fonte: IMF, 2014.

**Tabela 1** | Estrutura do PIB chinês

	1978	1995	2000	2006
<b>Agricultura</b>	33,7	23,2	15	12
<b>Indústria</b>	34,8	41,1	46	48
<b>Serviços</b>	31,5	35,7	39	40
<b>PBI</b>	100	100	100	100

Fonte: MEDEIROS, 2013.

No entanto, podemos observar, por meio da tabela 1, a mudança estrutural apresentada na composição do PIB, sendo a indústria o principal setor que ganha importância na última década, o que leva a um declínio da agricultura, com queda do emprego rural que repercute no emprego urbano (MEDEIROS, 2013).

Segundo dados da Cepal, a contribuição dos países industrializados ao crescimento mundial caiu praticamente pela metade na última década, passando de 55% em 2000 para pouco mais de 25% em 2010 (CEPAL, 2011). Os países em desenvolvimento explicam uma parte majoritária do crescimento da economia mundial. Nesse contexto, ganha especial destaque a contribuição dos países em desenvolvimento da Ásia, liderados pela China.

Os dados evidenciam também que os PEDs avançaram na participação da produção industrial mundial, mas esse fato não pode ser generalizado para todos eles. Estes apresentaram diferentes padrões e capacidade de inserção no sistema internacionalizado de produção e utilizaram estratégias de desenvolvimento diferentes ao longo dos anos 1980, 1990 e 2000. Essas diferenças acabaram refletindo no desempenho e no padrão de inserção comercial e no próprio desenvolvimento industrial na década de 2000, como mostra a tabela 2. Observa-se nela que os países que mais contribuíram para o “global GDP” correspondem aos países asiáticos e a China. Assim, esse melhor desempenho dos PEDs foi um fenômeno asiático, pois os países da América Latina, na última década, perderam dinamismo no produto global e na indústria, setor fundamental para o desenvolvimento da região, como ilustra a tabela 3.

No caso da Argentina e do Brasil, observa-se uma redução da participação da indústria no PIB, partindo porém de um patamar muito inferior ao verificado no Chile. Esses países procuraram reestruturar suas atividades industriais por meio do mo-

**Tabela 2** | Países industrializados e em desenvolvimento por grupos: contribuição para o crescimento do PIB mundial, 2008-2011

Países/Grupos	2008	2009	2010	2011
<b>Países industrializados</b>	0,12	-1,79	1,55	1,22
<b>Países de regiões em desenvolvimento</b>	2,74	1,27	3,36	3,18
<b>África subsaariana</b>	0,13	0,07	0,12	0,14
<b>América Latina e Caribe</b>	0,37	-0,15	0,50	0,40
<b>Ásia em desenvolvimento</b>	1,64	1,66	2,29	2,10
<b>China</b>	1,13	1,19	1,40	1,37

Fonte: CEPAL, 2011.

**Tabela 3** | América Latina: taxas de crescimento anual do PIB, por tipo de atividade econômica

Item	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Agricultura</b>	4,2	2,7	4,6	2,1	2,0	4,5	5,0	2,7	-3,7	6,3	1,4	0,0
<b>Indústria Extrativa</b>	2,1	-2,8	3,0	4,7	1,9	0,4	-0,4	0,3	-3,2	2,4	1,4	1,5
<b>Indústria</b>	-1,7	-0,6	1,6	7,2	3,3	4,1	4,2	1,8	-6,5	7,7	4,0	0,9
<b>Eletricidade, gás e água</b>	-1,8	2,1	3,1	7,5	4,9	6,1	4,4	3,0	1,5	6,5	5,0	3,5
<b>Construção</b>	-2,3	-0,8	-0,9	8,2	5,7	10,3	6,6	6,4	-2,8	3,5	4,9	4,6
<b>Comércio</b>	-0,4	-1,4	1,6	7,2	5,8	7,4	6,6	3,5	-5,7	9,2	7,1	3,7
<b>Transporte e Comunicação</b>	3,1	1,9	2,6	7,4	6,7	7,1	8,9	6,5	-0,4	7,1	5,2	5,5
<b>Intermediação Financeira</b>	2,9	2,7	2,2	4,5	4,9	5,9	6,8	5,7	1,9	4,8	4,7	4,1
<b>Administração Pública</b>	0,9	2,3	1,6	4,0	4,0	3,9	4,1	3,2	2,9	3,0	2,5	3,1
<b>Serviços de Intermediação Financeira</b>	-4,9	-10,7	-9,4	1,2	19,0	24,5	15,2	4,2	2,4	1,7	11,9	17,7
<b>Impostos e subsídios</b>	0,2	-2,5	1,0	8,2	6,2	7,4	8,6	6,7	-1,9	9,7	6,2	3,3
<b>Produto Interno Bruto (PIB)</b>	0,7	0,5	1,7	5,9	4,5	5,5	5,6	4,1	-1,5	5,9	4,4	3,1

Fonte: CEPAL, 2014

delo de ajuste estrutural.<sup>6</sup> A década de 1990 foi marcada pela consolidação das ETNs como agentes dominantes em razão da redução tanto das empresas estatais quanto das empresas de capital nacional. A internacionalização ocorreu nessas economias por meio da maior penetração nos mercados desses países, via importações, e pela venda de empresas nacionais para estrangeiras, em vez da integração aos processos de produção internacionalizados.

Na década de 1990, na China, o processo de “abertura para o exterior” se aprofundou por meio das exportações, mas complementado com políticas de desenvolvimento internas baseadas na elevação dos investimentos de infraestrutura e políticas industriais. No início do século XXI, a China começa um processo de liberalização mais agudo após sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), fenômeno que tem reflexos no aumento dos superávits do país. Em 2006, a China já participa do comércio mundial com 10% dos produtos manufaturados. Essa expansão externa, especialmente do comércio internacional, está relacionada com a criação das ZEEs nas áreas costeiras. O gráfico 3 apresenta essa transformação essencial, que mostra o crescimento tanto das exportações quanto das importações.

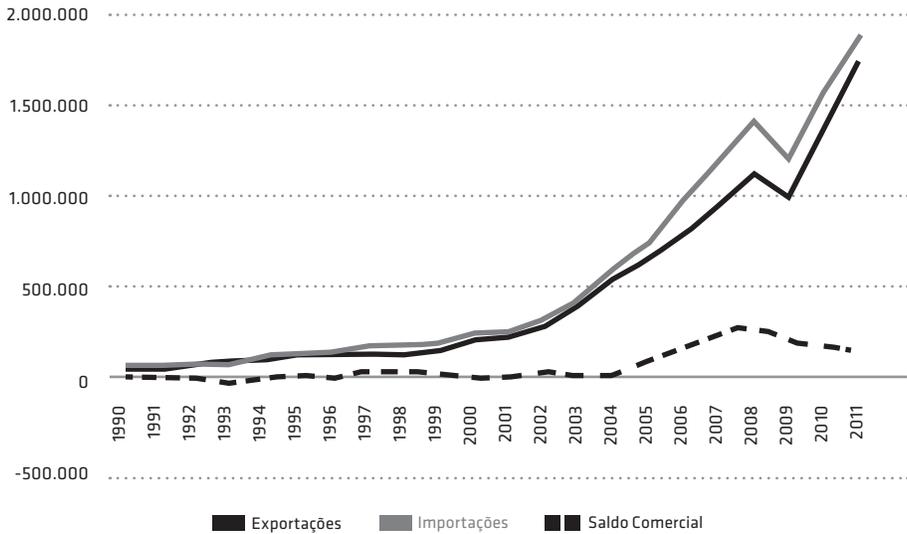
Como assinala Medeiros (2013), a fonte principal do dinamismo exportador chinês, a partir da década de 1990, e sua mudança de perfil para uma pauta exportadora com maior conteúdo tecnológico deveram-se a uma estratégia industrial específica. Essa estratégia esteve vinculada a uma maior integração, por meio do processamento de exportações, na cadeia produtiva liderada pelos produtores da indústria de tecnologia da informação e na cadeia liderada pelos consumidores da indústria leve de consumo. Em 2005, a participação da área de processamento de exportações<sup>7</sup> – isto é, nas áreas em que as importações são realizadas para exportações com tratamento tarifário favorável – nas exportações totais era de 55% (MEDEIROS, 2013). A China transformou rapidamente sua pauta exportadora, evoluindo de um perfil concentrado em vestuários, brinquedos e calçados para se afirmar como grande exportador de máquinas e produtos eletrônicos (FEENSTRA, 2009). A China se diferencia de outros PEDs

---

6. Esses modelos, inspirados no ideário liberal que na cartilha do Consenso de Washington, estavam sustentados em medidas de liberalização comercial e financeira, desregulamentação, austeridade fiscal e novo papel do Estado na economia.

7. A codificação, a modularização de processos produtivos particularmente significativos na indústria eletrônica, permitiu o deslocamento para a China de atividades de montagem de processos produtivos com elevada importação de componentes e produtos intermediários (MEDEIROS, 2013).

**Gráfico 3** | China: exportações, importações e saldo comercial (USD)



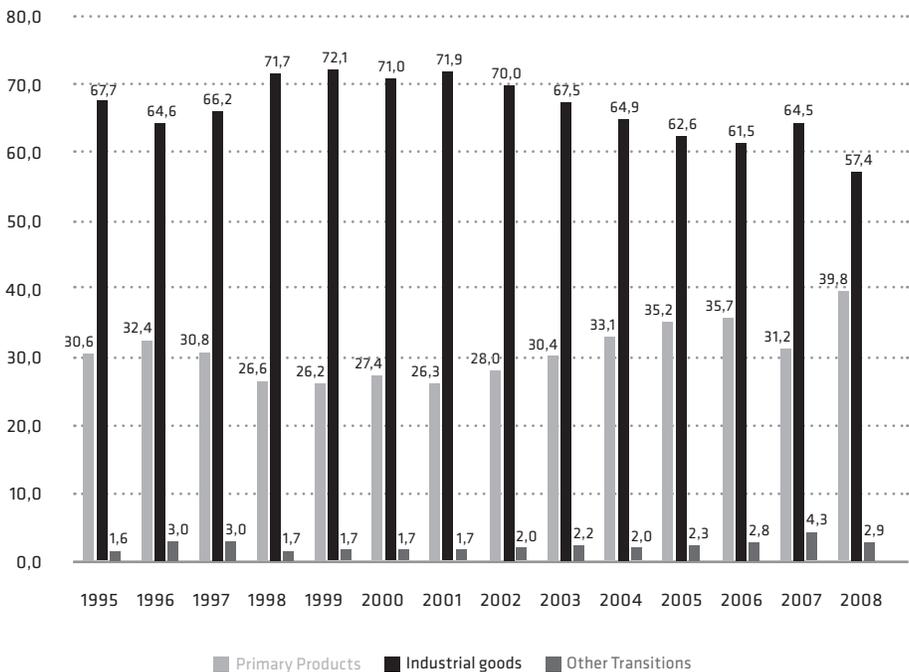
Fonte: FMI, 2014.

no esforço de capacitação tecnológica, o qual tem um impacto sobre as exportações não processadas e sobre a substituição de importações. As ZTEs, que ao todo somam 53, foram de grande importância para favorecer o desenvolvimento de atividades tecnológicas, sob a direção e coordenação do Ministério de Ciência e Tecnologia (WANG; HONG, 2009). Essa política de desenvolvimento teve como objetivo a busca de uma maior autonomia tecnológica, fenômeno que traz uma forma de inserção diferente em relação à América Latina. Observa-se também que as cadeias de produção asiáticas foram influenciadas positivamente pelo crescimento da China, que consegue disseminar para os outros países da região a fragmentação das distintas etapas da produção. Assim, cada país se especializa em uma parte da cadeia na qual tem vantagem comparativa. Na última década, a China se transformou no centro da cadeia produtiva asiática, sendo atualmente o principal mercado regional para bens intermediários. Segundo informe da Cepal (2012), o conteúdo importado das exportações chinesas em 2008 era de 37%, alcançando um nível de 56% para os produtos fabricados nas ZTEs.

Nesse mesmo período, a América Latina implementa modelos de desenvolvimento de ajuste estrutural que consideram a abertura da economia, tanto comercial como

financeira, e a saída do Estado, priorizando-se as políticas econômicas pró-mercado. Assim, observa-se uma desintegração da indústria e um aumento do conteúdo importado, especialmente nos segmentos mais dinâmicos do comércio. Como resultado, obteve-se uma concentração da pauta exportadora em produtos intensivos em recursos naturais. No gráfico 4, podemos observar a mudança na composição das exportações para o mundo no começo do século. Assim, os bens industriais caem quase 13 pontos desde o início da década, sendo que os bens primários aumentam sua participação em aproximadamente dez pontos. Nesse sentido, a América Latina ao deixar a condução da economia “ao mercado”, insere-se no contexto internacional com uma relação que pode ser caracterizada como assimétrica com a China, sendo que se firma como grande fornecedor de commodities para esse país.

**Gráfico 4** | América Latina: composição das exportações por categoria econômica (% do total de exportações)



Fonte: CEPAL, 2011.

Entre os anos 1990 e 2011, a China se transformou em um dos principais consumidores mundiais de diferentes produtos primários, tanto agrícolas quanto minerais e combustíveis. Como ilustra a tabela 4, o consumo desses produtos vem aumentando na China, com aumento de mercado para os países latino-americanos. Em 2011, a China se transformou no principal consumidor mundial de trigo, soja, arroz e carne, e o segundo em milho.

**Tabela 4** | China: participação na produção e importações mundiais de produtos agrícolas selecionados

	Porcentagem da produção mundial			Porcentagens das importações mundiais		
	1990	2000	2011	1990	2000	2011
<b>Trigo</b>	16,7	17,1	17,7	13,2	2,0	1,4
<b>Milho</b>	20,1	17,9	19,7	7,5	6,0	4,2
<b>Soja</b>	10,2	9,6	5,7	7,7	26,2	44,5
<b>Arroz</b>	37,0	31,7	30,6	4,4	3,0	3,4
<b>Carne de porco</b>	34,4	45,4	44,0	3,3	6,6	5,2
<b>Produtos lácteos</b>	1,3	2,1	5,9	2,2	2,8	2,6

Fonte: CEPAL, 2012.

No período de 2005 a 2011, o crescimento das exportações da China para a América Latina e Caribe e as importações desta última região superaram significativamente o total de exportações e importações. Dessa forma, a participação da América Latina e do Caribe tem aumentado, representando, em 2011, 6% das exportações chinesas e 7% das importações (tabela 5). Quer dizer, a relação comercial está ganhando importância, embora ainda esteja com níveis reduzidos. Cabe salientar que, apesar de sua crescente importância no comércio mundial, a China ainda mantém uma relação de intercâmbio moderada, sendo que esse fenômeno pode representar desafios e oportunidades a serem exploradas pela região.

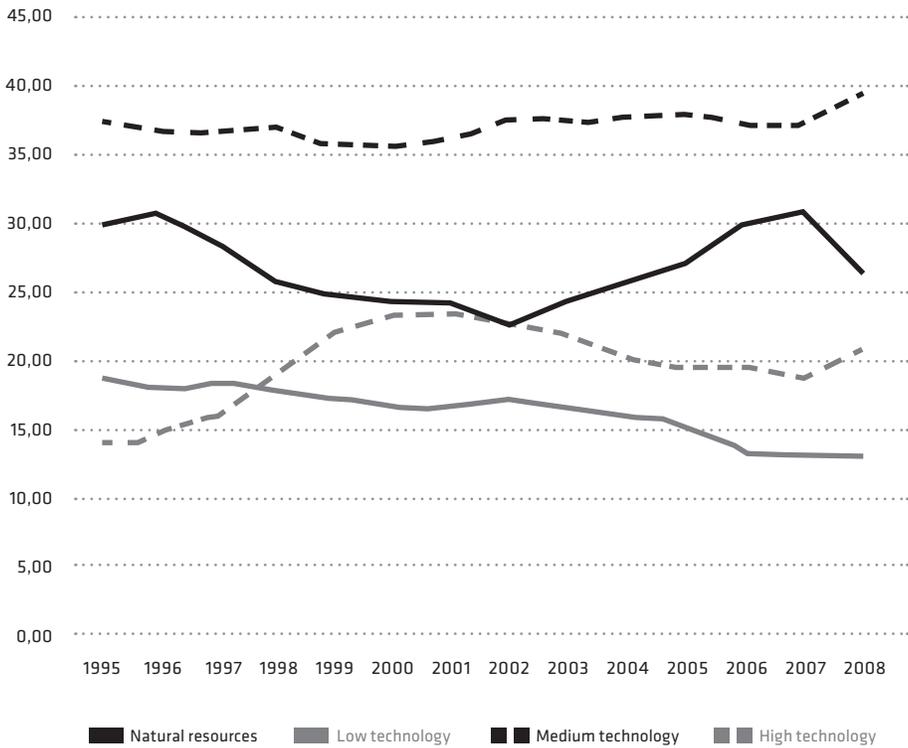
**Tabela 5** | China: taxa de crescimento médio anual do comércio, por principais sócios regionais, 1990-2011 (%)

Exportações				
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
<b>América Latina e Caribe</b>	32,2	17,8	26,8	31,6
<b>Ásia-Pacífico</b>	26,5	9,3	30,3	15,3
<b>Estados Unidos</b>	37,7	16,1	25,6	12,2
<b>União Europeia</b>	26,3	15,0	28,8	16,1
<b>Resto do Mundo</b>	8,6	7,1	26,6	18,0
<b>Mundo</b>	19,1	10,9	25,0	20,0
Importações				
<b>América Latina e Caribe</b>	14,5	12,7	37,6	28,2
<b>Ásia-Pacífico</b>	32,4	12,2	23,9	15,4
<b>Estados Unidos</b>	19,7	6,8	16,8	16,7
<b>União Europeia</b>	18,2	7,6	18,8	19,1
<b>Resto do Mundo</b>	11,2	13,4	26,8	18,1
<b>Mundo</b>	19,9	11,3	24,0	21,4

Fonte: CEPAL, 2012.

Entretanto, se analisarmos as exportações de bens industrializados seguindo a classificação da ONU de intensidade tecnológica, observaremos que se apresentam modificações, como mostra o gráfico 5. Assim, as exportações de alta tecnologia reduzem sua participação no total de bens industrializados exportados, sendo que as de recursos naturais aumentam. Essa especialização é reforçada pela introdução de IDE, que se concentra nos setores de serviços, sustentando o processo de privatizações iniciado na década de 1990. Se comparada com a política chinesa de atração de transnacionais, é bem diferente, pois a China prioriza o modelo de *joint venture* com empresas nacionais, porque dessa forma favorece o aumento do processo de acumulação de capital e sustenta o esforço da capacitação tecnológica.

**Gráfico 5 |** América Latina: exportações industriais segundo a intensidade tecnológica (%)



Fonte: CEPAL, 2014.

Segundo a classificação da UNCTAD (2003), a China pode ser identificada como um país de industrialização rápida, que presencia uma transformação estrutural de sua base produtiva em direção a setores de maior produtividade relativa. Já a América Latina compõe a periferia capitalista em processo de desindustrialização. Assim, a perda de participação da produção industrial não se deu em virtude da transformação da estrutura produtiva, mas sim da redução da base industrial nas últimas décadas, guiadas pelas políticas “pró-mercado”. Pode-se dizer que as diferenças entre as duas regiões se relacionam à concepção de inserção externa e ao desenvolvimento industrial implementados nas regiões. Assim, na China se priorizou o desenvolvimento de capacidades domésticas em atividades de alta tecnologia e de atração de empresas pa-

ra se tornarem plataformas de exportação nesses segmentos (BARBOSA, 2011). Dessa forma, a China consegue misturar duas opções de desenvolvimento, o que foi possível graças à magnitude de seu mercado interno e pelo planejamento estatal.

Assim, dentro dos PEDs encontramos formas de inserção diferentes que se relacionam aos modelos de desenvolvimento adotados nos últimos vinte anos. Fundamentalmente, as estratégias de desenvolvimento industrial e a extensão das políticas de apoio à indústria foram bem diferentes na América Latina e nos países do Leste Asiático, assim como também na China. Vários autores, entre eles Lall (2004), salientam que as estratégias de atuação das grandes corporações e a sua reorganização global aparecem como elementos fundamentais para interpretar o processo de crescimento e a diversificação da produção e do comércio exterior dos países, em especial dos PEDs.

Também se observa um desempenho assimétrico quando se compara a evolução da composição das exportações do Leste Asiático e da América Latina. Assim, os países do Leste Asiático, que eram responsáveis por 3,2% de toda a produção mundial de setores de meia e alta intensidade em 1980, passaram para 13,6%, com destaque da produção mundial de maior intensidade tecnológica para a China, que participa com 7%. Já a América Latina que apresentava, em 1980, uma participação maior — 5% de toda a produção mundial —, fica restrita a 4,2% em 1990, patamar mantido nos anos 2000 (CEPAL, 2012).

Por outro lado, ao observarmos a relação comercial entre as duas regiões, podemos identificar que as exportações dos países latino-americanos para a China têm uma distribuição desigual. No entanto, quase todos os países já têm a China como principal fornecedor de produtos importados (tabela 6).

Esse fenômeno a princípio não deveria ser considerado algo negativo. Mas, se o relacionamos ao padrão de comércio atual tendo a China com um comércio de maior complexidade tecnológica e a América Latina se especializando em *commodities*, pode ser assemelhado ao que defendemos neste artigo com relação à nova fase da dependência. Além disso, a adoção de políticas neoliberais com abertura de mercado e saída do Estado experimentada pela América Latina limita qualquer saída da região para o caminho do desenvolvimento. Apesar de alguns países terem se beneficiado com a “loteria das *commodities*” (GONZALEZ, 2008), como é o caso do Chile, do Brasil e da Argentina, o setor industrial sofre com os percalços

**Tabela 6** | Países de América Latina: lugar ocupado pela China como parceira comercial

Países	Exportações		Importações	
	2000	2011	2000	2011
<b>Argentina</b>	6	2	4	2
<b>Bolívia</b>	18	8	7	3
<b>Brasil</b>	12	1	11	2
<b>Chile</b>	5	1	4	2
<b>Colômbia</b>	36	4	9	2
<b>Costa Rica</b>	30	13	15	2
<b>México</b>	19	3	7	2
<b>Panamá</b>	31	31	25	1
<b>Peru</b>	4	1	9	2
<b>Uruguai</b>	4	2	7	3
<b>Venezuela</b>	35	2	18	2

Fonte: CEPAL, 2013.

da abertura indiscriminada. A ascensão da China no cenário internacional traz como impacto para a América Latina uma profunda especialização produtiva, que pode ser remetida ao que a Cepal denominou relação centro-periferia. Nesse contexto, a especialização produtiva pode ter característica “regressiva” no sentido de que é incapaz de gerar modificações estruturais e aumento da produtividade, pois, à medida que vai se produzindo, a região se afasta da fronteira tecnológica internacional, questionando as possibilidades de reinserção com uma estrutura agregadora de valor e mais competitiva.

Dessa maneira, mostramos que, na atualidade, a nova fase da dependência se apresenta nessa forma de inserção assimétrica que se retroalimenta fazendo com que as modificações estruturais necessárias para o desenvolvimento não aconteçam, pois se transformam em limites mais do que em caminhos para a sua obtenção.

## Considerações finais

Nos últimos vinte anos, foi possível observar o aumento das relações comerciais e produtivas entre América Latina e China, momento no qual se configuram grandes transformações em nível internacional. Apresenta-se uma nova divisão internacional do trabalho trazida pela ascensão da China, a qual nos convida a repensar as estratégias do desenvolvimento e a forma de inserção que a América Latina vem experimentando.

Ainda que não se chegue a conclusões definitivas, pois o debate sobre os impactos e as consequências da mudança da ordem internacional se mostra incipiente, o modelo de desenvolvimento que se apresenta para a América Latina é complexo. Atualmente, essa região parece longe de superar as questões que levaram ao surgimento da teoria da dependência, sendo esta teoria crítica dos modelos de desenvolvimento implementados naquela época e que nos dias de hoje devem ser revisitadas e reformuladas. Nessa perspectiva, essa nova configuração internacional na qual a América Latina se insere de forma assimétrica no comércio global, se comparada com a China, define uma nova fase da dependência que pode ser relacionada aos modelos de desenvolvimento distintos aplicados em ambas as regiões.

Assim, ilustramos que a América Latina experimentou, na sua inserção internacional, uma especialização no comércio em *commodities* que pode ser caracterizada como regressiva, sendo possível relacioná-la ao que a Cepal denominava relação centro-preferia. A dependência hoje não mudou tanto quanto seus autores seminais esperavam, mas ganha novos elementos no debate sem perder de foco seu cerne, que seria a impossibilidade de se gerar modificações estruturais que encaminhem a região para a superação do atraso tecnológico. Nesse sentido, a especialização em *commodities* que se apresenta com base na implementação das políticas pró-mercado na América Latina afastam a região do caminho do desenvolvimento, pois impossibilita a modificação da estrutura produtiva, experimentando a perda do dinamismo da indústria, setor fundamental do desenvolvimento.

Nesse sentido, algumas indagações são necessárias para entender o atual momento histórico da dependência – tese defendida neste artigo –, como: se as relações assimétricas entre a América Latina e a China se aprofundam, este fenômeno não levaria a uma maior rigidez estrutural na primeira região? E qual seria o papel do Estado diante desse cenário?

Como podemos mostrar, a ascensão da China gera uma divisão internacional do trabalho que levanta questionamentos aos modelos de inserção internacional da era neoliberal na América Latina. Assim, não podemos considerar que essa nova divisão internacional do trabalho é imposta pela China, porque seria desconsiderar as dificuldades dos países latino-americanos em obter uma inserção mais dinâmica. Grande parte dos problemas enfrentados pela região se deve à falta de uma política industrial e tecnológica, fenômeno que nos remete às teses cepalinas sobre as dificuldades de absorção do progresso técnico. Essa teoria e sua crítica nesse cenário de inserção assimétrica mostram a vigência e a falta de superação das mesmas.

Nesse sentido, podemos ilustrar como a relação assimétrica na forma de inserção entre as regiões em estudo é, embora em parte, reflexo da falta de uma política industrial. Entretanto, não se trata de não responder a esse grande estímulo da demanda chinesa que hoje se apresenta como a fonte do crescimento. Pelo contrário, tratar de aproveitar esse contexto de uma forma engenhosa para traçar uma nova direção na senda do desenvolvimento poderia ser um caminho. Por esse motivo, é necessário buscar as causas concretas do processo de desindustrialização, como também das dificuldades de absorção do progresso técnico, e compará-lo com a tendência esperada da mudança estrutural. Devem ser encontrados os fatores e condicionantes que afastaram a região do caminho de uma pauta exportadora mais dinâmica. Por outro lado, a política de desenvolvimento não deveria abrir mão do que foi uma característica dentro da região, haja vista a diversificação industrial e a integração das cadeias produtivas. Ou seja, essa nova fase da dependência nos leva a questionar e rediscutir a agenda de desenvolvimento da região com maior participação do Estado e com uma maior clareza dos objetivos a serem atingidos por todos. Nas palavras do economista argentino Aldo Ferrer (2007), *“la globalización no ha modificado la naturaleza del proceso de desarrollo que continua estando basada en la capacidad de cada Estado de crear y difundir progreso técnico, así como la incorporación de los frutos del progreso técnico en la sociedad”*. Assim, as teorias da dependência nos parecem muito importantes para serem esquecidas. É o momento de revitalizar a discussão e de realizar o esforço teórico de revisitá-la.

## Referências

- ALMEIDA, J. E. *Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2009.
- BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, R. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. *A China na nova configuração global*. Impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011.
- BELLUZZO, L. G. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). *Poder e dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BRAGA, J. C. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. in: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARNEIRO, R. Globalização financeira e inserção periférica. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, n. 13, p. 57-92, dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia; Unesp, 2002.
- CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, p. 1-30, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Nova economia”: uma conjuntura específica da potência hegemônica no contexto da mundialização do capital. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, n. 9, p. 53-85, dez. 2001.
- CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. O sistema financeiro chinês: a grande muralha. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Orgs.) *China em transformação*. Dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015, p. 425-490.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2010-2011*. The region in the decade of the emerging economies. Santiago do Chile: CEPAL, 2011.
- \_\_\_\_\_. *La República Popular China y América Latina y el Caribe*. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global. Santiago do Chile: CEPAL 2012.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Estadístico*. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: abr. 2014.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, 1996.
- FEENSTRA, R. C. Introduction to China’s growing role in world trade. Working Paper 14716, *National Bureau of Economic Research*, 2009.

- FERRER, A. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: VIDAL, G.; GUILLÉN R. A. (Orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p. 431-437.
- FRANK, A. G. (1966) The development of underdevelopment. In: RHODES. *Imperialism and underdevelopment: a reader*. Nova York : Monthly Review Press, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- FURTADO, C. (1967) *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- GONZALEZ, F. Latin America in the economic equation - Winners and Losers: what can losers do? In: RIORDAN, R.; PAZ, G. (Orgs.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 11 jun. 2008, p. 151-157.
- IPEA (Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada). *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*, vol. 1 (3), cap. 3. Brasília: 2010.
- LALL, S. *Reinventing industry strategy: the role of government policy in building industrial competitiveness*. UNCTAD/G-24. Documentos para discussão, série 28, abr. 2004.
- MARINI, R. M. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. (1969) *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, 2012.
- MASWANA, Jean-Claude. China's financial development and economic growth: exploring the contradictions. *International Research Journal of Finance and Economics*, v. 19, p. 89-101, 2008.
- MEDEIROS, C. A. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). *Padrões de desenvolvimento (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, 2013.
- MILANI, A. M. R. Cuestións para pensar o desenvolvimento no Brasil: especialización regresiva e tarifa exportadora no período 2003-2010. *Revista Galega de Economía*, Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, España, vol. 22, n. 2, dez. 2013.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economía Política*, São Paulo, vol. 30 n. 2, abr.-jun. 2010.
- OSORIO, J. *Crítica de la economía vulgar*. Reproducción del capital y dependencia. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, jul. 2004.
- PINTO, E. C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: LEÃO, R. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). *A China na nova configuração global*. Impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011.

- ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. *Growth, trade and eeindustrialization*. IMF Staff Papers, vol. 46, n. 1, 1999.
- SANTOS, T. *Dependencia y cambio social*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. *Texto para discussão*. Unicamp, n. 186, dez. 2010.
- SINGH, A. Manufacturing and de-industrialization. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Orgs.). *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Londres: The Macmillan Press, 1987.
- TORIJA-ZANE, E. *Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950–2010*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.
- TREGENNA, F. employment Characterizing and deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing, employment and output internationally. *Cambridge in Journal of Economics*, Vol. 33, 2009.
- UNCTAD. *Word Investment Report: transnational corporations, agricultural production and development*. Nova York, Genebra, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Word Investment Report: Investing in a low-carbon economy*. Nova York, 2010.
- WANG, H.; HONG, Y. China: Technology development and management in the context of economic reform and opening. *Journal of Technology Management in China*, vol. 4, n. 1, 2009.

Recebido em 28/4/2016  
e aceito em 10/5/2017.



## A importância do BNDES na política externa do governo Lula

### RESUMO

O texto em questão é continuação do artigo “A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira”, publicado nos *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, n. 14, de 2014. Neste, havíamos analisado o papel do BNDES no Brasil durante o governo Lula e suas ações na frente neo-desenvolvimentista, capitaneada pela grande burguesia interna e articulada pelo Partido dos Trabalhadores. Com o mesmo referencial teórico (o bloco no poder de Nicos Poulantzas) e a mesma hipótese (o Estado brasileiro privilegiou as demandas de tal fração de classe no governo Lula), seguimos com nosso objeto de estudo, o BNDES, deslocando o foco da análise para a política externa. Defendemos que, como na política econômica, o banco atendeu as demandas da grande burguesia interna ao se converter em propulsor dos negócios desta fração no exterior, tornando-se um importante agente da política externa brasileira (PEB) no governo Lula.

### Palavras-chave

BNDES; Governo Lula; Política Externa; Bloco no Poder.

### ABSTRACT

*The text in question is a continuation of the article entitled “BNDES financing policy and the Brazilian Bourgeoisie”, published in the Cadernos do Desenvolvimento, Vol. 9, Issue 14 of 2014. This article looked at the role of BNDES in Brazil during the Lula Administration, and the bank’s activities on the neo-developmental front, which was captained by the sizable domestic Brazilian bourgeoisie and coordinated by the Workers Party (PT). Continuing along the same theoretical vein (the power bloc proposed by Nicos Poulantzas), and assuming the same hypothesis (that the Brazilian State favoured the demands of this segment of the population during the Lula Administration), we continue with our same object of study, namely the BNDES, but shift our focus of analysis to foreign policy. We argue that, just as in domestic economic policy, the bank willingly satisfied the demands of the sizeable domestic bourgeoisie by helping boost their international businesses operations, thus effectively becoming an important agent of Brazilian foreign policy during the Lula Administration.*

### Keywords

*BNDES; Lula Administration; Foreign Policy; Power bloc.*

1. Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp, mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Professor do departamento de História e Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador do Centro de Estudos Marxistas - Cemarx/Unicamp e do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais (LIERI) da UFRRJ.

## Bloco no poder e política externa

No campo das Relações Internacionais, a baixa mobilização do referencial teórico marxista como ferramenta de análise das relações internacionais e de política externa está ligada a acusações genéricas de economicismo e de conceder pouca ou nenhuma atenção aos fatores políticos, especialmente o Estado, pelos teóricos das correntes hegemônicas do campo. Apesar de não ter produzido uma teoria sistemática específica para o campo das Relações Internacionais, consideramos que, entre contribuições de autores como Lênin, Trótski, Gramsci, Poulantzas pensou o Estado, enquanto estrutura jurídico-política, de maneira sofisticada e o inseriu de maneira habilidosa no complexo modo de produção capitalista, iluminando uma série de questões negligenciadas pelo *mainstream* das Relações Internacionais.<sup>2</sup>

Partindo da teoria de Estado de Poulantzas, podemos lançar um olhar para as relações internacionais. Para o autor, o capitalismo possui duas tendências que se manifestam concomitantemente: sua reprodução em uma formação social na qual se radica e se torna dominante em relação a outros modos de produção; e sua tendência para o exterior dessa formação. Essa dupla tendência assume particular importância no imperialismo, isto é, no momento histórico em que o capitalismo deixa de estar circunscrito a uma formação social e se torna uma política estatal nas relações internacionais. Esse momento é caracterizado pela tendência decrescente da taxa de lucros e pela preeminência de exportação de capitais sobre a exportação de mercadorias. A corrente imperialista, conjunto de formações sociais em que prevalece o modo de produção capitalista, padece de um desenvolvimento desigual das forças produtivas e relações de produção. Isso quer dizer que países diversos possuem, em seu território, diferentes “graus” de desenvolvimento do modo de produção capitalista, resultando em uma delimitação da corrente entre metrópoles imperialistas – centros autóctones de acumulação de capital/“capitalismo avançado” – e formações sociais dominadas e dependentes (FSDD) – processo de acumulação dependente do exterior/“capitalismo atrasado”.

A corrente imperialista tem como característica o desenvolvimento desigual. Cada um de seus elos detém uma especificidade dependente do grau de desenvolvimen-

---

2. Tais questões se referem ao imperialismo e são apresentas em *As classes sociais no capitalismo hoje e A crise das ditaduras*. Sobre a marginalidade e as contribuições do marxismo para as Relações Internacionais, ver Bugiato e Hernandez, 2011.

to do(s) modo(s) de produção de que se reveste a formação social. O capitalismo submete modos de produção e formações sociais e apropria-se de seus elementos, como força de trabalho e meios de produção. A articulação na reprodução do capitalismo com modos de produção em formações sociais resulta no desenvolvimento desigual, separando, de um lado, as metrópoles imperialistas e, do outro, as FSDD. Uma formação social é dominada e dependente quando a articulação entre suas instâncias econômica, política e ideológica revela relações constitutivas e assimétricas com uma ou mais formações sociais metropolitanas, as quais se manifestam sobre aquelas relações de subordinação. O modo de produção capitalista não se reproduz do exterior, mas sim se insere no interior das formações sociais dominadas e dependentes. “[...] Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do ‘exterior’, e de outro os fatores ‘internos’ ‘isolados’ no seu espaço próprio [...]” (POULANTZAS, 1976, p. 19)”. Assim Poulantzas denomina estas de relações de reprodução induzida e interiorizada do capitalismo, que se estendem às relações de produção, aos aparelhos de Estado e ao âmbito da ideologia. Desse modo, podemos dizer que, para Poulantzas, existe um sistema internacional de Estados burgueses divididos em Estados imperialistas (metrópoles) e Estados dependentes (FSDD), em que o imperialismo é a relação (o capital é antes de tudo uma relação social, como demonstra Marx em *O Capital*) que se dá muitas vezes (mas nem sempre) entre eles, mediante a reprodução interiorizada e induzida do modo de produção capitalista.<sup>3</sup> O imperialismo “nada tem de amigável”, para usar as palavras do autor, trata-se de uma relação de força em que o Estado cumpre papel decisivo.

As relações imperialistas entre as formações sociais são conduzidas pelos Estados burgueses (ou capitalistas). Estes Estados, centrais e periféricos, se encarregam dos interesses do capital (por meio de subsídios públicos, dispensas fiscais, política industrial favorável a determinados interesses etc.) seja na relação metrópole-metrópoles, seja na relação metrópoles-FSDD. O Estado nacional intervém na luta entre as classes e frações de classe, organizando a hegemonia e a hierarquia no bloco no poder. Assim, “este bloco no poder não pode quase ser apreendido sobre um plano puramente nacional” (POULANTZAS, 1978, p. 81), mas sim em um sistema internacional complexo de Estados burgueses em que cada Estado se encarrega dos interesses dos capitais

---

3. Para uma explicação mais detalhada da reprodução induzida e interiorizada, ver Bugiato, 2014.

“nacionais” e estrangeiros em uma formação social, organizando a correlação de forças intraburguesas e constituindo determinada configuração no bloco no poder.

Poulantzas (1976; 1978), analisando a internacionalização do capital da década de 1970, constata que esse processo não suprime e não abala os Estados nacionais nem no sentido de triunfo do mercado global nem no sentido de formação de um Estado supranacional sobre os escombros das velhas instituições.<sup>4</sup> Ao contrário, os Estados são os nós do processo de internacionalização e alvos privilegiados das lutas entre as frações da burguesia. Desse modo, são responsáveis por incorporar ou rechaçar os interesses do capital imperialista no interior da formação social, assim como se encarregam de representar os interesses do bloco no poder no plano internacional. É o Estado, estrutura jurídico-política, que celebra acordos e tratados internacionais, permite a exportação de capitais e mercadorias, define taxas de câmbio, juros, tarifas aduaneiras e a política protecionista em geral, resolve controvérsias comerciais em organizações internacionais, entre outras prerrogativas.

Nessa configuração, a fração hegemônica tem seus interesses prioritariamente atendidos pelas políticas estatais em detrimento de outras frações. O Estado é ao mesmo tempo arena e ator, e não um instrumento manipulável à vontade da classe dominante: é uma arena de luta entre as frações da burguesia, na qual uma (ou um conjunto delas) assume a condição hegemônica; dessa forma, em suas relações exteriores, o Estado é um ator na política internacional e na reprodução universal do capital, que representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica do seu bloco no poder. Assim sendo, do pensamento de Poulantzas podemos entender que as relações internacionais são relações complexas entre blocos no poder de formações sociais dominantes e dominadas. O sistema de Estados é também um sistema de blocos no poder, os quais, por meio do Estado, desenvolvem relações internacionais (BUGIATO, 2014). Nesse sentido, a política externa deve ser interpretada a partir do bloco no poder.

O Estado, portanto, não representa os interesses do povo-nação, mas sim o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder. A política externa não é uma política de Estado autônoma em relação às classes e frações de classes sociais. Ela

---

4. Sobre o suposto do declínio do Estado-nação e as contribuições da teoria do Estado capitalista e do imperialismo em Poulantzas, ver Bugiato, 2011.

é orientada pela fração hegemônica do bloco no poder e é permeada pelas suas contradições. A burocracia da chancelaria e a tradição diplomática influenciam no processo de formulação de política externa, porém os conflitos de classes no interior das formações sociais e entre as classes de formações sociais dominantes e dominadas têm uma forte incidência nesse processo.

A imbricação de política doméstica com política externa já havia sido considerada por Gramsci nos *Cadernos do cárcere*, publicados no pós-Segunda Guerra: “[...] relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas (GRAMSCI, 2000, p. 42)”. Contudo, foram autores de orientação liberal que levaram a cabo a área de Análise de Política Externa – APE (PINHEIRO; SOLOMON, 2013), inaugurada em contraposição à visão de política externa da teoria realista, segundo a qual os Estados são como blocos monolíticos, cujas decisões sobre relações exteriores são de cúpula (chefe de Estado e chancelaria) e não mobilizadas por fatores domésticos. Autores da área de Análise de Política Externa (ALLISON, 1990; PUTNAM, 2010; HERMANN, 1990) partem do princípio de que os indivíduos, agindo por meio de instituições, são os principais agentes da política internacional, que a política externa é resultado da interação dinâmica entre agentes domésticos e o ambiente internacional e procuram desvendar a “caixa-preta” do Estado, isto é, seu funcionamento, instituições e atores pertinentes no processo decisório.

Segundo Figueira (2009), no Brasil a influência da APE ocorreu no final de década de 1990 e caminha a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica. Daí decorre um conhecimento pouco profundo tanto conceitual quanto empírico (da política externa brasileira), visto que poucos pesquisadores se dedicam a entender e aplicar a APE. A maioria dos estudos produzidos na área se concentra em um objeto comum: a relação entre o Executivo e o Legislativo em assuntos de política externa, com ênfase no papel deste último. Destacam-se nesses estudos Maria Regina Soares de Lima (2000), Letícia Pinheiro (2003), Amâncio Jorge Nunes de Oliveira (2003), entre outros poucos. Isso significa que tanto no exterior quanto no Brasil o marxismo está ausente como referencial teórico nas análises de política externa.<sup>5</sup> Daí a importância

---

5. Em nossas pesquisas encontramos os estudos de Gerson Moura como partidários da tradição marxista, entretanto desconhecemos autores contemporâneos que tenham seguido seus métodos.

e a inovação em introduzir a teoria de Poulantzas, particularmente o conceito de bloco no poder, na APE.

Assim o faz Tatiana Berringer (2014) em sua tese de doutorado que analisa a política externa nos governos FHC e Lula. A autora considera que existe imbricação da política doméstica com a política externa e que há dificuldade em definir o limite de cada uma. Dessa forma, Berringer afirma que a política externa compreende tanto o processo decisório como sua execução e resultado, e engloba três esferas: 1) as ações do Estado para Estado — acordos, tratados, parcerias, alianças, apoios, conflitos e blocos regionais; 2) a atuação do Estado nas organizações e fóruns internacionais; 3) a política econômica exterior — taxa de câmbio, tarifas de importação e exportação, cumprimento de contratos, pagamento de dívida externa, papel concedido ao capital externo e ao capital nacional nas relações exteriores, financiamento e empréstimos no exterior etc.

Concordamos com Berringer (2014), segundo a qual os Estados pretendem garantir a maximização dos interesses do bloco no poder na cena política internacional. E para tal estabelecem alianças e coalizões, investem em cerimoniais diplomáticos, tornam-se árbitros de conflitos, implementam missões humanitárias e fazem a guerra. O Estado se insere no jogo da política internacional tomando medidas que podem aumentar sua projeção de poder e refletindo os interesses econômicos e políticos da fração hegemônica no bloco no poder. A despeito da apresentação de um “interesse nacional”, o Estado capitalista representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica. O “interesse nacional” é dirigido pela configuração do bloco no poder e pode corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe, com privilégio para a classe dominante, em determinada conjuntura. Então, para reforçar, as relações internacionais podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior de diferentes Estados nacionais. E a mudança em um bloco no poder pode produzir efeitos sobre o conjunto da política estatal e sobre a política externa.<sup>6</sup>

---

6. As ações do Estado no cenário internacional não refletem mecanicamente os interesses da burguesia. As relações entre o Estado (e seus governos) e as classes sociais são complexas e não podem ser interpretadas de forma simplória. Assim como na política em geral, na política externa a autonomia relativa do Estado pode prevalecer em determinados casos, como nas medidas sobre a política de defesa nacional. O papel do analista é, a partir da cena política, desvendar a relação entre as medidas política externa e os beneficiados no bloco no poder.

## A política externa do governo Lula

No governo Lula, a plataforma neodesenvolvimentista, tal como a apresentamos no texto que precedeu este (BUGIATO, 2014), pautou a política externa brasileira (PEB), o que significa que a PEB não está desvinculada da luta de classes e frações de classes na sociedade e na arena estatal brasileiras, especialmente do bloco no poder. A PEB deve ser entendida no quadro das mudanças políticas internas que ocorreram no Brasil nos anos 2000,<sup>7</sup> sendo marcada pela nova configuração do bloco no poder, mais exatamente pela ascensão da grande burguesia interna e, em menor magnitude, a presença das classes populares como força social na política nacional. Ou seja, a nova política externa do governo Lula é compreendida por nós mediante mudanças na política interna brasileira e alterações no cenário internacional.

Esta nova política externa é fruto de uma correlação de forças, catalisada com a eleição de Lula em 2002. Falamos em nova PEB seguindo pesquisadores brasileiros que concordam com a ocorrência de uma inflexão na política externa do Estado brasileiro na transição dos governos Fernando Henrique para os governos Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; PECEQUILO, 2008; SOUZA NETO, 2011; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; FARIA, 2009; MIYAMOTO, 2011; BOITO JR.; BERRINGER, 2013).<sup>8</sup> A política externa do Estado brasileiro representou a retomada das iniciativas terceiro-mundistas sob nova roupagem. Isto é, pautou-se nas relações com os Estados dependentes (relações sul-sul) por meio da criação de coalizões, de empenho do processo de integração da América do Sul e de postura crítica às regras desiguais nas organizações internacionais (luta por reformas nestas organizações e por uma nova geografia comercial). E, à diferença da política externa do governo anterior, que era acessória da estabilidade macroeconômica e procurava garantir a credibilidade internacional, a política externa de Lula esteve fundamentada em três bases, a saber: manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

---

7. Galvão e Boito Jr. (2012) apresentam a complexidade de tais mudanças advindas das lutas de classes e frações de classes no Brasil.

8. Sobre o bloco no poder e a política externa no governo FHC, ver Berringer, 2014.

Na nossa visão, a PEB, gestada e orientada pelos interesses da grande burguesia interna, contribuiu para que o Estado brasileiro tivesse maior projeção internacional e aumentasse a margem de manobra em relação aos Estados imperialistas. Com a criação de coalizões de Estados dependentes e o empenho na integração regional, o Estado brasileiro buscou acesso a mercados para a exportação de mercadorias, serviços e capital da fração ascendente do bloco no poder.

Segundo Berringer (2014), as prioridades da política externa brasileira no governo Lula foram as relações com os Estados periféricos, como os países da América Latina, África e Ásia, sem romper com os Estados imperialistas e organizações internacionais. Algumas considerações: 1) a PEB do governo Lula teve como prioridade máxima a integração regional sul-americana e a aproximação dos governos da região que se posicionavam contra o neoliberalismo,<sup>9</sup> fortalecendo o Mercosul, criando a Unasul e a Celac; 2) o Estado brasileiro participou da criação de coalizões multilaterais como o fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e o G-20,<sup>10</sup> durante a Reunião da Rodada Doha de Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, com o intuito de fortalecer a luta dos Estados dependentes contra as práticas ilegais e desiguais no comércio internacional, em face dos Estados imperialistas; 3) em relação aos Estados africanos, notamos dois aspectos da PEB: por um lado, a cooperação sul-sul (a aproximação e as políticas de solidariedade e de combate à pobreza extrema), e por outro, a expansão das exportações e o aumento da instalação de empresas brasileiras transnacionais; 4) em relação à Ásia, o destaque é a China, que se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando a posição ocupada durante oitenta anos pelos Estados Unidos. O governo Lula lançou a “Agenda China”, instrumento para promover negócios entre os dois países, principalmente no que diz respeito ao aumento do conteúdo tecnológico das exportações brasileiras.<sup>11</sup>

9. O próprio BNDES aponta para esta política: “A integração sul-americana constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro. A iniciativa é voltada para o incremento dos fluxos econômicos entre o Brasil e os países vizinhos e para a ampliação da presença da América do Sul, como bloco, nas negociações que estão em curso no âmbito da Alca e da OMC. O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento” (BNDES, 2003).

10. São Estados-membros do G20: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Tcheca, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

11. Sobre detalhes da PEB no governo Lula, ver Berringer, 2014.

Nessa perspectiva, as ações do Estado brasileiro no cenário internacional demonstram a busca por maior autonomia como objetivo estratégico e coerência com os interesses da grande burguesia interna. Para que o Estado fortalecesse essa fração burguesa, foi preciso alcançar uma maior margem de manobra. Dessa forma, o Estado brasileiro usou sua maior autonomia e tratou de construir uma imagem que refletisse e expandisse a capacidade econômica da grande burguesia interna (essa busca por autonomia não interessa ao capital imperialista). A mesma confluência de interesses formadores da frente neodesenvolvimentista esteve no processo de formulação e execução da PEB no interior do Estado brasileiro.

Entretanto, não foram todas as ações da PEB que estiveram intimamente ligadas aos interesses econômicos da grande burguesia interna; por exemplo: a condução da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), o acolhimento do presidente deposto de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras e a questão nuclear com o Irã estão inseridas em uma estratégia complexa que transcende o interesse imediato da grande burguesia interna. A importância de tais ações se deu na construção de uma margem de manobra do Estado brasileiro em relação ao imperialismo. Tais atritos, mesmo que pontuais, demonstraram uma maior autonomia do Estado diante do imperialismo. Assim, a grande burguesia interna pôde ganhar mais espaço tanto no mercado interno quanto no mercado mundial, especialmente nos mercados dos Estados dependentes.

Essa postura mais conflituosa do Estado brasileiro não alterou sua posição na estrutura de poder internacional; continuou a ser um Estado periférico e dependente na divisão internacional do trabalho. A burguesia interna não pretende romper os laços de dependência com o capital externo nem se alça a um enfretamento maior com o imperialismo. Entretanto, houve uma alteração de grau, ou seja, aumento de margem de manobra nas relações exteriores do Estado brasileiro. A manutenção das relações e a existência de conflitos pontuais com os Estados imperialistas, concomitantemente, corroboram o fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder. Essa fração, mesmo sendo dependente do capital estrangeiro, apresenta contradições em relação a este. Entre outros motivos, porque ela se interessa por um desenvolvimento econômico da formação social, em que tem base de acumulação, que não privilegia o capital estrangeiro e se interessa pela intervenção estatal que lhe assegura alguns domínios e que a tornaria também mais competitiva diante de capital estran-

geiro. A burguesia interna se preocupa com a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno por meio de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais alternativas. Procura, igualmente, ajuda do Estado, que lhe permite a internacionalização.

As ações da PEB não fizeram do Estado um subordinado ao imperialismo. Mas não podemos afirmar que a política externa do governo Lula seja anti-imperialista ou independente, uma vez que, para assumir uma posição anti-imperialista, é necessária a atuação de forças políticas anti-imperialistas no interior da formação social nacional: uma burguesia nacional aliada às classes populares, em um processo revolucionário ou de libertação nacional. Estas não são as características do bloco no poder e da plataforma neodesenvolvimentista do governo Lula.

Dado que a ascensão política da burguesia interna e o apoio das organizações populares que integram a frente neodesenvolvimentista orientaram a política externa sul-sul, foi exigido do Estado brasileiro maior autonomia no cenário internacional, com a finalidade de garantir proteção ao mercado interno, o aumento das exportações de mercadorias, serviços e capital das empresas brasileiras.

O arquivamento da Alca, a interrupção das negociações do Mercosul com a União Europeia e a posição do Estado brasileiro na OMC foram ações da política externa do governo Lula que não aceitaram a abertura comercial unilateral e enfrentaram os Estados imperialistas. Entre outras, tais medidas protegeram o mercado interno e foram apoiadas pela grande burguesia interna brasileira.

Os dados sobre exportações brasileiras comprovam que houve crescimento das exportações de produtos básicos e industrializados para os países dependentes. Entre 2003 e 2010, as exportações de produtos básicos e industrializados para os Estados periféricos saltaram, respectivamente, de US\$ 7,9 bilhões para US\$ 52,2 bilhões e de US\$ 21,8 bilhões para US\$ 63,3 bilhões. No total, o aumento equivale a 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os Estados centrais foi de 22%. O investimento externo direto brasileiro igualmente aumentou nos Estados periféricos. A distribuição geográfica de empresas brasileiras que abriram filiais ou se instalaram no exterior por meio de fusões e aquisições mostra que, em 2010, mais de 48% atuavam na América do Sul, América Central e África (BERRINGER, 2014).

Assim sendo, concordamos com Boito Jr. e Berringer (2013), segundo os quais:

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (BOITO JR; BERRINGER, 2013, p. 35).

Ressaltamos que o aumento de exportações de capital e mercadorias brasileiros, sobretudo para a América do Sul, não significa alteração da posição do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho, muito menos faz de sua política externa imperialista ou subimperialista.<sup>12</sup> As exportações de capital para a América do Sul<sup>13</sup> estiveram vinculadas a políticas locais desenvolvimentistas que dependem de investimento externo. Os governos sul-americanos, em muitos casos, não dispunham de recursos para a construção de infraestrutura e dinamização da indústria e demandaram a atuação de empresas brasileiras (algumas operações destas foram financiadas pelo BNDES, como veremos a seguir). Ou seja, parte das operações de empresas brasileiras no exterior não foi iniciativa do Estado brasileiro. Da mesma forma, o aumento no comércio brasileiro para a América do Sul indica que a região passou por um ciclo de desenvolvimento econômico. Dados da UNCTAD (2015) mostram que a participação brasileira, como investidor, no investimento externo direto mundial era de 0,4% em 2002, chegou a 1,9% em 2006, caiu para 1%, em 2008, e em 2010 atingiu 0,8%. No comércio mundial, a participação brasileira teve uma ascensão contínua de 0,7%, em 2002, para 1,2% em 2010. Essa expansão econômica brasileira, de baixa intensida-

12. Sobre o debate acerca do imperialismo e subimperialismo brasileiros, ver Bugiato e Berringer, 2012, e dossiê na revista *Crítica Marxista*, n. 36, 2013.

13. Segundo a Cepal (2011), muitos países da América Latina têm investimento externo na região, destacando-se Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela e México.

de quando vista na economia mundial como um todo, não foi acompanhada do uso de força militar para garantir as operações das empresas nacionais. Segundo Fiori (2011), os gastos militares dos Estados sul-americanos têm aumentado, ainda sem a capacidade de expandir seu poder militar muito além de suas fronteiras, mas na perspectiva de impedir eventuais intervenções estrangeiras.

## O BNDES e a política externa do governo Lula

As alterações no estatuto do BNDES ainda no governo FHC permitiram tanto sua própria atuação quanto o financiamento às atividades de empresas brasileiras no exterior. Em 2002, o estatuto do BNDES foi alterado pelo decreto nº 4.418, subordinando-o então ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o que deu à instituição mais autonomia e agilidade para operar no exterior. Em 2007, o governo Lula alterou novamente o estatuto, pelo decreto nº 6.322, estendendo suas possibilidades de financiamentos a empresas brasileiras que atuavam no exterior, pois até então os financiamentos estavam restritos às exportações. Em 2008, mais uma vez o estatuto foi alterado pelo decreto nº 6.526, mediante o qual o BNDES ficou autorizado a instalar subsidiárias no exterior (VALDEZ, 2011). Assim, conforme versam os incisos II, III e IV do artigo 9º do capítulo III – das operações – do estatuto, o BNDES pode:

- [...] II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;
- III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...]
- VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina (BNDES, 2002).<sup>14</sup>

14. Apuramos que, até 2011, o BNDES não definia o que são empresas brasileiras e estrangeiras, não distinguindo os financiamentos para ambas. Pelo decreto nº 7.635, de 2011, foi incluso o inciso VIII no artigo 9º, segundo o qual o BNDES pode “utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante

O governo Lula levou a cabo as operações permitidas pelo estatuto. Segundo Alem e Cavalcanti (2005), o BNDES organizou um grupo de trabalho para levantar dados sobre a atuação de empresas brasileiras no exterior e tal levantamento demonstrou que as empresas que já atuavam no exterior viam no BNDES a possibilidade de financiamento de suas operações internacionais. No mesmo ano, no I Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/Cooperação Andina de Fomento (CAF),<sup>15</sup> promovido pelo BNDES em sua sede no Rio de Janeiro, o presidente do banco Carlos Lessa anunciou a criação do Departamento de Integração da América do Sul dentro da Área de Comércio Exterior do banco. Em 2008, também o banco criou a Área Internacional para cuidar de suas ações no exterior. Carlos Lessa afirmou que:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República tem, nas visitas e reuniões mantidas com os dirigentes máximos do continente, por diversos momentos, anunciado a criação de linhas especiais que articulem melhor as relações do BNDES com os países irmãos. Nós estamos buscando operacionalizar essas linhas e esperamos construir, prontamente, linhas equivalentes com todos os países do continente (LESSA, 2004, p. 68).

Ao longo do governo Lula, o BNDES assinou acordos de cooperação com outros bancos: com o Exim Bank, dos Estados Unidos, para promover investimentos e projetos de interesse de empresas de ambos os países e realizar encontros para identificar oportunidades de negócios; com o Japan Institute for Overseas Investment, com a finalidade de ampliar a cooperação em áreas de tecnologia da informação, indústria automobilística e recursos naturais; e com a Corporación de Fomento de la Producción do Chile, com o propósito de implementar política de apoio à inovação, fortalecimento de pequenas e médias empresas e o aumento de investimentos brasileiros no Chile. Em 2010, o BNDES também criou uma agência de crédito para exportação co-

---

seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas" (BNDES, 2002c.).

15. A CAF é um banco de desenvolvimento criado em 1970 e composto por 19 Estados e 14 bancos privados, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico por meio de operações de crédito, recursos não reembolsáveis e estruturação técnica e financeira de projetos de setores públicos e privados da América Latina. Caracas é sua sede e seus escritórios estão em: Buenos Aires, La Paz, Brasília, Bogotá, Quito, Madri, Cidade do México, Cidade do Panamá, Assunção, Lima, Montevidéu e Porto Espanha. Integram a CAF os Estados de Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

mo subsidiária integral do banco (Exim Brasil), com o intuito de centralizar e ampliar o apoio governamental ao setor exportador. Concomitantemente, o banco se tornou administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), responsável por garantir as operações do Exim Brasil (GARCIA, 2012).

Em 2009, o BNDES abriu seu primeiro escritório no exterior na cidade de Montevideu, Uruguai, corroborando o artigo IV do estatuto. A representação, chamada de BNDES America Latina y el Caribe, foi instalada na cidade-sede do Mercosul e da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), considerada um centro de referência em negócios na América do Sul, o que demonstra o engajamento do banco na política de integração sul-americana. Esta representação funciona como base de operação de financiamento ao comércio exterior, à internacionalização de empresas brasileiras, à integração produtiva e a projetos de infraestrutura na região, bem como apoio a empresas estrangeiras interessadas em investir no Brasil. Ainda em 2009, o banco inaugurou o BNDES Limited, sua subsidiária em Londres, Inglaterra, um dos grandes centros financeiros mundiais, que opera tanto com o mercado asiático quanto com o americano, em razão do fuso horário. O objetivo da subsidiária é aumentar a visibilidade do banco diante da comunidade financeira internacional e apoiar as empresas brasileiras no processo de internacionalização e na busca de negócios no exterior, além de atuar como ponte para investimentos internacionais no Brasil.<sup>16</sup>

Em vínculo com a política externa do governo Lula,<sup>17</sup> o BNDES viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna em três frentes: exportação de mercadorias, exportação de serviços e exportação de capital.<sup>18</sup> Dessa forma, entendemos a internacionalização de empresas em sentido amplo, que abrange a exportação de

---

16. Devido ao crescimento econômico do continente e ao aumento do comércio com o Brasil, em 2013 o BNDES abriu uma representação em Johannesburg, chamada BNDES África, com o objetivo de executar associações e investimentos no continente africano.

17. De acordo com o Relatório Anual de 2006: "Em prosseguimento às atividades iniciadas em 2003, quando o BNDES incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, sobretudo em decorrência da prioridade concedida à região na política externa brasileira, a atuação do BNDES vem se consolidando em duas vertentes: ações institucionais e apoio financeiro às exportações" (BNDES, 2006a, p. 102).

18. Entendemos que exportação de capital é um investimento externo direto "quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto em uma empresa. Esse critério, embora arbitrário, foi adotado porque se estima que tal participação seja um investimento em longo prazo, permitindo a seu proprietário exercer influência sobre as decisões de gestão da empresa. Já um investimento estrangeiro inferior a 10% será contabilizado com investimento em carteira" (CHESNAIS, 1996, p. 33).

mercadorias e serviços, a criação de subsidiárias ou filiais de empresas nacionais em território estrangeiro e a aquisição no exterior de empresas ou seu capital votante. Vejamos, assim, as três frentes de atuação do BNDES nesta projeção internacional.

As linhas de financiamento do BNDES para exportação de mercadorias e serviços são duas: BNDES Exim Pré-embarque e BNDES Exim Pós-embarque. Na linha Pré-embarque, a empresa obtém recursos para executar o processo produtivo da mercadoria ou serviço a ser exportado. Na linha Pós-embarque, o importador pode ser financiado e o exportador recebe os recursos antecipadamente. A reativação do CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos) pelo BNDES permitiu a expansão dessas operações, pois o Convênio funciona como mitigador do risco político e comercial, uma vez que o banco central do país devedor se compromete com o pagamento da dívida na compensação multilateral entre os bancos centrais dos países signatários.<sup>19</sup> O BNDES, igualmente, participou de forma indireta (fora de tais linhas de exportação), financiando projetos industriais que contribuíram para a substituição das importações ou para o aumento das exportações (BNDES, 2005a).

Conforme o gráfico 1, os financiamentos do BNDES para a exportação de mercadorias e serviços cresceram no governo Lula.

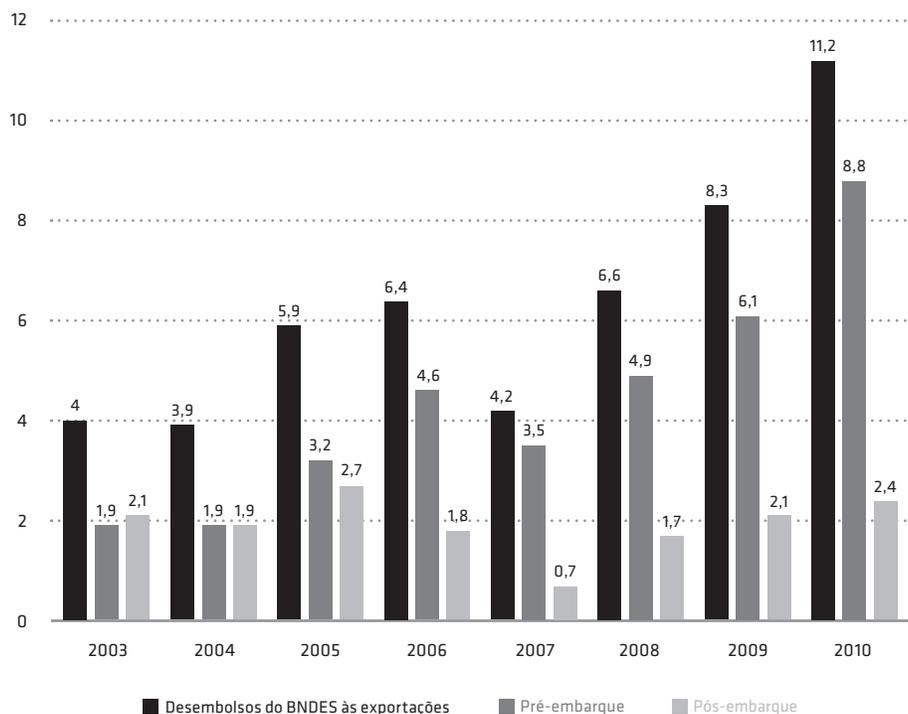
Os desembolsos no BNDES para a exportação aumentaram em 180% no governo Lula, com um único período de queda em 2007, atingindo o valor de US\$ 11,2 bilhões em 2010. As empresas beneficiadas pelos financiamentos do banco foram as dos ramos de alimentos, têxteis, calçados, móveis, tratores, veículos ferroviários, ônibus, caminhões, aeronaves, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicações, equipamentos para geração de energia, equipamentos agrícolas, plataformas de petróleo, químico, eletrônico, *software* e comércio e serviço. O destaque dessas operações são os financiamentos para a indústria de bens de capital, em que os ramos de máquina e equipamentos, veículos de transporte e carga e equipamentos de transporte foram os maiores beneficiados pelos financiamentos do BNDES. Nos serviços, o ramo da construção civil foi o grande beneficiado no governo Lula.

Na linha Pós-embarque, os destinos das exportações de mercadorias entre 2003 e 2010, em número de operações contratadas, foram: Argentina (179), Estados Unidos

---

19. O Convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana.

**Gráfico 1 |** Financiamentos do BNDES às exportações (US\$ bi)



Fonte: Relatórios Anuais do BNDES, 2003-2010 e BNDES Transparente, 2015. Elaboração própria.

(104) – cujas importações foram feitas majoritariamente da Embraer –, Peru (39), Cuba (25), México (24), Chile (18), Equador (9), República Dominicana (9), Venezuela (7), Paraguai (4), Angola (3), Bolívia (3), Jamaica (3), Paraguai (2), Espanha (2) e Uruguai (2) (BNDES Transparente, 2015).<sup>20</sup>

Como vimos anteriormente, a prioridade da política externa do governo Lula foi a integração sul-americana e o BNDES foi participante ativo da integração em infra-

20. As informações sobre operações da linha Pré-embarque são disponibilizadas pelo BNDES apenas mediante consulta com a utilização do CPF ou CNPJ do beneficiado. Nas operações Pós-embarque, são divulgados o exportador, o mutuário, o país de contratação e a data da operação, mas não os valores dos financiamentos. O banco alega sigilo bancário para a não divulgação de informações sobre os financiamentos. Algumas informações começaram a ser divulgadas na página do BNDES na internet a partir de 2008.

estrutura. O banco mobilizou esforços para promover o crescimento e o desenvolvimento da região, cujo foco central foram os projetos necessários à integração física dos países sul-americanos (BNDES, 2004a). Assim como em outros países em que o Estado é responsável por financiar serviços vultosos de exportação de serviços de construção civil, no Brasil coube ao banco tal operação. Poucas empresas brasileiras ou instaladas no Brasil foram beneficiadas pelos financiamentos da instituição para executar obras principalmente na América do Sul, processo reforçado pelo artigo 9º do estatuto, que condiciona a liberação de financiamento no exterior à importação de mercadorias e contratação de serviços brasileiros. As empresas brasileiras do ramo da construção civil, como Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, são grupos multifuncionais, isto é, atuam em uma série de outros ramos da economia, que não o de origem, por meio de controle acionário. Couto (2008) destaca que essa alta concentração de capital permite que tais grupos pautem políticas públicas e tenham suas demandas atendidas com agilidade. Valdez (2011), inclusive, relata a presença de representantes destas empresas em reuniões das instituições da burocracia do Estado brasileiro, como em mensagem da Divisão Econômica da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo a qual:

O Chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho à reunião coordenada pelo Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério de Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infraestrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos Representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro meu com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento (NOTA *apud* VALDEZ, 2011).<sup>21</sup>

A tabela 1 apresenta as obras financiadas pelo BNDES durante o governo Lula e as empresas beneficiadas com os financiamentos que prestaram os serviços (linha

---

21. Outras notas do mesmo caráter do MRE são apresentadas no anexo I de Valdez, 2011.

**Tabela 1** | Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia (2003-2010)

País	Obras	Empresas beneficiadas
<b>Angola</b>	Obras de saneamento básico em Luanda	Norberto Odebrecht S/A
	Construção de sistema de transmissão de energia elétrica no interior do país	
	Construção de aeroporto internacional em Catumbela	
	Construção de autoestrada em Luanda	
	Prestação de serviços para programa de desenvolvimento integrado de infraestruturas	
<b>Argentina</b>	Construção do gasoduto Cruce Magallanes	Confab Industrial S/A
	Expansão dos gasodutos TGN e TGS	Confab Industrial S/A e Norberto Odebrecht S/A
	Construção da planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de las Palmas	Norberto Odebrecht S/A
	Ampliação do gasoduto San Martin	Norberto Odebrecht S/A
<b>Chile</b>	Ampliação do metrô de Santiago	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
<b>Cuba</b>	Obras de ampliação e modernização do porto de Mariela e sua infraestrutura de acesso	Companhia de Obras e Infraestrutura
	Construção de uma planta para produção de soluções parentais e para hemodiálise	TPRO Engenharia S/A e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda
<b>Equador</b>	Construção da usina hidrelétrica de San Francisco	Furnas Centrais Elétricas S/A e Norberto Odebrecht S/A
<b>Peru</b>	Construção do gasoduto Camisea	Confab Industrial S/A
	Projeto Bayovar - abastecimento de água	Andrade Gutierrez S/A
<b>Rep. Dominicana</b>	Construção do Aqueduto Noroeste	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina Hidrelétrica Las Placetas	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Pinalito	Norberto Odebrecht S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Palomino I	Norberto Odebrecht S/A
	Construção de viadutos em Santo Domingo	Norberto Odebrecht S/A
<b>Uruguai</b>	Construção da linha de transmissão de energia Puente de Tigre	Schahin Engenharia S/A
	Reforma da rede de gás de Montevidéu	OAS Ltda
<b>Venezuela</b>	Construção da linha 3 e 4 do metrô de Caracas	Norberto Odebrecht S/A
	Implantação da casa de máquinas da central hidroelétrica La Vueltoza	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
	Construção da usina siderúrgica nacional no estado de Bolivar	Andrade Gutierrez S/A.
	Construção da linha 2 do metrô de Los Teques	Norberto Odebrecht S/A

Fonte: BNDES Transparente, 2015. Elaboração própria.

Pós-embarque). Os destinos dos serviços de construção civil corroboram a política externa sul-sul do governo Lula. Apresentamos as operações com os maiores financiamentos por país, contudo em Angola foram realizadas 47 obras, na República Dominicana, 13, na Argentina, sete, na Venezuela, quatro, em Cuba, três, no Peru, duas, no Equador, duas, no Uruguai, duas e no Chile, uma. Em alguns casos a obra foi executada em duas fases, o que conta como duas operações, como no caso do Equador. As empresas brasileiras foram as principais beneficiadas pelo BNDES, o que não excluiu empresas estrangeiras instaladas no país.

Sobre a exportação de capital, a principal linha do banco para o que a instituição considera internacionalização de empresas é o BNDES Finem, a qual financia valores superiores a R\$ 10 milhões (após o governo Lula este valor subiu para R\$ 20 milhões) para projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos. A linha varia de acordo com a necessidade da empresa: 1) apoio à internacionalização de empresas (formação de capital de giro ou investimento de empresas de capital nacional em mercados internacionais); e 2) aquisição de bens de capital, desde que associada a planos de investimentos aprovados pelo BNDES. Em 2003, a linha respondia por 27,5% dos desembolsos de todas as linhas de financiamento do BNDES e em 2004 chegou a 32,9%, tornando-se a linha com maior participação percentual nos desembolsos do banco. Continuou em ascensão até atingir a porcentagem de 55% em 2009, e em 2010 caiu para 26,9% (BNDES Transparente, 2015).

Em 2006, o então presidente do BNDES, Demian Fiocca, apresentou na sede do BNDES o seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”, em que defendeu e expôs os benefícios da exportação de mercadorias, serviços e capital para empresas brasileiras que se tornam grandes grupos nacionais e suas conseqüências para a economia do país (BNDES, 2006c). Luciano Coutinho, em entrevista à imprensa sobre o escritório em Londres, declarou que:

É o primeiro passo na internacionalização do banco, embora o BNDES já tenha um escritório em Montevidéu, para apoiar o Mercosul. O Brasil vive hoje um processo de projeção internacional, as empresas estão crescendo, muitas em processo de aquisição de outras empresas no Exterior. Situados aqui teremos condições de observar o mercado e auxiliar o acesso ao mercado de crédito e de capitais. Coisa que o BNDES já faz, mas não a partir do coração do sistema financeiro, que é a City de Londres. A prioridade do BNDES é apoiar

o desenvolvimento brasileiro e, inclusive como o presidente Lula também lembrou, ajudar a atrair mais investimentos para o Brasil. E ainda dar apoio a empresas brasileiras competentes e competitivas que queiram uma atuação internacional (COUTINHO, 2009, s/p.).

E um dos diretores do BNDES na gestão de Coutinho complementa: “não há nenhum caso de algum país que queira ocupar um espaço no concerto internacional que não tenha empresas poderosas” (FERRAZ *apud* GARCIA, 2012).

O apoio do BNDES ao expansionismo da grande burguesia interna brasileira evidencia a convergência da política econômica com política externa no governo Lula, em torno do programa neodesenvolvimentista. Dado que a política econômica favoreceu grandes empresas nacionais, a política externa sul-sul priorizou os mercados em que tais grupos puderam se inserir de modo a auferir ganhos e vantagens. A atuação internacional de empresas nacionais na América Latina e África, principalmente, revela, por trás da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial, um mercado lucrativo em formações sociais em que o desenvolvimento do capitalismo é mais débil e as empresas brasileiras podem explorar tal debilidade com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto.<sup>22</sup>

A tabela 2 apresenta as maiores empresas transnacionais brasileiras no ano de 2010, baseada na metodologia da Fundação Dom Cabral,<sup>23</sup> e suas relações com o Sistema BNDES (BNDES e BNDESPar).

A principal região de atuação das empresas brasileiras é a América do Sul. Das trinta empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral, vinte tiveram operações com o BNDES. O banco não condiciona seus financiamentos ao país onde as operações são realizadas, mas todas estas empresas apoiadas pelo banco têm ou tiveram, no governo Lula, investimento na América do Sul, exceto a Embraer: a JBS atua na América do Norte, América Central, Europa, Oriente Médio, Sudeste Asiático, Oceania, Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile e Venezuela; a Gerdau, na América do Norte,

---

22. Contudo, a China preocupa frações da burguesia brasileira e latino-americana, uma vez que a região se consolidou como mercado para produtos e investimentos chineses.

23. O índice para classificá-las como empresas transnacionais é calculado pela participação de empregos, ativos e receitas das empresas no exterior em relação aos números totais da empresa (metodologia definida pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD).

**Tabela 2** | Maiores empresas transnacionais brasileiras em 2010

Posição	Empresa	Ramo	Operações com sistema BNDES
1	JBS-Friboi	Alimentos	x
2	Gerdau	Siderurgia e metalurgia	x
3	Ibope	Pesquisa de mercado	
4	Metalfrio	Máquinas e materiais elétricos	
5	Odebrecht	Obras de infraestrutura	x
6	Marfrig	Alimentos	x
7	Vale	Extração mineral	x
8	Sabó	Autopeças	
9	Tigre	Material de construção	
10	Susano	Papel e celulose	x
11	Artecola	Químico	
12	Lupatech	Máquinas e materiais elétricos	x
13	Camargo Córrea	Obras de infraestrutura	x
14	CI&T	Tecnologia da informação	
15	Marcopolo	Veículos automotores e carroceria	x
16	WEG	Máquinas e materiais elétricos	x
17	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da informação	
18	Votorantim	Produtos de minerais	x
19	ALL	Transporte terrestre	x
20	TAM	Transporte aéreo	
21	Embraer	Equipamentos de transporte	x
22	Natura	Cosméticos e higiene pessoal	x
23	Petrobras	Petróleo e gás natural	x
24	Bernatech	Máquinas e materiais elétricos	x
25	Alusa	Energia elétrica	x
26	Spoletto	Alimentos	
27	Andrade Gutierrez	Obras e infraestrutura	x
28	Itaú S/A	Informação e comunicação	x
29	Totvs	Tecnologia da informação	x
30	DHB	Máquinas e materiais elétricos	

Fontes: FDC, 2010; VALDEZ, 2011; e Relatórios do BNDES 2003-2010. Elaboração própria.

América Central, Europa, África, Índia, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Uruguai; a Odebrecht, na América do Norte, América Central, Europa, África, Emirados Árabes Unidos, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Argentina; a Marfrig, na China, Estados Unidos, Inglaterra, Emirados Árabes Unidos, Peru, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile; a Vale, em todos os continentes e no Peru, Paraguai, Argentina e Chile; a Suzano, em todos os continentes, na Colômbia e na Argentina; a Lupatech nos Estados Unidos, México, Argentina e Colômbia; a Camargo Corrêa na América do Norte, América Central, Europa, África, Venezuela, Equador, Peru, Paraguai e Argentina; a Marcopolo, em todos os continentes menos na Europa e na Venezuela, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai; a WEG, em todos os continentes e na Venezuela, Colômbia, Peru, Argentina e Chile; a Votorantim, em todos os continentes e na Colômbia, Peru, Bolívia e Argentina; a ALL, apenas na Argentina; a Embraer, na Europa, Estados Unidos, China e Singapura; a Natura, na Argentina, Colômbia, México, Chile e Peru; a Alusa (agora Alumini Engenharia), no Chile, Argentina e Costa Rica; a Bematech, nos Estados Unidos, México, Portugal, Taiwan, China, Chile e Argentina; a Andrade Gutierrez, em todos os continentes menos na Oceania e na Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai e Argentina; a TOTVS, nas Américas do Norte e Central, Portugal e Espanha, África e Colômbia, Equador, Peru, Paraguai, Chile, Argentina e Uruguai; o Itaú S/A, na América do Norte, Europa, Ásia e na Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Colômbia. A maioria dos investimentos foi destinada para a construção de novas plantas, aquisições, ampliação de capacidade industrial, expansão de atividades e instalação de filiais. É importante mencionar que o BNDESPar tinha participações acionárias em muitas das empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral. Não possuímos os dados das operações do BNDES com cada empresa brasileira por razões de sigilo bancário,<sup>24</sup> entretanto, constatamos um crescimento nos desembolsos da linha BNDES Finem em consonância com a exportação de capital de empresas brasileiras durante o governo Lula.

---

24. A lei complementar nº 105, de 2001, protege o sigilo do tomador de empréstimos ao proibir que bancos públicos e privados divulguem detalhes de operações financeiras. No caso do BNDES, e de outros bancos mundo afora, o banco não divulga as operações com grandes empresas brasileiras que exporiam a estratégia de atuação da empresa (capacidade de pagamento, nível de endividamento, nível de exposição ao risco, probabilidade de êxito na concorrência, competitividade do bem a ser exportado etc.) no mercado mundial e beneficiariam suas concorrentes.

Nesse processo de internacionalização de empresas brasileiras (sentido amplo), o BNDES se tornou o grande investidor da expansão da economia brasileira, ou seja, é um equívoco afirmar que o banco investe no exterior, pois seus financiamentos são majoritariamente destinados à grande burguesia interna brasileira, alocada em uma série de ramos da economia nacional. Esta fração de classe, mediante viabilização do Estado brasileiro, alça-se ao exterior atendendo demandas por desenvolvimento econômico das formações sociais periféricas, executando projetos de integração regional preconizados pelos governos sul-americanos (e outros periféricos) e explorando mercados que lhe conferem retornos no mínimo satisfatórios. O BNDES, como financiador e propulsor das grandes empresas nacionais e instaladas no Brasil para o exterior, é um dos agentes de importância crucial para a política externa sul-sul. O ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, questionado pela imprensa brasileira sobre a aproximação com países africanos que não teriam um regime democrático, foi enfático ao dizer: “Negócios são negócios!” e “Quem resolve os problemas de um país é o povo de cada país” (AMORIM, 2010, p. 1).

O protagonismo do BNDES na economia e na política externa brasileiras é tamanho que o fez tornar-se a maior agência de fomento em atividade na América do Sul, conforme a tabela 3.

Em 2008, o BNDES superou índices de bancos multilaterais que tradicionalmente atuam na América do Sul, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundado em 1959) e o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução

**Tabela 3** | Comparação entre BNDES e outros bancos que atuam na América do Sul, em 2008 (US\$ bi)

	BNDES	BID	BIRD	CAF
<b>Ativos totais</b>	116.823	71.209	220.815	14.272
<b>Patrimônio líquido</b>	12.217	19.899	40.737	4.554
<b>Lucro líquido</b>	2.586	-22	1.419	311
<b>Desembolsos</b>	39.452	7.149	10.49	5.844
<b>Carteira de créditos</b>	94.373	51.173	99.05	10.184
<b>Capitalização</b>	10.50%	27.90%	18.40%	31.90%

Fonte: FARIA, 2010 e BNDES, 2014. Elaboração própria.

e Desenvolvimento, fundado em 1945 e que, com a Associação Internacional de Desenvolvimento, forma o Banco Mundial). Destacam-se os indicadores de desembolsos que superam o BIRD, instituição de atuação mundial, e de lucro líquido, que superam todos os outros juntos. E os dados apresentados pelo BNDES (2014) mostram a continuação destes indicadores.

## **Considerações finais**

Pelo exposto, a política externa do Estado brasileiro atende as demandas da grande burguesia interna. O governo Lula, sustentado pela frente neodesenvolvimentista – em torno da plataforma homônima – projeta os interesses desta fração de classe para o exterior, bem como os atende prioritariamente no âmbito da política doméstica (imbricação de política doméstica com política externa). No cenário internacional do governo Lula – ausência de polaridades rígidas, política externa dos Estados Unidos voltada para a Eurásia, “efeito China” e eleições de governos de centro-esquerda na América do Sul –, foi possível adquirir uma margem de manobra mediante a política externa sul-sul, que viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna. O BNDES foi protagonista nesta expansão, atuando como propulsor dos negócios dessa fração nas frentes de exportação de mercadorias, serviços e capital, tornando-se um centro de poder. Financiador da frente neodesenvolvimentista, sua pujança econômica o transformou em um ator relevante da política externa brasileira, a qual projetou os interesses do bloco no poder brasileiro nas relações internacionais, especialmente os da grande burguesia interna.

## Referências

- AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior do Brasil). *Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro, 15/01/2012. Disponível em: <[www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf](http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf)>. Acesso em: dez. 2014.
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, dez. 2005, p. 43-76.
- ALLISON, G. T. Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba. In: BRAILLARD, P. (Org.). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- AMORIM, C. “Negócios são negócios”, diz Amorim antes de encontro com líder golpista. *O Estado de S. Paulo*. 05/07/2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,negocios-sao-negocios-diz-amorim-antes-de-encontro-com-lider-golpista,576524>>. Acesso em: ago. 2015.
- BERRINGER, T. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, Campinas, 2014.
- BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Rev. Sociologia e Política*, vol. 21, n. 47, Curitiba, 2013.
- BUGIATO, C. A cadeia imperialista das relações interestatais: a teoria do imperialismo de Nicos Poulantzas. *Quaestio Iuris*, vol. 7, n. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 2014a.
- \_\_\_\_\_. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, n. 14, jan.-jun 2014b. Rio de Janeiro, p. 83-103.
- \_\_\_\_\_. *Declínio do Estado-Nação*. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, Campinas, 2011.
- \_\_\_\_\_; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, imperialismo e subimperialismo brasileiro. *Em Debate*, n. 7. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28>>. Acesso em: ago. 2015.
- \_\_\_\_\_; HERNANDEZ, M. de C. Marxismo, Poulantzas e suas contribuições para o campo de Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*. vol. 2, n. 2. Universidade Estadual da Paraíba, 2011.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: 2011. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/S1200384\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/S1200384_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: set. 2015.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xama, 1996.
- COUTINHO, L. Os eleitos do BNDES. *IstoÉ*. Edição 631, 11/11/2009. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro-temp/edicoes/631/sumario.htm>>. Acesso em: abr. 2015.
- COUTO, A. B. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. In: VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos*. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

- FARIA, A. BNDES: um primeiro rascunho para entender suas políticas e as críticas recentes. ECOA. 23/09/2010. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/a/Noticia/BNDES+++Um+primeiro+rascunho+para+entender+suas+politicas+e+as+criticas+recentes/16202>>. Acesso em: jun. 2015.
- FARIA, L. A. E. A nova política exterior do Brasil. *Nueva Sociedad*. Especial em português. Dez. 2009.
- FDC (Fundação Dom Cabral). Ranking das transnacionais brasileiras 2011. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18171>>. Acesso em: ago. 2015.
- FIGUEIRA, A. C. R. *Processo decisório em política externa no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2009.
- FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J. L.; SERRANO, F.; MEDEIROS, C. (Orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- GALVÃO, A. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO JR., A.; GALVÃO, A. (Orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012.
- GARCIA, A. E. S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (Vol. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política).
- HERMANN, C. Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, vol. 34, n. 1, mar. 1990.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. de S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Análise de Conjuntura. *Observatório Político Sul-Americano*, n. 12, dez. 2010.
- LESSA, C. I Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF. *Senatus*, vol. 3, n. 1. Brasília, abr. 2004, p. 65-70. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70274>>. Acesso em: set. 2015.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000.
- MIYAMOTO, S. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. *Revista Ideias*, vol. 2, n. 3, Campinas, 2011.
- OLIVEIRA, A. J. S. N. de. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. *Working Papers Caeni*, n. 3, São Paulo, 2003.
- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, 2008.
- PINHEIRO, L. *Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC, 2003.
- \_\_\_\_\_; SOLOMON, M. Análise de política externa e política externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol. 56, n. 1, Brasília, 2013.
- POULANTZAS, N. *A crise das ditaduras*: Portugal, Grécia, Espanha. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- \_\_\_\_\_. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, n. 36, jun. 2010.

- SOUZA NETO, D. M. de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M. (Org.) *“Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *UNCTADstat* Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em: ago. 2015.
- VALDEZ, R. C. C. *A internacionalização do BNDES no governo Lula*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011.
- VALOR ECONÔMICO. Especial Valor BNDESPar. 14/03/2013. Disponível em: <<https://mansueto.files.wordpress.com/2013/03/especial-valor-bndespar.pdf>>. Acesso em: maio 2015.
- \_\_\_\_\_. Ranking das 1000 maiores. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores>>. Acesso em: out. 2015.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

## Documentos do BNDES

- BNDES. *BNDES Transparente*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/bndestransparente>>. Acesso em: out.2015.
- \_\_\_\_\_. *O desempenho do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2006*. Rio de Janeiro: BNDES, 2006a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Acesso em: fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. Apresentação no seminário ‘As Novas Multinacionais Brasileiras’. BNDES: Rio de Janeiro, 29/05/2006b. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao\\_fiocca\\_firjan.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf)>. Acesso em: out. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Legislação básica do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual do BNDES de 2004*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Acesso em: fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual do BNDES de 2003 a 2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Acesso em: fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. Estatuto Social do BNDES. BNDES: Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html)>. Acesso em: out. 2015.

Recebido em 22/4/2016  
e aceito em 27/06/2017



Diego Garcia Angelico<sup>1</sup>  
Alexandre Lucchesi<sup>2</sup>

## A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional-desenvolvimentismo brasileiro

### RESUMO

O objetivo deste artigo foi realizar um levantamento sobre a década de 1980, chamada de década perdida, a fim de ressaltar quais foram os principais determinantes da ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista vigente nas décadas anteriores. Foram levantadas contribuições de diversos autores sobre a dinâmica econômica e decisões de política que marcaram essa década, sem deixar de ressaltar algumas características da economia brasileira em períodos anteriores. As políticas internas adotadas tiveram como principal propósito assegurar a rentabilidade e a liquidez do setor privado, e tiveram como contraprestação a crise fiscal e financeira do setor público, que marcou a ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista. Por fim, entende-se que a restrição imposta à economia brasileira, que condicionou as decisões de política econômica, foi resultante do ressurgimento das finanças globalizadas, fenômeno que intensificou a hierarquia existente entre economias centrais e periféricas.

### Palavras-chave

Nacional-Desenvolvimentismo; Restrição Externa; Crise Financeira e Fiscal; Moeda Indexada.

### ABSTRACT

*The purpose of this article is to review the 1980s, often referred to as the lost decade, in order to reveal the main elements behind the breakdown that occurred in the national-developmental model, which had been in force during the previous decades. This review covers the works of different authors on the economic dynamic and the policy decisions that marked this particular decade, and touches upon certain characteristics of the Brazilian economy that had prevailed in the previous decades. The domestic policies that were adopted at this time were primarily aimed at ensuring the profitability and liquidity of the private sector, the price of which was fiscal and financial crisis in the public sector. This in turn led to the aforementioned breakdown in the national-developmental model. Finally, our understanding is that the constraints imposed on the Brazilian economy, which essentially governed the economic policy decisions taken at the time, were the result of a resurgence of globalized finance, and that these ultimately intensified the existing hierarchy between core and peripheral economies.*

### Keywords

*National-Developmentalism; External Constraints; Financial and Fiscal Crisis; Indexed Currency.*

1. Graduado em Administração pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Atualmente é mestrando em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Áreas de pesquisa: Economia Internacional; Macroeconomia Aberta. Pesquisador do Centro de Estudos em Relações Econômicas Internacionais, CERI/Unicamp.
2. Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), possui mestrado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e atualmente é doutorando em Economia pela Unicamp. Áreas de pesquisa: Economia Internacional; Macroeconomia Aberta; Sistema Financeiro Internacional. Pesquisador do Centro de Estudos em Relações Econômicas Internacionais, CERI/Unicamp.

## Introdução

No tema recorrente do desenvolvimento econômico brasileiro, o Estado foi um fator central de articulação. Os projetos de desenvolvimento nacional resguardaram-se no aparato estatal para se viabilizar. Ao longo do século XX, caminhou-se no sentido de prover o Estado dos mecanismos de intervenção e controle econômico, tanto pelo contexto interno como pelo externo. O desempenho das finanças públicas denotou, por sua vez, a dimensão em que o Estado logrou obter resultados mediante esse modelo de desenvolvimento.

Após um período de predominância, o modelo nacional-desenvolvimentista se viu em xeque na década de 1980, em face das mudanças estruturais no Brasil e da nova ordem econômica internacional. O setor público, ao mesmo tempo, explicitou nesse período uma crise resultante das opções do modelo adotado.

O objetivo deste artigo é realizar uma reflexão a partir do levantamento bibliográfico que trata da década de 1980, de modo a estabelecer a relação da crise do setor público brasileiro com a restrição externa imposta à economia ao longo desse decênio, consequência da exclusão do Brasil do início da segunda globalização financeira.<sup>3</sup> Em segundo lugar, pretende-se discutir os aspectos principais do financiamento do modelo desenvolvimentista adotado até o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cujas escolhas se deram em um contexto de adaptação às mudanças necessárias e constituíram uma resposta à nova conjuntura externa. Em terceiro lugar, será abordada a explicitação da crise do setor público sob uma dupla perspectiva: i) das consequências do ajustamento externo para o Estado; e ii) da inflação interna como elemento de exacerbação da crise do Estado brasileiro.<sup>4</sup>

Feita esta introdução, nas seções 1 e 2 discorreremos brevemente sobre os motivos do alto endividamento externo brasileiro que prevalecia no início da década de 1980, assim como sobre as principais causas da crise externa. Os tópicos 3 e 4 irão mostrar as principais implicações que a crise externa impôs à dinâmica econômica brasileira, assim como a resposta da política econômica diante desse cenário adverso. A seção 5

---

3. Dados coletados por Carneiro (2002) mostram que diversos países “em desenvolvimento” ficaram excluídos dos primeiros anos da globalização financeira dos anos 1980, visto que os fluxos de portfólio, que passaram a ganhar protagonismo nas finanças globalizadas se dirigiram essencialmente para países desenvolvidos.

4. Contudo, foge do escopo deste artigo abordar a segunda perspectiva com profundidade.

irá abordar brevemente algumas reformas institucionais adotadas pelo Estado brasileiro ao longo da década de 1980, as quais devem ser analisadas em conjunto com as decisões de política econômica implementadas no mesmo período. Por fim, serão sintetizadas as principais considerações finais do artigo.

## 1. Heranças do período nacional-desenvolvimentista

Desde a década de 1950, os planos nacionais de desenvolvimento colocaram como objetivo central a mudança da estrutura produtiva e conferiram importância ao processo de substituição de importações<sup>5</sup> como instrumentos desses planos, sendo a conjugação do capital privado nacional, do capital estrangeiro e do Estado o arranjo escolhido.

Não obstante, o desenvolvimentismo não conseguiu construir um arcabouço de progresso técnico autônomo, pois manteve um perfil dependente das mudanças no centro, além de estruturalmente atrasado, portanto com perda de competitividade<sup>6</sup> (FURTADO, 1968). Nesse sentido, o Estado nacional foi o mecanismo que tentou garantir a reprodução da relação entre o progresso técnico e a distribuição de renda de modo a corrigir essa tendência estrutural. Contudo, a opção do desenvolvimentismo foi permitir a concentração de renda em estreitas classes capazes de desfrutar do progresso técnico, de modo que o modelo brasileiro se baseou em uma estrutura de demanda e de financiamento que garantiu crescimento econômico durante a execução do Plano de Metas, mas que também resultou em formação de capacidade ociosa e de aceleração inflacionária.

Os indícios de crise e de esgotamento do modelo de substituição de importações nos anos 1960 constituíram parte de um processo de transição para o crescimento

5. Não obstante, apesar de claramente explicitado no II PND, Tavares (1998) revoga a utilização do termo "substituição de importações" como designação do processo de industrialização brasileiro. Há outros problemas mais relevantes de restrição ao mecanismo indutor dinâmico, como o crescimento da capacidade produtiva à frente da demanda, o caráter concentrado no tempo de blocos de investimento, as estruturas de financiamento e o risco dos investimentos envolvidos.

6. A respeito desta tendência estrutural na periferia capitalista, o autor atesta a ocorrência de uma fratura da "anarquia produtiva" em seu processo de desenvolvimento, desunindo meios e fins e tornando o lucro um fim em si. O subdesenvolvimento teria, assim, uma causa histórica que se perpetua por vontade política, descolando a assimilação de progresso técnico das necessidades reais concretas.

econômico com base em uma nova estrutura de concentração da renda e de incentivo ao consumo de bens duráveis, segundo uma política econômica de reformas e de reestruturação institucional, adotada no primeiro governo militar (1964-1968) (TAVARES; SERRA, 1972).<sup>7</sup>

A expansão econômica do “milagre” (1968-1973) baseou-se na intensificação do consumo de bens duráveis, reflexo tanto da capacidade de produção surgida no Plano de Metas como das reformas institucionais do Plano de Ação Econômica do Governo, o PAEG (1964-1966). Porém, o caráter dessa expansão foi atípico (LESSA, 1981), pois durante anos não se alterou a estrutura industrial. Concebeu-se o II PND em 1974 com o intuito de corrigir os desníveis na indústria de insumos básicos e de bens de capital, centralizando no Estado a programação das metas e utilizando as empresas estatais para adquirir financiamentos para o setor privado, principalmente recursos externos.

O II PND representou o somatório das opções divergentes em relação ao financiamento e estratégia de ajustamento, diante da crise do petróleo de 1973 (CASTRO; SOUZA, 1985). Com a ativa presença do Estado, o plano buscou consolidar uma economia moderna, com base na atividade de novos setores e em uma nova tecnologia, porém ajustada à nova ordem econômica mundial. Pretendia-se, portanto, promover uma mudança na matriz energética e produtiva – a crise teria tornado imperioso e inadiável o programa da nação “potência”.

Dizia-se que o “paternalismo” político do Estado brasileiro gerou a opção pelo II PND, caracterizando uma alternativa politicamente determinada, em vez de estar munido de uma alta racionalidade econômica. Reis-Velloso (1998) defende que o plano foi uma escolha de aliar grandes interesses do capital financeiro, empreiteiras e o próprio Estado em torno do projeto de desenvolvimento, inclusive capaz de solucionar o déficit no balanço de pagamentos e de reorientar a produção interna para o *drive* exportador de produtos *tradeables* – ainda que tenha sido necessário esperar os resultados até 1984. Teria tido também um financiamento mais adequado que o do

---

7. É interessante notar que, segundo tal visão, no Brasil constitui-se um capitalismo retardatário que tem necessidade de mudanças permanentes e descontínuas, dificultando tanto o processo de desenvolvimento interno como a integração ao mercado internacional. Não haveria estagnação estrutural ou limitação à expansão, mas sim problemas para realizar o excedente internamente, uma vez que o progresso técnico não se difunde devidamente sob um contexto de concorrência perfeita, devido à defesa de sobrelucro e à sua retenção no próprio circuito produtivo.

Plano de Metas, pois se valeu do então BNDE e de fontes externas, em contraposição ao modelo inflacionário.<sup>8</sup>

Entretanto, houve uma desarticulação entre investimentos públicos e privados durante a vigência do II PND, em que as taxas de investimento não alcançaram o patamar de crescimento observado no período do “milagre econômico”. Um ponto importante apontado por Carneiro (2002) foi a insuficiência de investimentos em setores de alta complexidade tecnológica que caracterizou o Plano, justamente no momento em que a queda de produtividade dos países centrais impulsionava o declínio da ordem internacional de Bretton Woods, dadas as maiores dificuldades de integração das indústrias centrais de alta complexidade tecnológica com os países periféricos.

Dessa forma, o fim do regime de Bretton Woods implicou uma desregulamentação da mobilidade de capitais e um intenso aumento da taxa de juros promovido pelo Banco Central norte-americano (Federal Reserve Bank, o Fed), como forma de retomar a hegemonia do dólar como moeda internacional (TAVARES, 1985). Em um primeiro momento, a “reciclagem” dos petrodólares cumpriu o papel de financiar os déficits em conta-corrente da economia brasileira durante o II PND, os quais tinham como principais responsáveis o aumento do preço do petróleo importado e dos juros da dívida externa contraída.

Vale ressaltar que durante o período do “milagre econômico” houve uma grande contratação de dívida externa, ou seja, o estoque da dívida externa brasileira já estava em um patamar elevado. Além disso, no âmbito do declínio de Bretton Woods, uma importante inovação financeira que surgiu foi a indexação de empréstimos internacionais a juros flutuantes, variável que começou a pressionar o balanço de pagamentos brasileiro especialmente após o choque de juros promovido pelo Fed em 1979.

Apesar das críticas referentes à falta de especialização que caracterizou muitos investimentos no setor de bens de capital, conforme apontado por Carneiro (2002), a relativa estabilidade do coeficiente de exportação durante a segunda metade dos anos 1970 não reflete o dinamismo conferido à economia pelo II PND, visto que a maturi-

---

8. Segundo Lessa (1981), o II PND contou com diversas fontes de financiamento, entre as quais se destacam: a instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que possibilitava a importação de bens de capital sem cobertura cambial; empréstimos externos; tributação específica (receitas vinculadas) de acordo com metas do plano; operações de swaps do Banco do Brasil etc.

dade de grande parte desses investimentos foi consolidada na década de 1980, de acordo com a tese de Castro e Souza (1985). Como será discutido posteriormente, o desempenho positivo das exportações de setores que foram alvo de investimentos do II PND, especialmente o de bens intermediários, durante a década de 1980, foi fundamental para enfrentar a crise da dívida externa.

## 2. Origens da crise da dívida

Já no início da década de 1980, os déficits em conta-corrente da economia brasileira apresentaram uma grande deterioração, visto que o choque de juros promovido pelo Fed aumentou consideravelmente os encargos do estoque da dívida externa, o qual já se encontrava em um patamar elevado devido ao financiamento externo que viabilizou o crescimento durante os períodos do “milagre econômico” e do II PND.

Ainda na fase do “milagre econômico” (1969-1973), podem ser encontradas essas conexões, quando se dá um primeiro impulso mais forte do endividamento externo. Por meio de uma revisão crítica das contas do balanço de pagamentos, Cruz (1995) nota que a entrada de recursos financeiros não apenas cobriu as transações correntes, mas foi muito superior, devido a um movimento mais geral de indução das economias em desenvolvimento à sobreacumulação financeira internacional. A partir do choque do preço do petróleo, o cenário de liquidez sofre uma inflexão entre 1974-1976 e a economia brasileira, em uma trajetória de desenvolvimento diferente da trajetória das economias avançadas, optou pelo endividamento no II PND e pela atuação do Estado, com suas empresas e o auxílio do Banco Central, que ofereceu cobertura ao risco cambial.

Ao final da década de 1970, sobressai a característica cumulativa da dívida externa brasileira, a partir de incentivos regulatórios<sup>9</sup> e do cenário internacional propenso, consolidando um comportamento indutor do governo ao endividamento (CRUZ, 1995). Assim, a dívida externa resultou em um desequilíbrio no balanço de pagamentos e na queima de reservas internacionais. Com o aumento das taxas de juros inter-

---

9. Resolução CMN no 432, que permitia aos mutuários de empréstimos externos a realização de depósitos em moeda estrangeira, e a circular no 230, que transferia ao Banco Central a responsabilidade sobre os recursos externos captados por meio da resolução no 63 que não encontrassem tomadores finais internos.

nacionais, a partir de 1979, o custo da dívida expandiu-se e o argumento convencional da necessidade de “poupança externa” mostrou-se paradoxal,<sup>10</sup> uma vez que a busca de recursos para evitar restrições externas se tornava a origem do próprio estrangulamento (CRUZ, 1995).

Entretanto, conforme relata Resende (1984), até os primeiros anos da década de 1980, a reciclagem dos petrodólares realizada por bancos estrangeiros financiava os volumosos déficits externos do Brasil. Esse mecanismo de financiamento sofreu uma abrupta reversão em 1982, após a moratória declarada pelo México, quando os bancos estrangeiros, especialmente os americanos, demonstraram uma elevada aversão ao risco e racionaram o crédito para os países latino-americanos, entre eles o Brasil.

Esse novo contexto marcou uma reversão dramática em relação ao modelo desenvolvimentista adotado até então, visto que a crise da dívida externa impôs restrição praticamente absoluta aos financiamentos internacionais que viabilizaram os períodos de crescimento e desenvolvimento da economia brasileira. Apesar de ter havido pequenas contratações de dívida externa pública de curto prazo ao longo da década, conforme será discutido posteriormente, entende-se que a restrição externa só foi superada em meados da década de 1990, no âmbito do Plano Brady.

Além do choque de juros promovido pelo Fed nesse período, Carneiro (2002) chama a atenção para as reformas liberalizantes, promovidas por países anglo-saxões, como medidas que impulsionaram a crise da dívida externa brasileira, visto que com a desregulamentação financeira houve ascensão dos instrumentos de financiamento do tipo *market-based*, ou seja, a importância dos empréstimos internacionais foi reduzida, e o Brasil teve que recorrer ao FMI em 1983, entre outros organismos multilaterais, ao longo da década.

Ou seja, esse movimento dos Estados Unidos de elevar sua taxa de juros, em 1979, seja para conter a aceleração inflacionária, acima de dois dígitos na época, seja para retomar a hegemonia produtiva e comercial, em crescente contestação desde o fim do regime de Bretton Woods (CARNEIRO, 2002, p. 117), gerou uma retração do volume de empréstimos aos latino-americanos, algo crítico dado o peso que o serviço da dívida tinha sobre suas contas nacionais.

---

10. O excesso de compromissos para financiar o próprio estoque da dívida é uma das razões para Cruz (1995) posicionar-se contra a retórica oficial da boa administração da dívida para adquirir credibilidade.

Segundo Lara-Resende (1983), enquanto os organismos internacionais não conseguiam articular uma saída coordenada para o comportamento geral de fuga dos investidores dos papéis de risco, o discurso oficial no Brasil era o de que o perfil de dívida era favorável e o país possuía elevado volume de reservas. Contudo, o autor entende que as decisões do governo de contratar empréstimos de curto prazo para resolver necessidades de caixa e de reduzir importações para contrair novos financiamentos, em 1983, não trouxeram consigo uma proposta de adaptação coerente da economia, evidenciando que se atingira o limite das possibilidades de equacionamento das contas nacionais.

A respeito do programa de ajuste externo, implementado pelo FMI sobre a economia brasileira na primeira metade dos anos 1980, Bacha (1983) posicionou-se contrariamente devido a seus efeitos de retração da demanda interna, via geração induzida de superávits comerciais e de políticas fiscal e monetária contracionistas – contração da necessidade de financiamento do setor público e redução do crédito –, algo que não era totalmente necessário para a melhoria do balanço de pagamentos. O problema teria sido de diagnóstico, por parte da equipe do Fundo, para quem havia, no Brasil, um nível de acima das receitas públicas, ou seja, um nível de demanda que excedia aquele de recursos disponíveis localmente.<sup>11</sup>

Uma decisão de política econômica adotada nesse contexto foi o decreto da resolução CMN nº 432 e da circular nº 230, as quais permitiram o depósito de dívidas externas contraídas pelo setor privado junto ao Banco Central, em moeda local, o que na prática transferiu todo o risco cambial ao setor público brasileiro. Dessa forma, o endividamento externo brasileiro, contraído principalmente durante o “milagre econômico” e o II PND, passou a ser de responsabilidade pública, ou seja, a dívida externa pública aumentou consideravelmente durante a década de 1980, enquanto a parcela privada desse estoque caiu em termos relativos. Assim, o Estado brasileiro passou a ser o principal devedor em divisa estrangeira, em um contexto de juros internacionais ascendentes.

Aliada a isso, a regra de “minidesvalorizações” cambiais que entraram em vigor em 1968 fez parte da estratégia do governo de manter elevadas taxas de investimento

---

11. Cabe ressaltar que os programas de assistência do FMI ao Brasil nos anos 1980 foram sujeitos ao Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos por parte de seus formuladores.

da economia brasileira, via incentivos à exportação. Assim, a captação de recursos em moeda estrangeira tornava-se vantajosa para o setor privado em face dos empréstimos com correção monetária que eram obtidos internamente. Esses mecanismos, ao possibilitar o ajuste do setor privado adiante da restrição externa, foi um dos principais determinantes da crise fiscal e financeira do setor público durante esse período. Ademais, como não havia disponibilidade de recursos do BNDE para empresas estatais, estas tiveram que recorrer a financiamentos externos, o que agravou o balanço consolidado do setor público (CARNEIRO, 2002).

Apesar desse contexto altamente desfavorável, as exportações brasileiras apresentaram uma grande recuperação ao longo da década, devido em parte aos investimentos realizados no âmbito do II PND, à maxidesvalorização cambial ocorrida em 1983, à recuperação das economias centrais após 1984, entre outros fatores.

### **3. A década de 1980 – dinâmica econômica e setor externo**

Tendo sido brevemente apresentadas as principais causas da crise da dívida externa que marcou a economia brasileira durante a década de 1980 e até início da década de 1990, este tópico tem como objetivo expor, resumidamente, qual foi a dinâmica imposta aos setores produtivos internos como resposta à necessidade de se realizar transferência de recursos reais ao exterior para fazer frente ao pagamento dos juros da dívida externa, assim como diferentes visões a respeito da restrição externa vivenciada pela economia brasileira durante esse período.

Enquanto a década de 1970 foi marcada por altas taxas de investimento e crescimento econômico, a década de 1980 caracterizou-se pela instabilidade da formação bruta de capital fixo, inclusive com retração em diversos subperíodos, e consequentemente por um péssimo desempenho do crescimento econômico (CARNEIRO, 2002). Além disso, uma grande diferença entre essas décadas foi em relação ao comportamento do setor externo. No primeiro caso, a economia brasileira absorveu recursos reais, ou seja, apresentou déficit na balança comercial. Já nos anos 1980, houve uma transferência de recursos reais ao exterior, dada a necessidade de se realizar o pagamento dos juros da dívida externa durante esse período.

Há um grande consenso, embora não absoluto, de que essa necessidade de transferir recursos reais ao exterior foi um dos principais determinantes do desempenho desfavorável da economia brasileira na década de 1980, em conjunto com as tentativas fracassadas de combate à inflação. Alguns autores até defendem a ideia de que, mesmo em um contexto de reduzida absorção doméstica para gerar excedentes exportáveis, em um cenário de crescente progresso tecnológico mundial, haveria restrições externas no momento em que a pauta das exportações fosse modernizada (CARDOSO DE MELO, 1984). Dessa forma, o período 1979-1984 foi marcado por duas maxi-desvalorizações cambiais, visto o caráter ascendente dos serviços da dívida externa, além do aumento das tarifas públicas e redução de alguns subsídios de forma a tentar amenizar a crise fiscal, já que o setor público se transformou no principal devedor externo ao longo da década, conforme já discutido.

Desse modo, a política econômica do período foi marcada por um intenso debate em relação às formas de enfrentamento da restrição externa imposta pelo sistema financeiro internacional. Para o então ministro Delfim Netto (1984), a política de desvalorização cambial proporcionaria à economia um crescimento do tipo *export-led*, e os setores exportadores dinamizariam outras cadeias de produção, ou seja, não haveria restrição externa ao crescimento.

Assim, o crescimento das exportações deveria ser superior ao verificado para os juros da dívida externa, e haveria uma crescente amortização da dívida externa, de forma que o crédito internacional seria restabelecido (CARNEIRO, 2002). Demais autores, entre eles Castro e Souza (1985), ressaltaram os investimentos realizados no âmbito do II PND, os quais permitiram a geração de superávits estruturais durante a década de 1980.

Em relação à atividade econômica interna, a forte pressão dos juros da dívida externa sobre a conta-corrente brasileira prejudicou seu dinamismo, visto que as empresas estatais tiveram que realizar cortes nos orçamentos e retraindo os investimentos. Além disso, contribuiu para a crise financeira das empresas estatais o fato de essas empresas estarem contraindo um grande volume da dívida externa para financiar os investimentos públicos desde a década de 1970. Já durante o ajuste dos anos 1980, a prática de contrações tarifárias para conter a inflação e a redução dos repasses fiscais agravaram sua situação patrimonial e financeira, ou seja, essas empresas perderam a situação financeira favorável que haviam alcançado com a política de preços do PAEG (LOPREATO, 2013).

Nesse cenário, os investimentos privados, que perderam a orientação pública, estagnaram ao longo da década, enquanto os investimentos das estatais caíram mais em relação aos observados para a administração pública, visto que as empresas estatais anteriores estavam fortemente endividadas em dólar (CASTRO e SOUZA, 1985).

Um aspecto negativo dessa dinâmica, conforme apontado por Carneiro (2002), foi a queda mais acentuada dos investimentos em máquinas e equipamentos durante a referida década, com sérias implicações para o posterior desenvolvimento da indústria brasileira, o que contraria a tese desenvolvida por Delfim Netto (1984) de que o *drive* exportador dinamizaria a indústria. Ou seja, pelo que se observou, a indústria dependia da dinâmica do mercado interno, o qual durante a década de 1980, na média, teve que apresentar uma baixa absorção. Em relação ao comportamento dos setores produtivos, observou-se que os desempenhos da agricultura, do extrativismo mineral e dos serviços de utilidade pública ajudaram a puxar o crescimento do PIB durante esses anos, enquanto a indústria de transformação e a construção civil ficaram estagnadas.<sup>12</sup>

A interpretação de Carneiro (2002) também destacou a necessidade por transferência externa de recursos reais como principal debilitadora do investimento nos setores de bens de capital e duráveis, concretizando-se em um movimento contrário ao observado na década de 1970, referente ao II PND e ao “milagre econômico”, respectivamente. Cabe ressaltar que, apesar de o saldo comercial ter sido atribuído em grande parte aos setores que receberam investimentos no II PND, o desempenho das exportações e importações brasileiras apresentaram um caráter cíclico em relação às variações de absorção doméstica ocorridas na década de 1980.

Durante a primeira metade da década, marcada pela recessão econômica, observa-se que a queda das importações foi o principal determinante do desempenho positivo da balança comercial, enquanto nos demais anos o aumento das exportações passou a explicar mais os superávits comerciais, de tal forma que, observando-se a década como um todo, o comportamento ascendente das exportações foi o principal componente para a transferência de recursos reais ao exterior.

---

12. Vale ressaltar que o período que compreende os anos 1984-1987 apresentou uma taxa de crescimento considerável, na ordem de 6,1% ao ano. Contudo, o crescimento da renda *per capita* ao longo de toda a década de 1980 foi praticamente nulo.

Em ambos os casos, com uma força relativa superior para as exportações, a variável *quantum* (quantidade) contribuiu mais para o superávit comercial do que a variável preço. Apesar disso, vale ressaltar que a queda média do preço do petróleo ao longo da década, que era o principal item da pauta importadora, também favoreceu a redução da absorção doméstica. Também houve uma redução da quantidade importada dos bens de capital, porém o aumento do preço destes contrabalanceou esse comportamento. Já para bens de consumo, observa-se um aumento médio das importações durante a década, via *quantum* e preço e, por fim, o aumento das exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados é explicado pela variação positiva do *quantum*, apesar de variações cíclicas, visto que há uma redução dos respectivos preços (CARNEIRO, 2002).

Dando continuidade ao debate que marcou essa década, observa-se que o comportamento cíclico do superávit comercial em relação às variações da absorção doméstica parece confirmar a tese de que havia um *trade-off* entre crescimento econômico e transferência externa de recursos reais. Ou seja, a necessidade de gerar excedentes exportáveis demandaria uma taxa de poupança interna sistematicamente superior à taxa de investimento, além da restrição de os setores exportadores operarem com capacidade ociosa, visto que investimentos adicionais exigiriam importações. Dessa forma, ambas as restrições implicariam uma baixa taxa de crescimento econômico.<sup>13</sup>

Já a tese de Castro (1985) defendia que era possível conciliar ambos os objetivos desde que não houvesse um crescimento muito intenso da demanda que superasse o produto potencial dos setores exportadores.

Quanto a esse ponto, dados levantados por Carneiro (2002) mostram que os setores exportadores, entre eles produtos intermediários e têxteis, apresentaram um alto grau de utilização da capacidade instalada e pouca oscilação durante o período de recessão. No caso específico dos produtos intermediários, um dos setores com mais alto coeficiente de exportação, o grau máximo de uso da capacidade instalada chegou a 89%, constituindo-se em um forte indício da necessidade de investimentos adicionais. Dessa forma, essas evidências apontam para um esgotamento na capacidade instalada dos setores exportadores, demonstrando que para tais indústrias houve a existência do referido *trade-off*.

---

13. Vale ressaltar que o uso máximo da capacidade instalada não é, necessariamente, indicativo de investimento, pois pode resultar em pressão inflacionária.

## 4. Moeda indexada, inflação e o ajuste do setor privado

Dando continuidade ao objeto de estudo deste artigo, este tópico tem como objetivo mostrar como o setor privado brasileiro se ajustou às condições de restrição externa, alta inflação e baixo dinamismo econômico durante o período considerado, destacando o papel que o Estado teve nesse processo. Conforme será discutido ao longo do tópico, a crise do setor público e a presença da inflação inercial foram consequências do ajuste que evitou uma crise de *debt deflation*<sup>14</sup> no setor privado e da necessidade de transferência de recursos reais ao exterior.

Além da restrição externa e suas consequências para a economia produtiva que marcaram a década de 1980, uma peculiaridade de extrema importância na economia brasileira foi a existência da moeda indexada. Dessa forma, antes de serem apresentadas as características desta institucionalidade criada ao final dos anos 1980, faz-se necessária uma breve análise de seus antecedentes durante as décadas de 1960 e 1970.

A criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) ocorreu durante as reformas do PAEG, entre 1964-1967, com o propósito de permitir a existência de juros reais positivos em um contexto de inflação. A institucionalização desse instrumento tinha como objetivo a indexação de contratos mais longos, os quais eram atrelados à variação de um índice de preços interno, sendo que em um primeiro momento as ORTNs serviam principalmente para os bancos comerciais atenderem suas reservas junto ao Banco Central.

Entre 1967-1980, as variações cambiais foram inferiores à inflação interna, o que permitiu um aumento das transações com cláusulas cambiais, sendo que durante esse período a variação das ORTNs acompanhou a variação de preços internos. Entretanto, já em 1979-1980, em meio ao segundo choque de petróleo e dos juros internacionais, o índice de preços interno foi superior à variação observada para as ORTNs (BARROS, 1992).

Durante o período 1974-1979, houve uma maior aderência dos contratos e operações de crédito às ORTNs, dada a ocorrência dos choques de preços internacionais e

14. Uma crise de *debt deflation* (deflação de dívidas), teoricamente introduzida por Fischer (1933), se caracteriza por uma situação em que os rendimentos reais dos devedores são corroídos. Isso, por sua vez, leva a uma constante postergação de decisões de investimento e consumo, o que por seu turno pode causar uma depressão econômica e uma queda persistente do PIB potencial de um país.

crise cambial que ocorreram durante esse período e, além disso, as operações de mercado aberto com títulos públicos lastreados às ORTNs também começaram a crescer. Nesse contexto, houve a ocorrência da aplicação de um redutor no valor das ORTNs em 1979 e, posteriormente, a tentativa de expurgo da inflação promovida pelo então ministro Delfim Netto. Não surpreende que essas decisões começassem a abalar a credibilidade das ORTNs de refletir a inflação de maneira fiel, e contribuíssem, entre outros fatores, para a ascensão da indexação financeira em meados da década de 1980.

Além desses fatores, durante o período 1979-1984 as desvalorizações cambiais realizadas reduziram a demanda por crédito com correções cambiais e, de certa forma, estimularam a migração da poupança financeira para as operações do mercado aberto. Aliado a isso, em uma aparente situação de descasamento entre ativos e passivos das instituições bancárias, o Banco Central começou a praticar, no final dos anos 1980, a zeragem automática com o objetivo de eliminar riscos de liquidez do sistema financeiro. Esse instrumento também garantia que os ativos dessas instituições tivessem um rendimento superior ao observado para a taxa *over Selic*, referência de remuneração das captações efetuadas pelos bancos (BARROS, 1992).

Dessa forma, em meados da segunda metade dos anos 1980, o arcabouço da moeda indexada possibilitou a remuneração dos depósitos à vista à taxa *over Selic*, sendo que esses depósitos eram integralmente aplicados em títulos públicos. As operações de zeragem automática do Banco Central, além de suas realocações de títulos junto ao sistema bancário, permitiram um ganho real a essas aplicações, a despeito dos altos níveis de inflação até então presentes. Esse arcabouço garantiu a manutenção da moeda indexada, visto que qualquer moeda manual era aplicada no mercado aberto e a zeragem automática eliminava todo risco de liquidez. Assim, esse arcabouço institucional evitou uma maior fuga para ativos reais ao longo da década de 1980.

A existência da moeda indexada suscitou o debate sobre as causas da alta inflação brasileira na década de 1980, entre elas a da inflação inercial desenvolvida por Resende e Arida (1984). Vale ressaltar que, durante a década de 1980, houve uma redução do período de ajustamento de salários e contratos, que por sua vez contribuiu para a aceleração do nível de preços a despeito das políticas monetária e fiscal restritivas em vigor. Estas políticas datavam desde o acordo assinado com o FMI no início da década de 1980, sendo que o programa imposto pelo Fundo provocou uma grande redução do déficit operacional do setor público sem que houvesse, entretanto, desaceleração da inflação.

Sob o arcabouço institucionalizado da moeda indexada, as ORTNs indexavam todo tipo de contrato, inclusive preços e transações não financeiras. Uma característica importante da economia brasileira nesse período foi o fato de que as apreciações da ORTN e as desvalorizações nominais do câmbio ocorriam de forma praticamente simultânea. Apesar disso, não havia conversibilidade, visto que o regime de câmbio real era fixo e havia restrições e controles da conta financeira do balanço de pagamentos. Apesar desta indexação generalizada às ORTNs, os contratos salariais eram revisados com um certo atraso, o que comprometia a composição de seus valores reais (RESENDE; ARIDA, 1984).

Conforme ressaltado anteriormente, a forte instabilidade de juros e dos indexadores da economia brasileira, que já havia se iniciado ao final dos anos 1970, agravou-se na década de 1980, visto que durante esses anos a política de juros ora tentava estimular o crescimento, ora equilibrar o balanço de pagamentos. Aliado a isso, o programa de ajuste do FMI no início da década impôs o racionamento de crédito, algo que afetou a disponibilidade de recursos privados de curto prazo para as indústrias. Nesse contexto, as empresas começaram a aumentar o *mark-up* de seus produtos como estratégia defensiva, contribuindo para a elevação do patamar da inflação.

Dessa forma, de acordo com Belluzzo e Almeida (2002), houve a concessão de subsídios e incentivos ao setor exportador a fim de se manter um superávit comercial diante da necessidade de se gerar divisas para o pagamento dos juros da dívida externa nos anos 1980. Conforme já mencionado, a resolução nº 432 de certa forma permitiu a estatização dessa dívida externa contraída pelo setor privado em anos anteriores, ou seja, ao longo desse processo de ajuste externo do setor privado a situação fiscal e financeira do Estado começou a se deteriorar.

O setor público que possuía poupança nos anos 1970 passou a apresentar uma variação negativa desse indicador ao longo da década de 1980. Os juros da dívida pública interna ficaram instáveis e aumentaram a partir de 1985, quando houve um crescimento da dívida pública interna como consequência do ajuste da dívida externa privada, de forma que a crise fiscal preservou o lucro do setor privado e possibilitou o ajuste externo dos empresários.

A emissão de moeda indexada, ou seja, a indexação dos títulos públicos à variação passada de preços – e, posteriormente, à taxa de juros do *overnight* – permitiu um nível de juros reais satisfatório ao setor privado, ao passo que a dinâmica desses juros

aumentou consideravelmente o déficit nominal do setor público nessa década. Nesse ponto em que houve alteração do tipo de indexação, passando a ser do tipo financeira na segunda metade da década, o risco de desvalorizações cambiais foi eliminado do portfólio de riqueza financeira dos agentes privados e transferido ao setor público (BARROS, 1992).

A crise fiscal e financeira não ficou restrita ao governo central, visto que a dívida de governos estaduais e de empresas estatais também aumentou, em atenção ao programa de ajuste imposto pelo FMI e ao consequente racionamento de crédito aos bancos estaduais. Aliado a esse racionamento, o crédito externo não foi restabelecido ao longo desses anos e o crédito público também foi fortemente reduzido, já que o governo passou a ser um grande devedor devido à emissão de títulos indexados que ajustavam a liquidez do setor privado.

Essa dinâmica do endividamento implicou movimentos de política econômica que tornaram o Estado brasileiro o epicentro do ajuste. Há a interpretação de que havia outras opções, como o ajuste ortodoxo, baseado no corte primário de gastos governamentais, ao contrário do financiamento da dívida com emissão de títulos públicos. Contudo, o volume do estoque de dívida e os efeitos recessivos da contração fiscal dificilmente teriam sido eficazes. O equacionamento das finanças públicas não poderia se restringir ao âmbito da política fiscal e à obtenção de superávit primário equivalente à carga de juros, pois esta carga era alta, assim como o eram as isenções fiscais e subsídios. Tratava-se de mecanismos necessários para viabilizar a transferência de recursos reais ao exterior (CARNEIRO, 2002).

Nesse contexto, Belluzzo e Almeida (2002) ressaltam que reformas pontuais em tributação e gastos públicos não trouxeram avanços para a crise do setor público, visto que a indexação da dívida pública prejudicou intensivamente qualquer tentativa nessa direção. O quadro geral de agravamento paralisou o investimento, e o Estado absorveu e contraiu dívidas privadas e forneceu isenções e incentivos fiscais, desequilibrando-se. Esse processo acelerou a inflação e tornou a própria arrecadação tributária sujeita à corrosão da alta generalizada dos preços.

Não apenas o Estado começou a perder seu perfil desenvolvimentista, ou seja, de realizar investimentos públicos e orientar os privados, como também a política monetária perdeu sua eficácia em termos de redução da inflação durante os anos 1980. Ou seja, o Banco Central orientou-se no sentido de manter o ajuste do setor privado

em termos de liquidez, via gestão da moeda indexada, fazendo uso da zeragem automática, realocação de títulos nos portfólios privados, entre outros instrumentos já mencionados.

Ainda em relação à ineficácia da política monetária durante esse período, vale ressaltar, sob uma perspectiva keynesiana, que esse fenômeno também pode ser atribuído à falta de diversidade de opiniões quanto ao comportamento futuro da taxa de juros, visto que as expectativas predominantes eram de sucessivas elevações.<sup>15</sup> Nesse cenário, em que houve predominância dos agentes baixistas quanto ao comportamento dos preços dos títulos públicos, os mercados de risco tiveram o papel de balizar qual seria a taxa de juros ideal para a moeda indexada.

Dessa forma, a presença da moeda indexada permitiu que o setor privado se tornasse “líquido” e conseguisse reduzir seu nível de endividamento, fenômeno que, aliado à formação dos *mark-ups*, sustentou grandes empresas durante a década. Além disso, como os títulos públicos eram pós-fixados, a política monetária restritiva em vigor contribuía para um efeito renda positivo sobre o patrimônio financeiro dos agentes econômicos. Entretanto, apesar dessas institucionalidades que garantiam proteção aos grupos econômicos privados, em combinação com uma economia fechada, o ambiente de incerteza que permeava expectativas de juros, câmbio e inflação afetou negativamente decisões de investimento em ativos produtivos, o que explica o péssimo desempenho da formação bruta de capital fixo durante esses anos.

Outro fenômeno apontado por Barros (1992) que também marcou esse processo foi o fato de a dívida pública indexada ter passado a ocupar o lugar da intermediação financeira, dadas suas características de alta liquidez e rentabilidade. Dessa forma, as operações com depósitos à vista passaram a ser quase integralmente lastreadas em títulos públicos, ao passo que o crédito produtivo foi perdendo atratividade nesse cenário, o que também contribuiu para explicar o baixo crescimento do investimento em capital fixo durante esses anos e o aumento dos *mark-ups* das empresas como estratégia defensiva ao crédito escasso. O grande efeito perverso desses mecanismos foi que, em um período marcado pela crise fiscal e financeira do Estado, a dívida pública não serviu para financiar o Estado, mas sim para acumular a riqueza financeira dos agentes privados, que por sua vez pressionava as despesas financeiras do setor público.

---

15. Essa análise teórica é apresentada por Belluzzo e Almeida (2002).

O crescimento da dívida interna, como resultado do fechamento do financiamento externo, só não se acelerou mais porque, a partir de 1984, os sucessivos congelamentos de preços depreciaram o valor patrimonial da dívida. Ocorre que o governo corrigia a dívida em uma proporção inferior à inflação, pois o indexador de preços captava os preços médios da economia, gerando um ganho patrimonial, de forma que esse mecanismo estabilizou a dívida ao longo da segunda metade da década de 1980 (CARNEIRO, 2002).

Belluzzo e Almeida (2002) ainda conseguiram identificar que uma outra alternativa para reajustar os desequilíbrios dessa década seria a de uma recessão de *debt deflation* à la Fischer, ou seja, um ajuste via deflação de dívidas e ativos. Entretanto, conforme vem sendo discutido, a moeda indexada evitou esse tipo de recessão à custa do desmantelamento do Estado desenvolvimentista. Conforme já mencionamos, a dívida pública indexada serviu como mecanismo de valorização do patrimônio financeiro, além de parâmetro para reajustes dos preços dos produtos, fenômeno caracterizado pelos autores como a financeirização da economia brasileira nos anos 1980.

Vale destacar que, ao longo desse período, houve uma incapacidade de se mensurar o valor dos patrimônios reais, visto existir grande dificuldade de se estabelecer expectativas e projeções de rendimento de longo prazo para esses ativos, dado o comportamento incerto da inflação e dos juros. Esse processo causou, entre outras restrições, uma maior exclusão dos ativos de preços flexíveis ao acesso a crédito, o que por sua vez levou a um aumento da demanda por subsídios por parte desses setores.

Outra peculiaridade de grande impacto sobre a economia brasileira na década de 1980 foi a diferença observada para os ativos cuja produção era voltada para o mercado externo em relação àqueles dirigidos ao mercado doméstico. Dada a lógica de acumulação privada, a produção para o mercado externo tinha maiores certezas e menores riscos, pois sua produção estava indexada à taxa de câmbio. A correção dos preços desses ativos em relação às minidesvalorizações da taxa de câmbio, correção que passou a ter base diária a partir de 1985, garantiu um horizonte de maior certeza para esses ativos, além do fato de a dívida desse setor também ser indexada à taxa de câmbio, o que permitiu um mecanismo de *hedge* automático para as exportações. Na realidade, houve um sistema de indexação defasado que favoreceu esse setor, visto que as revisões contratuais de salários e demais custos internos tinha uma defasagem superior à da taxa de câmbio (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Dessa forma, de uma ótica keynesiana, houve um diferencial nos custos de uso de cada tipo de ativo, processo que favoreceu a transferência de recursos reais ao exterior e foi fundamental para o pagamento dos juros da dívida externa.<sup>16</sup> Cabe ressaltar que, apesar de o setor exportador ter recebido incentivos e subsídios durante essa década, esses produtores não ampliaram seus investimentos de forma significativa, com o propósito de manter o capital escasso e garantir a valorização de seu patrimônio real, fenômeno que de certa forma contrariou a defesa de autores de que o *drive* exportador eliminaria o *trade-off* entre crescimento econômico e transferência de recursos reais ao exterior (CARNEIRO, 2002).

Belluzzo e Almeida (2002) chamam a atenção para o fato de que esse aparente desequilíbrio entre mercado externo e interno foi resolvido pela formação de *mark-ups* dos produtores domésticos, conforme já discutido. Dessa forma, o ajuste se deu via alterações nos preços dos produtos, e não nos preços dos ativos, algo que implicaria uma crise de *debt deflation*, pois seria necessária uma forte recessão econômica para reequilibrar os preços desses ativos.

Entretanto, o *mark-up* das empresas que produziam para o mercado doméstico teve que se ajustar à vantagem de custo de uso dos ativos que produziam para o mercado externo, cujos preços dos produtos por sua vez estavam indexados à taxa de câmbio. Essa dinâmica pareceu justificar a tese de autores que afirmaram ter havido uma hiperinflação no Brasil, via dolarização indireta, a qual, todavia, não constitui consenso entre os economistas. Dessa forma, a inflação de *mark-ups* e a proteção conferida pela emissão de moeda indexada, que por sua vez corresponderam ao componente inercial da inflação, preveniram uma forte depressão na economia brasileira. Segundo Belluzzo e Almeida (2002), “a negação do valor da moeda foi necessária para afirmar o valor da riqueza”.

Em termos keynesianos, pode-se entender que, durante a década de 1980, ativos produtores de bens exportáveis eram os mais líquidos, uma vez que esse atributo de liquidez se instituiu devido à necessidade de transferência de recursos reais ao exterior em um período no qual o crédito externo estava praticamente esgotado. Uma consequência dessa conjuntura foi o aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado, visto que os títulos da dívida pública tinham que ser indexados a altas taxas

---

16. Esse resgate teórico também é apresentado por Belluzzo e Almeida (2002).

de juros a fim de acompanhar o rendimento e o prêmio de liquidez do ativo com maior valor – o de exportação – e assim garantir condições financeiras internas favoráveis que evitassem fuga de capitais e consequente crise de *debt deflation*.

Um ponto muito interessante diz respeito à restrição externa da economia brasileira nesse período e seus mecanismos de transmissão sobre a economia doméstica e a crise do setor público. Ao longo da década, mesmo quando algumas expectativas de desvalorização cambial foram confirmadas, observou-se que as reservas internacionais apresentaram um comportamento inelástico a essas variações na taxa de câmbio. Além disso, não havia como atrair o ingresso do fluxo de capitais por meio do aumento da taxa de juros, ou seja, qualquer queda das reservas internacionais, por elevar o risco de desvalorização cambial e elevar as expectativas de inflação, constituía um risco de dolarização da economia. A dolarização direta da economia não ocorreu devido aos instrumentos de indexação criados; contudo, essa restrição externa impediu o sucesso de qualquer plano de estabilização dos preços durante o período.

Desse modo, fica evidente a pressão que o setor exportador exercia para o aumento dos juros internos, aliado ao fato de que esse setor também exercia pressões para a desvalorização cambial, ou seja, a dinâmica das variáveis-chave câmbio e juros era determinada pela necessidade de se transferir recursos reais ao exterior e evitar uma crise de *debt deflation*. Cabe ressaltar que no contexto caracterizado pela ruptura de financiamento externo, após 1983, as elevações de juros internos não causavam pressões de valorização da moeda nacional. Além desses fatores, o ágio do mercado paralelo de dólar que se observou durante a década também influenciava a taxa de juros da moeda indexada, na medida em que indicava o quanto os exportadores estavam deixando de ganhar ao realizarem suas aplicações em títulos públicos via o uso da taxa de câmbio oficial.

Basicamente, todos esses fatores interligados ocasionaram a financeirização da economia brasileira, ao passo que as expectativas dos juros dos títulos públicos eram incorporadas nos preços dos produtos, em que o *mark-up* da produção doméstica procurava compensar a liquidez e prêmio de risco em relação aos ativos para exportação e, dessa forma, contribuía para a formação do componente inercial da inflação e deterioração da situação financeira do setor público (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

## 5. Reformas institucionais

Conforme discutido nos tópicos anteriores, a restrição externa que marcou a década de 1980 e as decisões de política econômica que garantiram a rentabilidade e a solvência do setor privado causaram uma grande fragilidade ao setor público brasileiro. Esses acontecimentos se deram no contexto de uma insistente imposição de medidas de cunho ortodoxo-liberal ao Estado brasileiro, as quais tiveram como objetivo a realização de reformas institucionais e a elaboração de programas ortodoxos para combate à inflação. Como mostra a experiência, a imposição dessas medidas foi ineficaz no combate à inflação predominantemente inercial e responsável por reduzir drasticamente o campo de atuação e coordenação do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Como também já foi discutido, a década de 1980 caracterizou-se pelo intenso debate entre visões divergentes sobre as causas das instabilidades observadas na economia brasileira, assim como sobre prescrições de política econômica. Esse debate não foi diferente para o caso do aparato institucional brasileiro vigente nessa década, em que os orçamentos fiscal e monetário não estavam devidamente separados, e esse aparente descontrole monetário era apontado como uma das principais causas da inflação brasileira, na ótica monetarista. Além desse aparato orçamentário, a concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal e a perda de autonomia dos entes subnacionais eram características da economia brasileira vigentes até então.

As mudanças no pacto político na transição do regime militar para a Nova República trouxeram à tona outros questionamentos ao modelo de federalismo fiscal, à concentração da receita tributária no governo central e à perda de autonomia dos governos subnacionais no controle do ritmo e do volume dos seus investimentos. Os estados tinham objetivos políticos de maior participação federativa, ou seja, de uma nova distribuição de recursos (LOPREATO, 1992).

Nesse sentido, a Assembleia Constituinte de 1988 de fato ratificou a redistribuição de recursos da arrecadação federal aos estados e municípios, repartindo os recursos de receitas tributárias. Não obstante, permaneceram problemas no financiamento público estadual e na convivência intergovernamental. A fundamentação teórica da proposta de reforma institucional distanciou-se do PAEG, mas o

avanço das alterações institucionais pouco agregou na luta contra a inflação, ao final da década de 1980, e contra a deterioração fiscal (LOPREATO, 2011, p. 119).

Dessa forma, a instauração da crise do setor público, devido aos fatores apontados nos tópicos anteriores, pôs em xeque a arbitrariedade do governo central ao controlar os recursos financeiros do Estado, ao passo que a política pregada por teóricos liberais começou a ganhar força, com destaque para a crítica à existência do orçamento monetário, em que o déficit público seria o principal responsável pela alta inflação vigente na década de 1980 (LOPREATO, 2013).

Dada a característica do orçamento monetário brasileiro, em que o Banco do Brasil também funcionava como autoridade monetária por meio da conta movimento, e o Banco Central tinha atribuições típicas de um banco de fomento, a crítica monetarista era de que políticas restritivas não causavam impactos sobre a inflação, já que a base monetária sempre se expandia. Nesse contexto, o congelamento da conta movimento do Banco do Brasil e a imposição de um Banco Central com funções clássicas foram reformas institucionais realizadas em meados da década, visto que a visão dominante à época pregava a necessidade de controle da moeda por meio da unificação orçamentária.

Ainda sobre as reformas da década, a crítica de vertente liberal defendia a visão de que os orçamentos fiscal, monetário e das empresas estatais apresentavam, de forma consolidada, um grande déficit, sendo que as empresas estatais eram grandes responsáveis por esse resultado. Contudo, autores como Braga (1982) criticavam essa abordagem ao afirmar que os subsídios concedidos à iniciativa privada eram canalizados para a moeda indexada, alimentando a inflação inercial, ou seja, nesse contexto as políticas restritivas iriam contribuir para esse fenômeno ao elevar a poupança financeira dos agentes privados.

Entretanto, em razão do ajuste imposto pelo FMI, houve pressões para a unificação orçamentária e a redução do déficit público, assim como controle do crédito de instituições públicas. Sob esse novo arcabouço institucional, a necessidade de financiamento do setor público passou a incluir as contas dos entes federativos, das empresas estatais e da previdência social. A transparência das contas públicas advinda dessas reformas é apontada como um grande avanço para a sociedade brasileira, entretanto a abordagem de *sound finance* para o orçamento público se caracterizou como uma ruptura ao modelo anterior adotado com as reformas do PAEG, em que a

presença dos investimentos e a coordenação do Estado foram os principais elementos do crescimento e desenvolvimento da economia brasileira<sup>17</sup> (BIASOTO, 1994). Dessa forma, a política econômica do PAEG, que contava, entre outros fatores, com incentivos fiscais a empresas, ao mercado de capitais e ao desenvolvimento regional, foi se deteriorando em função da necessidade de se arrecadar mais impostos e cortar gastos para reduzir a necessidade de financiamento do setor público.

Basicamente, a ruptura do crédito externo, o programa do FMI que racionou o crédito das instituições oficiais e promoveu a redução do déficit fiscal, o qual por sua vez se traduziu em menor vinculação de recursos fiscais a diversas áreas, e o aumento da inadimplência dos governos subnacionais provocaram grande estagnação em diversos serviços de utilidade pública. Com isso, os estados e os municípios também foram severamente afetados, pois dependiam dos repasses dos bancos estaduais, os quais dependiam da estrutura financeira e fiscal do governo central. Dessa forma, os dados de Barros (1992) mostram que houve contração de crédito das instituições públicas superior à observada para as instituições privadas. Nesse cenário de crise das finanças públicas e de colapso dos governos estaduais, “os maiores defensores das reformas institucionais recorreram ao ideário monetarista e apontaram a perda de controle sobre a oferta monetária como a causa determinante da aceleração inflacionária brasileira” (LOPREATO, 2011, p. 4). Essa visão teria se saído vitoriosa no debate com os keynesianos.

As reformas do setor público, em meados de 1980, que consistiram em mudanças institucionais como o fim do orçamento monetário, a assunção das contas fiscais pelo Orçamento Geral da União (OGU) e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional – medida concomitante à extinção da “conta movimento” do Banco do Brasil –, refletiam os anseios por uma reformulação do aparato estatal e um rearranjo da política fiscal, no que diz respeito a reorganizar a política do gasto público e de conter o arbítrio sobre o controle da receita fiscal (LOPREATO, 2011). Esse novo arcabouço institucional, em conjunto com as decisões de política econômica adotadas nesse período, sancionaram o declínio do nacional-desenvolvimentismo que havia sido predominante nas décadas anteriores.

17. Foge ao escopo deste artigo realizar um debate entre as vertentes de *sound finance* e finanças funcionais. Queremos apenas ressaltar essa alteração de guia para as finanças públicas que foi gradualmente ocorrendo ao longo da década de 1980 e se consolidou nos anos 1990

## Considerações finais

Este artigo procurou estabelecer, primeiramente, as causas da crise da dívida externa que marcou a década de 1980, já que a restrição externa imposta à economia brasileira nesse período foi a principal determinante para as decisões de política econômica e para a dinâmica da atividade interna da economia brasileira. Entende-se que a economia política desse período foi a favor do ajuste de liquidez e solvência do setor privado à custa da saúde financeira do setor público, o que caracterizou uma ruptura com o modelo de desenvolvimento adotado nas décadas anteriores, especialmente entre 1950 e 1980.

Primeiramente, a estatização das dívidas externas privadas foi uma medida que demonstrou claramente a pressão imposta ao Estado para manter o setor privado solvente, à custa da deterioração da situação financeira do setor público, já que este passou a ser um grande devedor externo em um contexto de alta restrição. Por outro lado, a emissão de títulos da dívida pública indexadas à inflação passada – e posteriormente à taxa de juros do *overnight* – demonstrou a pressão a que o Estado foi submetido com o propósito de evitar uma fuga da riqueza financeira para ativos reais. Esse processo, por sua vez, aumentou a deterioração financeira do setor público, visto que a rubrica dos serviços da dívida interna aumentou consideravelmente ao longo da década.

Por fim, destaca-se que as reformas institucionais impostas pelo FMI ao longo da década de 1980, as quais tiveram por objetivo combater a inflação, fizeram uso de um receituário ortodoxo que desmantelou os canais de atuação do Estado desenvolvimentista, tais como os investimentos de empresas estatais e o crédito de instituições públicas.<sup>18</sup> Dessa forma, entende-se que tanto essas reformas institucionais como as decisões de política econômica adotadas possibilitaram a solvência e a liquidez do setor privado ao longo da década perdida, ao passo que o papel do Estado de adotar políticas keynesianas foi se deteriorando paulatinamente, em que se destaca o apelo de se evitar uma hiperinflação aberta, ou até mesmo uma grande recessão de *debt deflation*.

---

18. Também não constitui objetivo deste artigo levantar um debate sobre pontos positivos e negativos de cada um dos modelos de desenvolvimento, seja referente ao nacional-desenvolvimentismo, seja referente ao modelo liberal, mas apenas fornecer uma contribuição de como ocorreu essa transição para o caso brasileiro.

Por fim, este artigo procurou contribuir para o debate sobre a década perdida por meio da análise da transição de ordens econômico-financeiras internacionais. O choque da taxa de juros americana que desencadeou a crise da dívida externa foi, no plano internacional, uma das principais manifestações do ressurgimento das finanças liberalizadas, ou então do segundo período de globalização financeira. Esta nova ordem econômica internacional, caracterizada pela desregulamentação dos mercados financeiros, por alta mobilidade de capitais e por intensa volatilidade das taxas de câmbio e de juros dos países, intensificou a subordinação dos países periféricos aos países centrais.

Como sustentação empírica para essa contribuição, cabe apontar os seguintes fatos: i) o Brasil, assim como outros países “em desenvolvimento”, esteve à margem dos fluxos privados internacionais de capital ao longo da década em questão; ii) além de não constituir um destino dos fluxos de portfólio, o Brasil possuía a conta financeira fortemente regulada, com diversos controles *inward* e *outward* de capital. A progressiva desregulamentação da conta de capital e financeira brasileira somente iria ocorrer com maior ímpeto em meados dos anos 1990.

Sustenta-se, pois, a hipótese de que o Brasil, apesar de excluído do circuito financeiro internacional da primeira década do ressurgimento das finanças globalizadas, esteve sujeito aos efeitos deletérios da transição da ordem econômica internacional. Dessa forma, a forte crise que assolou a economia brasileira, assim como diversas outras economias latino-americanas, foi um “efeito colateral” da retomada da supremacia dos países anglo-saxões, especialmente os Estados Unidos, na economia internacional. E, no âmbito nacional, o Estado brasileiro foi quem mais arcou com o ônus dessa transição.

## Referências

- ARIDA, P.; RESENDE, A. L. Inflação inercial e reforma monetária: Brasil. In: ARIDA, P. (Org.) *Inflação zero: Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BACHA, E. *Prólogo para a Terceira Carta*. In: FÓRUM GAZETA MERCANTIL. *FMI X Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: G.M., 1983, p. 113-128.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO; BATISTA JR. (Orgs.) *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 25-50.
- \_\_\_\_\_. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIASOTO JR., G. *A questão fiscal no contexto de crise do pacto de desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 1994.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.
- BRAGA, J. C. S. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.
- CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. O saldo e a dívida. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n. 2, abr.-jun. 1988.
- CRUZ, P. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, vol. 5, n. 1, p.125-144, 1995.
- DELFIN NETTO, A. *Mudanças estruturais da economia no Governo Figueiredo (1979-1984)*. Brasília: Seplan, 1984.
- FISCHER, I. The debt deflation theory of great depressions. *Econometrica*, vol. 1, p. 337-357, 1933.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LARA-RESENDE, A. A ruptura do mercado internacional de crédito. In: ARIDA, P. (Org.) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- LESSA, C. Visão crítica do II PND. *Revista Tibiriçá*, São Paulo, n. 6, jan.-mar. 1977.

- \_\_\_\_\_. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LOPREATO, F. L. C. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980-1988)*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.
- MALAN, P. S.; BONELLI, R. Brazil 1950-1980: three decades of growth – Oriented Economic Policies. *Texto para discussão*, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, n. 187, mar. 1990.
- MENDONÇA DE BARROS, L. C. A moeda indexada. *Economia e Sociedade*, n. 2, 1992.
- REIS-VELLOSO, J. P. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 2 (70), abr.-jun. 1998.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- \_\_\_\_\_. A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, vol. 5, n. 2, abr.-jun. 1985.
- \_\_\_\_\_. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, IE-Unicamp, 1998.

Recebido em 25/4/2016  
e aceito em 2/1/2017.



Márcia Cristina Silva Paixão<sup>1</sup>  
 Jorge Madeira Nogueira<sup>2</sup>

## IED na Região Nordeste à luz da nova geração de políticas de investimento: contribuição ao desenvolvimento sustentável?<sup>3</sup>

### RESUMO

Nos anos 2000-2014 ocorreu um movimento inédito na distribuição mundial dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED): países desenvolvidos perderam participação para países em desenvolvimento e em transição. Partindo desse cenário, o principal objetivo deste artigo é destacar o quadro recente do estoque de IED industrial no Nordeste para demonstrar que um estudo em nível regional pode captar características que passariam despercebidas numa análise em nível nacional. Discute-se detidamente o potencial de impacto ambiental à luz de hipóteses sobre a relação entre características das empresas e potenciais efeitos do IED na economia receptora. A conclusão geral é que ocorreu um boom de investimentos estrangeiros no Nordeste nos anos 2000, mais importante em termos quantitativos que qualitativos, e que, na busca por objetivos de desenvolvimento sustentável, políticas de atratividade de investimentos precisam ser mais seletivas e estratégicas em termos ambientais, além de priorizar atividades com conteúdo tecnológico mais elevado e menor presença na região.

### Palavras-chave

Investimentos estrangeiros; Impactos ambientais; Nordeste; Brasil.

### ABSTRACT

*The years between 2000 and 2014 marked an unprecedented shift in global flows of foreign direct investment (FDI): developed nations lost market share in FDI to developing and transitioning nations. With this new scenario in mind, the prime purpose of this article is to highlight recent developments in terms of the stock of industrial FDI in Brazil's Northeast region, showing that a study on a regional level can often reveal certain characteristics that may go unnoticed in a more national-level analysis. A lengthy debate is carried out over environmental impact potential in light of theories regarding the relationship between the characteristics of companies and the potential effects of FDI on the recipient economy. The overall conclusion is that there was indeed a boom in foreign investment flowing into the Northeast during the years in question, which was, however, more significant in quantitative rather than qualitative terms. In the search for sustainable development goals, policies aimed at attracting investment need to be more selective and strategic in environmental terms, as well as prioritizing activities with a higher technological content and a reduced presence in the region.*

### Keywords

*Foreign Investment; Environmental Impact; Northeast; Brazil.*

1. Economista. Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
2. Economista. Doutor em Desenvolvimento Agrário pela University of London. Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).
3. Artigo originado de tese de doutorado de Paixão (2014), elaborada com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A referida tese obteve a segunda colocação do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional 2014, concedido pelo Ministério da Integração Nacional.

## Introdução

O período 2000-2014 apresentou um movimento inédito na distribuição geográfica mundial de fluxos de investimento estrangeiro direto (IED): países desenvolvidos perderam participação de forma progressiva para países em desenvolvimento e em transição e, a partir de 2012, esses novos destinos passaram a responder por mais da metade dos influxos de IED. Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, na sigla em inglês (2013b) –, as economias desenvolvidas responderam por nada menos que 81% dos influxos mundiais de IED em 2000, enquanto a participação foi de apenas 42% em 2012.

No Brasil, historicamente o maior receptor de IED na região da América Latina e Caribe, os influxos representaram, em média, cerca de 14% da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no período 1996-2014 contra apenas 2% no período 1990-1995. Vale ressaltar que o país ficou entre os sete maiores receptores mundiais dessa modalidade de investimento entre 2010 e 2015.<sup>4</sup>

Com base nesse cenário, o principal objetivo deste artigo é analisar o quadro recente do IED industrial no Brasil e, em especial, na região Nordeste, procurando expressar e demonstrar que um estudo em nível regional tem o potencial de captar aspectos do perfil do investimento que passariam despercebidos numa análise em nível nacional. Precisamente, investiga-se o perfil do IED atraído para a região (setor de atividade, país de origem) à luz de hipóteses levantadas em literatura especializada, e recente, que relaciona tópicos da economia internacional e da economia do meio ambiente.

O enfoque sobre o IED industrial e em nível regional é justificado por, pelo menos, três aspectos. Primeiro, pela hipótese recorrente na literatura empírica das décadas de 1990 e 2000 de que empresas multinacionais, especialmente as originárias de países desenvolvidos, apresentam tecnologias mais limpas e avançadas, práticas operacionais e gerenciais mais eficientes, com ganhos ambientais e socioeconômicos para economias em desenvolvimento. Segundo, a literatura recente é dedicada recorrentemente a avaliações com base em dados agregados em nível na-

---

4. Salvo indicação diferente, as estatísticas de IED mencionadas neste artigo foram publicadas pela UNCTAD. Ver, por exemplo, UNCTAD (2011, 2013a, 2015a, 2015b).

cional<sup>5</sup> e para atividades industriais bem específicas. Em outras palavras, pode-se afirmar que, dessa perspectiva, é pertinente investigar a origem e a atividade de atuação de empresas estrangeiras atraídas pela região menos desenvolvida de um país em desenvolvimento!<sup>6</sup> O terceiro aspecto que justifica a análise é a recente recomendação da UNCTAD aos países em desenvolvimento sobre a necessidade de adoção da chamada nova geração de políticas de investimento, qual seja, aquela que confere o mesmo nível de importância para objetivos de crescimento econômico e de desenvolvimento sustentável.<sup>7</sup>

Nesse sentido, o artigo em tela também representa uma contribuição empírica na direção da recomendação da UNCTAD, na medida em que avalia informações quantitativas e qualitativas sobre a qualidade do IED no Nordeste em termos de seu potencial de impacto ambiental ou, dito de outro modo, de contribuição à preservação do capital natural. Especificamente, avalia-se o estoque de IED com base em dois esquemas de classificação dos setores da indústria de transformação: a) o esquema da OECD (1987) que agrupa os setores nas categorias intensivas em recursos naturais, intensivas em escala, intensivas em trabalho, setores com diferencial tecnológico, intensivos em ciência; b) o esquema apresentado em Ferraz e Seroa da Motta (2002), que expressa diretamente o conteúdo ambiental dos setores, classificando-os como mais poluentes, intermediários e relativamente mais limpos.

São utilizados: i) dados de estoque de IED, coletados nos Censos de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil (Bacen); ii) informações de anúncios de investimento estrangeiro, para o país e a região Nordeste, compiladas por duas fontes, a fDi Intelligence, divisão da Financial Times Ltd., e a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (Renai) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O espaço temporal focado reflete o conjunto de dados mais recentes divulgado pelas fontes oficiais utilizadas e o interesse de realizar, para enriquecer a análise, uma avaliação comparativa no tempo para grandes regiões brasileiras selecionadas. Preci-

---

5. Por oportuno, convém ressaltar que Sarti e Laplane (2002) e Laplane e Sarti (1997) apresentam uma análise detalhada, com base em dados agregados, da contribuição do IED ao crescimento sustentado da economia brasileira a partir da segunda metade da década de 1990.

6. Ressalte-se, por oportuno, que Paixão (2014) ampliou essa análise e investigou o comportamento inovativo-ambiental do IED presente na região Nordeste.

7. Ver UNCTAD (2012a).

samente, confrontaram-se dados do final das décadas de 1990 e 2000 para a região Nordeste e a região mais desenvolvida do país, considerando para esta o seguinte recorte territorial: região Sudeste, exceto São Paulo e São Paulo isoladamente.<sup>8</sup>

O artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações finais. A segunda seção apresenta os aspectos analíticos que corroboram a análise empreendida para a região Nordeste. A terceira, apresenta e discute a evolução recente dos fluxos mundiais e do estoque de IED na indústria brasileira. Por fim, a quarta seção avalia o estoque de IED na região Nordeste em termos de potencial de impacto ambiental, considerando a atividade produtiva envolvida e o país de origem do investimento.

## **1. A interface IED-meio ambiente: considerações analíticas úteis a uma avaliação para um país ou região em desenvolvimento**

Como fundamentação teórica, inicialmente se recupera o esquema analítico mais difundido da moderna teoria do investimento estrangeiro, o chamado paradigma eclético da produção internacional – ou paradigma OLI, como ficou conhecido –, sistematizado e difundido por John Dunning (ver, por exemplo, DUNNING; LUNDAN, 2008). A contribuição que se pretende dar por meio da escolha dessa abordagem, além de destacá-la como fronteira do conhecimento teórico macro e microeconômico da produção estrangeira, é divulgá-la como subsídio à compreensão da origem dos possíveis impactos do IED na medida em que ela: a) prevê desde motivações básicas estratégicas da empresa à realização do investimento estrangeiro até a atuação setorial e localização geográfica correspondentes; b) conduz a um conjunto de suposições acerca dos potenciais efeitos – positivos ou negativos, conjunturais ou estruturais – do IED na economia receptora.

Em especial, o paradigma OLI explica que o movimento transfronteiras da produção industrial não é determinado exclusivamente por fatores convencionais pró-

---

8. O recorte adotado para a região Sudeste é o mesmo utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na realização da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec). Ver, por exemplo, IBGE (2008).

prios à economia recipiente, como a disponibilidade de recursos naturais, o tamanho do mercado, unidades industriais preexistentes, entre outros. Certas vantagens específicas à firma estrangeira em relação às competidoras domésticas é que seriam determinantes, em última análise, da efetivação do investimento externo.

A escolha da firma pelo investimento estrangeiro direto e pela atividade econômica empreendida seria determinada pela combinação das chamadas vantagens de localização (*location advantages* ou *L-specific assets*), de propriedade (*ownership advantages* ou *O-specific assets*) e de internalização (*internalisation advantages* ou *I-specific assets*).

Isto é, a empresa multinacional dispõe de fatores que lhe conferem ganhos de propriedade (uma capacidade tecnológica específica, por exemplo), identifica vantagens de localização relacionadas com características de um dado país (como a disponibilidade de determinado insumo) e decide explorar seu potencial de ganhos minimizando custos de transação por meio da *internalização* de atividades operacionais no outro país (em vez de licenciá-las para empresas locais, por exemplo). Não fora a existência de vantagens de localização, a empresa estrangeira optaria por entrar no novo mercado via exportações. Não fora a existência de vantagens de internalização, optaria pelo simples licenciamento, por exemplo, de suas atividades para empresas do outro país.

Dessa previsão do paradigma OLI desprende-se que empresas multinacionais efetivamente possuem, e supostamente trazem consigo, uma *cesta de ativos especiais*, tanto tangíveis quanto intangíveis, que lhes conferem um diferencial competitivo em relação às empresas domésticas, hipótese esta da literatura econômica tradicional amplamente corroborada por dados empíricos de produtividade, remuneração do trabalho, capacidade de inovar, entre outros aspectos.

Uma hipótese tradicional correlata é a de que empresas domésticas, num processo de interação e aprendizagem inevitável com empresas estrangeiras, também se beneficiariam, diretamente ou via *spillover*, desse pacote de ativos especiais. No agregado, a economia recipiente, sobretudo países em desenvolvimento, experimentaria progresso técnico e, conseqüentemente, mudanças estruturais favoráveis ao desenvolvimento econômico.

Mais recentemente, o paradigma OLI incorporou o papel das instituições, isto é, de governos e comunidades envolvidas (instituições formais e informais, respectiva-

mente). O aspecto institucional seria relevante na medida em que a formulação e a implementação de políticas de investimento, além de mecanismos de regulação, afetaria aquele conjunto de vantagens determinantes do IED e os efeitos potenciais deste sobre a economia recipiente.

Paixão (2014) também mostra que o paradigma OLI converge com a literatura teórica e empírica sobre a interface entre IED e meio ambiente na medida em que o estado da arte na pesquisa dos anos 1990 revelou que o comportamento ambiental de empresas estrangeiras seria *context-dependent*. Isso significa que estaria tanto associado a fatores ao nível da firma ou ao setor de atividade desenvolvida (OECD, 2010), como a características próprias do país recipiente, a exemplo do rigor da legislação ou do nível de exigência ambiental ou de influência política da sociedade local, entre outros fatores.

Zarsky (1999), por exemplo, segue uma linha de análise similar à proposta pelo paradigma OLI ao sugerir uma abordagem constituída de aspectos macro, micro e político-institucionais – a qual chamou de abordagem ampliada – para o estudo da relação entre IED e meio ambiente. Paixão (2014), com base no esquema analítico do autor, levantou a literatura empírica dos anos 2000 e constatou um claro movimento de pesquisa voltado para a natureza *context-dependent* dos efeitos ambientais do IED.

Entre os pontos mais investigados nos anos 2000 estiveram: a) o comportamento ambiental das empresas como função da relação com a matriz; b) o impacto ambiental por atividade; c) a origem do IED; d) características socioeconômicas do território envolvido. Por outro lado, duas características comuns à maioria dos trabalhos chamaram a atenção: a) o nível de exigência ambiental dos diversos agentes econômicos – em especial, o do governo – foi um aspecto recorrentemente avaliado; b) foi praticamente ausente o enfoque sobre a relação entre o resultado ambiental do IED e sua localização geográfica no país recipiente.

O presente artigo também contempla essa lacuna de pesquisa sobre a localização do IED na economia recipiente na medida em que o impacto ambiental de uma atividade guarda relação direta com sua distribuição espacial, o nível de exploração em uma mesma região e as condições climáticas e topográficas da área envolvida (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 1993). Apesar de envolver noções amplamente discutidas na literatura pertinente, convém delimitar alguns conceitos básicos que norteiam a análise empreendida:

- IED de qualidade – aquele que contribui para o desenvolvimento econômico e humano sustentável (UNCTAD, 2012a);
- impacto ambiental – a degradação ambiental (causada pela extração excessiva de recursos naturais e/ou por emissões intensas de resíduos, rejeitos e poluição) como uma função da escala da produção material da economia e que depende da composição da produção e da tecnologia adotada (MÜELLER, 2007);
- potencial de impacto ambiental – a noção adotada pela UNCTAD em que o conteúdo ambiental do IED significa que a degradação ambiental pode ser uma das consequências de sua presença no território envolvido (UNCTAD, 1999).

Em suma, a maior contribuição que se pretende dar com este artigo, sob o referencial analítico apresentado, é enfatizar que uma política de atração de investimentos estrangeiros para certa região de mais baixo desenvolvimento – a exemplo da região Nordeste do Brasil – deve contemplar a noção de que os benefícios esperados do IED dependem de características das empresas assim como de características socioeconômicas da localidade envolvida, a exemplo do nível de exigência ambiental (formal e informal) e, em especial, da própria política de investimentos em termos dos setores de atividade priorizados.

## 2. Fluxos mundiais e estoque de IED na indústria brasileira

É consenso na literatura especializada que a intensificação dos fluxos mundiais de investimento estrangeiro a partir da década de 1990 esteve diretamente associada ao processo de liberalização do comércio e do movimento de capitais por parte de economias em desenvolvimento, bem como aos avanços tecnológicos no setor de comunicações e de transportes na segunda metade do século XX. Nas palavras da Cepal (2002), com base na contribuição de Turner e Hodges (1992),

A estreita relação entre investimento estrangeiro direto (IED) e livre comércio foi facilitada pelas mudanças nas estruturas normativas do comércio e do investimento, [Entre 1991

e 2000 foi introduzido, nas legislações nacionais sobre IED, um total de 1.185 mudanças, das quais 1.121 (95%) teriam por objetivo criar um clima mais favorável para o IED.] bem como por outros fatores originados na revolução tecnológica e de gestão em andamento. A redução dos custos no manejo da informação, nas comunicações e no transporte; e a utilização de sofisticadas técnicas de produção [a exemplo da técnica *just in time*] tornaram rentável a realização de esforços de produção, comercialização e pesquisa e desenvolvimento de alcance mundial (CEPAL, 2002, p. 42).

Dados de influxos de IED como parcela da formação bruta de capital fixo (FBCF), divulgados pela UNCTAD (2013b), revelam a expressividade desse movimento no caso brasileiro: entre a primeira e a segunda metade da década de 1990, a participação aumentou em cerca de seis vezes (tabela 1).

Nonnenberg (2003), Sarti e Laplane (2002) e Laplane e Sarti (1997) fizeram uma avaliação desse período. Entre outros aspectos, Nonnenberg (2003) destacou, além das mencionadas mudanças no ambiente externo e que impactaram os fluxos mundiais como um todo, o próprio momento histórico da economia brasileira em termos de mudanças na política econômica: o processo de abertura comercial, de privatizações e de desregulamentação do capital externo.

Sarti e Laplane (2002) e Laplane e Sarti (1997), por sua vez, analisaram com profundidade a evolução do IED nos anos 1990, enfocando sua contribuição para a taxa de investimento, a reestruturação industrial e o processo de internacionalização produtiva do país visando ao crescimento econômico sustentado.

A maioria dos autores que se dedicaram ao exame do movimento do IED no Brasil, na década de 1990, não avaliaram os possíveis impactos ambientais do investimento estrangeiro. Por oportuno, cabe aqui inferir que o movimento representou baixo potencial de impacto ambiental se consideradas quatro características do período, também destacadas por Nonnenberg (2003) ou Sarti e Laplane (2002) e Laplane e Sarti (1997), e inter-relacionadas:

- investimentos industriais novos praticamente não cresceram ao longo da década; até mesmo o aumento observado da participação das empresas estrangeiras nos setores de alimentos, bebidas, confecções e têxteis – considerados de médio potencial de impacto ambiental – foi resultado de um processo de desnacionalização de empresas locais;

- não houve alteração da composição setorial industrial pois, como já mencionado, boa parte dos influxos de IED destinou-se a compras de ativos já existentes;
- mais de 50% dos influxos foram destinados a setores de serviços (atividades de telecomunicações, financeiras, geração e distribuição de energia) – por exemplo, entre 1996 e 2000, metade dos influxos destinou-se a privatizações nos setores de telecomunicações e elétrico (35% do total) e ao setor de intermediação financeira (15%);
- o aumento dos investimentos em bens de capital no período, precisamente entre 1994 e 1997, ocorreu via importações e foi relacionado, sobretudo, a um processo de modernização de processos produtivos e de redução de custos.

**Tabela 1** | Influxos de IED como parcela da FBCF, países selecionados, 1990-2011 (%)

Região econômica e economia	1990-1994	1995-1999	2000-2009	2010-2011
<b>Economias desenvolvidas</b>	<b>3,1</b>	<b>7,8</b>	<b>11,1</b>	<b>9,0</b>
Estados Unidos	3,5	8,6	7,6	9,5
Japão	0,1	0,4	0,9	- 0,1
União Europeia	4,7	11,4	17,7	11,6
<b>Economias em desenvolvimento</b>	<b>5,5</b>	<b>11,4</b>	<b>12,4</b>	<b>9,4</b>
África do Sul	0,6	6,8	10,5	4,5
Brasil	2,1	14,9	16,3	13,2
China	8,6	13,6	7,7	4,1
Índia	0,6	2,6	5,2	5,4
México	7,2	14,7	14,2	8,9
<b>Economias em transição</b>	<b>1,7</b>	<b>8,7</b>	<b>15,7</b>	<b>15,8</b>
Rússia	1,0	6,1	12,1	14,0

Fonte: UNCTAD (2013b). Elaboração dos autores.

Nota: valores médios anuais.

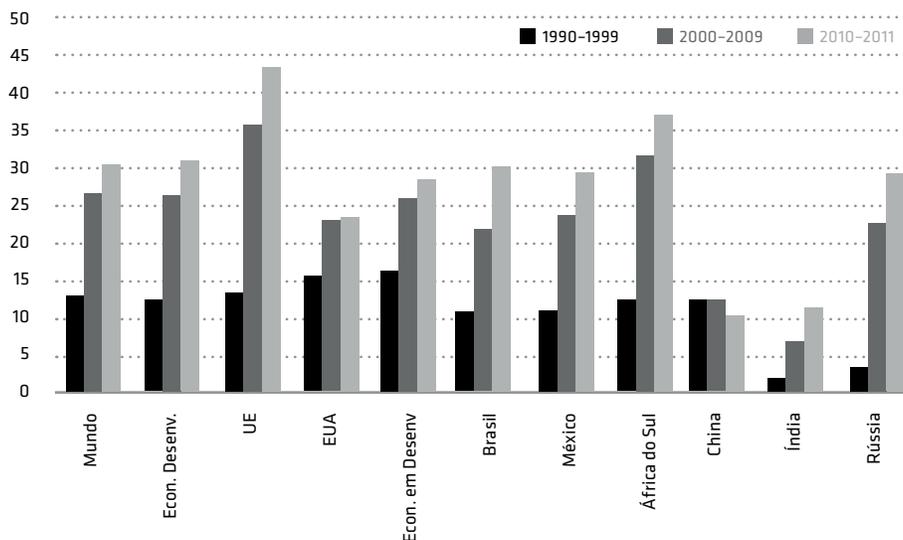
De acordo com a teoria moderna do investimento internacional, na ausência de políticas específicas favoráveis ao IED, o tamanho e o dinamismo do mercado interno seriam os fatores de atratividade básicos do investimento estrangeiro – o objetivo de *market-seeking*, na classificação de Dunning. Para o Brasil, a hipótese do tamanho do mercado foi bastante defendida na década de 1990 pelo ingresso do país no Mercado Comum do Sul (Mercosul), que caracterizou uma ampliação do mercado interno e, principalmente, o acesso a um novo mercado regional (SARTI; LAPLANE, 2002; CEPAL, 1998; LAPLANE; SARTI, 1997).

Já a suposição sobre o dinamismo do mercado não seria aplicável. Como destacado por Nonnenberg (2003), houve baixo crescimento econômico – 2,6% ao ano, em média – entre 1991 e 2001.

Em contraste, segundo a literatura mais recente, o crescimento experimentado pelos países em desenvolvimento seria um dos elementos propulsores do *boom* do IED nessas economias nos anos 2000. No caso brasileiro, cabe destacar a taxa de crescimento médio de 4,8% ao ano no período 2004-2008. Além disso, Brasil e México apresentaram comportamento extremamente similar nas duas últimas décadas: nos dois casos, de uma participação média de 11% no PIB na década 1990, o IED passou a representar 22% e 24%, respectivamente, no período 2000-2009, e 30% e 29% em 2010-2011 (gráfico 1). A elevação do preço das *commodities* e a crise econômica e financeira nos países desenvolvidos também seriam fatores explicativos do fenômeno no período.

Mais uma característica importante do IED nos países da América Latina e Caribe nos anos 2000 foi o aumento da participação relativa do setor primário. Uma significativa ilustração desse ponto é a seguinte: no período 2004-2005, os influxos para a região apresentaram um aumento de (apenas) 3% contra um decréscimo de cerca de 4% no setor de serviços e nada menos que um aumento de 40% no setor primário. Os investimentos foram voltados precisamente para a atividade de extração de petróleo e gás na Colômbia (134%) e no Equador (72%), e para outras atividades extrativas também na Colômbia (59%), Chile, Peru e Argentina (UNCTAD, 2006).

No México, por sua vez, dados da UNCTAD revelam que, entre 2001-2005 e 2006-2011, a parcela dos influxos para o setor de serviços caiu de 57% para 50% e a do setor primário cresceu de 1% para 7%, enquanto o setor secundário permaneceu estável na casa dos 40% (UNCTAD, 2012b). No caso do Brasil, dados do Bacen mostram que, entre os períodos 2001-2005 e 2006-2009, o setor primário

**Gráfico 1** | Influxos de IED como parcela do PIB, países selecionados, 1990-2011 (%)

Fonte: UNCTAD (2013b). Elaboração dos autores.  
Nota: valores médios anuais.

ganhou nada menos que 11% dos influxos em detrimento do setor secundário (-2%) e terciário (-9%) (BACEN, 2013).

Com o apoio de outras fontes de dados e informações além, dos Censos Bacen, o perfil do IED atraído pelo Nordeste será avaliado adiante com maior profundidade. Enquanto isso, as tabelas 2 a 4 permitem algumas conclusões acerca do estoque atual das diversas regiões do país.

Quanto à distribuição setorial, mais uma vez o dado do setor primário chama a atenção: salta de uma parcela de 2% do estoque de IED no Brasil, em 2000, e passa a responder por 16% em 2010 (tabela 2). Quanto à distribuição regional, os dados indicam um movimento expressivo de desconcentração da região Sudeste em favor das demais grandes regiões do país entre 1995 e 2010. A região Nordeste ganha destaque uma vez que, num período de apenas cinco anos – entre 2005 e 2010 – triplicou sua participação relativa no estoque nacional de IED (tabela 3).

A elevada concentração na indústria de transformação é outro ponto a ser destacado: de um total de 24 atividades previstas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), Versão 2.0, 91%, em média, do IED das regiões Sudeste (exceto

São Paulo), São Paulo e Sul estão concentrados em somente 13 atividades. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a proporção é 51% em nove atividades (tabela 4). Deve-se ter em vista, por outro lado, que nada menos que uma média de 44% dos investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não passaram pelo critério de confidencialidade do Bacen no Censo ano-base 2010 e, nesse caso, não tiveram seus dados por atividade da indústria de transformação divulgados.

**Tabela 2 |** Brasil: estoque de IED e distribuição setorial, 1995/2000/2005/2010/2011 (US\$ milhões e %)

Discriminação	1995 <sup>1</sup>	2000 <sup>1</sup>	2005 <sup>1</sup>	2010 <sup>2</sup>	2011 <sup>2</sup>
Investimento estrangeiro direto	...	...	...	670.043	688.588
Participação no capital	41.696	103.015	162.807	587.209	589.190
Empréstimos intercompanhias <sup>3</sup>	...	...	...	82.834	99.398
Participação no capital/PIB	5%	16%	18%	27%	24%
Quantidade de declarantes <sup>4</sup>	6.322	11.404	17.605	16.844	3.176
Número de empresas de IED5	...	...	...	13.858	...

Setor econômico	Valor <sup>6</sup>				Participação (%)			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
Agr., pec. e extrativa mineral	925	2.401	5.891	92.775	2	2	4	16
Indústria	27.907	34.726	53.763	236.376	67	34	33	40
Serviços	12.864	65.888	102.820	258.058	31	64	63	44
<b>TOTAL</b>	<b>41.696</b>	<b>103.015</b>	<b>162.474</b>	<b>587.209</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1 Reflete o montante do capital social.

2 Reflete o valor de mercado, preferencialmente, ou o patrimônio líquido.

3 Exceto créditos de filiais no exterior às matrizes no Brasil.

4 Nos Censos 1995, 2000 e 2005 a declaração foi obrigatória inclusive para as várias empresas de um mesmo grupo econômico, no primeiro nível da cadeia de controle. Nos Censos 2010 e 2011, foi obrigatória apenas para as empresas com participação direta de investidor estrangeiro no capital social.

5 Investidores não residentes com pelo menos 10% do poder de voto da empresa residente no Brasil.

6 Desconsidera empréstimos intercompanhias.

... Dados não disponíveis.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no país. Elaboração dos autores (distribuição setorial).

**Tabela 3** | Brasil: estoque de IED<sup>1</sup> na indústria de transformação, por regiões, 1995/2000/2005/2010 (US\$ milhões e %)

	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
	(US\$ milhões)				Participação (%)			
<b>Brasil</b>	41.696	103.015	162.807	236.376	100	100	100	100
<b>Região<sup>2</sup></b>								
Norte	841	1.571	2.114	7.711	2	2	1	3
Nordeste	1.618	3.187	5.511	20.716	4	3	3	9
Centro-Oeste	218	1.304	2.473	9.866	1	1	2	4
Sudeste	36.683	89.322	139.710	162.801	88	87	86	69
Sul	2.284	7.529	12.920	33.149	5	7	8	14
<b>Exterior<sup>3</sup></b>	52	102	81	2.133	0,1	0,1	0,05	1

1 Participação estrangeira no capital. Desconsidera empréstimos intercompanhias.

2 Agregação com base no dado da distribuição por Unidade da Federação (UF) do maior imobilizado.

3 A maior parcela do imobilizado da empresa está localizada no exterior.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

Os dados disponíveis para os três setores da economia dos Censos Bacen, anos-base 1995, 2000 e 2005, revelam que os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco respondiam, em conjunto e respectivamente, por 51%, 68% e 91% do estoque total de IED na região Nordeste (tabela 5). Diante desse crescimento, pode-se afirmar que ocorreu um *boom* de IED na região na primeira metade dos anos 2000. Por outro lado, os dados do Censo ano-base 2010 revelam que esses três Estados, mesmo respondendo ainda pela maior parcela (62%), vêm perdendo participação para os demais estados da região.

### 3. IED na região Nordeste: quadro setorial, país de origem e potencial de impacto ambiental

A avaliação empreendida nesta seção também parte do quadro sintético de dados de estoque de capital estrangeiro na indústria de transformação coletados pelo Censo Bacen ano-base 2010. Como já salientado, deve-se notar que nada menos que 41% do estoque de IED na região Nordeste não passaram pelo critério de confidencialidade do banco para a divulgação dos dados por atividade. Entende-se, entretanto, que o percentual divulgado (56%) é também representativo e útil à avaliação de interesse do artigo.

**Tabela 4** | Brasil: estoque de IED na indústria de transformação, segundo a atividade produtiva, 2010 (%)

Setores da ind. de transformação <sup>1</sup>	Participação (%)					
	NO	NE	SE <sup>2</sup>	SP	CO	SUL
Bebidas	9	19	29	10	-	26
Celulose, papel e produtos de papel	-	5	1	3	-	5
Coque, deriv. petróleo e biocombustíveis	-	-	-	5	1	-
Equip. de informática, prod. eletrônicos e ópticos	16	-	1	3	-	2
Máquinas e equipamentos	2	1	1	7	-	8
Metalurgia	-	1	30	4	2	4
Produtos alimentícios	1	4	2	10	15	4
Produtos de borracha e de material plástico	4	3	3	3	2	3
Produtos de metal	18	1	3	2	-	1
Produtos do fumo	-	-	-	2	-	22
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	-	1	3	5	10	1
Produtos minerais não metálicos	-	4	2	1	3	-
Produtos químicos	4	11	6	15	8	10
Produtos têxteis	-	-	-	1	-	1
Veículos automotores, reboques e carrocerias	2	6	5	21	1	8
<b>Subtotal</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>87</b>	<b>92</b>	<b>42</b>	<b>95</b>
Demais setores declarados <sup>3</sup>	10	4	4	9	-	5
Outros <sup>4</sup>	33	41	8	-	59	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1 Até o fechamento desta tabela, dados disponibilizados por UF apenas para o setor industrial. A empresa declara até cinco setores de atuação e a alocação setorial segue o critério de maior peso no faturamento ou lucratividade.

2 Região Sudeste exceto o estado de São Paulo.

3 Demais setores declarados pelas empresas com informações divulgadas pelo BACEN. Inclui dois setores não pertencentes à indústria de transformação, a saber: Edição e edição integrada à impressão e Reparação e manutenção de equipamentos de informática.

4 Inclui setores não declarados e informações que não atendem o critério de confidencialidade.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de Capitais Estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

**Tabela 5 |** Região Nordeste: estoque total<sup>1</sup> de IED, segundo a UF, 1995/2000/2005/2010

	1995	2000	2005	2010 <sup>2</sup>	1995	2000	2005	2010 <sup>1</sup>
	(US\$ milhões)				Participação (%)			
Nordeste <sup>3</sup>	1.618	3.187	5.511	20.716	100	100	100	100
Alagoas	193	76	4	80	12	2	0,1	0,4
Bahia	646	821	3.172	7.037	40	26	58	34
Ceará	142	558	336	2.017	9	18	6	10
Maranhão	554	746	178	1.599	34	23	3	8
Paraíba	18	111	8	2.510	1	3	0,2	12
Pernambuco	45	801	1.527	3.722	3	25	28	18
Piauí	5	10	22	1.007	0,3	0,3	0,4	5
R. G. Norte	12	16	216	1.352	1	0,5	4	7
Sergipe	4	48	47	1.392	0,2	2	1	7

1 Agr., Pec. e Extrativa Mineral, Indústria e Serviços.

2 Até o fechamento desta tabela, os dados de 2010 por UF estavam disponíveis apenas para a indústria de transformação.

3 Agregação dos dados de distribuição por UF do maior imobilizado.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

### 3.1 O quadro setorial do IED na indústria de transformação da região Nordeste

A tabela 6 permite algumas constatações iniciais sobre o IED da perspectiva ambiental, considerando-se, pelo critério de maior representatividade, setores com parcela igual ou superior a 4% do estoque total por região selecionada. Na região Nordeste:

- a) pelo menos 32% do IED são intensivos em recursos naturais – bebidas, produtos alimentícios (23%), celulose, papel e produtos de papel (5%), produtos minerais não metálicos (4%);
- b) 21% do IED, no mínimo, estão alocados em setores intensivos em escala – produtos químicos (11%), veículos automotores, reboques e carrocerias (6%) e produtos de borracha e de material plástico (3%).

Nesse caso, mais da metade do estoque atual de IED na região está alocado em setores sensíveis do ponto de vista ambiental: pelo menos 32% pela elevada dependência de recursos naturais e 21% porque, quanto maior a escala de produção, maior o impacto ambiental.

A falta de divulgação de dados cruzados, por parte do próprio Bacen, não permite a análise da evolução setorial e inter-regional do IED no país nos últimos 15 anos. Assim, considerando-se apenas, e mais uma vez, os dados disponíveis do Censo ano-base 2010, é possível afirmar que a parcela do estoque de IED alocado em setores intensivos em recursos naturais não é significativamente diferente em relação à do Brasil como um todo e das regiões Sudeste (exceto São Paulo) e São Paulo (tabela 6).

No caso dos setores intensivos em escala, essa semelhança de representatividade inter-regional não se verifica. Contudo, é preciso considerar que a presença do IED por categorias pode ser significativamente superior, já que não se conhece a distribuição setorial de nada menos que 41% do estoque total da região Nordeste, como já destacado.

Essas constatações iniciais por si sós são fortes indicadores de que a busca pelo desenvolvimento sustentável implica que a região Nordeste tem o forte desafio de se colocar alinhada às regiões mais desenvolvidas do país em termos de rigor e eficácia do seu sistema de controle ambiental.

Partindo-se também da perspectiva, recorrente na literatura sobre IED e meio ambiente, de que progresso tecnológico pode conduzir a níveis mais elevados de qualidade ambiental e que setores intensivos em escala, com diferencial tecnológico ou intensivos em ciência, são propulsores de geração, difusão e incorporação de progresso tecnológico, como afirma Nassif (2006), os dados de estoque de IED em 2010 reforçam que a região Nordeste apresenta posição fortemente desfavorável em relação às regiões Sudeste (exceto São Paulo) e São Paulo nesse quesito. Novamente com base na tabela 6, e considerando-se setores com parcela igual ou superior a 4% do IED, é possível afirmar:

- a) 7% do estoque total de IED em São Paulo estão alocados em setor com diferencial tecnológico (produção de máquinas e equipamentos), enquanto na região Nordeste o percentual é de apenas 1%.

**Tabela 6** | Brasil e Regiões<sup>1</sup> selecionadas: estoque de IED por setores da indústria de transformação e tipo de tecnologia, 2010

Setores da ind. de transformação	US\$ milhões <sup>2</sup>				Participação (%)			
	BRASIL	SE <sup>3</sup>	SP	NE	BRASIL	SE <sup>3</sup>	SP	NE
<b>Intensivos em recursos naturais</b>					<b>34</b>	<b>34,4</b>	<b>31</b>	<b>32,1</b>
Bebidas	40.861	18.168	9.647	3.853	17	29	10	19
Produtos alimentícios	14.640	1.155	9.726	847	6	2	10	4
Produtos do fumo	8.742	-	1.511	25	4	-	2	0,1
Celulose, papel e produtos de papel	6.169	763	2.763	1.117	3	1	3	5
Coque, deriv. petróleo e biocomb.	5.410	248	5.060	-	2	0,4	5	-
Produtos minerais não metálicos	4.103	1.459	1.417	814	2	2	1	4
<b>Intensivos em trabalho</b>					<b>3</b>	<b>3,4</b>	<b>3</b>	<b>1,1</b>
Produtos de metal	5.647	1.687	2.119	138	2	3	2	1
Produtos têxteis	1.247	224	753	11	1	0,4	1	0,1
<b>Intensivos em escala</b>					<b>36</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>21</b>
Produtos químicos	25.236	3.840	14.650	2.242	11	6	15	11
Prod. de borracha e de mat. plástico	6.811	2.067	2.739	658	3	3	3	3
Metalurgia	24.556	19.034	3.735	188	10	30	4	1
Veíc. autom., reboques e carrocerias	28.661	3.451	21.073	1.185	12	5	21	6
<b>Com tecnologia diferenciada</b>					<b>5</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
Máquinas e equipamentos	11.182	832	7.264	160	5	1	7	1
<b>Intensivos em ciência</b>					<b>6</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1,4</b>
Eq. informática, prod. eletrônicos e ópticos	5.426	463	3.097	86	2	1	3	0,4
Prod. farmoq. e farmacêuticos	8.871	2.048	5.420	198	4	3	5	1
<b>Subtotal</b>	<b>197.562</b>	<b>55.439</b>	<b>90.974</b>	<b>11.522</b>	<b>84</b>	<b>87</b>	<b>92</b>	<b>56</b>
Demais setores declarados <sup>4</sup>	15.002	2.711	8.922	774	6	4	9	4
Outros <sup>5</sup>	21.679	4.755	-	8.420	9	8	-	41
<b>Total</b>		<b>62.905</b>	<b>99.896</b>	<b>20.716</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1 Agregação com base no dado da distribuição por unidade da federação do maior imobilizado.

2 Participação estrangeira no capital. Desconsidera empréstimos intercompanhias. Não inclui o ativo imobilizado declarado pelas empresas holdings com localização no exterior.

3 Região Sudeste exceto o estado de São Paulo.

4 Demais setores declarados pelas empresas e informações divulgadas pelo BACEN. Inclui setores não pertencentes à ind. de transf.: Edição e edição integrada à impressão e Repar. e manut. de equip. informática.

5 Inclui setores não declarados e informações que não atenderam o critério de confidencialidade.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

- b) apenas 1,4% do estoque total de IED na região Nordeste corresponde a setores intensivos em ciência, enquanto na região Sudeste essa proporção é cerca de três vezes maior (4%) e em São Paulo é quase seis vezes superior (8%).

O crítico desempenho da região Nordeste em termos de estoque de IED alocado em setores intensivos em tecnologia e ciência reflete sua baixa competitividade econômica, histórica e amplamente reconhecida, e sugere uma probabilidade de manutenção do baixo potencial de incorporação e geração de conhecimento e progresso tecnológico. Por oportuno, convém destacar que o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), publicado em 2011 como versão para discussão, reconhece esse ponto ao expressar como um dos objetivos fundamentais de política para o desenvolvimento sustentável da região:

Promover mudanças estruturais no setor produtivo regional, orientando sua produção para a geração de produtos cada vez mais intensivos em conhecimento, de elevado grau de agregação de valor, de forma que os setores que comandam o dinamismo da economia possam estar cada vez mais presentes na Região (PRDNE, 2011, p. 7).

Obviamente, o objetivo político de orientar a produção local para setores intensivos em conhecimento visando ao aumento da competitividade, e à consequente elevação do bem-estar econômico na região, implica a necessidade de uma política de atratividade de IED igualmente estratégica. Por outro lado, o desafio do desenvolvimento sustentável requer que os objetivos econômicos e ambientais estejam alinhados, e, nesse sentido, como é proposto neste estudo, convém avaliar o perfil ambiental das atividades produtivas que a região tem atraído ou busca atrair.

A tabela 7 reapresenta o estoque de IED na região NE por setores da indústria de transformação agora organizados segundo o potencial poluidor. Com base no novo quadro obtido é possível afirmar que:

- a) a fabricação de produtos químicos, apesar de considerada propulsora de progresso tecnológico por ser intensiva em escala, está entre as atividades mais poluentes;
- b) a fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, cuja representatividade na região é também bastante incipiente, além de ser uma atividade intensiva em ciência, é uma das atividades mais limpas.

**Tabela 7** | Brasil e Regiões<sup>1</sup> selecionadas: estoque de IED por setores da indústria de transformação e potencial poluidor, 2010

Setores da ind. de transformação	US\$ milhões <sup>2</sup>				Participação (%)			
	BRASIL	SE <sup>3</sup>	SP	NE	BRASIL	SE <sup>3</sup>	SP	NE
<b>Setores mais poluentes</b>					<b>32</b>	<b>42,4</b>	<b>33</b>	<b>22</b>
Celulose, papel e produtos de papel	6.169	763	2.763	1.117	3	1	3	5
Coque, deriv. petróleo e biocomb.	5.410	248	5.060	-	2	0,4	5	-
Produtos químicos	25.236	3.840	14.650	2.242	11	6	15	11
Prod. farmaq. e farmacêuticos	8.871	2.048	5.420	198	4	3	5	1
Produtos minerais não metálicos	4.103	1.459	1.417	814	2	2	1	4
Metalurgia	24.556	19.034	3.735	188	10	30	4	1
<b>Setores intermediários</b>					<b>47</b>	<b>40,4</b>	<b>53</b>	<b>31,2</b>
Bebidas	40.861	18.168	9.647	3.853	17	29	10	19
Produtos alimentícios	14.640	1.155	9.726	847	6	2	10	4
Produtos do fumo	8.742	-	1.511	25	4	-	2	0,1
Produtos têxteis	1.247	224	753	11	1	0,4	1	0,1
Produtos de metal	5.647	1.687	2.119	138	2	3	2	1
Máquinas e equipamentos	11.182	832	7.264	160	5	1	7	1
Veíc. autom., reboques e carrocerias	28.661	3.451	21.073	1.185	12	5	21	6
<b>Setores relativamente mais limpos</b>					<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>3,4</b>
Prod. de borracha e de mat. plástico	6.811	2.067	2.739	658	3	3	3	3
Eq. informática, prod. eletrônicos e ópticos	5.426	463	3.097	86	2	1	3	0,4
<b>Subtotal</b>	<b>197.562</b>	<b>55.439</b>	<b>90.974</b>	<b>11.522</b>	<b>84</b>	<b>87</b>	<b>92</b>	<b>56</b>
Demais setores declarados <sup>4</sup>	15.002	2.711	8.922	774	6,4	4	9	4
Outros <sup>5</sup>	21.679	4.755	-	8.420	9,3	8	-	41
<b>Total</b>		<b>62.905</b>	<b>99.896</b>	<b>20.716</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>101</b>	<b>102</b>

1 Agregação com base no dado da distribuição por unidade da federação do maior imobilizado.

2 Participação estrangeira no capital. Desconsidera empréstimos intercompanhias. Não inclui o ativo imobilizado declarado pelas empresas holdings com localização no exterior.

3 Região Sudeste exceto o estado de São Paulo.

4 Demais setores declarados pelas empresas e informações divulgadas pelo BACEN. Inclui setores não pertencentes à ind. de transf.: Edição e edição integrada à impressão e Repar. e manut. de equip. informática.

5 Inclui setores não declarados e informações que não atenderam o critério de confidencialidade.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

Ainda, na comparação com o quadro setorial do IED nas regiões mais desenvolvidas do país para determinados setores muito poluentes, verifica-se que a região Nordeste sofreria, proporcionalmente, pressão ambiental maior. Por exemplo, a parcela do estoque de IED correspondente às atividades celulose, papel e produtos de papel e produtos minerais não metálicos, setores poluição-intensivos, é cerca de duas vezes superior.

Conclusões relevantes também podem ser tiradas com base na avaliação das tabelas 6 e 7 em conjunto. É possível afirmar que a região Nordeste necessita conduzir políticas de atratividade que favoreçam o investimento estrangeiro, priorizando setores que, como os dados demonstram, se revelam estratégicos. Por exemplo:

- a) setores intensivos em escala, pelo efeito multiplicador relativamente mais alto sobre a renda e o emprego, e com menor potencial de impacto ambiental, a exemplo da produção de veículos automotores, e cuja representatividade na região é atualmente baixa (6% do total) na comparação com o Brasil como um todo (12%) e em relação ao estado de São Paulo isoladamente (21%);
- b) setores com diferencial tecnológico ou intensivos em ciência, pelo potencial de contribuição ao progresso tecnológico da região, e de reduzido potencial poluidor, como a fabricação de máquinas e equipamentos e a fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, ambas com presença estrangeira ainda inexpressiva na região (respectivamente, 1% e 0,4% do total de estoque).

Por fim, a tabela 8 apresenta o estoque de IED por unidade da federação da região Nordeste e setores da indústria de transformação segundo o Censo ano-base 2010. Constata-se que Bahia, Pernambuco, Ceará e Paraíba (esta, a novidade do período) concentram a maior parcela de estoque na região.

A tabela 8 mostra ainda que as atividades mais exploradas nesses quatro estados são de médio ou elevado potencial poluidor, com destaque para o Ceará e a Paraíba, em que as atividades desenvolvidas são predominantemente poluição-intensivas (produtos químicos, produtos farmoquímicos e farmacêuticos e produtos minerais não metálicos).

**Tabela 8** | UFs da Região NE: estoque de IED por setores da indústria de transformação e potencial poluidor, 2010<sup>1,2</sup>

Setores	US\$ milhões										%
	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RGN	SE	Total	
<b>Setores mais poluentes</b>	<b>9</b>	<b>2.767</b>	<b>765</b>	<b>53</b>	<b>491</b>	<b>474</b>	-	-	-	<b>4.559</b>	<b>22</b>
Produtos químicos	9	1267	633	53	-	280	-	-	-	2.242	11
Celul., papel, prod. papel	-	1117	-	-	-	-	-	-	-	1.117	5
Prod. min. não-metálicos	-	250	-	-	491	73	-	-	-	814	4
Prod. farmoq. e farmac.	-	33	132	-	-	33	-	-	-	198	1
Metalurgia	-	100	-	-	-	88	-	-	-	188	1
<b>Setores intermediários</b>	-	<b>3.396</b>	<b>91</b>	<b>20</b>	<b>42</b>	<b>2.251</b>	<b>62</b>	<b>23</b>	-	<b>5.885</b>	<b>29</b>
Bebidas	-	1930	-	-	-	1923	-	-	-	3.853	19
Veíc. aut., reboq., carr.	-	1161	24	-	-	-	-	-	-	1.185	6
Produtos alimentícios	-	305	67	20	42	328	62	23	-	847	4
<b>Setores rel. mais limpos</b>	-	<b>482</b>	-	-	-	<b>755</b>	-	-	-	<b>1.237</b>	<b>6</b>
Prod. borr., de mat. plást.	-	363	-	-	-	295	-	-	-	658	3
Máq., apar., mat. elétricos	-	119	-	-	-	460	-	-	-	579	3
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>6.645</b>	<b>856</b>	<b>73</b>	<b>533</b>	<b>3.480</b>	<b>62</b>	<b>23</b>	-	<b>11.681</b>	<b>57</b>
Demais setores declar. <sup>3</sup>	-	390	47	2	-	148	21	5	2	615	2
Outros <sup>4</sup>	71	2	1114	1524	1977	94	924	1324	1390	8.420	41
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>7037</b>	<b>2.017</b>	<b>1.599</b>	<b>2.510</b>	<b>3.722</b>	<b>1.007</b>	<b>1.352</b>	<b>1.392</b>	<b>20.716</b>	<b>100</b>

1 Participação estrangeira no capital. Desconsidera empréstimos intercompanhias.

2 Empresas com ativo imobilizado em mais de uma unidade da federação tiveram seu valor fracionado.

3 Demais setores declarados pelas empresas e informações divulgadas pelo BACEN. Inclui setores não pertencentes à ind. de transf.: Edição e edição integrada à impressão e Repar. e manut. de equip. informática.

4 Inclui setores não declarados e informações que não atenderam o critério de confidencialidade.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

### 3.2 IED na região Nordeste e país de origem

Além da atividade econômica, o país de origem do capital estrangeiro é uma das características recorrentemente citadas na literatura como qualificadora do seu potencial benéfico para o meio ambiente e para o progresso tecnológico da economia receptora.

Admite-se que o potencial benéfico é significativamente mais elevado quando o investimento estrangeiro direto é originário de economias desenvolvidas. Em tais

economias, o mercado consumidor e a legislação são mais rigorosos nas questões ambientais e, normalmente, suas multinacionais são empresas de grande porte, com maior capacidade de investimento em novas tecnologias. Em consequência, apresentariam comportamento ambiental elevado com impactos positivos sobre a economia receptora.<sup>9</sup>

Dessa perspectiva, é também conveniente avaliar a origem do estoque atual de IED no Brasil e, em especial, na região Nordeste, como indicador de eventual necessidade de política estratégica de atratividade de investimentos junto a países específicos. Os dados da tabela 9 – englobando as indústrias extrativa, de transformação e de serviços<sup>10</sup> – permitem fazer essa avaliação, bem como traçar um comparativo da região Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do país.

Considerando inicialmente a primeira parte da tabela 9, os dados de estoque de IED segundo o Censo ano-base 2010 confirmam a tradicional maior participação dos Estados Unidos e de países europeus no aparelho produtivo brasileiro.

Na comparação do quadro dos anos 1990 e 2000 dos principais investidores, algumas poucas alterações são identificadas. A queda na participação relativa dos Estados Unidos no período mais recente é compensada pela significativa elevação da presença da Bélgica, assim como a queda no estoque de IED originário da Alemanha é mais do que compensada com a entrada da Espanha.

Nesse cenário, pela hipótese de que os benefícios ambientais potenciais do investimento estrangeiro direto são maiores quando este é originário de economias desenvolvidas, o perfil do IED em nível nacional pode ser considerado satisfatório.

Ao mesmo tempo, chama a atenção o movimento recente do México e do próprio Brasil (empresas de não residentes controladas por empresas brasileiras) como países investidores. Esse cenário reflete a dinâmica do IED observada em nível mundial em que, desde 2002, os países em desenvolvimento vêm ganhando importância como investidores em terceiros países, como já discutido antes.

---

9. Por oportuno, cabe complementar que, como prevê o paradigma OLI discutido na seção 2, não se pode perder de vista o papel das instituições formais e informais da economia recipiente. Isto é, naturalmente, o comportamento ambiental da firma estrangeira com essas características também poderá refletir, em alguma medida, o nível de exigência ambiental da sociedade local.

10. Os dados divulgados sobre a origem do IED no Censo ano-base 2010 não estão individualizados por grupo de atividade econômica.

**Tabela 9** | Brasil e Regiões selecionadas: estoque de IED e país investidor, 1995/2000/2005/2010

	US\$ milhões <sup>1</sup>				Participação (%)			
	1995 <sup>2</sup>	2000 <sup>2</sup>	2005 <sup>2</sup>	2010 <sup>3</sup>	1995 <sup>2</sup>	2000 <sup>2</sup>	2005 <sup>2</sup>	2010 <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>41.696</b>	<b>103.015</b>	<b>162.807</b>	<b>587.209</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Estados Unidos	11.510	28.918	33.550	109.700	28	28	21	19
Espanha	170	12.785	16.667	85.421	0,4	12	10	15
Bélgica	520	599	1.650	50.342	1	1	1	9
Reino Unido	1.724	2.586	3.764	41.635	4	3	2	7
Brasil	1.044	1.227	10.080	46.237	3	1	6	8
França	2.845	7.062	11.943	30.674	7	7	7	5
Japão	2.641	2.510	3.344	29.004	6	2	2	5
Alemanha	6.493	5.129	7.814	30.350	16	5	5	5
Itália	1.801	2.771	4.855	18.235	4	3	3	3
México	45	201	14.697	15.684	0,1	0,2	9	3
Outros	12.902	39.226	54.444	129.927	31	38	33	22

2005 <sup>4</sup> em que (x) = posição do país em 1995 (US\$ milhões)								
SE (exceto SP)			SP			NE		
País	US\$	%	País	US\$	%	País	US\$	%
México (24)	9.261	18	EUA (1)	21.532	25	Brasil (2)	965	18
EUA (1)	9.097	17	Holanda (7)	15.792	18	Canadá (-)	896	16
Holanda (12)	6.750	13	Espanha (25)	10.077	12	EUA (1)	739	13
Brasil (10)	6.446	12	Alemanha (2)	6.174	7	Finlândia (-)	378	7
França (2)	4.834	9	França (3)	5.068	6	Itália (11)	361	7
Espanha (20)	4.508	9	Canadá (10)	4.303	5	Espanha (13)	357	6
Itália (5)	1.816	3	México (33)	3.698	4	Holanda (7)	318	6
R. Unido (4)	1.040	2	Brasil (14)	2.183	2	I. Cayman (17)	285	5
I. Cayman (9)	1.036	2	Japão (5)	1.971	2	China (26)	261	5
Japão (7)	883	2	Itália (6)	1.958	2	Alemanha (16)	250	5
<b>Subtotal</b>	<b>45.671</b>	<b>88</b>		<b>72.756</b>	<b>83</b>		<b>4.810</b>	<b>87</b>
Outros	6.469	12		14.814	17		701	13
<b>Total</b>	<b>52.140</b>	<b>100</b>		<b>87.569</b>	<b>100</b>		<b>5.511</b>	<b>100</b>

1 Participação estrangeira no capital. Desconsidera empréstimos intercompanhias.

2 Distribuição por países da holding.

3 Distribuição por país do investidor final.

4 Distribuição por país da holding e unidades da federação da maior parcela do imobilizado do declarante.

Fonte: BACEN, 2013. Censo de capitais estrangeiros no País. Elaboração dos autores.

O Bacen não divulgou os dados do Censo ano-base 2010, combinando as dimensões *país investidor* (imediatos ou finais)<sup>11</sup> e *unidade da federação* detentora da maior parcela do imobilizado. Em vista dessa restrição, o quadro de países investidores por grandes regiões (segunda parte da tabela 9) é aqui avaliado com base no Censo ano-base 2005 (note-se que os dados estão apresentados por país da *holding*).<sup>12</sup> E, para traçar um comparativo, foi feito o levantamento dos dez maiores investidores das regiões Sudeste (exceto São Paulo), São Paulo e Nordeste com a indicação adicional da posição destes países no Censo ano-base 1995.

Primeiramente, tomadas as três regiões em conjunto, o movimento que mais chama a atenção, mais uma vez, é a entrada de países em desenvolvimento (México, Brasil e China) no grupo dos dez primeiros maiores investidores. Na região Nordeste, chama a atenção a entrada da China no grupo dos dez maiores investidores, além da confirmação do próprio Brasil como investidor importante desde 1995 quando este estava abaixo apenas dos Estados Unidos, e que, em 2005, passou a ocupar a primeira posição no *ranking*.

Convém aprofundar a análise sobre a presença da China como investidor no Brasil e, em específico, sua evolução na região Nordeste. O enfoque notadamente sobre a China é justificável por duas razões anunciadas antes em outros termos. Primeiro, como já afirmado, o comportamento da empresa multinacional tende a refletir o rigor ambiental de seu país de origem e, nesse sentido, o risco ambiental para o país receptor é maior quando se trata de IED originário de economias em desenvolvimento. Segundo, a literatura também prevê que a firma estrangeira tem fortes incentivos para reproduzir no país receptor a tecnologia adotada em outras unidades de sua propriedade<sup>13</sup> e, nesse caso, não se pode perder de vista o crítico

---

11. O Bacen divulgou os resultados do Censo ano-base 2010 sob dois critérios: por investidor imediato (a empresa não residente investidora imediata, isto é, aquela que participa diretamente do capital da empresa investida) e por investidor final (a empresa que ocupa o topo da cadeia de controle da empresa investidora imediata, que não coincide necessariamente com o investidor imediato). A medida tem por objetivo minimizar a distorção de informação causada por paraísos fiscais e centros financeiros (BACEN, 2013).

12. Nos Censos ano-base 1995, 2000 e 2005, o Bacen divulgou os resultados por país remetente dos recursos e por país da *holding*. O próprio banco indica que o critério de país remetente distorce a informação em favor de paraísos fiscais. Por esta razão, optou-se neste artigo por apresentar o dado segundo o critério de país da *holding*.

13. Nas palavras de Dunning e Lundan (2008, p. 661): “If MNEs are attracted to developing countries at all, they have strong incentives to employ the same technology they employ elsewhere in order to effectively protect and exploit their O [ownership] advantages”. Os autores usam esse argumento para reafirmar que a hipótese de paraíso ambiental não é corroborada por evidências empíricas. Contudo, pode-se utilizar o mesmo argumento para levantar a hipótese de que

padrão ambiental atualmente seguido pelo aparelho produtivo da China dentro de suas fronteiras.<sup>14</sup>

É possível aprofundar um pouco mais a discussão sobre a presença da China no Nordeste conjugando-se a hipótese relacionada à origem do IED com a suposição básica de que o risco ambiental está diretamente associado ao setor e à atividade em questão.

Note-se que o Bacen não divulga os resultados dos Censos de Capitais Estrangeiros cruzando as variáveis *país investidor, atividade econômica e localização espacial*. Nesse caso, há que se verificar, para determinado país, o dado de estoque por unidade da federação e, em separado, o dado das atividades exploradas para, com base em tais informações, avaliar se é possível inferir com alguma consistência a informação desejada. Seguindo-se tais procedimentos, os dados do Censo ano-base 2005 permitem as seguintes constatações:

- a) em 2005, 80% (US\$ 261 milhões) do estoque de IED originário da China no Brasil estava localizado no estado da Bahia;
- b) no mesmo ano, nada menos que 86% (US\$ 282 milhões) do estoque de IED chinês estava concentrado na indústria de transformação, sendo 92% desse valor (US\$ 258 milhões), em uma única atividade: fabricação de celulose, papel e produtos de papel.

Nesse caso, pela própria magnitude dos números, é possível que a fabricação de celulose, papel e produtos de papel seja uma atividade explorada pela China no Nordeste, especificamente no estado da Bahia. Essa conclusão é corroborada em parte por dados da *fDi Intelligence* (2012): em março de 2004 registrou-se o anúncio de projeto de investimento chinês do tipo “expansão” nessa atividade e naquele estado. Por oportuno, convém ressaltar, com base nessa mesma fonte, o anúncio da China, em junho de 2003, de investimento em projeto do tipo *greenfield* para a atividade de metalurgia no estado do Maranhão. Tanto a fabricação de celulose, papel e produtos de papel quanto a metalurgia estão entre as atividades industriais mais poluentes!

---

uma empresa originária de país em desenvolvimento também teria fortes incentivos para simplesmente reproduzir sua tecnologia em outro país não desenvolvido.

14. Dado publicado em notícia recente (jun. 2013), do jornal *O Globo*, ilustra bem esse ponto: “Estimativa do Banco Mundial (Bird) indica que 16 das vinte cidades mais poluídas do planeta são chinesas” (MOTTA, 2013). Por oportuno, ressalte-se que a notícia dá destaque ao fato de que o governo chinês promulgou recentemente um pacote de medidas rigorosas visando ao controle da poluição industrial e cuja meta principal é a redução das emissões em cerca de 30% até 2017.

## Considerações finais

A discussão empreendida neste artigo, com base na noção de uma abordagem *ampliada* do papel do IED em economias em desenvolvimento, além de refletir o estado da arte na pesquisa sobre IED e meio ambiente, coaduna com a condição de que, como bem destaca a UNCTAD, o próprio contexto econômico e político mundial atual impõe para os governos a necessidade de adoção e monitoramento de uma ampla e complexa agenda de política de desenvolvimento.

No caso da região Nordeste do Brasil, a partir do quadro setorial observado, é possível afirmar que se faz necessária a condução de políticas de atratividade que favoreçam o investimento estrangeiro em setores estratégicos não apenas em termos de geração de emprego e renda, mas também da perspectiva ambiental. Entre os que estão com presença estrangeira ainda inexpressiva na região e que atenderiam os dois critérios estão: fabricação de máquinas e equipamentos e fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos.

A avaliação do país de origem do capital estrangeiro como indicador de benefícios potenciais em qualidade ambiental e progresso tecnológico para a economia receptora, chamou a atenção para a entrada da China no que se refere a três aspectos relevantes:

- a) em estoque de IED na região Nordeste, a China saltou da 26ª posição, em 1995, para a nona em 2005;
- b) a atividade econômica envolvida, nessa entrada na primeira metade dos anos 2000, seria a fabricação de celulose, papel e produtos de papel, uma atividade de alto potencial poluidor, e a unidade da federação receptora seria a Bahia;
- c) como agravante desse potencial poluidor, a China aparece entre os dez maiores investidores exatamente na região menos desenvolvida do país, que, pela hipótese da Curva de Kuznets Ambiental, apresenta o menor nível de exigência ambiental por parte de instituições formais ou informais.

Por fim, considerando que o comportamento ambiental da firma estrangeira no país receptor guarda estreita relação com a tecnologia e os padrões ambientais adota-

dos no país de origem, pode-se afirmar que esse investimento da China implica um potencial de risco ambiental ainda mais elevado para a região Nordeste.

Os dados também revelaram que os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará foram os principais destinos do IED na região Nordeste e que os mesmos vêm perdendo participação para outros estados, a exemplo do estado da Paraíba. Por outro lado, constatou-se que as atividades da indústria de transformação mais exploradas nesses quatro estados são de médio ou elevado potencial poluidor, com destaque para o Ceará e a Paraíba, cujas atividades são predominantemente poluição-intensivas!

A conclusão geral é que, nos anos 2000, ocorreu um *boom* de IED no Nordeste do Brasil, mais importante em termos quantitativos que qualitativos e que, na busca por objetivos do desenvolvimento sustentável, políticas de atratividade de investimentos para a região precisariam ser mais seletivas também em relação ao investimento estrangeiro e mais estratégicas em termos socioeconômicos e de conservação ambiental.

O artigo não avaliou o comportamento ambiental das empresas. Deixa-se como recomendação para futuras pesquisas a seguinte informação para reflexão: o estudo de Almeida e Rocha (2008) com base em uma amostra de empresas das indústrias de papel e celulose e de petroquímica no Brasil, apontou que, em contraste com a teoria, as empresas nacionais da indústria de papel e celulose apresentavam comportamento ambiental superior ao das estrangeiras.

## Referências

- ALMEIDA de, L. T.; ROCHA, S. S. *Beyond pollution haloes: the environmental effects of FDI in the pulp and paper and petrochemicals sectors in Brazil*. Estados Unidos: Working Group on Development and Environment in the Americas, 2008. Discussion paper, n. 17. Disponível em: <[http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP17Togeiro\\_RochaApr08.pdf](http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP17Togeiro_RochaApr08.pdf)>. Acesso em: set. 2010.
- BACEN. Banco Central do Brasil. *Censo de Capitais Estrangeiros no País - Estatísticas econômicas de capitais estrangeiros no País. Anos-base 1995/2000/2005/2010*, 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?censoce>>. Acesso em: abr. 2011; out. 2013.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *La inversión extranjera en America Latina y el Caribe - Informe 1997*. Chile: Nações Unidas, 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/>>. Acesso em: maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e desenvolvimento*. Documento do 29º Período de Sessões da Cepal. 6 a 20 de maio de 2002. Chile: Nações Unidas, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/>>. Acesso em: maio 2013.
- DUNNING, J.; LUNDAN, S. *Multinational enterprises and the global economy*. 2ª ed. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2008.
- FDI INTELLIGENCE. Financial Times Ltd. *FDI into Nordeste Brazil - Data January 2003 to March 2012*. 2012. Londres: FDI Intelligence Limited, 2012.
- FERRAZ, C.; SEROA DA MOTTA, R. *Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na indústria*. Texto para discussã. IPEA, Rio de Janeiro, n. 863, 2002.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de indústria. Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec). *Base de dados - Site da pesquisa*. 2008. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2012; set. 2013.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 6, n. 1, p. 143-181, jun. 1997.
- MOTTA, C. China impõe limites para emissão de poluentes atmosféricos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2013. Disponível em: <[www.oglobo.globo.com/ciencia/china-impoelimites-para-emissao-de-poluentes-atmosfericos-8734753](http://www.oglobo.globo.com/ciencia/china-impoelimites-para-emissao-de-poluentes-atmosfericos-8734753)>. Acesso em: 2 jul. 2013.
- MÜELLER, C. C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: UnB, 2007.
- NASSIF, A. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?* Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Texto para discussão n. 108.
- NOGUEIRA, J. M.; NOGUEIRA, M. P. S. *International trade, foreign investment, and the environment*. Nova York: Department of City and Regional Planning - Cornell University, 1993. Working papers in planning, n. WP 137.
- NONNENBERG, M. J. B. Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinationais no Brasil - As décadas de 70 e 90. *Texto para discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, n. 969, 2003.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). *Structural adjustment and economic performance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Globalisation, Transport and the Environment*. Paris: OECD, 2010.

- PAIXÃO, M. C. S. *Investimento estrangeiro direto no cenário ambiental e socioeconômico do Nordeste brasileiro*. 2014. 218 f. Tese (Doutorado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- PRDNE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. Ministério da Integração Nacional – MI. *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) – Elementos para discussão*. Recife: Sudene, 2011. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2013.
- RENAI/MDIC. Rede Nacional de Informações sobre o Investimento. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Relatórios periódicos de projetos de investimento no Brasil*. Vários anos. 2003-2012.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 11, n. 1, p. 63-94, jan.-jun. 2002.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *World Investment Report 1999: FDI and the Challenge of Development*. Nova York; Genebra: United Nations, 1999. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. Nova York; Genebra: United Nations, 2006. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2011: non-equity modes of international production and development*. Nova York; Genebra: United Nations, 2011. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2015.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2012: towards a new generation of investment policies*. Nova York; e Genebra: United Nations, 2012a. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2012: annex tables. Table 05 FDI flows in the host economy, by industry, 2001-2011*. México. Nova York; Genebra: United Nations, 2012b. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2013.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2013: global value chains: investment and trade for development*. Nova York; Genebra: United Nations, 2013a. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2015.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2013: annex tables*. Genebra: UNCTAD, 2013b. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2015: reforming international investment governance*. Nova York; Genebra: United Nations, 2015a. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: maio 2015.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report 2015: annex tables*. Genebra: UNCTAD, 2015b. Disponível em: <[www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir)>. Acesso em: fev. 2016.
- ZARSKY, L. Havens, halos and spaghetti: untangling the evidence about foreign direct investment and the environment. In: OECD (Org.). *Foreign direct investment and the environment*. Paris: OECD, 1999.

Recebido em 28/2/2016  
e aceito em 11/8/2016.



## Perdas internacionais: uma aproximação conceitual

### RESUMO

Este trabalho tem como objetivo oferecer uma aproximação para o conceito de perdas internacionais, amplamente utilizado pelo político gaúcho Leonel Brizola. Inicialmente, Brizola utilizava o termo “processo espoliativo” para referir-se a uma lógica supostamente predatória envolvendo empresas multinacionais, capital financeiro e o sistema produtivo brasileiro. Após o retorno do exílio, o “processo espoliativo” deu lugar às “perdas internacionais” em seu discurso. O termo abarca quatro dimensões: deterioração dos termos de troca, remuneração do passivo externo, dependência tecnológica, e conformação de uma estrutura produtiva subdesenvolvida. O termo é útil nos campos teórico e normativo e recoloca o debate entre subdesenvolvimento e setor externo em outros termos não captados por categorias isoladas como deterioração dos termos de troca, restrição de divisas e fragilidade externa, entre outros.

### Palavras-chave

Perdas Internacionais; Processo Espoliativo; Leonel Brizola.

### ABSTRACT

*This work offers readers a closer look at the concept of international losses, widely used by Leonel Brizola, a politician from Rio Grande do Sul state in the south of Brazil. Initially, Brizola preferred the term “spoliation process” when referring to a supposedly predatory logic involving multinational corporations, financial capital and the Brazilian productive system. On his return from exile, the term “spoliation process” gave way to “international losses” in his discourse. This term encompasses four different dimensions: a deterioration in the terms of trade; the return on external liabilities; technological dependency; and the shape of an underdeveloped productive structure. The term is useful in the normative and theoretical fields and reignites the debate over underdevelopment and the foreign sector in a way that is not always fully covered when using isolated categories, such as the deterioration in terms of trade, currency restrictions or external weakness, among others.*

### Keywords

*International Losses; Spoliation Process; Leonel Brizola.*

---

1. Professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo oferecer uma aproximação para o conceito de perdas internacionais, amplamente utilizado nos discursos de Leonel Brizola, político trabalhista gaúcho que adquiriu projeção nacional após a Campanha da Legalidade, e que disputou as eleições presidenciais em 1989, ficando em terceiro lugar.

Inicialmente, o político gaúcho utilizava o termo “processo espoliativo” para referir-se a uma lógica supostamente predatória e, em muitos aspectos, fraudulenta, envolvendo empresas multinacionais (em especial as norte-americanas), capital financeiro e o sistema produtivo brasileiro, materializada na forma de remessa de recursos para o exterior – ou seja, na apropriação de parte da renda gerada na economia doméstica por agentes não residentes e nos desequilíbrios causados por essas relações. Após o retorno do exílio, o “processo espoliativo” deu lugar às “perdas internacionais” em seu discurso, com significado semelhante, mas incorporando também a parte legítima e não fraudulenta que essas relações envolvem.

Este trabalho tem por objetivo mostrar que o termo perdas internacionais é útil nos campos teórico e normativo para compreender a relação entre o subdesenvolvimento brasileiro e o setor externo, abarcando quatro dimensões: deterioração dos termos de troca, remessas de recursos para o exterior na forma de remuneração do passivo externo, dependência tecnológica e conformação de uma estrutura produtiva que caracteriza o subdesenvolvimento.

O artigo está organizado em três seções. A primeira mostra a importância do setor externo na explicação da trajetória econômica de países periféricos, discutindo os conceitos de restrição externa, vulnerabilidade externa e dependência. As perdas internacionais são objeto da seção dois, que oferece uma aproximação conceitual para as perdas internacionais, com base na leitura de alguns discursos de Leonel Brizola e de documentos de sua sigla política, o PDT (Partido Democrático Trabalhista). A seção três compara o conceito de perdas internacionais com os conceitos discutidos na seção dois, e discute a importância teórica e normativa do termo.

## 1. Setor externo e trajetória econômica dos países periféricos

Nos campos teórico e normativo, diversas contribuições se notabilizaram por associar o setor externo às diferenças nas trajetórias econômicas dos países periféricos quando comparadas às dos países centrais.<sup>2</sup> Uma das mais importantes foi a contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Formulada por Raúl Prebisch em 1949 (PREBISCH, 2000), a tese da tendência à deterioração dos termos de troca explicaria as crises cambiais periódicas que ocorrem na periferia. Isso ocorreria porque esta última, produtora e exportadora de produtos primários, não conseguiria captar, na forma de preços mais baixos, o progresso técnico ocorrido no centro industrializado: na fase de contração cíclica da economia, os preços dos produtos industrializados caem menos do que os preços dos produtos primários oriundos da periferia. Por sua vez, a queda destes últimos durante a fase de contração cíclica é mais intensa do que a alta na fase de expansão, determinando uma tendência baixista no longo prazo. Além disso, produtos primários têm menor elasticidade-renda da demanda do que os produtos industrializados, de modo que economias primárias exportadoras estão fadadas a obter taxas de crescimento do PIB inferiores às dos países industrializados.<sup>3</sup>

As características da estrutura produtiva e a tendência declinante dos preços dos produtos primários em relação aos industrializados determinariam, na periferia, uma permanente restrição de divisas – especialmente durante a fase de contração cíclica<sup>4</sup> –, agravada pelas pressões exercidas por uma estrutura de demanda diversificada, as quais, devido à baixa diversificação da estrutura produtiva, seriam satisfeitas por importações. O crescimento econômico, assim, é restrito pelo balanço de pagamentos, e a ampliação das exportações seria fundamental para empurrar a restrição externa.<sup>5</sup>

2. Utilizamos a caracterização cepalina para centro e periferia: como resultado da divisão internacional do trabalho, o progresso técnico se difunde mais rápido no centro, e na periferia a difusão é mais lenta e concentrada no setor primário-exportador. Além de operar em condições estruturalmente duais, a periferia ainda estaria condicionada a uma tendência à deterioração dos termos de troca, e a crises cambiais periódicas (BIELSCHOWSKY, 2000).

3. Rodríguez (2009) discute as distintas formulações para a tese da deterioração dos termos de troca, bem como faz sua defesa após resenhar o debate que critica a sua validade.

4. Na fase de contração cíclica, caem os preços dos produtos primários, reduzindo o saldo comercial (ou agravando o déficit), e ao mesmo tempo se retraem os fluxos voluntários de capitais externos na forma de empréstimos e investimentos. A obra clássica de Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*, foi pioneira na percepção dessa assimetria (Furtado [1959], 2006).

5. Busato (2012) apresenta uma boa síntese dos argumentos cepalinos para explicar a tendência à deterioração dos termos de troca e o problema da restrição externa.

No plano normativo, a industrialização constitui estratégia fundamental para superar essas condições: permite diversificar a estrutura produtiva e substituir importações, além de deslocar o centro dinâmico para o mercado interno (FURTADO [1959], 2006; TAVARES, 1963).<sup>6</sup> Até a década de 1980, a industrialização por substituição de importações constituiu o cerne do modelo de desenvolvimento latino-americano.

O problema da restrição de divisas não aparece apenas no plano do comércio internacional de bens e serviços. As economias periféricas são também devedoras líquidas em moeda estrangeira, de modo que a obtenção de superávits em transações correntes só pode ser obtida mediante uma combinação virtuosa de forte expansão de preços e da demanda internacional por produtos primários, condição que normalmente não se verifica, ou não é duradoura. As variáveis que determinam esta combinação virtuosa estão fora do controle dos governos periféricos, e essas economias, assim, operam com déficits persistentes em transações correntes, sendo fortemente dependentes de fluxos de capitais externos para financiá-los. Na fase expansiva do ciclo econômico mundial, a periferia beneficia-se duplamente, porque ao mesmo tempo que os saldos comerciais dessas economias se elevam, elas também recebem maiores fluxos de capitais externos. Por outro lado, durante a reversão do ciclo, penam duplamente, porque caem os saldos comerciais e diminuem os fluxos de capitais externos (ou, o que é mais recorrente, ocorre fuga desses capitais).<sup>7</sup>

Os resultados das formulações cepalinas são confirmados pelos modelos de tradição pós-keynesiana, particularmente os de Nicholas Kaldor e Anthony Thirlwall. Para esses autores, a restrição de balanço de pagamentos constitui o mais importante obstáculo ao crescimento econômico, impondo limites ao crescimento econômico muito antes que as condições da oferta o façam (BUSATO, 2012). A equação fundamental do modelo estabelece que o produto de equilíbrio é dado pela relação entre

---

6. Mas, como mostrou Tavares (1963), a industrialização não afasta o problema da restrição externa – pelo contrário, pode agravar, devido à demanda derivada por importações resultante da nova indústria instalada.

7. Novamente Furtado ([1959] 2006) também foi um dos pioneiros a perceber esta assimetria, a qual chamou de “dupla bonança” e “dupla penúria”. Atento à crise da primeira década republicana, para Furtado a retração do comércio internacional teria um papel primordial, enquanto para Bastos (2009) a retração dos fluxos financeiros teria sido mais importante.

exportações e a propensão a importar.<sup>8</sup> Distintas taxas de crescimento econômico entre os países seriam explicadas com base no grau de desenvolvimento tecnológico, do grau de industrialização, da estrutura da demanda – a propensão a importar captaria todas essas variáveis, de tal modo que essa perspectiva “se coaduna com boa parte dos argumentos teóricos desenvolvidos pela escola cepalina, especialmente [os de] Prebisch” (BUSATO, 2012, p. 51).

A introdução dos fluxos de capitais externos no modelo permite afrouxar a restrição externa, possibilitando que uma economia alcance maiores taxas de crescimento incorrendo em déficits em transações correntes, desde que haja disponibilidade de financiamento externo. Contudo, esses déficits não podem ser persistentes nem crescentes, porque caso os operadores dos mercados financeiros globais percebam deterioração das condições de solvência externa, reduzirão (ou até mesmo suspenderão) o financiamento.

Daí a importância de outro conceito, o de vulnerabilidade externa. O conceito está associado à capacidade de uma economia resistir a pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos e pode ser encarada sob duas dimensões: a primeira envolve as opções de resposta aos choques externos, enquanto a segunda envolve os custos de enfrentamento e de resposta a esses choques. Quanto menores as opções de políticas e quanto maiores os custos, maior será a vulnerabilidade externa (GONÇALVES, 2006, p. 36).

A articulação entre os conceitos de vulnerabilidade e restrição externa permite perceber um padrão assimétrico de inserção externa, no qual a periferia está mais sujeita às volatilidades dos fluxos de comércio e de capitais, o que acaba por lhes impor políticas de ajustamento que também geram volatilidades no ciclo econômico, dificultando as mudanças estruturais. Em geral, o padrão de resposta às crises externas passa por políticas macroeconômicas “austeras”, nos planos monetário e fiscal, como forma de reduzir a absorção interna, e política cambial com o intuito de promover mudança nos preços relativos, tendo como objetivo final reduzir o déficit em transações correntes. Essas políticas tendem a comprometer o crescimento do produto e do emprego, e especialmente após o período da globalização financeira, relegar essas economias a trajetórias do tipo *stop-and-go*.

---

8. Trata-se do resultado do modelo que considera a condição de equilíbrio de balanço de pagamentos restrito, isto é, sem considerar os fluxos financeiros e os pagamentos a serviços de fatores. Busato (2012) discute a forma estendida do modelo, que considera esses outros fluxos.

Em uma vertente fora dos circuitos keynesiano e cepalino, a teoria marxista da dependência (TMD), de Ruy Mauro Marini, incorpora elementos de crítica da economia política para lançar um olhar sobre as relações externas das economias subdesenvolvidas em relação às economias desenvolvidas. De acordo com essa abordagem, o sistema econômico em escala global é organizado de forma hierárquica, e cria “centros mundiais de acumulação de capital e regiões dependentes em um processo global de transferência de valor que tende a retroalimentar esta polarização” (MARTINS, 2013, p. 17). Enquanto as abordagens keynesiana e cepalina consideram a possibilidade de superação do subdesenvolvimento, na TMD o subdesenvolvimento é parte integrante do sistema capitalista, produto do próprio processo de acumulação capitalista que gera simultaneamente regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. A relação entre as duas regiões é de subordinação desta última com relação à primeira, e esta, por sua vez, detém o controle da tecnologia, das finanças e do comércio exterior, assegurando-lhes as melhores condições em termos de preços relativos e estrutura produtiva (CERQUEIRA, 2014). A dependência das economias subdesenvolvidas se manifesta nas dimensões tecnológica e financeira, e relega as economias dependentes a uma posição subordinada na divisão internacional do trabalho como exportadora de produtos primários e importadora do padrão de acumulação do capital. Esse processo de transferência de valor se dá de diversas formas: apoiado no comércio internacional por meio do mecanismo de trocas desiguais, ou por meio da remessa de excedentes nas formas de lucro, juro, amortização ou *royalty* (CERQUEIRA, 2014).

## 2. Do processo espoliativo às perdas internacionais

Os conceitos e as categorias discutidos até aqui procuram, cada qual à sua maneira, dar conta das relações entre as economias periféricas e o setor externo. Uma categoria pouco utilizada no estudo do setor externo brasileiro é a de *perdas internacionais*, cunhado por Leonel Brizola. Procuraremos mostrar que o termo faz dialogar vários conceitos e categorias discutidas acima, sendo útil nos planos teórico e normativo. Primeiramente, serão resgatados alguns discursos nos quais Brizola discute as condições econômicas periféricas e suas relações com o setor externo, para em seguida conceituar as perdas internacionais.

Leonel de Moura Brizola exerceu os cargos de deputado estadual pelo Rio Grande do Sul, deputado federal pelo antigo estado da Guanabara, e governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro por duas vezes, sempre pelo voto direto. Até 1964 exerceu seus mandatos eletivos pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e depois do seu retorno do exílio fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 1989, disputou a primeira eleição para a Presidência da República desde a ditadura militar e ficou em terceiro lugar, com 11.168.228 votos (15,45%), contra 11.622.673 (16,08%) dados a Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e 20.611.001 votos dados a Fernando Collor de Mello (PRN), que venceu o segundo turno das eleições (AGUIAR, 2012).

Brizola adquiriu projeção nacional quando, ainda governador do Rio Grande do Sul, comandou a Rede da Legalidade, episódio no qual liderou a campanha para garantir a posse do vice-presidente João Goulart após a renúncia do presidente Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961. Goulart estava em missão no exterior durante o episódio, e os ministros militares vetaram sua posse, ameaçando prendê-lo caso retornasse ao território nacional. Brizola interveio sobre a Rádio Guaíba, única que ainda não tivera suas atividades interrompidas a mando do Exército, dispôs tropas da Brigada Militar para preservar as torres de transmissão e em seguida iniciou uma transmissão ininterrupta, revezando-se com outros oito locutores em uma campanha pela posse de Goulart. O sinal foi retransmitido por 104 rádios gaúchas, catarinenses e paranaenses (AGUIAR, 2012).

Mas foram outros dois episódios que forjaram a figura de Brizola como opositor do imperialismo norte-americano: em 1959, encampou a Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense (CEERG), controlada pela norte-americana Electric Bond and Share Company (EBASCO), e em 1962 encampou a Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da também norte-americana International Telegraph and Telephone (IT&T). Em ambos os casos, as companhias subsidiárias das empresas norte-americanas eram acusadas pelo governador de prestarem serviços ruins, a despeito dos preços elevados. As empresas realizavam investimentos insuficientes, mas remetiam lucros para suas matrizes no exterior. Aguiar (2012) descreve as tentativas do governo estadual de solucionar os problemas com as duas empresas de forma negociada, mas em ambos os casos a encampação foi a alternativa possível. As encampações das duas empresas estrangeiras não foram eventos isolados, nem devem ser atribuídas a mero

pragmatismo de um governador desejoso de oferecer serviços de eletricidade e comunicação adequados. Ao contrário, devem ser entendidos como parte de um diagnóstico que associa as condições econômicas periféricas às relações externas da economia brasileira, algumas das quais predatórias.

Aos poucos, Brizola forjou em seu discurso o que ele chamaria “processo espoliativo”: uma relação hierarquizada entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas, que impõe a essas últimas perdas diversas, nem sempre imediatamente perceptíveis. Entre as perceptíveis estão as tendências declinantes dos preços de seus produtos primários exportados em comparação aos produtos industrializados que importam, além das remessas de lucros, pagamentos de juros e *royalties* para o exterior. Em discurso datado de 25/11/1961,<sup>9</sup> Brizola definia assim o processo espoliativo:

Enquanto continuarmos exportando matérias-primas a preços aviltados e importando bens elaborados a preços continuamente valorizados, submetidos aos acordos, às fraudes, a todo este complexo cipoal de normas e regras que rege o nosso intercâmbio com o mundo exterior, submetidos a uma estrutura econômico-social decorrente desse vai e vem do processo espoliativo, dos juros, dos *royalties*, da exportação legal e ilegal de lucros extorsivos, dos investimentos antinacionais e dos tentáculos da exploração do colonialismo (Muito bem!), nossa economia e o homem brasileiro estarão submetidos a um processo de esclerosamento, de desvalorização que o conduzirá fatalmente a uma espécie de anemia profunda que arrebatará todas as possibilidades imediatas ou futuras de crescimento, de expansão e de real prosperidade (BRIZOLA [1961], 2004, p. 535).

Para Brizola, as relações comerciais eram a face mais visível do processo espoliativo, que está presente “nos termos de comércio e suas múltiplas e imensas implicações, cada vez mais danosas para nós brasileiros” (BRIZOLA [1961], 2004, p. 537). Além das relações comerciais, o investimento estrangeiro e sua consequente remuneração constituíam outra face visível do processo espoliativo. Brizola comparava o investimento estrangeiro à instalação de bombas de sucção, e as remessas de lucro seriam a água, ou a riqueza, drenada por essas bombas:

---

9. Conferência proferida por ocasião da instalação da Junta Acadêmica Regional do Oeste Paulista e Norte Paranaense, ocorrida em Presidente Prudente (SP).

Quando uma nação economicamente forte se predispõe a fazer inversões em áreas subdesenvolvidas sob sua influência econômica, segundo o modelo até agora adotado pelos Estados Unidos, temos que essas inversões não visam levar o progresso às áreas atrasadas, antes representam a instalação de bombas de sucção destinadas a carrear ainda maiores riquezas para o país investidor (Palmas prolongadas) (BRIZOLA [1961], 2004, p. 538)

Outra face visível do processo espoliativo – porém não imediatamente perceptível em suas ligações – está relacionada com os problemas macroeconômicos. Segundo Brizola, o déficit orçamentário, as emissões, a decadência dos serviços em geral e o aumento dos preços e da inflação ocorrem como forma de aliviar as tensões internas que decorrem do processo espoliativo.

É interessante notar como o discurso de Brizola dialoga com o pensamento econômico brasileiro que se formava então, tendo elementos cepalinos que caracterizam a tendência à deterioração dos termos de troca, e os fluxos de recursos que causam déficit na conta de rendas das transações correntes do balanço de pagamentos como elemento estrutural nas nossas relações externas. O pensamento cepalino também associa a inflação aos déficits externos por meio das desvalorizações cambiais. A passagem acima do discurso de Brizola tem implícito que a solução para os desequilíbrios macroeconômicos não passa por medidas circunscritas ao campo macro – tais como ajuste fiscal e aperto monetário – como forma de combate à inflação, mas sim o combate ao processo espoliativo. Aqui, é claro, há o diálogo com as proposições da tradição heterodoxa brasileira, segundo as quais o combate à inflação teria de ser feito por meio do enfrentamento das suas causas estruturais.<sup>10</sup>

Além da inspiração no pensamento cepalino, o discurso de Brizola ainda tem elementos que reportam ao pensamento do economista Ignácio Rangel, ao associar o processo espoliativo a uma estrutura econômica dual, na qual o capitalismo moderno

---

10. A tradição heterodoxa brasileira dedicou esforços para diagnosticar a inflação em termos distintos da tradição ortodoxa. Para esses últimos, a inflação resulta de excessos de demanda ocasionados por políticas macroeconômicas inadequadamente conduzidas, de modo que ajuste fiscal e contração monetária consistem sempre nas melhores políticas anti-inflacionárias. Já a tradição heterodoxa procurava diagnosticar a inflação segundo as deficiências na estrutura produtiva que engendravam desequilíbrios diversos, em geral, elevações nos custos de produção, principalmente a taxa de câmbio. Este debate pode ser revisitado em Patrício e Araújo (2015), Pereira (2006), Modenesi (2005) e Bastos (2014).

convive com estruturas semifeudais.<sup>11</sup> Para Brizola,<sup>12</sup> o processo espoliativo reforçaria a dualidade, e esta seria a sua face menos visível.<sup>13</sup> Segundo ele,

[...] o processo espoliativo pressupõe, nos países em que atua, a existência de uma estrutura econômico-social modelada à sua imagem. Nas nações como o Brasil a estrutura interna é dualista, isto é, ao lado de uma economia moderna, em contato com o exterior, subsiste, em larga escala, uma economia semifeudal que aprofunda suas raízes aos capilares do organismo internacional (BRIZOLA [1961], 2004, p. 533).

Para Brizola, o capital estrangeiro, ao associar-se ao capital nacional, tende a beneficiar-se das estruturas socioeconômicas estabelecidas nas economias para as quais se destina, as reproduz e as perpetua. Isto é algo inerente à forma de operação do processo espoliativo que

[...] adquire o controle próprio ou remoto da faixa econômica mais desenvolvida. Como, porém, nos países subdesenvolvidos os empresários industriais e comerciais, os empresários das grandes empresas e os proprietários de bancos são também proprietários rurais e, em tais países, a sociedade rural típica é a latifundiária, temos que o capital estrangeiro embutido nas grandes empresas modernas é também um fator decisivo na manutenção do latifúndio (BRIZOLA [1961], 2004, p. 533).

Segundo Brizola, o latifúndio consistiria em um caso particular de estrutura arcaica reproduzida e perpetuada durante o processo espoliativo, lócus da produção primária cujos preços sofrem o processo de deterioração relativa, e em cujas relações a economia subdesenvolvida permanece relegada à condição de colônia (BRAGA *et*

---

11. Segundo Rangel (1957), a dualidade básica brasileira se caracterizaria pela convivência simultânea de duas formações econômicas, uma superior e outra inferior, defasadas em relação à formação existente nos países ditos desenvolvidos. Assim, por exemplo, enquanto a Europa Ocidental fazia a transição para o capitalismo após a Revolução Francesa, o Brasil ainda entrava na fase do capital mercantil após a Abertura dos Portos; enquanto Estados Unidos e Europa Ocidental ingressavam na fase do capitalismo financeiro na segunda metade do século XIX, o Brasil ainda convertia a economia escravista em latifundiária, e apareciam a indústria e a estruturação do mercado nacional. A dualidade teria origem nas relações externas, pois é neste polo que a formação econômica superior vai se ajustando às formações diferentes das que vigoram no Brasil.

12. Evidentemente, não é nossa intenção discutir a categoria de dualidade básica de Ignácio Rangel, mas apenas deixar claro que o discurso de Brizola se apropriou, à sua maneira, das interpretações formuladas para explicar a formação econômica brasileira durante os anos 1950 e 1960, e Rangel estava incluído aí. Para entender em detalhes a formulação original de Rangel, consultar seu trabalho de 1957. Ver ainda Bresser-Pereira (2013) e Malta (2014).

13. Foge ao escopo deste trabalho discutir se Brizola se apropriou corretamente da categoria de dualidade básica formulada por Rangel.

al., 2004, p. 533).<sup>14</sup> O padrão de indústria instalado no Brasil constituiria outra estrutura adequada aos propósitos do processo espoliativo: baseado na forma de monopólios e oligopólios e com reserva de mercado.

A despeito do diálogo com as concepções cepalinas de sua época, o processo espoliativo de Brizola possuía um conteúdo que perpassava as fronteiras econômicas. A tendência à deterioração dos termos de troca descrita pela tradição cepalina – que fique claro, remonta a apenas uma das dimensões do processo espoliativo esboçado por Brizola – é resultado de características das economias centrais e periféricas que impedem estas últimas de se apropriar do progresso técnico na forma de melhoras nos preços relativos. Ou seja, é algo não intencional, não necessariamente imposto pelas economias centrais. Já o processo espoliativo de Brizola é algo deliberado, imposto pelos países desenvolvidos, que moldam as estruturas socioeconômicas subdesenvolvidas para facilitar o processo de espoliação. Em outro discurso,<sup>15</sup> também de 1961, ele diz: “atentem para esta afirmação [...]: nossa estrutura interna é consequência, é modelada, foi sendo criada insensivelmente para servir ao processo espoliativo internacional, é função do processo espoliativo [...]” (BRIZOLA [1961a], 2004, p. 516).

Aqui residiria a face menos visível do processo espoliativo. Enquanto a deterioração dos termos de troca, as remessas de lucros e o pagamento de juros e *royalties* são mensuráveis, a manutenção das velhas estruturas e da dualidade que caracteriza o subdesenvolvimento não pode ser medida em termos econômicos, e sua relação com o processo espoliativo não é imediata.

Apesar de Brizola ter tomado o Brasil como ponto de partida para formular suas concepções a respeito do processo especulativo, elas podem ser generalizadas para os países subdesenvolvidos. Para Brizola, toda a animosidade entre os Estados Unidos e Cuba após a Revolução resulta da “luta dos revolucionários cubanos contra o processo especulativo” (BRIZOLA [1961a], 2004, p. 518).<sup>16</sup> Os Estados Unidos, por sua vez,

14. O latifúndio é também um dos elementos utilizados por Rangel (1957) para exemplificar a dualidade básica vigente no Brasil após o período colonial. A proximidade com que Brizola conecta latifúndio com dualidade, à sua maneira, leva a crer que o político gaúcho se inspirou em Rangel.

15. Conferência proferida no auditório do Colégio Júlio de Castilhos, Porto Alegre, 20/10/1961.

16. “Por que o *pardôn* de Fidel Castro levanta ondas frenéticas de indignação, que as masmorras assassinas de Batista nunca provocaram? [...] Simples: contra Batista não se exerceu a hostilidade dos grupos econômicos americanos, porque embora criminoso, era servil ao processo espoliativo que infelicitava a pátria e escravizava o povo cubano” (BRIZOLA [1961a], 2004, p. 519).

têm papel crucial na outra ponta do processo espoliativo, pela posição hegemônica que suas corporações<sup>17</sup> exercem desde então, legitimadas pelas políticas adotadas pelo governo norte-americano. “Somos, sim, contra um sistema econômico internacional que tem sua sede nos Estados Unidos” (BRIZOLA [1961], 2004, p. 536). Segundo Vasconcellos (2005, p. 116): “O cerne [do raciocínio de Brizola] era este: impossível reformar o país, realizar as reformas de que o Brasil carecia e ainda carece, sem tocar nas relações com os Estados Unidos”.

Para Brizola, era necessário estancar o processo espoliativo.<sup>18</sup> Nesse sentido, as reformas de base anunciadas por João Goulart e defendidas por Brizola teriam um papel importante a cumprir: “As reformas estruturais internas que necessitamos empreender estão condicionadas [...] a que se operem ao mesmo tempo profundas transformações na forma e nas condições como se vêm realizando [...] o nosso intercâmbio e relações econômico-financeiras com o mundo exterior (BRIZOLA [1961], 2004, p. 532). Mas como a estrutura interna é moldada em função do processo espoliativo, o combate a este último constitui o principal objetivo para a obtenção de uma condição autônoma:

Sem a eliminação do processo espoliativo não conseguiremos criar as condições necessárias a um desenvolvimento autônomo do Brasil. Ou escolhemos este caminho e conquistaremos a nossa emancipação real, autêntica, ou então estamos condenados a testemunhar ainda por longo espaço de tempo o quadro que hoje nos enche de terror e de revolta [...]. (BRIZOLA [1961], 2004, p. 535)

Foi somente após o retorno do exílio que o processo espoliativo deu lugar às perdas internacionais no discurso de Brizola. Durante a campanha presidencial de 1989, a economia brasileira ainda não havia superado a chamada crise da dívida externa. Naquele ano, a dívida externa superava os US\$ 115 bilhões, e o déficit da conta de serviços e rendas das transações correntes do balanço de pagamentos era de US\$ 15,3 bilhões, dos quais US\$ 9,5 bilhões correspondiam a pagamento de juros. A economia brasileira estava em

---

17. “Não se trata de dar vazão a um sentimento de hostilidade contra o povo norte-americano, mesmo porque quem manipula o processo de espoliação são os grupos econômicos, as corporações [...]. Nem nossa luta seria contra qualquer povo” (BRIZOLA [1961], 2004, p. 536).

18. “O processo espoliativo é como uma doença insidiosa. O que se deve fazer é combatê-la com energia e não contemporizar com ela, fazendo concessões à própria doença. Dir-se-á que ela reclama muito mais uma intervenção cirúrgica do que um tratamento clínico” (BRIZOLA [1961], 2004, p. 534).

moratória técnica e não declarada, e os esforços de transferência de recursos reais para o exterior necessários para servir à dívida incluíam uma política cambial ativa para gerar superávits comerciais capazes de contrabalançar o déficit da conta de serviços (CARNEIRO, 2002). A contrapartida à política cambial era a inflação, que naquele ano atingiu a marca dos 1.972%, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). O Estado brasileiro, por seu turno, se adaptava para melhor garantir o ajuste do setor privado, estatizando a dívida externa e assumindo o seu ônus na forma de encargos financeiros que comprometiam parte significativa da receita de impostos, tendo como contrapartida a redução dos investimentos públicos, inclusive das empresas estatais (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002). Diante desse quadro, a retomada do crescimento econômico tornava-se inviável, porque acarretava aumento das importações e deterioração das transações correntes, impondo uma trajetória econômica de estagnação – na década de 1980, a taxa média de crescimento do PIB foi de 1,6% ao ano, contra 8,6% na década anterior.<sup>19</sup>

É importante perceber que, nesse novo momento, o pagamento de juros ao exterior assumia o papel que outrora cabia às remessas de lucros. Na essência, o processo espoliativo – ou as perdas internacionais – permanecia o mesmo, mudando apenas a forma preponderante que o capital externo assumia no processo de apropriação da renda doméstica: agora era o capital na forma de empréstimo, enquanto no passado era o investimento direto.

Uma cumplicidade indecorosa esse endividamento que está custando o sangue do povo. Então eu digo o seguinte: isto é uma das perdas internacionais. O país está submetido a um quadro de grande roubalheira internacional. Vamos falar com a franqueza que o assunto está exigindo. O Brasil, depois da guerra, cada vez mais foi se tornando uma espécie de símbolo de exploração, de sucção da economia nacional. As classes dirigentes entraram nessa cumplicidade. Se deixaram fascinar por certas receitas internacionais e entraram nessa. A dívida é uma das grandes correntes que estão determinando essas perdas internacionais (*O Globo*, 15/09/1989, p. 15).

Qualquer que seja a forma, as estruturas social e econômica se ajustam para se adaptar ao processo, resultando em desequilíbrios macroeconômicos e problemas so-

---

19. Dados de inflação e PIB tirados do Ipeadata, calculados pelo autor. Dados do balanço de pagamentos extraídos do Banco Central do Brasil, Séries Temporais.

ciais. Segundo Brizola, “o déficit público e todos os vícios que caracterizam a vida brasileira são causas, são complicadores, são consequências que se tornam causa” (*O Globo*, 15/09/1989, p. 15). Assim, o jornal *O Globo* noticiava a proposta do então candidato à Presidência da República para combater a inflação:

O candidato Leonel Brizola (PDT) não se cansa de repetir que combaterá a inflação com ataques sistemáticos ao que ele batizou de “perdas internacionais”. Nesta definição estariam incluídos os pagamentos de juros da dívida externa, a remessa de lucros pelas multinacionais, a falta de fiscalização do sistema bancário para inibir a fuga de divisas e a dependência tecnológica. (NASCIMENTO, 1989, p. 10)

Durante a campanha presidencial de 1994,<sup>20</sup> a reversão das perdas internacionais mereceu destaque no programa apresentado pelo Partido Democrático Trabalhista. O “estancamento” das perdas internacionais aparecia no capítulo referente à “Transformação da Sociedade e Desenvolvimento” no mesmo nível hierárquico das políticas industrial, tributária e do setor público, incluindo as finanças públicas. O Partido Democrático Trabalhista (1994, p. 15) propunha “estancar as perdas internacionais revertendo a transferência líquida de capital nacional ao estrangeiro” ao mesmo tempo que pretendia renegociar a dívida externa subordinando o pagamento da dívida remanescente ao crescimento econômico, e priorizando as importações “necessárias à renovação da nossa indústria” no dispêndio das reservas cambiais.

Não se sabe ao certo em que momento Brizola passa a chamar de *perdas internacionais* o processo espoliativo, mas é fato que o novo termo cunhado por ele se refere ao mesmo processo que descreveu nos anos 1960: uma relação predatória envolvendo as grandes corporações das economias desenvolvidas apropriando-se de renda e riqueza geradas nas economias subdesenvolvidas, e estas, por sua vez, buscam ajustar-se a este processo e compensá-lo segundo uma lógica que acaba por gerar distorções, como a inflação. Segundo Sento-Sé, a lógica segundo a qual o inimigo externo consiste na maior força de obstrução do desenvolvimento econômico brasileiro

---

20. Novamente, Leonel Brizola candidatou-se à Presidência da República pelo PDT, mas sem repetir a votação obtida em 1989, tendo terminado o pleito em quinto lugar, atrás de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Enéas Carneiro e Orestes Quêrcia.

[...] é confirmada mediante o deslocamento do foco de combate dos EUA para as multinacionais e para o capital financeiro. São as multinacionais e o capital financeiro, a lógica supostamente predatória de ambos, os novos inimigos externos a serem combatidos. Investindo no país para obter lucros que, por sua vez, não são reinvestidos mas enviados para os chamados países de origem, aqueles onde a empresa teve origem e mantém sua sede principal, as multinacionais são encaradas como os grandes predadores da riqueza nacional. A atuação das multinacionais e do capital financeiro internacional remete ao principal problema econômico do Brasil, as chamadas perdas internacionais. São as perdas internacionais, entendidas como um dado estrutural da economia, que causam o desemprego e o crescimento da miséria. As perdas internacionais, enraizadas desde muitos séculos, são a chave do entendimento para a crise inflacionária, que concentrou as atenções dos economistas brasileiros, a partir da segunda metade da década de 70 (SENTO-SÉ, 1999, p. 103).

Apesar dos termos *processo espoliativo* e *perdas internacionais* aparecerem no discurso de Brizola como sinônimos, espoliação e perda têm significados distintos. *Espoliação* refere-se a uma perda decorrente de meios ilícitos, ilegais ou violentos, algo imposto, quase um roubo,<sup>21</sup> e que por isso mesmo tem sua legitimidade questionada. De fato, algumas passagens dos discursos de Brizola em 1961 usam o termo “fraude”<sup>22</sup> para referir-se às remessas de lucro para o exterior, sem deixar claro quais são os processos fraudulentos ou ilegais.

É possível que a espoliação (ilegalidade, fraude) a que Brizola se referia estivesse em um nível maior de abstração, em que as relações externas que resultam do processo espoliativo fossem impostas pelos Estados Unidos por força das armas ou por influência financeira e diplomática. Possivelmente uma agenda de pesquisas que associe tais fenômenos ao imperialismo, à *la* Vladimir Lênin, constitua um caminho promissor para associar esses fenômenos à caracterização de um processo *espoliativo*.

Desse modo, *perda* é um termo mais abrangente, que pode resultar tanto de imposições como de um processo legítimo. O termo *perdas internacionais* tem uma vantagem sobre *processo espoliativo*: caso os mecanismos ilegais e fraudulentos, pressupostos da espoliação, fossem superados, as remessas ao exterior se tornariam aceitáveis?

21. De acordo com o *Dicionário Michaelis*: “Espoliar: vtd 1 Tirar alguém, por violência ou fraude, a propriedade de alguma coisa. 2 Privar ilegalmente de (alguma coisa). 3 Despojar. Sin: esbulhar.” Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=espoliar>>. Acesso em: 26/01/2015.

22. Ver p. 136 deste artigo.

Do ponto de vista do conceito de espoliação, a resposta provavelmente seria sim. Mas mesmo as relações externas restritas à legalidade continuam a impor perdas às economias periféricas, porque a volatilidade dos preços das *commodities*, as remessas (legais) de lucros e juros ao exterior, a dependência tecnológica e a moldagem de estruturas socioeconômicas que perpetuam as condições subdesenvolvidas não dependem de fraudes ou ilegalidades.

Portanto, *perdas internacionais* é um termo que prescinde de qualquer suposição de fraude ou ilegalidade nas relações externas: essas relações simplesmente impõem perdas à periferia como algo intrínseco ao processo. O processo espoliativo seria, portanto, parte das perdas internacionais, mas este é mais abrangente, porque mesmo as relações supostamente legítimas com o exterior impõem perdas à periferia.

Feitas essas ressalvas, doravante utilizaremos o termo perdas internacionais para referir-se aos mesmos elementos constituintes do processo especulativo: deterioração dos termos de troca; remessa de recursos ao exterior na forma de remuneração do capital estrangeiro (incluindo as legais e as fraudulentas); moldagem de estruturas socioeconômicas que perpetuam as condições subdesenvolvidas; e dependência tecnológica – só que sem o pressuposto da fraude ou da ilegalidade nessas relações.

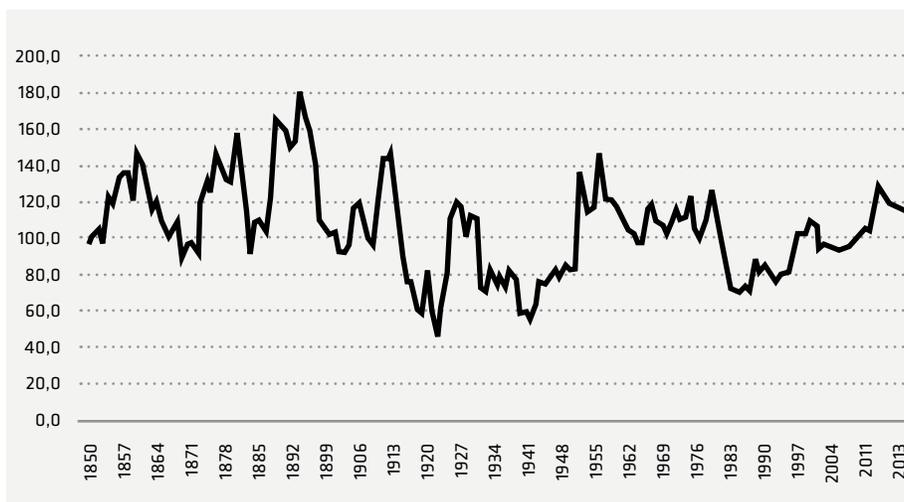
### 3. A importância do conceito

Como visto, a primeira das dimensões das perdas internacionais consiste exatamente no conceito cepalino de tendência à deterioração dos termos de troca. A teoria caiu em desuso nos últimos anos, talvez pela dificuldade em quantificar ou mesmo demonstrar a validade da hipótese de Prebisch.

A rigor, o gráfico 1, a seguir, não mostra uma tendência definitivamente declinante dos termos de troca do Brasil com o exterior, mas sim a existência de ciclos que alternam momentos (muitas vezes longos) de deterioração dos termos de intercâmbio com momentos de recuperação. Os anos que forjaram a liderança nacional de Brizola coincidem com uma fase de queda bastante acentuada dos termos de troca, que tem início no ano de 1957, e somente se reverte em 1964. Durante quase toda a ditadura militar, a variável permanece estável, e despenca após o segundo choque do

petróleo, no final da década de 1970, quando Brizola retorna do exílio. Os termos de troca permanecem deprimidos durante toda a década, incluindo o ano de 1989, quando ocorre a primeira eleição direta para presidente da República desde a ditadura militar. Em suma, a conjuntura na qual Brizola atuou como liderança em escala nacional coincide com um momento desfavorável para a evolução dos termos de troca, com implicações severas para a economia brasileira.

**Gráfico 1** | Índice de termos de troca, 1850-2013 (média, 2006 = 100)



Fonte: ipeadata

A despeito de os dados empíricos não confirmarem que a deterioração dos termos de troca seja uma tendência de longo prazo,<sup>23</sup> sua volatilidade – associada em grande parte à volatilidade dos preços das *commodities* – constitui um problema particularmente difícil para as economias periféricas. Como essas economias são, em geral, devedoras líquidas em moeda estrangeira e sua conta de rendas é estruturalmente deficitária, uma contração dos preços das *commodities* deteriora o saldo em transações correntes, aumentando a dependência de financiamento externo. Já as economias

23. Rodríguez (2009) apresenta a tese da deterioração dos termos de troca em suas diferentes versões, e ainda resenha os estudos mais críticos, rechaçando os argumentos contrários e concluindo, ao final, pela sua validade.

centrais são, em geral, superavitárias na conta de rendas, de modo que conseguem absorver em melhores condições os ciclos expansivos das *commodities*. Além disso, economias periféricas possuem pautas de exportação mais rígidas e concentradas em *commodities*, e por isso as quedas de preços lhes são mais onerosas.

A questão está inerentemente relacionada ao segundo aspecto do processo espoliativo: a remessa de lucros e pagamento de juros ao exterior. Nesse caso, é interessante observar a mudança da composição do déficit da conta de rendas das transações correntes (gráfico 2): até meados da década de 1950, as remessas de lucros explicavam a maior parte do déficit de rendas. Como o Brasil acumulava superávits comerciais, essas remessas explicavam também o déficit em transações correntes. Isso explica por que o controle das remessas de lucros era parte frequente do debate econômico daquele período, particularmente dos políticos de tradição trabalhista.<sup>24</sup>

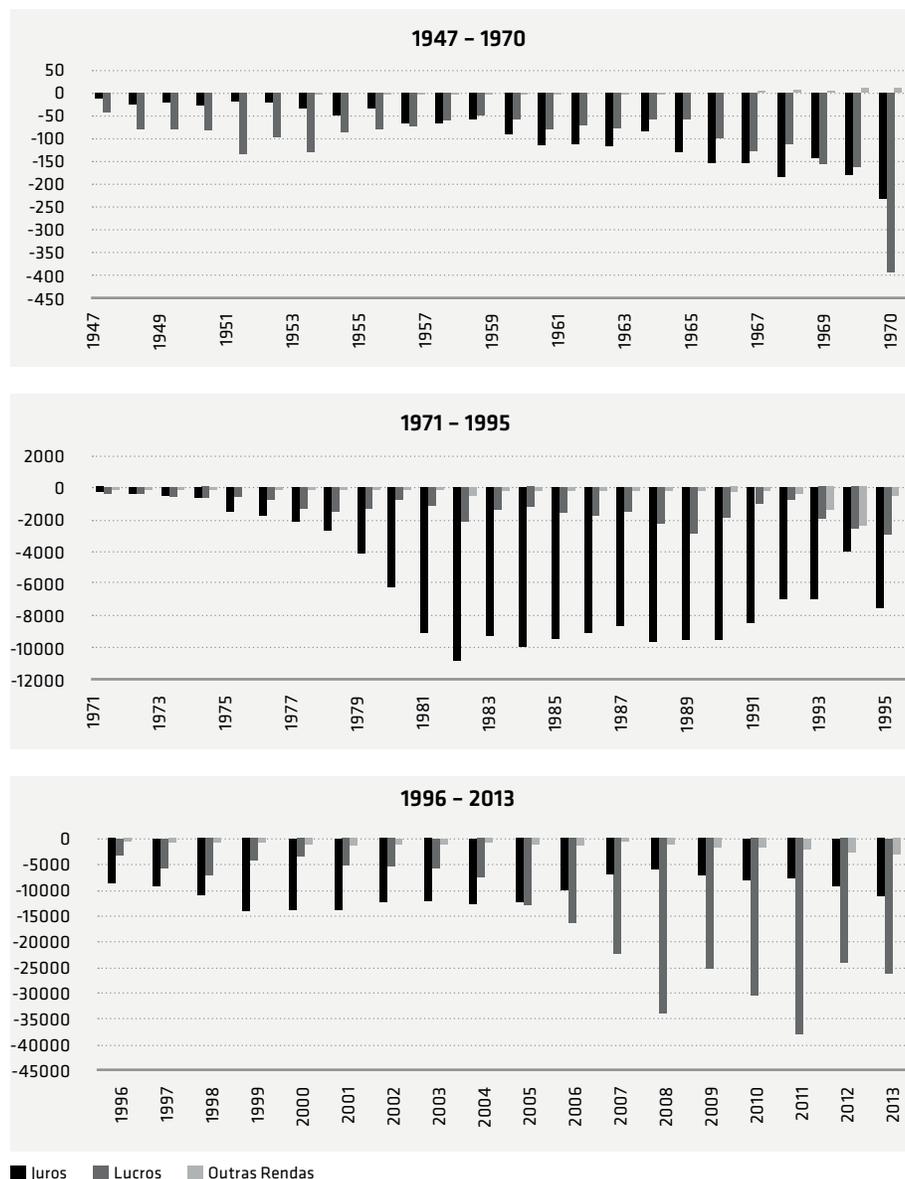
A partir da década de 1960, quando se intensifica o ciclo de endividamento externo, o pagamento de juros é que passa a deter a primazia do déficit da conta de rendas, durante três décadas: de 1974 a 2004 (gráfico 2).<sup>25</sup> Somente após o ano de 2005 é que as remessas de lucros voltam a superar o pagamento de juros, refletindo a onda de investimentos diretos estrangeiros ocorrida após a segunda metade dos anos 1990.<sup>26</sup>

24. O pioneirismo na regulamentação da remessa de lucros data de fevereiro de 1946, com o decreto-lei nº 9.025, que impunha o limite de 20% para o retorno do capital (repatriação) e de 8% para as remessas de lucros, juros e dividendos calculados com base no capital registrado inicialmente, proibindo incorporar os reinvestimentos nesta base. Este último dispositivo foi suprimido dois meses depois. Segundo Campos (2003), a inexistência de mecanismos eficazes de fiscalização não significou riscos ao capital estrangeiro. Em janeiro de 1952, o presidente Vargas, por meio do decreto nº 30.363, restabeleceu a proibição de incorporação dos reinvestimentos na base de cálculo para as remessas de lucro, e determinou que o capital remetido ao exterior acima desse limite deveria ser abatido, reduzindo ainda mais a base de cálculo desses percentuais – e limitando ainda mais as remessas. O próprio Vargas, na lei nº 1.807, liberou as remessas com base nos reinvestimentos de lucro. A limitação das remessas de lucro ganharia novo capítulo no governo de João Goulart, com a lei nº 4.131, promulgada em 03/09/1962, mas só regulamentada em janeiro de 1964. A lei resgatava os princípios do decreto-lei nº 9.025 e do decreto nº 30.363, retirando os reinvestimentos da base de cálculo e impondo um percentual de 10% para as remessas, além de disciplinar o pagamento de juros, royalties e assistências técnicas. Segundo Campos (2016, p. 28), a lei nº 4.131 foi “a mais bem organizada legislação para essa questão até o momento”.

25. Como já foi assinalado, a crise da dívida estava na agenda da campanha presidencial de 1989, e naquela ocasião o pagamento de juros consistia na principal componente do déficit da conta de rendas e das transações correntes do balanço de pagamentos. Era, portanto, a principal fonte de perdas internacionais segundo o discurso de Brizola, que, candidato à Presidência da República, sentenciava: “A dívida é uma das grandes correntes que estão determinando essas perdas internacionais. [...] Um governo coerente terá de declarar: ‘Senhores, a situação é muito grave no nosso país. [...]’ [...] Por favor, compreendam, mas vamos suspender tudo, como faz qualquer devedor de um banco que não tem mais o que dar de comer a sua mulher e a seus filhos em casa. E não temos. Vamos suspender tudo e precisamos de uma carência, porque os fundamentos dessa dívida foram para desenvolver a economia brasileira e acontece que a economia está dando para trás, está em crise” (*O Globo*, 15/09/1989, p. 15).

26. Para entender a retomada dos investimentos externos nos anos 1990, ver Carneiro (2002).

**Gráfico 2** | Brasil: remessa de lucros, pagamento de juros e outras remunerações (US\$ milhões), 1947-2013



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Remessa de lucros e pagamento de juros são a remuneração do passivo externo, que é o total de compromissos a saldar no exterior em moeda estrangeira. Não existe uma série histórica longa para o passivo externo brasileiro, mas entre 2003 e 2012 o passivo externo bruto brasileiro passou de US\$ 404 bilhões para US\$ 1,5 trilhão. Descontados os ativos de residentes no exterior, inclusive as reservas internacionais, o passivo externo líquido teria passado, durante o mesmo período, de US\$ 269 bilhões para US\$ 727 bilhões (GENTIL; ARAÚJO, 2014).

Estoque e fluxo constituem dois lados da mesma moeda: agentes não residentes tornam-se proprietários de ativos produtivos e financeiros nacionais, e fazem jus a uma remuneração, que corresponde à parte do fluxo de renda gerado no processo produtivo. Esta parte apropriada pelos agentes não residentes não retorna à economia nacional na forma de reinvestimentos, tampouco há alguma garantia de que esses recursos se converterão em demanda por produção doméstica sob a forma de consumo.

Passivo externo bruto e líquido e a remuneração deste passivo constituem a parte mensurável das perdas internacionais. Existe outra parte mais difícil de mensurar: quando estrangeiros se tornam proprietários de parte dos ativos produtivos, perdem-se graus de liberdade na tomada de decisões estratégicas que envolvem produção, investimento e geração de empregos, alienadas aos seus proprietários estrangeiros segundo interesses que muitas vezes podem conflitar com as necessidades do desenvolvimento doméstico. É o caso das fontes de energia e de recursos minerais, cujo suprimento é considerado estratégico para as empresas que operam em escala global. O controle desses suprimentos em empresas verticalizadas pode impor a formação de oligopólios e monopólios em escala global, dando-lhes poder de mercado capaz de controlar os preços dessas *commodities*, impondo condições desfavoráveis às economias que os produzem e exportam – reforçando o primeiro aspecto das perdas internacionais, a volatilidade dos termos de troca.

Já a propriedade de ativos financeiros por parte de não residentes também oculta nuances importantes. Os ativos financeiros são mais líquidos que os produtivos, de modo que a aquisição de ativos financeiros por parte de agentes não residentes eleva a componente de curto prazo do passivo externo, que é mais suscetível à fuga nos momentos de reversão do estado de confiança e que explica as recorrentes crises cambiais a que a economia brasileira está submetida. Em 2012, o passivo externo bruto de curto prazo brasileiro era de US\$ 557 bilhões, maior do que o estoque de reservas inter-

nacionais, de aproximadamente US\$ 377 bilhões (GENTIL; ARAÚJO, 2014). Outro aspecto difícil de mensurar, também associado à desnacionalização dos ativos financeiros, é a ameaça de fuga dos capitais de curto prazo que impõe um *mix* de política econômica do tipo *market friendly*.

O terceiro aspecto das perdas internacionais dialoga com os dois anteriores: é a dependência tecnológica. De modo geral, as economias periféricas caracterizam-se por possuírem estruturas produtivas pouco diversificadas *vis-à-vis* estruturas de consumo mais diversificadas. O esforço de diversificação da estrutura produtiva com o intuito de adaptá-la à estrutura de consumo tem como limitação, entre outros aspectos, o fato de não terem o domínio das tecnologias utilizadas. Em geral, a introdução das novas técnicas no sistema produtivo ocorre com defasagem, e por importação de bens de capital. De fato, a necessidade de conhecimento tecnológico, característica das indústrias de bens de capital, representa uma barreira à sua entrada, de modo que a importação de bens de capital constitui a forma mais fácil de inserção das novas tecnologias. Por outro lado, a adoção de padrões de consumo sob a forma de novos produtos finais com maior sofisticação tecnológica também caracteriza a dependência tecnológica (FURTADO, 1995). A maior capacidade de agregação de valor contida nos bens de mais alta intensidade tecnológica, por sua vez, reforça o primeiro aspecto das perdas internacionais: o crescente esforço exportador que as economias periféricas devem realizar para ter acesso aos novos produtos intensivos em tecnologia importados do centro se traduz em perdas para a periferia.

Historicamente, as economias periféricas utilizaram-se dos investimentos diretos externos como parte de estratégias de incorporação de tecnologia, e assim introduziram em suas estruturas produtivas as indústrias mais intensivas em tecnologia, como a automobilística e a de material elétrico e eletrônico. A contrapartida dessa estratégia é a intensificação do processo de dependência financeira e a desnacionalização do parque produtivo (CERQUEIRA, 2014), ambos os fenômenos já discutidos anteriormente.

Ademais, os padrões tecnológicos desenvolvidos nas economias centrais são adequados a mercados de trabalho que se caracterizam pela escassez de mão de obra, e por isso são incapazes de absorver o excedente estrutural de mão de obra que configura as economias periféricas. Com efeito, essas economias evidenciam-se também por terem estruturas duais, em que convivem o moderno e o arcaico, o setor de alta produtividade com o de baixa produtividade (FURTADO [1959], 2006; TAVARES

1963; PINTO [1969], 2000). As estruturas socioeconômicas moldadas ao longo desse processo tendem a perpetuar as condições que caracterizam o subdesenvolvimento, e constituem, finalmente, o quarto aspecto das perdas internacionais – e o de mais difícil mensuração. As estruturas modernas e de mais alta produtividade, em geral, são aquelas voltadas para o comércio exterior, ou associadas ao capital estrangeiro. As estruturas modernas não produzem efeitos de transbordamento capazes de absorver as estruturas arcaicas. Com efeito, nas sociedades subdesenvolvidas convivem setores produtivos com elevada produtividade, semelhantes aos setores de alta produtividade dos países desenvolvidos, com setores de baixa produtividade. O leque salarial tende a ser maior, estando alocados nos setores de alta produtividade os trabalhadores com maiores níveis de remuneração e qualificação, enquanto os setores de baixa produtividade absorvem trabalhadores menos qualificados com as menores remunerações. A expansão do setor de alta produtividade continua sem conseguir absorver os trabalhadores dos estratos de menor produtividade, de tal modo que as condições que caracterizam o subdesenvolvimento se perpetuam.<sup>27</sup>

## Considerações finais

Processo espoliativo ou perdas internacionais são termos que não existem no jargão econômico. Brizola era engenheiro por formação, e talvez por isso não dominasse o jargão econômico. Nem por isso desconhecia o funcionamento do sistema econômico, particularmente naquilo que caracteriza o funcionamento das economias periféricas, e suas relações com o exterior. Bom orador, Brizola tinha o domínio das técnicas de comunicação disponíveis em seu tempo, e possivelmente preferiu criar um termo que fosse mais compreensível ao cidadão brasileiro comum. Outra possibilidade é que Brizola não percebesse no jargão econômico uma expressão capaz de sintetizar o processo espoliativo, ou as perdas internacionais, tais como ele próprio descreveu.

---

27. Em 2009, o estrato de mais alta produtividade no Brasil correspondia a 69% do PIB e representava apenas 18% do emprego formal, enquanto o setor de baixa produtividade detinha 9,7% do PIB, empregando 51,2% dos postos formais de trabalho (NOGUEIRA; INFANTI; MUSSI, 2014, p. 367)

As razões são menos importantes do que o termo cunhado por Brizola. Importa é resgatar a natureza do termo e a sua importância. As perdas internacionais devem ser entendidas em suas quatro dimensões: deterioração dos termos de troca; remessas de recursos ao exterior para remunerar o capital estrangeiro; moldagem das estruturas socioeconômicas que perpetuam as condições subdesenvolvidas; e dependência tecnológica. O termo é mais do que a mera soma das quatro dimensões, porque permite relacioná-las. Entendendo que as relações entre as quatro dimensões impõem *perdas* às economias subdesenvolvidas, o termo é útil porque reapresenta o debate entre as estruturas econômicas periféricas e o setor externo em outros termos. A superação das condições que impõem tais perdas passa por esferas que definem essas relações – transcendem, portanto, a esfera estritamente econômica, muito embora o ponto de partida das definições das *perdas internacionais* esteja nessa esfera. O mesmo é válido para o campo normativo: a superação das condições que impõem as *perdas internacionais* tem na esfera econômica as condições necessárias, mas não suficientes, sendo necessário recorrer às outras dimensões abarcadas pelo termo.

## Referências

- AGUIAR, L. A. *Brizola: política e legalidade*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2012.
- BASTOS, P. Z. Centro e periferia no padrão-ouro: qual a contribuição da *Formação econômica do Brasil*? In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. W.; MACAMBIRA, J. (Orgs.) *50 anos de Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- BASTOS, C. B. Inflação e estabilização. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo: 1930-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BRIZOLA, L. (1961) Palavras à mocidade do meu país. In: BRAGA, K.; SOUZA, J. B.; DIONI, C.; BONES, E. (Coords.) *Leonel Brizola: Perfil, discursos, depoimentos (1922-2004)*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 2004.
- \_\_\_\_\_. (1961a) Subdesenvolvimento e processo espoliativo: atraso, pobreza, marginalismo. In: BRAGA, K.; SOUZA, J. B.; DIONI, C.; BONES, E. (Coords.) *Leonel Brizola: Perfil, discursos, depoimentos (1922-2004)*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Ignácio Rangel: ciclos longos, dualidade, e um depoimento pessoal. *Análise Econômica*, vol. 31, n. 59, mar. 2013.
- BUSATO, M. I. *Crescimento econômico e restrição externa: um modelo de simulação pós-keynesiano*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.
- CAMPOS, F. *Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)*. Dissertação (Mestrado). Campinas: Unicamp, 2003.
- \_\_\_\_\_. Complexo multinacional e “Lei de Remessa de Lucro” (1956-1973). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 45, p. 10-35, 2016.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- CERQUEIRA, D. F. *A integração do Brasil com os países da América do Sul (2003-2010): o IED brasileiro, a IIRSA e a consolidação da dependência*. Tese (Doutorado). Niterói: Faculdade de Economia/UFF, 2014.
- FURTADO, C. (1959) *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- \_\_\_\_\_. A invenção do subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 15, n. 2 (58), p. 5-9, abr.-jun.-1995,.
- GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V. L. Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? In: EARP, F. S.; BAS-TIAN, E. F.; MODENESI, A. M. (Orgs.) *Como vai o Brasil?* Vol. 1. Rio de Janeiro: Imã Editorial, 2014.

- GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- MALTA, M. M. Ignácio Rangel e a categoria dualidade básica: uma interpretação do Brasil, Belo Horizonte, *Nova Economia*, vol. 24, n. 1, p. 17-32, 2014.
- MARTINS, C. E. O pensamento de Ruy Mauro Marini e sua atualidade para as ciências sociais. In: NIE-MEYER A. F. (Org.) *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: Ipea, 2013.
- NASCIMENTO, A. Inflação, inimiga número um dos candidatos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 05/11/1989, O País, p. 10.
- NOGUEIRA, M. O.; INFANTE, R.; MUSSI, C. Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Orgs.) *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: ABDI: Ipea, 2014.
- O GLOBO. Brizola: Quem tem mais, fará mais sacrifício. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15/09/1989, p. 15.
- PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. *Projeto Brasil: só a força do povo pode mudar o país*. Documento Básico de Trabalho. [S.I.: s.n.], 1994.
- PATRÍCIO, I.; ARAÚJO, V. L. Inflação e desenvolvimento no pensamento econômico brasileiro, *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, vol. 10, n. 1., p. 55-65, jan.-jun. 2015,.
- PEREIRA, B. R. *Revisão crítica da hipótese de poupança forçada para a economia brasileira: 1946-1964*. Dissertação (Mestrado). Niterói: UFF/Faculdade de Economia, 2006.
- PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- RANGEL, I. (1957) Dualidade básica da economia brasileira. In: RANGEL, I. *Ignácio Rangel: obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SENTO-SÉ, J. T. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Zahar: Rio de Janeiro, 1963.
- VASCONCELLOS, G. F. *A Jangada do Sul: Getúlio, Jango e Brizola*. São Paulo: Casa Amarela, 2005.

Recebido em 9/6/2016  
e aceito em 3/2/2017.



# O Estado e seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimentismo

## Introdução

A economia se debruça sobre o tema do desenvolvimento desde o seu surgimento enquanto disciplina. Desenvolvimentismo, entretanto, é um termo mais novo, que adentrou o debate internacional somente nos anos 1980, em razão do trabalho de Johnson (1982). No Brasil e na América Latina, desenvolvimentismo já era um termo utilizado desde, pelo menos, os anos 1960 (FONSECA, 2014). Ambos os temas – desenvolvimento e desenvolvimentismo – têm sido amplamente debatidos no Brasil nos últimos anos. Ainda que tenham perdido espaço no debate mais recente para temas conjunturais, em face dos enormes desafios que a economia brasileira vem enfrentando principalmente desde 2013, desenvolvimento e desenvolvimentismo dificilmente sairão do debate e da agenda política em um futuro próximo.

Por que determinados termos teóricos persistem, mesmo quando certas condições históricas nas quais apareceram se alteram? No caso de desenvolvimentismo, a resposta parece simples: as condições históricas ou os “problemas” que deram ensejo ao seu aparecimento [...] não foram superados. Enquanto persistirem, parece improvável que caia em desuso e não granjeie adeptos, embora seu programa como projeto de superação do *status quo* exija permanente reatualização (FONSECA, 2014, p. 70).

- 
1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon - IE/Unicamp).
  2. Mestre em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Unicamp e PhD Research Fellow na United Nations University - MERIT, Maastricht, Holanda. A autora agradece o apoio financeiro da Capes.

No difícil contexto econômico, político e institucional brasileiro desta segunda metade da década de 2010, a eliminação e a “demonização” tanto das ideias quanto das instituições desenvolvimentistas são claramente um dos objetivos do governo federal. E, mais ainda, das forças que apoiaram o golpe parlamentar que a ele deu origem, em 2016. Mesmo assim, em círculos intelectuais e políticos ainda influentes, a orientação desenvolvimentista segue balizando as várias tentativas de se reconstruir um projeto ou programa de desenvolvimento, movimento que deve se intensificar à medida que o processo eleitoral de 2018 se aproxima.<sup>3</sup>

Por desenvolvimentismo entendemos aqui uma estratégia deliberada de desenvolvimento que conte com a intervenção do Estado, que seja guiado por um projeto nacional e que reconheça a industrialização como o caminho a ser trilhado. Este artigo pretende, com esses pressupostos, debater uma das esferas de atuação do Estado na economia: a promoção da transformação econômica em direção à construção de uma matriz industrial completa e dinâmica por meio de políticas deliberadas de desenvolvimento. A discussão, que de forma alguma almeja ser uma revisão completa e exaustiva da literatura sobre o tema, tem como objetivo fornecer os elementos necessários para pensar a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia no Brasil. Para tanto, busca-se analisar a contribuição tanto de autores estrangeiros quanto de autores brasileiros com o objetivo de contribuir para o debate nacional. Além disso, procuramos trazer para o centro da discussão o atributo industrializante do desenvolvimentismo, uma vez que o debate recente no Brasil parece ter posto este aspecto em segundo plano, ou o tratou de maneira excessivamente genérica. Ao contrário, defendemos que as questões relativas à estrutura produtiva são de grande importância e devem ser mais bem debatidas e exploradas.

---

3. Ver, por exemplo, a iniciativa mais uma vez capitaneada por L. C. Bresser-Pereira de construção de um “Projeto Brasil Nação”. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/manifesto.asp>>. Acesso em: 22 out. 2017.

## Desenvolvimentismos na literatura econômica internacional

O debate sobre desenvolvimento e desenvolvimentismo é antigo e cíclico. Após uma fase de declínio, o tema voltou a ser amplamente discutido no Brasil e no mundo. Uma das contribuições mais recentes é a publicação *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (CALCAGNO *et al.*, 2015b; CALCAGNO *et al.*, 2016). Os textos que compõem os dois volumes da publicação defendem, de modo geral, que é preciso discutir desenvolvimento e o papel do Estado neste processo, pois a crise financeira global e suas consequências mostraram que austeridade fiscal e/ou medidas que visem apenas a fortalecer a demanda agregada não são suficientes para a superação dos dilemas econômicos contemporâneos. Aliás, lições podem ser tiradas não só da crise de 2008, mas também da comparação do desempenho de vários países desde os anos 1980:

*[...] the existence of a developmental State that uses its room for manoeuvre to act on both the supply and demand side is a common denominator of most successful experiences. On the contrary, neoliberal policies that restrained the role of the State in the economy and dismissed the need to preserve any policy space prevailed in the slow-growing regions during the 1980s and 1990s (CALCAGNO et al., 2015a, p. 4).*

Os autores propõem, então, que o Estado assuma um viés desenvolvimentista por meio de um conjunto de políticas, entre as quais uma política macroeconômica ativa, para o fortalecimento da demanda doméstica, e uma política industrial, pois não há estratégia de desenvolvimento sem industrialização. Nas palavras de um dos autores, “*with few exceptions, almost all rapidly growing economies have de facto embarked on industrialization*” (PRIEWE, 2015, p. 33).

Calcagno (2015) alerta também para a necessidade de se fortalecer os encadeamentos produtivos, qualquer que seja o setor dinamizador do crescimento. No caso dos países que adotaram uma estratégia exportadora, o aumento das exportações e dos fluxos de investimento externo direto não significou necessariamente melhora na estrutura produtiva. “*In fact, they may simply develop some outward-oriented enclaves without generating domestic productive linkages or distributing a significant amount*

*of income to local agents*” (CALCAGNO, 2015, p. 15). O mesmo ocorre com atividades extrativas, cuja contribuição para o crescimento doméstico pode ser bastante pequena se *“they generate little employment, import most inputs and services rather than creating linkages with domestic suppliers, export the raw material, transfers profits abroad and contribute insufficiently to tax revenues”* (CALCAGNO, 2015, p. 15).

Segundo o autor, fases de alta nos preços das *commodities* exigem cautela adicional e os países não devem ser complacentes. Ao contrário, *“they should strengthen their domestic production linkages around these activities. They should use the revenues generated in export-oriented primary industries to diversify their economies and thus reduce their dependence on commodities. The government’s role is key in this process”* (CALCAGNO, 2015, p. 17). Além disso, uma estratégia baseada na demanda interna também exige cautela, pois a concentração da renda precisa ser levada em consideração. Se esta for alta, o consumo será concentrado em setores de renda alta, que tipicamente favorecem as importações e enfraquecem os encadeamentos produtivos domésticos.

Mais do que simplesmente adotar políticas favoráveis ao desenvolvimento e ao adensamento das cadeias produtivas, Priewe (2015, p. 27) enfatiza que é preciso ter uma estratégia de desenvolvimento, definida como *“an economic conception that defines the priority goals, coherently explain show set goals can be reached, identifies the policy tools and explores trade-off sand time frame”*. O autor alerta que *“if such a vision does not exist, it is likely that the policymakers in charge, including external advisers, will simply follow the historic track, with a focus on short-term issues barely related to long-term goals. Pragmatism without a compass might prevail with rather low ambitions”* (PRIEWE, 2015, p. 27).

Além disso, não basta apenas definir uma estratégia de desenvolvimento, como também esta estratégia deve, na visão de Priewe (2015), incluir um conjunto de políticas macroeconômicas que visem ao crescimento e ao desenvolvimento e não apenas à estabilidade dos preços. Isso se dá porque *“adverse macroeconomic conditions, especially the prices with macro impact like wages, interest and profit rates, exchange rates, as well as taxes, tariffs, fiscal deficits and public debt, depress growth and can hardly be offset by the utmost business-friendly policies as favored by the neoliberal approaches to development”* (PRIEWE, 2015, p. 36). No entanto, a estratégia não deve conter apenas políticas macroeconômicas clássicas (fiscal, monetária e cambial),

mas também uma política de gestão do Balanço de Pagamentos, uma política de desenvolvimento do setor financeiro, uma política industrial, uma política para o mercado de trabalho, e uma política de redistribuição de renda a favor dos pobres.

Para além das questões específicas levantadas em cada artigo, são duas as principais lições que os autores desejam transmitir. A primeira é de que *“there is no clear and unique formula for success or failure, no ‘one size fits all’ approach to development strategies. [...] policies need to adapt to specific conditions and national goals, which implies avoiding rigid precepts for both targets and tools”* (CALCAGNO *et al.*, 2015a, p. 3). A segunda ressalta a necessidade de se criar espaço político para adotar as medidas recomendadas, o que significa, por um lado, ter cautela na negociação de tratados internacionais, pois estes podem limitar severamente a margem de manobra política, e, por outro, assegurar um nível de arrecadação suficiente para implementar o projeto desejado.

Tendo em mente a volta do tema do desenvolvimento ao debate internacional, cabe retornar ao trabalho de Evans (2004)<sup>4</sup> para discutir mais profundamente o papel do Estado na economia. Esse autor defende que, além de assegurar a ordem interna e a sobrevivência do país em um sistema internacional anárquico, os Estados são crescentemente responsáveis pela transformação econômica. Ademais, na medida em que o Estado passou a participar ativamente dos processos de acumulação, distribuição de renda, e geração de bem-estar social, o desempenho econômico nacional se tornou inclusive uma fonte de legitimidade para os governos. Do mesmo modo, ao adentrar a esfera econômica, o Estado altera a forma como vê a inserção do país no sistema internacional, em especial na divisão internacional do trabalho. A relação entre desempenho interno e contexto externo se torna maior e mutuamente dependente. Não só o êxito da transformação econômica nacional está condicionado pela forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho, como também uma mudança nesta inserção depende do êxito da transformação econômica interna.

É importante perceber que o nicho ocupado pelo país na divisão internacional do trabalho tem implicações relevantes, uma vez que alguns setores induzem sinergias empresariais e criam externalidades positivas para o resto da economia.

---

4. Originalmente publicado em 1995 com o título *Embedded autonomy: States and industrial transformation*.

Nichos na divisão internacional do trabalho são desejáveis não somente porque podem trazer maiores lucros e permitir uma acumulação mais rápida de capital, mas também porque facilitam o avanço dos objetivos sociais e de bem-estar associados ao “desenvolvimento” no sentido amplo do termo (EVANS, 2004, p. 32).

A promoção do desenvolvimento por meio da transformação econômica não depende, entretanto, apenas de o Estado reconhecer que esta é uma de suas funções; é preciso que ele tenha capacidade para agir. Esta capacidade, por sua vez, resulta das suas estruturas internas, bem como das relações que o Estado estabelece com a sociedade.

Para definir as estruturas internas do Estado e as relações Estado-sociedade favoráveis à promoção do desenvolvimento, Evans (2004) recorre a quatro autores fundamentais: Max Weber, Karl Polanyi, Alexander Gerschenkron e Albert Hirschman. Weber contribui com o conceito de burocracia: recrutamento por mérito altamente seletivo e carreiras de longo prazo criam compromisso, coerência corporativa e isolamento relativo da organização interna do Estado desenvolvimentista em relação à sociedade. A contribuição de Polanyi consiste na ideia de que um Estado efetivo é pré-requisito essencial à formação das relações de mercado, uma vez que é o intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado o garantidor do livre mercado.

Gerschenkron, por sua vez, afirma que o papel do Estado vai além de apenas prover um ambiente adequado à acumulação privada. Tendo em vista que as nações se encontram em estágios diferentes de desenvolvimento, para competir com os países industrializados, os países em desenvolvimento enfrentam requerimentos de capital e tecnologia muito superiores às capacidades do empresariado local. Ou seja, há uma disjunção entre a escala da atividade econômica exigida para o desenvolvimento e o escopo efetivo de vínculos econômicos privados, e isso deve ser resolvido por meio de um envolvimento ativo do Estado nos mercados financeiros. Hirschman, por fim, afirma que o ingrediente escasso não é o capital, mas o empresário – entendido como o ator que percebe oportunidades de investimento e as transforma em investimentos reais. As contribuições de Gerschenkron e Hirschman são fundamentais, pois reiteram que é preciso mais do que regras previsíveis e impessoais. Não é suficiente diminuir a percepção de riscos. É necessário que um projeto de acumulação seja construído e que o Estado seja parte dessa construção.

O Estado desenvolvimentista de Evans (2004) é definido, portanto, a partir do binômio autonomia e parceria. Autonomia porque o Estado deve estar relativamente isolado da sociedade para evitar a captura do aparato estatal por indivíduos que buscam privilégios rentistas. Parceria porque conexões sólidas com grupos sociais são fundamentais e o projeto de transformação econômica não pode ser implementado sem a cooperação de atores privados.

As estruturas internas do Estado e as relações Estado-sociedade discutidas acima criam o potencial de ação, mas a tradução deste potencial em efeitos reais depende do papel que o Estado escolhe representar. Para analisar as formas de intervenção, Evans (2004) lista quatro tipos de papéis que o Estado desenvolvimentista pode desempenhar: custódio; demiurgo; parteiro; e pastor. É importante ressaltar que os quatro papéis “não são mutuamente exclusivos. Ao contrário, frequentemente aparecem em combinação” (EVANS, 2004, p. 119).

Enquanto o Estado minimalista apenas faz com que as regras sejam cumpridas, o Estado custódio regula e atua por meio de protecionismo, políticas públicas e prevenção de comportamentos ilegais. As regras podem ser usadas tanto para sinalizar como para estimular. Mas Evans (2004, p. 166) alerta que “o papel custodial não é uma ferramenta de transformação promissora. Quando o Estado lida com um novo setor exercendo o papel de custódio, a preocupação de policiar sobrepõe-se ao potencial desenvolvimentista das políticas e as possibilidades de transformação são perdidas”.

O Estado demiurgo é aquele que assume o papel de produtor, mas não se restringe a obras de infraestrutura e capital social. Seu objetivo não é apenas complementar os investimentos privados, mas substituí-los ou até mesmo competir com eles.

*Representar o demiurgo implica assumir fortes pressuposições sobre a inadequação do capital privado. O capital local é considerado incapaz de se tornar uma “burguesia transformadora”, de iniciar novas indústrias e setores. O capital transnacional é considerado desinteressado no desenvolvimento local (EVANS, 2004, p. 116-117, grifos nossos).*

O papel de demiurgo se materializa nas empresas estatais. Estas, assim como as firmas privadas, tendem a crescer e a se diversificar. E esta diversificação pode ser perigosa, pois pode levar as empresas estatais a setores nos quais um desempenho favorável é menos provável ou a competição com o capital privado é maior. “Se o capital

privado percebe as empresas estatais se apropriando de territórios lucrativos, o Estado perde legitimidade frente aos próprios grupos cujo suporte é essencial ao projeto transformador” (EVANS, 2004, p. 117).

O Estado parteiro, por sua vez, age sobre a maleabilidade da classe empresarial local, promovendo o surgimento de novos grupos empresariais e estimulando os empresários existentes a se engajar em projetos mais arriscados. Os instrumentos utilizados são, em geral, incentivos, subsídios e proteção contra a competição externa, e têm como objetivo principal reduzir o risco e a incerteza associados ao investimento que se deseja induzir. Em muitos casos, no entanto, a mera sinalização da importância de determinado setor pode ser suficiente. Além disso, mesmo que a maioria dos Estados prefira promover o empresariado local, o Estado parteiro também pode tentar induzir o capital transnacional a estabelecer compromissos mais sérios com o desenvolvimento local, especialmente quando o capital local não pode realizar o trabalho sozinho. É necessário ressaltar, no entanto, que “o papel de parteiro deixa o Estado dependente da reação privada. [...] Os parteiros podem fazer a diferença, mas são, sobretudo, auxiliares” (EVANS, 2004, p. 118).

O Estado pastor, por fim, atua em conjunto com o Estado parteiro, acompanhando o desenvolvimento dos grupos empresariais que foram estimulados. Este papel é fundamental, pois “uma vez persuadidas a entrar num setor, as empresas precisam de encorajamento e assistência para ir adiante à medida que o setor muda” (EVANS, 2004, p. 119). Em termos de instrumentos, o pastoreio vai desde a sinalização continuada de apoio do Estado até a execução de empreendimentos estatais em atividades complementares de maior risco.

Cabe salientar que uma das principais vantagens dessa construção teórica proposta por Evans (2004) reside no fato de o autor associar desenvolvimentismo ao ato de promover a transformação econômica. Nesse ponto, ele se diferencia dos demais autores clássicos da literatura sobre Estado desenvolvimentista por apresentar um arcabouço mais generalista, ao passo que estes últimos, talvez pela escolha dos casos estudados, acabam relacionando o processo de desenvolvimento ao processo de *catching up*, nos quais os países em desenvolvimento procuram alcançar os países já desenvolvidos.<sup>5</sup> Essa visão ignora, entretanto, que desenvolvimento é um processo contínuo e

---

5. Cabe citar os trabalhos de Johnson (1982), Wade (1990) e Chang (2006), que analisam, respectivamente, os casos do Japão, de Taiwan e da Coreia do Sul.

dinâmico. Alcançar determinado estágio não garante, de forma alguma, permanecer naquele estágio. O arcabouço de Evans (2004), por outro lado, engloba tanto o caso de países em desenvolvimento, que se tornaram ou almejam se tornar desenvolvidos, quanto o caso de países já desenvolvidos que se esforçam para continuar na liderança do desenvolvimento. Nesse sentido, se faz oportuno discutir as contribuições de Block (2008) e Mazzucato (2014).

Block (2008) argumenta que os Estados Unidos e a Europa têm adotado políticas para apoiar o avanço de novas tecnologias e, conseqüentemente, reforçar o dinamismo das suas economias e garantir a sua permanência na fronteira tecnológica. De acordo com o autor, “*governments do this because they recognize that in a competitive world economy, failing to create new high value added economic activities in the home economy will ultimately threaten their citizens’ standard of living*” (BLOCK, 2008, p. 170). No entanto, enquanto na Europa os governos nacionais e a Comunidade Europeia são explícitos a respeito da sua agenda desenvolvimentista, nos Estados Unidos o Estado desenvolvimentista permanece escondido do debate político.

*The hidden quality of the U.S. developmental state is largely a result of the dominance of market fundamentalist ideas over the last thirty years. Developmental policies have lived in the shadows because acknowledging the state’s central role in promoting technological change is inconsistent with the market fundamentalist claim that private sector firms should simply be left alone to respond autonomously and spontaneously to the signals of the marketplace* (BLOCK, 2008, p. 170).

No entanto, Block (2008) ressalta que o tipo de Estado desenvolvimentista presente nos Estados Unidos e na Europa difere daquele praticado na Ásia no pós-Segunda Guerra e conhecido como Estado Desenvolvimentista Burocrático ou Developmental Bureaucratic State (DBS), em inglês. Este último tinha como objetivo auxiliar as firmas domésticas a alcançar e desafiar competidores estrangeiros em determinados mercados. Para tanto, o governo concedia incentivos e subsídios para fazer com que as empresas competissem em mercados que, de outra forma, considerariam arriscados demais. Nos Estados Unidos e na Europa, por outro lado, o que se verifica é a presença do Estado Desenvolvimentista de Rede

ou Developmental Network State (DNS), que tem como objetivo ajudar as empresas a desenvolver inovações de produto e de processo que ainda não existem.

Para que um Estado do tipo DNS possa agir, é preciso que tenham sido investidos recursos vultosos em educação superior e pesquisa científica e tecnológica e que já exista uma comunidade científica capacitada e experiente. “*Once the mechanisms for producing expertise and new knowledge are already in place, the DNS attempts to make this technological community more effective in translating research into actual products. The DNS can be thought of as a set of government actions that are designed to improve the productivity of a nation’s scientists and engineers*” (BLOCK, 2008, p. 172, grifos nossos).

O DNS atua de quatro formas. A primeira, chamada *targeted resourcing*, consiste em identificar desafios tecnológicos importantes e apoiar grupos que apresentam ideias promissoras e disruptivas, pois soluções para esses desafios abrem oportunidades econômicas. A segunda forma, denominada *opening windows*, resume-se a apoiar ideias e iniciativas de pesquisadores que não se encaixam nos desafios prioritários estabelecidos na primeira forma de atuação. A terceira forma é o *brokering*, que se subdivide em *technological brokering* e *business brokering*. O primeiro consiste em unir de forma inovadora tecnologias já existentes ou, em outras palavras, conectar diferentes grupos de pesquisa para que eles tirem vantagem do conhecimento uns dos outros. O *business brokering* consiste em auxiliar os pesquisadores a comercializar um novo produto, o que significa criar uma empresa, obter financiamento, identificar potenciais clientes etc. Por fim, a quarta forma, *facilitation*, abrange diversas atividades que visam a remover os obstáculos à viabilização de uma nova tecnologia.

A partir dessas quatro formas de atuação, Block (2008, p. 173, grifos nossos) deriva uma conclusão importante:

*This brief catalog helps to understand that the DNS is necessarily a highly decentralized structure. Most of these activities require a very high level of specific expertise within the relevant governmental agencies. To be effective, these officials require “embedded autonomy”: they have to be deeply rooted in the particular technological community they are funding.<sup>6</sup>*

---

6. Este conceito de *embedded autonomy*, apesar de não ser muito explorado pelo autor, é bastante semelhante ao utilizado por Evans (2004) e descrito acima como o binômio autonomia e parceria.

Ademais, a falta de visibilidade do Estado desenvolvimentista americano é em parte explicada por este caráter descentralizado.

*This decentralization makes any DNS far less visible to journalists, scholars, and the public than a DBS. A DNS is not housed in a single place; rather its activities might be carried out in literally hundreds of different offices located in different governmental agencies or facilities. It also does not have a unified budget; spending is disbursed across a wide range of different agencies. Even its impact tends to be decentralized as hundreds or thousands of distinct groups of technologist are supported in their work across a wide range of different economic sectors (BLOCK, 2008, p. 174).*

As primeiras agências a desempenhar essas atividades nos Estados Unidos foram a Advanced Research Projects Agency (ARPA)<sup>7</sup> e o National Institutes of Health (NIH). É interessante notar que ambas atingiram resultados impressionantes nas suas respectivas áreas – informática e biotecnologia – adotando metodologias de trabalho bastante distintas. Enquanto a ARPA estabelece metas tecnológicas e espera que resultados significativos sejam apresentados em pouco tempo, o NIH utiliza o sistema de *peer review* para avaliar os projetos apresentados pelos cientistas e oferece recursos por períodos mais longos, em geral cinco anos. De acordo com Block (2008, p. 178), o sucesso dessas agências “*persuaded many policy makers that the Federal government had a role to play in nurturing the industries of the future*”. A resposta do governo aos desafios enfrentados pelas empresas americanas a partir do fim dos anos 1970 foi, então, ampliar as iniciativas desenvolvimentistas desempenhadas por estas agências.

O Estado desenvolvimentista americano enfrenta, entretanto, problemas. O primeiro problema é, de acordo com Block (2008), o déficit democrático, pois, uma vez que as atividades são “escondidas”, falta legitimidade ao sistema e a população não participa das escolhas de setores prioritários para investimento. Essa falta de debate público abre espaço para setores ligados às forças armadas e à segurança nacional e para os interesses corporativos. Além disso, “*without democratic legitimation and a vigorous concept of the public good, there is a real danger of a public*

7. Também conhecida como Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA). O nome da agência mudou diversas vezes ao longo dos anos, dependendo da ênfase que o governo queria dar ao papel da defesa.

*backlash against the 'triple helix' formed by the universities, business, and government"* (BLOCK, 2008, p. 194).

Em segundo lugar, há a questão do financiamento instável, pois o Estado desenvolvimentista não tem uma base fiscal sólida. *"The problem is most obvious in the areas of biotechnology, where, despite huge Federal outlays to support the development of new drugs and new medical instruments, the firms that ultimately market these products have resisted any restrictions on their right to charge whatever the market will bear"* (BLOCK, 2008, p. 195). A gravidade desse problema reside no fato de que *"corporations have used the rhetoric of market fundamentalism to win continuous declines in the effective rate of taxation on corporate profits"* (BLOCK, 2008, p. 195).

O terceiro problema é a *comoditização* do conhecimento, que deriva do regime de direitos de propriedade intelectual. À medida que esses regimes se tornam mais restritivos, as empresas passam a exercer um poder de monopólio sobre o conhecimento. *"But knowledge is not a commodity, and aggressive ownership claims threaten the open debate and discussion on which scientific communities depend"* (BLOCK, 2008, p. 196). Isso prejudica colaborações científicas e reduz a velocidade do progresso técnico.

O quarto problema é a falta de coordenação:

*The absence of coordination in the U.S version of the DNS means that four different Federal agencies could be providing resources to five or six different groups of technologists to solve the identical problem without any of them knowing about the other's efforts. Some duplication of efforts is desirable, but only if different groups are able to learn from each others' successes and failures. [...] Without strong coordinating mechanisms, agencies engage in turf warfare and unproductive forms of duplication, and it is difficult to establish serious government-wide priorities. It also leaves more room for various interest groups to colonize R&D budgets for their own particularistic ends* (BLOCK, 2008, p. 196).

Por fim, o quinto problema identificado por Block (2008) é a baixa preocupação com questões relacionadas ao mercado de trabalho. De acordo com o autor, setores intensivos em tecnologia não só exigem trabalhadores qualificados, mas também despertam novas formas de cooperação entre empregados e empregadores. O governo, no entanto, não direciona recursos suficientes para qualificar a mão de obra na forma requerida pelas envolvidas. Além disso, as políticas pró-mercado enfraqueceram os

sindicatos e levaram à estagnação dos salários. A resposta das empresas tem sido transferir as unidades produtivas para outros países.

Esses problemas põem em risco o futuro do Estado desenvolvimentista americano. É preciso reconhecer, apesar disso, que ele foi bastante exitoso na sua missão de acelerar o desenvolvimento tecnológico. Outra conclusão importante de Block (2008, p. 198) é a de que “*the hidden developmental state in the United States suggests that developing nations have more room for active industrial policies than has generally been assumed*”.

Mazzucato (2004) também utiliza o exemplo dos Estados Unidos para analisar o papel do Estado no desenvolvimento e, mais especificamente, no processo inovador. De acordo com a autora, o setor privado é usualmente considerado a força inovadora da economia, enquanto o Estado é visto como “uma força paralisante – necessária para o ‘básico’, porém muito grande e pesada para ser o mecanismo dinâmico” (MAZZUCATO, 2014, p. 23). Ela argumenta, entretanto, que, em realidade, o Estado é potencialmente inovador e dinâmico e pode desempenhar um papel empreendedor na sociedade.

*A maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo – das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas – aponta para o Estado na origem dos investimentos “empreendedores” mais corajosos, incipientes e de capital intensivo. [...] Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se ficassemos esperando que o “mercado” e o setor comercial fizessem isso sozinhos – ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico (MAZZUCATO, 2014, p. 26, grifos nossos).*

Dessa forma, o papel do Estado não se resume a facilitar o crescimento econômico. Ele “é um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem” (MAZZUCATO, 2014, p. 29, grifos nossos). Para ir em direção a esta constatação, porém, “[...] faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na *formação e criação* de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi, que destacou como o ‘mercado’ capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado” (MAZZUCATO, 2014, p. 33, grifos no original).

São abundantes as evidências do papel crucial do Estado na história da indústria de computadores, da internet, da indústria farmacêutica-biotecnológica, da nanotecnologia e do setor da tecnologia verde. Em todos esses casos, o Estado ousou pensar – contra todas as probabilidades – no “impossível”: criando novas oportunidades tecnológicas; fazendo os investimentos iniciais, grandes e fundamentais; permitindo que uma rede descentralizada desenvolvesse a pesquisa arriscada; e depois possibilitando que o processo de desenvolvimento e comercialização ocorresse de forma dinâmica. [...] *A descoberta da internet ou o surgimento da indústria de nanotecnologia não ocorreram porque o setor privado queria algo mas não conseguia encontrar os recursos para investir. Elas aconteceram devido à visão que o governo tinha de uma área que ainda não havia sido sondada pelo setor privado. [...] Foi o Estado – nesse e em tantos outros casos – que demonstrou ter um “espírito animal” mais agressivo* (MAZZUCATO, 2014, p. 48-49, grifos nossos).

Nesse sentido, áreas de risco – definidas pelo grande investimento financeiro, alto nível tecnológico e grande risco mercadológico – são, em geral, evitadas pelo setor privado e o seu desenvolvimento exige, portanto, não apenas grandes montantes de financiamento público, como também – e talvez principalmente – espírito de liderança do setor público. Ou seja, “[...] *um Estado empreendedor investe em áreas nas quais o setor privado não investiria mesmo que tivesse os recursos. [...] O investimento empresarial é limitado não por ausência de recursos, mas principalmente por sua falta de coragem (ou o ‘espírito animal’ keynesiano) [...]*” (MAZZUCATO, 2014, p. 52, grifos nossos).

Além disso, a autora salienta que esse papel empreendedor não se limita a investir em criação de conhecimento em universidades e laboratórios, ou seja, atuar para corrigir uma falha de mercado reconhecida pela economia convencional. Empreender significa também escolher setores estratégicos e trajetórias tecnológicas, facilitar a difusão do conhecimento e da inovação e fomentar o processo de desenvolvimento industrial.

[...] o investimento do Estado vai além da pesquisa básica “sem objetivo definido”. Na verdade, ele se aplica a todos os tipos de pesquisa “arriscada” e incerta, uma vez que o setor privado é, sob muitos aspectos, menos empreendedor que o setor público: ele foge de produtos e processos radicalmente novos, deixando os investimentos mais incertos para o Estado. Assim, apesar de necessária para que ocorra a inovação, a pesquisa sem finalidade prática imediata está longe de ser suficiente e na verdade o papel do Estado é muito mais profundo (MAZZUCATO, 2014, p. 107-108).

A ARPA também é citada como exemplo: a partir da criação dessa agência, “[...] tornou-se tarefa do governo entender quais tecnologias oferecem possíveis aplicações para fins militares e também para fins comerciais” (MAZZUCATO, 2014, p. 112). Além disso, o Estado tem um papel fundamental a desempenhar tanto do lado da oferta quanto do da demanda. Como dito acima, são funções primordiais do Estado empreendedor não só incentivar a pesquisa e fomentar o desenvolvimento de inovações como criar mercados para os novos produtos e serviços desenvolvidos. Essa criação de mercado pode se dar de várias maneiras, sendo que as principais são o uso do poder de compra estatal e a regulação. As primeiras décadas da indústria de semicondutores são um exemplo disso, pois o governo dos Estados Unidos, em especial o Departamento de Defesa, foi o seu “primeiro e principal cliente” (MAZZUCATO, 2014, p. 113).

A fragilidade do Estado empreendedor reside, entretanto, na apropriação privada do retorno da inovação. De acordo com Mazzucato (2014, p. 224), “os riscos têm sido assumidos como um esforço coletivo, enquanto os retornos não têm sido distribuídos coletivamente. Com frequência, o único retorno que o Estado recebe pelos investimentos arriscados são os benefícios indiretos do aumento da receita fiscal devido ao crescimento gerado por esses investimentos”. A falta de um sistema de recompensas para o Estado põe em risco o sistema de inovação, como já alertava Block (2008).

A autora defende que “é preciso haver uma dinâmica funcional risco-recompensa que substitua a disfuncional ‘risco socializado’ e ‘recompensa privatizada’ que caracteriza a atual crise econômica, evidenciada na indústria moderna e no setor financeiro” (MAZZUCATO, 2014, p. 245). A atual dinâmica, por sua vez, é resultado da percepção errônea que se tem sobre quem realmente assume os riscos da inovação, o que permite que alguns agentes econômicos reivindicuem os méritos do processo e pressionem por maiores fatias das recompensas. É preciso, no entanto, criar mecanismos para que o Estado possa colher os rendimentos derivados dos seus esforços. “Isso é fundamental para que o ciclo de inovação possa continuar a ser sustentado (com os rendimentos da rodada atual financiando a seguinte, assim como as inevitáveis perdas) e seja menos suscetível aos ciclos políticos e comerciais” (MAZZUCATO, 2014, p. 257).

## Desenvolvimentismos na literatura econômica brasileira

O debate brasileiro sobre desenvolvimentismo, tanto acadêmico quanto político, esteve bastante aquecido em anos recentes, sendo que uma das suas características principais é a existência de duas vertentes distintas: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Esse debate reflete, de certa forma, mudanças na ideologia do governo e na condução da política econômica que marcaram os governos Lula e Dilma. Se nos anos 1980 o nacional-desenvolvimentismo entrou em crise e foi substituído pela ideologia neoliberal, cuja estratégia consistia em promover o desenvolvimento por meio da ampliação do protagonismo das forças de mercado, os anos 2000 assistiram ao fracasso do neoliberalismo em entregar os resultados prometidos e ao retorno de uma estratégia desenvolvimentista – ou, pelo menos, a um ensaio ou momento desenvolvimentista – na qual o Estado foi progressivamente reassumindo papéis no processo de desenvolvimento (BIANCARELLI, 2012). Esse momento desenvolvimentista, no entanto, se revelou repleto de fragilidades e contradições, algumas das quais parecem decisivas para entender seu colapso na transição entre o primeiro e o segundo mandatos de Dilma Rousseff.<sup>8</sup>

Antes de discutir essas duas vertentes, cabe, no entanto, retomar o esforço empreendido por Fonseca (2014) para definir o conceito de desenvolvimentismo, a partir das experiências na América Latina. Para começar, o autor considera que desenvolvimentismo é um termo que serve para designar tanto um conjunto de práticas de política econômica, ou seja, um fenômeno do mundo material, quanto um conjunto de ideias que expressam teorias, concepções ou visões de mundo, ou seja, um fenômeno do mundo do pensamento. Além disso, ele constrói o conceito de desenvolvimentismo a partir “tanto do uso feito do termo por autores reconhecidos como das experiências históricas normalmente apontadas como exemplos de desenvolvimentismo” (FONSECA, 2014, p. 35).

A análise do autor o leva a concluir que o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo compreende três variáveis:

---

8. Ver, a respeito, Carneiro (2017).

- 1) A existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a *projeto nacional*, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.
- 2) A *intervenção consciente e determinada do Estado* com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.
- 3) A *industrialização*, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (FONSECA, 2014, p. 41, grifos no original).

Ademais, o autor explica que o desenvolvimento é um fenômeno circunscrito a economias capitalistas e que existe uma variável contextual subentendida nas três outras descritas acima, qual seja, “*a consciência ou ato deliberado de alterar o status quo*” (FONSECA, 2014, p. 42, grifos no original). Nesse sentido, “o intervencionismo do Estado desenvolvimentista não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores” (FONSECA, 2014, p. 45).

Cabe salientar também a distinção feita por Fonseca (2014) entre projeto e planejamento. Enquanto o primeiro pode se resumir simplesmente a um objetivo e um conjunto geral de políticas econômicas a serem executadas, o segundo consiste em um “conjunto de ações resultante de um plano ou documento *a anteriori*, que expressasse objetivos, estabelecesse cronograma, quantificasse metas e os meios e recursos para alcançá-las” (FONSECA, 2014, p. 45-46). Além disso, desenvolvimentismo pressupõe projeto, mas não exige, necessariamente, planejamento.

Como resultado, sua definição final do conceito:

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governo (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, p. 59).

A partir disso, pode-se voltar ao debate brasileiro recente. O novo-desenvolvimentismo, de acordo com um dos seus principais proponentes e defensores, Luiz Carlos Bresser-Pereira, pode ser definido como uma “estratégia de desenvolvimento para países de renda média, no quadro competitivo da globalização, que tem como base teórica a macroeconomia desenvolvimentista ou macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 28).

De acordo com essa estratégia, o desenvolvimento econômico é um processo estrutural de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que se manifesta por meio do processo de industrialização ou de sofisticação produtiva. Este, por sua vez, consiste em um duplo movimento: por um lado, há aumento da produtividade e da sofisticação da mão de obra empregada nos setores já existentes, e, por outro, há transferência de mão de obra de setores com baixo valor agregado *per capita* para setores com alto valor adicionado *per capita*, nos quais se utiliza tecnologia mais sofisticada e se pagam maiores salários.<sup>9</sup> Além disso, o processo de desenvolvimento requer que o Estado assuma o seu papel estratégico e que haja uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2014; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; TEN, 2010).

Os maiores gargalos para o crescimento se encontram, de acordo com o novo-desenvolvimentismo, no lado da demanda. Isso ocorre porque, além do problema da demanda efetiva apontado por Keynes, os países em desenvolvimento apresentam duas tendências estruturais que limitam a demanda e, conseqüentemente, o investimento. A primeira é a tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade em função da oferta abundante de mão de obra e da forma de funcionamento dos mercados de trabalho, o que limita a demanda interna, amplia a concentração de renda e prejudica a produtividade. A segunda é a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio em países em desenvolvimento devido à dependência da poupança externa e à existência de doença holandesa, o que aumenta a volatilidade da taxa de câmbio e alimenta crises cambiais e financeiras. Essa sobrevalorização pode se tornar permanente, fazendo com que a taxa de câmbio que equilibra a conta corrente do balanço de pagamentos seja inferior à taxa de câmbio que torna as indústrias competitivas internacionalmente<sup>10</sup> (TEN, 2010).

---

9. Do ponto de vista da economia nacional, os ganhos de produtividade mais significativos não são os oriundos do primeiro movimento, mas do segundo.

10. A taxa de câmbio é entendida aqui como o preço de uma unidade de moeda estrangeira em moeda nacional.

No tocante às recomendações de política econômica, o novo-desenvolvimentismo aconselha, para neutralizar a primeira tendência, a adoção de políticas de salário mínimo, de transferência de renda aos pobres e de pleno emprego. A segunda tendência, por sua vez, deve ser combatida por meio de um imposto sobre a exportação de *commodities*, no caso de haver doença holandesa, e de uma política de taxa de câmbio fluante administrada, que compre e venda reservas e controle fluxos de capitais quando necessário. Além disso, o desenvolvimento deve ser financiado com poupança doméstica e não com poupança externa, pois esta última incentiva o endividamento doméstico e aumenta a instabilidade financeira. Por fim, o governo deve perseguir superávits primários de forma a estabilizar, no longo prazo, a relação dívida pública/PIB. Quando houver recessão, no entanto, uma política fiscal expansionista contracíclica deve ser adotada (BRESSER-PEREIRA, 2014; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; TEN, 2010).

Em relação à política industrial, o novo-desenvolvimentismo defende que é essencial haver uma política que ajude as empresas a se tornarem competitivas e venderem tanto para o mercado interno quanto para o externo. Isso não implica necessariamente uma estratégia exportadora.

[...] a estratégia será exportadora, equilibrada, ou voltada para o mercado interno conforme o coeficiente de abertura da economia [...] esteja respectivamente crescendo, constante, ou caindo. Um país de renda média deveria almejar um coeficiente de abertura constante, que reflita a dotação de fatores de produção existentes no país (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 32).

Textos anteriores desse mesmo autor e textos de outros autores da corrente novo-desenvolvimentista, no entanto, defendem explicitamente a estratégia exportadora. Oreiro (2011), por exemplo, afirma que:

[...] o novo-desenvolvimentismo é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Essa estratégia de “alcançamento” baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led* no qual a promoção das exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso técnico na economia.

Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo é referenciado na literatura (BASTOS, 2012) também como *desenvolvimentismo exportador do setor privado* enquanto o social-desenvolvimentismo, que será discutido abaixo, é denominado *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado*.

Em resumo, o novo-desenvolvimentismo propõe que se corrijam desequilíbrios nos preços macroeconômicos fundamentais, quais sejam: a taxa de câmbio, a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de salários e a taxa de inflação. Nesse arcabouço, a taxa de lucro parece ser a mais importante, pois ela deve estar em nível satisfatório o suficiente para incentivar os investimentos. As demais taxas são importantes na medida em que afetam a taxa de lucro e, conseqüentemente, a decisão de investir. Dessa forma, a taxa de câmbio deve ser a de equilíbrio industrial, a taxa de salários não deve ser nem muito baixa – para não reduzir a demanda interna – nem muito alta – para não reduzir a taxa de lucro –, a taxa de juros deve ser a mais baixa possível, desde que fique resguardado o seu papel no controle da inflação, e a taxa de inflação deve ser baixa e estável.

Cabe fazer mais um comentário sobre a taxa de câmbio. De acordo com Bresser-Pereira (2014, p. 28), esta taxa “tem um papel decisivo no desenvolvimento econômico porque ela é como um interruptor que liga ou desliga as empresas competentes do país tanto do mercado externo quanto do mercado interno”. Mais adiante, o autor complementa o argumento afirmando que isso é válido para “as empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 32).

Entretanto, o pressuposto de que as empresas nacionais têm acesso à tecnologia no estado da arte mundial é questionável por, pelo menos, três motivos: (i) parte expressiva dos bens de capital não são produzidos internamente e a desvalorização da taxa de câmbio, por um lado, aumenta a competitividade dos produtos nacionais, por outro, encarece as importações de equipamentos; (ii) as cadeias globais de valor são, em sua maioria, oligopolizadas, e a tecnologia utilizada por elas pode não estar acessível para compra no mercado internacional; (iii) tecnologia no estado da arte não significa apenas bens de capital transacionáveis, mas também conhecimentos tácitos que não são de fácil aquisição.

Ainda que represente um avanço importante em relação à ortodoxia liberal, o escopo de atuação do Estado previsto pelo novo-desenvolvimentismo é muito limitado. A ele cabe apenas prover o arcabouço institucional apropriado e imple-

mentar uma política macroeconômica ativa. Uma vez que os preços macroeconômicos atinjam os níveis adequados, o mercado reagirá realizando investimentos produtivos e, conseqüentemente, promovendo o desenvolvimento. Segundo Bastos (2012, p. 784), a crença na gestão macroeconômica como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento está intimamente relacionada ao não abandono, pelo novo-desenvolvimentismo, do “[...] elogio do mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos produtivos e financeiros [...]”. Mais especificamente, o novo-desenvolvimento faz, na visão de Bastos (2012, p. 787), “um elogio à indústria nacional e à sua capacidade de exportar e uma crítica ao que a impediria de exportar mais: a apreciação cambial trazida pela combinação entre abertura financeira e elevado diferencial de taxa de juros (diferencial esse explicado pelo déficit público)”. Isso difere claramente do proposto por uma das concepções teóricas que o novo-desenvolvimentismo busca resgatar:

A despeito da alegação de tratar-se de uma macroeconomia “estruturalista”, a ênfase quase exclusiva nos preços macroeconômicos *abandona um aspecto central do estruturalismo latino-americano: o pessimismo quanto à eficácia alocativa do mercado e à capacidade do setor privado de liderar o desenvolvimento, particularmente os ramos que exigissem montantes elevados de investimento de longo prazo de maturação/amortização e com capacidades tecnológicas não triviais* (BASTOS, 2012, p. 788, grifos nossos).

Esse limitado espaço para a atuação estatal é agravado pela falta de profundidade na discussão da política industrial, ainda que esta seja tratada como importante. Carneiro (2012, p. 768, grifos nossos) explica que:

Essa corrente de pensamento nasce de uma postura crítica às políticas econômicas neoliberais, ao mesmo tempo procurando diferenciar-se do que denomina velho-desenvolvimentismo. Em relação às primeiras, critica sobretudo a postura da política macroeconômica consubstanciada em altas taxas de juros e moeda apreciada e sua incompatibilidade com o crescimento. [...] Em simultâneo, *postula que o velho-desenvolvimentismo e a sua ênfase excessiva no papel do Estado e na política industrial estariam superados*. Isso porque *a industrialização ter-se-ia completado* e o essencial seria garantir preços macroeconômicos adequados, com destaque para a taxa de câmbio competitiva. Em síntese, o desenvol-

vimento econômico seria conseguido pelo manejo apropriado dos preços relativos – juros, câmbio e salários – por parte do Estado. O mercado faria o resto.

O social-desenvolvimentismo, por sua vez, define como eixo do desenvolvimento a questão social, “ou seja, propõe-se uma inversão de prioridade 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 do desenvolvimento social” (CARNEIRO, 2012, p. 774). Em contraste com o novo-desenvolvimentismo, “[...] o social-desenvolvimentismo tem requisitos ou objetivos mais gerais que se impõem para além daqueles relativos ao formato ou combinação das políticas macroeconômicas particulares. *Seu requisito mais geral é o primado do papel do Estado como ação política consciente em prol do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado*” (CARNEIRO, 2012, p. 777, grifos nossos).

De acordo com essa vertente, o fator dinâmico que impulsiona o crescimento é a ampliação do mercado interno e do consumo de massas em função da melhora na distribuição de renda. Isso ocorre por meio de um círculo virtuoso em que um aumento nos salários amplia o consumo popular, o que incentiva o investimento. Este, por sua vez, gera aumento da produtividade e, conseqüentemente, uma nova rodada de aumento nos salários. Entretanto, “o sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Este círculo virtuoso, entretanto, estaria fadado a perder dinamismo com o tempo, pois há limites à distribuição funcional de renda. Nesse sentido, a estratégia de desenvolvimento baseada no consumo de massa deveria necessariamente ser completada por outros eixos dinâmicos. A demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil se apresentava como alternativa atraente para dinamizar o investimento autônomo e fortalecer as cadeias produtivas. A articulação de investimentos em infraestrutura econômica – conduzidos majoritariamente pelo setor privado, mas com apoio do Estado na redução dos riscos e no financiamento de longo prazo – e em infraestrutura social – realizados predominantemente pelo setor público – exigiria que o Estado assumisse um papel central de coordenação e articulação e recuperasse a sua capacidade de financiamento (CARNEIRO, 2012).

Uma preocupação importante do social-desenvolvimento é a questão da restrição externa, que tantas vezes prejudicou o crescimento econômico brasileiro. Na fase de crescimento estimulado pelo consumo de massa, não haveria, segundo o social-desenvolvimentismo, grande preocupação, pois o padrão de consumo resultante da distribuição de renda tem menor elasticidade-renda das importações, e a ampliação da base produtiva para atender o mercado interno geraria ganhos de produtividade e aumentaria, portanto, a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Investimentos em infraestrutura, por outro lado, são voltados predominantemente ao mercado interno e apresentam elevados coeficientes de penetração das importações. Seria preciso, dessa forma, adensar as cadeiras produtivas para elevar as exportações líquidas. Além disso, as exportações de produtos intensivos em recursos naturais poderiam representar um alívio para a restrição externa (CARNEIRO, 2012).

Em relação à política macroeconômica, esta também tem um papel a cumprir. O social-desenvolvimentismo entende que a política macroeconômica e, de maneira mais geral, o regime macroeconômico é uma ferramenta auxiliar ao processo de desenvolvimento e deve, portanto, fazer parte do planejamento estratégico. De acordo com Rossi (2014, p. 199), “diante da complexidade do processo de desenvolvimento, o regime macro deve ser pensado estrategicamente no âmbito das demais políticas estruturais”. Além disso, o autor afirma que são duas as tarefas fundamentais do regime: “i) orientar a política macro para uma atuação anticíclica; e ii) criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento” (ROSSI, 2014, p. 199). Dessas duas tarefas derivam dois objetivos:

O regime macroeconômico deve ter a flexibilidade e os incentivos suficientes para permitir uma atuação anticíclica da política macro (fiscal, monetária e cambial), assim como administrar choques externos decorrentes de crises internacionais. As diretrizes do regime devem orientar a política macro para a sustentação do crescimento econômico.

O regime macro deve prover *estabilidade macroeconômica*, entendida não somente como estabilidade de preços, mas também das taxas de retorno da economia (juros e lucros) e da taxa de câmbio. Dois objetivos adicionais são a busca por juros baixos e pelo câmbio competitivo. Esses têm como finalidade última o desenvolvimento do *financiamento de longo prazo* e da *competitividade sistêmica* (ROSSI, 2014, p. 200, grifos no original).

Em resumo,

[...] a estratégia social-desenvolvimentista compreende *quatro eixos distintos e necessariamente complementares, mas que vêm sendo implementados com diferentes graus de prioridade e maturação*: i) a melhoria da distribuição de renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento das cadeias; iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais (CARNEIRO, 2012, p. 776, grifos nossos).

Retomando a definição proposta por Fonseca (2014), novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo são subtipos de desenvolvimentismo – e não conceitos novos ou conceitos radiais –, pois incorporam todos os atributos do núcleo do conceito e acrescentam novos atributos, respectivamente disciplina fiscal e distribuição de renda. No entanto, usando o social-desenvolvimentismo como exemplo, o autor faz uma ressalva: “[...] se a distribuição de renda não estiver associada a um projeto de industrialização e a um conjunto de medidas que configure uma estratégia para reverter a estrutura produtiva no longo prazo, pode ser louvável e meritória, mas dificilmente se enquadra no conceito de desenvolvimentismo” (FONSECA, 2014, p. 68). Mais adiante, o autor salienta que “*um desenvolvimentismo sem incluir o setor industrial no projeto sugere [...] uma contradição [...] ou um fenômeno novo*, acerca do qual não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito de desenvolvimentismo, sob pena de submeter este último a uma profunda descaracterização [...]” (FONSECA, 2014, p. 69, grifos nossos).

Dessa forma, dentro da corrente social-desenvolvimentista, merece destaque especial a contribuição de Bielschowsky (2012), pois esta é a que melhor recupera o caráter industrializante do esforço social-desenvolvimentista. Isso se deve à própria visão que o autor tem da ideologia desenvolvimentista, entendida como “o suporte estatal aos investimentos necessários à transformação estrutural da economia” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 733). O autor afirma que há, ou havia, na economia brasileira, três frentes de expansão potencialmente vigorosas, quais sejam:

(i) um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição de renda – e também uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala

correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações;

(ii) uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e

(iii) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social) (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 729).

Esses motores do desenvolvimento podem, porém, tanto vingar como se esvaír ao longo do tempo. Para vingar, as frentes devem ser adequadamente traduzidas em expansão do investimento no país. Além disso, “os investimentos nessas três frentes de expansão serão tão mais volumosos e mais mobilizadores da atividade produtiva e do emprego no país quanto mais amplos forem os processos de inovação e os encadeamentos produtivos que o país for capaz de gerar nas três frentes” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730). Dessa forma, a inovação tecnológica e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos são, para o autor, turbinadores do crescimento.

Mais que turbinadores, estes dois elementos constituem, em realidade, condições necessárias para o sucesso da estratégia. Em relação à primeira frente de expansão, por exemplo, Bielschowsky (2012, p. 739, grifos nossos) afirma que “o modelo, porém, para que funcione, *requer bem mais do que o consumo de massa*. Exige também *que se realize a produção no país* de parte importante dos bens finais e de seus principais encadeamentos produtivos, ‘para a frente’ e ‘para trás’”. Mais adiante o autor pergunta: “*será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?*” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739, grifos no original).

Em relação à segunda frente de expansão, Bielschowsky (2012, p. 740, grifos no original) ressalta que “[...] *as atividades baseadas em recursos naturais não podem ser meros enclaves de onde saíam as matérias-primas sem deixar rastro de emprego, progresso técnico e bem-estar social*”. Em resumo, “o grau de dinamismo de cada frente dependerá de sua capacidade de impulsionar (‘arrastar’) domesticamente, em seu processo de expansão, os investimentos nos setores/atividades produtivas que lhe são inerentes” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 138).

A ênfase na necessidade de expandir o investimento representa um avanço importante em relação ao novo-desenvolvimentismo – que, como dito acima, confiava na resposta do mercado aos estímulos macroeconômicos. Nas palavras de Bielschowsky

(2012, p. 731, grifos nossos), “a proposição conceitual das frentes de expansão tem a virtude de, a princípio, permitir que se ponha o *foco do planejamento do desenvolvimento econômico sobre o volume e a composição setorial e tecnológica dos investimentos* [...]”. A deficiência dessa proposta, entretanto, reside no fato de que as medidas destinadas a expandir o investimento não são discutidas com profundidade.

Do ponto de vista empírico, Bielschowsky *et al.* (2014) analisaram as principais tendências do investimento na economia brasileira na década de 2000 para verificar a hipótese de que há três frentes de expansão no Brasil. Segundo os autores, o investimento total cresceu, em média, 4,8% ao ano entre 2000 e 2008. Já os investimentos em infraestrutura, em recursos naturais, e em produção de bens e serviços de consumo de massa se expandiram em cerca de 10% ao ano cada entre 2003 e 2008. “[Essa] simultaneidade, no plano agregado, dá razão à proposta de que convém organizar a reflexão sobre a agenda de desenvolvimento brasileira, no campo da economia, a partir da lógica tripartite de frentes de expansão” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 158).

Muito mais relevante, do ponto de vista do debate aqui proposto, é, no entanto, a análise dos investimentos na indústria de transformação. Em relação a este ponto, Bielschowsky *et al.* (2014, p. 153-154) apontam que:

[...] entre, por um lado, investimento em modernização das instalações e, por outro, investimentos em expansão e diversificação, tudo indica que tenha havido predomínio dos primeiros. Há, por certo, evidências de importantes investimentos de expansão em alguns destacados setores, como material de transporte – automotriz, naval etc. – e montagem de produtos eletrônicos de consumo. Ainda assim, a hipótese básica é que as empresas industriais tenham sido cautelosas no que se refere à expansão e diversificação produtiva. Essa pode ter sido a razão principal para o fato de a expansão dos investimentos de 2003 a 2008 não ter freado o impulso importador [...].

Em relação às causas desse fenômeno, os autores explicam, em primeiro lugar, que a modernização é uma estratégia para preservar a alta rentabilidade e aumentar a competitividade:

Modernizar, para eles, significa repor equipamentos e fazer arranjos no processo produtivo, que tem por objetivo aumentar a eficiência do estoque de capital já existente – e elevar

marginalmente a capacidade – por meio de investimentos cujo valor é relativamente reduzido, quando comparado ao valor de mercado de cada empresa. Investir em modernização é, portanto, altamente lucrativo, e tem baixo risco, porque o mercado de destino, predominantemente nacional, se encontra razoavelmente consolidado em favor da empresa (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 154-155).

Em segundo lugar, os autores afirmam que os empresários eram cautelosos por diversas razões, como a tendência de queda do preço dos produtos industrializados no mercado global, a apreciação da moeda doméstica, e as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil, que incentivam aplicações financeiras e desincentivam a tomada de empréstimos. Outro motivo de cautela é o que os autores chamam de “memória do fracasso”: “nos últimos trinta anos, não foram raras as ocasiões em que a decisão de investir em expansão para o mercado doméstico foi posteriormente castigada por crises e instabilidade na evolução da demanda” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 156). Isso tornava o acelerador do investimento “preguiçoso” e faz com que, para reverter as expectativas, sejam necessários vários anos de crescimento.

Em terceiro lugar, segmentos específicos apresentavam causas adicionais particulares. No caso dos bens intermediários, as privatizações acarretaram aumento da exigência de rentabilidade e maior aversão a riscos e incertezas. Consequentemente, investimentos importantes não foram realizados e a capacidade produtiva ficou estagnada. No caso de bens de consumo duráveis, por outro lado, o setor é dominado por empresas multinacionais e estas preferiram abastecer o mercado brasileiro em expansão por meio do acionamento da capacidade ociosa de plantas produtivas instaladas em outros países.

Dessa forma, os autores chegam à grave conclusão de que, nos três setores da indústria de transformação – bens de consumo, bens intermediários e bens de capital –, “ao que tudo indica, não se concretizou de forma satisfatória o mecanismo de indução dos investimentos em atendimento à expansão da demanda doméstica” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 160) e houve “vazamento para o exterior”, via aumento das importações e redução das exportações. Mais ainda,

[...] *para o bem e para o mal, o comportamento da indústria de transformação brasileira é de resistência a mudanças radicais. Para o bem, porque permite a preservação da capaci-*

dade produtiva previamente instalada. A indústria vem tendo participação decrescente no PIB, mas isso não tem implicado perda de setores. Para o mal, porque *predominam ajustes incrementais*, modernizadores das plantas e das práticas operacionais, *evitando-se aumentar o tamanho dos empreendimentos, e evitando-se direcioná-los aos setores de maior densidade tecnológica* – na contramão, portanto, da demanda nacional e mundial. Isso significa perder oportunidades, e insistir em uma estrutura produtiva que, tecnologicamente, vai se distanciando da vanguarda internacional (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 157-158, grifos nossos).

## Considerações finais

A análise construída neste artigo permite que se esbochem três tipos de considerações. Em primeiro lugar, há aquelas relativas a recomendações de políticas. O desenvolvimentismo defende que é preciso discutir desenvolvimento e o papel do Estado neste processo, pois o Estado tem necessariamente um papel a cumprir na transformação econômica das nações. A forma como o Estado escolhe desempenhar este papel, no entanto, pode e irá variar. Não apenas há múltiplas maneiras de perseguir o desenvolvimento, como também não há estratégias do tipo *one-size-fits-all* quando se fala de desenvolvimento econômico. O *mix* de políticas deverá, dessa forma, levar em consideração especificidades locais.

Além disso, é preciso não só que o Estado faça parte do processo, mas também que o *mix* de políticas esteja organizado em torno de uma estratégia de desenvolvimento bem delineada. E é fundamental que a industrialização seja parte integrante desta estratégia e que seja enfatizada devidamente a necessidade de se fortalecer os encadeamentos produtivos.

Outro ponto importante levantado por vários autores desenvolvimentistas diz respeito ao protagonismo do Estado no processo de desenvolvimento. O Estado não é coadjuvante no processo de desenvolvimento. Ao contrário, nos avanços mais disruptivos, ele foi o empreendedor visionário com espírito animal. O Estado decide investir em áreas nas quais o setor privado não investiria mesmo se tivesse recursos, pois o que falta ao empresário não são recursos, mas coragem e espírito animal. Ademais,

o Estado desenvolvimentista atua tanto no lado da oferta, fomentando a criação de novos produtos e indústrias, quanto no lado da demanda, criando os mercados que demandarão estes produtos e sustentarão estas indústrias.

Um segundo conjunto de considerações diz respeito à aplicação do desenvolvimentismo. Muitos autores argumentam que o desenvolvimentismo consiste em uma estratégia de alcance ou de superação do subdesenvolvimento. Mais recentemente alguns autores têm defendido, entretanto, que políticas desenvolvimentistas são praticadas tanto em países em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos, ainda que os objetivos destas políticas e as formas assumidas por elas possam variar. Se considerarmos que a industrialização é um processo contínuo e dinâmico, o conceito de desenvolvimentismo pode ser flexibilizado.

Por fim, podem-se tecer algumas considerações sobre as duas vertentes do debate brasileiro. O novo-desenvolvimentismo traz lições importantes acerca da necessidade de se seguir uma política macroeconômica favorável ao desenvolvimento e que esta difere da política recomendada pela economia convencional, que estabelece como objetivo único a estabilidade dos preços. O novo-desenvolvimentismo, no entanto, confia demais na capacidade de resposta dos empresários brasileiros aos estímulos macroeconômicos. A avaliação de Bielschowsky *et al.* (2014) mostra que essa crença é ingênua, pois o investimento é conservador e o acelerador do investimento é “preguiçoso”.

O social-desenvolvimentismo, ao enfatizar a distribuição de renda, também acaba confiando na resposta dos empresários. Supõe-se que estes irão investir e aumentar a base produtiva e a produtividade. Mas Bielschowsky *et al.* (2014) mostram que predominam investimentos em modernização sobre investimentos em expansão e diversificação e que parte importante da demanda induzida pelo consumo de massa vazou para o exterior. O social-desenvolvimentismo de Bielschowsky (2012), por fim, enfatiza que o mercado de consumo de massas é apenas uma das três frentes potenciais de expansão e que é preciso não só garantir que os investimentos se realizem, como também assegurar que haja fortalecimento dos encadeamentos produtivos e dos processos inovativos.

A discussão aqui proposta, ao sublinhar a centralidade do caráter industrializante do processo de desenvolvimento, enseja duas grandes questões para o debate brasileiro futuro – que não perderam sua importância com o colapso do ensaio desen-

volvimentista nesta segunda metade da década de 2010. Ao contrário, parecem pontos fundamentais de reflexão para a necessária reconstrução de um projeto de desenvolvimento para o país.

Por um lado, faz-se necessário discutir com mais rigor que estímulos e medidas serão capazes de promover a industrialização. Se os empresários não respondem a estímulos macroeconômicos, estímulos de outra natureza devem ser estudados e praticados. Se estímulos não são suficientes – e possivelmente não serão em alguns setores industriais –, outras medidas deverão ser adotadas.

Por outro lado, é imprescindível discutir se o Estado tem capacidade para agir e promover a industrialização. Se dispõe, em primeiro lugar, dos recursos, da burocracia e dos instrumentos adequados. Se estabelece, em segundo lugar, vínculos e relações virtuosas com a sociedade. Nessas direções, entende-se que o debate sobre esse tema no Brasil pode avançar – inclusive porque, conforme se alertou no início, dificilmente deixará de ser relevante, já que os problemas subjacentes a ele persistem.

## Referências

- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIANCARELLI, A. M. Economia, sociedade e desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 723-728, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.
- \_\_\_\_\_; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 135-194.
- BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a hidden Developmental State in the United States. *Politics and Society*, vol. 36, n. 2, p. 169-206, jun. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- \_\_\_\_\_; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 811-829, dez. 2012.
- CALCAGNO, A. Rethinking development strategies after the financial crisis. In: CALCAGNO, A. *et al.* (Orgs.). *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York, Geneva: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.
- \_\_\_\_\_. Introduction. In: \_\_\_\_\_. *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York; Genebra: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.
- \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York; Genebra: United Nations, 2016. Vol. II: *Country studies and international comparisons*.
- CARNEIRO, R. Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff). *Texto para discussão*. IE/Unicamp, Campinas, n. 289, mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CHANG, H.-J. The political economy of industrial policy in Korea. In: \_\_\_\_\_. *The East Asian Development Experience: The miracle, the crisis, and the future*. New York; Penang; Londres: Zed Books, 2006, p. 61-107.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B. *et al.* (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 29-78.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OREIRO, J. L. É o novo-desenvolvimentismo? *Valor Econômico*, out. 2011.

PRIEWE, J. Seven strategies for development in comparison. In: CALCAGNO, A. *et al.* *Rethinking development strategies after the financial crisis*. New York, Geneva: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.

ROSSI, P. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A. B. *et al.* (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 195-226.

TEN Theses on New Developmentalism. Structuralist Development Macroeconomics Center, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, set. 2010. Disponível em: <<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/>>. Acesso em: jan. 2016.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Daniela M. Prates<sup>1</sup>  
Barbara Fritz<sup>2</sup>  
Luiz Fernando de Paula<sup>3</sup>

# Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT

## Introdução

No período recente, a economia brasileira passou por altos e baixos. No início dos anos 2010, tornou-se referência internacional por ter se recuperado rapidamente do efeito-contágio da crise financeira global (CFG), retomando a trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda observada no período precedente (2004-2007). O Brasil também ganhou atenção especial por estar indo contra a tendência global de concentração de renda. Poucos anos depois, no biênio 2015-2016, o país enfrentou a pior crise econômica registrada na história. Seu PIB *per capita*, em 2016, foi mais de 10% menor que o registrado em 2013 e a participação da produção industrial, tanto no PIB como nas exportações, recuou significativamente. Além da crise política que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016, há um intenso debate sobre as causas econômicas da crise.

Esse debate engloba defensores e opositores da estratégia seguida de 2003 a meados de 2016 pelos quatro sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT),<sup>4</sup> que muitos denominaram, embora com diferentes prefixos (social ou novo), de “desenvolvimentista” (BAN, 2013). De acordo com Fonseca (2014), o desenvolvimentismo é

1. Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e pesquisadora do CNPq.
2. Professora do Institute for Latin American Studies na Freie Universität Berlin.
3. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ) e pesquisador do CNPq.
4. Esses governos foram: o primeiro e o segundo mandatos completos do presidente Luiz Inácio Lula de Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010); no caso da presidenta Dilma Rousseff, o primeiro mandato completo (2011 a 2014) e o segundo mandato de apenas um ano e meio (janeiro de 2015 e meados de 2016) devido ao seu *impeachment*.

um termo bastante ambíguo por definição, nutrido tanto por conceitos teóricos como por experiências de política econômica. Contudo, um denominador comum, compartilhado por acadêmicos bem como explicitamente enfatizado pelo governo brasileiro neste período (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003), refere-se ao objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado um papel ativo.

O objetivo deste artigo é avaliar a experiência recente do desenvolvimentismo no Brasil ao longo dos quatro governos do PT com base em uma abordagem teórica keynesiana-estruturalista. De acordo com essa abordagem, a interação das assimetrias monetárias e financeiras resulta em uma influência-chave da dinâmica da economia internacional sobre o desempenho das economias periféricas emergentes como o Brasil, sobretudo mediante os ciclos de fluxos de capitais. Consequentemente, essas assimetrias também limitam a autonomia das políticas econômicas e sociais nessas economias. No entanto, a combinação específica de políticas adotadas depende de fatores internos, entre os quais estão o arcabouço institucional e a correlação de forças vigente.

Buscaremos responder às seguintes questões: as políticas desenvolvimentistas podem ser culpadas pela reversão dramática no final deste período? Que tipos de políticas foram adotados? Três hipóteses nortearão a análise. Em primeiro lugar, nem todas as políticas adotadas nesse período podem ser rotuladas como desenvolvimentistas. Em segundo lugar, as mudanças significativas do *mix* de políticas, especialmente após a CFG, foram condicionadas pelo contexto externo, mas também moldadas por fatores domésticos. Em terceiro lugar, um amplo leque de políticas foi aplicado entre 2013 e meados de 2016, algumas das quais podem ser classificadas como desenvolvimentistas, mas é necessário especificar qual tipo de abordagem desenvolvimentista foi implementada.

Assim, busca-se preencher uma lacuna na literatura dedicada ao tema, que tenta explicar a desaceleração a partir de 2011 e a crise recente pela análise do desempenho econômico em termos da complexa interdependência entre redistribuição de renda, demanda agregada e mudanças nos padrões produtivos. O foco aqui são as políticas aplicadas e sua classificação. Ou seja, a principal contribuição deste artigo é propor uma tipologia das políticas econômicas e sociais durante os governos do PT a partir da identificação da abordagem mais geral (desenvolvimentistas ou ortodoxas), bem como do tipo específico de política desenvolvimentista adotada.

Os argumentos estão organizados em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção sintetiza as diferentes variantes do conceito de desenvolvimentismo. A segunda, sumariza a evolução do contexto externo e o desempenho macroeconômico no período em análise com base em fatos estilizados. A terceira seção avalia as políticas econômicas e sociais aplicadas entre 2013 e meados de 2016, enquanto a quarta apresenta a periodização e a tipologia de políticas.

## 1. Conceitos de desenvolvimentismo

Desenvolvimentismo é um termo bastante ambíguo por definição, envolvendo duas perspectivas que se entrelaçam: i) por um lado, é um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de políticas econômicas propostas e/ou executadas pelos *policy makers*, que se expressa como discurso político; e ii) por outro lado, também é um fenômeno do “mundo das ideias”, isto é, um conjunto de ideias propostas para expressar teorias, conceitos ou visões de mundo (FONSECA, 2014, p. 30).

A origem do desenvolvimentismo está relacionada tanto com estudos de desenvolvimento na década de 1950 como com a abordagem estruturalista latino-americana, que buscou compreender as especificidades do subdesenvolvimento e como superá-lo.

O debate atual é intensamente nutrido e interligado com o discurso da política econômica e a elaboração de políticas, sobretudo nos países latino-americanos onde os partidos de esquerda dominaram vários governos até pouco tempo. Conceitos atualizados de desenvolvimentismo ganharam espaço em economias semimaduras do continente, caracterizadas por uma estrutura produtiva mais diversificada, mas com risco de desindustrialização prematura. O profundo descontentamento com políticas baseadas na ortodoxia econômica, conhecidas como Consenso de Washington, também estimulou a busca por uma nova estratégia de política. No âmbito da avaliação crítica da agenda ortodoxa de liberalização do mercado interno, aberturas comercial e financeira e redução do papel do Estado, a distribuição de renda surgiu no centro do debate público. A América Latina, região com o maior grau de desigualdade econômica do mundo, experimentou estagnação ou mesmo agravamento da desigualdade durante o período de liberalização econômica nos anos 1990.

Nesse contexto, dois novos conceitos de desenvolvimentismo emergiram: social-desenvolvimentismo (SD) e novo-desenvolvimentismo (ND). Estes atualizaram o desenvolvimentismo clássico<sup>5</sup> e acrescentaram novas dimensões. Ambos rejeitam claramente a ideia neoclássica de maximização do bem-estar quando os países se especializam de acordo com as respectivas vantagens comparativas e, semelhante ao desenvolvimentismo clássico, enfatizam as restrições externas estruturais causadas pela integração das economias em desenvolvimento ao mercado global como determinantes da falta de dinamismo econômico em âmbito doméstico. Dessa forma, apoiam uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico na qual o papel ativo do Estado é visto como necessário para viabilizar as mudanças estruturais rumo à (re)industrialização, resultando, assim, na transformação social (FONSECA, 2014; BIELSCHOWSKY, 2015).

As novas variantes do desenvolvimentismo (SD e ND) convergem em seus objetivos de política – mudança produtiva com redistribuição da renda –, mas claramente diferem quanto às metas e os instrumentos para alcançá-las. Assim, para identificar suas semelhanças e diferenças, os dois conceitos foram desagregados analiticamente em três diferentes dimensões: objetivos, metas e instrumentos.

O SD está mais próximo da abordagem clássica do desenvolvimento, pois segue identificando a demanda doméstica como principal indutora dos investimentos voltados à diversificação produtiva. No entanto, enquanto nesta abordagem a redistribuição de renda é vista mais como resultado de uma mudança estrutural impulsionada pela ação do Estado, o SD propõe uma distribuição pessoal da renda mais igualitária (que se refletiria em uma redução significativa do índice de Gini) para aumentar o consumo doméstico e, assim, impulsionar o crescimento econômico e a mudança produtiva (LAVINAS; SIMÕES, 2015). A restrição estrutural do balanço de pagamentos seria atenuada pelo crescimento das exportações, induzido por efeitos de escala e pela industrialização, bem como fomentado pela demanda doméstica, dada a complementaridade entre mercados interno e externo. Também poderia contribuir para esse crescimento, pelo menos temporariamente, a expansão do setor de recursos naturais intensivos e suas cadeias produtivas (BIELSCHOWSKY, 2012; ROSA; BIANCARELLI, 2016).

---

5. O desenvolvimentismo clássico, conhecido como “estruturalismo latino-americano” usou a metáfora “centro-periferia” para traduzir as assimetrias produtivas e tecnológicas da ordem internacional e sustentava que a industrialização era o único caminho para as economias periféricas usufruírem, mesmo que em parte, os frutos do progresso técnico das economias desenvolvidas, o que permitiria elevar progressivamente o padrão de vida da população (PREBISCH, 1950; ver também OCAMPO, 2001).

De modo diferente, o ND tem uma perspectiva predominantemente macroeconômica e é mais inspirado na trajetória de desenvolvimento das economias do Sudeste Asiático, ancorada na estratégia de obtenção de superávits comerciais. Esta variante identifica dois principais obstáculos para o desenvolvimento: primeiro, a tendência à sobreapreciação cambial associada, principalmente, à especialização na exportação de *commodities*; segundo, os fluxos líquidos de capital estrangeiro, estimulados pela política de crescimento com poupança externa. Além disso, nessa visão existiria uma tendência dos salários que teriam crescido abaixo da produtividade devido à disponibilidade de uma oferta ilimitada de mão de obra. A (re)industrialização estaria diretamente ligada à meta de um superávit na exportação de bens manufaturados, estimulando novos investimentos neste setor. O país deve evitar o endividamento externo e a taxa de câmbio tem uma influência fundamental sobre as importações e as exportações. Uma melhoria na redistribuição da renda resultaria basicamente da criação de emprego (formal) neste setor e do aumento dos salários em linha com os ganhos de produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2011).

No que diz respeito aos instrumentos de política associados a cada uma dessas abordagens, Carneiro (2012) observa que as reflexões a respeito do SD são bastante fragmentadas. Isso vale especialmente para a primeira geração de artigos (BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012; CARNEIRO, 2012), que focam exclusivamente nas políticas voltadas para a redistribuição e a mudança de padrões de produção, quais sejam:

- Políticas salariais, sendo o salário mínimo um poderoso instrumento político para promover aumentos salariais, especialmente na faixa de renda mais baixa.
- Transferências sociais voltadas para o segmento mais pobre da população.
- Estímulo ao crédito para o consumo.
- O investimento público, sobretudo em infraestrutura (física e social), visto como a chave para a criação direta de demanda e, em especial, para a criação de incentivos ao investimento privado.
- Políticas industriais e financiamento subsidiado por bancos públicos destinados a estimular ainda mais o investimento privado.

Considerações macroeconômicas são principalmente incluídas em uma segunda onda de publicações sobre SD. Rossi (2014) faz uma tentativa explícita de incluir ins-

trumentos de política monetária, fiscal e cambial nesta estratégia, mas que permanece imprecisa.

No caso do ND, Bresser-Pereira (2011) oferece uma abordagem teórica mais detalhada e deduz claramente os instrumentos de política necessários para esta estratégia de crescimento liderado pelas exportações:

- Prioridade à desvalorização cambial e à manutenção subsequente da taxa de câmbio em um patamar que garanta a competitividade internacional da indústria nacional. Se necessário, controles de capitais devem ser adotados para sustentar esse patamar.
- As demais políticas macroeconômicas (monetária e fiscal) também devem ser subordinadas à manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, garantindo a estabilidade de preços.
- A política industrial é um instrumento secundário de política e deve ser direcionada exclusivamente para as exportações, uma vez que só estas são vistas como o motor do investimento e do crescimento até ser realizado o *catching up* em relação às economias avançadas.
- Os salários, no curto prazo, podem sofrer perda de poder de compra como consequência da desvalorização da moeda doméstica. No médio prazo, entretanto, eles devem crescer acompanhando os ganhos de produtividade para evitar pressões inflacionárias e manter a distribuição funcional entre salários e lucros. Espera-se que a redistribuição da renda seja resultado da criação de empregos adicionais no setor manufatureiro. As políticas redistributivas são incluídas como um adendo em publicações posteriores (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2015), mas não são vitais para a estratégia ND de crescimento liderado pelas exportações.

## 2. Avaliação empírica dos resultados baseada em fatos estilizados

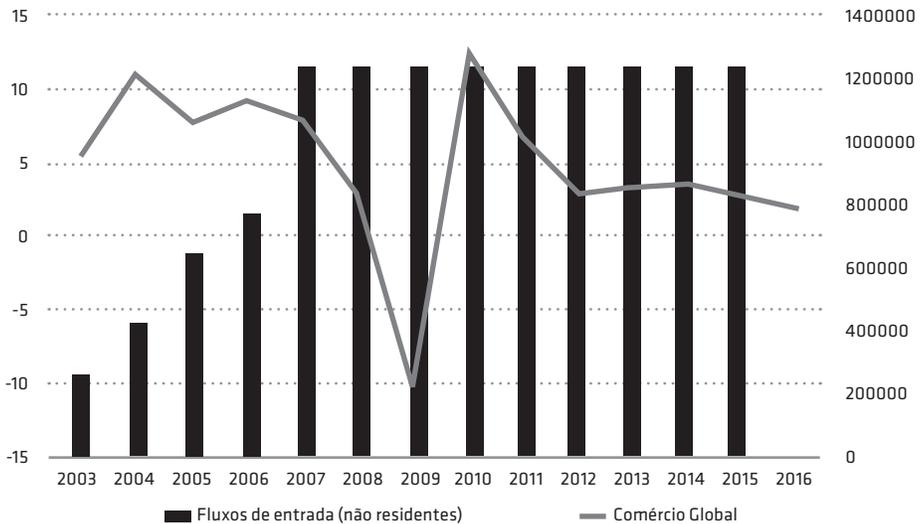
Antes de analisar as políticas econômicas e sociais adotadas no Brasil de 2003 a meados de 2016 (seção 3), esta seção resume, com base em fatos estilizados, as mudanças no contexto externo e os resultados macroeconômicos no período em tela referentes aos objetivos de política compartilhados pelas duas novas variantes do desenvolvi-

mentismo: crescimento; distribuição de renda, reestruturação produtiva e vulnerabilidade externa.

## 2.1. Contexto externo

No período considerado, o contexto externo sofreu importantes mudanças. De 2003 até o limiar da GCF, a economia internacional caracterizou-se por um cenário muito favorável em termos de comércio (alta dos preços das *commodities* e crescimento do volume de comércio mundial) e abundância de fluxos de capitais para as economias emergentes. No entanto, após a rápida recuperação sob a liderança dessas economias (e, sobretudo, da China), entre meados de 2009 e 2010, o volume de comércio global passou a crescer em um ritmo bem inferior ao registrado no período pré-crise. Além disso, o *boom* pós-crise de fluxos de capitais perdeu fôlego a partir de 2011 e a nova fase de alta dos preços das *commodities* reverteu a partir de 2012 (gráfico 1 e tabela 1-A).

**Gráfico 1** | Comércio internacional (% anual) e fluxos de capitais (USD bilhões)



Fonte: IMF (2017). Elaboração dos autores.

**Tabela 1-A** | Brasil: principais indicadores econômicos

Indicador/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>ATIVIDADE ECONÔMICA</b>														
Taxa de inflação (IPCA) <sup>1</sup> , % a.a.	9,3	7,6	5,7	3,1	4,4	5,9	4,3	5,9	6,5	5,8	5,9	6,4	10,7	6,3
Crescimento do PIB (%) <sup>1</sup>	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1	5,1	-1	7,5	4,0	1,9	3,0	,5	-3,8	-3,5
<b>Agricultura</b>	8,3	2,0	1	4,6	3,3	5,8	-3,7	6,7	5,6	-3,1	8,4	2,8	3,6	n.d.
<b>Indústria</b>	,1	8,2	2,0	2,0	6,2	4,1	-4,7	10,2	4,1	-7	2,2	-1,5	-6,3	n.d.
<b>Serviços</b>	1,0	5,0	3,7	4,3	5,8	4,8	2,1	5,8	3,5	2,9	2,8	1,0	-2,7	n.d.
Taxa de desemprego (% a.a.)	12,4	11,0	9,7	9,7	8,6	7,9	8,0	6,2	5,5	5,4	5,1	5,0	8,1	n.d.
Taxa de investimento (% PIB)	16,6	17,3	17,1	17,2	18,0	19,4	19,1	20,5	20,6	20,7	20,9	19,9	n.d.	n.d.
<b>INDICADORES MONETÁRIOS E DE CRÉDITO</b>														
Taxa de juros (Selic), média (% a.a.)	16,5	17,8	18,0	13,3	11,3	13,8	8,8	10,8	11,0	7,3	10,0	11,8	14,3	13,8
Crédito doméstico (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,7	39,7	42,6	44,1	46,5	49,2	50,9	52,2	53,7	49,4
Crédito das famílias (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,9	17,2	18,8	20,0	21,1	22,3	23,4	24,4	25,2	24,8
Crédito corporativo (% PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,8	22,5	23,8	24,1	25,4	26,9	27,5	27,8	28,5	24,6
<b>SETOR EXTERNO</b>														
Taxa de câmbio real efetiva <sup>2</sup>	137,4	135,0	110,3	98,5	91,4	88,9	88,4	77,1	75,0	84,1	89,9	91,2	111,4	105,7
Índice de preços de commodities (crescimento % a.a.)	10,2	4,8	13,7	26,0	8,2	-23,4	33,0	29,0	-12,2	4,2	-3,4	-9,3	19,1	13,6
Termos de troca (crescimento % a.a.)	3,1	-2,0	5,1	7,3	-0,9	0,5	7,8	14,9	-3,4	-3,4	-1,8	-6,7	-12,3	16,4
Balança comercial (US\$ bilhões)	23,7	32,5	43,4	45,1	38,5	23,8	25,0	18,5	27,6	17,4	0,4	-6,6	17,7	45,0
Dívida externa pública líquida (US\$ bilhões)	-115	-105	-47	-3	94	109	143	185	250	260	240	229	225	237
Coefficiente de penetração de importações (%) <sup>3</sup>	15,2	15,5	14,5	14,9	15,3	17,0	15,3	16,3	17,4	18,7	19,4	19,2	21,7	19,1
Conta-corrente (% PIB)	0,7	1,7	1,5	1,2	0,0	-1,8	-1,6	-3,4	-3,0	-3,0	-3,0	-4,3	-3,3	-1,3
Investimento direto estrangeiro (% PIB)	1,8	2,7	1,7	1,8	2,6	2,8	1,3	4,0	3,9	3,5	2,8	4,0	4,2	4,4
Reservas cambiais (US\$ bilhões)	46,7	52,4	53,1	84,5	163,5	190,9	228,6	276,1	343,2	362,1	349,0	354,8	348,8	353,9
<b>Indicadores de solvência externa<sup>4</sup></b>														
Passivo externo líquido/total exportações	3,65	2,91	2,52	2,54	3,08	1,23	3,65	4,49	3,20	3,32	3,06	3,44	2,50	3,77
Passivo externo líquido/exportações manufatureiras	4,66	3,71	3,25	3,33	4,17	1,77	5,49	7,27	5,54	5,59	5,07	5,81	3,98	5,73
<b>Indicadores de liquidez externa</b>														
Indicador Standard & Poors <sup>5</sup>	2,71	1,52	0,50	0,32	0,34	0,46	0,33	0,53	0,44	0,40	0,41	0,62	0,47	0,36
Standard & Poors + Portfólio no país <sup>6</sup>	5,43	4,42	2,92	2,76	2,48	1,37	2,14	2,41	1,75	1,67	1,64	1,76	1,20	1,37
<b>FINANÇAS PÚBLICAS</b>														
Resultado fiscal primário (% PIB)	3,2	3,7	3,7	3,2	3,2	3,3	1,9	2,6	2,9	2,2	1,7	-0,6	-1,9	-2,5
Serviço da dívida pública (% PIB)	-8,4	-6,6	7,3	-6,7	-6,0	-5,3	-5,1	-5,0	-5,4	-4,4	-4,7	-5,4	-8,4	-6,5
Resultado fiscal nominal (% PIB)	-5,2	-2,9	-3,5	-3,6	-2,7	-2,0	-3,2	-2,4	-2,5	-2,3	-3,0	-6,0	-10,2	-9,0
Dívida pública bruta (% PIB) <sup>7</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	55,5	56,7	56,0	59,2	51,8	51,3	53,8	51,5	56,3	65,3	69,6
Dívida pública líquida (% PIB)	54,3	50,2	47,9	46,5	44,5	37,6	40,8	37,9	34,5	32,2	30,5	32,6	35,6	46,0
<b>INDICADORES SOCIAIS</b>														
Índice de Gini (%)	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,55	0,54	n.d.	0,53	0,53	0,53	0,52	n.d.	n.d.
Índice de pobreza (% da população)	35,8	33,7	30,8	26,8	25,4	22,6	21,4	n.d.	18,4	15,9	15,1	13,3	n.d.	n.d.
Wage share <sup>8</sup>	36,6	35,7	36,7	38,2	38,9	39,8	41,5	41,8	42,7	45,3	45,1	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Banco Central do Brasil (2017), exceto taxa de investimento, índice de Gini e índice de pobreza (IPEADATA), coeficiente de importação de manufaturados e participação do setor manufatureiro no PIB (CEMACRO), termos de troca (FUNCEX) e wage share (IBGE).

Notas: (1) Para 2016, estimativas do FMI; (2) Média anual, junho 1994 = 100; (3) Razão "valor das importações manufatureiras" sobre "valor adicionado do setor industrial"; (4) "Obrigação externa líquida" refere-se a "posição de investimento externo líquido"; (5) Razão "Necessidades de financiamento externo bruto (NFEb)/cambiais", sendo NFEb = conta-corrente + dívida externa de curto prazo + repagamento da dívida externa de longo prazo nos próximos 12 anos; (6) Razão "NFEb + investimento de portfólio no país" sobre "reservas cambiais" (7) Dados de acordo com nova metodologia implementada em 2006; (8) Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionado pelo deflator implícito).

Os defensores e opositores das políticas desenvolvimentistas estão de acordo quanto à influência positiva sobre a economia brasileira do ambiente externo benigno vigente antes da GCF. No entanto, divergem quanto ao papel da deterioração desse ambiente a partir de 2011 na recente crise econômica: enquanto os autores ortodoxos culpam essas políticas (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2014), autores social-desenvolvimentistas (BASTOS, 2015) enfatizam a influência decisiva dos choques externos tanto na desaceleração como na crise.

Seguimos aqui uma abordagem keynesiana-estruturalista, que enfatiza as assimetrias centro-periferia da economia internacional (PREBISCH, 1950), que resultam em uma maior vulnerabilidade das economias periféricas a choques externos. Contudo, na era pós-Bretton Woods, embora os choques em conta-corrente (sobretudo de termos de troca) tenham permanecido relevantes, particularmente em economias dependentes de *commodities*, os choques financeiros assumiram papel de destaque na dinâmica dessas economias devido às assimetrias monetárias e financeiras (OCAMPO, 2001).

A assimetria monetária é consequência da chamada *hierarquia de moedas*, ou seja, no sistema monetário internacional, as moedas são hierarquicamente posicionadas de acordo com seu grau de liquidez, que reflete sua capacidade de desempenhar as três funções da moeda fora das fronteiras nacionais – meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor. A moeda-chave (atualmente, o dólar dos Estados Unidos) posiciona-se no topo da hierarquia; as moedas dos outros países (ou regiões) centrais (como o iene e o euro) estão em posições intermediárias, e na base da hierarquia encontram-se as moedas emitidas por economias periféricas, que não conseguem cumprir essas funções.

No entanto, essa assimetria monetária revela-se ainda mais deletéria no sistema monetário e financeiro internacional contemporâneo devido às assimetrias financeiras, que se referem à dinâmica e à magnitude dos fluxos de capitais direcionados para os países periféricos que se integraram à globalização financeira,<sup>6</sup> convertendo-se em “mercados emergentes”. Em primeiro lugar, esses fluxos dependem, principalmente, de fatores exógenos, tornando esses países permanen-

6. A globalização financeira diz respeito à integração dos mercados financeiros domésticos ao mercado internacional, bem como à integração entre esses mercados (CHESNAIS, 1996).

temente vulneráveis à sua reversão em virtude seja de mudanças nas condições monetárias no centro, seja do aumento da preferência pela liquidez dos investidores globais. Em segundo lugar, apesar da natureza ainda residual dos fluxos de capitais direcionados a essas economias (que ainda representam uma pequena parcela dos fluxos totais), seus efeitos potencialmente desestabilizadores sobre os mercados financeiros e cambiais locais são significativos, uma vez que o volume alocado pelos investidores globais não é marginal em relação à dimensão desses mercados.

Portanto, de acordo com essa abordagem, a interação das assimetrias monetária e financeira resulta em uma influência-chave da dinâmica da economia internacional sobre o desempenho das economias periféricas emergentes, como o Brasil, principalmente mediante os ciclos de *boom* e *bust* de fluxos de capitais. Em consequência, essas assimetrias limitam o grau de autonomia das políticas econômicas e sociais dessas economias (PAULA *et al.*, 2015). No entanto, a combinação específica de políticas adotadas depende de fatores internos, entre os quais estão o contexto institucional e as correlações de forças políticas.

## 2.2 Fatos estilizados dos resultados econômicos

### 2.2.1. Desempenho econômico

A economia brasileira teve um desempenho sem precedentes entre 2004 e meados de 2008 na comparação com os anos 1980 e 1990, com uma taxa de crescimento média de 4,8% ao ano. Durante esse *boom* que precedeu a CFG, o principal motor do crescimento foi o consumo doméstico (que responde pela maior parcela do PIB brasileiro, cerca de 60%). Outra novidade deste período foi o crescimento contínuo do crédito para as famílias e empresas.

Assim como em outras economias emergentes (CANUTO; LEIPZIGER, 2012), a recessão causada pelo efeito-contágio da CFG foi breve. Contudo, o investimento registrou uma redução abrupta devido às especificidades de seu comportamento cíclico. A economia, contudo, recuperou-se rapidamente e o PIB atingiu uma taxa de crescimento de 7,5% em 2010, impulsionada, sobretudo, pelo consumo das famílias.

No entanto, a desaceleração do crescimento teve início no final de 2010 e intensificou-se em 2012. Após a breve recuperação em 2013, a economia perdeu ritmo novamente e se transformou na pior recessão econômica registrada na série histórica em 2015-2016<sup>7</sup> (tabela 1-A). Além dos choques enfrentados em 2015-2016 (deterioração nos termos de troca, inflação acelerada devido a um “descongelamento” de preços monitorados e forte desvalorização da moeda, crise hídrica etc.), o aperto nas políticas fiscal e monetária contribuiu para o agravamento da crise, resultando em salários e lucros decrescentes. Neste contexto, a oferta de crédito sofreu forte retração, o que retardou ainda mais a recuperação da economia<sup>8</sup> (gráfico 2).

Por último, o crescimento econômico foi acompanhado por uma forte redução da taxa de desemprego, de 12,4% em 2003 para 5,1% em 2013 (que aumentou para 8% em 2015 devido à recessão aguda). A combinação entre o baixo nível de emprego e o aumento dos salários reais contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais, como veremos na próxima subseção.

### 2.2.2 Distribuição de renda: funcional e pessoal

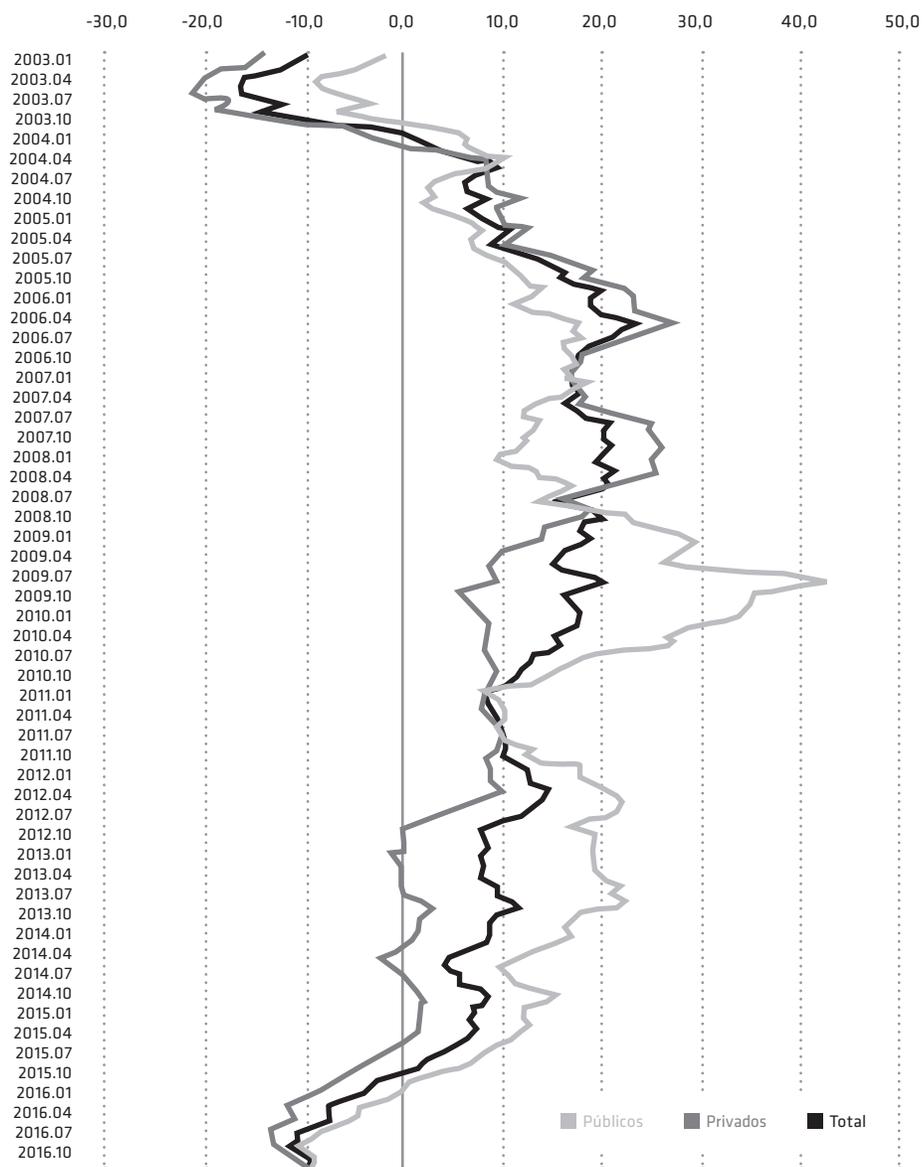
Uma característica importante e inédita do desempenho da economia brasileira no período considerado foi a redução da desigualdade, tendência também observada em outros países da América Latina (FRITZ; LAVINAS, 2015). No caso do Brasil, o processo de redistribuição de renda englobou tanto a dimensão pessoal, com a redução do índice de Gini,<sup>9</sup> como a funcional, com um aumento da participação dos salários na renda total (tabela 1). Além disso, a taxa de pobreza diminuiu abruptamente, de 35,8% da população em 2003 para 13,3% em 2014 (tabela 1-A).

7. A média do período 2012-2014 foi de 1,7% ao ano e de 2,0% ao ano no caso da produção industrial.

8. Para uma análise da desaceleração econômica em 2014-2016, ver Paula e Pires (2017).

9. Contudo, com base nos dados da Receita Federal, que incluem os rendimentos do capital (ao contrário das pesquisas baseadas em amostras de domicílios utilizadas geralmente no cálculo do índice de Gini), a redução da desigualdade foi bem menor; ver Gobetti e Orair (2015).

**Gráfico 2** | Oferta de crédito por controle de capital (%)\*



Fonte: Banco Central do Brasil (2016). Elaboração dos autores.

\* Taxa de crescimento comparada aos 12 meses anteriores, com dados deflacionados pelo IGP-DI para dezembro de 2016.

**Tabela 1** | Distribuição funcional da renda\*

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
36,6	35,7	36,7	38,2	38,9	39,8	41,5	41,8	42,7	45,3	45,1

Fonte: Cálculo dos autores baseado no IBGE (2016).

\* Massa salarial (deflacionada pelo INPC) dividida pelo PIB (deflacionada pelo deflator implícito).

### 2.2.3 Reestruturação produtiva e vulnerabilidade externa

O terceiro objetivo do desenvolvimentismo é a chamada mudança estrutural ou (re) industrialização. No entanto, no período 2008-2015, a queda da participação da indústria no PIB, iniciada na década de 1990, ganhou força (ver tabela 2).

**Tabela 2** | Setor manufatureiro como percentagem do PIB – 2003-2015

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
26,1	26,8	26,5	26,1	26,2	26,0	24,8	25,6	25,7	25,1	24,9	24,7	23,9

Fonte: IBGE/Cemacro (2016)

Além disso, desde 2008, essa trajetória descendente foi acompanhada de déficits crescentes na balança comercial de bens manufaturados, impulsionados pela apreciação cambial em termos reais até 2012 (ver seção 3). Mesmo com a reversão posterior na tendência de apreciação, a rentabilidade das exportações aumentou apenas ligeiramente. Nesse cenário, a produção industrial estagnou e, a partir de 2013, começou

a cair. Enquanto isso, as vendas no varejo e o coeficiente de importação dos insumos da indústria continuaram a crescer, o que indica uma substituição da produção doméstica pelas importações tanto de bens finais como de intermediários (PAULA; FRITZ; PRATES, 2015).

Em termos de vulnerabilidade externa, os resultados são mistos. No que se refere à liquidez externa, a situação melhorou devido à política de acumulação de reservas cambiais (ver seção 3), bem como à redução no descasamento de moedas associada à mudança na composição nas obrigações externas de curto prazo. Esta mudança, por sua vez, decorreu de duas tendências simultâneas: uma diminuição da dívida externa e um aumento do investimento de portfólio estrangeiro no mercado interno. Além disso, o aumento do déficit em conta-corrente entre 2009 e 2014 foi financiado quase integralmente pelo investimento direto estrangeiro (IDE). Assim, no curto prazo, o Brasil não enfrentou uma restrição externa, o que explica, ao lado da política cambial de flutuação suja, por que uma crise de balanço de pagamentos não ocorreu, apesar da enorme saída de investimentos estrangeiros de portfólio no biênio 2015-2016 (ver tabela 1-A).

Em contrapartida, a solvência externa, que reflete a vulnerabilidade externa no médio e longo prazo, deteriorou-se, uma vez que a taxa de crescimento do passivo externo líquido total foi superior à das exportações. A situação revela-se ainda mais adversa quando se consideram apenas as exportações de produtos industrializados, caracterizadas por uma menor volatilidade dos preços e maior elasticidade-renda do que as *commodities*. Ou seja, a capacidade do país de gerar autonomamente moeda estrangeira para atender suas obrigações externas diminuiu durante o período coberto.

### 3. Políticas públicas em 2003-2016

Nesta seção, avaliam-se as políticas econômicas e sociais implementadas durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Com base nessa avaliação, apresenta-se na seção 4 uma tipologia dessas políticas, que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista).

### 3.1. Políticas macroeconômicas

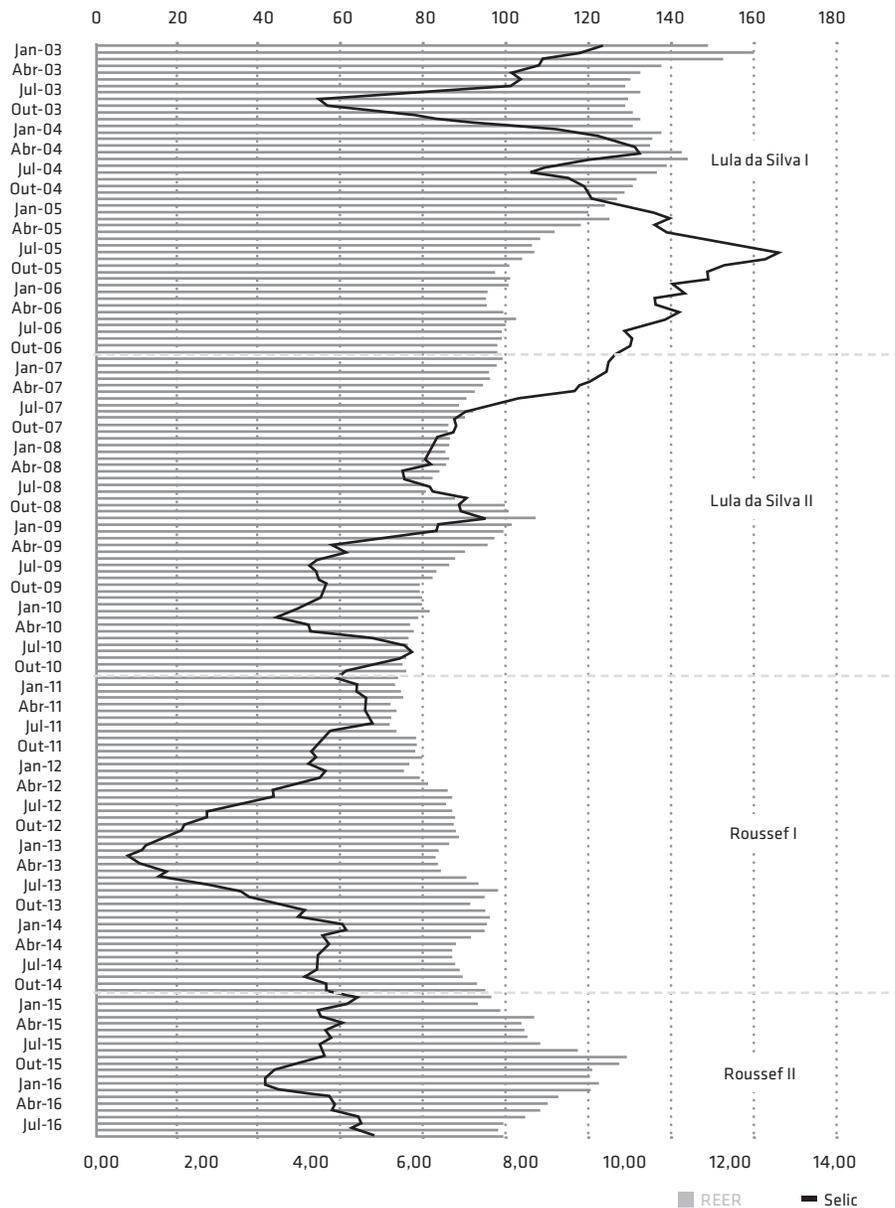
Após uma crise de confiança em 2002 com um ataque especulativo contra a moeda brasileira, o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006) caracterizou-se pela continuidade da política macroeconômica adotada após a crise cambial de 1999, ou seja, do chamado tripé de política econômica: política de metas de inflação, metas de superávit primário e regime cambial de flutuação suja. As políticas monetária e fiscal mantiveram-se, em grande medida, ortodoxas (superávits primários e taxa de juros real elevada, embora com trajetória decrescente) (gráfico 3). Contudo, as operações de crédito registraram significativo crescimento em função, entre outros fatores, da implementação do crédito consignado, que reduziu o risco dos bancos e, conseqüentemente, o custo dos empréstimos às famílias.

No que se refere à política cambial, em um contexto externo benigno no âmbito do comércio e dos fluxos de capitais (ver seção 2), o elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa estimulou operações especulativas por meio de investimentos estrangeiros de portfólio e derivativos cambiais que, somadas aos superávits em conta-corrente, resultaram em significativa apreciação da moeda doméstica. A chamada demanda precaucional por reservas cambiais contribuiu para a diminuição da dívida externa líquida (tabela 1-A) e, assim, para a melhora da situação de liquidez externa do país (ver subseção 2.2).

Contudo, tanto a apreciação cambial como o boom de crédito foram revertidos em setembro de 2008, com a eclosão da CFG, que marca o início da segunda fase aqui analisada. As autoridades brasileiras responderam ao efeito-contágio dessa crise com uma série de iniciativas anticíclicas, entre as quais: (i) o Banco Central do Brasil (BCB) adotou medidas para ampliar a liquidez no mercado interbancário; (ii) o BCB interveio nos mercados de câmbio para ampliar a liquidez em moeda estrangeira; (iii) os bancos públicos expandiram suas operações de crédito diante da forte desaceleração da oferta de crédito pelos bancos privados (gráfico 2); e (iv) o Ministério da Fazenda adotou medidas fiscais para estimular a demanda agregada (BARBOSA, 2010; PAULA; MODENESI; PIRES, 2015).

A reação anticíclica do governo foi possibilitada pela maior autonomia de política econômica associada à mudança da posição líquida em moeda estrangeira do setor público, de devedora para credora. Com isso, a desvalorização cambial

**Gráfico 3 |** Taxa Selic real\* e taxa de câmbio real efetiva (junho 1991 =100)



Fonte: Banco Central do Brasil (2017). Elaboração dos autores.

Nota: \* Selic de fim de período deflacionado pelo IPCA 12 meses (% ao ano).

teve efeito positivo sobre as finanças públicas, ao contrário do observado nos episódios precedentes de instabilidade ou crise cambial. Todavia, com a emergência do novo *boom* de fluxos de capitais para economias emergentes a partir de meados de 2009, impulsionado pelas políticas de afrouxamento quantitativo nos países centrais, a moeda brasileira voltou a se apreciar. Nesse contexto, a economia brasileira tornou-se, mais uma vez, destino privilegiado de fluxos financeiros de curto prazo impulsionados pelo ainda elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa (gráfico 3).

Diante das fortes pressões em prol da apreciação em um ambiente de abundância de liquidez internacional, em outubro de 2009 o Ministério da Fazenda começou a implementar uma estratégia de regulação dos fluxos de capitais, com a imposição de um pequeno imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre os investimentos estrangeiros de portfólio. Como a medida se revelou praticamente inócua, um ano mais tarde essa estratégia foi reforçada com o aumento do IOF e a adoção da primeira medida direcionada para operações de derivativos cambiais. Além disso, o BCB adotou regulações macroprudenciais para conter o *boom* do crédito doméstico.

Em meados de 2011, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), foi introduzida uma mudança na política econômica para impulsionar o crescimento, denominada pelo próprio governo de Nova Matriz Macroeconômica. As regulações sobre os fluxos de capitais e derivativos cambiais foram ampliadas (PRATES; FRITZ, 2016; PAULA; PRATES, 2015), para aumentar a autonomia de política e interromper a trajetória de apreciação da moeda diante da forte deterioração da competitividade do setor manufatureiro brasileiro (ver tabela 1-A). Os demais pilares dessa matriz foram a progressiva redução na taxa de juros básica e no superávit primário.

Além disso, o governo utilizou outros instrumentos de política, entre os quais se destacaram o congelamento nominal de tarifas públicas relevantes (energia e gasolina) para fins de estabilização de preços e as isenções fiscais para estimular a atividade econômica. Devido ao desempenho fiscal positivo no primeiro semestre de 2011, essas isenções favoreceram inicialmente os setores industriais prejudicados pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência nos mercados externos após a CFG, mas foram aos poucos estendidas a outros setores.

No segundo trimestre de 2013, a “nova matriz” começou a ser desmontada no âmbito monetário e cambial: em abril, o BCB voltou a aumentar gradual e continuamente a meta da taxa de juros básica (gráfico 3); e, em junho, as regulações sobre os fluxos de capitais e os derivativos cambiais foram retiradas, diante da deterioração das condições de liquidez internacional após a sinalização do Federal Reserve (Fed) de que iniciaria o desmonte da política de afrouxamento quantitativo no segundo semestre daquele ano (o chamado tapering). Contudo, ao mesmo tempo, o governo brasileiro ampliou ainda mais as isenções fiscais e tentou intensificar o investimento em infraestrutura. Além disso, diante dos efeitos negativos da queda dos preços do petróleo e da Operação Lava-Jato, já em 2014, a Petrobras reduziu seus investimentos, com forte impacto na taxa de investimento da economia (AFONSO; FAJARDO, 2015).

Comparadas com as políticas lançadas para combater o efeito-contágio da GCF, as políticas fiscais anticíclicas implementadas em 2012-2014, ancoradas em isenções fiscais em vez de gastos públicos, foram muito limitadas, com pequeno impacto agregado na produção e no emprego. O mesmo se aplica ao investimento público, que foi significativamente mais elevado em 2006-2010.

Em janeiro de 2015, com o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, a política econômica sofreu uma forte guinada com a adoção de uma postura mais ortodoxa. O principal objetivo era implementar o ajuste fiscal, ancorado em cortes do gasto público, o qual seria fundamental para retomar a confiança dos agentes privados, entendida como pré-condição para a recuperação econômica. Para tanto, o governo brasileiro comprometeu-se com um superávit fiscal primário de 1,2% do PIB, implementando um conjunto de medidas para reduzir gastos públicos (principalmente mediante contingenciamento do orçamento), reajustando os preços monitorados (energia e petróleo), enquanto o BCB aumentou ainda mais a meta da taxa básica de juros (de 10,92% ao ano, em outubro de 2014, para 14,14% ao ano em agosto de 2015). Devido à forte desvalorização em 2015, o BCB teve que intervir no mercado de câmbio para reduzir a volatilidade e oferecer cobertura cambial para agentes privados, com o uso de operações de swaps.

Os esforços de ajuste fiscal foram praticamente inócuos diante da forte queda das receitas fiscais em 2015, o que exigiu na revisão das metas fiscais pelo Ministério da Fazenda. Devido à recessão e ao aumento dos pagamentos de juros, o dé-

ficit nominal aumentou ainda mais. A dívida pública líquida sobre o PIB, que registou seu patamar mais baixo em 2013 (30,5%), voltou a crescer abruptamente (para 46% PIB em 2016). A dívida bruta sobre o PIB aumentou, por sua vez, de 51,5% para 69,6% no mesmo período. Isto significa que os ativos do governo (principalmente, reservas cambiais e empréstimos a bancos públicos) reduziram em termos relativos, ao contrário do período 2010-2014, quando aumentaram significativamente (tabela 1-A).

No início de 2016, o então novo ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, anunciou sua agenda de medidas para o ano: estabelecer um limite para o crescimento das despesas correntes e de pessoal do governo; desvincular parte da arrecadação tributária; simplificar o sistema tributário; e adotar uma reforma da previdência, cuja proposta não chegou a ser apresentada ao público. Seu grande desafio era estabelecer uma estratégia de consolidação fiscal que, entre outras medidas, fosse capaz de reverter a tendência ascendente da despesa pública que comprometeria a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas no longo prazo. Em 2016, a intensificação da crise política praticamente paralisou as ações do governo, tornando impossível a adoção de qualquer agenda de política econômica até o impeachment de Dilma Rousseff da Presidência da República em abril e finalizado em agosto desse ano.

### 3.2. Políticas industriais

Após um extenso período de quase ausência de políticas industriais no Brasil, ao longo do período aqui analisado foram lançados três programas de política industrial. Essa política oscilou entre dois tipos de estratégias: por um lado, priorizar os setores de alta tecnologia e, por outro lado, selecionar os campeões nacionais em setores com vantagens internacionais comparativas, como o agronegócio, a siderurgia e a mineração, bem como favorecer os setores prejudicados pela forte concorrência externa (ALMEIDA; NOVAIS, 2014, p. 211).

O primeiro programa – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) – foi lançado em 2004 com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, enfatizando uma política ativa de agregar valor às exportações com base na inovação.

Com a rápida e intensa melhoria dos termos de troca a partir de 2004, que resultou em superávits substanciais na balança comercial, as prioridades para a política industrial mudaram (KUPFER, 2013). Com isso, o segundo programa, denominado Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), foi lançado em maio de 2008, em um contexto em que, de acordo com seu diagnóstico, o Brasil estava com sólidos fundamentos econômicos (baixa inflação, superávit fiscal etc.), que tinha possibilitado a obtenção do grau de investimento. O principal objetivo da política foi, então, promover o crescimento e o investimento produtivo no mercado interno. Para tanto, o PDP estabeleceu metas ambiciosas de investimento (de 17,6% do PIB, em 2007, para 21,0% em 2010) e de maior participação das exportações brasileiras no comércio mundial.<sup>10</sup>

A mudança do cenário global levou ao lançamento de um terceiro programa, denominado Plano Brasil Maior – PBM –, em agosto de 2011, que passou por mudanças nos anos seguintes, em vista do agravamento das condições econômicas globais. O objetivo inicial do PBM foi a criação de capacidades voltadas para a consolidação produtiva e tecnológica das cadeias de valor, mas a intensificação da concorrência internacional nos mercados interno e externo obrigou o plano a ser direcionado à defesa do mercado interno e à recuperação das condições de competitividade sistêmica (KUPFER, 2013). Dada a velocidade da penetração de bens importados no Brasil, o governo adotou medidas compensatórias para minimizar o impacto sobre a produção manufatureira nacional. As medidas incluíram a ampliação do crédito subsidiado pelo BNDES e outras isenções de impostos e contribuições previdenciárias (mencionadas anteriormente), o que provocou custos fiscais significativos com efeitos limitados sobre a produção industrial.

Kupfer (2013), ao fazer um balanço das políticas industriais no período aqui analisado, conclui que a política industrial continuou sendo uma peça auxiliar da política macroeconômica, mas frequentemente entrou em conflito com ela. Sua efetividade foi reduzida por diferentes determinantes sistêmicos que estavam fora de seu escopo, sendo o mais importante a forte apreciação cambial até 2011 e o patamar muito elevado das taxas de juros em termos nominais e reais.

---

10. Almeida e Novais (2014) criticaram a PDP pela ausência de mecanismos de reciprocidade nos termos das linhas adotadas na Coreia do Sul. De acordo com Kupfer (2013), o PDP teve um papel mais anticíclico e menor do que a função esperada de proporcionar estímulo ao investimento.

### 3.3. Políticas sociais

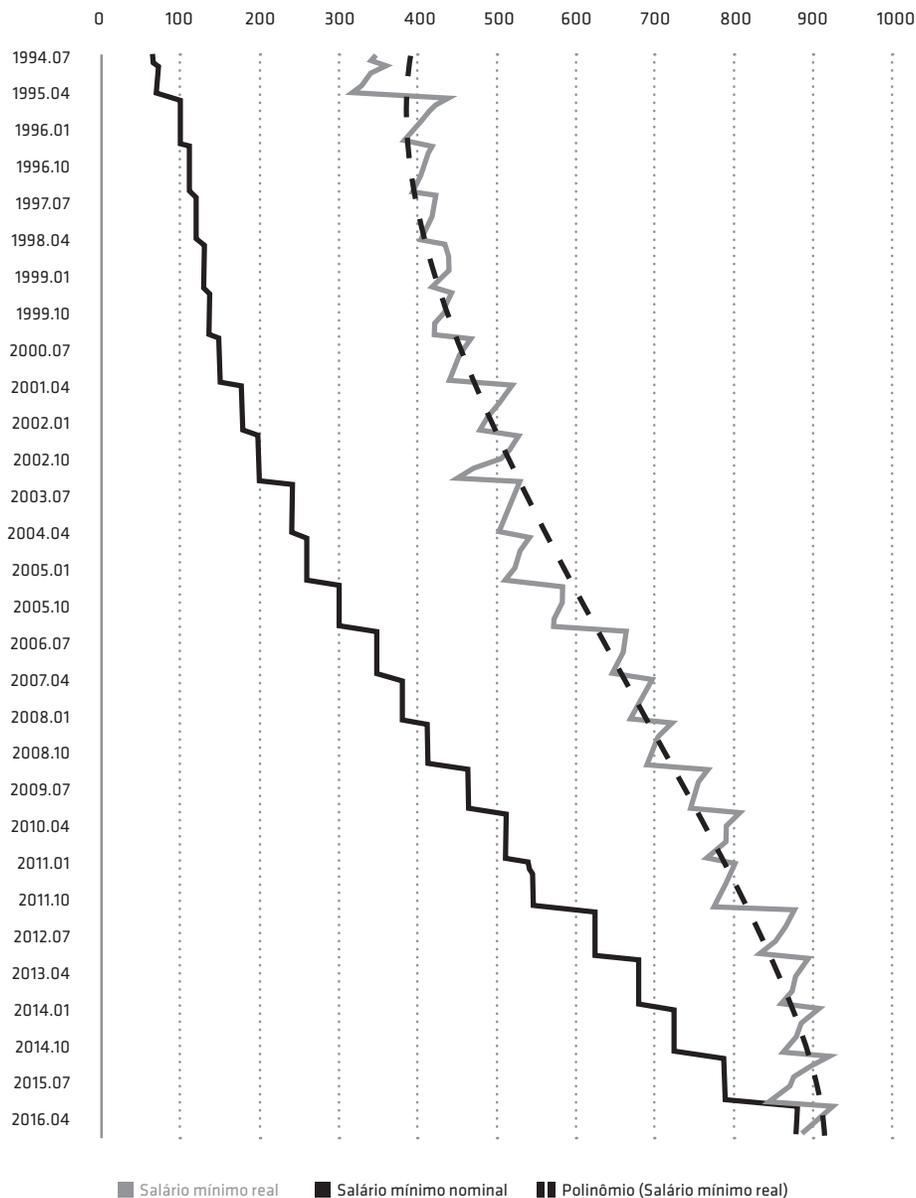
As políticas sociais significativamente ativas foram uma das principais características da orientação política no período em tela. Essas políticas foram instrumentos-chave para atingir os objetivos de redistribuição de renda e promoção do consumo doméstico. Os dois principais fatores que favoreceram a melhora da distribuição de renda foram o expressivo aumento do salário mínimo (66,9% em termos reais de dezembro de 2003 a dezembro de 2014) e a política de transferência de renda ancorada no aumento dos benefícios previdenciários e no programa Bolsa Família.

O instrumento mais importante, todavia, foi certamente o aumento do salário mínimo, cuja regra de ajuste anual adotada no período analisado foi de atualização dos valores pela inflação do ano anterior medido pelo INPC e pelo crescimento do PIB de dois anos anteriores (gráfico 4). Dessa forma, o crescimento econômico resultou em aumentos salariais elevados. Os salários dos trabalhadores de baixa qualificação nos setores público e privado, formal e informal, bem como os benefícios previdenciários, estão em grande medida vinculados ao salário mínimo. No âmbito desse arcabouço institucional, a política de salário mínimo transformou-se em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Outro instrumento de política social que ganhou grande visibilidade nacional e internacional foi o programa de transferência condicional de renda – o programa Bolsa Família. Este foi concebido para combater a pobreza extrema e alcançou uma cobertura quase completa de famílias muito pobres com crianças em idade escolar no país. Contudo, seus custos para o orçamento público, juntamente com outros programas de combate à pobreza, continuaram a ser muito baixos.

A política fiscal permaneceu totalmente ausente na área das políticas de redistribuição de renda. Enquanto nos países da OCDE os impostos são responsáveis pela maior parte dessa redistribuição, no Brasil o sistema tributário tem um efeito ligeiramente regressivo, como Lustig *et al.* (2014) mostram.

**Gráfico 4** | Salário mínimo nominal e real\*



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração dos autores.

\* Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

## 4. Uma avaliação das políticas públicas nos governos do PT

Na avaliação das políticas adotadas nos quatro governos do PT, significativas mudanças nas políticas ao longo do tempo foram identificadas. Mesmo que em alguns aspectos a periodização exata seja bastante difícil, essas mudanças foram, em grande parte, associadas ao contexto externo. Conforme destacado na seção 2, três fases diferentes sucederam-se no período em tela, que definiram os limites e as possibilidades das políticas econômicas e sociais internas: a primeira, antes da eclosão da GCF, foi benigna em termos de comércio e fluxos financeiros para economias emergentes; a segunda, de setembro de 2008 a 2010, caracterizou-se pelo efeito-contágio da crise e, em um segundo momento, pela rápida recuperação das economias centrais e emergentes e pelo novo “boom gêmeo” (preços das *commodities* e fluxos de capitais); a terceira, a partir de 2011, foi marcada pela deterioração das condições externas devido à desaceleração do volume do comércio mundial e dos fluxos de capitais e à queda dos preços das *commodities* (gráfico 1 e tabela 1 A).

Nesta seção, essas três fases são usadas para elaborar uma tipologia de políticas que serão classificadas de acordo com a abordagem subjacente (ou seja, ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista). No entanto, a última fase (2011 a meados de 2016) foi dividida em duas subfases, tendo em vista as mudanças na política econômica no segundo mandato de Dilma, moldadas, em grande parte, por fatores domésticos, especialmente a crise de confiança desencadeada por um *mix* de crise econômica e escândalo de corrupção (tabela 3).

A primeira fase, de 2003 a setembro de 2008, foi marcada por uma política macroeconômica ortodoxa, bem como pela adoção da estratégia precaucional de acumulação de reservas internacionais a partir de 2005, possibilitada pelo contexto externo favorável (também adotada por outras economias emergentes). Além disso, foram adicionados de forma crescente elementos da estratégia social-desenvolvimentista que impulsionaram o mercado de consumo de massa, quais sejam: o aumento do salário mínimo em termos reais e o estímulo ao crédito privado, bem como a elevação do poder aquisitivo das famílias em um contexto de queda dos preços dos bens importados devido à apreciação cambial. No entanto, como a política industrial foi orientada principalmente para o fortalecimento das exportações, essa política pode ser caracterizada como novo-desenvolvimentista, mesmo que tenha um papel secundário nessa perspectiva.

**Tabela 3** | Tipologia das políticas

	2003 - ago. 2008	set. 2008 - 2010	2011 - meados 2016	
	Lula antes da GCF	Lula durante GCF e recuperação double speed	Dilma I (2011 - 2014)	Dilma II (2015 - ago./2016)
<b>Políticas macroeconômicas</b>				
<b>Políticas monetária</b>	ORT	ORT; ND; ORT	ND; ORT	ORT
<b>Política cambial</b>	ORT	ORT; ND	ND; ORT	ORT
<b>Política fiscal</b>	ORT	SD; ORT	ORT; (SD)	ORT
<b>Políticas sociais</b>	SD	SD	SD	SD
<b>Investimento público</b>	SD	SD	(SD)	ORT
<b>Políticas financeiras</b>	SD	SD	SD	ORT
<b>Política industrial</b>	ND	SD	SD	SD

Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: •Estratégia entre parênteses: influenciada por uma estratégia. •ORT: políticas ortodoxas; SD: políticas social-desenvolvimentistas; ND: políticas novo-desenvolvimentistas. •Classificações separadas por ";": sequência temporal de estratégias dentro de um período.

Uma segunda fase, de outubro de 2008 a 2010, foi o momento em que “todos somos keynesianos”. Uma série de medidas, coerentes com o social-desenvolvimentismo, foram implementadas com algum pragmatismo e afastaram-se das políticas ortodoxas adotadas antes da crise. Em uma segunda etapa, quando a economia se recuperou, o governo adotou regulações dos fluxos de capitais e de derivativos cambiais e regulações macroprudenciais no mercado de crédito, para conter, respectivamente, a apreciação cambial e o *boom* do crédito. Embora essas modalidades de regulação financeira (OCAMPO, 2012) tenham sido incluídas nas recomendações macroeconômicas convencionais após a crise global de 2008 (BLANCHARD *et al.*, 2010), elas são coerentes com a abordagem novo-desenvolvimentista.

O período de transição, da segunda para a terceira fase (2011-2014), é difícil de ser classificado. Essa fase caracterizou-se por uma forte oscilação na política macroeconômica entre a ortodoxia e o desenvolvimentismo. Pode-se interpretar a chamada “Nova Matriz Macroeconômica” como influenciada pelas novas variantes do desenvolvimentismo devido à desvalorização cambial permitida pela combinação do regime de flutuação suja com uma taxa de juros decrescente, mas outros elementos dessa abordagem não podem ser classificados como desenvolvimentistas. É o caso da política fiscal ancorada em isenções fiscais em 2013-2014, que, além de cada vez mais expansiva, também foi orientada para o lado da oferta, em vez de se concentrar no lado da deman-

da. Tal política foi criticada, inclusive por autores social-desenvolvimentistas (BASTOS, 2015). Contudo, a partir de 2013, retomou-se uma abordagem mais ortodoxa em termos de políticas monetária e cambial para a estabilização da inflação. Ao mesmo tempo, no primeiro governo de Rousseff mantiveram-se os pilares do social-desenvolvimentismo das duas primeiras fases, ou seja, aumentos no salário mínimo, estímulo ao crédito privado, papel ativo dos bancos públicos e políticas industriais ativas. No entanto, o investimento público diminuiu em 2010-2014, por isso é impreciso definir a política de Rousseff, neste quesito, como social-desenvolvimentista.

Como já assinalado, o segundo governo de Rousseff (2015-2016) foi marcado por uma mudança radical, com a implementação de políticas ortodoxas principalmente nos âmbitos fiscal e monetário. Quanto à política cambial, o BCB implementou uma estratégia para reduzir a volatilidade e proporcionar uma proteção contra o risco cambial, mas sem procurar determinar o patamar da taxa de câmbio. Em termos de políticas sociais, não houve mudanças significativas.

## Considerações finais

As abordagens recentes do desenvolvimentismo são caracterizadas em termos gerais pelo objetivo de combinar crescimento econômico sustentado com reestruturação produtiva e distribuição de renda, dando ao Estado um papel ativo. A avaliação das políticas adotadas no período de governos liderados pela PT no Brasil – de 2003 até meados de 2016 – revelou que, ao usar essa ampla definição, não é possível classificar esse período como desenvolvimentista, na medida em que as políticas macroeconômicas foram, predominantemente, ortodoxas.

Além disso, a primeira hipótese proposta foi confirmada. Mais de um tipo de estratégia desenvolvimentista foi identificado. As duas variantes – novo e social-desenvolvimentismo – mostram diferenças significativas. Enquanto para a primeira é especialmente relevante a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo que viabilize a obtenção de superávits na exportação de bens manufaturados, na segunda o foco são as políticas de redistribuição de renda voltadas para o aumento da demanda doméstica, dando impulso ao investimento.

Quanto à classificação das políticas aplicadas, concluiu-se que seguiram mais explicitamente a abordagem social-desenvolvimentista tanto no âmbito das políticas sociais como da política econômica (investimento público e políticas financeiras com foco no crédito às famílias e na atuação dos bancos públicos). O instrumento-chave do novo-desenvolvimentista, a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, foi adotado apenas em um período bastante limitado.

Em segundo lugar, as políticas macroeconômicas adotadas foram predominantemente ortodoxas na primeira fase. Contudo, ao contrário da interpretação mais generalizada, não foi identificada uma mudança coerente e uniforme para uma estratégia desenvolvimentista após a GCF. Em vez disso, na segunda fase foram adotadas políticas anticíclicas, em linha com o padrão global no contexto do efeito-contágio da crise, mas com excessiva cautela no que diz respeito à política monetária. A terceira fase caracterizou-se por uma mistura de políticas, que mudaram de maneira surpreendentemente rápida e incluíram todos os tipos de orientação paradigmática, inclusive ortodoxa (casos da política monetária a partir do segundo semestre de 2012 e, em especial, da política adotada no segundo mandato da presidenta Rousseff, na sua luta contra a ampliação da crise econômica e política).

Com isso, a terceira hipótese apresentada revelou-se mais relevante do que se esperava. Foi muito difícil encontrar critérios claros, tanto em termos de periodização como de classificação, pois as mudanças de política, sobretudo nas áreas monetária, cambial e fiscal, foram extremamente frequentes e irregulares. Não se deve esperar que as políticas sejam um puro resultado de considerações teóricas ou de uma reação mecanicista à natureza e à intensidade das mudanças no contexto externo, mas elas são muito dependentes do arcabouço institucional e da correlação de forças vigente. No entanto, é evidente que o contexto externo moldou amplamente as opções políticas ao longo do período. Em relação à terceira fase, as mudanças rápidas na política macroeconômica foram por certo condicionadas pelo ambiente internacional volátil, caracterizado por fluxos de capitais internacionais instáveis e preços de *commodities* decrescentes, bem como pela necessidade de reativar a economia doméstica em um contexto de forte concorrência internacional. Além disso, também foram reflexos da acumulação de conflitos domésticos entre os atores econômicos – sobretudo em relação aos objetivos e resultados das políticas redistributivas –, que se agudizaram com os escândalos de corrupção envolvendo os partidos do governo.

Assim, a falta de coerência e as sucessivas mudanças na política econômica no período, combinada com a deterioração do cenário internacional, parecem explicar a desaceleração e a crise de 2015-2016. Ou seja, não é possível culpar o desenvolvimentismo. Na realidade, o uso do mesmo rótulo (desenvolvimentismo) para diferentes estratégias – novo e social-desenvolvimentista – e a ausência de um esforço de combinar essas visões em uma abordagem mais consistente (que poderia inspirar políticas de maneira mais coerente) constituem uma das principais deficiências do recente debate.

## Referências

- AFONSO, J.R.; FAJARDO, B. Evolução da taxa de investimentos e a indução pelo setor público. *Nota técnica IBRE/FGV*, Rio de Janeiro, 2015.
- ALMEIDA, J. S.; NOVAIS, L. F. Indústria e política industrial no contexto pós-crise. In: NOVAIS, L. F. et al. (Orgs). *A economia brasileira no contexto da crise global*. São Paulo: Fundap, 2014.
- BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, vol. 20, n. 2, p. 298-331, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.660183>>. Acesso em: 13 fev. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPO-RAIS>>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. In: CDPP [Centro de Debate de Políticas Públicas] (Org.). *Sob a luz do Sol: uma agenda para o Brasil*, 2014, p. 15-30.
- BARBOSA, N. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. *Journal of Globalization and Development*. vol. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.
- BASTOS, P. P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial, p. 779-810, 2012.
- \_\_\_\_\_. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. *Texto para Discussão*, Instituto de Economia da Unicamp. n. 257, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil. *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial, p. 729-748, 2012.
- \_\_\_\_\_. Structuralist reflections on current Latin American development. In: FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Eds.). *A moment of equality for Latin America? Challenges and limits for redistributive policies*. Burlington: Ashgate, 2015, p. 129-144.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. Rethinking macroeconomic policy. *IMF Staff Position Note SPN/10/03*, 2010.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. From old to new developmentalism in Latin America. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 108-130.
- \_\_\_\_\_. Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Working paper*, FGV, São Paulo, n. 395, 2015.
- CANUTO, O.; LEIPZIGER, D. M. (Orgs.). *Ascent after decline: Regrowing global economies after the great recession*. Washington D.C.: World Bank, 2012.
- CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade* vol. 21, número especial, p. 749-778, 2012.
- CHESNAIS, F. Introduction générale. In: CHESNAIS, F. (Coord.) *La Mondialization financière: genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros, 1996, p. 11-33.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 29-78.
- FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Orgs.). *A moment of equality for Latin America? Challenges and limits for redistributive policies*. Burlington: Ashgate, 2015.
- \_\_\_\_\_; PAULA, L. F.; PRATES, D. M. Developmentalism at the periphery: can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries? *desiguALdades*, Working Paper Series n. 101, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda esquecida. Concurso de Monografia em Finanças Públicas, Tema 3 – Tópicos especiais, 2015.
- IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#indicadores](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores)>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- IMF. *World Economic Outlook Database*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2017.
- IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2017.
- KUPFER, D. Dez anos de política industrial. *Valor Econômico*, 8 jul. 2017.
- LAVINAS, L.; SIMÕES, A. Social policy and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21st century. In: FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Orgs.) *A moment of equality for Latin America? Challenges for redistribution*. Burlington: Ashgate, 2015, p. 77-102.
- LUSTIG, N.; PESSINO, C.; SCOTT, J. The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay. Introduction to the Special Issue, *Public Finance Review*, vol. 42, p. 287-303, 2014.
- MELLO, G. S. *Diagnóstico dos governos Dilma Rousseff: do “industrialismo” à virada neoliberal*. Manuscrito, IE/Unicamp, Campinas, 2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Plano Plurianual 2004-2007*. Orientação Estratégica de governo. Um Brasil para todos: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social, 2003.
- OCAMPO, J. A. Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century. *CEPAL Review*, vol. 75, n. 1, p. 25-40, 2001.

- \_\_\_\_\_. The case for and experience with capital account regulations. In: GALLAGHER, K. P.; GRIF-FITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (Orgs.). *Regulating global capital flows for long-run development*. Boston, MA: Pardee Center Task Force Report, 2012, p. 13-22.
- ORAIR, R. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. *Texto para discussão*, Ipea, n. 2215, jul. 2016.
- PAULA, L. F.; FRITZ, B.; PRATES, D. M. Centre and periphery in international monetary relations: implications for macroeconomic policies in emerging economies. *Working Paper*, desiguALdades.net, Belim, n. 80, 2015.
- \_\_\_\_\_; MODENESI, A. M.; PIRES, M. C. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination?. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 37, n. 3, p. 408-435, 2015.
- \_\_\_\_\_; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*, vol. 31, n. 89, p. 125-144, 2017.
- PRATES, D. M.; FRITZ, B. Beyond capital controls: regulation of foreign currency derivatives markets in the Republic of Korea and Brazil after the global financial crisis. *Revista de la CEPAL*, vol. 118, p. 193-213, 2016.
- PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. Nova York: United Nations Department of Economic Affairs/mimeo, 1950.
- ROSA, R. S.; BIANCARELLI, A. Determinantes do processo de “desdolarização” do passivo externo brasileiro. *Anais do 44º Encontro Nacional de Economia (Anpec)*, 2016.
- ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M.A.M. (Eds.), *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014, p. 195-226.

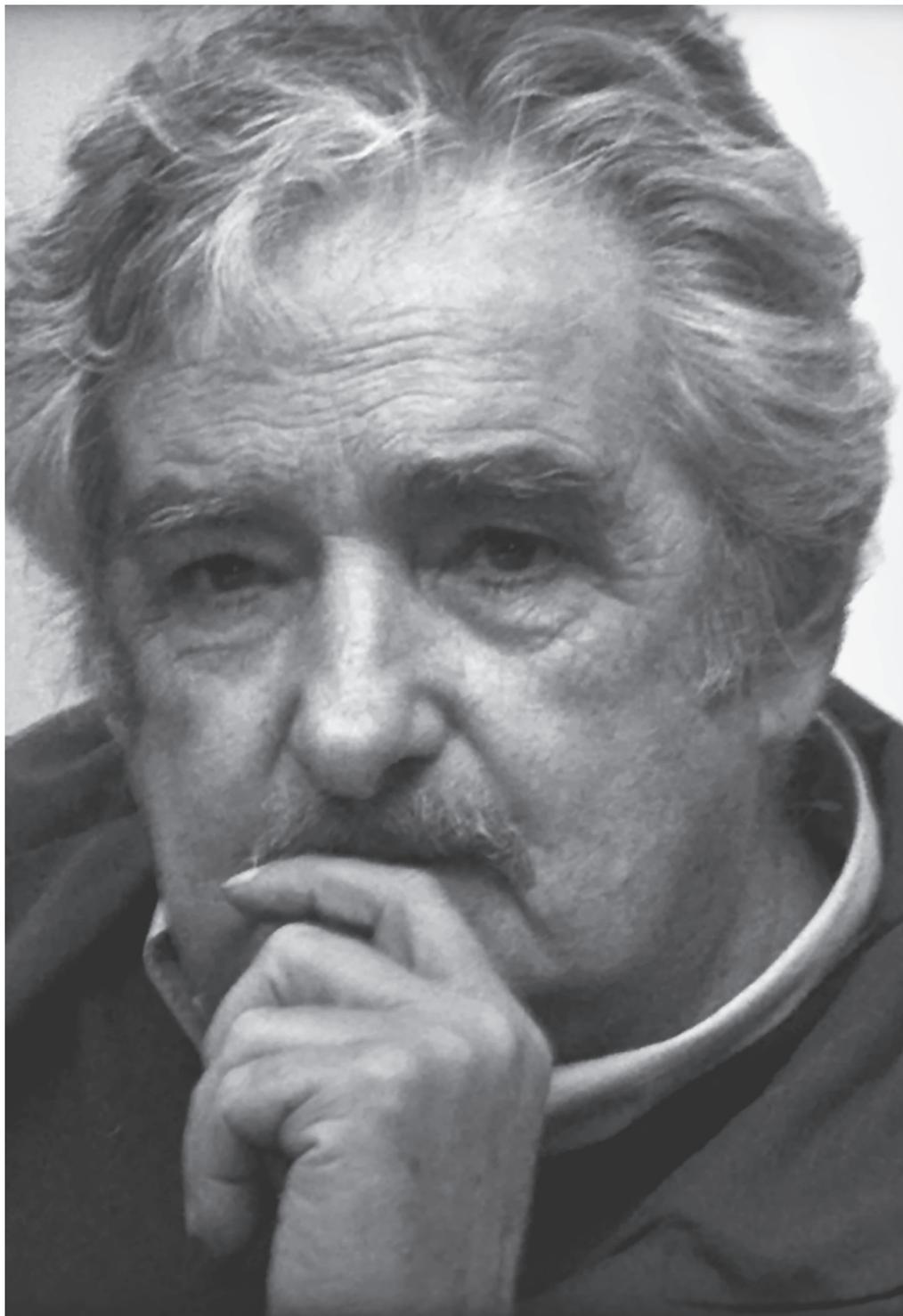


FOTO: VINCE ALONGI  "MUJICA" DE VINCE ALONGI ESTÁ LICENCIADO COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS - ATRIBUIÇÃO 4.0 INTERNACIONAL. BASEADO NO TRABALHO DISPONÍVEL EM [HTTPS://WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/VINCEALONGI/7459591088/IN/SET-7215759431784319](https://www.flickr.com/photos/vincealongi/7459591088/in/set-7215759431784319)

# Pepe Mujica

POR CARMEM FEIJÓ, HÉLVIO RECH, ROBERTO SATURNINO BRAGA  
E ROSA FREIRE D'AGUIAR

Foi numa manhã nublada de setembro que o ex-presidente do Uruguai Pepe Mujica (2010-2015), atual senador mais votado da República, nos recebeu em sua casa térrea de Rincón del Cerro, na zona rural de Montevideú. À chegada fomos recepcionados por ele e por sua esposa, a senadora Lucía Topolansky, atual vice-presidente do Uruguai. As duas horas de conversa se passaram na pequena sala do rancho acolhedor onde eles vivem desde o fim da ditadura militar, quando recuperaram a liberdade depois de mais de uma década de prisão.

Pepe Mujica é uma lenda viva por seu passado e seu reconhecimento internacional como influente líder de esquerda. Ao longo de sua vida política, destacou-se por suas posições firmes no combate à pobreza e em prol da paz mundial em suas participações em fóruns internacionais. Ficou também conhecido como “o presidente mais pobre do mundo”, que dirigia seu velho Fusca azul e doava grande parte de seu salário. Nesta entrevista, ele mostra como a prática política, atualmente tão desvalorizada com escândalos de corrupção e malfeitos em nosso país, é fundamental para a solução de conflitos inerentes ao convívio humano. Os jovens têm papel destacado no seu discurso, pois a eles atribui a capacidade transformadora para a construção de um padrão de vida mais pacífico, com avanços civilizatórios. A lucidez de suas ideias e seu carisma tornaram nosso encontro inesquecível.

**Carmem Feijó**

Editora

**ROBERTO SATURNINO BRAGA: Presidente Mujica, a sua liderança transcende a América Latina. O sr. é um líder mundial na luta pela paz. Um dos problemas com que nos deparamos é a força do capital financeiro, que pretende acabar com a política. Como o sr. se posiciona neste momento tão difícil? O que fazer? Mais política?**

PRESIDENTE PEPE MUJICA: Eu acredito que os problemas difíceis não podem ter uma explicação única ou simples. Creio que nossa geração é sobrevivente do nacionalismo. Nosso avô Robespierre colocava o deus-razão como o centro de tudo. Nosso pensamento muito contribuiu para buscar razões e nos afastou bastante de outras questões. Não que as razões não tenham fundamento, mas os seres humanos são algo mais que razões, são muito mais complexos, são animais emocionais que se comportam em função dessa complexidade. Acreditamos que as grandes massas tomam suas decisões a partir dos programas que apresentamos, mas, muitas vezes, essas decisões são influenciadas pela emoção, pelo sentimento, mais que por razões, ou as razões surgem depois para justificar o que as emoções decidiram. Por que digo isso? Porque foi nesse quadro que nós caímos na apoteose do capitalismo, cujo objetivo é o desenvolvimento econômico. Ai da sociedade que fique estagnada, ai daquela cuja economia não cresça! Isso é uma tragédia. E pouco nos preocupamos se as pessoas são mais ou menos felizes. Não introduzimos na análise a questão de saber se, além do crescimento, as pessoas se sentem mais ou menos sozinhas, mais ou menos realizadas. Não, não estou fazendo apologia da pobreza. O que quero dizer é que nos esquecemos que a vida é uma só, o que nos dá o direito de lutar pela felicidade neste mundo e não no mundo que vier depois, ou em uma utopia que construiremos dentro de cinquenta, cem anos. O momento de pensar na felicidade é agora. E esta é uma pergunta que não nos fazemos. Parece-nos que o bem-estar econômico vai resolver tudo e então, no máximo, nos preocupamos em distribuir a riqueza. Está certo. E há, de verdade, uma luta para distribuir a riqueza. Mas não nos preocupamos se as pessoas são mais ou menos felizes.

Acho que essa é uma questão fundamental. Está no íntimo de cada um de nós. Por que digo isto? Porque esta etapa do capitalismo trata de promover a apropriação do tempo de vida útil das pessoas para transformá-lo num valor econômico, que é acompanhado de uma cultura funcional e do consumismo. Assim, alienamos

todo o tempo de nossa existência trabalhando para pagar contas, confundindo a felicidade com a compra de novos bens. Parece que progresso significa comprar mais coisas e possuir cada vez mais. Substituímos o Ser pelo Ter. Aí se produzem situações terríveis. Como os casais, as pessoas que saem para passear, e vão a um shopping olhar vitrines!

**SATURNINO: É a cultura de hoje.**

É a cultura funcional da acumulação capitalista. Mas, além do mais, esse processo atual do capitalismo — e isso é o que nos agride muito na América Latina — se dá ao redor de organizações multinacionais. O surgimento das empresas multinacionais, cada vez mais poderosas, estimula o crescimento da economia, porém incentiva mais e mais a concentração da riqueza. E isso produz uma concentração de frustração em vastíssimos setores da classe média. Porque a

riqueza cresce, mas cresce, também, cada vez mais, a distância entre as pessoas. Mesmo em países centrais como a Alemanha, onde a economia vem crescendo, logo florescem focos de um nacionalismo que parece crônico, um chauvinismo. Porque as explicações simples levam as pessoas a entender que a culpa é dos imigrantes, a culpa é de Bruxelas, a culpa é do México, no caso dos Estados Unidos, o trabalho dos mexicanos é menos remunerado etc. E não se vê o verdadeiro fenômeno, que é a brutal tendência à concentração de riqueza, consequência da economia contemporânea.

Então isso nos desarticula. E nós que somos de esquerda também acreditamos — e minha geração acreditou — que, mudando a estrutura econômica e as relações de propriedade e distribuição, teríamos uma sociedade melhor, um homem melhor. E

Alienamos todo o tempo de nossa existência trabalhando para pagar contas, confundindo a felicidade com a compra de novos bens.

Parece que progresso significa comprar mais coisas e possuir cada vez mais.

Substituímos o Ser pelo Ter.

nos esquecemos do formidável papel da cultura. Não a cultura definida como uma macrocultura que comove: a obra de arte, o romance que se escreve... Mas a cultura que representa um conjunto de valores da vida diária, que determina as relações em cada casa, em cada família, em cada pessoa.

**SATURNINO: No cotidiano...**

No cotidiano. A cultura cotidiana que provoca as nossas reações é muito mais forte do que qualquer exército. A verdade é que capitalistas somos todos nesta sociedade. Estamos incluídos neste processo. Então, é como se uma gigantesca teia de aranha nos aprisionasse por todos os lados. Isto é o que existe e faz com que a luta seja mais complexa.

**CARMEM FEIJÓ: E como foi sua experiência no governo, para mudar a cultura do consumismo?**

Eu não mudei nada... (risos). A única coisa que fiz e faço é semear ideias, ali onde vejo uma pequena luz no horizonte. É que a própria economia contemporânea precisa incrementar cada vez mais a formação das grandes massas, o que é facilitado pelo desenvolvimento tecnológico. Mas muita gente começa a entender que a cultura do consumismo pode ser distinta. Vejo manifestações nesse sentido no Japão, na Turquia, na Alemanha, no Brasil, no México... Eu diria que é justamente nas massas universitárias contemporâneas que se encontra a semente do que pode ser um mundo diferente.

**ROSA FREIRE D'AGUIAR: Em que sentido?**

No sentido de que essas massas têm preocupações com a maneira de viver, não se deixam arrastar pelos outros, querem saber para onde vamos. Têm um sentido mais independente. Parece que a consciência decisória não é própria de um mundo de gente submetida a esse turbilhão da economia multinacional. Parece que se algum dia houver uma humanidade um pouco melhor, será a partir de gente que, tenha uma formação muito superior àquela que hoje tem o homem comum contemporâneo. Mas isso é apenas uma hipótese. Vejo, porém, um fermento mais claro desse novo mundo no seio de qualquer grande universidade, nos estudantes, mais do que numa fábrica onde trabalha a classe operária contemporânea.

Sou de uma época em que existia o mito da classe operária. Atenção! Eu pertencço a ela, e dela sou tributário. Mas tenho que reconhecer... Por isso acredito que se deve dar muita importância a esse mundo universitário, que vem sofrendo um grande dilema, pois termina sendo funcional para esse grande turbilhão multinacional. Certamente esse mundo vai surgir, com o correr do tempo. Será um tema de futura preocupação política, até porque não acredito em geração espontânea. Creio que não há nada espontâneo. Tudo vai depender da organização da vontade humana. Porque outra coisa seria milagre.

### **ROSA: E aí entra a política...**

A política desempenha um papel fundamental. Porque o homem é, por natureza, um animal político, e não pode deixar de ser porque é um animal social. A maior herança que recebemos ao nascer é a civilização; a civilização que oferecemos a nossos filhos. A civilização e a solidariedade são transmitidas por nossa espécie de geração a geração; é algo intergeracional, desde aquelas que descobriram o fogo e os metais até as desta nossa época da biologia molecular e do que virá futuramente. É esta a acumulação construída pela humanidade. É este o maior capital que podemos receber. Trata-se do produto da sociedade, e não do resultado da criação de um homem, de dois ou três gênios. Mas se nos referimos à sociedade, que é a soma dos indivíduos, partimos do princípio de que ela vai estar sempre em conflito, porque os indivíduos são específicos. Cada indivíduo é único, portanto, é natural que além da diferença de classe, de riqueza, existam diferenças somáticas. Por isso, na sociedade vai existir sempre o conflito. E o papel da política é amortecer e viabilizar a vida em sociedade. O papel da política é que exista a pólis, a sociedade. Então, acredito que renunciar à política é quase renunciar à condição humana.

### **CARMEM: Mas a política hoje, pelo menos no Brasil, está muito contaminada com a agenda da corrupção, e isso acaba denegrindo a prática política.**

E isso é muito ruim. Acredito que a corrupção tende sempre a existir. É a expressão da lei do menor esforço, que está muito presente no homem. Mas a corrupção se acentuou em nossa época porque, como fator cultural, atualmente, plantou-se a tácita ideia de que para triunfar na vida é preciso ter dinheiro. Muito dinheiro. E quem não tem muito dinheiro não venceu. E se vencer na vida é ter dinheiro, estamos desprotegidos,

porque a questão não é ser feliz, é ter dinheiro. E se diz que quem tem dinheiro é mais feliz. Isso gera uma confusão entre possuir e ser.

É um problema de nossa época. Não temos por que nos surpreender com a proliferação da corrupção. Porque a própria engrenagem empresarial a provoca e a favorece. Além do mais, as nações mais ricas são injustas com a América Latina. Parece que os pecadores somos nós, os latino-americanos. Só que no mundo rico as coisas são mais dissimuladas. A Volkswagen deu um golpe em nível mundial. Ninguém foi preso. Diz a empresa que vai pagar 7 bilhões. Ao Banco Morgan foi aplicada uma multa de mais ou menos 3 bilhões, mas ninguém foi preso. Não tem problema, tudo se acerta com dinheiro. Na América Latina se arma um escândalo, prende-se alguém e pronto, está resolvido. Mas não parece que o capitalismo seja mais correto lá do que cá. Provavelmente aqui é mais descarado. Toma-se menos cuidado.

**SATURNINO: O capitalismo, em seus começos, era diferente...**

Sim, sim, era o contrário do que é hoje. O capitalismo tinha uma ética puritana, da mística do trabalho, da poupança e do esforço.

**SATURNINO: E diminuiu a jornada de trabalho, que era de doze horas por dia, a seguir dez, depois oito, e parou aí. Hoje, com a produtividade multiplicada não sei por quanto, seria possível trabalhar seis horas por dia e aumentar a dedicação à política, à cultura, à família, às amizades, a ser feliz.**

Isso aconteceu em alguns países, na França, por exemplo. No meu país os trabalhadores da Saúde trabalham seis horas. Mas como estamos sujeitos à cultura consumista, o que fazem? Conseguem outro emprego, e, em vez de trabalhar oito horas, trabalham doze. Então a gente percebe que o problema é cultural também.

**CARMEM: Vejo um conflito entre o papel do Estado e o mercado. Se o Estado fornecesse bens públicos para a grande massa da população, seria uma forma de se liberar mais horas para outros ofícios. Nesse embate mercado versus Estado, o mercado vem ganhando espaço, privatizando os serviços.**

Naturalmente. O Estado tem uma tendência a burocratizar-se. E isso é vantajoso para o capitalismo. O capitalismo busca a apropriação de todos os circuitos de ser-

viços, de distribuição, de todo o resto. Nisso existe uma contradição porque, sobretudo na América Latina, creio que cometemos um erro ao vermos o Estado, permanentemente, do ponto de vista dos direitos trabalhistas do servidor público. E deixamos de ver o papel que deve cumprir o Estado como protetor de toda a sociedade vulnerável. Não nos preocupamos com a formação e a qualidade dos integrantes do Estado, nem em estabelecer maneiras de medi-las e avaliá-las. Temos sido pouco exigentes. Damos pouco valor à ferramenta Estado.

Não é possível que uma pessoa comece a trabalhar no Estado e que não lhe sejam exigidos dois ou três anos de formação básica mínima para ser admitida. Por que essa exigência? Porque o trabalhador do Estado em tudo o que faz gera uma repercussão de caráter social. O Estado deveria ser integrado pelos melhores profissionais do país, e não pelos piores. Erramos feio. E temos errado. Fomos enganados no que se refere aos direitos trabalhistas. No meu país, por exemplo, até os anos 1950, os funcionários públicos não podiam fazer greve. E começamos a ceder, a conceder. E para demitir alguém do Estado o funcionário tem que ter matado a mãe, pelo menos. É horrível... Então temos dois cidadãos: o que trabalha na atividade privada, que tem que suportar qualquer coisa, e o que trabalha no Estado. Intocável. É difícil!

**ROSA: Quando o sr. começou a militância política, nos anos 1960, o Uruguai tinha os olhos voltados para Cuba, e internamente para Raúl Sendic. Naquele momento a revolução parecia ao alcance da mão?**

Assim como toda a América Latina na década de 1960, estávamos sacudidos pelas contradições que surgiam no mundo — a guerra da Argélia, a Revolução Cubana. E nos grupos de esquerda aconteciam discussões sobre qual seria o caminho, a via. Era algo comum a toda a América Latina. Somos filhos desse tempo. Foi nesse registro que se deram nossas lutas. Acho que isso sacudiu, de uma forma ou de outra, todo o continente, e outros lugares. Essa época tinha seus códigos.

O mundo era diferente, era relativamente bipolar, e alguns de nós acreditaram que a humanidade caminhava em direção ao socialismo. Apesar de nossas diferenças com a União Soviética, nós nos sentíamos muito mais perto daquele mundo, e isso parecia um processo inexorável. Nós nos equivocamos quanto à capacidade de resistência e de criação que tinha o próprio capitalismo, e tivemos que

suportar os malefícios de uma estrutura que se burocratizou. Isso é o que compõe as incertezas de nossa época, não é mesmo?

**ROSA: Mas a opção ter sido, não a política tradicional, e sim a luta armada, foi uma espécie de reação aos governos locais, incapazes de promover as mudanças pela política normal. Ou não?**

A guerra é a continuação da política por outros meios. É a velha definição de Clausewitz. Não se pode separar guerra e política. A guerra é uma expressão da política: lamentável e dolorosa, mas definitivamente toda guerra tem finalidade política.

**SATURNINO: Hoje muita gente argumenta que o grande capital está produzindo artificialmente guerras para diminuir a população, talvez pela metade, para que a grande finança possa continuar produzindo seus bens sem nenhuma restrição, nenhum sacrifício. É difícil saber se isso é verdade, jamais saberemos. O fato é que, mais que nunca, o objetivo da paz mundial ganha suma importância.**

Não duvido de que exista algo de verdade quanto a essas guerras provocadas. Acredito que a verdade é mais complexa do que a que conhecemos...

O problema da paz é que não se pode pensar no futuro da humanidade, com o desenvolvimento tecnológico que existe hoje, em meio a um mundo de guerra. Porque a guerra se está fazendo de maneira impessoal. O humano não tem nenhum valor. É um mero apêndice tecnológico. Matam-se pessoas por controle remoto, isso não tem sentido. Não tem sentido! Então, acredito na luta pela paz. Mas primeiro, é necessário salvar a vida do planeta. Teremos que fazê-lo por nós mesmos, por amor à nossa espécie. E também pelas espécies que nos acompanham, porque não podemos viver na solidão, dependemos delas.

E num mundo em guerra, com a força nuclear e todo o arsenal que acumulamos, não vejo como se possa ter resposta para isso. Vivemos num disparate. Porque o homem chegou a uma fronteira do conhecimento em que tem capacidade de destruir a si mesmo. As gerações anteriores não tinham essa capacidade. Mas a nossa tem como se fazer desaparecer. Isso é um perigo. Somos o maior predador que existe no planeta, e temos força de autodestruição. Não, não se trata de ser pacifista por princípios, não é um pacifismo para ingênuos! Não, não. É por conveniência intrínseca à espécie. Ao fim e ao cabo, o *homo sapiens* é responsável pelo desaparecimento de

quatro ou cinco grupos de homos. O de Neandertal foi eliminado pelo Sapiens. Agora, é o Sapiens que pode desaparecer por causa de si mesmo.

**SATURNINO: Toda a evolução científica, e até mesmo a evolução social que se conseguiu, foi à base da razão positivista, da ciência. Mas há que se pensar agora em outras razões, como a razão comunicativa de Habermas, que dá à democracia um sentido da discussão, do debate franco e aberto. Nasce daí outra razão, a razão comunicativa, que não é a positivista da ciência, é mais humana.**

Sim, concordo. Por isso é importante a democracia como ferramenta. E, também, compreender que a democracia é uma filosofia de vida, e que carrega em si, igualmente, a necessidade de descentralizar as decisões e transferir permanentemente a capacidade de decisão. Vivemos num mundo em que as decisões estão excessivamente concentradas, o que não garante nenhuma eficiência. É o reino da burocracia. Para qualquer coisa necessitamos enfrentar uma quantidade interminável de etapas.

Penso que as ferramentas que começam a aparecer são milagrosas e perigosas. Hoje um jovem anda com a universidade no bolso. E isso serve para o mal e para o bem. A humanidade tem ferramentas que nunca existiram antes. Cada homem pode ser um autodidata, se quiser. O conhecimento está ao alcance da mão. A questão é ter a sede do conhecimento e a metodologia científica para buscá-lo. Existem ferramentas que permitem pensar num mundo mais culto e mais profundo do que o que nós conhecemos. Quer dizer, há fatores imensamente positivos por um lado, mas que, por outro, vão com certeza provocar mudanças institucionais. Nossos sistemas representativos atuais já não representam ninguém. A sociedade é outra coisa. Caminhamos para um mundo de dois idiomas, onde você falará português, mas vai falar inglês, e outro falará

É necessário salvar a vida do planeta. Teremos que fazê-lo por nós mesmos, por amor à nossa espécie. E também pelas espécies que nos acompanham, porque não podemos viver na solidão, dependemos delas.

chinês, mas falará inglês também. Da mesma maneira, acredito na existência de mudanças institucionais, porque aumentou imensamente a possibilidade de se sondar a opinião pública. Hoje, num mesmo lugar, pode-se pensar em mil formas de democracia, muito mais direta do que a antiga, pelo menos no nível da comunidade local. Há países que vêm praticando um sistema de consultas há muito tempo e, com as ferramentas que existem hoje, é uma questão de vontade. E vamos assistir a uma luta para se conquistar essa mudança. Eu não, pois sou muito velho, mas os mais jovens vão assistir a essa luta, que poderá resultar em cataclismos institucionais.

**ROSA: Voltando um pouco ao seu passado, o sr. esteve preso muitos anos e foi submetido a condições extremamente penosas de encarceramento. Foi possível resgatar algo de positivo dessa experiência? Em que ela mudou a sua maneira de encarar a vida?**

Tive mais de uma década isolado, totalmente isolado. Houve um período, de sete anos, em que fui privado de livros. Foram anos muito duros, em que procurei sobreviver pensando, pensando muito. Curiosamente, acredito que, apesar de tudo, foram os anos mais fecundos de minha vida. Por quê? Porque, na falta de tudo, me dediquei a refletir, a lembrar, a rememorar coisas do passado e a construir outras, e a reexaminar. Essa vida interior foi tão forte que, com o passar do tempo, me enriqueceu muito. Fui obrigado, pelas circunstâncias, a conversar muito comigo mesmo.

**ROSA: O sr. disse que “galopeó mucho hacia adentro” nesses anos de solidão.**

Sim, com certeza, galopei... Os homens aprendem muito mais com a dor e as frustrações do que com as vitórias. As vitórias tendem a aumentar a vaidade e frequentemente nos levam à estupidez; porque o homem também é um animal vaidoso. As derrotas são perigosas se nos fazem desanimar, mas se levantamos a cabeça e recomeçamos, a derrota é um caminho de aprendizagem. O ensinamento aí é maior que na calma. Por isso, os únicos derrotados são os que deixam de lutar, e isso vale como filosofia geral de vida, no trabalho, nas relações pessoais e na atividade política. E também por isso tento transmitir aos jovens a ideia de que não se sintam derrotados pelas dificuldades que a vida apresenta.

Às vezes, quando você anda preocupado com as coisas externas, esquece o que existe dentro de você. Mas no cárcere tudo muda. São anos e anos de solidão, sim. Mas

you are with yourself. It walks always with what carries inside of you. The introspection is a path by which we rarely transit: it is the path of learning to be judges of ourselves. Because, definitively, all human adventure is a fight to improve. It is difficult to improve the exterior if we do not improve ourselves. And the fight to improve is also an individual question.

**ROSA: Vamos falar do seu governo, que em tantas iniciativas foi inovador. O que mais lhe deu satisfação ter feito?**

For me, things that gave me great satisfaction were the measures in favor of the more humble sectors. The farmers, for example, still did not have regulated eight hours of work. The domestic employees did not have social recognition, did not have a union and were practically outside of social security. To say it, they were the forgotten workers, although they were not so numerous.

Still on the social agenda, and after winning some very strong resistances, my government approved the legalization of abortion. That existed, as in any place, but clandestinely. And also the marriage between people of the same sex. That also existed — just read Homer to see how old it is... I also highlight the program Juntos, housing for very humble, very poor people.

**ROSA: O sr. disse um dia que os governantes deviam pensar mais nas classes médias, o que surpreende pois em geral governantes de esquerda mostram-se mais preocupados com os pobres. O que queria dizer com isso?**

The middle class has many segments, it is very vast, indefinite, with various sectors. The concern of the rulers with the middle class is the safer path to lead it to the more conservative forces. It is that force that stimulates a chauvinist nationalism, which determines, justly, the exploration of the middle class. So, not to worry about one's fate is to facilitate the work of a formidable adversary that we face. They are the middle class who voted for Donald Trump. And they voted in mass. Why? Because they accept simple explanations. Instead of exaggerating the concentration of wealth of the transnationals, they blame the Mexicans,

que vão trabalhar por salários menores, não é verdade? Num país como os Estados Unidos, o operário metalúrgico de Detroit é um homem de classe média, mas o mexicano ganha cinco vezes menos que ele.

**ROSA: Mas pensar nas classes médias significa também um trabalho de educação, de ideologia, de mostrar que eu não posso pensar que o mexicano vem roubar meu emprego, é uma solidariedade social. É essa a ideia?**

Sim. Entretanto, não é somente uma questão de solidariedade, mas de conveniência. Se não nos preocuparmos politicamente com esse setor da sociedade, nossos adversários é que vão conseguir conquistá-lo. Como fazer isso? Eu tentei ser o mais aberto possível. Meu país é um país de classe média. Típico. Com todos os níveis que tem a classe média. O Uruguai tem de 9% a 9,5% de pobres, e 0,5% de indigentes. Não deveria existir ninguém na condição de indigente, mas ainda há. A classe média fala mais alto, é este o nosso país. Por outro lado, temos as limitações próprias da classe média. Somos um país que aceita mudanças, é claro. Mas, se posso dar um conselho, não promova mudanças com muita pressa. Vá suavemente. Não vá com pressa. Suave, suave.

**CARMEM: Durante o seu governo, o sr. sofreu algum tipo de pressão de multinacionais ou do setor financeiro? Algum episódio nesse padrão que o sr. tenha enfrentado?**

Os governos, particularmente na América Latina, sofrem uma contradição insuperável, e isso por falta de visão global entre nós mesmos. Por fraqueza política, disputamos quem vai conseguir o o maior volume de investimentos diretos estrangeiros. Queremos que venham investir capital porque necessitamos dar trabalho ao nosso povo. E, como disputamos entre nós, damos a eles melhores condições de trabalho, às vezes melhores do que aos investidores locais. Em vez de termos uma política comum, a médio prazo acabamos criando uma contradição. Cada vez aumenta mais o que temos de remeter ao exterior como amortização do capital e lucros. E como isso é um volume cada vez maior, mais facilidades temos que dar para que venham. Ou seja, trata-se de um fenômeno que alimenta a si mesmo. Isso decorre da falta de integração que temos, nós, os latino-americanos. É nossa maior fraqueza política.

**SATURNINO: Nos anos recentes, pela primeira vez essa integração começou a tomar rumo, não só com o Mercosul, mas também com a criação da Unasul. E o grande capital não aceitou essa mudança e tratou de fazer política na Argentina, no Brasil, na Venezuela, para derrubar a tentativa de unificação política...**

Claro! Pois o que acontece é que não tivemos força suficiente para aproveitar as circunstâncias, já que cada um dos governantes estava absorvido pela agenda nacional. Assim, a integração foi vista como um fenômeno importante, mas, de fato, foi muito mais declaratório do que real. Muito discurso e pouca realidade.

O problema é de caráter político. Se não conseguirmos fazer com que a maioria da população entenda quais são os benefícios da integração, não teremos o apoio popular. Na realidade, a integração tem sido um fenômeno intelectual de gente preocupada com o assunto, mas não é um fenômeno de massa. Eu já vi as massas se mobilizarem para uma greve, para conseguir um direito, por um salário, por uma coisa ou outra, mas pela integração nunca vi. Nunca vi um estádio cheio de gente em torno da integração... E precisamos disso: que o homem comum perceba que sua sorte se define nesse plano. Por quê? Porque chegamos tarde, porque não temos massa crítica, porque vamos correndo atrasados. Nossos melhores talentos vão embora, perdemos no campo da inteligência, deveríamos ser um pouco mais protecionistas, mas um protecionismo em conjunto, não de um só país.

A integração sul-americana tem sido um fenômeno intelectual de gente preocupada com o assunto, mas não é um fenômeno de massa. Eu já vi as massas se mobilizarem para uma greve, para conseguir um direito, por um salário, mas pela integração nunca vi.

**ROSA: Mas também não houve aqui instituições supranacionais como na Europa.**

Não, não... não foi possível criá-las. Quisemos fazer um banco e esse projeto estava bem encaminhado. Para nós todos o dilema subsiste, porque mesmo países continentais, como o Brasil, estão atrasados em muitos setores e têm uma grande subordinação na área do conhecimento. Se vamos continuar dependendo da Bayer, da Dupont, da IBM, é inútil qualquer projeto de integração. Temos de criar uma massa crítica importante, que deve começar pela integração das universidades, dos planos de estudo e da pesquisa. A pesquisa é um banco comum a todos. Devemos utilizar nossos poucos talentos, nos melhores lugares onde são necessários. Devemos partilhar isso.

E depois o comércio.... É necessário que se construa a integração comercial. O que acontece é que, desde a nossa independência, cada porto importante se comunicou com o mundo e não entre nós. Não olhávamos para o lado, olhávamos para a Europa. E não saíam só os nossos produtos, saíam a nossa cultura e o nosso conhecimento. O Brasil mandava os jovens estudar na Europa até décadas relativamente recentes. E depois, nos Estados Unidos. É brutal o preço que pagamos por esse olhar. Quase não havia relações entre nós. Havia uma relação formal. Temos mais intimidade com o futebol dos nossos vizinhos do que com suas economias... Português é uma língua que todos nós deveríamos saber. Os latino-americanos deviam ser obrigados a estudar português na escola.

**ROSA: Quando se olha agora para a América Latina, dá uma tristeza! Porque todo esse sonho de integração que nasceu nos anos 1980, se fortaleceu em torno dos anos 2000, agora parece reverter. Quais foram os erros?**

Temos que relativizar as coisas. Porque há algumas décadas havia na América Latina uma porção de ditaduras... Quanto aos erros, acho que um deles é a limitação da integração. Nós ficamos absorvidos pelas questões nacionais, pela preocupação de saber quem ganha as próximas eleições, e, evidentemente, pelo fenômeno global. E assim não demos a importância e a força que deveríamos ter dado à integração. Disso estou convencido. Por exemplo, eu queria fazer um porto de águas profundas com o Brasil e com a Argentina, porque para o sul do Brasil é melhor que a produção escoe pelo rio da

Prata, não é verdade? Mas o porto de Rio Grande não queria, o porto de Buenos Aires não queria, compreende?... Falta-nos a integração elétrica, a integração ferroviária...

**SATURNINO: ...e até mesmo a rodoviária, porque o Brasil não tem nenhuma ligação com o oceano Pacífico, a rodoviária é muito débil e a ferroviária, nenhuma.**

Necessitamos disso, dessa integração material. Mas, além do mais, também precisamos nos aproximar em torno de políticas comuns: a política fiscal, a política tributária. Aproximarmos-nos, porque se mantivermos grandes diferenças, a integração se tornará impossível. E não conseguimos avançar nesse sentido. Reduzimos a integração a um negócio de intercâmbio: você me vende alguma coisa e eu te vendo outra. Não. A integração é muito mais que isso. A integração não é um negócio, não é só um fenômeno de mercado. E quando se reduz a um negócio, a tendência é que só vou ver o que ganho ou perco, e não o que temos que fazer em direção ao futuro. Fundamentalmente, acredito que as responsabilidades são diferentes, mas há países determinantes. O Brasil é determinante, assim como a relação do Brasil com a Argentina e com a Colômbia, que me parecem primordiais. Há países que pesam muito, sobretudo o Brasil e a Argentina. Embora todos os outros joguem juntos.

**ROSA: O que o sr. aconselharia a um jovem que quer estudar e pesquisar a América Latina? Quais seriam as nossas prioridades?**

O desenvolvimento científico, a fim de pesquisar nossas realidades, no campo da biologia, mas também em vários outros, é fundamental. Não conhecemos nem mesmo o que temos em nossos países. A biodiversidade que existe na América Latina e suas potencialidades! O que até agora se pesquisou foi destinado aos negócios do mundo rico. Temos que ser soberanos no que é nosso, conhecê-lo. Estamos rodeados de mistério e de possibilidades. Mas temos que conhecê-las.

Outra prioridade é o mercado potencial que são os pobres da América Latina. Devemos elevar o padrão de vida dos pobres, do contrário eles continuarão sendo o nosso mercado escravo. O potencial do mercado interno que possuímos é imenso, nele devemos incluir os que não têm nenhum poder aquisitivo, e temos que trabalhar para dar a eles esse poder.

Também precisamos olhar muito para a África, muito mais do que olhamos. Lula começou a fazê-lo. Lamentavelmente os governos que vieram depois se esqueceram desse olhar. Para a África, o mundo nos próximos anos vai ser cruel. Se a taxa de natalidade do continente africano continuar como a de hoje, em 2050 metade da humanidade estará na África. A miséria pode ter o tamanho da população da China. É um terror... Ou será que isso servirá para a libertação? Não sei. Não se pode estar de costas, tanto mais quando se está perto da África. E o Brasil tem muita responsabilidade nisso. É o país que tem o maior contingente de negros, depois da Nigéria. Isso pode ser uma força a favor. É necessário enfrentar o racismo também, essa força retrógrada que existe por toda parte.

### **ROSA: Seria esta uma agenda para a esquerda do continente?**

Creio que a esquerda tem que aprender a viver com sobriedade. Não pode cuidar do meio ambiente e viver uma civilização de desperdício. Não pode tomar as pílulas que nos dá o capitalismo: que você vai tirar as rugas com um creme e vai ficar linda, e os velhos perderão a barriga, porque vão usar uma bicicleta ergométrica. Esse é o mundo de mentiras que nos vendem. Para viver tem que se trabalhar, pois quem não trabalha vive à custa de alguém que trabalha. Mas a vida não é só trabalho. Temos que resgatar um velho conceito

Não, a vida não é para que  
você viva trabalhando, nem  
para que viva sem trabalhar.  
Há que se garantir um  
tempo para a liberdade.  
O homem de esquerda tem  
que se preocupar com a  
liberdade.

grego: nada em demasia. Não, a vida não é para que você viva trabalhando, nem para que viva sem trabalhar. Há que se garantir um tempo para a liberdade.

O homem de esquerda tem que se preocupar com a liberdade, mas é preciso definir o que é a liberdade. Sou livre no momento em que gasto o tempo de minha vida no que mais gosto, sem prejudicar o outro. Quando devo estar trabalhando, para fazer frente às neces-

sidades materiais, não sou livre, estou submetido à lei da necessidade. Sou livre quando gasto o tempo de minha vida com coisas que me motivam. E por que sou livre? Porque pode ser que uma pessoa goste de pescar, outra, de jogar futebol, e outros gostem de outra coisa, não sei. Isso é liberdade, é a decisão de cada um. Mas é importante ter tempo livre. Tempo livre para os afetos, que são fundamentais. Os afetos

se cultivam. São como um viveiro de mudas recém-plantadas, têm que ser cuidados. Não podemos nos descuidar dos afetos, dos amigos, da família. É importante organizar o tempo da nossa vida para os afetos. Pois precisamos deles. Na nossa filosofia de vida de esquerda, não podemos ser seduzidos pelo que nos quer impor o capitalismo, a saber, que sejamos pessoas destinadas ao trabalho e ao consumo. Foi isso que nós, da esquerda, não vimos. Os soviéticos planejavam: vamos superar a produção de aço dos Estados Unidos. Isso servia para quê? Algum tempo depois tudo aquilo ruiu como pau podre, sem nem sequer um par de tiros na Praça Vermelha.

E ainda tem a dimensão da solidariedade. Ela tem a ver com os afetos. A solidariedade se reflete no exercício da luta política, por meio da construção de bens públicos. Essa é a diferença entre a esquerda e a direita: a construção de bens públicos. A direita jamais vai se preocupar com os bens públicos. Mas essa é a forma que encontramos para mitigar a injustiça do capitalismo. Claro, temos que enfiar as mãos nos bolsos do capitalismo e cobrar impostos, e isso é o que ele não quer.

**CARMEM: A China é um fenômeno relativamente novo no mundo, pelo crescimento e, também, porque pode ser a próxima nação líder no mundo. Já está chegando bem perto dos Estados Unidos. O que pode mudar com a ascensão da China?**

É importante ter tempo livre para os afetos, que são muito importantes. Os afetos se cultivam. São como um viveiro de mudas recém-plantadas, exigem cuidados. É importante organizar o tempo da nossa vida para os afetos.

A solidariedade se reflete no exercício da luta política, por meio da construção de bens públicos. Essa é a diferença entre a esquerda e a direita: a construção de bens públicos. A direita jamais vai se preocupar com os bens públicos.

Não sei o que pode mudar. Primeiro existem as mudanças na própria China. Por enquanto, dá a impressão de que é uma meritocracia. Não conheço nenhum país que tenha designado quem será o primeiro-ministro cinco anos antes de este tomar posse. É uma invenção chinesa. Dão cinco anos para se preparar tudo. Mas isso tem precedentes na cultura deles, em sua história. Houve dinastias que se preocupavam em recrutar os mais inteligentes para a burocracia do Estado. Na história

chinesa se notam muitos aspectos da meritocracia. Tenho a impressão de que a China que está se construindo não é nem comunista, nem capitalista, é meritocrática. Mas para onde vai, também é um mistério para nós.

**ROSA: Cadernos do Desenvolvimento, como seu nome indica, preocupa-se com o tema do desenvolvimento em todas as suas acepções. A seu ver, o que é desenvolvimento?**

**SATURNINO: Deixe-me acrescentar que o Centro Celso Furtado realiza todos os anos um debate, um seminário, sobre o que é o desenvolvimento, em que dimensões devemos pensá-lo e que tipo de desenvolvimento queremos. Gostaríamos de escutar sua opinião.**

Acredito que a ideia de desenvolvimento que temos no horizonte muda, naturalmente, com o passar do tempo. Na década de 1960, muitos de nós achávamos que a luta pelo desenvolvimento era o caminho capaz de encurtar a enorme diferença entre o nosso mundo e o mundo industrializado, o mundo central. Eram os tempos em que a industrialização parecia a preocupação primordial, indiscutível, com todas as suas derivações. Ainda não podíamos entender que, na realidade, industrializar era gerar

mais valores em menos tempo. E o conceito de industrialização, em muitas de nossas cabeças, era um país cheio de chaminés. Bastante ingênua nossa maneira de enxergar. Com o passar do tempo, fica cada vez mais claro que industrializar é aprofundar a produtividade do valor que pode gerar cada jornada de trabalho, incrementando a tecnologia e a capacidade das pessoas.

Mas o desenvolvimento não é somente um fenômeno quantitativo, do ponto de vista econômico, ou só o desenvolvimento tecnológico. Acredito que o desenvolvimento hoje não pode se distanciar de um marco para que os seres humanos tenham uma vida mais amena, mais suportável. Pode ser que Deus exista, mas, na realidade, nós matamos as religiões. Vivemos num mundo laico, ainda se dissermos que somos crentes ou religiosos. Eu não sou. Portanto, não há expectativas para o depois, e se não temos a expectativa do depois, a expectativa é a daqui, a do agora. Temos de tentar ser mais felizes nesta terra, nesta vida que se vai. Isto não é um vale de lágrimas, onde devo me comportar para ter como prêmio outra vida. Não, não. Isso não dá mais.

A China que está se construindo não é comunista, nem capitalista, é meritocrática.

Então, o desenvolvimento tem que ser uma moldura para que as pessoas vivam mais felizes. E para viver feliz, como disse antes, o homem precisa ter capacidade de trabalhar e suprir suas necessidades materiais, mas também deve ter tempo para cultivar os afetos, as relações sociais. Transformar o homem em uma máquina de produção e de trabalho, isso é o capitalismo, que busca o lucro. Há que existir uma diferença civilizatória, porque do jeito que vamos, com a velocidade em que vai o capitalismo, e para onde vai, vamos desaparecer do planeta. Não se pode ser ecologista, querer cuidar do meio ambiente e viver essa civilização do desperdício, que cada vez produz mais lixo. Não pode ser. A vida pode ser vivida com mais simplicidade, com mais sobriedade, consumir e gastar menos energia, e se pode viver mais feliz também.

Quem disse que é preciso construir essas Macroidades? Quando vou a São Paulo, vejo aquela pobre gente, três horas para ir ao trabalho e três horas para voltar. Não.

A vida pode ser vivida com mais simplicidade, com mais sobriedade, consumir e gastar menos energia, e se pode viver mais feliz também.

Os maias já faziam controle territorial. As cidades deviam ter uma medida certa e tinham que estar a dez dias de distância uma da outra. Nós deixamos crescer as cidades por causa do fenômeno imobiliário, da propriedade imobiliária. Começa a crescer um

monstro! E depois, como não há tempo, tem que se esburacar por baixo e por cima, e os carros não têm onde estacionar... Coisa de doido. Seria melhor construir um monte de cidades menores ao lado de uma ferrovia, e pronto. E você ir trabalhar caminhando ou de bicicleta. É uma loucura o que se está fazendo. Cada vez é mais complicado, mais difícil.

Estive em Tóquio. Três milhões de pessoas passam diariamente por uma estação de trem. Não! A esquerda tem que pensar no tamanho das cidades, na urbanização. Pensar na casa, criar uma arquitetura diferente, um urbanismo diferente, uma cultura diferente, funcional para a felicidade humana e não para o negócio. Porque quem está reinando é a propriedade imobiliária. Como os terrenos valem cada vez mais, é necessário construir para o alto, e começamos a fazer uma coisa gigantesca, e depois se deve levar água lá para cima. E se acabar a energia?

**HÉLVIO RECH: O sr. esteve muito envolvido com o processo de paz da Colômbia. Como foi essa experiência e por que é tão importante as FARC adotarem essa nova forma de ver?**

Eu vejo que é uma iniciativa importante porque a sociedade colombiana está doente de guerra. E habituou-se a resolver todos os seus problemas pela via da violência. Pagou um preço muito alto. A Colômbia tem 21 milhões de operários. E praticamente não existe previdência social. O país possui extensas regiões aonde o Estado não chega de jeito nenhum. Esses são os preços costumeiros que se pagam num processo tão longo de guerra. Além do mais, a violência está presente no bojo da sociedade. Os conflitos sindicais se resolvem a tiros. Os litígios trabalhistas no

campo se resolvem a tiros. Criou-se um primitivismo civilizatório que não é próprio dos tempos modernos e que, sobretudo, enche de ódio a sociedade. Depois de cinquenta anos vivendo esse processo, a própria geografia da Colômbia é tão endiabrada que pode haver guerra por mais cinquenta anos. E, definitivamente, com a guerra ninguém alcança o poder, nem o poder consegue levar a civilização a todo o país. Com a guerra no horizonte, não pode haver nenhum ideal de vida. Mas, além disso, como latino-americano, digo que a presença larvar da guerra é de grande utilidade para que venha gente de fora se meter na América. Uma situação cruenta na América Latina pode acabar dando argumentos para intervenção externa. Por isso acredito que temos de nos acostumar a resolver nossos problemas entre nós. Diplomáticamente, ir negociando, e a pior negociação é melhor que uma intervenção externa. Não é só o fenômeno das FARC, é algo muito mais global. É o fenômeno do narcotráfico, e é também uma resposta necessária aos camponeses, pois o cultivo de coca na Colômbia é uma necessidade econômica do camponês. Como ele vive em região afastada, não consegue vender o que produz. Se produz coca, aparece uma motocicleta, leva três sacos e lhe pagam à vista. O homem cultiva coca porque é uma maneira de sobreviver. A resposta ao camponês deve ter um caráter econômico, para que ele possa viver de outra maneira.

**SATURNINO: O sr. argumenta que a integração sul-americana é mais provável de acontecer se Brasil e Argentina se integram, se unem politicamente. Mas Brasil e Argentina têm uma história de conflitos e disputas e, nesse sentido, o Uruguai tem um papel fundamental e decisivo na integração entre Brasil e Argentina. Não só geograficamente, mas política e moralmente o Uruguai tem uma relação de respeito com as duas partes.**

O papel que o Uruguai tem que jogar é o de ponte... Uma ponte construtiva, evidentemente. É um ponto muito importante. Precisamos aproximar mais as nossas universidades. Se não integramos a inteligência, nunca vamos integrar os povos. O primeiro elemento que deve ser integrado é a inteligência. A primeira batalha política deve ser logo travada, a partir do mundo universitário. Porque os homens vão atrás das ideias, como o carro atrás dos bois.

**SATURNINO: A última palavra que gostaríamos de escutar do sr. é sobre o Lula.**

Eu sei que, para uma parte importante do povo brasileiro, Lula é a esperança, e por isso mesmo os setores mais reacionários procuram a eliminação jurídica de Lula, de sua possibilidade eleitoral. Esse é o dilema. Daqui a pouco tempo vou estar com ele, teremos um compromisso na fronteira entre Brasil e Uruguai. Lula, para mim, é um homem muito importante. É um capital do povo brasileiro. Aliás, de toda a América Latina. Os governos dele deram uma presença internacional ao Brasil, que antes o país não tinha. E penso que o que ele vier a fazer e o que vier a plantar são muito importantes. Se Lula não puder ser candidato, é preciso tomar a decisão de apoiar quem for indicado por ele. No momento do perigo, é bom lembrar o que faziam os romanos: nomeavam uma pessoa e lhe davam todo o poder. Porque, se começarmos a parlamentar no momento do perigo, nos atomizamos.

# Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo

De Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo

São Paulo: Contracorrente; Facamp, 2017

Em julho de 2017 foi realizado em Campinas, no Instituto de Economia da Unicamp, mais um encontro anual da Sociedade Brasileira de Economia Política, uma congregação de economistas, pesquisadores e estudantes do espectro crítico, fundada em 1996, e que realiza o encontro há 22 anos.

Geralmente, nesses eventos, o público tem acesso ao comércio de livros difíceis de ser encontrados no circuito mais tradicional das grandes livrarias que ocupam os *shopping centers* das cidades brasileiras.

Foi numa dessas bancas que encontrei *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo* e *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*, ambos lançados em 2017, pela editora Contracorrente, e escritos por Luiz Gonzaga Belluzzo, sendo o último em parceria com Gabriel Galípolo.

*Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo* é um texto não somente de contextualização da grave crise financeira internacional iniciada em 2007-2008, mas também de forte crítica às teorias do *mainstream* econômico.<sup>2</sup> Além da introdução, são sete capítulos que analisam o plano internacional, a crise das finanças globais, a estrutura de poder que se instalou no mundo, a partir dos Estados Unidos e Wall Street, e que percorre o resto do planeta submetendo países e sociedades à sua dinâmica política e desastres econômicos, com poucos momentos ou períodos de pujança econômica.

---

1. Professor de Economia Política da Universidade Federal de Alagoas. Diretor-presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal).

2. Faz coro a essa crítica o livro de Yanis Varoufakis, *O Minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*. 2ª ed. São Paulo: Autonomia Editora, 2017.

É um trabalho de economia política conforme o termo se define objetivamente, ou seja, por trás da dinâmica econômica e fenômenos conjunturais, apresenta um tecido de poder construído com a finalidade de acumular riqueza de forma muito rápida, saltando as etapas da produção e comercialização de mercadorias.

Nos primeiros dois capítulos os autores evidenciam a emergência de uma ordem econômica no pós-guerra que permitiu a ascensão de uma plutocracia baseada nas políticas de desregulação, desregulamentação e descompartimentalização dos mercados, especialmente o mercado de ativos financeiros.<sup>3</sup> Nesse processo, as forças do Estado foram capturadas para se mover no sentido de proporcionar o ambiente favorável à expansão das atividades financeiras-rentistas e à proliferação das atividades dos grandes conglomerados multinacionais.<sup>4</sup> Por exemplo, “a lógica financeira determinou a subordinação da política fiscal à política monetária [p. 36]” e “ao contrário do que reza a vulgata de certa esquerda ou pregam os delírios da direita obtusa, a nova etapa do capitalismo não buscou e muito menos realizou a propalada redução das funções do Estado” [p. 39].

No segundo capítulo, Belluzzo e Galípolo continuam apresentando uma série de dados que confirmam os argumentos, particularmente a expansão financeira global e o acirramento da concorrência internacional entre grandes conglomerados, amarrados em “uma estrutura financeira global monetariamente hierarquizada” [p. 66]. O detalhe a destacar é a emergência da China nesse movimento, rompendo a rigidez da mobilidade do poder internacional, real e formal, e demonstrando, mais uma vez historicamente, que o Estado tem um papel primordial no desenvolvimento econômico, sobretudo no estágio em que se encontra o capitalismo.

Os cinco capítulos seguintes tomam dois terços do restante do livro; uma longa exposição em um raro exemplo do exercício dos métodos da economia política. O capítulo 3, intitulado “A política da finança e a finança na política”, apresenta os bastidores do poder internacional e os estertores da economia capitalista contemporânea.

---

3. Sobre esse “DDD”, Peter Gowan escreveu um texto seminal no final da década de 1990, *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo* (Rio de Janeiro: Record, 2003).

4. “A ação estatal cuidou dos investimentos em infraestrutura e utilizou as empresas públicas como plataformas destinadas a apoiar a constituição de grandes conglomerados industriais preparados para a batalha da concorrência global”, segundo apontam os autores [p. 49]. Impressiona que, em tempos de Lava-Jato, empresas como a Odebrecht, JBS, Petrobras, por estarem envolvidas em escândalos de corrupção, são ao mesmo tempo aniquiladas, deslocadas dessa concorrência global em que, ao menos pelo que se conhece, contavam com elevada capacidade de competição internacional.

Os autores mostram como o sistema político norte-americano, repetindo as características do período anterior à Grande Depressão de 1930, foi tomado pela força lobista dos interesses do grande capital. Em uma citação de Robert Kennedy Junior, sobrinho do presidente Kennedy, em um prefácio escrito para o livro de Greg Palat, *Bilionaires and ballot bandits*, aponta as intestinas relações entre a classe política e o poder real econômico, numa explícita demonstração da profunda crise do regime democrático e do sistema representativo.

Os senadores e congressistas que as empresas financiam e elegem não são representantes do povo dos Estados Unidos. Eles representam os compadres da indústria de petróleo, os gigantes do setor farmacêutico e os *banksters* de Wall Street. Todos empenhados na tomada hostil (*hostile takeover*) do governo [p. 74].

Este é o conteúdo do terceiro capítulo: demonstrar a impotência de muitos governos, que capitulam diante de Congressos que não participam mais das discussões voltadas para o interesse nacional e societal, em um plano de construção coletiva, mas defendem, justamente usando o discurso do interesse nacional e do povo, pautas muito particulares de megaempresas, oligopólios. Enquanto isso, as instâncias executivas dos Estados cumprem apenas a agenda formal que dá arcabouço legal às determinações do poder real. Portanto, esse capítulo é especial na construção da moldura geral de como o capitalismo contemporâneo funciona e de que maneira o Estado, ao contrário do que as forças de direita do espectro político argumentam ou os mais desavisados, geralmente escondidos por trás de algum título acadêmico, acreditam, age de maneira ampla e irrestrita na construção do ambiente de desenvolvimento dos grandes capitais. “A impotência política dos governos tem origem na ocupação do Estado e de seus órgãos de regulação pelas tropas da finança e dos graúdos interesses corporativos” [p. 78-79].<sup>5</sup>

A leitura do terceiro capítulo nos fornece subsídios fundamentais para compreender a crise política, institucional e econômica brasileira muito recente, ao perceber que o golpe parlamentar-jurídico-midiático não passou, justamente, por uma luta pelo Poder Formal, exigido pelo Poder Real, ou seja, por aqueles que não aceitavam mais que a definição e a execução orçamentária do Estado brasileiro e suas políticas abris-

5. Essa afirmação nos lembra o livro de Nelson Oliveira, *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado* (São Paulo: Edições Loyola, 2004).

sem espaços para outros objetivos, mais amplos, que a não salvação de uma dinâmica econômica e financeira que já dava sinais, desde 2012, de forte desaceleração e queda nas taxas de lucros e rentabilidade.

Entretanto, o exercício do Poder Real (economia política) e a determinação do Poder Formal (institucionalidade governamental, jurídica e parlamentar), tanto no centro do capitalismo mundial, Estados Unidos, como na periferia, precisa ser amparado e revestido pelo conhecimento científico e técnico. Esse, então, é o tema central do quarto capítulo, “A Academia sucumbe ao Poder”. O objetivo é demonstrar como a cobiça por dinheiro e as possibilidades de ganhar projeção mundial – se com um Prêmio Nobel melhor ainda – fizeram com que professores das principais faculdades e universidades de economia e finanças capitulassem diante das forças sedutoras de Wall Street. Seguindo os passos de Gerald Epstein e Jessica Carrik, dois professores da Universidade de Massachusetts Amherst, os autores Belluzzo e Galípulo analisam o conflito de interesses entre economistas, pesquisadores, suas ideologias e as crises financeiras.

Em 2012, ao visitar o Banco da Inglaterra – banco central –, a rainha Elizabeth indagou: “Acho que, em termos de dinheiro, é muito difícil fazer previsões. Mas as pessoas têm sido um pouco... negligentes?”<sup>6</sup> Não foi apenas um problema de negligência, mas de complacência e má-fé, tudo bem defendido pelas láureas acadêmicas. É isso que encontramos no quarto capítulo da obra comentada.

O quinto capítulo, “As ideias do poder ou o poder sem ideias?”, é eminentemente teórico. Trata-se de uma crítica à *science economics*, seus pressupostos, o individualismo metodológico adotado e a naturalização das relações econômicas. Após atacar com muita propriedade esses pressupostos com a leitura de alguns dos principais autores neoclássicos, o restante do capítulo discorre sobre a economia monetária da produção, de inspiração keynesiana e com forte influência das análises e críticas ao modo de produção capitalista realizadas por Karl Marx. A questão fulcral: a economia de mercado capitalista não é voltada para a satisfação das necessidades coletivas e sociais, mesmo que no âmbito do atendimento dos indivíduos e seus desejos.<sup>7</sup> Ela não tem por

---

6. Rainha busca resposta para a crise no BC britânico (*Exame*, 14 dez. 2012). Disponível em: <<https://goo.gl/Uqnyf5>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

7. Em outro trabalho singular, Belluzzo assim define a economia monetária da produção: “se afasta das hipóteses amparadas no indivíduo racional maximizador, tampouco admite a absurda abstração do ‘agente representativo’”. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 86.

objetivo acumular riquezas na forma de bens, mas na forma de acumulação de riqueza monetária. Com essa lógica, a famosa Lei de Say – “a oferta cria sua própria procura” – e suas derivações não se sustenta.

Com os dois últimos capítulos – “O Brasil e a força do *soft power*” e “O prejuízo dos obedientes” –, o leitor perceberá que o nível de análise ultrapassa a linha do equador em direção ao Sul do hemisfério, abarcando a periferia do sistema.

No penúltimo capítulo, Belluzzo e Galípolo dão continuidade à crítica da opinião econômica “instruída” e mostram que o capitalismo brasileiro e sua dinâmica já davam sinais concretos de desaceleração nos idos de 2012 – “a economia brasileira vinha resfolegando tal como uma locomotiva a vapor com a caldeira furada” [p. 127].

A perda do dinamismo econômico é atribuída ao esgotamento das possibilidades de expansão do consumo via concessão de créditos, afetando a renda das famílias com pagamentos de juros e amortizações de dívidas, crescimento das exportações e subsídios fiscais a segmentos econômicos, comprometendo as finanças públicas sem resultados satisfatórios na taxa de investimento privado. Além desses fatores, os aumentos do salário mínimo pressionavam os lucros empresariais, especialmente da indústria, enquanto boa parcela da demanda agregada por mercadorias de segmentos produtivos oligopolizados era atendida pelas importações. Nesse último caso, a taxa de câmbio, muito analisada pelos autores, há muito é incompatível com um processo de industrialização com inovação tecnológica. Combinada com taxas de juros elevadas na maioria dos períodos em três décadas, fez a taxa de participação da indústria de transformação no PIB despencar de 21,6%, em 1985, para 10,9%, em 2014 [p. 138].

Para mostrar o agravamento da crise, os autores mergulham profundamente no que consideramos a questão central do exercício da hegemonia do rentismo no Brasil e seu impedimento de qualquer perspectiva de desenvolvimento econômico com o Estado assumindo protagonismo essencial e a indústria sendo o dínamo desse movimento. Ao analisar as intestinas relações entre o sistema financeiro-bancário com o orçamento público e sua influência decisiva na construção da ideologia do Estado perdulário e na feitiçaria do tripé macroeconômico, Belluzzo e Galípolo descortinam a relação de força existente no capitalismo brasileiro, que impede o país de avançar. Para eles, “debater a política fiscal é discutir os horizontes da democracia contemporânea”, e mais do que necessário no Brasil, que conserva uma das dívidas públicas mais custosas e uma taxa de juros real das mais altas do planeta há muito tempo. O

sexto capítulo é um belo exercício de análise macroeconômica, das políticas monetária, cambial e fiscal, além da crítica à economia política.

No arremate, Belluzzo e Galípolo identificam os perdedores nas crises financeiras provocadas pelo estouro das bolhas virtuosas criadas pelo rentismo, que se utiliza de inovações bancárias e da especulação com câmbio e títulos públicos. Os resultados desse processo são apresentados por uma literatura crítica que inclui insuspeitos veículos de comunicação impresso, como *The Economist* e *New York Times*, bem como algumas publicações do Fundo Monetário Internacional. No último parágrafo do livro, os autores desconfiam “que o mundo não padeça apenas de sofrimentos de uma crise periódica do capitalismo, mas, sim, as dores de um desarranjo nas práticas e princípios que sustentam a vida civilizada” [p. 206]. É claro que, para um intelectual ou observador mais atento que conhece razoavelmente as engrenagens do capitalismo, não há muita novidade em reconhecer que o sistema se movimenta pelas suas contradições e que a crise é a face cruel do movimento de expansão das forças produtivas, inovações tecnológicas, criação de riqueza e apropriação de maneira desigual.

É necessário apontar, como fazem os autores, a má-fé na construção dos modelos teóricos “engalanados” pelos instrumentais matemáticos [p. 204], que produzem sofisticadas análises como ilusões de como a sociedade de mercado funciona, um caldeirão de feitiçarias para políticas econômicas e enchem as contas bancárias de consultorias e especialistas de centros universitários, considerados de primeiro nível mundial, acostumados a ser laureados com Prêmios Nobel. Mas esses constructos imaginários não resistem aos primeiros sinais de sinistros nas placas estruturais do sistema de produção.

## O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 22 de novembro 2005, tem a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

## Atividades

A programação do Centro é elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovada na Assembleia Geral dos sócios e patrocinada pelos Associados Patronos (BNDES e Adece). A temática é diversificada e abrange o desenvolvimento em suas diversas concepções, passando pelos estudos da economia, das políticas sociais, do desenvolvimento regional, da industrialização, da integração sul-americana, da economia internacional e, propriamente, das análises sobre o pensamento e obra de Celso Furtado, cujo acervo bibliográfico está todo catalogado e aberto ao público na Biblioteca Celso Furtado.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos. Resumidamente, em 12 anos o Centro organizou:

- 52 seminários e palestras com professores do Brasil e do exterior, sobre temas como Desenvolvimento regional e meio ambiente; “Qual desenvolvimento?”; Cidades médias; Integração sul-americana; Comunicações e novas mídias; Saúde e desenvolvimento; China e relações Sul-Sul.
- 5 ciclos de conferências, entre os quais “O pensamento de Celso Furtado” e “Transformações recentes do capitalismo contemporâneo”.
- 8 congressos internacionais de grande porte.
- 5 pesquisas documentais: “Memórias das instituições do desenvolvimento: o BNDES: 1) O papel do BNDE na industrialização do Brasil; 2) Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1950-1980; 3) Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo 1982-2004”; “A inflação”; “A Integração sul-americana”; “Os Boêmios cívicos – a Assessoria Econômica de Vargas”; “A Sudene de Celso Furtado”.
- 11 cursos, ministrados em diversas cidades brasileiras, em parceria com universidades e instituições acadêmicas.
- Curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, realizado em mais de vinte cidades, em parceria com o IPEA, governos estaduais, agências de fomento.
- 36 bolsas de estudo de mestrado e doutorado em parceria com o Banco do Nordeste.

## Publicações

O Centro edita, semestralmente, a revista acadêmica *Cadernos do Desenvolvimento*, dedicada ao debate interdisciplinar sobre o desenvolvimento. Em versão impressa e virtual, com site próprio, a publicação traz artigos acadêmicos inéditos, resenhas, e ao menos uma longa entrevista com um intérprete do desenvolvimento no Brasil ou no exterior. Também edita números especiais da revista *Memórias do Desenvolvimento*, que são voltados para documentos históricos e pesquisas sobre instituições financiadoras do desenvolvimento no país. A consistente produção editorial contempla ainda três coleções: *Pensamento Crítico* divulga seus próprios projetos de investigação e pesquisa, essencialmente em e-books, em parceria com a Editora Folio Digital; em coedição com a Editora Contraponto, a coleção *Arquivos Celso Furtado*, traz a público textos inéditos do acervo pessoal de Celso Furtado; e *Economia Política e Desenvolvi-*

mento vem republicando obras clássicas há muito esgotadas ou de grandes nomes atuais da economia política e do desenvolvimento. Também edita vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como *Brasil, sociedade em movimento*. Esta obra, que comemorou, em 2015, os dez anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

## Site e redes sociais

O Centro Celso Furtado mantém três sites: o do Centro, o da Biblioteca Celso Furtado e o da revista “Cadernos do Desenvolvimento”. O Centro também está presente nas redes sociais Facebook e Twitter, e tem no YouTube um Canal Centro Celso Furtado que divulga todos os vídeos de seus eventos.

O portal do Centro Celso Furtado se conecta a outros sites, como o dos patronos, dos parceiros, como o Clube de Engenharia (Engineering Club); e a Escola de Sociologia e Política de São Paulo (School of Sociology and Politics of São Paulo), da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene) etc.

---

### CENTRO CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar  
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

METRÔ: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo  
TELEFONE: 21-2178-9540  
E-MAIL: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)  
HORÁRIO: de 2ª a 6ª, de 9h às 13h e de 14h às 18h

**[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)**  
**[www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)**  
**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**



CURTA NOSSA PÁGINA:  
[www.facebook.com/centrocelsofurtado](http://www.facebook.com/centrocelsofurtado)



SIGA-NOS:  
[www.twitter.com/centrocfurtado](http://www.twitter.com/centrocfurtado)



ACESSE NOSSO CANAL:  
[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](http://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

## *The Center, its creation and its evolution*

*The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.*

*The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20th Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.*

### *Activities*

*The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly, and is being sponsored by its Associate Patrons (BNDES, and Adec). The thematic is diverse and encompasses the development in its diverse conceptions, through, for instance, economics, social policies, regional development, South American integration and international economics studies, and also on the works and ideas of Celso Furtado, whose bibliographic archives have been fully catalogued and are available to the public.*

*Academic activities are focused on seminars, roundtables and conferences. Briefly, in twelve years, the Centre organized:*

- *52 seminars and lectures with Brazilian and international teachers on topics such as Regional Development and Environment; Middle Cities; South American integration; Communications and New Media; Health and development; China and South-South relations.*
- *5 conference cycles, including "The Celso Furtado Thought" and "Recent transformations of contemporary capitalism."*
- *8 major international congresses..*
- *5 documentary research: "Memories of development institutions: the BNDES: 1) The role of the BNDE in Brazilian industrialization; 2) Golden developmentalism years: 1950-1980; . 3) Between developmentalism and neoliberalismo: 1982-2004 "(3 vol published + 1 in press); "Inflation"; "The South American integration"; "Boêmios Cívicos - the Economic Advisory of Vargas"; "The Celso Furtado's SUDENE".*
- *11 courses, taught in several Brazilian cities, in partnership with universities and academic institutions.*
- *Course "Macroeconomics and development" held in more than twenty cities in partnership with IPEA, state governments and development agencies.*
- *Concession of 36 master's and doctoral scholarships in partnership with the Banco do Nordeste.*

## Publications

The Center publishes a six-monthly academic magazine entitled *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journal), which specializes in the interdisciplinary debate on the subject of development. With printed and virtual editions and its own website, this publication offers readers previously unpublished academic articles, reviews and at least one full interview with a proponent of development in Brazil or abroad.

Special editions of the academic magazine *Memórias do Desenvolvimento* (Memories of Development) deal with historical documents and research into the institutions that fund development in Brazil.

The Center also has a regular editorial output in the form of three special collections: *Pensamento Crítico* (Critical Thinking), which publishes its own investigative and research projects, jointly published with *Folio Digital*; *Arquivos Celso Furtado* (The Celso Furtado Archives), jointly published with *Editora Contraponto*, which brings to light previously unpublished texts from Celso Furtado's personal archives; and *Economia Política e Desenvolvimento* (The Political Economy and Development), which re-publishes classic works which have disappeared from the shelves, or that by great authors of the present day and that deal with the political economy and development.

Also publish a number of books considered to be seminal to the study of development, such as "Brasil, sociedade em movimento" (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

## Website and social networks

The Celso Furtado Center has three websites: that of the Center itself, that of the Celso Furtado Library and that of the "Cadernos do Desenvolvimento". The Center is additionally present on the social networks Facebook and Twitter and runs a Celso Furtado Center Channel on YouTube where it publishes videos of all its events.

The Celso Furtado Center portal has links to other websites, such as that of the Associate Patrons, that of the activities partners, such the *Clube de Engenharia* (Engineering Club); *Escola de Sociologia e Política de São Paulo* (School of Sociology and Politics of São Paulo); *Rede de Cidades Médias* (Medium-sized Cities Network); *Rede de Desenvolvimento* (Development Network); *Procondel* (Sudene document research website), etc.

---

### CELSO FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar.  
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

METRÔ: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo  
PHONE: 21-2178-9540  
E-MAIL: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)

OPENING HOURS: From Monday to Friday,  
10 a.m. - 1 p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
[www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)  
[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)



LIKE OUR PAGE:  
[www.facebook.com/centrocelsofurtado](https://www.facebook.com/centrocelsofurtado)



FOLLOW US:  
[www.twitter.com/centrocfurtado](https://www.twitter.com/centrocfurtado)



VISIT OUR CHANNEL:  
[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](https://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

# Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de sete mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Cepal. Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Sudene e foi ministro do Planejamento. Durante os vinte anos de exílio, lecionou economia do desenvolvimento e economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale, American e Columbia. Nos anos 1980 foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, e inaugurada em 2009.

Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVDs e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 40 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 200 textos *on-line*, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)

---

## SERVIÇOS

Acesso às bases de dados por internet  
Consulta ao acervo (local e *on-line*)  
Reprodução de documentos  
Levantamentos bibliográficos  
Empréstimo da Coleção CICEF  
Sugestões de compras  
Videoteca

## BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304 - 13º andar.  
Edifício Edison Passos – Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel.: 55 21. 2178-9541  
BIBLIOTECÁRIA: Aline Balué  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)  
HORÁRIO: De 2ª a 6ª feira, de 10h às 13h e de 14h às 18h

## The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than seven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of ECLAC (CEPAL). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the EEC (European Economic Community), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 40 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 200 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Access the website [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

---

### SERVICES

Access to the Library databases via internet  
Archive consulting access (in loco and on-line)  
Copying of documents  
Bibliographical surveys  
Lending of the CICEF Collection  
Purchase suggestions  
Video library

### ADDRESS

Av. Rio Branco, 124 - sala 1304 - 13º andar.  
Edifício Edison Passos - Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
Tel.: 55 21. 2178-9541  
LIBRARIAN: Aline Balué  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)  
OPENING HOURS: From Monday to Friday,  
10 a.m. - 1 p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

## Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes com base em pesquisas acadêmicas com reflexões teóricas ou metodológicas e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no exterior, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
6. Os textos deverão ser submetidos pelo site da revista: [www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)
7. Dúvidas no processo devem ser enviadas para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no e-mail: [cadernos@centrocelsofurtado.org.br](mailto:cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

# Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT.
  - 2.1. As notas explicativas, quando necessárias e em número reduzido, devem vir no rodapé.
  - 2.2. As referências bibliográficas devem vir no final do texto.
  - 2.3. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas.
  - 2.4. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte 1 ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 30 palavras para cada um deles.
5. *Cadernos do Desenvolvimento* não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza.
6. Para os artigos aceitos, os autores deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas só serão aceitos em número reduzido e quando se constituírem em uma contribuição original do artigo. Neste caso, devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Reproduções já disponíveis em outras fontes devem ser referenciadas às fontes originais.
7. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

## *Submission of articles*

- 1. The Cadernos do Desenvolvimento (Development Journals) is a semi-annual publication produced by the International Celso Furtado Centre for Development Policies. The aim of the Cadernos do Desenvolvimento is to publish articles that focus on the theme of development in its many different dimensions (economic, political, social, institutional, historical, territorial, cultural, environmental, legal and those relating to international relations, among others), and that are at the same time aligned with the concerns raised by the life and works of Celso Furtado.*
- 2. Articles submitted to the Cadernos do Desenvolvimento should be well structured, offer a relevant contribution based on academic research and one that contains pertinent theoretical or methodological reflection, and provide critical analysis of literature on the debate over development in Brazil, Latin America and in the world of today. The periodical will only publish original articles that have never previously been published, either in domestic or foreign academic periodicals, in printed or digital format, or in books, chapters of books etc.*
- 3. Only works by authors who are at the very least taking their master's degrees as part of established graduate courses in Brazil or abroad shall be accepted, with these recognised by the appropriate authorities accordingly.*
- 4. Those articles that are successfully submitted shall then be passed on to renowned experts in their fields in Brazil for a critical evaluation of their academic content and contribution. The anonymity of both authors and experts during this period of evaluation shall be fully guaranteed.*
- 5. Articles may be submitted in Portuguese, English, French or Spanish.*
- 6. Articles should be submitted via the magazine's website at: [www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)*
- 7. Any questions regarding the process should be sent to the secretary of the Cadernos do Desenvolvimento magazine at the International Celso Furtado Centre for Development Policies, using the following e-mail: [cadernos@centrocelsofurtado.org.br](mailto:cadernos@centrocelsofurtado.org.br)*

## Requirements and Rules for Publication

1. *All articles submitted should be of between 10 (ten) and 25 (twenty-five) printed pages, in Word format, on A4 sized pages, using a Times New Roman font, font size 12, line spacing of 1.5, top margin of 3.5 cm, bottom and right margin of 2.5 cm, left margin of 3 cm, and have a left alignment.*
2. *Footnotes, quotes and the bibliography should all obey ABNT technical standards.*
  - 2.1. *Explanatory notes, when necessary and limited in numbers, should be placed at the bottom of the page in the form of footnotes.*
  - 2.2. *Bibliographic references should be placed at the end of the article.*
  - 2.3. *Quoting other authors in the text should contain the relevant information within brackets, as follows: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), in other words, providing the surname of the author in capital letters, the year and the page number of the publication from which the reference was taken. The reference in full should be provided in the bibliography at the end of the article.*
  - 2.4. *Quotations of more than 4 lines should be done as an indentation and using a font that is 1 point smaller (font size 11).*
3. *In submitting an article, authors should also provide an abstract and keywords in the language of the article and in Portuguese. The abstract should contain no more than 150 words.*
4. *In submitting an article, authors should also provide a short curriculum in Portuguese, of not more than 30 words per author.*
5. *The Cadernos do Desenvolvimento will not publish images, maps or graphs in colour but rather in different shades of grey.*
6. *In the case of articles that are accepted, their authors should send any tables, graphs or charts to the magazine's secretary as original Excel files. Only a limited number of images and maps will be accepted and only when they represent an original contribution to the article. In this case, such images or maps should be sent as TIF, CDR or JPG file extensions, with a minimum resolution of 300 dpi. Reproductions already available in other sources should make reference to their original sources.*
7. *Articles submitted for editing should be carefully revised first and fully comply with the Portuguese Language Orthographic Agreement of 1990 (Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa), applicable since 2009.*

Este caderno foi composto  
nas tipografias Minion Pro e Klavika,  
e impresso em papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>.

**CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO**

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado  
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**

