



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

O Brasil e o longo século XX:

Condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento

Marcelo Arend

Como citar: AREND, Marcelo. O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. *In:* VIEIRA, Rosângela de Lima. **O Brasil, a China e os EUA:** na atual conjuntura da economia-mundo capitalista. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p. 135-172.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2013.978-85-7983-415-8.p135-172>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

O BRASIL E O LONGO SÉCULO XX:
CONDICIONANTES SISTÊMICOS PARA ESTRATÉGIAS
NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Marcelo Arend

O objetivo deste artigo é analisar o desempenho da economia brasileira na dinâmica da economia-mundo ao longo do século XX. Defende-se a hipótese de que a economia-mundo condicionou as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro, bem como seu desempenho no sistema interestatal, impondo limites e possibilidades para a ascensão do Brasil no sistema interestatal. Principalmente, o artigo procura discutir os fatores que condicionaram a mudança do país de condição periférica na economia-mundo para o *status* de Estado semiperiférico.

Inicialmente, na primeira seção, é realizada uma análise que busca corroborar a tese de Giovanni Arrighi referente à condição semiperiférica do Brasil no século XX, bem como a “ilusão desenvolvimentista” pela qual o país passou ao longo do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano.

Nesta seção se enfatiza que os dados e informações históricas sugerem que o Brasil iniciou sua mudança de posição/*status* no sistema interestatal, da condição periférica para a semiperiférica, na década de 1930.

Na segunda seção, procura-se mostrar que o período de expansão financeira sob hegemonia britânica, do final do século XIX até a década de 1920, impôs à condução da política econômica nacional um enorme grau de vulnerabilidade ante as altas finanças. Vulnerabilidade externa, especialização agroexportadora, crises cambiais, elevação da dívida externa e encargos com juros foram fatores sistêmicos que condicionaram a posição periférica do Brasil no sistema interestatal até a década de 1920. Em seguida, mostra-se que o período de “caos sistêmico”, que vai da Grande Depressão da década de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial, criou condições para que o Brasil instituisse uma estratégia nacional de desenvolvimento, sobretudo no governo Getúlio Vargas, que o levou ao *status* de Estado semiperiférico.

Todavia, posteriormente na terceira seção desenvolve-se o argumento de que a consolidação da hegemonia norte-americana no imediato pós-guerra, aliado à fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação, limitou o prosseguimento da estratégia nacional desenvolvimentista de Vargas, pois o objetivo de seu governo era cada vez mais internalizar e adquirir poder de comando sobre cadeias de mercadorias no sistema interestatal. Dessa forma, defende-se que ocorreu uma mudança de estratégia de desenvolvimento no Brasil em meados da década de 1950, na transição Getúlio Vargas/Juscelino Kubitschek. Mudança de estratégia desenvolvimentista em grande medida condicionada por fatores sistêmicos, que procuravam internacionalizar o mercado interno brasileiro em detrimento de ações estatais mais nacionalistas e que buscavam maior autonomia nacional em termos de poder de comando sobre cadeias mercantis centrais. Nesse sentido, ocorreu uma mudança de estratégia de desenvolvimento, conceituada na transição *do nacional desenvolvimentismo para o desenvolvimentismo internacionalista*. A estratégia desenvolvimentista internacionalista vigorou no Brasil até a década de 1980, possibilitada pela expansão material do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano. Nesse sentido, a expansão material do ciclo sistêmico de acumulação bem como a estratégia desenvolvimentista internacionalista do período 1956-80 assegurou a condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo.

Na quarta seção, mostra-se que fatores sistêmicos como o início da expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação e a revolução organizacional e tecno-produtiva, ocorrida em âmbito mundial a partir da década de 1980, são os principais condicionantes explicativos para a “ilusão do desenvolvimento” pela qual passou a economia brasileira, bem como do baixo desempenho econômico brasileiro nos últimos 30 anos. Por fim, a última seção encerra o artigo com breves conclusões a partir da construção de uma figura síntese das estratégias desenvolvimentistas do Brasil e de seus condicionantes sistêmicos ao longo do século XX.

1 A CONDIÇÃO SEMIPERIFÉRICA DO BRASIL E SUA “ILUSÃO DESENVOLVIMENTISTA”

Segundo a perspectiva da Economia Política dos Sistemas-Mundo (EPSM), a economia mundial figura como um sistema hierarquizado, estratificado, composto por núcleos definidores de comando, e núcleos comandados da riqueza capitalista. Resumidamente, a análise dos sistemas-mundo adota a perspectiva da existência de uma relação tripartite no sistema interestatal: núcleo orgânico, semiperiferia e periferia. Em sua proposição, correm raras possibilidades de ascensão da posição de um Estado no sistema hierarquizado.¹

Como afirma Arrighi, “A análise de sistemas mundiais sustenta que os Estados em busca de riqueza nacional numa economia capitalista mundial enfrentam um problema de ‘adição’.” (ARRIGHI, 1997, p. 217). Estados-nação podem mudar de classificação, se, nas várias cadeias de mercadorias em que participam, concentrarem mais atividades centrais do que periféricas. Com isso, apesar da pressuposição de que a estrutura hierarquizada do sistema mundial seja estável no longo prazo, assume-se a possibilidade de que, individualmente, um Estado possa mudar sua posição relativa no comando da riqueza mundial.²

¹ Segundo Arrighi (1997), “Os Estados na camada superior acham relativamente fácil lá permanecer; os Estados da camada inferior acham extremamente difícil mover-se para cima; os Estados na camada média geralmente tem capacidade de resistir à periferização, mas não a capacidade de se mover para a camada superior. A mobilidade para cima ou para baixo de Estado, individualmente, portanto, não está excluída, mas é considerada excepcional.” (ARRIGHI, 1997, p. 171).

² “Os Estados, individualmente, podem cruzar o golfo que separa a periferia da semiperiferia, mas também nesse caso as oportunidades de avanço econômico, tal como se apresentam serialmente para um Estado periférico de cada vez, não constituem oportunidades equivalentes de avanço econômico para todos os Estados periféricos. O que cada Estado periférico pode realizar é negado desse modo aos outros.” (ARRIGHI, 1997, p. 220).

Essa característica do sistema mundial é a que importa para a discussão do desempenho do Brasil no século XX, pois pode-se afirmar que o Brasil desde 1500 até o início do século XX foi um Estado de *status* periférico. De acordo com o gráfico 1, o Brasil levou cerca de quatro séculos para apenas dobrar sua renda per capita, de 1500 até 1900. Entretanto, no século XX, em um período de apenas meio século (1930-1980) o Brasil aumentou sua renda per capita de forma surpreendente, em praticamente 500%.

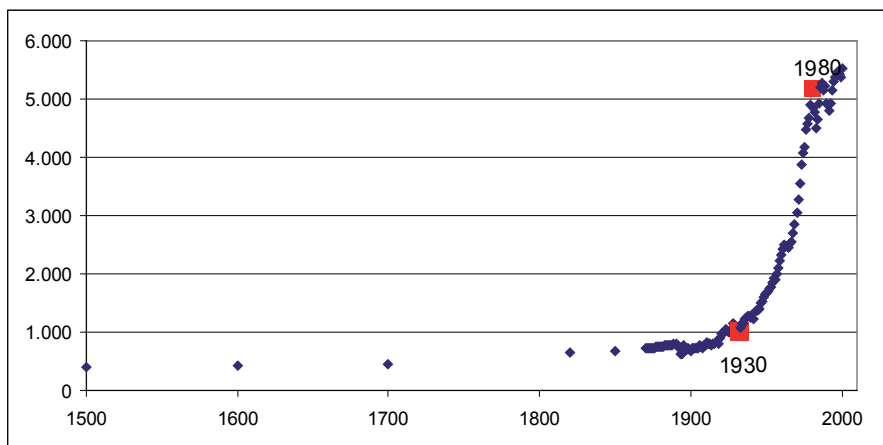


Gráfico 1 - Evolução do PIB per capita do Brasil no período 1500-2000.

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.ggdc.net>.

Deve-se ter presente que a elevação do nível de renda per capita do Brasil não configura apenas um ganho absoluto, mas também relativo. Conforme mostra o gráfico 2, o Brasil no seu período de crescimento excepcional do nível de renda per capita também elevou sua participação relativa no comando da riqueza do sistema mundial, configurando um caso particular de ascensão no sistema interestatal.

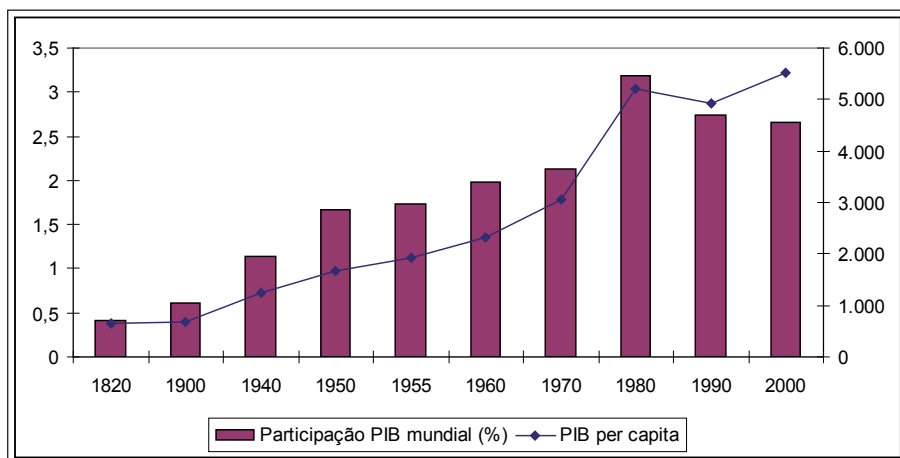


Gráfico 2 - Evolução do PIB per capita e da participação percentual do Brasil no PIB global, no período 1820-2000.

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.ggdc.net>.

O Brasil ao longo do século XIX praticamente não elevou sua participação na riqueza mundial, mantendo-se esta em torno de 0,5% do PIB mundial. Entretanto, já nas primeiras décadas do século XX o país duplica sua capacidade de comando na riqueza mundial, com uma participação no PIB global de 1,14% em 1940. Até a década de 1980 há crescentes ganhos, chegando a 3,2%. Portanto, foi essa dinâmica de crescente elevação do nível de renda per capita e de participação no PIB global ao longo do século XX que levou Arrighi (1997) a classificar o Brasil no estrato semiperiférico do sistema mundial. Também, os dados atestam para que tal mobilidade ascendente ocorreu a partir do início do século XX.

É importante destacar, conforme mostra a figura 1, que durante a expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação britânico, do final do século XIX até a década de 1920, o Brasil apresentou uma queda tendencial de seu PIB per capita relativo, em relação à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos da América. A tendência a queda do PIB per capita relativo brasileiro encerra-se no período de “caos sistêmico”, que cobre o período do entre-guerras e da Grande Depressão da década de 1930. Nesse período, percebe-se um movimento oscilatório do PIB per capita relativo do Brasil em relação ao Estado hegemônico (Grã-Bretanha) e em relação ao Estado que viria a setor tornar a nova potência hegemônica (EUA).

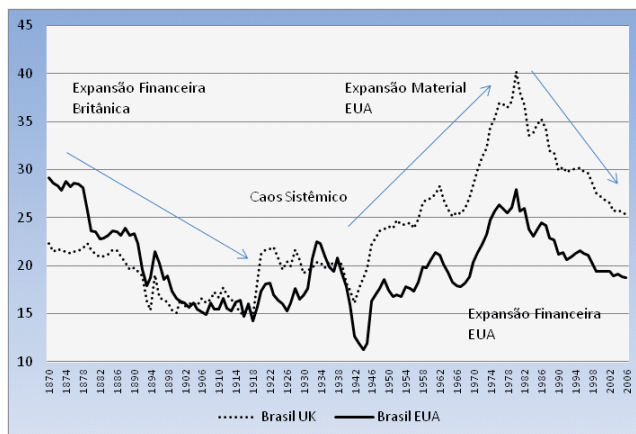


Figura 1 – Participação percentual do PIB per capita do Brasil em relação ao PIB per capita dos Estados Unidos e do Reino Unido.

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.ggdc.net>.

A figura 1 também permite observar que o Brasil durante o período de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, que vai do pós-guerra até a década de 1970, apresentou elevação de seu PIB relativo. Entretanto, como num movimento pendular, novamente a partir do início de uma expansão financeira (agora dos EUA) refaz-se a tendência a queda do PIB per capita relativo brasileiro.

A tabela 1 mais uma vez permite assegurar, para o caso do Brasil, que o período 1930-1980 é o de melhor desempenho relativo no sistema interestatal. Ao longo de cinco séculos de história, os cinquenta anos em tela foram os únicos em que o Brasil apresentou um desempenho superior aos EUA, no que concerne a taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita.

Tabela 1 - Taxas Média de Crescimento do PIB e do PIB per capita – Brasil e EUA.

	PIB		PIB per capita	
	Brasil	EUA	Brasil	EUA
Colônia (1500-1820)	0,6	0,9	0,2	0,4
Império (1820-1889)	2,0	4,1	0,3	1,4
Primeira República (1889-1929)	3,1	3,6	0,9	1,8
Catching Up (1930-1980)	6,3	3,6	3,8	2,3
Falling Behind (1981-2006)	2,1	3,1	0,3	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.ggdc.net>.

Todavia, cabe destacar que o elevado crescimento econômico brasileiro descrito acima não foi sustentado. Também, nos últimos 50 anos, o desempenho dos países capitalistas não tem sido homogêneo e tampouco têm revelado um processo de convergência. Conforme mostra o Gráfico 3, apesar da participação no PIB global dos países periféricos e semiperiféricos ser crescente no último meio século, quando se apresentam informações particulares de regiões e países específicos percebe-se que na realidade não ocorre um processo universal de convergência.

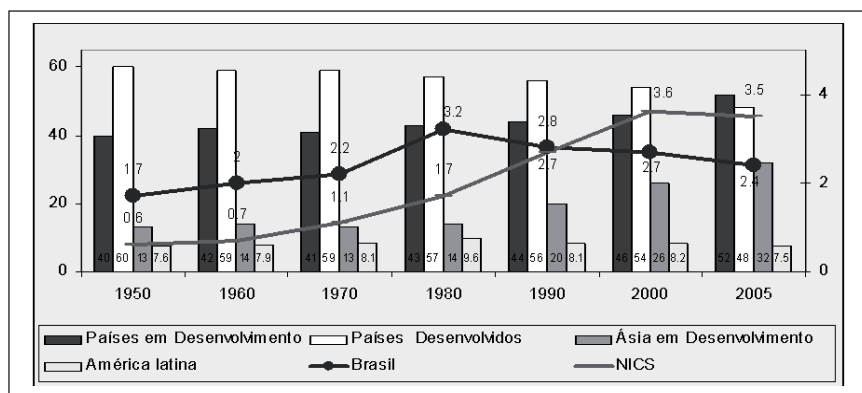


Gráfico 3 - Participação percentual no PIB (PPP) global no período 1950-2005.

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.ggdc.net>.

De 1950 até 1980 os ganhos de participação no PIB global ficaram por conta principalmente dos países da América Latina, tendo como destaque o desempenho da economia brasileira. Nesse período 75% do ganho de participação latino-americano no PIB global deveu-se ao Brasil. Os 25 anos posteriores revelaram uma dinâmica extremamente distinta: praticamente todo ganho de participação dos países em desenvolvimento no PIB global coube apenas à Ásia em desenvolvimento, com destaque para o desempenho dos NICS (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) e da China.³ No ano de 2005, a América Latina teve uma participação no PIB global equivalente à do ano de 1950. Em grande medida, esse regresso foi fortemente influenciado pela perda de participação do Brasil

³ A China, que tinha uma participação no PIB global em 1950 de 4,5% não avançou muito até 1980, quando detinha uma participação de 5,2%. Todavia, a partir daí seus ganhos de participação foram impressionantes: 7,8% em 1990, 11,6% em 2000 e 16,2% em 2005.

no PIB global, que em 2005 apresentou um peso na economia mundial equivalente ao da década de 1970. Nesse sentido, para a América Latina, e em especial para o Brasil, o desempenho do período 1950-1980 jamais foi retomado, sendo marcante as perdas dos últimos 25 anos.

A dinâmica acima se trata do fenômeno intitulado por Arrighi (1997) de “ilusão desenvolvimentista” pela qual principalmente os países latino-americanos passaram em algum momento dos anos 1960/70. Apesar da ilusão desenvolvimentista vivenciada pelo Brasil ao longo do século XX, cabe o aprofundamento da análise da mudança de posição do Estado brasileiro no sistema interestatal no século XX, de situação periférica para semiperiférica, já que esta dinâmica, apesar de ser admitida, é caracterizada como exceção a regra.

Nesse sentido, cabe perguntar: que condições sistêmicas possibilitaram a ascensão do Brasil para situação semiperiférica? A próxima seção busca exatamente responder a essa questão.

2 O PERÍODO DE “CAOS SISTÊMICO” E A TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA NO SISTEMA INTERESTATAL: CONDIÇÕES SISTÊMICAS PARA UM PROJETO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA PERIFÉRICO.

Segundo Immanuel Wallerstein (1983), a economia-mundo capitalista é um sistema social histórico, formado por uma divisão mundial de trabalho que abarca um grande espaço geográfico e que é unificada economicamente através do mercado e dividida politicamente em territórios nacionais distintos. Portanto, há uma unidade econômica (produzida pela divisão mundial do trabalho, que garante a reprodução material do sistema através da integração de cadeias de mercadorias), e várias unidades políticas, expressas pelo sistema interestatal composto por Estados nacionais. Nesse aspecto, o conceito de cadeias de mercadorias é relevante, pois ressalta que apesar de as atividades econômicas estarem internalizadas em determinados Estados nacionais, elas são parte da divisão mundial de trabalho e perpassam os limites nacionais. Daí decorre que a capacidade do Estado nacional de manipular as atividades econômicas que se desenvolvem dentro de seu território é sempre parcial e limitada, pois parte importante de tais atividades está vinculada a uma divisão mundial

do trabalho que extrapola os limites de qualquer Estado nacional, estando, portanto, fora do controle absoluto de qualquer um deles. Por isso, as ações de um Estado nacional despertam reações de outros, estando, portanto, mutuamente cerceadas.

Assim, o sistema de Estados nacionais que atuam na economia-mundo capitalista tem forças assimétricas. Estas forças assimétricas permitem que determinados Estados nacionais individuais utilizem mecanismos políticos, diplomáticos e militares para concentrarem atividades centrais captadoras da maior parte do excedente da produção mundial para seus territórios. Estados com força para concentrar atividades centrais em seu território são também Estados com força no balanço de poder do sistema interestatal e com influência na organização da economia mundial.⁴

Também é importante ressaltar, em consideração a definição de estratégias de desenvolvimento instituídas por determinado Estado nacional, que de acordo com a conjuntura histórica alguns Estados podem desfrutar de maior ou menor grau de autonomia para a concretude de tal estratégia. Isso por que a dinâmica da economia-mundo capitalista apresenta vários fatores sistêmicos que afetam o grau de autonomia de estratégias nacionais de desenvolvimento em determinado período histórico, como o contexto geopolítico da época, a liquidez financeira internacional e os pré-requisitos tecnológicos relativos ao processo de industrialização.⁵

⁴ “A luta competitiva entre as empresas capitalistas não ocorreu num vazio político, mas esteve intimamente inter-relacionada com a formação dos Estados [...] Como cada Estado tem jurisdição formal sobre o movimento das mercadorias, bens, força de trabalho, e energias empresariais além e dentro de suas fronteiras, cada Estado pode, em algum grau, agir sobre as modalidades pelas quais a divisão social do trabalho opera. Restringindo ou aumentando a liberdade de assumir ou iniciar atividades econômicas específicas, os Estados podem melhorar algumas atividades para fazê-las atingir o status de núcleo orgânico e rebaixar outras ao status periférico – isto é, eles podem agir sobre a própria estrutura do núcleo orgânico-periferia da economia mundial.” (ARRIGHI, 1997, p. 152).

⁵ Ainda em relação à instituição de uma determinada estratégia nacional de desenvolvimento, cabe destacar que *sempre* um Estado periférico ou semiperiférico irá necessitar de *financiamento* para *internalizar tecnologias* em seu espaço geográfico, dado o desejo de comandar elos de cadeias mercantis de produção para atingir seus objetivos próprios de acumulação de poder e soberania no interior de sua jurisdição territorial e perante os demais Estados nacionais. Como sabido, em geral o financiamento dá-se por receitas tributárias e/ou endividamento público, interno e externo. Assim, fatores sistêmicos como o contexto geopolítico, o grau de capacitações tecnológicas requeridas para comandar os principais elos das cadeias mercantis e a disponibilidade de recursos para o financiamento do endividamento público, estabelecem limites e possibilidades para a ação estatal no que concerne a concretude de determinada estratégia desenvolvimentista. Dessa forma, os processos sistêmicos da economia-mundo capitalista colocam *determinações* sistêmicas para as estratégias nacionais de desenvolvimento, que são encaradas como um *condicionamento* e não como um *determinismo sistêmico*.

Em que momento o Brasil superou sua condição periférica? A análise da seção anterior possibilita afirmar que o Brasil inicia sua mudança de posição no sistema interestatal no interregno entre as décadas de 1900 e 1940. Todavia, a historiografia nacional assegura que a década relevante é a de 1930. Inúmeros autores atribuem ao movimento político denominado de “revolução de 30”, à nova forma de Estado e à intencionalidade da política industrializante promovida pelo Estado nacional, com vistas a mudar a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, indicativos de que a década de 1930 é um ponto de inflexão na trajetória capitalista nacional. (ver: DRAIBE, 2004; FAUSTO 1995; FONSECA, 1989).

Segundo Fonseca (1989), a partir dessa década, no Brasil, “o capitalismo em construção” é a instituição-chave da política econômica nacional, assumindo a palavra “desenvolvimento” o sinônimo de “industrialização”, de “rompimento com o passado agrário e com as oligarquias exportadoras”. Os 15 anos do governo Getúlio Vargas (1930-45) são marcados por realizações concretas, entre as quais se incluem a implantação de uma complexa legislação social (sobretudo, trabalhista), o esforço de profissionalização da burocracia estatal, ganhos crescentes da indústria na composição do produto nacional e o início de uma ação mais direta do Estado no domínio econômico, corporificada na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 22).⁶

⁶ Segundo Fonseca (2003), em contraste com a posição de Furtado que considera o processo de industrialização a partir de 1930 como uma política “não-intencional” e “sub-produto” da política de defesa do setor cafeeiro, podem-se encontrar vários indícios e fatos que ajudam a evidenciar que o governo brasileiro, na década de 1930, conscientemente buscava a industrialização e a considerava uma alternativa a ser construída para a economia brasileira. Podem-se mencionar inicialmente leis voltadas aos interesses industriais, como o Decreto nº 19.739, de 7 de março de 1931, que proibia a importação de máquinas e equipamentos para certos segmentos da indústria. A decisão decorria de pressão dos próprios líderes empresariais, para quem a crise de superprodução seria mais grave caso novas unidades fabris fossem instaladas. Dentre as instituições criadas, podem-se citar como as que dizem respeito mais diretamente à indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; o Departamento Nacional do Trabalho e o Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, em 1934; e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937. A partir do Estado Novo, e devido o contexto de guerra, esta política de criação de órgãos, conselhos e institutos intensificou-se. Datam de 1938 o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); de 1939, o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia; de 1940, a Comissão de Defesa Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional; de 1941, além da Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de ferrovias; de 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Banco de Crédito da Borracha e a Comissão do Vale do Rio Doce; de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Companhia Nacional

Sem cair na perspectiva do “nacionalismo metodológico”⁷, adotada por muitos historiadores econômicos, cabe ressaltar o papel devido aos Estados nacionais na EPSM. Deve-se ter presente que o Estado nacional, em aliança com os capitais baseados em seu território, busca interferir na divisão internacional do trabalho da economia-mundo capitalista, com o intuito de trazer atividades centrais para o seu domínio. O processo de industrialização via “substituição de importações” pela qual o Brasil passou a partir de 1930 deve ser percebido, portanto, dentro deste contexto. Quer dizer: substituir importações equivale a interferir na divisão internacional do trabalho; é a busca por internalizar dentro do espaço nacional atividades produtivas centrais.

Importa saber: que condições sistêmicas possibilitaram a ascensão do Brasil para a situação semiperiférica? A partir da perspectiva da EPSM percebe-se que a década de 1930 situa-se em um período caracterizado por Arrighi e Silver (2001) como de “caos sistêmico”, marcado pela transição da hegemonia mundial britânica para a norte-americana. Segundo os autores, a transição da hegemonia mundial britânica para a norte-americana ocorreu entre 1873 a 1945/1950.⁸ Após a depressão do final do século XIX seguiu-se um período de expansão financeira sob hegemonia britânica. Foi no período de expansão financeira da *belle époque* que a Grã-Bretanha sofreu uma redução de sua supremacia industrial e imperial, motivada pela disseminação do imperialismo e do mercantilismo de outros governos europeus. A crise de 1929 e o abandono do padrão ouro em 1931 marcaram não só a crise terminal da dominação britânica sobre o capital

de Álcalis, a Comissão de Financiamento da Produção, a Coordenação de Mobilização Econômica, Fundação Brasil Central, Siderúrgica Social da Indústria (SESI) e Plano Nacional de Obras e Equipamentos; de 1944, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Serviço Nacional do Trigo, o Instituto Nacional do Pinho e a Comissão de Planejamento Econômico; e, finalmente, de 1945 a Superintendência da Moeda do Crédito, que iria voltar-se a regular uma das mais importantes instituições: a moeda e a política monetária.

⁷ A escolha da economia nacional como unidade de análise é similar ao que Medeiros (2010) define como a problemática do “nacionalismo metodológico” nos estudos sobre as trajetórias de desenvolvimento. Na perspectiva do *nacionalismo metodológico* a nação é referida como unidade auto-suficiente e inserida num ambiente internacional indiferenciado. Todavia, para o autor não existe apenas uma relação de mão dupla entre o Estado e as classes sociais e grupos de interesses no país, que limita e condiciona as estratégias de desenvolvimento, mas também uma relação política entre Estados territoriais, o que leva, nos exames sobre as trajetórias nacionais de desenvolvimento, a um necessário diálogo com as questões examinadas na “economia política internacional”.

⁸ A primeira data marca o início da Grande Depressão e a segunda marca do término da Segunda Guerra Mundial à construção da nova ordem mundial. Esta transição percorreu três fases: 1) crise da hegemonia britânica sob o impacto da Grande Depressão; 2) desintegração da ordem mundial estruturada pela hegemonia inglesa sob o impacto da Primeira Guerra Mundial; 3) emergência da nova ordem mundial por volta de 1950, no pós II GG.

do mundo como também o colapso derradeiro da ordem mundial centrada na Grã-Bretanha (ARRIGHI, 1997; ARRIGHI; SILVER, 2001).⁹

Em primeiro lugar cabem alguns comentários sobre os condicionantes sistêmicos do período anterior a 1930 que limitavam os graus de autonomia de Estados periféricos. Filomeno (2006) sustenta que o período de expansão financeira britânica e de transição hegemônica do início do século XX trouxeram consequências sobre a condução da política econômica e sobre endividamento externo da periferia e semiperiferia. Durante a expansão financeira britânica a escalada no endividamento público externo levou os Estados nacionais a adotar políticas econômicas funcionais às altas-finanças. Por isso, a alta mobilidade mundial do capital circulante reduziu o grau de autonomia de política econômica de Estados periféricos e semiperiféricos, dado o ônus da carga financeira acarretado pela dívida externa. Portanto, durante a fase de expansão financeira sob hegemonia britânica, no período do final do século XIX até a década de 1920, países periféricos, como o Brasil, tiveram que adotar políticas funcionais às altas-finanças, o que diminuía o grau de autonomia da condução da política econômica nacional.

O período anterior a 1930 foi caracterizado pela adoção do liberalismo econômico e pelo padrão libra/ouro, que elevava a dependência de economias periféricas por divisas externas, seja na forma de obtenção de saldo exportador, seja na forma de empréstimos internacionais para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Segundo Bastos (2001), a vulnerabilidade externa da economia brasileira na época de seu crescimento “voltado para fora”, especializada na agroexportação cafeeira, é evidente, independentemente do regime monetário e cambial em vigor. Antes de 1930, o Brasil passou por experiências de câmbio fixo e flutuante, e em ambas experimentou crises cambiais de grande magnitude. As crises geraram depreciações cambiais cumulativas nas experiências de crise sob

⁹Para Arrighi e Silver (2001), todas as ordens mundiais nasceram de um caos sistêmico. No início do século XX, o caos sistêmico tornou-se visível tão logo as grandes potências se enfrentaram em um confronto declarado e os conflitos sociais se misturaram às lutas dos governantes pelo poder. O poderio mundial da Inglaterra viu-se seriamente desafiado pelos novos poderes emergentes da Alemanha e dos Estados Unidos, que se fortaleceram mutuamente e comprometeram a capacidade da Grã-Bretanha de governar o sistema interestatal. O resultado desse desafio foi uma nova luta pela supremacia mundial, só que desta vez, com “uma violência e morbidez sem precedentes”. As guerras mundiais do início do século XX violaram os princípios, normas e regras do Sistema de Vestfália, acabaram com a ordem mundial inglesa e instauraram um caos sistêmico.

câmbio flutuante (início das décadas de 1890 e 1920) e colapso das reservas e do *currency board* nas experiências com câmbio fixo (crise da Caixa de Conversão em 1913-14 e da Caixa de Estabilização em 1929-30).

Em relação ao endividamento externo das economias periféricas no período 1870-1930, a forma mais direta de diplomacia financeira norte-americana recorria à chamada *gun boat diplomacy* quando, antes ou depois de ultimatos, canhoneiras bloqueavam portos e/ou bombardeavam para forçar governos inadimplentes a reconhecer a pagar dívidas. Atestase que as intervenções armadas de países europeus visando forçar países inadimplentes a pagar suas dívidas e/ou oferecer compensações, como reduções de tarifas e controle externo de alfândegas ou do próprio Tesouro Nacional, manifestavam-se na América Latina desde 1880. Na década de 1890, o Brasil foi sujeito à pressão militar, conforme o jornal londrino *The Standard* comunicava que “[...] estamos intervindo no Brasil porque estamos intervindo em nossa casa: temos lá 84 milhões de libras.” (BASTOS, 2012).

Entretanto, crises econômicas e conflitos bélicos nos Estados centrais durante a transição hegemônica desarticulou os credores, reduzindo *paulatinamente* o condicionamento direto que exerciam sobre a política econômica dos Estados periféricos e semi-periféricos. Análises históricas que comparam as crises da dívida externa do final do século XIX com as das décadas de 1930 e 1940 enfatizam o efeito da desarticulação do centro na fase final da transição hegemônica, que possibilitava alívios na carga financeira gerada pela dívida externa sobre a periferia e semiperiferia, devido a seu maior poder de barganha. Assim, o maior alívio no ônus financeiro da dívida externa da periferia e semiperiferia obtido nas negociações pós-1930, relativamente às negociações pós-1870, pode ser explicado pela dinâmica dos ciclos hegemônicos.

Com a Grande Depressão de 1930 e a Segunda Guerra Mundial, a situação era mais favorável para os países devedores, na medida em que seu principal credor era o poder hegemônico em declínio (a Grã-Bretanha). Os EUA como novo líder mundial, não deram suporte aos interesses britânicos, pelo contrário, procuraram integrar os países devedores da periferia e semiperiferia em sua esfera de influência, proporcionando concessões substanciais às expensas da Grã-Bretanha. O declínio da Grã-

Bretanha como o coordenador do sistema financeiro internacional e a emergência dos inexperientes Estados Unidos como o maior empréstador deixou um vácuo na liderança do mercado internacional de capitais. Os credores aceitaram termos que lhes eram menos favoráveis por causa de sua posição enfraquecida. Dessa forma, no período pós-1930 o processo de transição hegemônica entre Grã-Bretanha e EUA contribuiu para a redução do condicionamento externo da política econômica nacional do Brasil (FILOMENO, 2006).¹⁰

Os gráficos 4 e 5 mostram que tanto o estoque da dívida externa quanto os juros pagos aos empréstimos externos diminuíram no imediato pós-1930 no Brasil, o que certamente proporcionou maior autonomia a condução da política econômica nacional.

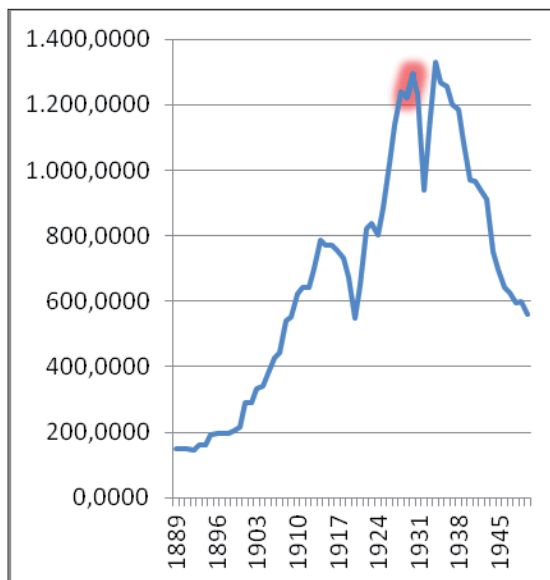


Gráfico 4 - Dívida Externa registrada – US\$ (milhões).

¹⁰ Dessa forma, no Brasil, o governo de Vargas se aproveitou da conjuntura política internacional conseguindo aliviar a carga da dívida externa e fortalecer o papel do país na política internacional. O governo brasileiro usou a possibilidade de suspender pagamentos da dívida externa, total ou parcialmente, como instrumento de diplomacia econômica para obter importantes vantagens.

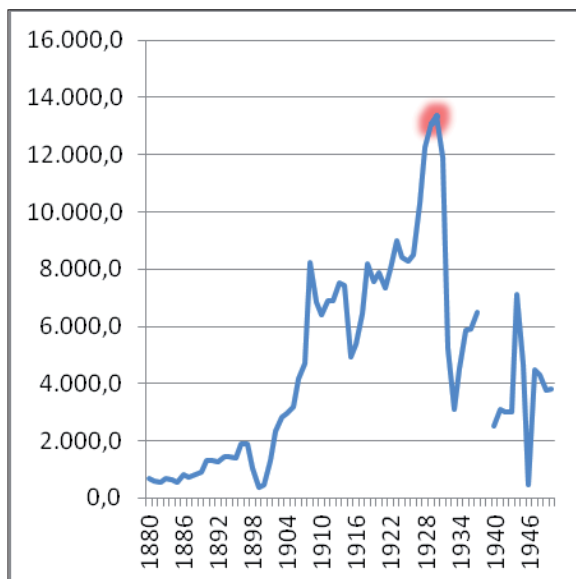


Gráfico 5 - Dívida externa (velha) - juros pagos nos empréstimos externos públicos – Libra esterlina (mil).

Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata – séries históricas.

Segundo Abreu (1999, p. 256), o alívio proporcionado pela redução dos pagamentos permitiu um redirecionamento das despesas públicas do serviço da dívida externa para compras domésticas de bens e serviços, com consequentes benefícios para o nível doméstico de atividade econômica. A transformação estrutural interna que o Brasil passou após 1930 pode ser visualizada pelo gráfico 6, que evidencia o crescimento industrial que o país passou durante o período de “caos sistêmico”.

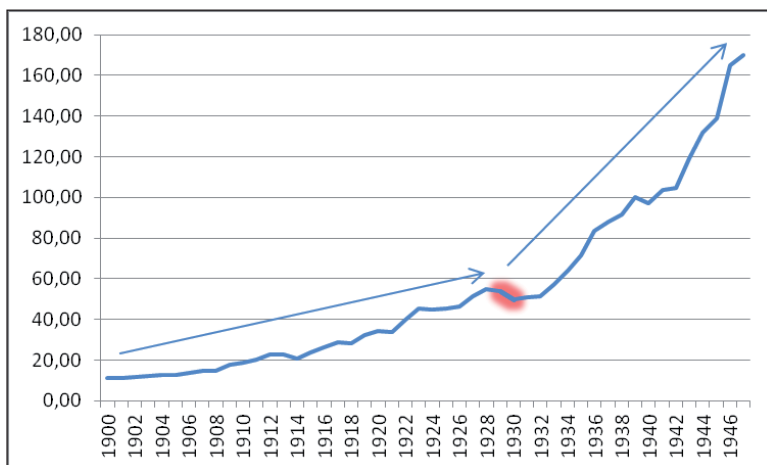


Gráfico 6 – Evolução do PIB da indústria brasileira - índice (média 1939 = 100).

Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata – séries históricas.

Segundo Bastos (2012), os EUA constituíram sua zona de influência militar e financeira na América Latina no período 1898-1930 através da Diplomacia do Dólar, que objetivava ampliar as exportações e obter alimentos e insumos baratos, estender o uso do dólar como moeda internacional, e usar a ameaça de expropriação ou repúdio ao pagamento de dívidas como pretexto de intervenções militares “saneadoras”. Estes foram os objetivos de poder imperial dos EUA em relação a América Latina antes de 1930. Todavia, o autor defende que os EUA não conseguiram criar uma zona de influência segura para a América do Sul por muito tempo, pois esta foi ameaçada pela Grande Depressão da década de 1930, pela projeção alemã no continente e pelo nacionalismo latino no período. A Grande Depressão reforçou a escassez internacional de dólares, induzindo moratórias que generalizavam conflitos entre credores e devedores que não podiam ser resolvidos pela lei do mais forte. A escassez de divisas induziu países a proteger mercados, renegociar dívidas e desapropriar ativos estrangeiros na América Latina, prejudicando exportadores e/ou investidores norte-americanos, de um lado, e fomentando o nacionalismo econômico, de outro. A política exterior nazista inverteu o sentido da Diplomacia do Dólar e passou a expulsar exportadores norte-americanos na América Latina, respondendo à escassez de dólares através de tratados de compensação bilateral de comércio que economizavam dólares e

sustentavam a demanda de alimentos e insumos estratégicos, às vezes em troca de carregamentos militares sugestivos de uma possível aliança.

Em razão do novo cenário internacional ocorreu uma mudança na política externa norte-americana para a América Latina no pós-1930, denominada de Política da Boa Vizinhança, que considerava que a maneira de obter mercados e fontes de insumos essenciais não era a aquisição imperial de colônias e o privilégio às altas finanças, senão a troca recíproca de concessões tarifárias, em um espírito de reconhecimento e respeito mútuos, ou seja, de boa vizinhança. Assim, a prioridade do Partido Democrata no governo Roosevelt a partir de 1933 era estabelecer um *New Deal* que acabaria por acarretar uma mutação dos interesses externos dos EUA. Assegurar mercados para exportações norte-americanas, fontes de alimentos e insumos baratos tornava-se mais importante do que o lançamento de títulos de *Wall Street*. Dada a nova definição dos interesses nacionais, as táticas dos EUA envolveriam: i) negociação de tratados comerciais; ii) oferta de créditos comerciais por meio de um banco público criado em 1934, oferecendo dólares para aumentar as exportações norte-americanas (Export and Import Bank, ou Eximbank); iii) maior tolerância na negociação de descontos na dívida externa latino-americana com investidores dos EUA (BASTOS, 2012).

Portanto, o “caos sistêmico” é potencializado pela crise de 1929 e pela crescente desilusão com o ideário liberal como forma de harmonizar o sistema interestatal.

Destruída a credibilidade política das altas finanças e dos governos liberais, na esteira do craque e da depressão, e sem um projeto alternativo de hegemonia mundial no horizonte, o internacionalismo foi abandonado em favor de projetos hegemônicos puramente nacionais. O *New Deal*, o Plano Quinquenal soviético, o fascismo e o nazismo foram maneiras diferentes de pular fora do mercado mundial em desintegração para o bote salva-vidas da economia nacional. Esses projetos nacionalistas rivais tiveram duas características em comum: primeiro, descartaram os princípios do *laissez-faire*, e segundo, promoveram uma rápida expansão industrial, como parte do esforço de superar as crises políticas provocadas pelo fracasso do sistema de mercado, em particular pelo desemprego em massa. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 206).

A ascensão do regime norte-americano estava relacionada a um contra-movimento protecionista ao livre-cambismo britânico. Dessa forma, além dos fatores arrolados anteriormente, como o maior grau de autonomia na condução da política econômica interna, em razão do maior poder de barganha na questão da dívida externa, e da Política da Boa Vizinhança dos EUA, o movimento sistêmico anti-liberal, com presença de Estados fortes, intervencionistas, pró-industrialização, que voltavam-se para políticas destinadas a desenvolver seus respectivos mercados internos, de certa forma influenciou a mudança econômica interna no Brasil, pois tratava-se de um movimento do próprio sistema interestatal. É essa dinâmica que ajuda a entender o Estado desenvolvimentista brasileiro no período pós-1930, e sua capacidade de superar a condição periférica. Segundo o próprio Arrighi (1997), Estados “[...] individualmente, buscando uma combinação particularmente inovadora de políticas econômicas e/ou abençoados por uma conjuntura econômica mundial que lhes dá uma forte vantagem competitiva, podem melhorar sua combinação de atividades de núcleo orgânico e de periferia.” (ARRIGHI, 1997, p. 159).

A conjuntura do período de “caos sistêmico”, além de possibilitar a ascensão de Estados desenvolvimentistas fortes, como foi o caso do Brasil, também mudou a geopolítica internacional com a deflagração da II Guerra mundial. Neste aspecto em particular, o Estado brasileiro soube tirar proveito do ambiente geopolítico para avançar em seu processo de industrialização. Em 1940, num hábil jogo diplomático com as rivalidades americanas e alemãs, o governo brasileiro conseguiu do EXIMBANK um financiamento dos EUA para a instalação de uma siderúrgica de capital integralmente nacional e prioritariamente público e, automaticamente, criou também a Usina de Volta Redonda para a produção de aço. Dessa forma, instalou as bases imprescindíveis à formação de uma infra-estrutura para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro.

3 A EXPANSÃO MATERIAL DO CICLO SISTÊMICO DE ACUMULAÇÃO NORTE-AMERICANO E A ESTABILIZAÇÃO DA CONDIÇÃO SEMIPERIFÉRICA DO BRASIL: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONALISTA OU INTERNACIONALISTA?

Se o período de “caos sistêmico” foi extremamente benéfico para o Estado brasileiro se fortalecer e instituir uma “estratégia nacional

desenvolvimentista”, o período imediato de consolidação da hegemonia norte-americana no pós-guerra impôs limites a tal ascensão.¹¹ Segundo Arrighi e Silver (2001), embora os EUA apoiassem o planejamento econômico no Terceiro Mundo, não houve nenhum Plano Marshall para estes. Em contraste com o papel dos EUA na Europa ocidental, poucos recursos públicos foram usados para apoiar projetos desenvolvimentistas. Na verdade, os países do Terceiro Mundo foram instruídos, de acordo com o item IV da Doutrina Truman, a buscar capital privado internacional. “Para atrair capital privado, era necessário criar o clima certo para os investimentos. Isso equivalia a um compromisso com o desenvolvimento capitalista, ao cerceamento do nacionalismo e ao controle da esquerda, da classe trabalhadora e do campesinato.” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 218).¹²

Portanto, após a prática “nacional desenvolvimentista” instituída nos 15 anos do governo Vargas, durante o período de “caos sistêmico”, o governo Dutra (1946-51) inicia seu mandato sob uma nova ordem hegemônica e um novo ambiente institucional internacional. Segundo Bastos (2003), as perspectivas do governo Dutra foram determinadas pela idéia de um mundo organizado de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, além de que julgava-se credor dos EUA pela colaboração oferecida durante a II Guerra e acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo volume de IED, segundo a Doutrina Truman.¹³

¹¹ A nova institucionalidade da economia mundo no imediato pós-guerra foi definida em 1944, na reunião de Bretton Woods, com a criação do FMI (para concessão de empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentassem déficits), do Bird (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; foi criado sem possuir recursos para ajudar efetivamente os países europeus) e do GATT.

¹² A mudança na política externa norte-americana, no que concerne a ajuda financeira internacional, era evidente: tratava-se abrir caminho para investimentos diretos privados ao invés de fomentar concorrentes no exterior através de empréstimos governo à governo. Os EUA claramente induziram a reforma dos códigos do Estado Novo de Getúlio Vargas que limitavam a participação estrangeira em setores estratégicos, já que existiam pressão de *lobbies*, que influenciavam a mudança da política externa norte-americana. Isso se tornou evidente no caso do petróleo: “[...] não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro.” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949 apud BASTOS, 2003).

¹³ Estas expectativas não eram estranhas ao futuro presidente Dutra. Em agosto de 1943, então ministro da Guerra, recebia instruções do chanceler Oswaldo Aranha: “[...] agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros [...]”. Oswaldo Aranha também indicava ser quase certeza que o “[...] programa Vargas de industrialização do país [...]” continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda norte-americana. (Ver BASTOS, 2003).

Ocorre que a alteração do quadro geopolítico mundial no pós-guerra redimensionou a importância da América Latina. Países que não se encontravam na zona geopolítica relevante para a política externa norte-americana (Europa ocidental e Ásia oriental) não encontravam uma alternativa crível para obter financiamento compensatório em situação de crise cambial e para a concretude de políticas desenvolvimentistas. Os programas norte-americanos de ajuda oficial selecionaram diretamente os países eleitos: ou seja, foram selecionados mais por conveniências geopolíticas que pela necessidade de superar crises de balanço de pagamentos. O “bom vizinho” do período de “caos sistêmico” teria sido substituído pelo “vizinho pobre”.

Com o retorno de Vargas em 1951, reafirma-se a ideologia nacional desenvolvimentista e o projeto de industrialização nacional, recompondo-se a aliança que incluía o Estado nacional, o empresariado industrial, trabalhadores urbanos, sindicatos e parte dos proprietários de terra. O plano de desenvolvimento econômico e social de Vargas pretendia consolidar o salto para a industrialização, criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado dos bens de produção. A questão principal reside no fato de que a estratégia foi pensada sob a liderança das empresas pública e privada nacional, minimizando a participação da empresa estrangeira. O Plano evidenciava um conteúdo nacionalista, que não deixou de despertar resistência por parte do capital estrangeiro e das agências internacionais de financiamento.¹⁴ O governo Vargas, já no início de seu segundo governo, buscou contatos “oficiosos” com autoridades norte-americanas com o intuito de definir fontes externas de financiamento para os setores de infraestrutura. A partir de entendimentos feitos por ocasião de uma conferência de embaixadores americanos em abril de 1950, o governo brasileiro propôs ao dos Estados Unidos a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), oficialmente instalada em abril de 1951 (DRAIBE, 2004, p. 179).

A estratégia de Vargas encontraria oposição exatamente nos agentes financiadores do plano. Isso porque, apesar de admitir a participação estrangeira, o caráter nacionalista de sua estratégia desenvolvimentista era

¹⁴ “A bem da verdade, a política industrial não excluía a empresa estrangeira, mas visava controlar sua entrada e participação nos setores novos, para proteger os espaços em que atuariam as empresas nacionais, públicas e privadas. Buscava também estreitar as condições de remessas de lucros e *royalties*.” (DRAIBE, 2004, p. 208).

preponderante, pois atribuía às empresas nacionais, públicas e privadas, os setores-chave da nova dinâmica de crescimento que se ansiava. Nesses termos, o nacional-desenvolvimentismo de Vargas deparava-se em um paradoxo: diminuir a dependência econômica por meio da instalação de indústrias de bens de produção nacionais, mas financiadas, sobretudo com capital estrangeiro.¹⁵

Deve-se ter presente que o governo Vargas não rejeitava o capital estrangeiro, mas tentava coibir abusos. O governo desejava atrair investimentos externos para setores que considerava básicos, como os de infraestrutura, sobretudo, transporte e energia. Nos setores de bens de consumo popular ou nos que o governo considerava supérfluos, Vargas não via razão para a concessão de privilégios às empresas de capital estrangeiro, em prejuízo do setor nacional. Do lado norte-americano, considerava-se pouco atraente investir na infraestrutura brasileira, quando seu capital sofria restrições nos setores de seu interesse prioritário. (ver também VIZENTINI, 1995, cap. 2). Portanto, o ideário varguista buscava associação ao capital estrangeiro, mas, principalmente no que confere aos fluxos de investimento direto privado, colocava-os em uma posição subordinada em sua estratégia de desenvolvimento.¹⁶

¹⁵ Fonseca (1989) retrata a forma como o segundo governo Vargas pretendia associar-se ao capital internacional para fazer valer sua estratégia de desenvolvimento. Também, mostra que existia uma pressão por parte de empresas estrangeiras para a liberalização do ingresso de capitais externos para setores industriais da economia brasileira com maiores potenciais de expansão. A citação a seguir elucida sobre como a estratégia de desenvolvimento de Vargas procurava disciplinar setorialmente a participação do capital estrangeiro. “Vargas deixava clara a intenção de não romper com os Estados Unidos, mas afirmava a disposição de regulamentar o capital estrangeiro e a remessa de lucros muito além das expectativas norte-americanas. *As inversões estrangeiras deveriam direcionar-se às áreas definidas pelo governo como prioritárias, e julgava inoportuno assegurar às indústrias de fora as mesmas vantagens concedidas às nacionais; desta forma, não havia razão para atrair capitais para os ramos de bens de consumo e/ou supérfluos*, os quais não poderiam gozar “do mesmo tratamento dispensado às inversões aplicadas na exploração de energia elétrica, da indústria química de base, na siderurgia, etc.”. Aos Estados Unidos, entretanto, é de se esperar que pouco seria atraente financiar infra-estrutura de um país no qual sua iniciativa privada não poderia ingressar, ou encontrava inúmeras barreiras para expandir os investimentos ou negociar com as matrizes – ainda mais com a “ameaça” nacionalista. Exatamente o ramo tido como mais atraente, com maiores potencialidades de expansão e, por certo, de taxas de lucro mais promissoras – o de consumo durável – era considerado supérfluo no discurso oficial. *Aos Estados Unidos não interessava o “redirecionamento dos investimentos” aos moldes adotados pelo governo brasileiro* (FONSECA, 1989, p. 411-412, grifo nosso).

¹⁶ “O esquema de articulação é claro: a grande empresa pública nuclearia o investimento e ‘puxaria’, por seus efeitos dinâmicos, o capital privado nacional. Ao mesmo tempo, previam-se seus limites e indicava-se a solução: na ausência de capital nacional e para enfrentar o problema da tecnologia monopolizada, a própria empresa estatal avançaria nos setores de fronteira, associando-se, se fosse o caso, com os capitais privados (inclusive o estrangeiro).” (DRAIBE, 2004, p. 187).

Segundo Bastos (2001), muito da vulnerabilidade do projeto econômico de Vargas estava em sua incapacidade de concentrar recursos financeiros e fiscais internos a uma escala que pudesse reduzir a dependência em relação a fontes estrangeiras instáveis. Para esse autor, a existência de um Congresso Nacional conservador o empurrou, desde o início, para uma estratégia “cooperativa” de obtenção de recursos externos. Como Vargas não controlava diretamente as decisões que dependiam de agentes políticos externos (mas tampouco poderia contar com um Congresso que aprovasse grandes reformas fiscais e financeiras internas que diminuíssem a dependência de recursos externos), o projeto estava sujeito a condicionamentos políticos externos que podiam ser revertidos subitamente (BASTOS, 2001, p. 346).¹⁷

Principalmente após 1952, com a eleição de Eisenhower nos EUA, ficou evidente que não haveria “ajuda” financeira por intermédio das agências multilaterais para a América Latina ou um “novo” Plano Marshall para a região. Além disso, o governo Eisenhower passou a advogar que a melhor estratégia para o desenvolvimento econômico residia na internacionalização do mercado interno brasileiro ou na liberalização dos investimentos privados para empresas multinacionais. Nesse sentido, fatores externos, especialmente atrelados à geopolítica, foram determinantes para a não concretização da estratégia nacional-desenvolvimentista do segundo governo Vargas.

Os fatores geopolíticos são extremamente relevantes para o entendimento das trajetórias de industrialização e superação do atraso de economias em desenvolvimento. Ajudam a compreender trajetórias de sucesso de países como a Coreia do Sul, muitas vezes mal interpretadas por especialistas em desenvolvimento econômico, que atribuem seu êxito tão somente a políticas de incentivo à exportação, em detrimento da

¹⁷ A contradição da estratégia de desenvolvimento do segundo governo Vargas é bem retratada por Fonseca (1989), conforme a citação a seguir. “Autonomia significava, por certo, industrialização, indústrias de base, disciplina ao capital estrangeiro [...]. Autonomia significava a possibilidade de levar adiante o projeto de desenvolvimento econômico e não ceder a pressões externas destinadas a obstá-lo ou dificultá-lo. Assim, conviveram, no mesmo discurso e por mais paradoxal que possa parecer, a independência nacional, o nacionalismo e a atração de capitais externos.” (FONSECA, 1989, p. 412). Como bem retrata Fonseca (1989), Vargas apelava à autonomia e à independência econômica do país, mas isso não deve ser entendido como a busca da autarquia ou o fechamento para o mundo exterior. Autonomia e independência significavam a possibilidade de governo e classes dominantes locais levarem adiante um processo de industrialização com o mínimo de interferência externa contrária a sua efetivação (FONSECA, 1989, p. 424-425).

ampliação e da proteção do mercado interno, a governos não corruptos e à reforma agrária. Certamente esses fatores influenciaram na trajetória sul-coreana de superação do atraso. Todavia, sempre é bom lembrar que, desde o início da Guerra Fria, a Coreia do Sul, tendo sua metade norte comunista, e estando também próxima à China e URSS, tornou-se um país muito importante para a geopolítica norte-americana. Talvez por isso tenha sido o país que recebeu a maior ajuda *per capita* entre os países em desenvolvimento. Entre 1953 e 1962, a ajuda externa para a Coreia do Sul chegou a surpreendentes 80% de sua Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Também, a importância da ajuda externa foi crucial para esse país financiar recorrentes déficits em balança comercial, já que suas importações na década de 1950 foram dez vezes maiores do que suas exportações. Segundo Goldenstein (1994, p. 140), a ajuda média anual dos EUA para a Coreia do Sul, entre 1956 e 1958, foi de US\$ 325 milhões; entre 1959 e 1961, de US\$ 222 milhões; e entre 1962 e 1964, de US\$ 199 milhões, representando, respectivamente, em torno de 14%, 8% e 6% do Produto Nacional Bruto (PNB) sul-coreano.

Dessa forma, sobretudo pelo redimensionamento da América Latina, e em especial do Brasil, na política externa norte-americana em razão do novo ambiente geopolítico do pós-guerra, o Brasil não conseguiu avançar com sua estratégia nacional desenvolvimentista. De todo modo, foi devido ao legado institucional que Vargas construía que Juscelino Kubitschek prometeu avançar “50 anos em 5”; porém, “[...] com outras alianças político-sociais e outras formas de financiamento internacional, com outras formas de associação com o capital estrangeiro, com outras prioridades socioeconômicas e, certamente, com outro padrão de consumo em mente.” (BASTOS, 2001, p. 505). Ao que parece, Juscelino percebeu a influência do fator geopolítico e refez a estratégia de desenvolvimento nacional. O Plano de Metas optou por outra via de desenvolvimento para dinamizar a economia, aprofundando a substituição de importações dos bens de consumo duráveis. Estratégia essa não buscada pelo governo Vargas, mas agora simpática à política externa norte-americana. A intenção do capital internacional era a de participar do processo de industrialização

nacional por meio de investimentos privados externos concentrados nos setores de bens de consumo duráveis.¹⁸

Assim sendo, o Plano de Metas, mesmo apresentando continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto de desenvolvimento era muito mais nacionalista do que internacionalista. No caso do governo Juscelino, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada. Segundo Vizentini (1995), a diplomacia de Vargas procurou alcançar certo grau de iniciativa em seu relacionamento com o centro hegemônico do capitalismo. Essa atitude visava alterar o perfil da dependência para obter recursos para uma industrialização concebida a partir de uma dinâmica inicialmente local. Já o período posterior (governos Café Filho e JK) representa uma ruptura com tal política, e a política externa brasileira passou a ser pautada pelo alinhamento automático à diplomacia americana. “O perfil da política exterior do grupo que ocupou o poder após o suicídio de Vargas foi nitidamente o do alinhamento diplomático e da internacionalização da economia. Tratava-se de um projeto de desenvolvimento associado intimamente ao capital internacional.” (VIZENTINI, 1995, p. 128).¹⁹

Acredita-se ter sido enfatizada a ruptura que o Plano de Metas de JK trouxe com relação a uma estratégia de desenvolvimento assentada em

¹⁸ “O início de uma nova conjuntura desfavorável para o café foi aproveitado pela política norte-americana para pressionar Vargas, que havia ido bastante longe com sua política nacionalista. Depois do breve interregno posterior ao suicídio de Vargas restabelece-se a aliança populista-desenvolvimentista, sob Kubitschek; mas ela toma um rumo diverso, semelhante ao que depois de anos de marasmo tentou dar Frondizi ao processo político e econômico argentino: a capitalização mediante recursos externos.” (CARDOSO; FALETTTO, 1977, p. 117).

¹⁹ A mudança na estratégia de desenvolvimento na segunda metade da década de 1950 é entendida por Ianni (1996) como uma espécie de metamorfose da ideologia desenvolvimentista. A citação a seguir possibilita entender que o governo JK mudou a estratégia desenvolvimentista nacional, pois enveredou para o caminho da internacionalização. “O que ocorreu, na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. [...] No primeiro caso, pretendia-se superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. No segundo, procurou-se realizar o desenvolvimento econômico por meio da reelaboração das condições de dependência. Nesse sentido é que à mudança da direção e do sentido da política econômica governamental corresponde a metamorfose interna da ideologia desenvolvimentista. [...] Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e política econômica de tipo nacionalista. Kubitschek, por seu lado, realizou seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista.” (IANNI, 1996, p. 189-190).

bases mais autônomas e nacionais. A hipótese é a de que, na década de 1950, ocorreu uma mudança na estratégia de desenvolvimento, consubstanciada na passagem *do nacional-desenvolvimentismo para o desenvolvimentismo-internacionalista*. Note que o ideário não deixa de ser desenvolvimentista, mas deixa de ser nacionalista e preocupado em cristalizar os centros internos de decisão. Também, a transformação abrupta da matriz industrial brasileira, a forte presença do capital estrangeiro nos setores dinâmicos do processo de industrialização e a ruptura com a estratégia nacional de desenvolvimento encabeçada pelo governo Vargas, tanto trariam efeitos imediatos quanto exerceriam impactos na dinâmica de longo prazo da economia. A política econômica nacional teria que lidar agora com um novo arranjo de forças, já que os setores dinâmicos do processo de industrialização, internalizados, estavam de posse do capital internacional (AREND, 2009).²⁰

As transformações econômicas do governo JK trouxeram, atrelada a elas, a ampliação do capital externo nos ditames da política econômica nacional e tornaram as decisões futuras muito mais tendentes a soluções simpáticas aos grupos internacionalistas do que aos nacionalistas. O recurso à utilização do capital do capital internacional, a partir da “estratégia de 1956”, estabelecia-se numa estrutura de investimento em que as decisões dos agentes estrangeiros passaram a ser expressivas, diminuindo o grau de autonomia da política econômica brasileira. Nesse sentido, a força política dos governos nacionalistas se debilitou ainda mais, já que o peso econômico do setor industrial, nucleado pelas empresas multinacionais, era muito maior na economia pós-Plano de Metas. Assim, o governo JK construiu um ambiente novo e extremamente complexo, incorporando na sua dinâmica novos atores além da tendência crescente de crescimento da inflação e de desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, que deveriam ser administrados pelos seus sucessores, Jânio Quadros e João Goulart. Além dos tradicionais agentes econômicos (exportadores de produtos primários,

²⁰ Deve-se ressaltar que o período de expansão e de mudança estrutural do Plano de Metas não pode ser entendido sem a percepção da expansão material do quarto ciclo sistêmico de acumulação, sob a hegemonia norte-americana. “As décadas de 1950 e 1960, como as de 1850 e 1860, constituem outra fase de expansão material (DM) da economia mundial capitalista – ou seja, um período durante o qual o capital excedente foi reinvestido no comércio e na produção de mercadorias, em escala suficientemente maciça para criar uma cooperação e uma divisão do trabalho renovadas, dentro e entre as distintas organizações governamentais e empresariais da economia mundial capitalista. Sem dúvida, a velocidade, a escala e o alcance da conversão do capital excedente em mercadorias foram maiores no ciclo norte-americano do que em qualquer ciclo anterior.” (ARRIGHI, 1996, p. 308).

empresários nacionais, classe trabalhadora, burocracia estatal), na década de 1960, passaram a importar, com maior relevância, as demandas particulares de agentes externos, já que passaram a controlar os setores mais dinâmicos do processo de industrialização (AREND, 2009).²¹

Assim, o primeiro surto de liquidez internacional no pós-guerra, sob a hegemonia norte-americana, ocorreu já na década de 1950. Após a reconstrução europeia, a economia mundial assistiu a um acirramento da concorrência entre capitais oligopólicos das principais economias desenvolvidas, que buscavam novos espaços para a intensificação de seu processo de acumulação. A consequência dessa dinâmica oligopólica foi o processo de internacionalização do capital para a periferia capitalista mundial, resultando no transbordamento da estrutura produtiva dos países centrais para os países periféricos.²²

Segundo Arrighi (1996), o SBW, apoiado no dólar como moeda convertível em ouro, começou, já na década de 1960, a apresentar problemas. A questão residia no fato de que o excesso de dólares no sistema monetário internacional, seja por um elevado fluxo de IED, seja por déficits em transações correntes da economia norte-americana, deveria ser absorvido pelos demais países sob pena de verem suas moedas valorizadas. Nesse sentido, diante da necessidade de obter competitividade perante a economia dos EUA, as economias europeias acumularam grandes somas de divisas em dólares, não deixando suas taxas cambiais valorizarem. Ocorre que bancos privados norte-americanos se instalaram na Europa, fora do alcance das autoridades monetárias desse país, aproveitando a

²¹ A complexidade das pressões de inúmeros grupos levou a um impasse institucional na primeira metade da década de 1960, manifestado na estagnação econômica aliada ao crescimento da inflação, pois a “nova” estrutura tecnoprodutiva implantada no período anterior não poderia ser estimulada pelas regras do jogo definidas pelo governo Goulart. Ela demandava uma mudança institucional para pôr em funcionamento o processo de industrialização almejado no período anterior. Assim, a escolha realizada no período anterior começava a demandar por soluções a seu favor. A irreversibilidade do processo de internacionalização começava a mostrar sua força, pois existia a possibilidade concreta, em curto prazo, de retornos crescentes com a continuidade da estratégia desenvolvimentista internacionalista, em detrimento de decisões mais autônomas de política econômica que o governo João Goulart optou. Nesses termos, a estratégia desenvolvimentista-internacionalista, implantada de 1956 a 1961, demandava por continuidade e não prosseguiria sem rearranjos institucionais internos que a estimulassem; essa foi a tônica da política econômica da primeira metade dos anos 1960 (AREND, 2009).

²² Durante mais de uma década, os investimentos externos diretos norte-americanos haviam crescido com rapidez, tendo mais que duplicado entre meados da década de 1950 e meados da de 1960; os investimentos externos diretos europeus haviam crescido em paralelo, de um valor modesto para uma soma respeitável (ARRIGHI, 1996, p. 314).

possibilidade de ampliarem seus negócios diante dessa janela de liquidez. A consequência disso foi a geração de uma enorme liquidez internacional na forma de empréstimos bancários em moeda, e o aumento da liquidez transbordou para a periferia do sistema capitalista: “Os bancos do mercado monetário europeu passaram a emprestar livremente aos países em desenvolvimento, praticamente pela primeira vez, durante o período pós-guerra. Brasil, México, Coréia do Sul, Zaire, Peru e outros foram cortejados por banqueiros europeus.” (KINDLEBERGER, 1992, p. 254).

Sob o mando do II PND, aliado novamente a um novo impulso do mercado de eurodólares — incentivado agora pelos petrodólares — a estratégia de crescimento com recursos externos foi reposta até o findar da década de 1970. Dessa forma, até o final dos anos 1970, em razão do ambiente externo favorável, o governo brasileiro programou medidas que uniram o sistema financeiro doméstico ao sistema financeiro internacional, em especial ao euromercado e à lógica de expansão das empresas multinacionais. Entretanto, o mercado de crédito bancário, que fazia circular uma grande quantidade de recursos e no qual foi alicerçado todo o arranjo de financiamento de longo prazo da economia brasileira, era desregulamentado, tendo elevada propensão ao risco. O segundo choque do petróleo, a subida nas taxas de juros internacionais no final dos anos 1970 e a consequente recessão mundial provocaram o encerramento dos financiamentos internacionais via bancos privados. O deslumbramento de que o sistema financeiro internacional baseado em bancos privados poderia substituir o sistema oficial multilateral montado em Bretton Woods acabara, e com ele a via de financiamento de longo prazo do processo de industrialização brasileiro.

4 A EXPANSÃO FINANCEIRA SOB HEGEMONIA NORTE-AMERICANA: O FIM DO DINAMISMO BRASILEIRO NO SÉCULO XX

Arrighi (1996) se refere à dependência dos países periféricos e semiperiféricos em relação aos fluxos internacionais de capital da década de 1970 da seguinte forma:

Assim, ela [a expansão da oferta pública de dólares nos mercados monetários “offshore” nos anos 1970] forçou os membros da confraria de bancos liderada pelos Estados Unidos, que controlava os negócios

em eurodivisas, a competir ferozmente entre si para empurrar o dinheiro para países considerados dignos de crédito e, a rigor, para baixar os padrões pelos quais os países eram julgados dignos de crédito. (ARRIGHI, 1996, p. 325).

Conforme a citação acima, o aumento do volume de capital circulante em nível mundial, na década de 1970, levou a uma grande, e aparentemente descuidada, oferta de crédito a diversos países, dentre os quais os latino-americanos. Entretanto, alguns anos depois,

[...] os efeitos devastadores das políticas monetárias restritivas norte-americanas [do governo Reagan], das altas taxas de juros e da desregulamentação logo colocaram os países do Terceiro Mundo de joelhos. [...] A partir de então, já não seriam os banqueiros do Primeiro Mundo que implorariam aos países do Terceiro Mundo que tomassem emprestado seu capital hiperabundante; os países do Terceiro Mundo é que implorariam aos governos e banqueiros do Primeiro que lhe concedessem o crédito necessário para se manterem à tona num mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido. (ARRIGHI, 1996, p. 334-335).

Como num movimento pendular, a expansão financeira ocorrida a partir da década de 1970 logo acarretou elevado endividamento público externo e subordinação de Estados periféricos e semiperiféricos às altas finanças, como durante a expansão financeira do período 1870-1920. Ocorre que o Brasil levou ao extremo o recurso da poupança externa, por meio de mecanismos que estimularam fluxos de capitais estrangeiros via empréstimos bancários e IEDs, aumentando, de forma abrupta, a pressão sobre a conta “serviços e rendas” do balanço de pagamentos. No momento em que cessou a liquidez internacional na década de 1980, evidenciaram-se as debilidades internas, pois, a partir da deterioração das contas externas do país, avançou também a deterioração das contas internas, tornada explícita a partir da crise fiscal do Estado.²³

²³ Segundo Cruz (1995), ao longo do processo de endividamento da década de 1970, a dívida externa foi praticamente toda estatizada por intermédio do aumento expressivo da participação direta do setor público na captação de recursos externos. A crise financeira do Estado na década de 1980 foi potencializada em razão de que o setor público assumiu o papel de avalista de empréstimos contraídos pelo setor privado, bem como pela responsabilidade assumida pelo Banco Central em saldar, em dólares, no exterior, as dívidas do setor privado. A década de 1980 foi marcada pelo processo de transferência de recursos reais ao exterior, por meio da redução da demanda interna e, conseqüentemente, do arrefecimento das taxas de crescimento econômico, necessárias para

Com o fim do sistema Bretton Woods em 1971, gradualmente o sistema financeiro internacional passou a adotar novas regras de funcionamento. A expansão das transações bancárias internacionais, a liberalização dos fluxos internacionais de capital, a desregulamentação dos mercados financeiros, a revolução na tecnologia das comunicações e as inovações financeiras são fatores que ajudam a entender o desenvolvimento de um “novo” mercado financeiro internacional. Nesse processo, os empréstimos bancários característicos dos anos 1960 e 1970 e principal fonte de financiamento da economia brasileira caíram bruscamente, assumindo, em seu lugar, formas de financiamento como empréstimos securitizados, investimentos de portfólio e IEDs na forma de fusões e aquisições. Também, concomitante a essa nova dinâmica financeira internacional, desde meados dos anos 1970, transformações de vulto na esfera produtiva dos países desenvolvidos ocorriam com vistas a aumentar a produtividade de suas economias.

A sequência de acontecimentos no cenário internacional a partir dos anos 1980 acabou com as condições institucionais de funcionamento da estratégia desenvolvimentista internacionalista. O Brasil, durante praticamente toda a década de 1980, não participou, ou não se integrou, a esse processo, além de se encontrar diante de uma enorme instabilidade macroeconômica, com elevada inflação, desequilíbrio em suas contas públicas, atraso tecnológico em sua estrutura produtiva e forte restrição externa. A justaposição desses acontecimentos, internos e externos, ajuda a entender a natureza das reformas econômicas implementadas a partir do início dos anos 1990 na economia brasileira. Em âmbito internacional, já se formara um consenso ideológico favorável à prática de princípios liberais para a promoção do desenvolvimento econômico. Assim, na economia internacional, ganham força ideias como liberalização comercial e financeira em detrimento do ideário anterior, baseado em um papel ativo do Estado no processo de produção e de práticas protecionistas. Nesses termos, passam a ser fortes as preferências e/ou exigências de agentes internacionais pela adoção de políticas de cunho ortodoxo por parte

a geração de megasuperávits comerciais. Com a economia mundial em recessão e com a ausência de poupança externa, a estratégia de crescimento baseada nesse modelo não mais se sustentou.

de países em desenvolvimento, como condição ao acesso às formas de financiamento internacional disponíveis.²⁴

Segundo Chesnais e Sauviat (2005), os principais traços dessa fase de acumulação global dominada pelo capital financeiro são: em primeiro lugar, na maior parte dos países, o Estado aceitou, ou foi forçado a aceitar, a decisão sobre o investimento sob controle direto do capital; em segundo lugar, a decisão sobre o investimento está sob controle de dirigentes corporativos que aceitam os critérios de gerenciamento dominados pelas finanças, elaborados para atender aos objetivos de portfólio de grandes acionistas institucionais²⁵; em terceiro lugar, desde a liberalização e desregulamentação do comércio e do investimento direto, o regime global competitivo é dominado pelas empresas multinacionais, enfraquecendo, de forma significativa, a possibilidade de os governos elaborarem e executarem políticas listianas para o desenvolvimento industrial e tecnológico.

Assim, os investimentos estrangeiros, na década de 1990, caracterizaram-se por uma lógica eminentemente financeira, pois também se viram dominados pelas regras do capital financeiro. Os novos determinantes dos IEDs passaram a incorporar, em seus processos decisórios, uma maior participação de grandes investidores institucionais, como fundos de pensão, fundos mútuos e carteiras de seguros, assegurando muito mais uma visão de curto-prazo, redução de riscos e aumento de liquidez. Por meio do recurso das privatizações, aliado ao fluxo de investimentos de portfólio, fusões e aquisições, o Brasil integrou-se à fase de frenesi da década de 1990. Contudo, os investimentos diretos, na forma de fusões e aquisições, e investimentos de portfólio, apesar de proporcionarem um acesso ampliado à poupança externa, não tinham conexão imediata com a ampliação da FBKF, acabando por criarem muito mais instabilidade

²⁴ O Consenso de Washington continha um conjunto de diagnósticos e uma direção para a resolução dos problemas das economias latino-americanas bastante distinto da forma pela qual as políticas econômicas até então tinham sido conduzidas na região. A ideia-chave seria atingir uma maior eficiência econômica por meio do bom funcionamento do sistema de mercado. Ou seja, o principal agente do desenvolvimento não seria mais o Estado interventor, mas sim o mercado desregulamentado. Sobre o Consenso de Washington, ver Williamson (1990).

²⁵ “Com base na total liberdade de ingresso e saída do capital das corporações, possibilitada pela liquidez no mercado de ações, e com ajuda de sofisticadas rotinas financeiras do novo estilo de governança corporativa, as instituições financeiras adquiriram um ‘poder de voz’ sem precedentes, obtido sob a ameaça de se retirarem. Os investidores institucionais e a nova ‘indústria’ de analistas financeiros impõem um conjunto de critérios ditados pelo capital financeiro às empresas cotadas nas bolsas de valores sobre a taxa ‘normal’ de lucro e a distribuição dos lucros em favor de dividendos.” (CHESNAIS; SAUVIAT, 2005, p. 172).

macroeconomia, pois eram extremamente voláteis, sendo sua motivação principal a valorização de ativos. Essa aparente solução, à medida que submeteu mais a economia nacional, já golpeada em seu potencial gerador de riqueza, ao controle estrangeiro, debilitou-a ainda mais.

O retorno da integração da economia brasileira aos fluxos de capitais internacionais, nos anos 1990, na ausência de uma estratégia nacional desenvolvimentista, pôde desfrutar do que os países avançados tinham de mais abundante em suas economias nesse período: a dominação financeira e o seu caráter curto-prazista.

Também, com a revolução tecnológica ocorrida nos países centrais nos anos 1970/80, percebe-se a partir daí exacerbar o atraso tecnológico da estrutura produtiva nacional, a vulnerabilidade externa e o debate sobre o processo de desindustrialização precoce do Brasil. Como bem ressaltou Arrighi, “[...] o foco na industrialização é uma outra fonte de ilusões desenvolvimentistas [...] a expansão da industrialização aparece não como desenvolvimento da semiperiferia, mas como periferação de atividades industriais.” (ARRIGHI, 1997, p. 231). De fato, o Brasil ao enveredar para a estratégia desenvolvimentista internacionalista desde meados da década de 1950 consolidou seu *status* semiperiférico no sistema interestatal, a partir da internacionalização de seu parque produtivo nacional via ingresso de empresas multinacionais (periferação de atividades industriais). Entretanto, com a revolução organizacional e tecno-produtiva da década de 1970 (microeletrônica) ocorrida nos centrais, percebeu-se que os setores emblemáticos do novo paradigma de desenvolvimento da economia mundial não difundiram-se ao Brasil via empresas multinacional.²⁶

Como a consolidação da condição semiperiférica do Brasil no período 1955-1980 deu-se preponderantemente por meio de transferências

²⁶ “As relações núcleo orgânico-periferia são determinadas não por combinações específicas de atividades, mas pelo resultado sistêmico do vendaval perene de destruição criativa e não tão criativa engendrado pela disputa pelos benefícios da divisão mundial do trabalho. A alegação teórica central da análise dos sistemas mundiais a respeito desse resultado sistêmico é que a capacidade de um Estado de se apropriar dos benefícios da divisão internacional do trabalho é determinada principalmente por sua posição, não numa rede de trocas, mas numa hierarquia de riquezas. Quanto mais alto na hierarquia de riqueza está um Estado, melhor posicionados estão seus dirigentes e cidadãos na disputa por benefícios. Suas oportunidades de iniciar e controlar processos de inovação ou proteger-se dos efeitos negativos dos processos de inovação iniciados por e controlados por outros são distintamente melhores do que as oportunidades dos dirigentes e cidadãos posicionados mais abaixo na hierarquia de riqueza.” (ARRIGHI, 1997, p. 214-215).

tecnológicas via empresas multinacionais e de modo internalizado, e a capacidade de aprendizado nacional não foi estimulada para assegurar relativa autonomia tecnológica, a continuidade do sucesso da estratégia desenvolvimentista internacionalista dependeria, sobretudo, de fluxos de investimentos diretos engajados em um processo de revitalização da indústria eletromecânica e de bens de capital, tal qual estava em curso nos países centrais. Ocorre que, entre os países em desenvolvimento, o Brasil, enquanto receptor de investimentos externos, caiu da primeira, em 1980, para a décima quarta posição em 1993. O Brasil, que recebia em média 25% de todos os fluxos de IED ao longo dos anos 70 passou em pouco tempo, a uma posição quase que insignificante (CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Fundamental é perceber que, a partir dos anos 1980, a dinâmica internacional passa a apresentar um movimento particularmente novo com a expansão financeira norte-americana, resultado da revolução microeletrônica e da intensificação do processo de globalização.

CONCLUSÃO

A hipótese do artigo esteve assentada na idéia de que a economia-mundo impôs condicionantes sistêmicos para a instituição de estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro, o que impactou no seu desempenho no sistema interestatal ao longo do século XX. O pressuposto fundamental foi reconhecer que o processo de transição da hegemonia britânica para a norte-americana, bem como as distintas fases de um ciclo sistêmico de acumulação, afetaram de sobremaneira a dinâmica econômica brasileira impondo limites e possibilidades para determinadas estratégias de desenvolvimento.

A figura 2 procura sintetizar a hipótese defendida ao longo do trabalho.

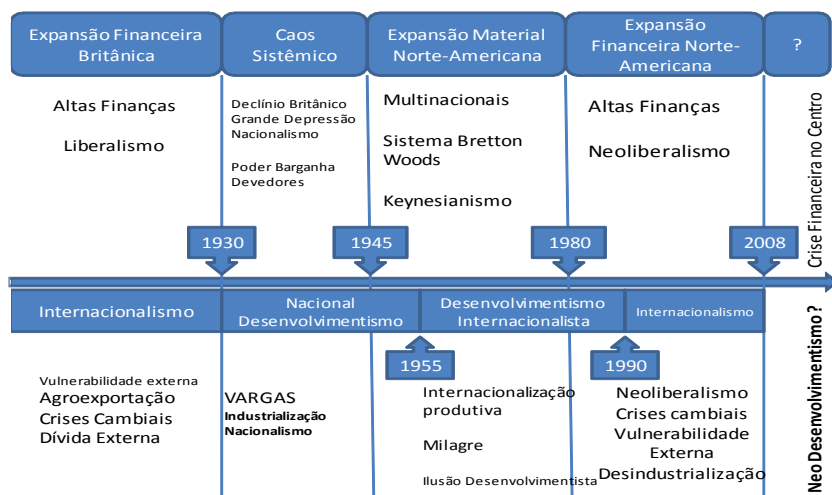


Figura 2 - Estratégias desenvolvimentistas do Brasil no século XX e seus condicionantes sistêmicos.

Fonte: Elaboração própria.

Procurou-se mostrar que o processo de expansão financeira sob a hegemonia britânica, do final do século XIX até a década de 1920, subordinou a condução da política econômica nacional aos interesses das altas finanças dos países centrais. Nesse período o Brasil aprofunda sua condição periférica no sistema interestatal, através de uma especialização produtiva agroexportadora, extremamente dependente de fluxos internacionais de capitais para a administração da taxa de câmbio e para a custeamento de dispêndios relativos aos encargos da dívida externa pública.

Posteriormente, desenvolveu-se o argumento de que o período de “caos sistêmico”, que vai da Grande Depressão da década de 1930 ao final da Segunda Guerra Mundial, criou um ambiente propício para a instituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento por parte do Brasil. O período em tela foi caracterizado pelo fim do arcabouço institucional característico da hegemonia britânica, por uma desestruturação econômica dos países centrais, pela desilusão com o ideário liberal e pela maior presença do Estado na economia, pela mudança geopolítica nas relações internacionais acarretada pela luta interestatal entre países centrais, pelo colapso da dominação financeira que aumentou o poder de barganha de

países devedores e pelo ressurgimento de movimentos nacionalistas tanto no centro como na periferia do sistema-mundo. A partir de 1930 o Brasil torna-se um caso notório de país que consegue gradativamente majorar sua posição no sistema interestatal, de periférico para semiperiférico, a partir de amplas transformações institucionais, econômicas e diplomáticas.

Todavia, com a consolidação da hegemonia norte-americana no imediato pós-guerra, os limites sistêmicos da estratégia nacional desenvolvimentista do Brasil de galgar cada vez mais autonomia e poder de comando no sistema interestatal ficaram aparentes. Com a nova configuração geopolítica e institucional definida de Bretton Woods os EUA refizeram sua estratégia de política externa e concentraram na Europa Ocidental e na Ásia a totalidade de dispêndios com empréstimos ao desenvolvimento e gastos militares, e a América Latina teve seu poder de barganha redimensionado. O Brasil exatamente nesse período, no segundo governo Vargas (1951-54), buscava recursos externos com os EUA para instituir uma estratégia nacional de desenvolvimento capaz de garantir maior poder de comando sobre as atividades econômicas nacionais. A Doutrina Truman e a expansão material do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano mostraram-se mais forte que a estratégia nacionalista de Vargas, que buscava interferir nas principais cadeias de mercadorias dos países centrais e conseqüentemente no próprio futuro do Brasil no sistema interestatal. Os fundos para o desenvolvimento brasileiro, segundo a demanda norte-americana, deveriam ser privados; ou seja, pressionava-se para a abertura e internacionalização da economia brasileira através do ingresso de investimentos estrangeiros diretos como forma de estratégia de desenvolvimento, o que logicamente não mudava o poder de comando do país nas cadeias de mercadorias centrais.

Assim, a partir do Plano de Metas do governo JK, o Brasil adotou uma estratégia de desenvolvimento que priorizava o ingresso de recursos externos para transformar a matriz produtiva e financiar seu crescimento. Desde esse período, foram implementadas políticas de forte atração de capitais externos, resultando o processo de industrialização brasileira, parafraseando Arrigui, num processo de periferização de atividades produtiva. Por isso, o crescimento econômico e as mutações tecnoprodutivas do período JK, não podem ser entendidas sem a

consideração do transbordamento do núcleo industrial dos países desenvolvidos e sem o atrelamento do marco institucional e da própria política econômica nacional para seu deslocamento. Após esse enorme influxo de capitais estrangeiros, o Brasil assume o posto de maior economia industrializada e diversificada entre os países periféricos. A relativa estagnação da primeira metade da década de 1960 (governo João Goulart) está diretamente correlacionada com o retrocesso de medidas de política econômica atreladas à lógica do capital internacional recém instalado, bem como com o descompasso da intenção das reformas estruturais propostas para o desenvolvimento econômico nacional, pois não representavam uma continuidade da política internacionalista de JK.

O período da década de 1970 também não pode ser entendido sem as reformas institucionais internas que novamente acoplaram o dinamismo interno à bonança financeira internacional, o que facilitou a retomada das taxas de crescimento por meio de captação de poupança externa. Ao final dos anos 1970, o Brasil além de ser a economia com o mercado interno mais internacionalizado, também possuía a maior dívida externa do mundo, considerando-se os países em desenvolvimento. A crise da década de 1980 somente foi percebida quando cessaram os fluxos de capitais estrangeiros que financiavam o crescimento anterior. Também é nessa década que a matriz produtiva nacional depara-se com relativo atraso tecnológico, em razão da abrupta queda dos ingressos de investimentos estrangeiros diretos.

O novo atrelamento da economia brasileira à dinâmica internacional, ocorrido na década de 1990, recebeu fluxos de investimentos estrangeiros característicos das fases de expansão financeira dos ciclos sistêmicos, simbólicos por seu comportamento de curto prazo e desvinculados da economia real. A partir daí, novamente o Brasil encontra-se subordinado em termos de condução de política econômica aos interesses das altas finanças. Novamente o Brasil figura, no final do século XX, como uma das economias mais internacionalizadas do mundo após o processo de privatizações e abertura comercial e financeira. Entretanto, nessa fase prevalece o poder do capital financeiro, e seus interesses imediatos governam a operacionalidade da totalidade do sistema.

Porém, quem sabe agora, quando a expansão financeira sob a hegemonia norte-americana parece ter entrado em sua crise terminal, e a economia-mundo parece imersa em um novo “caos sistêmico”, não se reproduz uma estratégia de desenvolvimento como a que se viu fazer quando a hegemonia britânica entrava em declínio, na década de 1930, e o Brasil novamente eleve seu poder de comando no sistema interestatal. Para que isso ocorra dependerá, dentre outros fatores, da existência de uma ideologia desenvolvimentista que tenha presente que o “interesse nacional” não é coisa do passado, mas um conjunto de valores que se reatualizam, como mostra a mútua relação de complementaridade entre Estado e o capital privado dos países centrais. Afinal, como nos ensinou Braudel (1987, p. 55), “O capitalismo só triunfa quando se identifica com o estado, quando é o estado.”

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- AREND, M. *50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária*. 2009. Tese (Doutorado)- PPGE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto: UFRJ, 2001.
- BASTOS, P. P. Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. 2001. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- BASTOS, P. P. Z. Geopolítica e finanças no pós-guerra: esperanças e restrições no governo Dutra. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8., 2003, Florianópolis. *Anais ...* Florianópolis: [s.n.], 2003. Disponível em: <www.sep.org.br>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- BASTOS, P. P. Z. A política do Estados Unidos para a América Latina: da diplomacia do dólar à boa vizinhança (1898-1933). *Texto para Discussão*: IE/UNICAMP, Campinas, n. 204, p. 1-25, abr. 2012.
- BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Desenvolvimento e dependência na América Latina: um ensaio de interpretação sociológica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P,D&I de multinacionais no mundo e no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, n. 20, p. 1225-1245, jun. 2005.
- CHESNAIS, F.; SAUVIAT, C. O financiamento da inovação no regime global de acumulação dominado pelo capital financeiro. In: LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. cap. 5.
- CRUZ, P. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, ago. 1995.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FAUSTO, B. A revolução de 30. In: MOTA, C. G. *Brasil em perspectiva*. 20. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 227-256.
- FILOMENO, F. A. *Brasil e Argentina nos quadros da economia-mundo capitalista: dívida externa e política econômica (1870-1930)*. 2006. Dissertação (Mestrado)- PPGE, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.
- FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 89, p. 133-148, jan./mar. 2003.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- KINDLEBERGER, C. P. *Manias, pânico e crashes: um histórico das crises financeiras*. Porto Alegre: Ortiz, 1992.
- MEDEIROS, C. A. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3, p. 637-645, dez. 2010.
- TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações do capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. São Paulo: Campus, 1990. cap. 4.
- VIANNA, S. B.; VELLELA, A. O pós-guerra: 1945-55. In: VILLELA, A. et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. São Paulo: Campus, 2005. p. 21-44.
- VIZENTINI, P. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- WALLERSTEIN, I. *The capitalist world-economy*. New York: Cambridge University Press, 1983.
- WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. p. 7-38.

