

REVISTA

ISSN 1415-1979

28

2011
fevereiro

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

ARTIGOS

CHINA: UMA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO NO CAPITALISMO MUNDIAL

RUBENS R. SAWAYA

UMA ANÁLISE DA RESPOSTA DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA À CRISE

FINANCEIRA INTERNACIONAL

VICTOR LEONARDO DE ARAUJO

DENISE LOBATO GENTIL

DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO: DISCUTINDO O PLANEJAMENTO E A

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COM DIMENSÃO ESPACIAL

HOYÉDO NUNES LINS

GRANDES ONDADAS DE DESENVOLVIMENTO E FORMAS ALTERNATIVAS

DE GLOBALIZAÇÃO

CARLOTA PEREZ

REPÚDIO ÀS DÍVIDAS PÚBLICAS EUROPEIAS

FRANÇOIS CHESNAIS

DOCUMENTOS

De renúncias e tradições. A propósito de Maria

da Conceição Tavares

Nildo Ouriques

RESENHAS

O ENSAIO GERAL: MARX E A CRÍTICA DA ECONOMIA POLÍTICA

JOÃO ANTÔNIO DE PAULA (ORG.)

ECOS DO DESENVOLVIMENTO: UMA HISTÓRIA DO PENSAMENTO

ECONÔMICO BRASILEIRO

MARIA MELLO DE MALTA (COORD.)



SOCIEDADE
BRASILEIRA DE
ECONOMIA
POLÍTICA

REVISTA

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

número 28

fevereiro 2011

Sumário

APRESENTAÇÃO	3
ARTIGOS:	
CHINA: UMA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO NO CAPITALISMO MUNDIAL	5
RUBENS R. SAWAYA	
UMA ANÁLISE DA RESPOSTA DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA À CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	36
VICTOR LEONARDO DE ARAUJO DENISE LOBATO GENTIL	
DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO: DISCUTINDO O PLANEJAMENTO E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COM DIMENSÃO ESPACIAL	71
HOYÉDO NUNES LINS	
GRANDES ONDADAS DE DESENVOLVIMENTO E FORMAS ALTERNATIVAS DE GLOBALIZAÇÃO	102
CARLOTA PEREZ	
REPÚDIO ÀS DÍVIDAS PÚBLICAS EUROPÉIAS	145
FRANÇOIS CHESNAIS	
DOCUMENTOS	
DE RENÚNCIAS E TRADIÇÕES. A PROPÓSITO DE MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES	162
NILDO OURIQUES	
RESENHAS	
<i>O ensaio geral: Marx e a crítica da Economia Política</i>	169
JOÃO ANTÔNIO DE PAULA (ORG.)	
<i>Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro.</i> .	172
MARIA MELLO DE MALTA (COORD.)	

Conselho Editorial:

Alan Freeman (University of Greenwich)	José Carlos de Souza Braga (UNICAMP)
Alejandro Arandia (UNISINOS)	Leda Maria Paulani (USP)
Alejandro Valle Baeza (UNAM)	Luciano Vassapollo (Università di Roma "La Sapienza")
Anita Kon (PUC-SP)	Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo (UNICAMP)
Antonio Maria da Silveira (<i>in memoriam</i>)	Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UNB)
Arturo Huerta (UNAM)	Mário Duayer de Souza (UFF)
Cesare Giuseppe Galvan (UFPB)	Niemeyer Almeida Filho (UFU)
Eleutério Fernando da Silva Prado (USP)	Paulo Nakatani (UFES)
Fabio Petri (Università di Siena)	Paul Singer (USP)
Francisco de Assis Costa (UFPA)	Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS)
François Chesnais (Université de Paris XIII)	Reinaldo Carcanholo (UFES)
Fred Moseley (Mount Holyoke College)	Rosa Maria Marques (PUC-SP)
Guido Mantega (FGV-SP)	Theotônio dos Santos (UFF)
João Antônio de Paula (UFMG)	

Sociedade Brasileira de Economia Política — SEP:

Paul Singer (USP)	Presidente de Honra
Paulo Nakatani (UFES)	Presidente
Niemeyer Almeida Filho (UFU)	Vice-presidente

Diretores:

Eleutério Fernando da Silva Prado (USP)
Fernando Cezar Macedo Mota (UNICAMP)
Fernando Ferrari Filho (UFRGS)
João Ildebrando Bochi (PUC-SP)
João Leonardo de Medeiros (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)
Sílvio Antonio Ferraz Cário (UFSC)
Adriana Amado (ANPEC)
Lineu Mafezolli (ANGE)

Editor Responsável:

Eleutério F. S. Prado

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política
Ano 12 – 2010 – São Paulo: Plêiade, 2010.
ISSN 1415-1979

1. Economia I. Sociedade Brasileira de Economia Política.
CDD – 330

Endereço para correspondência

Departamento de Economia
Universidade Federal do Espírito Santo
Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras - Vitória ES - CEP 29075-910
Tel. Fax: (27)3335-2611 - www.sep.org.br - sep@sep.org.br
Preço da assinatura anual (dois números),
para o Brasil e exterior via superfície:
R\$ 30,00 (para pessoas físicas). R\$ 40,00 (para instituições)
Preço do exemplar avulso: R\$ 20,00
As solicitações de assinaturas e de exemplares avulsos podem ser
feitas por meio do correio eletrônico: sep@sep.org.br

Editoração eletrônica:

Elenice Madeira
2010
Editora Plêiade
Rua Apacê, 45 – Jabaquara
São Paulo, SP
CEP 04347-110
Fone: (11) 2579-9863
www.editorapleiade.com.br
info@editorapleiade.com.br

Apresentação

A revista da SEP passa a ter, a partir deste número, três edições anuais (outubro, fevereiro e junho de cada ano). E este é um resultado auspicioso, antes de qualquer outra razão, porque assim se amplia o espaço do pensamento crítico na área de Economia Política, sempre numa perspectiva plural e democrática. Ora, essa espécie de elaboração intelectual se torna cada vez mais necessária em face das práticas e da cultura do neoliberalismo... que, aliás, continua dominando...

E mesmo essa apresentação é já um espaço para as reflexões dessa espécie.

Considere-se, pois, de início, a seguinte “estória”. Numa escola de economia brasileira, foi inventado um “novo” método para avaliação de monografias. O professor coordenador recebe todos os escritos eletronicamente. Retira os nomes dos alunos e dos orientadores e as repassa para dois membros do corpo docente, classificados por área de conhecimento (conforme a classificação JEL). Estes professores dão a nota por correio eletrônico, a qual é, então, computada por uma planilha eletrônica do coordenador – automaticamente. O sistema funciona cegamente como um mercado. A personalidade dos professores na avaliação dos alunos desaparece na impessoalidade do sistema. Por ter esta característica, a mão invisível criada por uma mão bem visível – e neoliberal – é classificada pelo seu proponente como um sistema baseado em “double blind review”.

Trata-se de um evento singular, mas altamente revelador de algo bem geral inerente ao sistema de coerção que busca submeter todas as universidades às necessidades da acumulação de capital. Qual o seu significado, pois, quando posto na lupa de uma ontologia social crítica?

Tal evento significa que o trabalho dos professores passa a ser tomado, implicitamente, como trabalho abstrato, um tipo de trabalho, aliás – sinal dos tempos –, que não pode ser medido apenas por seus tempos. Ora, a situação descrita revela, por outro lado, o processo acelerado de proletarianização a que estão sendo submetidos os professores universitários. Não é isto o que produz o modo de organização da universidade orientado por sistemas de avaliação que

imitam mercados? A reflexão é reveladora, mas ela não será jamais bem compreendida por aqueles que pensam que conhecimento científico é somente aquele que se apresenta por meio de relações funcionais, de preferência bem complicadas. Estes, por certo, continuarão a corromper o *ethos* da universidade com as suas práticas mercadológicas.

Escovando sempre a contrapelo, nesse número, a Revista da SEP apresenta três artigos de autores brasileiros: Rubens Sawaya escreve sobre a China; Victor L. Araujo e Denise L. Gentil analisam a resposta da política econômica brasileira à crise financeira; e Hoyêdo N. Lins discute o planejamento e a programação do desenvolvimento na dimensão espacial.

Em razão de sua importância momentosa, apresenta também dois artigos convidados: um deles, de Carlota Perez, que discute alternativas de globalização e um outro, de François Chesnais, que elabora sobre a crise econômica atual na Europa.

Completam este número duas resenhas e um comentário crítico. Faz-se, primeiro, uma resenha do livro *Ensaio Geral*, organizado por João Antonio de Paula para comemorar os 150 anos da redação dos *Grundrisse*. Faz-se, depois, uma apresentação do livro *Ecos do desenvolvimento*, coordenado por Maria Mello de Malta, o qual apresenta vários resultados de pesquisa em história do pensamento econômico brasileiro, produzidos no âmbito do LEMA. Finalmente, apresenta-se um comentário crítico às posições recentes da Maria Conceição Tavares, escrito por Nildo Ouriques. Em resumo, este autor julga que elas estão em divergência com as posições históricas mantidas pela ilustre professora durante décadas. A revista, obviamente, está aberta a possíveis respostas.

China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial

Rubens R. Sawayaⁱ

Resumo

A estratégia de construção do capitalismo chinês parece estar colocando novas discussões em tela. A China está criando um mal-estar para as teorias econômicas neoliberais: por um lado, ao atrair o capital multinacional dos países do centro de forma controlada e administrada, seguindo assim os seus próprios interesses estratégicos, aproveitando-se, da mundialização do capital nos anos 90 – que marca uma reestruturação global desses capitais – e, por outro, ao trabalhar na construção de alianças estratégicas com seus vizinhos, principalmente o Japão, Coréia, Tailândia. Não segue assim a lógica da ideologia liberalizante como caminho para o desenvolvimento. Muito ao contrário, coloca-a em xeque. Da mesma forma e de modo inovador, algo talvez impensável para uma economia periférica, está também colocando em questão a estrutura hegemônica mundial que perdura desde o pós-guerra, centrada nos EUA.

Palavras-chave: China, capitalismo, mundialização do capital, desenvolvimento, liberalismo, comunismo.

Classificação JEL: 010, P40.

Introdução

As discussões sobre a questão do desenvolvimento econômico na periferia têm sido abaladas com o fenômeno China. É de fato uma novidade interessante, entre o grupo dos periféricos, um país conseguir criar uma estratégia de crescimento e desenvolvimento capitalista que pode até ameaçar o próprio pólo hegemônico. Mais

ⁱ Professor Doutor do Departamento de Economia da PUC de São Paulo, Brasil. Autor do livro *Subordinação Consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil*, São Paulo: Fapesp/Annablume, 2006.

interessante, estruturar uma estratégia totalmente fora dos padrões em voga para as 'regras de boa conduta à lógica do mercado livre' consideradas pelo *mainstream* como necessárias e suficientes para a promoção do desenvolvimento, uma estratégia que pouco respeita as 'reformas liberalizantes' que pregam o Estado mínimo. Como uma economia periférica consegue tal proeza em um mundo dominado pelo grande capital multinacional atrelado simbioticamente à Estados centrais poderosos? Não é surpresa colocar em questão as teorias do desenvolvimento baseadas no liberalismo. Estas teorias já careciam de comprovação histórica nas periferias do capitalismo que se desenvolveram tardiamente (mesmo o Brasil com as políticas dos anos 50) com amplo apoio de seus Estados. Mas, traz de volta um importante debate: o desenvolvimento e, mesmo crescimento econômico, são resultado de estratégias bem montadas e não da liberdade total ao capital.

O que mais salta aos olhos é a capacidade chinesa de colocar em questão a estrutura da hierarquia mundial baseada em três núcleos: EUA, Europa e Japão – este último até certo ponto afastado do jogo hegemônico, por anos de estagnação. Que o capital sempre esteve organizado em torno de centros hegemônicos, em simbiose com os Estados nacionais que encabeçam o poder mundial, não é novidade (Arrigui, 1996; Palloix, 1971; Chesnais, 1996, p. 48; Michalet, 2002; Hirst e Thompson, 1998, p.151; Wallerstein, 2004, p.138). Qualquer análise histórica dos processos de desenvolvimento não deixa dúvidas de que a aliança Estado-capital é constitutiva do capitalismo e, no pós-guerra, foi responsável pela industrialização de parte da periferia no bojo do processo expansivo do capital, a partir dos centros hegemônicos, em busca de novos espaços de valorização. Foi também sob a aliança Estado-capital que a América Latina promoveu sua industrialização subordinada ao capital multinacional, e que neste caso acabou por criar novas relações de dependência (Dos Santos, 1977 e 2000; Furtado, 1978) e subordinação.

Mas o mais interessante é que, diante da forma como se deu a inclusão subordinada da periferia no processo de acumulação mundial no pós-guerra sob a hegemonia norte-americana, tornava-se difícil imaginar a possibilidade de uma alternativa estratégica autônoma, dada a estrutura hierárquica do capital no mundo assentada sobre um

Estado-centro hegemônico que funcionava quase como uma “holding” de seus vários capitais individuais, suas grandes empresas multinacionais. Essa era a estrutura do capitalismo que a mundialização dos anos 90 parecia apenas reforçar, diminuindo ainda mais o espaço para qualquer estratégia alternativa: apenas parecia possível adotar uma estratégia de “desenvolvimento associado” – assim vendia o liberalismo – dando total liberdade ao capital eliminando todos os controles sobre ele, permitindo um Estado interventor para atuar exclusivamente para o interesse do grande capital, proposta em voga nos anos 90, aprofundando a subordinação e a dependência.

A China, de certa forma, parece estar conseguindo subverter essa lógica, ou pelo menos colocá-la em xeque de modo aparentemente inovador. É mais interessante, utilizando-se do próprio movimento do capital no mundo para engajar-se nele, com uma estratégia muito bem estruturada e planejada. Por isso a fórmula chinesa consegue ameaçar a lógica hegemônica mundial.

Como o centro de sua estratégia de industrialização acelerada chinesa, muitas explicações têm se focado nas políticas econômicas chinesas (Oliveira, 2006; Cunha, Biancareli e Prates, 2007), as políticas fiscal (forte investimento público), monetária (crédito), e principalmente cambial (desvalorização). Certamente essas políticas são importantes, mas não constituem explicação suficiente para a China lograr tal sucesso em seu crescimento e na ameaça aos centros hegemônicos. Essas políticas constituem a parte ‘operacional’ da estratégia, historicamente utilizadas por quase todos os países (Chang, 2002). O Japão promoveu seu desenvolvimento, também lançando mão desses instrumentos de política econômica e com o mesmo objetivo de se tornar potência hegemônica que a China. O Brasil, em seus anos de crescimento elevado, utilizou-se delas de forma virtuosa. Até aqui, não parece haver muita novidade. O que a China fez além dessas políticas tradicionais e que a torna capaz de colocar a hierarquia mundial em questão?

A hipótese aqui proposta é a de que a China fez uma aliança não subordinada com o capital multinacional originário nos centros hegemônicos – as grandes empresas –, aliança esta construída no bojo do próprio processo de mundialização que caracterizou os anos 90.

Essa estratégia envolveu não apenas as grandes empresas dos pólos norte-americano e europeu, mas principalmente do pólo asiático, seus vizinhos, destacando o Japão e os chamados “Tigres”. A forma como ocorreu essa aliança parece ser o diferencial que vai além de um conjunto de políticas macroeconômicas corretas. Atraiu para seu território esse capital não de forma passiva e submissa como, por exemplo, o fez a América Latina. Essa costura de alianças que aproveitou do próprio movimento do capital no mundo parece que pode levar a China a um novo patamar na economia mundial que ainda não havia paralelo na história do desenvolvimento de países periféricos, diferenciando-se inclusive da estratégia japonesa. O objetivo deste artigo é entender essa estratégia que parece ser diferente da lógica baseada na aliança subordinada ao capital multinacional tradicionalmente ligado simbioticamente ao seu Estado de origem. Parece que a China aproveitou-se do movimento de mundialização para atrair o capital multinacional às suas fronteiras, mas sob seu total controle, criando uma contradição entre os interesses desse capital e seu Estado centro de origem, por isso ameaçaria a lógica hegemônica.

Como bem percebe Chesnais:

“Temos que considerar a distância de um século desde quando foi elaborada a teoria do imperialismo clássica e suas diferentes versões. A China estava submetida a um estado semicolonial... É certo que a China não teria se transformado tão rápido e em tal escala na “fábrica do mundo” sem o movimento massivo de deslocalização da produção das maiores empresas dos Estados Unidos e do Japão, sem a terceirização internacional massiva organizada por grandes distribuidoras com características quase industriais, como a Wal-Mart. A relações econômicas e políticas da época da “globalização” devem ser consideradas, mais do que nunca, como “articulações de uma totalidade, diferenças dentro da unidade” (Marx, Grundrisse, 1987, p.20). Até os anos 2000 se poderia fazer uma análise colocando os EUA como centro das relações hierarquizadas constitutivas da mundialização, concedendo-lhe um lugar a parte, de potência hegemônica no sentido mais forte da palavra. Agora já não se pode. Os EUA estiveram na origem da mundialização do capital contemporânea e foram em grande medida os arquitetos do correspondente regime institucional. Mas agora já não são mais que um dos elementos constitutivos centrais, um dos pólos, mas não o único... Os Estados Unidos seguem dispendo

de potentes alavancas econômicas e políticas, a mais importante delas é o papel que ainda conserva o dólar, mas a crise em gestação [dos subprimes] deve ser pensada em um marco onde a Ásia passa a ser um componente essencial". (Chesnais, 2007/08).

A mundialização do capital dos anos 90 foi caracterizada por ampliar e liberalizar o movimento do capital no mundo a fim de possibilitar a reestruturação produtiva global das grandes empresas, com o objetivo de garantir-lhes uma nova onda de acumulação ampliada. Foi um processo que criou grandes contradições ao ampliar a distância do grande capital em relação ao seu Estado de origem. Se a imposição das políticas do Consenso de Washington ao mundo foi o resultado de uma aliança virtuosa entre o capital multinacional e seus Estados, a partir do momento em que esse capital reestrutura-se em outros espaços, o resultado parece ser a ampliação do antagonismo de interesses entre grandes empresas e seu Estado. O Estado se vê ameaçado pelo próprio capital que apoiou, ameaça materializada na divergência de interesses econômicos. Não que o capital tenha se liberado do Estado, ou de qualquer Estado, em um tipo novo de imperialismo comandado pelo capital em si (Hardt e Negri, 2003, p. 13/4), idéia que não se coaduna com a própria lógica do capital, mas parece que ele (as grandes empresas) pode ser cooptado por outro Estado, o chinês.

O que está ocorrendo na China parece ser o resultado de um duplo movimento. De um lado, o movimento de mundialização do capital ocupando novos espaços a partir do centro; de outro lado a China aproveitou-se desse movimento, atraindo para si esse capital, a fim de tornar-se *player* importante no cenário mundial, sem ingressar no movimento de acumulação de capital de forma subordinada. Por isso não é simplesmente o movimento histórico do capital em direção à periferia. É isso também, mas há algo de diferente na estratégia chinesa que, embora aos olhos desatentos possa parecer um resultado virtuoso da "globalização" mundial e da "liberalização" chinesa, outros países que atraíram o capital multinacional com políticas liberalizantes não foram capazes de preservar sua autonomia e muito menos colocar a hegemonia em questão.

A China parece se aproveitar da lógica da acumulação mundial, administrando o movimento do capital, sem dar qualquer liberdade a ele, mas garantindo-lhe um novo espaço de acumulação capitalista que já não encontrava nem no centro nem na periferia industrializada (Brasil, por exemplo). Aparece como uma ação liberal dado que antes sua economia era completamente dominada por empresas estatais, mas está muito longe do liberalismo defendido pelo Consenso de Washington. É por isso um fenômeno que traz à tona a discussão da pertinência do “desenvolvimento pelo mercado”, leia-se, subordinado ao mercado, tão amplamente defendido nos anos 90.

A estratégia chinesa de atração do capital é completamente diferente da forma como ocorreu em outros países que o atraiu de forma subordinada. A China, como a América Latina em seus anos de industrialização, atraiu o capital multinacional em seu esforço industrializante, mas, de forma inusitada, acoplando seus interesses aos do capital em uma lógica talvez simbiótica. De forma inteiramente inesperada, busca cooptar o capital ao seu interesse estratégico.

Mundialização: liberdade total ao capital

O movimento do capital no mundo nos anos 90 caracterizou-se por um amplo processo de reestruturação produtiva, envolvido no que se pode denominar “centralização de capital” em escala global (Sawaya, 2006, capítulo II). As políticas de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros, a reestruturação dos Estados nacionais pelas políticas de privatização – principalmente na periferia do sistema –, estiveram no centro dos interesses das grandes corporações em seu processo de reestruturação produtiva mundial. Foi um processo liderado por estratégias políticas das potências hegemônicas em aliança com seu grande capital multinacional, um processo que se materializou em fusões e aquisições de empresas em escala mundial (Unctad, 2000), e que mudou a estrutura produtiva de países da periferia e do centro.

As políticas defendidas pelos países do centro – por meio de seus Estados e das instituições multilaterais, em certa medida, a eles subordinadas (Stiglitz, 2003) – tornaram clara a ligação entre Estado

e os interesses econômicos das grandes corporações na medida pressionavam a liberalização dos fluxos de mercadorias e dinheiro a fim de permitir a reestruturação mundial do capital. Essa ligação Estado-corporações que sempre existiu, demonstrou o poder dos Estados hegemônicos no que tange a seu papel na acumulação de capital, de um lado fortalecendo-o em sua ação econômica, de outro exercendo uma enorme pressão para afastá-lo de suas funções sociais. Embora o slogan dos anos 90 “menos Estado” aparecesse como um enfraquecimento de seu poder, na verdade tinha a função de impedi-lo de fazer políticas de “bem estar social” que não mais interessam ao grande capital em sua estratégia de mundialização. Esse fato visava concentrar as forças políticas e financeiras do Estado para as ações que impulsionavam o processo de acumulação via mundialização do capital nos anos 90. Exerceram-se principalmente sob a forma de pressão sobre as periferias do sistema para a instalação das políticas liberalizantes com o fim de dar total liberdade ao movimento do capital, permitindo-lhe redefinir os espaços de acumulação mundial em um processo de centralização mundial de capital.

Por ser um movimento capitaneado pelos Estados do centro do sistema, esse processo parecia coroar a liderança norte-americana no mundo, com a Europa e Japão como centros satélites, estrutura consolidada no pós-guerra. Foram de fato os Centros hegemônicos, mas principalmente os Estados Unidos, que orquestraram a mundialização. “Criaram um regime comercial global que está ligado aos interesses de suas grandes empresas...” (Stiglitz, 2006, XII), em um processo que surgiu como reflexo dos interesses de reestruturação e ampliação das bases de acumulação das grandes empresas multinacionais, norte-americanas e européias. Foi um processo no qual os órgãos multilaterais como Banco Mundial e FMI desempenharam um papel central (Stiglitz, 2002) na definição daquelas políticas que permitiram que a centralização mundial de capital tomasse vulto e se realizasse em todos os lugares relevantes ao processo de acumulação, numa ampla reestruturação produtiva mundial.

Por essa lógica, se poderia aparentemente dizer que foi um movimento de ampliação do poder do centro hegemônico no mundo pela extensão de seu controle econômico sobre os espaços mundiais, na medida em que é resultado da ação de seu braço produtivo, o

grande capital multinacional. São as políticas liberalizantes que permitiram a materialização desse movimento do capital em processos de fusões, aquisições e outras formas de controle sobre a produção global, como terceirização – estabelecendo “parceiros fornecedores” ao redor do mundo – submetendo grande parte da estrutura produtiva mundial ao interesse desse grande capital multinacional espalhado em centros produtivos estrategicamente escolhidos no mundo, apoiados por seus Estados de origem. Assim, ao que tudo parecia indicar esse processo deveria caminhar para uma maior afirmação do poder hegemônico mundial em torno da economia norte-americana pela solidificação da aliança entre Estado e capital multinacional (ver “Poder e Dinheiro”, Tavares e Fiori, 1997 e “O poder americano”, Fiori (org), 2004), agora libertos daquele Estado do “bem estar social”.

Mas é justamente desse turbilhão promovido pela mundialização de capital que surge um fenômeno chamado China. Aparentemente ligada ao próprio movimento do capital, cria uma estratégia de atração do capital multinacional e constrói uma rede de alianças com seus vizinhos, principalmente com aquele que detinha o poder (e a tecnologia) no pólo asiático, o Japão – país que buscava reconquistar o espaço no mundo perdido por anos de estagnação, em parte imposta pelo centro hegemônico.

A primeira pergunta que daí surge é se este movimento do capital em direção à China seria apenas uma extensão atrasada dos processos de acumulação e concentração de capital que resultaram na ocupação dos países periféricos por “transbordamento” do capital monopolista (Luxemburg, 1983; Sweezy e Baran, 1978) que industrializou a América Latina ao longo dos anos 50 e 60 e os chamados Tigres Asiáticos na década de 70, e que agora estaria acontecendo na China, apenas envolvendo um lapso de tempo. Não há dúvidas de que este é um movimento de ocupação de um novo espaço pelo capital mundializado, pelas grandes corporações. O capital sempre em sua lógica de acumulação ocupou os espaços relevantes no mundo, e a China era um que faltava. Mas deve-se levar em conta que esse processo ocorre agora em outro momento da história, quando toma lugar a “mundialização de capital”, na qual o processo de acumulação mundial está fundado na centralização de capital (reestruturação produtiva) e não simplesmente na lógica expansiva

que caracterizava a concentração e que o conduziu à internacionalização dos anos 50, 60 e 70 (Sawaya, 2006). O processo de internacionalização caracterizava-se pela transposição de estruturas produtivas dos centros hegemônicos para a periferia, como um processo de extensão (abrindo filiais, por exemplo) que ampliava os espaços de acumulação de capital a partir do centro (Swezey e Baran, 1978, p. 110; Amin, 2002, p. 87; Palloix, 1971). A mundialização é caracterizada pelo processo de centralização de capital. Não é exatamente um movimento de expansão embora este continue presente, mas de reestruturação produtiva mundial que funciona de forma oposta, uma centralização do capital materializada em fusões e aquisições. Resulta no completo deslocamento de plantas produtivas que pode desindustrializar parte da periferia e parte do próprio centro. Trata-se de um movimento do capital em seu processo de acumulação e concentração, mas no qual busca eliminar tudo o que impede o contínuo processo de acumulação; elimina o próprio capitalista no processo de centralização (Marx III, 1980, p. 283). É nesse novo movimento que a China acopla sua estratégia de desenvolvimento. Por isso acaba por deslocar as estruturas produtivas dos tradicionais centros hegemônicos para sua área e controle, desindustrializando o próprio centro e parte da periferia como o México, por exemplo.

O interessante é que esse movimento de mundialização parece também ser capaz de colocar em xeque o poder daquele Estado que deu toda a sustentação política ao grande capital multinacional. Não que o capital surja agora como um ente autônomo independente, mas parece que pode acoplar-se a outro Estado-nacional – afinal, o capital, apesar de sua autonomia relativa, não é sujeito de si mesmo, depende das pessoas, mas principalmente do Estado para colocar-se em movimento em qualquer espaço que ocupe: o Estado do centro ou outro.

Assim, o que há de novo na estratégia do Estado chinês parece ser que, subvertendo a onda liberalizante, este aproveitou o próprio movimento de mundialização do capital para trazer as grandes corporações (representantes individuais do capital) dos antigos pólos hegemônicos ao seu território e sob seu controle, em um processo que pode colocar em xeque a lógica tripolar que sustentava a liderança hegemônica dos EUA. A China parece ter construído um espaço que serve bem para a continuidade do processo de acumulação mundial de

capital. Atraiu o capital beneficiando-se da própria liberdade dada a ele pelos centros hegemônicos para locomover-se “sobre seus próprios pés” (Marx I, 1980, p. 881), e que, contraditoriamente encontra no Estado chinês as condições necessárias para garantir a acumulação. Isso demonstra que o capital talvez não busque a ‘liberdade’ em si, mas estruturas que viabilizem com segurança a acumulação em um Estado. O processo de mundialização de um lado, e a construção da estratégia chinesa de outro, parecem ter estabelecido uma sintonia. A China construiu mecanismos de controle sobre o capital que o tornou um aliado em sua estratégia capitalista de potencia econômica. E não foi pela via do “mercado livre”. Estima-se que sete mil filiais de empresas norte-americanas estão na China e que 40% das exportações são realizadas por parte dessas filiais (Lessa, 2009, p. A21) a grande maioria funcionando em regime de *joint venture* com empresas chinesas.

A Subordinação Planejada

O que o fenômeno China parece revelar é algo intrigante. A forma como organizada sua estratégia de atração do capital multinacional, a costura de sua aliança com seus vizinhos asiáticos, principalmente com o Japão, criou contradições totalmente novas no capitalismo mundial. Modificou a lógica hegemônica da acumulação mundial ao borrar seu centro de liderança que estava nos Estados Unidos pela atração do capital multinacional como seu parceiro. É um fenômeno novo que não ocorreu nem no processo de industrialização na América Latina que atraiu o capital multinacional para dentro de suas fronteiras, nem nas estratégias dos Tigres Asiáticos ou Japão. Mas, vale lembrar que, mesmo sendo um fenômeno diferente está dentro da lógica do processo de acumulação de capital mundial.

Quando o capital multinacional ocupou o espaço da América Latina (Brasil, México e Argentina) entre os anos 50 e 70, esse processo ocorreu pela criação de filiais, uma extensão do capitalismo a partir dos Centros, EUA, Europa e Japão. Foi um processo que, de um lado, garantia a continuidade da acumulação de capital nos centros ao colocar a periferia como lugar para o investimento do valor excedente

que buscava novos espaços para a acumulação, que já não encontrava mais espaço nos próprios países do centro. Ao mesmo tempo era um movimento que havia surgido pela ocupação de novos mercados, como espaço para realização do valor. Essas eram características tradicionais do que se denominou processo de internacionalização do capital que resultava do processo de acumulação, concentração e centralização de capitais nos próprios países centrais¹. As filiais da periferia não concorriam diretamente com suas matrizes e tinham suas estratégias de ação lá centralizadas. Representavam os braços de poder do capital/Estado do centro sobre os mercados na periferia relevante do sistema. A internacionalização do capital caracterizava-se como um processo integrado ao centro e sob seu controle (Palloix, 1971). Os centros de decisão e o desenvolvimento de tecnologia continuavam nas mãos das matrizes das multinacionais em seus Estados de origem, por isso colocaram essa periferia em uma condição de subordinação por laços estruturais de dependência.

O processo de acumulação no Japão foi algo muito diferente do ocorrido na periferia latino-americana e também é diverso da estratégia chinesa, apesar das aparentes semelhanças. Primeiro iniciou seu programa de industrialização já no final do século XIX na chamada era “Meiji” com uma estratégia de desenvolvimento guiada pelo Estado, com forte empenho para não entrar na “civilização industrial” (como Furtado denominava o capitalismo avançado em seu livro de 1978; Furtado, 2008) de forma subordinada aos centros hegemônicos da época, EUA e Europa. Foi amplamente beneficiado no pós-guerra pela estratégia geopolítica e imperial dos EUA e soube aproveitar a oportunidade criada nesse contexto de transferência de tecnologia do centro para construir grandes empresas sob controle japonês.

A estratégia japonesa esteve apoiada em um forte e bem estruturado planejamento estatal (Allen, 1983, p. 45 e seguintes)² que criou condições para um crescimento elevado, estruturado em grandes conglomerados totalmente sob o controle de capitais nacionais. O objetivo era tornar-se uma potência mundial independente e autônoma por meio da competição direta de seus conglomerados com as grandes empresas norte-americanas e européias (Allen, 1983, p.101). Tamanho foi o sucesso até os anos 80 que os japoneses se vangloriavam terem alcançado o segundo PNB do mundo em 1984 e contavam os anos

para que a economia japonesa ultrapassasse os EUA, transparecendo claramente o ar de “revide” presente no “*giri* ligado ao nome” característico da sociedade japonesa (Benedict, 1972, p.126 e 138).³

No início, algo parecido com a China, os japoneses copiavam produtos e tecnologias dos países centrais com o fim de criar uma indústria nacional independente capaz de competir mundialmente. Foi uma estratégia que não se fundou e nem provocou a industrialização pela deslocalização industrial de empresas do centro para o espaço japonês. Criou uma estrutura industrial com capital japonês e de propriedade de japoneses, capaz de competir com vantagem com as indústrias dos Centros hegemônicos.

Por conta disso, diferente da China, a estratégia japonesa resultou em uma forte contraposição competitiva entre as grandes empresas japonesas e as grandes empresas norte-americanas e européias, em um mecanismo que se materializou na invasão de produtos japoneses nos mercados desses países. Esse processo parece similar ao Chinês por conta do viés exportador que lhe é comum, mas as semelhanças param por aí. No caso japonês, são empresas japonesas que invadem os mercados do centro. No caso Chinês, são as próprias empresas multinacionais norte-americanas, européias e japonesas, agora localizadas na China, ou com fortes relações de complementaridade como no caso do Japão, as principais interessadas em exportar ao centro, fato que estabelece a contradição fundamental.

A fragilidade da estratégia japonesa ficou clara diante do poder dos centros hegemônicos liderados pelos EUA, pressionados pelos interesses das grandes empresas multinacionais ameaçadas pelas empresas japonesas. Bastou uma alteração proposital na política econômica norte-americana (Tavares e Belluzzo, 2004, p.132) para colocar fim ao sonho de potencia mundial corrente no Japão no início dos anos 80. Sua estrutura industrial nacional em competição com grandes grupos multinacionais do centro, dependente de exportações e da importação de matérias-primas, sem possuir um mercado do tamanho do mercado chinês, levou a Japão a sofrer as conseqüências da mudança na política de juros norte-americana. Além disso, enfraqueceu ainda mais o Japão o fato de manter sua estratégia estreitamente dependente do circuito do Dólar (ver Medeiros, 2004, p.148), elemento central para seu enfraquecimento que diluiu sua

possibilidade de disputa hegemônica⁴. A reestruturação da indústria norte-americana ao longo dos anos 80 completou o pacote para dirimir a força da indústria japonesa.

O que se deseja aqui levantar é que parte desse processo de interrupção do crescimento japonês parece estar relacionada à sua estratégia de contrapor diretamente suas empresas em competição com grandes multinacionais do centro, como, por exemplo, a Ford e a Toyota. Além disso, o Japão apesar de levar o crescimento de seu mercado nacional ao extremo, não consegue modificar sua base de acumulação que está estruturalmente ligada ao mercado externo, principalmente norte-americano e europeu. Bastou a política norte-americana que incentivou uma relativa reestruturação produtiva para que esta voltasse a ser competitiva, bem como a política de demonstração do efetivo poder do dólar como moeda hegemônica internacional, para enfraquecer a economia japonesa e frear seu sonho de potência hegemônica. Mas, pelo menos, como afirmava Furtado, a via japonesa livrou o país da industrialização dependente e subordinada, fato que parece também estar em consideração na China.

Em termos gerais e sob o véu da aparência, se poderia dizer que a estratégia chinesa toma como base os passos da economia japonesa no pós-guerra, adaptando-os à nova situação e procurando contornar os problemas. Como o Japão, o objetivo chinês é também tornar-se um grande jogador no mundo capitalista, uma nova potência na disputa pelo poder hegemônico mundial. Para tanto, também se utiliza de um forte (muito mais forte) planejamento estatal bem estruturado. Na China sua estrutura produtiva se organiza em torno de empresas estatais chaves que mantêm sob controle e são parte das *joint ventures* com as estrangeiras, enquanto que no Japão o controle sobre a economia ocorria pela proximidade quase patriarcal do Estado com os poucos grandes conglomerados japoneses que juntos desenhavam as estratégias. Em ambos os casos o processo de industrialização esteve no início focado na internalização e produção de tecnologia a partir da cópia do Centro com o fim de produzir tecnologia própria. Para tanto, a fim de evitar restrições externas, tanto a China como seu vizinho estruturaram o foco de crescimento no mercado externo pela ampliação das exportações, pelo menos inicialmente (dado que diferentemente do Japão, a China possui um enorme mercado interno

a ser ocupado). Como o Japão, a China também se beneficia e tem sua ação facilitada pela postura dos países centrais liderados pela potência hegemônica. Basta mencionar que em já 1978 os EUA restabelecem relações diplomáticas plenas com a China e garantiram seu livre acesso ao mercado mundial (Letizia, 2007, p.25), abrindo as portas às exportações chinesas e, ao mesmo tempo, permitindo também sua modernização pela permissão de exportação tecnologia para a China, dentre outras coisas. Essas ações estão relacionadas claramente aos interesses econômicos das grandes empresas globais em entrar no mercado chinês, mas também não se pode esquecer, em termos geopolíticos, à política norte-americana anticomunista de construção de centros de resistência e de fortalecimento do poder ocidental no leste oriental (como ocorreu no caso do Japão e dos Tigres Asiáticos nos anos 50), agora no bojo da derrocada soviética. Muitas semelhanças podem ser encontradas nos projetos japonês e chinês, mas cessam aí.

A grande e mais importante diferença entre as duas estratégias – além do momento histórico em relação ao processo de acumulação de capital já anteriormente apontada – parece estar na forma de aliança com o capital multinacional, coisa que não ocorreu no caso japonês. A China optou por trazer a tecnologia junto com o grande capital. A China aproveitou-se da mundialização de capital e, contrariamente ao Japão, não optou pela construção de uma estrutura industrial totalmente centrada no capital nacional para competir com o centro hegemônico, apesar de contar com um forte contingente de empresas estatais que têm uma importância crucial nesse jogo e muito provavelmente continuarão com esse papel. Optou por trazer o capital multinacional para dentro de seu território nacional, mas sob estrito controle estratégico⁵, aproveitando-se do processo de reestruturação que o capital passava no mundo. Não optou passivamente por “pavimentar o terreno” para atraí-lo com políticas de liberalização como as preconizadas e levadas a cabo na América Latina, nem, muito pelo contrário, deu-lhe total liberdade. Atraiu as grandes empresas multinacionais globais dos principais centros hegemônicos, mas sob estrito controle do Estado chinês, e sob estratégias severas de uma economia centralmente planejada em processo de instalação de formas capitalistas de produção em uma economia periférica.

Parece ser uma estratégia que se utiliza da experiência japonesa, mas que envolve o capital multinacional dos países do centro de uma forma inovadora – e talvez até maquiavélica – muito diferente também da América Latina que optou simplesmente por “aplainar o terreno” e dar total liberdade às empresas globais. A China envolveu de tal forma o capital multinacional em sua estratégia ao ponto de diminuir o poder dos países centrais sobre esse capital, dificultando a reação de seus governos, como bem tem demonstrado, por exemplo, a incapacidade dos EUA em impor uma valorização da moeda Chinesa. Esse parece ser o principal elemento inovador na estratégia chinesa: promover o processo de industrialização tardia com capital multinacional embora sob o estrito controle do Estado chinês, atraindo-o como parceiro do objetivo de tornar-se potência. Talvez o inimaginável tenha ocorrido: parece ter conseguido colocar o próprio interesse do capital multinacional refém de seus interesses e, por vezes, contra os interesses políticos das potências hegemônicas, podendo causar até crises, desemprego e desindustrialização nos centros, ao invadir as economias Centrais com produtos baratos produzidos por essas *joint ventures*.

Para instalarem-se na China as multinacionais⁶ foram, por exemplo, obrigadas a dividir seu controle por meio da formação de *joint ventures* e outros tipos de acordos com empresas chinesas, em grande parte estatais ou ex-estatais, as quais são fortemente controladas por equipes de burocratas chineses. O Governo chinês exige para a instalação de empresas em setores estratégicos no seu território a constituição de parcerias com capitais chineses como garantia de transferência de tecnologia (Jabbour, 2006, p.89). Elegeu setores específicos e formas diferenciadas para instalação e ordenamento da ação desse capital, por exemplo, pela constituição de Zonas Econômicas Especiais (ZEE)⁷. Proveu uma onda enorme de investimentos estatais e infra-estrutura de energia, telecomunicações e transporte (Jabbour, 2006) a partir de investimentos públicos. De outro lado garantiu ao grande capital que lá se instala o fornecimento de mão de obra barata, relativamente bem treinada e adestrada para o trabalho, principalmente a partir do controle sobre as migrações do campo para a cidade, bem como de sua estrutura social.

Trata-se, portanto, de uma lógica que, apesar de todo o tipo de controle que deixaria os ideólogos da “total liberdade ao capital” de

cabelo em pé, se coaduna com o interesse do grande capital multinacional que consegue produzir com preços extremamente baixos, exportando para o mercado mundial a partir de sua realocização na China. Ao mesmo tempo, o país garante a essas empresas o acesso ao seu mercado de mais de um bilhão de pessoas e em expansão. Estruturou, portanto, uma estratégia de atração de capitais do exterior sem perder o controle sobre seu movimento. De outro lado, criou uma estrutura acoplada, ao exemplo japonês, de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia sob controle desse novo tipo de capital criado na China (com forte presença de empresas estatais), meio multinacional, meio Estatal chinês.

Assim, em um contexto que poderia parecer estranho, o capital multinacional do centro parece ter achado um novo espaço para sua acumulação que já não encontrava oportunidades para sua ampliação no próprio centro, nem nas periferias ocupadas como a latino-americana, por conta das contradições lá criadas que resultaram das estratégias de subordinação liberal ao capital.

Assim, parece que o controle sobre o capital multinacional é o elemento crucial na estratégia chinesa. Foi um processo radicalmente diferente da forma de como se deu a transferência de plantas produtivas multinacionais que ocuparam os mercados na América Latina, sem qualquer participação direta de empresas locais ou dos governos. O Estado nacional teve a função de, ao contrário, apenas pavimentar o terreno e eliminar controles, destruir possíveis resistências sociais por amplas ditaduras, ou, em alguns casos, no máximo, permitindo às empresas locais sua inserção como fornecedoras de partes peças e componentes de baixa tecnologia. Esse processo na América Latina, ao contrário de garantir uma transferência de tecnologia que permitisse a criação de um potencial de desenvolvimento autônomo, na verdade criou uma nova relação de subordinação que atua via dependência tecnológica que se materializa na subsunção às estratégias das grandes corporações, distantes de qualquer interesse local. A estratégia chinesa parece justamente evitar esse mal, a criação de uma estrutura industrial totalmente dependente da potência hegemônica.

A china criou um mecanismo (talvez único) que lhe permitiu ao mesmo tempo atrair o capital produtivo para dentro de suas fronteiras

com transferência de tecnologia, certo grau de controle sobre essa tecnologia e sobre a estrutura produtiva, subvertendo os padrões liberais de “toda liberdade ao capital”. Com essa política busca ter o controle sobre o capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que o ganha como aliado, parceiro na competição internacional, contraditoriamente, atuando contra a potência hegemônica. Diferentemente do Japão, consegue, de um lado eliminar a concorrência nos países centrais uma vez que as plantas produtivas são de fato transferidas à China e, de outro, impedir que esses países façam políticas protecionistas via taxa de câmbio/juros ou pela criação barreiras alfandegárias, dado que não interessa ao próprio capital multinacional instalado na China. Cria assim contradições fundamentais, como afirmam Cohen e Richard: não há dúvidas que sucumbimos ao perigo “amarelo”, mas é necessário, entretanto, falar do “perigo azul”, a cor do logo do Wal-Mart⁸ e Carrefour. São esses perigos que geram o impasse atual (Cohen e Richard, 2005, p.208).

Com essa estratégia a China parece estar promovendo seu crescimento econômico, garantindo o controle sobre o processo e, mais fundamentalmente, sobre a criação e o desenvolvimento de tecnologia⁹. Pode até fazer com que a base inicial para a industrialização estruturada sobre a existência de mão de obra barata possa ser superada pela elevação de ganhos de produtividade. Isso não seria possível se a lógica do processo se resumisse a produzir produtos de baixa tecnologia com mão de obra barata, o que simplesmente se traduziria apenas em uma forte dependência do mercado externo que poderia ruir num futuro próximo. Assim, criar um mercado interno – o que não é difícil dado o tamanho de sua população, apesar de contraditório em relação ao uso de mão de obra barata – bem como utilizar um mercado forte no leste-asiático envolvendo seus vizinhos, elementos que já vem ocorrendo de maneira acelerada, também parecem fazer parte da estratégia de crescimento chinês.

Aliança com seus vizinhos

Além de envolver e atrair o capital multinacional estrangeiro norte-americano e europeu, enredando-o em sua estratégia e o

colocando, de certa forma até contra os centros hegemônicos, é interessante notar que faz parte integrante desse capital cooptado as grandes empresas multinacionais dos Tigres Asiáticos e Japão. A China organizou a relação com seus vizinhos, principalmente com seu antigo inimigo, o Japão. Estima-se que os EUA possuam um estoque de U\$70 bilhões em investimentos na China (Jabbour, 2006, p. 38), mas o grosso do fluxo de Investimento direto recebido na China não é de Europeus e Norte-americanos (que respondem por mais ou menos 15% do fluxo de IDE) e sim de seus vizinhos. Assim, a China envolve em sua estratégia não apenas as multinacionais desses países, mas ganha os próprios países como aliados, criando em torno de si uma enredada aliança a fim de liderar uma futura hegemonia asiática.

A aliança com Coréia, Hong Kong e Tailândia é relativamente simples por fatores históricos (Cunha, Biancareli e Prates, 2007, p.535). Os empresários instalados nesses locais em geral se consideram chineses e de fato o são. Assim sentem-se como que retornando à pátria quando transferem suas estruturas industriais à China. Junto com o Japão, esses países são responsáveis por 60% do IDE na China (Wei, 2005), com destaque para Hong Kong encabeçando a lista, apresentando nos anos 90 participações no total do fluxo de IDE superiores a 40%, empresas de antigos chineses que retornam à China. Esses dados caracterizam a China como o centro do novo pólo asiático antes localizado no Japão.

A transformação do Japão de aliado dos EUA em aliado da China merece destaque. Como apontava Brzezinski (1997, p.159), a China via o Japão como um aliado dos EUA no sentido de impedir ou controlar o poder econômico e político chinês na Ásia do leste. Parece que a questão não está mais colocada dessa forma. A China parece ter conseguido envolver o Japão em sua estratégia. Por um lado, está tirando o Japão de muitos anos de estagnação econômica que, não se pode esquecer, foi diretamente provocada pelas políticas norte-americanas. Parece que os anos de abandono mudaram a aliança EUA-Japão. Da mesma forma, como já apontado, a aparente subordinação japonesa aos EUA sempre fez parte de sua estratégia de superação em relação aos próprios EUA, na tentativa de ocupar o lugar de potência. Fato é que hoje o Japão está muito mais próximo da economia chinesa do que dos EUA. Como aponta Medeiros, o Japão tornou-se o

principal exportador de capitais para a China e possui superávit comercial com este país fornecendo principalmente tecnologia. “Em 2003 o Japão exportou mais para China, Hong Kong e Tailândia do que para os EUA” (Medeiros, 2006, p.391).

Isto significa dizer que a China, além de conseguir trazer o capital multinacional dos EUA e Europa, bem como envolvê-lo como aliado em sua estratégia, trouxe também o grande capital de seus vizinhos. Parece ter tornado, de uma forma estratégica, todos esses países dependentes do seu sucesso no que tange ao crescimento econômico. Muito das exportações que o Japão fazia antes de sua crise diretamente aos EUA, hoje as empresas japonesas o fazem a partir da China. A política cambial chinesa tem de certa forma beneficiado indiretamente também aos seus vizinhos na medida em que entram no bloco competitivo encabeçado por ela no comércio mundial, promovendo o crescimento econômico de toda a região (Cunha, Biancareli e Prates, 2007, p.534). Isso sem falar na dependência norte-americana dos fluxos de capitais oriundos da China.

De outro lado, esse processo tem elevado o poder da moeda chinesa pelo aumento do fluxo de comércio entre os parceiros asiáticos. Pouco a pouco a moeda chinesa parece tornar-se centro nas relações comerciais locais (Medeiros, 2006, p.394), podendo livrar, até certo ponto, a região do poder do dólar, apesar dos enormes volumes de reservas que a China tem em dólares. Assim, a China conquistou seus vizinhos como fortes aliados (ver Medeiros, 2006, p.389), interessados em seu sucesso e dispostos internacionalmente a defender os interesses da economia chinesa, como por exemplo, a manutenção da moeda chinesa desvalorizada.

Esses são os resultados de uma estratégia de integração chinesa ao capitalismo global pensada e planejada por sua forte estrutura estatal. Colocam a China em posição de ameaça à estrutura hegemônica mundial, bem como transformam as relações de produção do capitalismo mundial pela reestruturação produtiva global, enfraquecendo a estrutura produtiva tanto dos EUA como Europa por conta da criação de contradições que antes não estavam presentes no capitalismo mundial. O Japão tratou de integrar-se de forma virtuosa na estratégia chinesa. Trata-se de uma aliança com o capital multinacional mundial e com seus parceiros vizinhos que se

industrializaram também de forma planejada e organizada. Assim, a ação chinesa no oriente está proporcionando uma nova onda de acumulação mundial centrada fora do pólo hegemônico tradicional.

Capitalismo Chinês

Não há dúvidas de que a China está construindo uma economia capitalista no conceito mais profundo do termo, o que não tem qualquer relação com a lógica liberal – nem torturando a história, como desejam os liberais. Está construindo de forma planejada uma estrutura poderosa para extração de valor excedente em prol do processo de acumulação. Construiu um processo de industrialização que possui características próprias e novas para a periferia. Isso está longe de significar, como gostam de alardear muitos, que a China estaria construindo uma economia “de mercado”, embora seja sim, a construção de uma economia capitalista. A discussão é profundamente controversa e se inicia pelo conceito do que vem a ser “mercado” no próprio capitalismo.

Alguns autores no esteio de Douglas North (1993, p.110) relacionam o conceito de “mercado” a uma “instituição” social com regras definidas pelo conjunto dos agentes econômicos individuais que jogam como iguais em uma espécie de arena, sendo o resultado desse jogo avaliado pela formação dos preços, responsável pela eficiência alocativa dos recursos. Se esse é o conceito de “mercado”, pouco ou nada tem a ver com o que a China está praticando. O que temos de fato é um crescimento econômico baseado em planejamento econômico que arremeteria qualquer um que defenda as forças de mercado como mecanismo natural ao desenvolvimento. Controles em todos os níveis não permitem chamar a forma chinesa de algo regido pelo mercado.

Por outro lado, no entanto, é uma estratégia de construção de uma economia capitalista, em um processo de estruturação da acumulação de capital pela extração organizada (mais eficiente do que aquela regida pelas forças de mercado) do excedente em valor (mais valia de fato), com o objetivo de garantir e ampliar o processo de acumulação. Um verdadeiro processo de desenvolvimento capitalista

planejado, aliás, como foi feito no Japão antes e depois da 2ª guerra mundial.

De forma contraditória, a China aproveita-se de algo que talvez se possa chamar de “lógica do mercado” presente na pressão realizada pelas grandes corporações por liberdade em seu processo de reestruturação pelo mundo que marcou os anos 90. Claro, a lógica do mercado real e não aquele conceituado acima claramente confunde-se com o interesse do grande capital – mercado livre é a liberdade do capital¹⁰. Desenhou uma estratégia de desenvolvimento administrando, capitalizando de forma planejada a lógica caótica que caracteriza o movimento do capital em seu processo de acumulação no mundo que resultou das políticas de liberalização. Utilizou-se de uma lógica “de mercado”, o interesse do grande capital que ganhou total liberdade pelas políticas de liberalização e enfraqueceu o poder dos seus estados de origem, para enquadrar esse capital pelo planejamento em sua própria estratégia de desenvolvimento. E por isso, as reformas liberalizantes dos anos 80 e 90 coincidem com a grande transformação na China. De forma interessante, o capital produtivo abandona até certo ponto o centro onde era livre, desindustrializando-o inclusive, para instalar-se na China, onde utiliza o controle de um Estado forte a seu favor – como o fez historicamente.

O sistema chinês é capitalista porque está constituído dentro da lógica do capital, da lógica do processo de acumulação ampliada do capital. Na verdade demonstra que o processo de acumulação de capital tem muito pouco a ver com a lógica do mercado livre. O sistema capitalista nunca se constituiu na história como um processo espontâneo surgido da liberdade de indivíduos. Por isso, a economia chinesa não é uma economia de mercado no sentido metafísico do termo e tampouco tenderá a ser pelo que se desenha, assim como não é no sentido estrito do termo a economia japonesa com seus grandes grupos industriais estruturados no âmbito do Estado. Ambas procuraram estruturar pelo planejamento a lógica do capital em seu interior.

“A crença que a globalização conduziu a uma uniformização das instituições sobre o modelo Americano, a famosa “fim da história”, impede de compreender a reforma chinesa...” (Aglietta e Barrebi, 2007, p.249).

Apesar dessa lógica do “mercado” historicamente invadir a periferia do sistema que a adota, o que o caso chinês parece demonstrar (e que já estava presente na estratégia japonesa e no pensamento cepalino) é que o capitalismo na periferia, quando implantado pela lógica do mercado, se estrutura de uma forma subordinada e dependente impedindo a superação do subdesenvolvimento. E, quando se estrutura sob a lógica da organização do centro e subordinado a ele, a partir daqueles que são os responsáveis pelo movimento do capital, o Estado do centro e o capital multinacional, simplesmente a periferia eleva seu grau de dependência. Parece que é disso que a China busca livrar-se em sua estratégia de potência hegemônica.

Para tanto, o planejamento estatal parece ser central, dado que o capital não é um ser em si, autônomo, com vida própria, mas está sob o comando das pessoas, seus representantes que lhe garantem, mesmo que não saibam, seu movimento. Todas as vezes que o capital aventurou-se em sua lógica cega de acumulação, resultou em crise. Quando o capital seguindo a lógica de acumulação invade a periferia pelas mãos dos capitais multinacionais, ele necessita e sempre necessitou do Estado organizando esse movimento, abrindo portas e impondo regras para a “livre locomoção do capital”. O capital utiliza-se e necessita do Estado, tanto do consentimento do Estado periférico sob a forma políticas específicas, como do apoio do Estado do centro que organiza o processo. Deixar o capital à sua própria lógica, como aliás é sempre o desejo dos grandes grupos multinacionais que o materializam, cria contradições que impedem a própria acumulação.

O movimento do capital não é algo natural que surge da ação de indivíduos isolados livres. A construção do processo de acumulação é uma construção social, política, estruturada sobre determinação de uma ação do Estado coordenada para a acumulação de capital. Pensar estrategicamente é parte fundamental do próprio processo de acumulação de capital. Foram políticas específicas que criaram as bases para a revolução industrial inglesa e que tornaram os EUA potência (Chang, 2002). Não foram processos naturais baseados na iniciativa individual de homens que enriqueceram abrindo mão do prazer no presente.

A estratégia chinesa de constituição de um capitalismo nacional tem pouco a ver com a lógica de mercado e muito a ver com planejamento como base para inclusão do país no processo internacional de acumulação, acoplando-se ao movimento do capital de forma organizada, baseada em uma economia estruturada para garantir a extração de valor excedente sem limites, mas sob o domínio e controle do Estado. É a constituição de um capitalismo puro que procura trazer o capital ao seu controle, retirando-o do controle da potência hegemônica. A China parece que constrói internamente e de forma planejada o sistema de “controle sócio-metabólico” (Mészáros, 2002, p.96/97) do capital sob seu comando, um processo que historicamente não ocorreu pelas mãos do “mercado livre”, ainda mais na periferia do sistema. Este sempre foi um controle que esteve sob o domínio da potência hegemônica.

O que o exemplo chinês parece demonstrar que o capital aceita e necessita locomover-se em uma economia planejada, desde que lhe seja garantida a acumulação, o que não lhe é dado pela anarquia do mercado. Ele precisa de “regras” que impeçam outros fatores alheios à acumulação de atuar no sentido de impedi-la ou controlá-la. Demanda assim um Estado que lhe garanta, por exemplo, mão de obra barata e bem treinada, bem como todo um aparato infra-estrutural para sua acumulação, elementos que lhe assegurem a extração do valor excedente. Por isso não se opõe ao planejamento e nem se incomoda com corrupção, desde que isso não bloqueie o processo de acumulação. É exatamente isso que a China faz. O Estado é chamado a atuar e sua ação é aceita quando alimenta e garante o processo de acumulação de capital.

Os Estados capitalistas centrais engajaram-se com todos os seus recursos nas demandas do capital por liberdade, forçaram a retirada de barreiras que pudessem atrapalhar o livre movimento do capital no mundo. Deixaram o movimento do capital sem regras, criando as contradições atuais. Como já dizia Keynes, “não constituí uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público” (Keynes, 1978, p.120). De forma interessante, é justamente esse capital “livre” que circulava no mundo em busca de espaços para acumulação que foi cooptado ou capturado pela estratégia chinesa que agora ameaça a

hegemônica mundial. O capital parece que, seguindo seus desígnios voltados apenas para a acumulação, agora, quando encontra novos espaços de para tal, pode ameaçar e destruir aquele que o criou, seu Estado de origem.

É interessante notar como alguns autores não conseguem entender a China quando avaliada sob os preceitos do novo institucionalismo. Shang-jin Wei (2005) demonstra as dificuldades em entender o volumoso fluxo de IDE na China uma vez que os princípios básicos que norteariam o crescimento econômico não são respeitados, como o direito de propriedade¹¹, o nível de transparência, de corrupção, a questão da liberdade ao capital, liberalização financeira e o afastamento do Estado. A China não parece cumprir quase nenhum dos requisitos básicos que, uma vez respeitados, 'impulsionariam' naturalmente o chamado desenvolvimento capitalista. Apesar disso, foi o país que mais atraiu IDE produtivo no mundo ao longo dos anos 90, demonstrando que para o capital esses elementos pouco importam diante das possibilidades de ampliação do processo de acumulação e extração de excedente. Mesmo o Brasil quando recebeu o enorme fluxo de IDE produtivo nos anos 50 e 70 não era nenhum bom aluno nos preceitos institucionais.

O capital não quer que o Estado saia de sua frente. Ele não saberia o que fazer sem o Estado como aliado. Ele quer que o Estado o puxe, abra caminho e garanta o processo de acumulação. Ele quer também um estado voltado apenas para a acumulação, que não 'desperdice' recursos com gastos sociais.

China: um modelo?

A China utilizou-se dos mecanismos de planejamento de forma a beneficiar-se do movimento do capital mundial ao longo dos anos 90. Vale destacar que, de um lado, soube usar o movimento do capital no mundo em um processo de reestruturação, e que encontrou na China um novo espaço de valorização, movimento este respaldado e garantido pela política liberal da potência hegemônica, os EUA; de outro lado, construiu uma estratégia que estruturou sua forma de participação nesse processo de mundialização de capital. Estes

parecem ser claramente dois movimentos que interagem para que se possa compreender o fenômeno China.

Pode-se perceber que a forma como a China se inseriu no processo de mundialização foi bastante diferente dos outros países periféricos. As diferenças referem-se a fatores concretos que constituíram as estratégias de cada uma dessas economias e, ao mesmo tempo, o modo como o capital multinacional envolveu esses países em seu processo de acumulação mundial. Por outro lado, parece ser claro que foi um conjunto específico de relações (estrutura política e social interna e situação externa) que permitiu à China seu posicionamento totalmente novo para uma periferia no momento atual do capitalismo.

De qualquer forma, é necessário deixar claro que não se pode tomar o exemplo de algum país submetido a conjuntos específicos de relações com o fim de reproduzir em outros países essa experiência como um modelo sem analisar as diversas especificidades estruturais de cada um e de cada situação, de sua estrutura econômica e política interna e do interesses relativos do grande capital multinacional em relação aquele país. Por outro lado, como não é possível copiar, talvez seja importante estudar o processo para verificar o que se pode aprender de novo, para desprender-se de concepções preconcebidas ou baseadas em falsas teorias, que não respeitam a história, sobre como se deve promover o desenvolvimento na periferia, aplicando-se modelos distantes produzidos nas economias centrais. Uma das lições importantes que se pode tirar da China é que as regras na construção do desenvolvimento capitalista em uma economia periférica não estão dadas e devem ser construídas segundo as especificidades de cada lugar. Não existem modelos prontos. Aliás, foi isso que apontaram nossos economistas na constituição da Cepal. A própria criação da estratégia pode pensar que tipo de capitalismo se deseja construir.

A China está construindo de fato uma estratégia própria para jogar as cartas no capitalismo mundial e deixar de ser periferia, quem sabe, buscando recuperar o lugar de império que lhe foi tirado por forças internas (ver Letizia, 2007).

“O critério decisivo pelo qual se classifica sociedades do sistema capitalista mundial como ‘centros’ e ‘periferias’ é o caráter de seu

Estado. As sociedades do capitalismo central são caracterizadas pela cristalização de um Estado nacional burguês, cujo papel central (além da simples manutenção do domínio do capital) é controlar as condições da acumulação através do controle nacional que exerce sobre a reprodução da força de trabalho, o mercado, a centralização do excedente, os recursos naturais e a tecnologia. O Estado aqui preenche as condições que permitem uma 'acumulação autocentrada', isto é, sujeição das (na maioria das vezes agressivamente) relações externas à lógica da acumulação. Por contraste, o Estado periférico (que como qualquer outro Estado preenche as funções de manter a dominação interna de classe) não controla a acumulação local. Assim torna-se – objetivamente – o instrumento de 'ajustamento' da sociedade local às demandas mundiais de acumulação, para as quais as mudanças de direção são determinadas por mudanças que ocorrem no centro” (Amin, 1990, cap.6).

Se Amim estiver certo, há dúvidas se o Estado Chinês ao final do processo ainda poderá caracterizar-se como periferia. A grande incógnita é se a China conseguirá transformar a estrutura capitalista que está criando em um mecanismo de promoção do desenvolvimento não só econômico, mas social, com distribuição de renda e políticas de bem estar – o que não faz parte do puro movimento do capital. A história tem mostrado que a força do capital que se define pela acumulação ampliada e não enxerga além tem sido o que impede esse processo. Certamente reaparecerão as contradições que envolvem qualquer processo de acumulação capitalista, ainda mais quando se trata de um processo como o chinês, baseado em péssimas condições de trabalho hoje impostas para baratear o custo da mão-de-obra. Vale lembrar, apenas para refletir, que o Japão conseguiu construir um dos capitalismos mais igualitários do mundo por força de sua política de Estado e não foi esse fato que o retirou da disputa hegemônica.

De qualquer forma, analisar a estratégia chinesa com cautela é fundamental. Existe uma tendência a fazer comparações e tomar estratégias como modelo a ser seguido sem se considerar que ocorre dentro de determinadas condições. Qualquer estratégia deve ser construída diante das condições reais concretas que são diferentes no

tempo e no espaço, o momento histórico e no espaço que ocupa no conjunto de relações internacionais.

As experiências da China e do Japão demonstram que sem estratégia específica e autônoma diante da realidade concreta não há crescimento nem desenvolvimento econômicos em países periféricos. Ao lado disso, também mostram que suas estratégias foram desenvolvidas diante de condições específicas históricas reais que não se reproduzem no tempo e no espaço. O Japão soube aproveitar da geopolítica no centro hegemônico no pós-guerra. A China buscou aproveitar-se da própria mundialização, curiosamente subordinando-se ao movimento mundial do capital, mas não ao centro hegemônico.

O fato é que não é possível o desenvolvimento de qualquer espécie sem uma estratégia diferenciada moldada nas fissuras do que a realidade nos apresenta. Estratégias e planejamento da ação se constroem sobre os elementos que constituem a realidade concreta.

Abstract

The strategy of construction of the Chinese capitalism seems to be placing new questions to the economic theory. When attracting the multinational capital of the countries of the center, following its strategical interests, forms of controlling it and management, taking advantage of the capital internalization of the 90's, at the same time, constructing strategically alliances with its neighbors, mainly Japan, curiously without following the rules of the "good institutions", China is creating not only indisposition in some theories of the development, but also it is placing in corner world-wide hegemonic structure that lasts since the postwar period.

Key-words: China, capitalism, internalization of capital, economic development, liberalism, communism.

Referências

- AGLIETTA, M.; BERREBI, L. – *Désordres das le capitalism mondial*. Paris: Odile Jacob, 2007.
- AGLIETTA, M.; LANDRY, Y. – *La Chine vers la superpuissanc*. Paris: Economica, 2007.
- ALLEN, C. G. – *A Economia Japonesa* Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

- AMIN, S. – *Maldevelopment Anatomy of a global failure*. United Nations University Press, Tokyo; Zed Books Ltd., London and New Jersey, 1990. Arquivo de internet: <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu32me/uu32me00.htm>.
- AMIN, S. – *O Capitalismo Senil*. Revista da Sociedade de Economia Política, nº11, Rio de Janeiro, 2002.
- ARRIGUI, G. – *O longo século XX*. São Paulo: Contraponto/UNESP, 1996.
- BENEDICT, R. – *O Crisântemo e a Espada*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- BRZEZINSKI, Z. – *The grand chessboard*. New York: Basic Books, 1997.
- CHANG, H-J – *Kicking Away the Lather: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- CHESNAIS, F. – *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, F. – *Alcance y Rumbo de la Crisis Financiera*. França: Carré Rouge nº1, dez. 07 e jan./fev. 08, (traduzido para Herramientas por Aldo Caldas), 2008.
- COHEN P. E RICHARD, L. – *La Chine sera-t-elle notre cauchemar?* France : Mille e Une Nuit, 2005.
- CUNHA, A.M.; BIANCARELI, A.M.; PRATES, D.M. – *A Diplomacia do Yuan Fraco*. Revista de Economia Contemporânea, vol. 11 (3), set-dez, 2007.
- DOS SANTOS, T. – *Imperialismo e Corporações Multinacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- DOS SANTOS, T. – *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- FURTADO, C. – *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- FURTADO, C. – *Criatividade e Dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- HARDT, M. E NEGRI, A. – *Império*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003
- HIRST, P. E THOMPSON, G. – *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes, 1998..
- JABBOUR, E. – *China: Infra-estrutura e Crescimento Econômico*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.
- KEYNES, J. M. – *O fim do laissez-faire*. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.) *John Maynard Keynes*, São Paulo: Ática, 1978.
- LESSA, C. – *O futuro mais além do varejo*. Jornal Valor Econômico, 2009.
- LETIZIA, V. – *A pesada herança histórica da China moderna*. PUCSP-Mimeo, 2007.
- LUXEMBURG, R. – *A acumulação de capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

- MARX, K. – *O capital: para crítica da Economia Política*. Livros I e III, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- MARX, K. – *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.
- MARX, K. – *Elementos fundamentais para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, México: Siglo Veintiuno Editores, 1987.
- MEDEIROS, C.A. – *A economia política da internacionalização sob a liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis; Vozes, 2004.
- MEDEIROS, C. A. – *A China como um Duplo Pólo da Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática*. In: *Revista de Economia Política*, vol. 26 (3), jul/set 2006.
- MELIN, L.M. – *O enquadramento do Iene: a trajetória do câmbio japonês desde 1971*. In: Tavares, M.C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MÉSZÁRIOS, I. – *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MICHALET, C-A. – *Qu'est-ce que la mondialisation?* Paris: La Docouverte, 2002.
- NORTH, D.C. – *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OHKAWA, K. E ROSOVSKY, H. – *Japanese Economic Growth: trend acceleration in the twentieth century*, California: Stanford University Press, 1973.
- OLIVEIRA, G. C. – *O Estado e a inserção ativa na economia: a estratégia de desenvolvimento econômico da China*. Texto apresentado no Congresso da Sociedade de Economia Política, 2006
- PALLOIX, C. – *L'économie mondial capitaliste*. Paris : François Maspero, tomos 1 e 2, 1971.
- POULANTZAS, N. – *As classes sociais no capitalismo hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- SAWAYA, R. – *Subordinação Consentida: capital multinacional no processo de acumulação do Brasil e América Latina*. São Paulo: Annablume, 2006.
- SERRANO, F. – *Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton woods ao padrão dólar flexível*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- STIGLITZ, J.E. – *A Globalização e Seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- _____ – *Os Exuberantes anos 90*. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

- _____ – *Making Globalization Work*. New York-London, W.W. Norton & Company, 2006.
- SWEEZY, P.M. E BARAN, P.A. – *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- TAVARES, M.C. E BELLUZZO, L.C. – *A mundialização do capital e a expansão do poder Americano*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis; Vozes, 2004.
- TORRES FILHO, E.T. – *A crise da economia japonesa nos anos 90 e a retomada da hegemonia americana*. In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. *O poder do dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- UNCTAD (2000) – *Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development* New York/Geneve: United Nations, World Development Report 2000.
- WALLERSTEIN, I. – *O Declínio do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- WEI, S-J. – *The Chinese Approach to Capital inflows: Patterns and Possible Explanations*. IMF Working Paper, April 2005.

Notas:

- 1 Vale apontar que essas características se mantêm atualmente, dado que o capital sempre está preocupado com o controle sobre mercados impulsionado pela concorrência justamente para superá-la.
- 2 Ohkawa e Rosvsky (1973, p. 223) demonstram a atuação do MITI (Ministério da Indústria e Comércio) na política industrial e de transferência de tecnologia.
- 3 Por ocasião de uma bolsa de estudos que ao autor permitiu estudar Planejamento e Desenvolvimento Econômico no Japão em 1985/6, esse objetivo lhe era constantemente repetido por diversos economistas japoneses.
- 4 Para maiores detalhes sobre a crise japonesa nos anos 90 ver Melin, 1997; Torres Filho, 1997; Medeiros, 2004; Serrano, 2004.
- 5 Shang-Jin Wei (2005) traz em seu anexo a evolução das políticas chinesas no processo de atração do capital multinacional para dentro de suas fronteiras via Investimento Direto Estrangeiro.
- 6 Segundo estimativas, 416 das 500 maiores empresas do mundo possuem instalações na China (Jabbour, 2006, p. 41).
- 7 Ver Aglietta e Berrebi que detalham as estratégias (2007, p. 270/1).
- 8 “O Wal-Mart representa cerca de 30% de todas as compras estrangeiras da China e quase 10% das importações dos EUA” (Jornal Valor Econômico, 07/04/2008, B4).
- 9 “A inovação tecnológica é considerada pelas autoridades chinesas como uma fundamental necessidade para alcançar o desenvolvimento econômico do país” (Aglietta e Landry, 2007, p. 37).

- ¹⁰ “No atual estado da sociedade, o que é livre-câmbio? É a liberdade do capital. Quando vocês fizerem desaparecer os poucos entraves que ainda obstaculizam a marcha do capital, apenas lhe terão concedido ... liberdade de ação. (...). Senhores: não se deixem enganar pela abstrata palavra liberdade. Liberdade de quem? Não é a liberdade de um indivíduo em relação a outro indivíduo. É a liberdade do capital (Marx, 1895, p. 195-6).
- ¹¹ A china instituiu o reconhecimento da propriedade privada apenas em 2002. Segundo Rodrik (in Jabbour, 2006, p. 42).

Uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional

Victor Leonardo de Araujoⁱ
Denise Lobato Gentilⁱⁱ

Resumo

O artigo tem por objetivo mostrar que a ação anticíclica implementada pelo governo brasileiro, em termos de política fiscal e monetária, comumente apresentada como causa da rápida recuperação da economia brasileira após a crise financeira internacional de 2008, foi menos arrojada do que poderia ter sido: a política monetária não só tardou a ser afrouxada, como também o foi a uma velocidade muito lenta; e a política fiscal, por seu turno, apesar de expansionista, não abriu mão da geração de superávit primário, na contramão de diversas outras economias. Ademais, o setor externo também teve um importante papel neste processo – e que costuma ser negligenciado nas análises: por um lado, será mostrado que a demanda externa constituiu-se em um importante canal para permitir a recuperação econômica posterior, e por outro, a recuperação dos níveis internacionais de liquidez permitiram que o tempo de duração da crise cambial fosse relativamente curto quando comparado às crises anteriores.

Palavras-chave: crise financeira, política fiscal, política monetária, setor externo.

Classificação JEL: O54

Notas:

ⁱ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Correio eletrônico: victor_araujo@terra.com.br.

ⁱⁱ Assessora da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Professora Adjunta do Instituto de Economia da UFRJ. Correio eletrônico: deniselg@uol.com.br

Introdução

A economia brasileira, no ano de 2009, exibiu resultados que surpreenderam até mesmo os mais otimistas dos brasileiros, dado o quadro que se desenhava com a eclosão da crise financeira, em setembro de 2008, logo após a falência do banco *Lehman Brother's*. As estimativas pessimistas que se faziam no término de 2008 não se confirmaram. A recessão durou apenas dois trimestres: o PIB voltou a registrar crescimento positivo já a partir do segundo trimestre de 2009, encerrando o ano em -0,2%; a taxa de desocupação, depois de alcançar 9% da PEA em março de 2009, recuou para 7,4% em novembro; a inflação medida pelo IPCA foi de 4,31%, permanecendo dentro da meta de 4,5% estipulada pelo Comitê de Política Monetária (Copom); a taxa de câmbio, que em dezembro de 2008 foi de R\$ 2,34 por dólar, um ano depois era de R\$ 1,74.¹

Os resultados exibidos pela economia brasileira permitem colocá-la em melhor situação que a de países também em desenvolvimento como Chile, Argentina, México e Rússia, bem como a média da União Européia e mesmo os EUA, epicentro da crise financeira internacional (Ipea, 2009: 12 e Mecon, 2009).

A resposta dada pelo governo brasileiro em termos de política econômica, em suas dimensões fiscal e monetária, é comumente apontada como responsáveis pelo abrandamento dos efeitos da crise. No primeiro grupo de medidas, podem-se citar, sem esgotar o leque, desonerações fiscais para os setores automobilístico, de eletrodomésticos de linha branca e moveleiro, além da manutenção do gasto público. No segundo grupo, pode-se citar a redução no compulsório, a expansão do crédito por parte dos principais bancos públicos (BB, CEF e BNDES) e a redução (ainda que tardia) da taxa básica de juros. Nos meios governamentais, o Brasil era comumente apontado como “o primeiro país a sair da crise”.²

De fato, as assim chamadas políticas anticíclicas implementadas pelo governo brasileiro têm sido apontadas como responsáveis pelo movimento de recuperação da economia brasileira, em curso desde o segundo trimestre de 2009. Se, por um lado, é verdade que tais ações foram eficazes em atenuar os efeitos recessivos da crise econômica internacional, por outro também é verdade que, em muitos aspectos,

tanto a política monetária e fiscal foram menos arrojadas do que aquelas implementadas por diversos países. Como exemplo, pode-se citar a política monetária que, muito embora tenha sido afrouxada pelo Banco Central do Brasil (BCB) a ponto da taxa básica de juros Selic ter alcançado o menor patamar da história, tal inflexão somente ocorreu três meses depois da eclosão da crise financeira, datada de setembro de 2008. A política fiscal, por sua vez, apesar do caráter expansionista reforçado, sobretudo, pelas políticas de desonerações fiscais para os setores automotivo, moveleiro e de eletrodomésticos de linha branca, não abriu mão da obtenção de um superávit primário, quando os governos de diversos países admitiam registrar déficit primário para induzir a recuperação de suas economias.

Além disto, as análises comumente feitas sobre a resposta brasileira à crise financeira costumam negligenciar alguns aspectos do cenário internacional, que foram particularmente favoráveis à economia brasileira, a despeito da desaceleração econômica internacional. A manutenção de altas taxas de crescimento econômico da China e da Índia permitiu a recuperação do comércio internacional já a partir do segundo trimestre de 2009. Além disto, a política monetária expansiva implementada pelos países centrais como resposta à crise conduziu à recuperação da liquidez internacional poucos meses depois de deflagrada a crise, gerando uma sobra de liquidez que formariam uma nova onda especulativa rumo aos países ditos “emergentes” (Carvalho, 2009: 120). Para coroar a melhoria do cenário externo, o risco dos títulos da dívida dos países emergentes medido pelo EMBI+³ descreve trajetória descendente desde março de 2009. Esta conjunção de acontecimentos na economia internacional repercutiu positivamente sobre a economia brasileira, atuando, por um lado, sobre a demanda externa, que se constituiu em um importante canal para permitir a recuperação econômica posterior, e por outro, permitiu que o tempo de duração da crise cambial fosse relativamente curto quando comparado às crises anteriores.

Assim, este trabalho tem por objetivo mostrar que (i) os estímulos fiscais e monetários implementados pelo governo brasileiro foram bastante modestos, quando comparado aos padrões internacionais; e (ii) o cenário externo foi fundamental para criar as condições para a esta recuperação, seja diretamente, criando condições

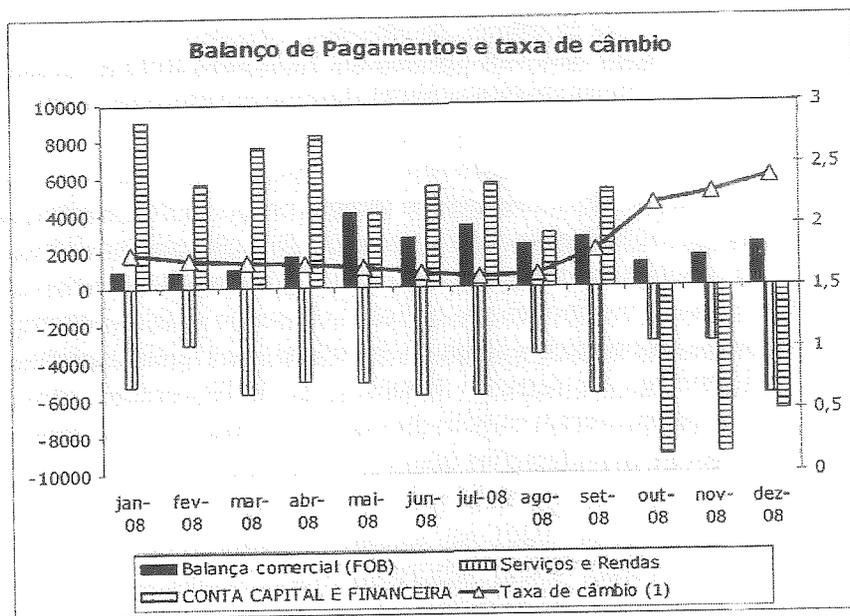
para que uma maior parcela da demanda agregada brasileira fosse atendida por produção doméstica, seja indiretamente, com a retomada dos fluxos de capitais para as economias emergentes, em geral, e a brasileira, em particular. Não é objetivo deste artigo minimizar o papel das políticas anti-cíclicas para a recuperação da economia brasileira, mas tão-somente relativizar este argumento, realçando tanto a natureza modesta dessas políticas quanto o papel desempenhado pela melhoria do cenário externo.

O artigo está estruturado em 5 seções, além da presente introdução. A seção dois mostrará o panorama geral dos efeitos da crise financeira sobre a economia brasileira. A seção três analisará a resposta de política econômica dada pelo governo brasileiro, em particular as políticas monetária e fiscal. A seção quatro mostrará como o cenário internacional torna-se favorável em alguns aspectos a partir, basicamente, do segundo trimestre de 2009, criando novas condições que permitiram o movimento de recuperação econômica. A seção cinco fará as considerações finais.

Panorama geral da crise financeira

É possível listar pelo menos três grupos de canais de transmissão da crise financeira internacional para a economia brasileira.⁴ Evidentemente, nem todos atuaram com a mesma intensidade. O primeiro deles atuou sobre as contas externas. A desaceleração econômica mundial aliada à queda dos preços internacionais das *commodities* agro-minerais atuaria sobre a balança comercial, reduzindo preço e *quantum* exportados. A contração da liquidez internacional, por sua vez, levaria empresas e especuladores a repatriar seus lucros para as matrizes, deteriorando ainda mais o já combalido déficit da conta de serviços e rendas, por um lado, e provocando, por outro, fuga de capitais pela conta financeira. O resultado seria a desvalorização cambial, a qual traria previsíveis efeitos inflacionários.⁵

Gráfico 1 – Brasil: balanço de pagamentos em US\$ milhões
Contas selecionadas: taxa de câmbio, termos de troca
e índice geral de *commodities*: janeiro a dezembro de 2008



Nota: (1) R\$/US\$, média mensal da taxa comercial para compra.
 Fonte: Ipeadata e Ministério da Economia da Argentina (índice geral de *commodities*).
 Elaboração própria.

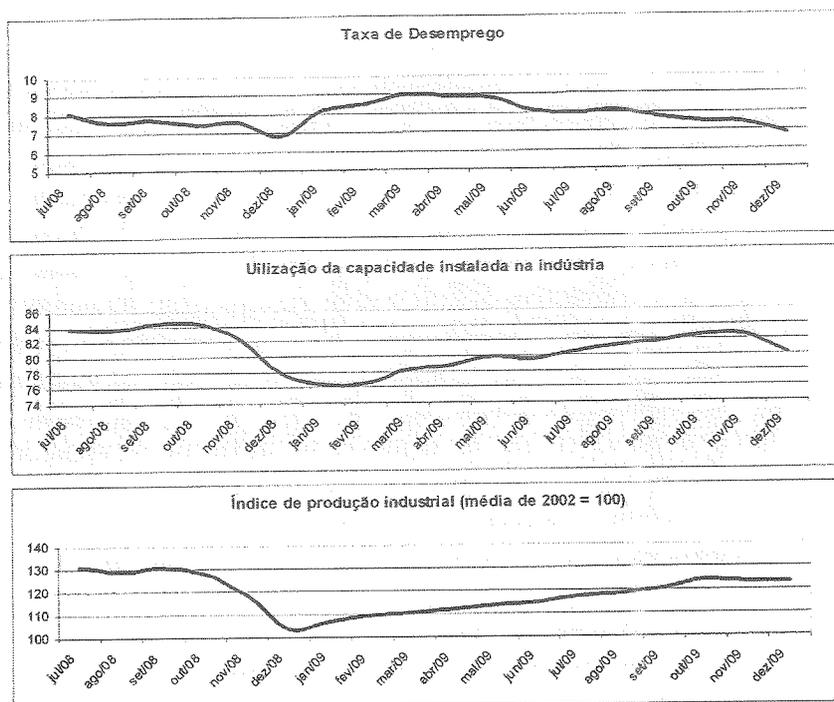
O segundo canal de transmissão seria pelo sistema financeiro que, no caso brasileiro, atuaria de uma forma um tanto quanto distinta se comparada aos países do centro capitalista. Enquanto nestes a crise adquire caráter sistêmico a partir das perdas dos bancos com as hipotecas *subprime*, contagiando as principais praças financeiras do mundo transmitindo-se, enfim, ao setor real da economia (Ipea, 2009b: 47), no setor bancário brasileiro a crise manifesta-se de forma distinta. Se por um lado os grandes bancos não se envolveram com ativos de alto risco como os *subprime*, dada a existência de alternativa mais segura e rentável oferecida pelos títulos públicos (Ipea, 2009a: 89), por outro os bancos de menor porte, com menor estrutura de

captação de recursos no mercado de varejo, adotavam estratégias mais arriscadas, captando recursos via emissão de CDB's e vinculando-os a contratos de derivativos cambiais, o que lhes incorreu em perdas expressivas após a desvalorização cambial (IEDI, 2009 e Freitas, 2009). Ademais, os bancos estrangeiros com filial no Brasil adotaram uma estratégia de realocação de seus portfólios, encolhendo suas operações no mercado brasileiro para fazer caixa e cobrir os prejuízos em suas matrizes (IEDI, 2009). Assim, a incerteza associada não só aos desdobramentos da crise financeira internacional, mas também aos eventos associados ao próprio setor bancário nacional levou os grandes bancos a contrair o crédito, como resultado do aumento da aversão ao risco e da preferência pela liquidez. A contração do crédito atingiria empresas e consumidores, provocando redução da demanda agregada e desaceleração econômica.

O terceiro canal por meio do qual a crise financeira internacional manifestar-se-ia sobre a economia brasileira é o das expectativas, cuja deterioração tenderia a reforçar, por parte dos bancos, a aversão ao risco e a contração do crédito, e levaria empresas e famílias a adiar decisões de investimento e consumo, com previsíveis efeitos de desaceleração da atividade econômica.

Embora os efeitos da crise financeira fossem, em um primeiro momento, subestimados pelo próprio governo brasileiro – que acreditou na hipótese do descolamento dos mercados emergentes – a economia brasileira sofreu uma forte desaceleração econômica já no último trimestre de 2008, quando o PIB declinou 2,9% em comparação com o trimestre anterior, contra um crescimento de 1,1% registrado no terceiro trimestre. Nos meses de novembro e dezembro de 2008 a produção da indústria de transformação registrou uma queda acumulada de 28%. A capacidade instalada na indústria de transformação declinou de 84% em setembro de 2008 para 76% em janeiro de 2009 – uma queda de quase 10%. Os impactos da crise também foram sentidos no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego aberto tendo alcançado 9% em março de 2009 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Brasil: indicadores de conjuntura



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Contrariando as expectativas, os sinais de recuperação da economia brasileira não tardaram a aparecer. O PIB, que no primeiro trimestre de 2009 ainda registrou queda com relação ao trimestre anterior (-0,9%), retomou a sua trajetória de crescimento já no trimestre seguinte (1,1% e 1,2%, respectivamente no segundo e terceiro trimestres). A produção industrial ensaiou uma recuperação, ainda que a taxas relativamente lentas, e a taxa de desemprego voltou a ceder, recuando a patamares pré-crise. Entre as principais causas, é comumente citada a ação do conjunto de políticas implementadas pelo governo brasileiro, que teriam sido conduzidas segundo um viés anticíclico a partir da eclosão da crise financeira. Segundo Barbosa (2010: 1) o governo brasileiro teria reagido à crise econômica com

uma “sequência de imprevistas ações expansionistas”. Inhudes (2009: 7) cita o “afrouxamento” da política monetária como fator indutor do consumo das famílias. Com efeito, o conjunto de políticas fiscal e monetária teria garantido a manutenção do consumo do governo e das famílias, contra-arrestando os efeitos negativos da queda do investimento privado e da demanda externa.

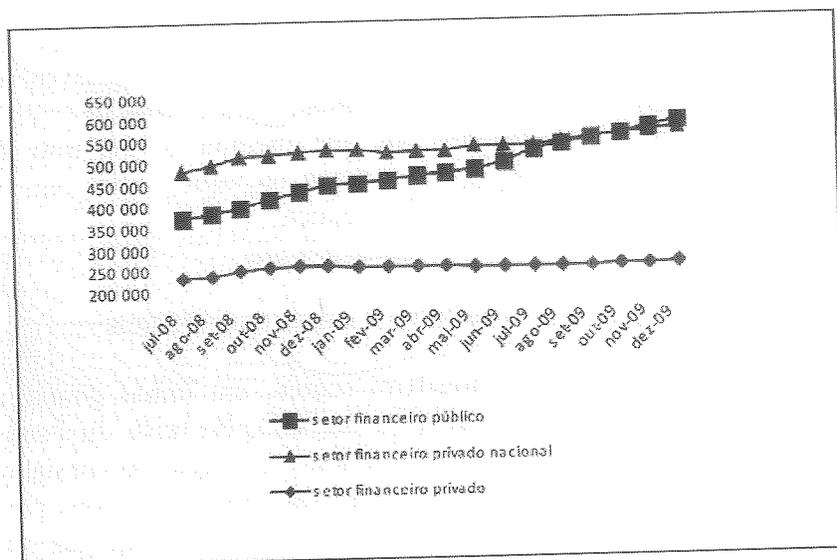
A seção seguinte discutirá em que medida o conjunto de medidas implementadas pelo governo como resposta à crise foi, de fato, capaz de induzir à recuperação econômica.

A resposta do governo brasileiro à crise econômica

A resposta do governo brasileiro seguiu, em linhas gerais, a tendência exibida por outras economias atingidas pela crise, qual seja, a implementação de políticas anti-cíclicas de corte keynesiano. Basicamente, as medidas podem ser agrupadas em: (i) medidas para recuperação (ou “desempocamento”) do nível de liquidez da economia; (ii) medidas para garantir a solidez do setor bancário, reduzindo o “risco sistêmico”; (iii) medidas para conter a crise cambial; e (iv) medidas de estímulo fiscal.

No primeiro grupo, a principal medida foi a flexibilização das regras do compulsório para depósitos à vista e a prazo. Segundo Freitas (2009: 141-2), entre os dias 23/09/08 e 13/11/08, o Banco Central do Brasil (BCB) promoveu dez alterações nas regras do compulsório, em geral, inócuas, “dada a preferência pela liquidez dos bancos e a possibilidade de aplicação, líquida, rentável e de baixíssimo risco, em títulos públicos” (Freitas, 2009: 139).⁶ Enquanto tais medidas não surtiam efeito, os principais bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, respectivamente BB, CEF e BNDES), foram chamados a suprir o mercado de crédito brasileiro, de modo a tentar contra-arrestar a contração de crédito oriunda dos bancos privados.

**Gráfico 3 – operações de crédito do sistema financeiro
Por propriedade do capital – R\$ milhões**



Fonte: Banco Central, elaboração própria.

Algumas das modificações sobre a regulamentação do compulsório sobre depósitos a prazo visavam a atender às demandas do grupo (ii), ou seja, eram medidas que visavam garantir a solidez do sistema bancário, como a autorização de uso de até 40% dos recursos do compulsório sobre os depósitos a prazo para a aquisição de instituições financeiras. O objetivo aqui era estimular as instituições maiores a adquirir instituições de pequeno e médio porte, as mais afetadas pela crise. Também entra neste grupo de medidas a autorização dada para que o BB e a CEF adquirissem instituições financeiras em dificuldade.

Outra medida importante foi a redução da taxa básica de juros a partir de janeiro de 2009, que saiu de um patamar de 13,75% a.a. no início daquele ano, para 8,75% em juho.

Entre as medidas visando conter a crise cambial, as principais foram as intervenções do Banco Central através de operações de venda de dólares no mercado à vista e também através de leilões de

venda com compromisso de recompra. Estas intervenções, no entanto, não impediram que a taxa de câmbio atingisse a cotação de R\$ 2,51/US\$ em 08/12/08, depois de ter fechado o mês de agosto em R\$ 1,63/US\$ (ou seja, desvalorização de 54%). O estoque de reservas internacionais, apesar disto, pouco se alterou, passando de US\$ 207,5 bilhões em setembro de 2008 para US\$ 203 bi no mês seguinte, fechando dezembro do mesmo ano com um saldo de US\$ 206,8 bi.

Finalmente, a resposta mais contundente do governo brasileiro à crise financeira está, seguramente, entre as medidas fiscais. Entre as medidas de desonerações fiscais, a primeira foi anunciada ainda no ano de 2008, beneficiando o setor automotivo, seguido dos setores produtores de eletrodomésticos de linha branca, de material de construção e, no final de 2009, do setor moveleiro. Para viabilizar o pacote de desonerações fiscais sem que o governo devesse incorrer em um programa de corte de gastos públicos – o que seria um consenso – o governo brasileiro também anunciou a redução da meta de superávit primário de 4,3% para 2,5% do PIB para 2009.⁷

Medidas complementares, que não podem ser classificadas necessariamente em alguns dos grupos acima, também foram implementadas, como o aumento real do salário mínimo e o programa “Minha casa, minha vida”, que visava a construção de um milhão de casas populares, para atender às necessidades de estimular o setor de construção civil – ainda que tenha sido anunciado como um programa que visava reduzir o déficit habitacional do País.

A despeito do caráter realmente expansionista das medidas descritas acima, algumas considerações merecem ser feitas a respeito das políticas monetária e fiscal.

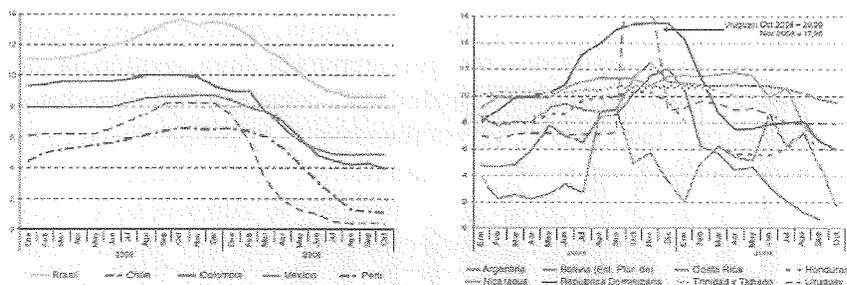
Aventuras e desventuras da política monetária: juros altos em meio à crise

A primeira delas diz respeito à condução da política monetária. Se, por um lado, é verdade que o Banco Central do Brasil (BCB) promoveu reduções na taxa Selic, permitindo que esta alcançasse o menor patamar de sua história, também é verdade que antes da eclosão da crise financeira o BCB iniciara, a partir de abril de 2008, um novo

ciclo de alta da taxa básica de juros (Selic), passando de 11,25% a.a. para 13,75% em setembro,⁸ para conter a ameaça inflacionária decorrente da elevação dos preços dos alimentos, em grande parte explicada pela elevação dos preços das *commodities* agrícolas. Segundo Gentil (2007: 1): “Os mecanismos da política macroeconômica postos em prática no ano de 2008 pelo Copom e pelo Tesouro – embora muito mais pelo primeiro –, tinham um papel intencionalmente conservador e contracionista que, mesmo sem a crise mundial, conduziriam inevitavelmente a economia à desaceleração”. Segundo Freitas (2009), a política contracionista implementada pelo BCB teria sido particularmente prejudicial aos bancos de pequeno e médio porte, ao encarecer o custo de suas captações, levando-os a assumir posições mais frágeis ao vincular empréstimos nas modalidades de capital de giro a operações com derivativos de dólar, até então com custo mais baixo.

Para um conjunto de países latino-americanos selecionados, a taxa de juros brasileira esteve entre as mais altas durante todo o pré e pós-crise, à exceção do Uruguai e da República Dominicana (gráfico 4). Em geral, a redução das taxas de juros implementadas na América Latina como resposta de política monetária à crise financeira ocorre em uma velocidade superior à brasileira. Para se ter uma idéia de como o afrouxamento da política monetária brasileira foi menos intenso do que nas demais economias do bloco, em outubro de 2009 somente a Costa Rica registrava uma taxa de juros superior à brasileira – ou seja, até o Uruguai, que elevou sua taxa de juros para 30% a.a. em outubro de 2008, promoveu uma redução mais intensa. Em termos reais, o Brasil era, em janeiro de 2010, o primeiro de um ranking formado por 40 países.⁹

**Gráfico 4 – Taxas de juros interbancários (% a.a.)
América Latina e Caribe**



Fonte: Cepal (2009: 51)

Em suma: os efeitos recessivos do ciclo de alta de juros ocorrido ao longo de 2008 seriam fatalmente sentidos. A demora em reduzir a taxa Selic e a lenta velocidade com a qual isto ocorreu tiveram impactos contracionistas, constituindo uma componente recessiva interna aos impactos recessivos de uma crise externa de grandes proporções.

Política fiscal: direção correta, mas baixa intensidade na resposta à crise

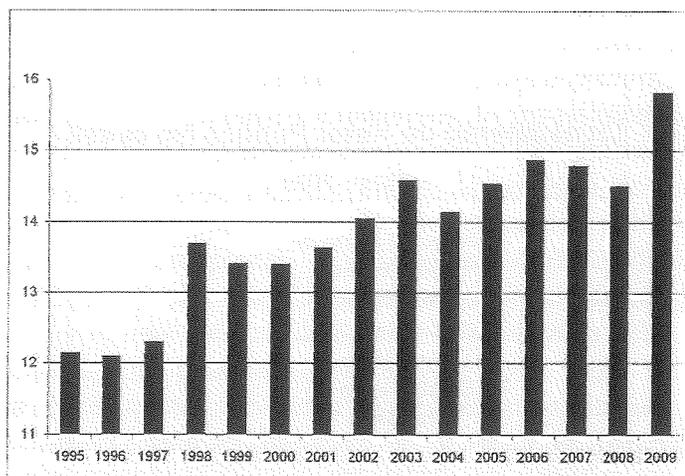
Como já mencionado anteriormente, o governo federal pôs em marcha, no ano de 2009, instrumentos fiscais anticíclicos que foram importantes para compensar os efeitos (negativos) da política de juros (ainda elevados e congelados no patamar de 8,75% da taxa Selic) e de câmbio valorizado em meio à recuperação da crise. Em outros termos, a política fiscal teve que atuar de forma a conter a queda brusca da taxa de crescimento do PIB que poderia resultar da continuidade da adoção do regime de metas de inflação numa fase de forte desaceleração da economia.

As medidas fiscais de mais alto impacto sobre a demanda agregada foram a elevação do valor do salário mínimo¹⁰ e seu efeito de expansão sobre as transferências previdenciárias e o seguro desemprego, adicionada à ampliação das transferências de renda às

famílias mais pobres (em valor e em número), à recuperação dos salários e elevação do contingente dos funcionários públicos e à ampliação do investimento do setor público (principalmente das empresas estatais federais). Do lado da receita, mesmo enfrentando forte redução de arrecadação, foi providenciada uma seqüência de desonerações para evitar a queda do consumo de produtos industrializados e estimular o investimento e o emprego em setores específicos da indústria – o automotivo, os produtores de eletrodomésticos de linha branca, de material de construção e setor moveleiro. As desonerações foram estimadas em 0,3 pp do PIB (Barbosa e de Souza, 2010).

Os gastos públicos com as transferências de assistência e previdência social foram os que, de fato, mais cresceram entre todos desde 2000, alavancados pela valorização do salário mínimo. Estão demonstrados no gráfico abaixo, em percentual do PIB. Há certo consenso de que o crescimento desses gastos foi, em grande medida, responsável pela sustentação da demanda no mercado interno e pela redução da pobreza e desconcentração da renda pessoal dos últimos sete anos.

Gráfico 5 – Transferência de Assistência e Previdência e Subsídios
Brasil: % do PIB



Fonte: Dos Santos (2010)

Quanto aos investimentos realizados pelo Estado, mantiveram-se, sem dúvida, em baixos patamares durante os últimos quinze anos. Entretanto, o investimento público é, comumente, subavaliado nas análises correntes, pois nelas se considera apenas o desempenho da União, quando se deveria necessariamente levar em consideração o montante investido pelos Estados e Municípios – quatro vezes maior que o investimento da União, em média – e, sobretudo, pelas empresas estatais. O peso das estatais federais tem se acentuado de forma significativa no investimento total do governo desde 2004. O verdadeiro impacto do investimento público é, portanto, muito superior e mais complexo do que aquele freqüentemente abordado, o que exige uma análise mais rigorosa e que vá além da contabilidade pública tradicional.¹¹

Os dados mais próximos da realidade da participação do investimento do setor público na economia são apresentados na tabela 1 a seguir, produzidos por uma metodologia elaborada por Gobetti (2010). Através dela é possível constatar que, no ano de 2009, ocorreu a maior taxa de investimento em relação ao PIB dos últimos quinze anos,

quando esse índice alcançou 4,38% do PIB – considerando-se, nesse cálculo, as três esferas da federação e as empresas estatais federais.

Tabela 1

Investimento do Setor Público No Brasil		
1995 - 2009		
Ano	Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público (União, Estados, Municípios e Estatais) em R\$ milhões	% PIB
1995	25.932,00	3,67
1996	30.695,00	3,64
1997	32.165,00	3,42
1998	36.695,00	3,75
1999	24.918,00	2,34
2000	29.547,00	2,51
2001	35.737,00	2,74
2002	49.509,00	3,35
2003	44.928,00	2,64
2004	51.468,00	2,65
2005	57.487,00	2,68
2006	70.205,00	2,96
2007	77.817,00	2,93
2008	111.579,00	3,71
2009	137.433,00	4,38

Fonte: GOBETTI, Sergio, 2010.

Apesar do expressivo crescimento da taxa de investimento público cabe fazer duas observações. Em primeiro lugar, embora já estivesse em marcha uma política fiscal anticíclica desde o começo da crise, em outubro de 2008, os investimentos federais permaneceram estagnados entre dezembro de 2008 e março de 2009, na mais difícil

travessia da turbulência, só iniciando sua expansão após o anúncio da redução da meta de superávit primário em março de 2009, portanto, seis meses após a deflagração interna da crise (conforme dados em GOBETTI, 2010). Esse pode ter sido um atraso fatal para que o ano de 2009 se encerrasse com um crescimento nulo ou próximo de zero. Em segundo lugar, os impactos expansivos do investimento do setor público sobre o investimento privado e, sobretudo, sobre o nível de renda e emprego permanecem indefinidos, na ausência de um cálculo mais preciso do multiplicador do investimento público e de informações mais complexas e detalhadas sobre o mercado de trabalho. Além disso, não se pode desconsiderar o impacto, igualmente forte, mas em sentido contrário, provocado pelas taxas de juros mantidas em patamares elevados e pela taxa de câmbio valorizada sobre aquelas variáveis macroeconômicas citadas.

O estímulo do lado do consumo e investimento do governo e a forte contração das receitas tributárias resultaram em redução do superávit primário. O ano de 2009, entretanto, encerrou-se com um superávit elevado para uma conjuntura de superação de crise recente, de 2,06% do PIB ou R\$64,5 bilhões (ver tabela 2 abaixo), denunciando o amplo espaço que deixou de ser utilizado pela política fiscal para produzir dinamismo e conter a perda de emprego e de renda ao longo do ano. A política fiscal seguiu na direção correta, mas com uma intensidade relativa muito baixa.

Tabela 2

Necessidade de financiamento do setor público										
(Valores corretos - fluxos acumulados no ano)										
Discriminação	Jan.-Dez./2007		Jan.-Dez./2008		Jan.-Dez./2007		Jan.-Dez./2008		Jan.-Dez./2009	
	RS milhões	% PB	RS milhões	% PB	RS milhões	% PIB	RS milhões	% PIB	RS milhões	% PB
Nominal	72.600	3,38%	83.300	3,54%	71.402	2,99%	57.240	1,99%	104.622	3,34%
Juros Nominais	157.031	7,31%	160.778	6,73%	167.222	6,86%	163.660	5,45%	169.140	5,42%
Primário	-84.231	-3,91%	-78.628	-3,24%	-85.730	-3,37%	-96.420	-3,54%	-64.518	-2,06%
Governo Central*	-55.741	-2,60%	-57.252	-2,37%	-65.439	-2,59%	-71.303	-2,37%	-42.445	-1,36%
Governos estaduais e municipais	-28.490	-1,35%	-21.376	-0,87%	-20.291	-0,81%	-25.117	-0,79%	-22.073	-0,69%
Empresas estatais*	-7.999	-0,34%	-5.751	-0,24%	-358	-0,01%	-4.528	-0,15%	-1.072	-0,03%
PIB acum. em 12 meses	2.147.239		2.369.797		2.661.344		3.234.831		3.122.016	

Fonte: SSB, Estatística, PIB/Imposto/PIB

*Governo Central: Governo Federal, BNDES e NBS

Todos os itens (Federal, estadual e municipal). Exclui as empresas do Grupo Petróleo

*Dados preliminares

(+) déficit (-) superávit

A tabela 3 mostra o elevado e singular resultado primário da economia brasileira em comparação com as outras economias do mundo. No acumulado do ano de 2009 até o terceiro trimestre, enquanto o Brasil fazia 1,7% do PIB de superávit primário, a

economia americana produzia déficit de 11,6% e as economias da zona do euro 6,3%, em média.

Tabela 3

Superávit primário em percentual do PIB	
Acumulado Jan./Set. 2009 - T3	
Brasil	1,7%
EUA	-11,6%
Zona do Euro	-6,3%
Fonte: BCB/Bureau of Economic Analysis/ Banco Central Europeu	
(+) superavit e (-) deficit	

A justificativa para a manutenção de patamares elevados de superávit primário repousa na necessidade de controlar o crescimento da dívida pública. Entretanto, em 2009, o crescimento da dívida esteve, em grande parte, associado à valorização do câmbio.

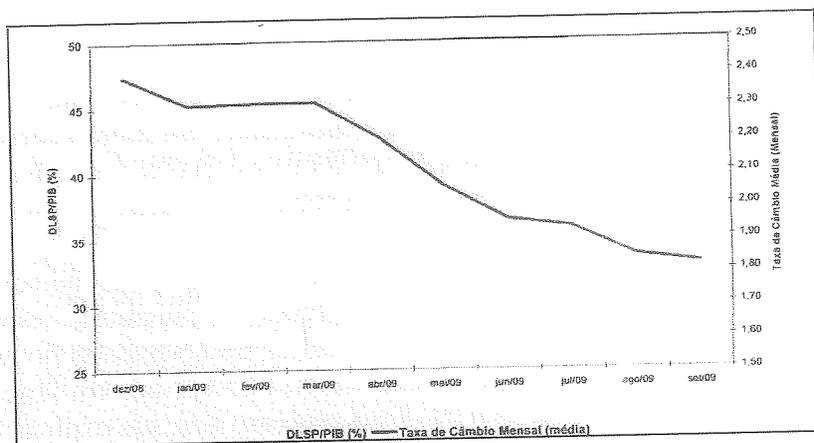
Segundo relatório do Banco Central, o principal fator que contribuiu para a elevação da dívida líquida do setor público em 4,5 p.p. do PIB no acumulado do ano de 2009 foram os juros nominais, que participaram com 5,4 p.p. do PIB. Entretanto, não apenas os juros foram o principal vilão. A valorização cambial, de 33,9% no ano – que se notabilizou como a maior valorização cambial de todo o planeta – contribuiu outros 2,5 p.p. do PIB. O efeito do câmbio sobre a dívida, entretanto, não é facilmente identificável. Os canais de transmissão entre câmbio e dívida líquida são de dois tipos. Primeiramente, é preciso ressaltar o efeito do câmbio sobre o superávit primário. O câmbio apreciado, adicionado ao baixo dinamismo da economia internacional, provocou queda nas exportações de produtos industrializados e, por consequência, baixo desempenho na indústria nacional, pressionada, além disso, pela alta (e desigual) competição, no mercado interno, com os produtos importados. A política cambial não foi utilizada como mecanismo compensatório para as perdas no comércio exterior, contribuindo, assim, para tornar a indústria nacional menos dinâmica e mais

primarizada. Como é grande o peso da indústria na arrecadação – tendo correspondido, em 2008, a 45,7% - o baixo desempenho recente deste setor derrubou a receita de tributos, reduzindo, por consequência, o superávit primário. Tal resultado primário, que em períodos anteriores, compensava a conta de juros, puxando para baixo o indicador da dívida líquida, em 2009, entretanto, em função (dentre outros motivos) da pressão do câmbio sobre as receitas de tributos, impactou menos, tendo contribuído para reduzir a relação dívida/PIB em 2,1 p.p. do PIB.

O outro impacto causado pelo câmbio vem do seu efeito sobre as reservas internacionais. Para se delinear a magnitude desse impacto, segundo o relatório do Banco Central, no acumulado do ano até setembro, a dívida líquida cresceu em R\$74,5 bilhões em função da valorização cambial de 23,92%. Esse processo tem sua explicação na redução do valor, em reais, das reservas internacionais e, portanto, na perda de valor do ativo do governo central. Quanto mais o câmbio se valoriza, menor é o valor em reais das reservas internacionais do país (que são denominadas em dólares e representam uma parcela significativa dos ativos financeiros públicos). Tais ativos, por sua vez, são deduzidos da dívida bruta para se obter a dívida líquida do setor público. Desse modo, a perda de valor do ativo “reservas internacionais” faz com que a dívida líquida total do setor público aumente.

O gráfico a seguir mostra as trajetórias opostas do câmbio apreciado e da dívida líquida do setor público.

**Gráfico 6 – Dívida Líquida do Setor Público
(% do PIB) e taxa de câmbio**



Fonte: Banco Central.

O superávit primário é, assim, pouco eficiente para conter o processo de elevação do endividamento público, porque o crescimento da dívida é, fundamentalmente, consequência do pagamento de juros e da acentuada valorização cambial. Para que o superávit primário produzisse o efeito de conter o crescimento da dívida líquida seria necessário que fosse excessivamente elevado. Numa conjuntura de baixo dinamismo econômico, entretanto, é excessivamente sacrificante impor à população o alto custo social da preservação do resultado primário, tendo em vista que o crescimento da dívida é, em grande medida, de origem cambial e monetária, que representam retornos financeiros dos quais a maioria dos cidadãos não retira nenhum proveito.

A direção da causalidade do fenômeno da expansão do endividamento público dá-se, portanto, a partir da política monetária e cambial determinando o aperto fiscal e tem o poder de anular, parcialmente, os impactos positivos de outras políticas macroeconômicas como crédito, investimento público, salário mínimo e bolsa-família.

O setor externo e a recuperação econômica brasileira

Aceitar a hipótese segundo a qual as políticas domésticas de caráter anticíclico foram capazes de garantir a recuperação da economia brasileira implica supor que estas tenham sido corretamente dimensionadas, o que, conforme vimos na seção anterior, merece ser ao menos relativizado.

Ao mesmo tempo, também significaria minimizar o papel desempenhado pela economia internacional no processo de recuperação econômica do Brasil. Isto somente faria sentido se assumíssemos ou a manutenção do quadro de estagnação econômica mundial, ou um caso de recuperação da economia internacional sem qualquer efeito de transbordamento para a economia brasileira. A última hipótese seria completamente improvável, dado o grau de abertura comercial e financeira da economia brasileira. Resta, portanto, a hipótese segundo a qual a economia internacional permanece estagnada, o que impediria que a recuperação viesse pelos estímulos do mercado externo. Esta hipótese merece ser melhor qualificada.

Borça Junior (2009) apresenta dados que apontam recuperação tanto do comércio internacional quanto da produção industrial nas economias avançadas e nas emergentes, sendo que nessas últimas esta recuperação tem sido mais intensa – em especial na Ásia, capitaneados pela China e pela Índia. Segundo este autor, em agosto de 2009 a atividade manufatureira global e o comércio internacional apresentavam taxas de crescimento trimestrais anualizadas de, respectivamente, 14,7% e 7,2%, indicando que “o período mais crítico da crise internacional já [estaria] no retrovisor” (p. 5). Ipea (2009: 12) mostra que, já no terceiro trimestre de 2009, pelo menos oito países, de uma amostra de 13 países, desenvolvidos e em desenvolvimento, já registravam taxas positivas de crescimento do PIB, entre os quais Índia, China, Japão e Coréia do Sul. Alemanha e França, embora exibindo números menos pujantes, também já davam sinais de recuperação. United Nations (2009) aponta o segundo trimestre de 2009 como o início do movimento de recuperação da economia mundial, – ainda que de forma irregular e sob condições frágeis – movimento este capitaneado pela Ásia, em particular pelos países em

desenvolvimento daquela região (notadamente a China, onde a crise não passou de uma *marola*) e pelo Japão. O movimento de recuperação intensifica-se a partir do segundo semestre de 2009, quando a economia norte-americana já começa a registrar taxas positivas de crescimento do PIB (Cepal, 2009).

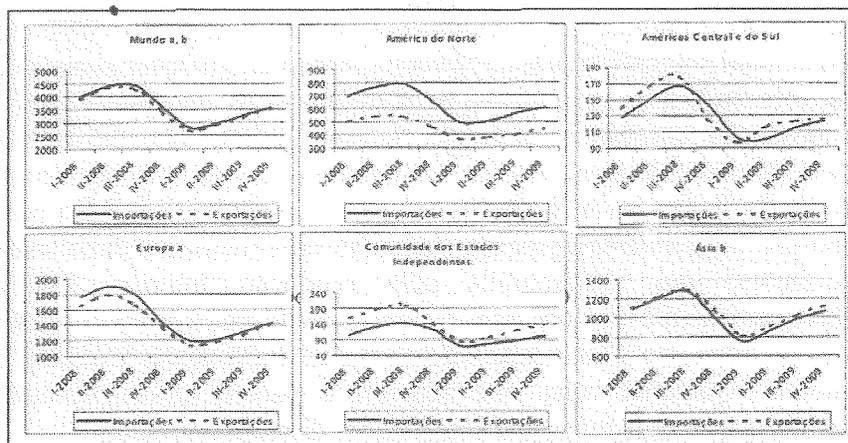
Tabela 4 – Indicadores trimestrais de crescimento do produto em países desenvolvidos selecionados: 2008-2009

	I-2008	II-2008	III-2008	IV-2008	I-2009	II-2009	III-2009
Canada	-0.7	0.3	0.4	-3.7	-6.2	-3.1	0.4
France	1.9	-1.7	-1.0	-5.9	-5.5	1.1	1.1
Germany	6.5	-2.2	-1.3	-9.4	-13.4	1.8	2.9
Italy	2.2	-2.2	-3.1	-8.0	-10.5	-1.9	2.4
Japan	4.0	-2.9	-6.5	-11.5	-12.2	2.7	4.8
United Kingdom	2.4	-0.3	-2.9	-6.9	-9.6	-2.3	-1.2
United States	-0.7	1.5	-2.7	-5.4	-6.4	-0.7	2.8
Major developed economies	-0.7	0.3	0.4	-3.7	-6.2	-3.1	0.4
Euro zone	1.9	-1.7	-1.0	-5.9	-5.5	1.1	1.1

Fonte: United Nations (2009: 158), elaboração própria.

Os dados de comércio internacional confirmam este lento processo de recuperação, notadamente na Ásia. Segundo o gráfico 7 e a tabela 5 abaixo, o comércio internacional ensaia uma retomada já a partir do segundo trimestre de 2009. As taxas de crescimento mundial das exportações e importações para o terceiro trimestre de 2009 assemelham-se àquelas registradas no trimestre anterior à quebra do Lehman Brother's, e permanecem a crescer no trimestre seguinte, o que evidencia uma recuperação consistente. Evidentemente, os impactos não são idênticos para todas as regiões: enquanto o comércio exterior tem se recuperado de forma mais pujante na Ásia, a recuperação ainda é lenta nas Américas Central e Sul (tabela 5). Na Ásia, o volume do comércio internacional, medido em bilhões de dólares, praticamente igualou, no terceiro trimestre de 2009, os níveis registrados antes da crise (gráfico 7).

**Gráfico 7 – Comércio internacional: exportações e importações por região
US\$ bilhões**



Notas: (a) Inclui ajustamento para importações intra-União Européia; (b) Inclui importações para reexportação. Fonte: OMC, elaboração própria.

Tabela 5 – Comércio internacional: exportações e importações por região – taxa de crescimento trimestral (%)

Importações	II-2008	III-2008	IV-2008	I-2009	II-2009	III-2009	IV-2009
Mundo (a, b)	10,66	0,54	(19,18)	(22,03)	5,87	10,54	8,47
América do Norte	10,21	2,64	(16,85)	(24,76)	2,78	12,02	7,00
Américas Central e do Sul	17,64	10,30	(14,31)	(28,93)	(0,79)	13,78	7,40
Europa (a)	8,02	(5,86)	(20,25)	(16,06)	1,39	8,10	8,89
Comunidade dos Estados Independentes	26,00	9,21	(14,85)	(44,21)	12,78	11,37	18,18
Ásia (b)	11,53	5,47	(21,32)	(25,62)	15,72	14,35	7,49

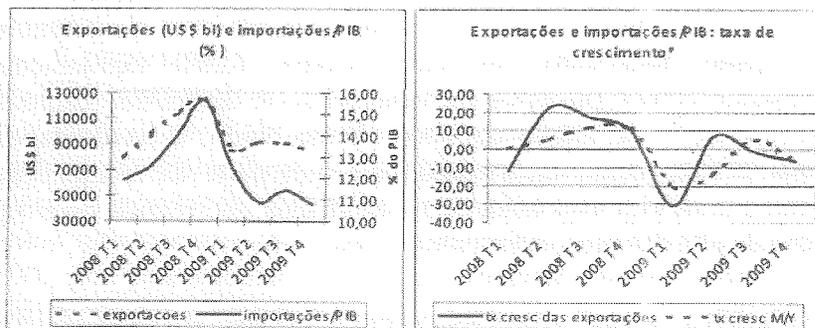
Exportações	II-2008	III-2008	IV-2008	I-2009	II-2009	III-2009	IV-2009
Mundo (a, b)	11,24	(1,20)	(20,96)	(20,83)	8,08	10,16	10,28
América do Norte	9,34	(0,98)	(14,97)	(18,96)	2,57	6,06	11,13
Américas Central e do Sul	20,13	6,68	(31,13)	(21,19)	20,29	5,48	2,35
Europa (a)	8,39	(7,38)	(18,61)	(15,94)	4,05	7,60	10,52
Comunidade dos Estados Independentes	17,56	7,99	(29,97)	(40,62)	16,88	20,73	15,77
Ásia (b)	11,70	5,75	(16,89)	(24,92)	11,60	13,21	9,41

Notas: (a) Inclui ajustamento para importações intra-União Européia; (b) Inclui importações para reexportação. Fonte: OMC, elaboração própria.

Uma vez que os dados apontam recuperação do comércio internacional, cabe indagar em que medida a economia brasileira aproveitou-se desta situação para induzir o seu processo de recuperação econômica. Evidentemente, a recuperação do comércio internacional somente se traduzirá em expansão de qualquer economia doméstica se estiver relacionada com expansão da demanda externa por produção doméstica. Segundo Serrano (2008: 84), “a análise correta do papel do setor externo na determinação do crescimento do PIB deve ser feita levando em conta que o produto vai ser dado pela proporção da demanda agregada (tamanho da demanda interna mais exportações) que é atendida pela produção interna. Assim, independentemente do que ocorre com o saldo comercial, qualquer coisa que aumente a demanda interna ou as exportações expande a economia. Qualquer coisa que aumente a parcela desta demanda agregada que se transforma em importações diminui o produto.”¹²

Deste modo, qualquer afirmação sobre o papel desempenhado pelo setor externo na recuperação da economia brasileira deve considerar esses aspectos. Sob este ponto de vista, o que pode-se observar com base nos dados do gráfico 8 e da tabela 6 abaixo que: (i) a partir do segundo trimestre de 2009, as exportações brasileiras voltam a recuperar-se depois de dois trimestres em que sofreram uma queda brutal; (ii) a participação das importações brasileiras no PIB sofre uma queda brutal a partir do primeiro trimestre de 2009; e (iii) a partir do segundo trimestre de 2009, as exportações crescem a uma taxa superior à relação importações/PIB. Na comparação entre o terceiro trimestre de 2009 com o quarto trimestre de 2008, as exportações registram uma queda de 11%, contra uma queda de 27% da relação importações/PIB (Tabela 6). Os dados, então, permitem concluir que, mesmo depois de deflagrada a crise financeira, uma porção maior da demanda interna foi atendida por produção interna, de modo que o setor externo contribuiu positivamente para a recuperação econômica brasileira a partir do segundo trimestre de 2009.

Gráfico 8 – Brasil: importações, exportações e importações/PIB



Fontes: Ipeadata, exceto importações/PIB, cuja fonte é o IBGE. Elaboração própria. Nota: *Em comparação com o trimestre anterior.

Tabela 6 – Brasil: taxa anual de crescimento das exportações e da relação importações

	Exportações	Importações/PIB
2007	4,5	3,3
2008	16,5	14,7
2009	-14,5	-16,5

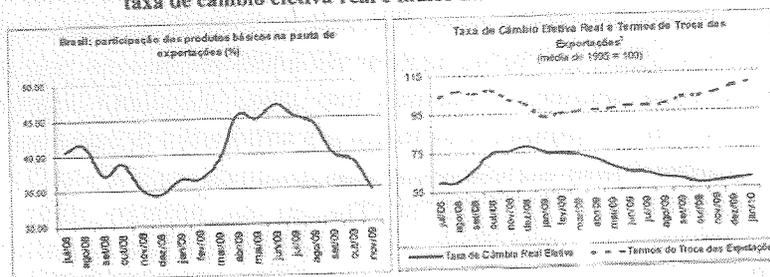
Fontes: Ipeadata, elaboração própria.

É importante mencionar que a contribuição da demanda externa na recuperação da economia brasileira não possui qualquer relação com qualquer medida de política econômica interna. Em primeiro lugar, o alívio externo pelo lado das exportações adveio preponderantemente da exportação de produtos básicos. De fato, a pauta de exportações brasileira registrou um rápido movimento de especialização regressiva durante o primeiro semestre de 2009, quando a participação dos produtos básicos sobe de 37% em setembro de 2008 para 47% em junho de 2009 (gráfico 9). O período coincide com a recuperação dos preços das *commodities* nos mercados internacionais, puxados essencialmente pela demanda chinesa, que manteve sua economia aquecida em 2009, apesar de ter sofrido uma ligeira desaceleração no primeiro trimestre de 2009.

Em segundo lugar, o regime cambial brasileiro baseado no câmbio flutuante com livre movimentação de capitais não sofreu qualquer alteração mesmo com a deflagração da crise internacional.

Os impactos iniciais da forte depreciação cambial ocorrida entre setembro e dezembro de 2008, que poderiam resultar em um estímulo mais pujante pelo lado do setor externo, foram rapidamente compensados com o posterior movimento de re-apreciação cambial ocorrido a partir de março de 2009. Deste modo, a retomada da demanda externa como fator responsável por parte da recuperação econômica brasileira está associada aos ganhos dos termos de troca advindos da alta dos preços das *commodities*.

Gráfico 9 – Participação dos produtos básicos na pauta de exportações, taxa de câmbio efetiva real e índice de termos de troca



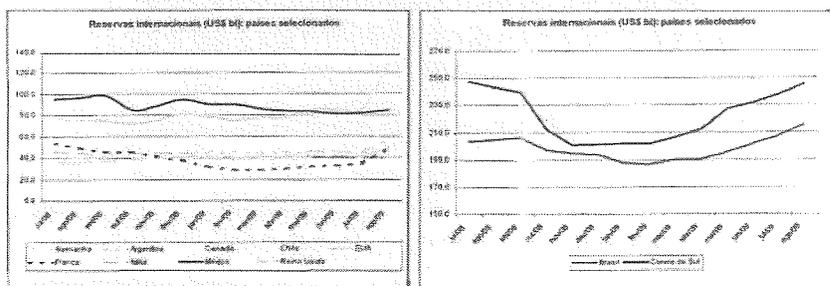
(1) Índice da taxa de câmbio real em relação a uma cesta de 13 moedas – deflator: IPC/FGV
 Fonte: MDIC, Funcex, elaboração própria.

O movimento de re-apreciação cambial, por sua vez, está associado à retomada dos fluxos de capital estrangeiro. Com efeito, a análise das variáveis de natureza financeira também permite observar a importância dos acontecimentos externos na recuperação da economia brasileira. Este é, aliás, um segundo aspecto da economia internacional que merece destaque, em particular por suas repercussões sobre as economias emergentes. Em contraste com as crises financeiras precedentes dos anos 1990, a redução coordenada das taxas de juros das economias centrais fez com que o tempo de duração da contração de liquidez internacional fosse relativamente curto. A política monetária expansiva conduzida pelos países centrais em suas respectivas economias nos momentos imediatamente posteriores à quebra do Lehman Brother's permitiu a geração de uma "enorme sobra de liquidez pelo mundo" (Carvalho, 2009: 120) que estariam gerando uma nova onda especulativa focada em títulos dos

países emergentes, refletindo um “renovado apetite por ativos mais arriscados” (United Nations, 2009: 12).

É importante ressaltar que, em um contexto de contração dos níveis internacionais de liquidez, os bancos centrais das economias emergentes vêem-se obrigados a apertar suas políticas monetárias com o intuito de evitar fuga de capitais que induzem movimentos de bruscas e acentuadas depreciações cambiais com seus indesejáveis efeitos inflacionários. Nas crises financeiras ocorridas na década de 1990, era precisamente isto o que ocorria. Já na crise atual, a restauração dos níveis de liquidez a partir do início de 2009 permitiu que as economias emergentes recompusessem suas reservas internacionais. De um modo geral, salvo algumas exceções – como o caso da Coreia do Sul e do México – a baixa intensidade na perda de reservas internacionais durante o auge da crise não foi um privilégio da economia brasileira (Argentina e Chile, por exemplo, registraram poucas perdas), de modo que essas economias passaram pela crise praticamente sem arcar com o ônus de crises cambiais.

Gráfico 10 – Reservas internacionais (US\$ bi): países selecionados

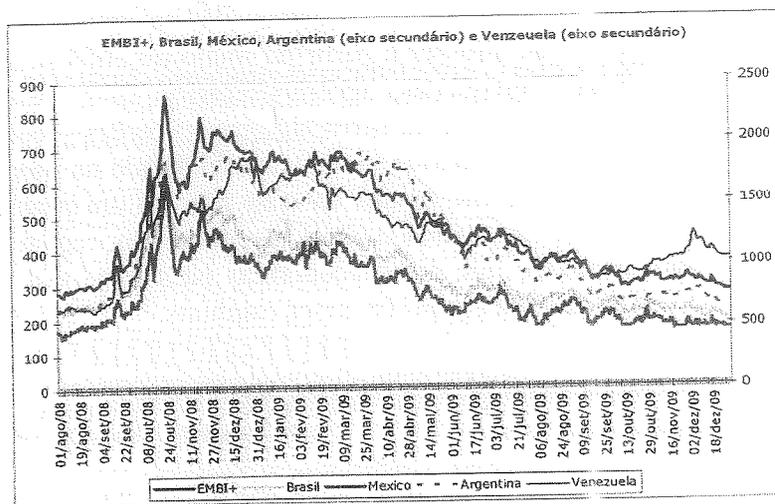


Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), elaboração própria.

Este cenário de retomada da liquidez internacional permitiu que as economias emergentes também adotassem medidas visando a reposição da liquidez contraída durante a crise, bem como a garantia da solidez dos seus sistemas bancários. Na América Latina, por exemplo, a criação de linhas especiais de crédito em moeda nacional e estrangeira por parte dos vários bancos centrais teria induzido os agentes dos mercados financeiros a elevar o grau de confiança na

solvabilidade do sistema bancário daquela região (Cepal, 2009: 75), o que se refletiu na queda do prêmio de risco medido pelo EMBI+, depois da acentuada elevação por ocasião da eclosão da crise financeira no final de 2008, conforme o gráfico 11 abaixo.

**Gráfico 11 – Spreads de mercados emergentes
Embi+ (média total) e Embi+ para países selecionados**

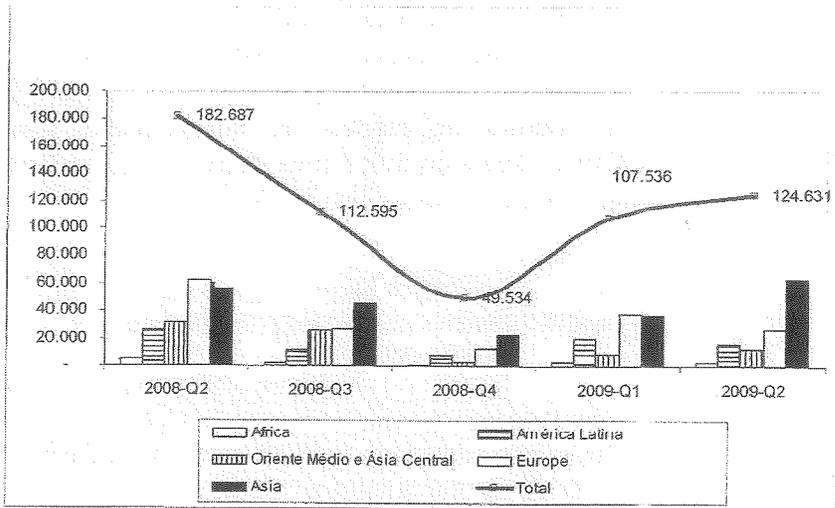


Fonte: Mecon, Ministério da Economia da Argentina. Elaboração própria.

Com efeito, os fluxos de capitais na modalidade de investimento em portfólio recuperavam-se de forma “acentuada” (United Nations, 2009: 12) já a partir de março de 2009. E, embora na modalidade de empréstimos bancários a queda tenha sido maior (United Nations, 2009: 12), os dados já apontam para a retomada dos fluxos de financiamento nas modalidades de ações, debêntures e empréstimos. De acordo com o gráfico 12 abaixo, entre as economias emergentes, as da Europa e Ásia eram as principais receptoras de financiamento externo nessas modalidades. Para a Ásia, esses fluxos retornam, já no segundo trimestre de 2009, aos patamares pré-crise.

Gráfico 12

Financiamento externo para países emergentes (US\$ milhões)



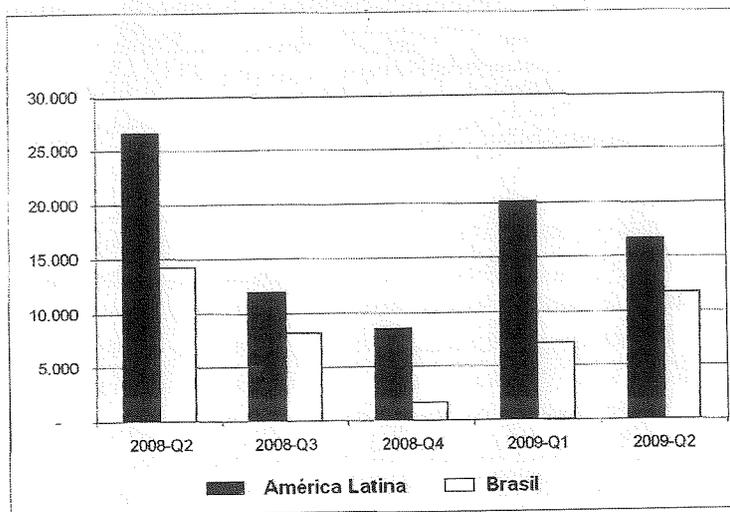
Fonte: IMF (2008 e 2009), elaboração própria.

Já o investimento direto estrangeiro exibiu, durante a crise financeira, uma ligeira queda entre os países latino-americanos, sendo mais dramática a queda para a América Central. Entretanto, quando comparada às demais modalidades de ingressos de recursos externos, o IDE descreve uma trajetória mais estável para a média da região. É importante notar que este comportamento parece algo inerente à modalidade IDE, uma vez que, em crises anteriores, observou-se o mesmo padrão estável, ainda que os volumes de ingressos fossem distintos (IMF, 2009a: 21-4).

Em suma: já a partir do segundo trimestre de 2009 os fluxos de capitais retornam para os países emergentes e, em particular, para a América Latina. Evidentemente, a economia brasileira também beneficiou-se desses fluxos. O padrão descrito pelo Brasil e pela América Latina foi semelhante à do restante das economias emergentes: queda brusca dos ingressos de capitais na modalidade de financiamento externo no último trimestre de 2008 e recuperação parcial a partir do primeiro trimestre do ano seguinte. Ou seja, a recuperação, ainda que parcial, dos fluxos externos de capitais está longe

de ser considerada um fenômeno exclusivo para a economia brasileira – na verdade, a queda ocorrida no último trimestre de 2008 foi bem mais intensa para o Brasil (-78%) do que para a média da América Latina (-29%) e do que a média dos países emergentes (-56%).¹³ E, embora entre os seus pares latino-americanos o Brasil seja o que mais rapidamente recuperou os fluxos externos de capitais de financiamento, ainda permanece atrás da China, Coréia do Sul, África do Sul e México, e fica apenas marginalmente à frente da Rússia e da Índia.

Gráfico 13
Financiamento externo para a América Latina
US\$ milhões



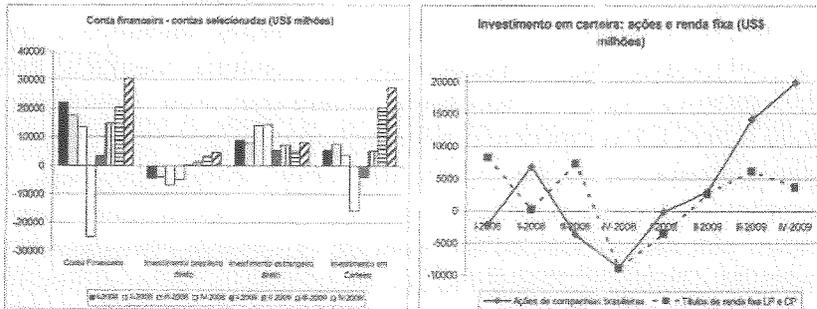
Nota: inclui ações, títulos de renda fixa (curto e longo prazos) e empréstimos.¹⁴

Fonte: IMF (2008 e 2009)

Os dados do gráfico 14 abaixo mostram que, já a partir do segundo trimestre de 2009 o saldo da conta capital e financeira brasileira atingia patamares semelhantes ao período pré-crise. Este desempenho é explicado pela retomada do investimento em carteira, que atinge níveis recordes no 3º trimestre de 2009.

Gráfico 14

Conta capital e financeira e investimento estrangeiro em carteira,
dados trimestrais, 2008 e 2009



Fonte: BCB, elaboração própria.

Embora o senso comum considere que os recursos externos que ingressam na economia brasileira por meio da conta financeira do Balanço de Pagamentos estão atrelados aos “bons fundamentos macroeconômicos”, a análise dos dados aponta novamente para os benefícios oriundos da recuperação de alguns aspectos da economia internacional, novamente pelo lado dos fluxos de comércio e de liquidez internacional. Os recursos externos ingressantes no segmento de renda fixa são atraídos pelas ainda elevadas taxas de juros domésticas, em particular a taxa básica definida pelo Banco Central do Brasil, que permanecem relativamente elevadas não obstante o lento ciclo de redução recente em cinco pontos percentuais (de 13,75% a.a. para 8,75% a.a.) a partir do mês de janeiro de 2009.

Considerações finais

As políticas monetária e fiscal anticíclicas implementadas após a eclosão da crise financeira evoluíram na direção correta, significando, em certo sentido, um avanço em comparação com o conservadorismo vigente até então. Entretanto, o momento de sua implementação veio com retardo e com intensidade moderada, tanto no que se refere ao patamar dos juros – que apresentaram rigidez a queda a partir de certo patamar –, quanto ao montante de superávit primário. Esses

descompassos funcionaram como travas à recuperação, impedindo que a economia brasileira pudesse, ainda em 2009, assumir um dinamismo mais próximo daquele ocorrido nas economias asiáticas.

Sem querer minimizar ou desmerecer o papel fundamental das políticas anticíclicas para a recuperação da economia brasileira, este trabalho mostrou que é necessário relativizar este argumento, realçando o papel desempenhado pela melhoria do cenário externo. O ambiente internacional no pós-crise criou condições para a recuperação: a recuperação dos preços das *commodities* (que constituem elemento essencial da pauta de exportações brasileira), a retomada do comércio internacional impulsionado pela economia chinesa, e recuperação dos fluxos de capitais para as economias emergentes, constituem os aspectos positivos do cenário internacional que tiveram impacto positivo sobre a economia brasileira, contribuindo para a sua recuperação.

Finalmente, é importante mencionar, nestas considerações finais, preocupações que envolvem o momento de retomada: esta, antes de se tornar perfeitamente consistente, já enfrenta algumas ameaças, como o anúncio precoce do recuo nas políticas fiscal e monetária, através de medidas recentemente anunciadas, como a elevação do compulsório, o retorno às metas de superávit primário de 3,3% do PIB e a retirada das desonerações tributárias. Além disso, há indícios de que a economia ainda se manterá refém dos juros elevados e câmbio valorizado face ao período eleitoral, às previsões de alta de inflação para os próximos meses de 2010 e à instabilidade do cenário internacional com a recente crise que atingiu a Grécia colocando em perigo a Zona do Euro.

Cabe, por fim, ressaltar que a situação relativamente confortável do setor externo existente em 2009 pode não se repetir em 2010: os preços das *commodities* provavelmente não retornarão aos patamares pré-crise (até então inflados por uma bolha especulativa), e o câmbio apreciado parece deteriorar o saldo da balança comercial, dificultando a manutenção de políticas anticíclicas por parte do governo brasileiro.

A economia brasileira está se recuperando da crise, mas a euforia precisa dar lugar à cautela, para que os mecanismos contracíclicos colocados em marcha em 2009 não sejam abrandados em

resposta ao conservadorismo da política monetária. Convém, por isto, evitar recuos em demasia.

Abstract

This paper aims to show that the fiscal and monetary counter-cyclical actions implemented by Brazilian government after the financial crisis were frugal: the monetary policy was late and slowly slackened and the fiscal policy sustain a primary surplus budget, in the opposite direction of much important economies around the world. Besides, foreign sector played an important role – commonly disregarded by most economists: the paper will show that foreign demand was an important channel to permit the economics' recovery and the international level of liquidity's recovery, for his part, allowed sharp cambial crisis retrieval.

Key-words: financial crisis, fiscal policy, monetary policy, foreign sector.

Referências

- BARBOSA, N. – Latin America: Counter-Cyclical Policy in Brazil: 2008-09. In: *Journal of Globalization and Development*, 2010, vol. 1 (1), p. 1-12.
- BARBOSA, N. e De Souza, J. A. – *A inflexão do governo Lula. Política econômica, crescimento e distribuição*. Brasília, Mimeo, 2010.
- BC indica que juro pode voltar a subir em março. In: *O Globo*, 2010, p. 24, 28/01/10.
- BORÇA JUNIOR – Melhora do nível de atividade econômica leva a recuperação do comércio internacional. In: *Visão do Desenvolvimento*, nº 72. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- BERNARDO, P. – Brasil será o primeiro país a sair da crise, diz Bernardo. In: *Portal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF)*, disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20090728_01, acessado em 06/01/2010.
- BRUNO, M. – A economia brasileira e a crise americana: o que esperar para 2009. In: *Jornal dos Economistas*, dezembro de 2008.
- CARVALHO, C. E. C. – A crise internacional desafia o modelo brasileiro de abertura e liberalização. In: *Estudos Avançados*, 2009, vol. 23, nº 66.
- CEPAL. – Comissão Econômica para América Latina e Caribe – *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, Dezembro, 2009.

- DOS SANTOS, C. H. – *Panorama das Finanças Públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa econômica aplicada – IPEA, DIMAC, 2010.
- FREITAS, M. C. P. – Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. In: *Estudos Avançados*, 2009, vol. 23, nº 66.
- GENTIL, D. L. – Crise econômica: mecanismos de transmissão externa e condicionantes internos. In: *Socialismo e Liberdade*, ano I, nº1, maio de 2009. Disponível em http://www.socialismo.org.br/portal/images/stories/documentos/crise_economica.pdf – acessado em 11/01/2010.
- GOBETTI, S. – *Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?* Brasília: Instituto de Pesquisa econômica aplicada – IPEA, DIMAC, Nota Técnica, 2010
- GONÇALVES, R. – Crise econômica: Radiografia e soluções para o Brasil. In: *Socialismo e Liberdade*, 2009, ano I, nº 0 (edição experimental). Disponível em <http://www.socialismo.org.br/portal/images/arquivo/crisereinaldo.pdf> – acessado em 11/01/2010.
- INHUDES, A. – *Força do mercado interno mitiga os efeitos da crise*. In: *Visão do Desenvolvimento*, nº 71. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Crise internacional: balanço e possíveis desdobramentos. In: *Comunicado da Presidência*, nº 35. Brasília: IPEA, nov/2009.
- _____ – Diagnóstico da política econômica no Brasil e alternativas de enfrentamento da crise a curto e médio prazos. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, volume 1. Brasília: IPEA, 2009a..
- _____ – Diagnóstico do cenário internacional e desdobramentos da crise atual a curto e médio prazos. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, volume 1. Brasília: IPEA, 2009b.
- IEDI, Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial – A crise internacional e a economia brasileira: o efeito-contágio sobre o mercado de crédito em 2008. In: *Carta IEDI*, nº 356, 2009 Disponível em <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=41&sid=20&infoid=4146> – acessado em 11/01/2010.
- Mantega, G. – BRASIL será o primeiro país a sair da crise, diz Mantega. In: *Valor Online*. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/?online/brasil/5/5442553/brasil-sera-o-primeiro-a-sair-da-crise,-diz->

mantega&scrollX=0&scrollY=0&tamFonte= – acessado em 06/01/2010.

MECON – Ministerio de economía y finanzas públicas – *Información Económica, Economía Internacional*. Disponível em <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, acessado em 07/01/10.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – *Balança Comercial Brasileira: Dados Consolidados*. Brasília, MDIC, 2009.

SERRANO, F. – A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000, In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; & SERRANO, F. – *O mito do colapso do poder americano*, Rio de Janeiro: Record, 2008.

UNITED NATIONS – United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) – *World Economic Situation and Prospects 2010*. New York, 2009.

Notas:

- ¹ Taxa de câmbio comercial para compra, média do mês, segundo o Ipeadata.
- ² Segundo o jornal “Valor Econômico, edição de 04/03/09: “O Brasil “será o primeiro país a sair da crise”, após ter sido um dos últimos a desacelerar o ritmo de crescimento, afirmou hoje o ministro da Fazenda, Guido Mantega.” O Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, fez afirmação semelhante, publicada no site do próprio Ministério: “Brasil será o primeiro país a sair da crise, diz Bernardo.”
- ³ *Emerging Markets Bond Index*, medido pelo *J. P. Morgan*, é composto por títulos da África do Sul, Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Egito Equador, Filipinas, Malásia, Marrocos, México, Nigéria, Panamá, Peru, Polônia, Rússia, Venezuela, Turquia e Ucrânia.
- ⁴ Ver Ipea (2009a), Gentil (2009), Gonçalves (2009) e Bruno (2008).
- ⁵ Que foram contra-arrestados pela queda dos preços das commodities.
- ⁶ Freitas (2009) detalha o arsenal de medidas utilizadas pelo BCB com o intuito de “desempoçar” a liquidez e garantir a solidez do sistema bancário pós-crise.
- ⁷ Ipea (2009a) resume não só as medidas anunciadas pelo governo brasileiro, como também sintetiza as medidas implementadas em diversos outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento.
- ⁸ Dois dias antes da quebra do banco Lehman Brother’s!
- ⁹ Segundo a consultoria UPTrend, de um total de 40 países desenvolvidos e em desenvolvimento, a taxa de juros real brasileira era de 4% a.a., contra 3,6% da Indonésia, 3,3% da China, 2,4% da Austrália e 2% do Japão. (BC indica que juro pode voltar a subir em março, O Globo, 28/01/10: 24).
- ¹⁰ O aumento nominal do salário mínimo em 2009 foi de 12%, passando para R\$510,00. A inflação do ano de 2008, medida pelo IPCA, havia sido de 5,9%.

- ¹¹ Para uma avaliação dos problemas metodológicos existentes na construção das estatísticas de investimento pela contabilidade pública, ver GOBETTI, 2010.
- ¹² Serrano (2008) mostra que o saldo comercial por si só não é suficiente para afirmar se a contribuição do setor externo para o crescimento do PIB foi positiva ou negativa. É possível que um país registre déficit comercial e mesmo assim a contribuição do setor externo para o crescimento do PIB seja positiva, bastando, para isto, que a taxa de crescimento das exportações seja maior do que a taxa de crescimento da participação das importações no PIB.
- ¹³ Fonte: IMF (2008 e 2009), elaboração própria.
- ¹⁴ Do original: "*bonds, equities and loans*".

Descentralização do Estado: discutindo o planejamento e a promoção do desenvolvimento com dimensão espacial

Hoyêdo Nunes Lins¹

Resumo

As funções públicas de planejar e promover o desenvolvimento ganharam vigor após a Segunda Guerra Mundial, destacando-se aquelas voltadas às desigualdades sócio-espaciais. O Estado central sempre sobressaiu como esfera privilegiada para essas atividades, mas transformações importantes, para as quais se pode empregar o termo “descentralização”, ocorreram nas últimas décadas. A descentralização das iniciativas de promoção do desenvolvimento com dimensão espacial é o tema deste estudo, em cuja base figuram pesquisa bibliográfica e documental e pesquisa de campo. O objetivo é caracterizar e contextualizar a tendência geral à descentralização e explorar o assunto na abordagem de uma experiência brasileira, observada em Santa Catarina.

Palavras chave: Desenvolvimento com dimensão espacial, Descentralização de funções públicas, Santa Catarina.

Classificação JEL: R58.

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC. E-mail: hnlins@cse.ufsc.br

Introdução

Para a teoria social crítica o Estado é, antes de tudo, instrumento de dominação de classe, mas se lhe reconhece também o caráter de esfera de amortecimento de conflitos sociais. Essa dupla caracterização é observada, por exemplo, em textos “canônicos” do marxismo, produzidos por Marx (1978), por Engels (1982, 1990) e por ambos em co-autoria (MARX; ENGELS, 1974). Exercer o segundo papel implica protagonizar “regulação”, cumprindo funções destinadas a favorecer a reprodução social. Isso concorre para que crises de legitimidade sejam evitadas e para que os grupos no poder exibam e preservem a imagem de que representam o interesse comum, consistindo este aspecto em vetor daquele resultado.

As ações nesse sentido devem indicar (e ser permeadas de) interesse distributivo, espelhando intenções de redução das desigualdades. No capitalismo, sistema em que as disparidades tendem a ser grandes e crescentes, em várias escalas, essa problemática impõe uma atenção especial do setor público. Essa é a razão de ter se ampliado, ao menos desde meados do século XX, o envolvimento do Estado com esse problema, em ações que nas suas distintas modalidades e liturgias foram adjetivadas de “promotoras de desenvolvimento”. Não deve surpreender que esses procedimentos tenham se tornado carros chefes da administração pública em numerosos países.

Mostra influência na promoção do desenvolvimento o fato de que as medidas delineadas e adotadas possuem dimensão territorial, tendo em vista a presença de desigualdades sócio-espaciais, com suas implicações. Essas desigualdades ganharam muito destaque nas prioridades governamentais, não sendo outro o motivo de ter a promoção do desenvolvimento regional (ou territorial) galgado posições nas agendas públicas durante a segunda metade do século XX, algo observado inclusive no Brasil. Entretanto, transformações importantes nessa prática foram registradas nas últimas décadas, em tendência cujos ingredientes básicos encontram síntese no termo “descentralização”.

Nisso reside o foco de interesse deste artigo. Seu tema central são as mudanças na promoção do desenvolvimento regional

enfeixadas na descentralização das ações públicas. Pretende-se caracterizar e contextualizar esse processo e explorar o assunto na abordagem de uma experiência brasileira, especificamente no Estado de Santa Catarina. Mas o ponto de partida é a idéia de que promover o desenvolvimento com dimensão espacial é uma atribuição necessária e histórica do Estado.

Promover o desenvolvimento: uma função histórica do Estado

Em muitos países, os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial registraram a entronização do desenvolvimento como um objetivo a ser imperativamente alcançado. Tratava-se de afirmar o “desenvolvimento nacional”, basicamente entendido como progresso ou como superação do atraso econômico nessa escala (WALLERSTEIN, 2002a). O período era de vigorosa reconstrução nos teatros europeu e japonês do conflito, algo que implicava muito mais do que recuperar as infra-estruturas. Na base do processo figuravam providências tomadas ainda antes do fim das hostilidades, particularmente na Conferência de Bretton Woods (julho de 1944), que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, depois conhecido como Banco Mundial.

A mencionada reconstrução mais ou menos coincidiu com o início da longa expansão econômica que autores da chamada Escola da Regulação assimilam à presença de um “modelo fordista de desenvolvimento”. Seu alicerce era duplo: regime de acumulação intensiva de capital acompanhado de consumo de massa e modo de regulação (“monopolista”) amplamente estribado nas ações do Estado (BOYER, 1987).

Esse contexto diferia do prevalecente no entre-guerras (para não falar do anterior à Primeira Guerra Mundial), entre outras coisas, sobretudo no tocante aos princípios de orientação política e econômica que influenciavam as decisões, norteavam as iniciativas e canalizavam as condutas dos agentes. É fato que dos anos 1920 – com o “prestígio do liberalismo econômico no seu apogeu” (POLANYI, 2000, p. 173)

– aos 1940 o intervencionismo estatal revelou-se crescente, ao menos nos países das zonas centrais da economia mundial. Mas foi após a Segunda Guerra que de fato ganhou envergadura, virando quase profissão de fé, a idéia de que o desenvolvimento nacional representava um objetivo possível “desde que fossem aplicadas políticas *estatais* apropriadas” (WALLERSTEIN, 2002a, p. 122 – itálico no original).

A regra era vincular o desenvolvimento a fatores estritamente econômicos, como Myrdal (1974) assinalou criticamente. De uma maneira mais específica, a tendência era confundi-lo com crescimento industrial, um entendimento que perpassa, por exemplo, a assertiva de Kaldor (1970, p. 339) segundo a qual a “prevalente distribuição de renda real no mundo – a riqueza ou pobreza de nações ou regiões, comparativamente falando – deve ser principalmente explicada não por fatores ‘naturais’, mas pela desigual incidência do desenvolvimento em atividades industriais.”

A convicção de que era estreito o vínculo entre desenvolvimento e crescimento industrial caracterizava sobretudo países recentemente liberados da condição colonial, durante a guerra ou no seu rescaldo mais ou menos próximo – na África, no Oriente Médio e na Ásia –, e também Estados latino-americanos de um modo geral. Aos olhos dos respectivos governantes, tinham representatividade nada menos que paradigmática os percursos nacionais que, na Europa Ocidental e na América do Norte, registravam historicamente um forte crescimento da indústria de transformação.

Pode-se conjecturar que calava fundo nesses espíritos o que permeia a postulação de Marx (1976, p. 17), grafada no prefácio da primeira edição alemã de *O Capital*, de que “[u]ma nação pode e deve tirar ensinamento da história de outra nação”. De outra parte, talvez esses governantes compartilhassem, sobre o crescimento em países tardiamente envolvidos com a industrialização, visão positiva de teor semelhante à que Gerschenkron (1951, p. 5) apresenta em estudo sobre experiências nacionais no século XIX:

“quando lançados de uma forma ampla em países atrasados [*backward*], os processos de industrialização exibiram

diferenças consideráveis na comparação com países mais avançados, não só com respeito à velocidade do desenvolvimento (quer dizer, à taxa de crescimento industrial), mas também em relação às estruturas produtivas e organizacionais da indústria surgidas desses processos.”

O caráter de *idéia força* de que se revestiu o desenvolvimento na segunda metade do século XX, no sentido de expansão industrial com resultados para o emprego e a renda, deve muito aos processos vivenciados nas zonas não centrais da economia mundial. Para alguns autores, o próprio “surgimento do termo desenvolvimento foi uma conseqüência imediata do surgimento político do assim chamado Terceiro Mundo no pós-guerra” (WALLERSTEIN, 2002b, p. 168). Ora, nesses países, e sem que isto surpreenda, quase sempre,

“o ímpeto principal para essa industrialização é político; governos de Estados nacionais independentes desejam ter seu ‘próprio’ setor industrial para reduzir a dependência de fornecedores estrangeiros e criar base para capacidade militar independente. Assim, tomam iniciativas objetivando oferecer um ambiente econômico favorável à industrialização local.” (KITCHING, 1982, p. 10).

Esse tipo de investida frequentemente se mostrou acoplado a interesses de promoção econômica regional. De fato, também a escala subnacional inspirou iniciativas impregnadas do culto ao desenvolvimento. “As zonas esquecidas de países já industrializados (o sul dos EUA, a região sul da Itália etc.) foram adotadas como alvos para o ‘desenvolvimento’” (WALLERSTEIN, 2002a, p. 123) e, no mundo mais pobre, “país após país descobre que a dimensão regional dos seus problemas de emprego e renda possui importância fundamental” (BROOKFIELD, 1981, p. 85). Tudo isso representou um “súbito despertar para a dimensão espacial do desenvolvimento” (FRIEDMANN, 1966, p. 5), traduzido no fortalecimento de um campo específico de atuação governamental: o das políticas de desenvolvimento regional.

As ações públicas nesses termos desdobraram-se em iniciativas de impulso ao desempenho produtivo e amparo às respectivas

atividades. A razão é clara: “o desenvolvimento regional desempenha um papel muito importante na geração de condições para a continuidade da acumulação – abrindo novos mercados, possibilitando novas ofertas de trabalho, ajudando na reprodução das relações sociais de produção (...)” (STILWELL, 1978, p. 26). Contudo, a política regional assumiu ao mesmo tempo uma roupagem de ação estatal de cunho regulador, pois as “desigualdades de renda e de níveis de vida (...) foram consideradas perigosas do ponto de vista econômico e dificilmente toleráveis do ponto de vista social” (LAJUGIE; DELFAUD; LACOUR, 1979, p. 67). Considerar esse duplo aspecto ajuda a perceber que,

“no seu papel como legitimador da acumulação capitalista (...), o Estado passou a se envolver não somente em políticas econômicas para aumentar o emprego, em termos gerais, mas também em políticas espaciais para garantir a absorção da mão de obra desempregada em regiões deprimidas. Dessa forma, a ameaça à legitimação podia ser evitada, e as influências eleitorais sobre o apoio partidário, mantidas.” (JOHNSTON, 1986, p. 270).

Num plano mais geral, esse problema remete ao binômio “coesão social – unidade nacional”, explorado em análises sobre o Estado que realçam a importância da dimensão espacial, com foco nas desigualdades (LIPIETZ, 1986). O tema em consideração é o do chamado *regionalismo*, relativo a movimentos políticos de base regional geralmente impulsionados, segundo Markusen (1981), pelo entendimento de que o Estado central protagoniza “opressão”. Assuntos de cunho econômico, relacionados particularmente às desigualdades inter-regionais de desenvolvimento, destacam-se entre as principais causas da efervescência política territorial. Em vários casos, as reivindicações – algumas tingidas de aspirações separatistas – e a intensidade desses movimentos parecem representar motivação suficiente para uma maior atenção dos governos nacionais aos problemas regionais.

Da prevalência das ações centralizadas ao “paradigma” da descentralização

Na segunda metade do século XX, as desigualdades socioespaciais adquiriram contornos de desafio em escala de país e impuseram a “necessidade de pensar sobre problemas regionais em termos nacionais (...)” (FRIEDMANN, 1966, p. 5). Essa importância estampava-se nas atividades de concepção e implantação de políticas de desenvolvimento com dimensão espacial. Em distintos contextos, essas práticas refletiam a “necessidade de lidar com problemas regionais em nível nacional. É pela manipulação de variáveis de política nacional que as mais úteis contribuições para o futuro da economia regional podem ser feitas” (ibid.).

Mais do que isso, cresceu a expectativa de que ações protagonizadas na esfera da região pudessem gerar resultados não restritos a essa escala. As iniciativas deveriam repercutir também nacionalmente, favorecendo a convergência entre realizações no nível nacional e no nível subnacional. Friedmann (1966, p. 5) exprime esse espírito quando assinala que, após a Segunda Guerra, “[s]e a política regional reflete a existência de iniquidades geográficas ou espaciais, reflete também uma consciência sobre a importância de um enfoque regional para a implementação de objetivos de crescimento nacional”.

Não deve surpreender, dessa maneira, que as atividades de planejamento e formulação de políticas regionais tenham sido amplamente incorporadas pelos governos centrais. Foi assim, sobretudo, com os problemas de “organização espacial”, pois temas como localização industrial, crescimento urbano e empobrecimento de áreas rurais, básicos naquela problemática, sobressaíam em diferentes realidades nacionais.

Principalmente nos países em desenvolvimento, muitos recém saídos da condição colonial, o planejamento focado nesses temas revelou-se “associado com ‘construção da nação’, planejamento central e a integração espacial da economia nacional” (FRIEDMANN; WEAVER, 1979, p. 6). Esse aspecto não se mostrou estranho ao fato de “o planejamento nos países menos desenvolvidos (...) [ter sido] normalmente introduzido de cima para baixo; a instalação da estrutura

para o planejamento nacional geralmente precedeu aquela para o planejamento regional ou urbano” (GILBERT, 1976, p. 3).

Um importante instrumento disse respeito à criação de polos de crescimento, cuja inspiração eram as ideias de Perroux (1967) e a escala privilegiada era a do planejamento macrorregional, como sugerido na coletânea de estudos editada por Kuklinski e Petrella (1972). O apelo residia na possibilidade de tais polos promoverem efeitos propulsores centrífugos (MYRDAL, 1968) ou efeitos fluentes (HIRSCHMAN, 1961) em áreas afetadas por atividades ditas motrizes. Distintos países aplicaram esse tipo de política, em regra com um forte envolvimento dos governos centrais, como observado na França (LAJUGIE; DELFAUD; LACOUR, 1979).

Mas o planejamento e a promoção do desenvolvimento regional escorados nas estruturas dos governos nacionais perderam terreno nas últimas décadas. Isso ocorreu na medida em que ganharam espaço várias combinações de iniciativas, “não somente entre o Estado e as coletividades territoriais, (...) mas também entre o setor público e o setor privado” (GAUDEMAR, 1989, p. 277). Esse processo adquiriu vulto sob o signo de uma marcada descentralização das respectivas funções públicas. Tal movimento enfeixou-se em alterações amplas na atuação do Estado, vinculadas à crise, agravada no final dos anos 1970, da regulação macroeconômica do já mencionado “modelo fordista de desenvolvimento”.

Entre as manifestações dessas mudanças figuraram o distanciamento do Estado central em relação aos problemas de educação, saúde e cobertura aos desempregados, privilegiados no período de crescimento econômico do pós-guerra, e, de outro lado, o crescente fortalecimento da sua, por assim dizer, “função empresarial” (AMABLE; PETIT, 1998). Impregnada nessa trajetória estava a lógica do neoliberalismo, cujos agentes “sacralizam o poder dos mercados em nome da eficiência econômica (...)” (BOURDIEU, 1998, p. 3).

Com essas transformações na esfera pública, assimiladas em algumas abordagens à emergência de um Estado “pós-fordista” (JESSOP, 1994), várias atribuições governamentais foram transferidas para níveis de atuação geograficamente mais restritos. O quadro 1 mostra alguns aspectos desse processo, referindo a questões de natureza econômica. Funções historicamente desempenhadas na escala

nacional deixaram de caracterizar esse nível ou tiveram diminuída a sua presença. São exemplos àquelas vinculadas ao trabalho assalariado e, no tocante à intervenção direta na atividade econômica, aos investimentos sociais físicos, assim como ao planejamento. No que concerne às negociações com o exterior, essa tendência incidiu nas ações para cooperação econômica, também deslocadas para domínios subnacionais de decisão. É ilustrativo o crescimento da paradiplomacia, relativa ao envolvimento direto de municípios em atividades internacionais, por exemplo, um fenômeno observado inclusive no Brasil (BRANCO, 2008).

Também na América Latina esse realce passou a ser observado. Entre os anos 1960 e 1980, os desafios representados pelas inquietantes disparidades socioespaciais e pela limitada integração econômica territorial em escala de país motivaram iniciativas governamentais majoritariamente centralizadas e desenhadas na escala nacional. Espelhando experiências européias e norteamericanas, essas políticas privilegiaram a criação de pólos de crescimento em ambientes urbanos e a promoção do desenvolvimento rural integrado (MATTOS, 1990). Todavia, não tardou para que as frustrações, cevadas por inegável acúmulo de problemas, se materializassem em crítica às iniciativas tradicionais e em busca de opções. A reboque desse processo, e ressoando movimentos observados internacionalmente, fincou raízes no subcontinente a ideia segundo a qual a promoção do desenvolvimento deveria implicar sobretudo o nível territorial (local, regional) de atuação do Estado.

Quadro 1
Descentralização das funções do Estado “pós-fordista”

Níveis de tomada de decisão política	Nacional	Regional	Local
Funções do Estado em relação à vida econômica			
<u>Relações ligadas ao trabalho assalariado</u>			
- negociação coletiva	—	+	+
- (co)organização do sistema de seguridade social	—	+	? ¹
<u>Intervenção direta na atividade econômica</u>			
- promoção do capital inovativo	+	+	+
- racionalização do capital tradicional	+	? ²	? ²
- investimentos sociais físicos			
. complementares	—	+	+
. discricionários	—	+	+
- planejamento indicativo	—	+	+
<u>Negociação supranacional sobre:</u>			
- sistema financeiro/monetário internacional	+ —		
- cooperação econômica (ex.: invest. diretos, <i>joint ventures</i>)	—	+	+

Fonte: MOULAERT; SWYNGEDOUW; WILSON (1988), p. 21

Obs.:

+ : mais importante no pós-fordismo; — : menos importante no pós-fordismo; + — : igual importância no pós-fordismo

¹ Embora esse tipo de tarefa não pertença ao universo das decisões locais, o poder público exercido nessa escala pode assegurar e operacionalizar o usufruto de direitos sociais específicos às estruturas locais.

² O papel do Estado nesses planos de decisão permanece pouco claro.

É sugestivo que nos anos 1990, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a fórmula “transformação produtiva com equidade e sustentabilidade” tivesse como referência básica a “descentralização, particularmente a descentralização *territorial*, (...) [tida como] condição *necessária* para o alcance da transformação produtiva, da equidade e da sustentabilidade (...)” (BOISIER et al., 1992, p. 7-8 – em itálico no original). Essa orientação exibia argumentos pela modernização do Estado que, tendo em vista os desafios genericamente assimiláveis à globalização, vinculavam a governabilidade à descentralização das funções públicas. Quer dizer, o alcance de objetivos nacionais

dependeria do desempenho dos territórios, e isso justificaria, considerando-se as mudanças econômicas das últimas décadas, esforços no sentido de impulsionar e disseminar a descentralização (BOISIER, 1996). Merece realce o fato de que, transcendendo o caráter apenas administrativo da transferência de funções promotoras do desenvolvimento, se postulou a necessidade de preparar e executar nos territórios projetos efetivamente políticos e permeados do sentido de “associatividade” (BOISIER, 2004).

Também no Brasil foram testemunhados acenos nessa direção. Na segunda metade do século XX, até o fim dos anos 1970, o país vivenciou um desenvolvimentismo que teve no planejamento de inspiração *keynesiana* o marco das ações voltadas aos problemas regionais (GALVÃO, 1996). Em grande parte canalizadas pelas superintendências de desenvolvimento regional – das quais a pioneira e mais conhecida foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959 –, as correspondentes iniciativas resultaram em modernização industrial de algumas regiões, em integração tanto produtiva quanto física entre espaços subnacionais (devido aos investimentos em infraestrutura) e em maior utilização dos recursos (como a terra) existentes em diferentes áreas (ARAÚJO, 1993).

Mas, em sintonia com o tipo de Estado centralista que prevaleceu na história da República (CAMARGO, 1992), a atuação do governo federal foi preponderante nesse processo. Especialmente nos anos 1970, com os planos nacionais de desenvolvimento, a regra foi a centralização, na esfera da União, das decisões relativas ao planejamento e à promoção do desenvolvimento regional. Por exemplo, em estudo sobre a experiência da SUDENE, Carvalho (1979, p. 191) assinala:

“A formulação dos documentos concebidos para esse período (...) teve lugar de acordo com sistemática completamente distinta, alinhando-se a esquema cuja tônica predominante foi a centralização, no âmbito nacional, das decisões relativas ao desenvolvimento da Região [Nordeste]”.

Nos anos 1980, as dificuldades financeiras amargadas pelo Estado brasileiro, ligadas à crise da dívida externa e aos surtos recessivos, afetaram gravemente as atividades de planejamento e promoção do desenvolvimento em escala nacional (HADDAD, 1989). Nesse processo, assistiu-se ao desmonte das vinculadas estruturas técnicas e institucionais, fato também decorrente da entronização do curto prazo como horizonte privilegiado da política econômica, fruto dos imperativos ligados à gestão da crise. A resultante atrofiação do planejamento e dos meios de realização das políticas regionais revelou-se duradoura, e nessa conjuntura passou-se a defender com veemência, devido ao acúmulo de problemas, a retomada dessas ações pelo Estado. Mas as advertências sobre a importância de modificar substancialmente o sentido e o modo de protagonizar as respectivas atividades eram claras.

“[P]ara a reestruturação de sistemas de planejamento em escala subnacional no Brasil, será indispensável que o estilo e o conteúdo (...) sejam bastante diversos dos que prevaleceram na década de 70. O novo sistema de planejamento deverá ser mais descentralizado; contar com maior participação privada e intensa mobilização comunitária; favorecer a introdução das novas técnicas de gestão da organização privada na administração pública; ser menos economicista e mais político-institucional; incorporar os conceitos de sustentabilidade ambiental, equidade social e endogenia na concepção e na implementação de suas políticas, programas e projetos de desenvolvimento.” (HADDAD, 1996, p. 146).

De algum modo refletindo visões desse tipo, o Brasil passou a exibir em diferentes estados experiências de descentralização tanto no planejamento como na promoção do desenvolvimento. Além de Santa Catarina, abordada posteriormente neste artigo, Bandeira (1999) registra as iniciativas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará, da criação de regiões administrativas em Minas Gerais e da regionalização e participação no processo de elaboração

orçamentária no Espírito Santo, todas desencadeadas nos anos 1990 e apresentando duração variada.

Cabe igualmente assinalar o “impulso legislativo” à descentralização representado pela Constituição Federal de 1988. Uma inovação da presente Carta Constitucional diz respeito exatamente a esse aspecto. Lê-se no *caput* do artigo 18 que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (...)” (CONSTITUIÇÃO..., 1988/2006, p. 13), devendo-se sublinhar o termo “autônomos”. Nessa formulação, merece ênfase particular a situação dos Municípios, aos quais compete, segundo disposto no item VIII do artigo 30, “promover, no que couber, adequado reordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (op cit., p. 22).

Entretanto, o apelo da descentralização, pelo significado para o planejamento e a promoção do desenvolvimento, sinaliza também problemas. É fato que a absoluta prevalência de abordagens centralizadas, com visões totalizantes moldadas pela observação em nível nacional, tende a dificultar a percepção de aspectos locais específicos e de necessidades próprias. Mas a ênfase exacerbada, para não dizer exclusiva, nas possibilidades e peculiaridades de regiões ou lugares representa risco de perda ou, ao menos, de forte redução de perspectiva e parâmetros comparativos. Mais do que isso, ajuda a erodir o sentido de solidariedade e de coesão em esferas mais amplas, como a da nação. Transferir para a escala local todas as atribuições de promoção do desenvolvimento pode significar incumbir de funções extremamente exigentes de esforços e recursos os contingentes menos aptos a fazer frente a tal desafio. Assim, é difícil não concordar com Brandão (2004), na sua defesa de políticas de desenvolvimento com caráter multiescalar e multidimensional.

A experiência de Santa Catarina: Associações de Municípios e Fóruns de Desenvolvimento Regional

Desde pelo menos o início dos anos 1980, Santa Catarina amargou uma incontornável atrofia das atividades de planejamento e estímulo ao desenvolvimento em nível de governo estadual. O período foi de mudança na orientação desenvolvimentista que marcara sucessivas administrações a partir da década de 1950, uma trajetória que, em termos de planejamento, exibiu nos anos 1960 o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), nas suas versões I e II, e nos 1970 o Projeto Catarinense de Desenvolvimento e o Plano de Governo.

O refluxo observado na primeira metade da década de 1980 não impediu iniciativas posteriores, como os estudos que instruíram a Política de Desenvolvimento Regional e Urbano para Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1981) e o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico, ou as ações que resultaram no Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico (SIEBERT, 2001). Contudo, parece justo dizer que esses movimentos não apresentaram desdobramentos realmente conseqüentes e que os desafios ligados às mudanças econômicas dos anos 1990 não tiveram respostas à altura na ação estadual. A rigor, observou-se “descontinuidade administrativa [que] provocou o enfraquecimento da estrutura organizacional e a desarticulação das equipes técnicas de planejamento, prejudicando a eficiência governamental nesta área” (op. cit., p. 143).

Algumas iniciativas dignas de nota nesse período não apresentaram vinculação direta com o governo estadual. Foi assim com as Associações de Municípios – “entidades (...) que visam à integração administrativa, econômica e social dos municípios (...)” (SANTA CATARINA, 1986, p. 14) –, ligadas à promoção regional em muitos aspectos (MARCON; MARQUES, 2001). Surgidas nos anos 1960 e desempenhando diversos tipos de funções, essas associações representaram uma divisão institucional própria do espaço catarinense. A página na internet da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) contabiliza vinte dessas entidades atualmente (www.fecam.org.br/associacoes/index.php).

Canalizadas pelas Associações de Municípios, expandiram-se as ações ligadas ao Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), criado em 1998. Segundo o seu regimento interno (disponível em www.forumcat.org.br/home/?), o FORUMCAT é uma instituição não governamental com origem pública e privada, de caráter técnico, precipuamente destinada a sugerir orientações e iniciativas capazes de promover o desenvolvimento estadual. No cumprimento desse papel, o órgão deve atuar como integrador de entidades que se envolvem com o desenvolvimento, procurando discernir ações estratégicas, delinear projetos e propostas e mobilizar agentes. Também pertence a seu arco de atribuições o incentivo à criação de Fóruns e Agências de Desenvolvimento Regional.

A estrutura organizacional básica do FORUMCAT registra Conselho Geral, Conselho Executivo e Agência de Desenvolvimento. O primeiro é formado por representantes das instituições públicas e privadas que compõem o Fórum, e o segundo, por membros das entidades identificadas no regimento, figurando nas suas atribuições o planejamento e a execução de políticas e estratégias de desenvolvimento. À Agência de Desenvolvimento (Agência FORUMCAT), braço operacional criado em março de 1998, incumbe implementar, técnica e administrativamente, decisões que favoreçam e encorajem ações e projetos de desenvolvimento regional e local em nível de estado.

Vários Fóruns foram instalados, alguns deles com Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) majoritariamente criadas no âmbito do Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial (PCDRS), implementado pelo SEBRAE-SC e pelo Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina com apoio tanto do governo estadual como de órgãos interestaduais. As principais realizações envolveram promoção de encontros e seminários para disseminar informações sobre a importância das iniciativas em escala local e regional e para motivar os atores com presença municipal ou na Associação de Municípios, além de oficinas de trabalho para avaliar o funcionamento das ADRs e identificar desafios. Alguns dos importantes desdobramentos almejados, conforme documentos de divulgação, seriam os propalados Pacto Social e Pacto Territorial. Também em termos práticos esse tipo de iniciativa foi considerado um avanço: “a

intimidade com a região faz com que os Fóruns Regionais prescindam dos extensos diagnósticos comuns nos planos estatais, substituindo-os pela vivência e conhecimento dos problemas como forma de embasar a elaboração de projetos voltados para o desenvolvimento regional” (SIEBERT, 2001, p. 159).

Uma ilustração representativa tem a ver com processos observados no oeste de Santa Catarina, emblemático por conta de mudanças que deram sentido à expressão “crise regional” (THEIS; NODARI, 2000). Trata-se, antes de tudo, de problemas criados pelas grandes mudanças na agroindústria de suínos e aves, historicamente escorada na integração entre grandes empresas de abate e processamento e a produção agrícola familiar. Sua tradução foi um aumento da pobreza nas áreas rurais e o abandono dos espaços de produção por numerosos contingentes deslocados para periferias urbanas na própria região ou no litoral catarinense (CARACTERIZAÇÃO..., 2000). Agrega-se a isso o comprometimento de mananciais de água, ligado à concentração da suinocultura e às carências em infra-estrutura, e o que se chamou (não sem exagero), nos anos 1990, de desindustrialização regional, com instalação de unidades de grandes empresas locais em outras regiões do Brasil (HELFLAND; REZENDE, 1998).

Esse foi o contexto da criação, no oeste catarinense, do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC). Primeira iniciativa do gênero no estado, o FDRI congregou numerosas entidades públicas de distintos níveis federativos, instituições privadas, empresas agroindustriais, cooperativas, coletivos de trabalhadores, organizações não governamentais e instituições de ensino superior e pesquisa. Sua área de abrangência compreende vinte municípios, com população que beirava 271 mil pessoas em 2008. A criação do FDRI resultou do I Seminário sobre Planejamento e Desenvolvimento Regional, realizado em Chapecó (maior cidade da região), em 1995, com base no entendimento de que os problemas regionais eram graves e exigiam medidas urgentes. Representou, assim, uma resposta às adversidades, fortalecida pela instalação do SAGA Instituto de Desenvolvimento Regional, uma agência de desenvolvimento que consiste no seu braço operacional, com os objetivos de integrar as entidades representantes das organizações sociais

e econômicas da AMOSC, planejar e implementar iniciativas estratégicas para o desenvolvimento regional, incentivar as atividades econômicas e elaborar e programar políticas econômicas e sociais.

Conforme entrevista realizada com o Diretor Presidente da agência, uma viagem de prefeitos locais à Europa, em meados dos anos 1990, foi determinante para a criação do FDRI e para o perfil assumido pelo SAGA. O contato com experiências na chamada *Terza Italia* resultou na contratação dos serviços do *Nomisma*, um instituto de Bologna, que elaborou plano de desenvolvimento para a AMOSC.

O que se procurou fazer na região refletiu, assim, concepções de algum modo baseadas na observação de processos em curso no plano internacional. A Carta de Chapecó (CARTA..., 2001), espécie de documento oficial do 1º Encontro Internacional sobre Desenvolvimento Local e Sustentável – realizado em agosto de 2001 com participantes de vários países –, é ilustrativa. Sua “gramática” é praticamente a mesma do discurso em prol do desenvolvimento local testemunhado nas últimas décadas em numerosos textos e discursos (cf. p. ex. VÁSQUEZ BARQUERO, 2002).

“As identidades locais são reforçadas cada vez mais pelo fenômeno da globalização, e **as regiões passam a ser o espaço territorial** com escala para superação dos problemas e aproveitamento das oportunidades advindas do processo.

Desenvolvimento regional e sustentável significa buscar a **qualidade de vida na região**, (...) medida em quatro dimensões: **humana, social, econômica e ambiental**.

São fatores essenciais para o desenvolvimento regional e sustentável: a postura ética, a consciência ecológica e a política de negociação. A sinergia entre esses fatores chama-se desenvolvimento negociado. Só há efetivo desenvolvimento se houver o **desenvolvimento negociado**.

O mercado por si não soluciona os problemas de desigualdade. É necessário um processo de intervenção. (...) É fundamental que haja um **processo estratégico de intervenção regional** para a promoção do desenvolvimento (...). A seleção natural darwiniana ou “da luta” deve ser substituída pela promoção da ajuda mútua.” (CARTA..., p. 1 – maiúsculas e negrito no original).

Vários projetos do plano elaborado pelo *Nomisma* foram incluídos nas atividades do FDRI e executados pelas instituições congregadas pelo Fórum. Cabe assinalar os referentes a: consórcio e tutela dos produtos agrícolas regionais, marca regional para produtos agrícolas, observatório econômico, impulso e fortalecimento de associações empresariais mediante incentivos, núcleo de crédito implicando criação de cooperativas correspondentes e núcleo de capacitação profissional.

Projeto de especial destaque, quanto ao avanço logrado, é o da marca regional dos produtos agrícolas, que implicava definir “disciplinares de produção” para uso dos agentes (agricultores e processadores/beneficiadores individuais ou em cooperativas) desde a produção primária às etapas de transformação e comercialização. A obediência às diretrizes, ao longo da cadeia de atividades (refletindo na qualidade dos produtos), permitiria o uso da marca regional (um exemplo é a marca Castália), de propriedade da agência de desenvolvimento. Descrito pelo Diretor Presidente do SAGA como iniciativa bem sucedida, esse projeto definiu “disciplinares” para diversos produtos: hortícolas, frutas e derivados de cana de açúcar, carne suína, leite e mel.

O FDRI também participou dos Estudos do Plano Básico de Desenvolvimento Regional, conduzidos pela AMOSC. As iniciativas diziam respeito ao Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS-AMOSC), visando garantir serviços de saúde especializados em toda a microrregião, ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente (CIDEMA), envolvendo vários tipos de programas, e ao Credioeste, para estimular, pelo microcrédito concedido a pessoas de baixa renda, empreendimentos de pequeno porte e o combate à pobreza.

Essas iniciativas no âmbito do FDRI merecem realce, mesmo que os resultados se revelem heterogêneos. Vale destacar, sobretudo, o que se conseguiu em termos de mobilização dos atores regionais – governantes, trabalhadores, empresários – em torno de temas de interesse comum, como observado na promoção do turismo e nos movimentos implicando a bovinocultura (GOEDERT, 2005). O caminho percorrido institucionalmente pela região, na tentativa de promover o desenvolvimento, está longe de ser negligenciável. É, de

fato, sugestivo que, pelo significado em matéria de fortalecimento do tecido institucional, o esquema FDRI-SAGA tenha sido apontado como exemplo de cooperação entre organismos regionais (ABRAMOVAY, 2000).

Contudo, a pesquisa no FDRI apontou problemas importantes, inclusive de cunho operacional, em boa parte devido à escassa atenção do Governo do Estado, segundo indicado na entrevista. Mas as dificuldades iam além disso. Goedert (2005) notou precariedade no sistema de comunicação entre os membros da rede regional de promoção do desenvolvimento e no intercâmbio interinstitucional. Um dos motivos era a elevada rotatividade dos quadros pertencentes às entidades integrantes da trama institucional ao redor do FDRI/SAGA. Nas prefeituras, a renovação por razões eleitorais impunha o recomeço periódico das ações de convencimento sobre a importância das iniciativas com dimensões regionais, e não apenas municipais.

Desse modo, objetivos básicos, principalmente quanto ao fortalecimento econômico dos agricultores, têm sido só parcialmente alcançados. Esse problema dificulta sobretudo uma participação mais homogênea, na intensidade do engajamento e na motivação, dos municípios que formam o espaço de atuação do FDRI-SAGA. Diversidade de condutas é a regra, não sendo poucos os municípios lançados por conta própria em iniciativas cuja realização ocorreria em melhores condições caso fossem conduzidas, ou pelo menos amparadas técnica e institucionalmente, pela agência de desenvolvimento. Isso sugere que prevalecem os interesses específicos e individuais, indicando que o espírito defendido na Carta de Chapecó, eivado dos sentidos de ajuda mútua e negociação, ainda não foi “inoculado” na região.

Descentralização o governo: as Secretarias de Desenvolvimento Regional

Em Santa Catarina, as Associações de Municípios e os Fóruns, com suas ADRs, representam esferas de promoção do desenvolvimento correspondentes ao nível efetivamente local ou regional de identificação de problemas e de formulação e implementação de políticas, estratégias

e ações. Contudo, sua atuação não configura transferência de funções públicas, no sentido antes abordado no artigo. As Associações resultaram de iniciativas de prefeitos, e os Fóruns e suas ADRs, da mobilização de integrantes da sociedade civil com maior presença no território. A rigor, representaram, justamente, “mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento” (BIRKNER, 2006, p. 84).

Aproximação efetiva do Governo do Estado à escala local ou regional ocorreu somente nos anos 2000, no âmbito do Plano Catarinense de Desenvolvimento criado pela administração que em 2010 complementa o seu segundo mandato consecutivo. Uma vez empossado, esse governo implantou estrutura administrativa na qual, como explicitado no *caput* do artigo 9º da Lei Complementar (LC) n. 243, de 30/01/2003, a “execução das atividades da administração estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e por outros órgãos de atuação regional”.

Criadas em número de vinte e nove, segundo o artigo 56 da referida LC, essas Secretarias do Desenvolvimento Regional (SDRs) teriam como atribuições, pelo disposto no artigo 54, protagonizar o planejamento e a execução orçamentária em escala regional, promover e organizar tanto o engajamento como a integração e a participação das distintas comunidades, no intuito de atender as suas demandas, e também acompanhar as audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, previsto na LC n. 157 (de 9 de setembro de 1997), lado a lado com representantes das comunidades mobilizados para esse fim. Com tais funções, as SDRs lograriam – conforme o parágrafo único do artigo 54 – apoiar e incentivar o desenvolvimento socioeconômico regional, com reflexos na geração de emprego e renda, colocar em prática, localmente, o leque de ações, programas e projetos das Secretarias de Estado Centrais, apoiar e ajudar os municípios na realização de diferentes atividades, programas e projetos, dar suporte às comunidades mediante convênios ou acordos, gerenciar e avaliar as ações governamentais na região e operar na articulação com outras instituições governamentais.

Os pilares dessa estrutura seriam os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), tendo como integrantes natos o Secretário do Desenvolvimento Regional e todos os prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios de cada SDR. Os demais membros incluem representantes dos segmentos sociais, econômicos e políticos mais expressivos, existindo garantia de assento à esfera tanto empresarial quanto do trabalho. O parágrafo 1º do artigo 57 dessa LC diz que o papel dos CDRs é dar apoio às SDRs no que concerne ao planejamento e a promoção do desenvolvimento regional. Isso abrange manifestações sobre planos e projetos desenhados pelas Secretarias de Estado Centrais e até elaboração de pareceres sobre medidas a serem submetidas à decisão do Chefe do Poder Executivo, de modo a auxiliar a tomada de decisões envolvendo a liberação de recursos estaduais. Em termos mais institucionais, cabe aos CDRs assessorar os secretários de desenvolvimento regional na coordenação dos vínculos entre os setores público e privado e envolvendo também a comunidade científica e tecnológica. Mais diretamente voltadas à promoção do desenvolvimento, figuram as funções de discutir e orientar a localização de novas atividades industriais, encorajar a racionalização de empreendimentos industriais já em operação e estimular a participação dos vários segmentos da sociedade local na integralidade dos processos decisórios.

A LC n. 284, de 28/02/2005, criou uma 30ª SDR (art. 74) e classificou essas secretarias como mesorregionais ou microrregionais (art. 75). Dois anos depois, a LC n. 381, de 7/05/2007, criou outras seis secretarias, fazendo atingir o presente total de trinta e seis SDRs. Previu-se para essas secretarias um importante envolvimento nas atividades de elaboração do Plano Plurianual, que define as orientações e os objetivos governamentais com respeito às despesas de capital e àquelas destas resultantes, conforme estipulado na Lei n. 12.871 (de 16/01/2004) para o quadriênio 2004-2007 e na Lei n. 14.359 (de 31/01/2008) para o período 2008-2011.

Cabe indagar sobre o que tem representado essa experiência catarinense, além de figurar como oportunidade para o experimento do Projeto Meu Lugar, fruto de uma parceria – entre o governo estadual e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – voltada à transformação das regiões administrativas em polos de

desenvolvimento sustentável. Material de divulgação produzido pelo governo, tornado público no último ano da gestão em curso, exalta as virtudes do “modelo” e lista as realizações de cada SDR, aliás bastante assimétricas (DESCENTRALIZAÇÃO..., 2010; SECRETARIAS..., 2009). Todavia não se dispõe, até onde é possível divisar, de avaliação realmente crítica, no sentido de um cotejamento entre objetivos e resultados. De todo modo, qualquer tentativa nessa direção teria que ser cautelosa, pois é difícil isolar os efeitos da descentralização. Como fazer afirmações sobre o papel das SDRs em relação ao comportamento, por exemplo, do Índice de Desenvolvimento Humano ou do mercado de trabalho nas regiões? Diferentes processos estiveram em curso no período, entre eles os ligados aos investimentos realizados com verbas federais.

Mas algumas apreciações elaboradas em meio acadêmico, sobre diferentes aspectos do funcionamento das SDRs, ajudam a extrair conclusões sobre o significado e o alcance dessa experiência, ainda que de forma pontual e, portanto, parcial.

Rudnick, Mattedi e Birkner (2010) estudaram onze SDRs do litoral e do interior objetivando perceber em que medida se destaca, na atuação conjunta dessas instituições, a motivação do governo estadual em conter a dupla e articulada tendência de esvaziamento de municípios interioranos e de “litoralização” da dinâmica demográfica e econômica catarinense. O assunto é relevante em Santa Catarina (MIOTO, 2008), marcando presença no discurso governamental sobre a necessidade de regionalizar a administração através das SDRs. A pesquisa revelou, considerando os repasses de recursos pelo governo, que “as SDRs que mais receberam investimentos (...) foram justamente as mais desenvolvidas economicamente” (RUDNICK; MATTEDI; BIRKNER, 2010, p. 20), o que quer dizer regiões mais próximas do litoral, não obstante o propósito, impregnado na regionalização do orçamento estadual, de impulsionar o espaço catarinense na sua integralidade. A capacidade de articulação política e de cooperação entre os municípios das SDRs mais aquinhoadas, assim como o desempenho demonstrado, seriam fatores explicativos.

Filippim e Abrucio (2008), por seu turno, realizaram pesquisa envolvendo aplicação de questionários e acompanhamento de reuniões nas trinta e seis SDRs e em vinte e quatro Fóruns de Desenvolvimento

Regional. O resultante diagnóstico indica a existência de conflitos entre Fóruns e Agências de Desenvolvimento, de um lado, e SDRs, de outro. A razão não é só o fato de que, na percepção e nas práticas locais, os primeiros são “mais sociedade civil” e as segundas, “mais governo”. As lideranças das SDRs frequentemente se revelaram pouco informadas sobre a atuação dos primeiros e mesmo pouco interessadas. Além disso, como os cargos nas SDRs tendem a ser preenchidos por nomeação governamental, evidentemente em conformidade com os interesses da coalização política atualmente no poder, a visão dominante é que essas secretarias são organizadas e operam sob o signo de uma forte “concepção político-partidária”. Essa pesquisa também mostrou que, além da realização de eventos, como feiras e exposições, o foco das SDRs tem sido as obras físicas, predominando construção de centros de eventos e ginásios de esportes, pavimentação de estradas e reforma de escolas, uma tendência confirmada pelo próprio material de divulgação oficial (DESCENTRALIZAÇÃO..., 2010; SECRETARIAS..., 2009). Ou seja, trata-se de “algo não muito distante das tradicionais ações de governos anteriores. A novidade é que desde 2003 as regiões podem, minimamente, opinar sobre a prioridade desta ou daquela obra a ser realizada (...)” (FILIPPIM; ABRUCIO, 2008, p. 14).

Quanto aos Conselhos de Desenvolvimento Regional, em vários casos mostrou-se muito forte o caráter de “arena” de disputa intermunicipal. Observou-se igualmente desestímulo à participação de vários conselheiros, fruto de uma escassez de recursos que ajudava a cristalizar um sentimento de ineficácia dos conselhos e de percepção de que o essencial dos processos decisórios concentrava-se entre os funcionários do governo estadual. O pior é que, pelo menos nos primeiros anos,

“em muitas regiões o trabalho ficou prejudicado pelo não reconhecimento do Conselho como um órgão de representatividade dos interesses da região, pois as SDRs não foram constituídas e articuladas pelas ‘bases’ (*botton-up*) e nem se respeitou a divisão geopolítica já existente no Estado (...) [vinculada ao recorte espacial das associações municipais].” (GOEDERT, 2005, p. 376).

Essa questão é importante em qualquer tentativa de avaliação da iniciativa em foco. Diferentemente do sentido e funcionamento das

associações municipais, com “a criação das SDRs incorpora-se um planejamento do tipo *top-down*, o qual utiliza a ‘bandeira’ da descentralização para legitimar instâncias centrais de planejamento (...)” (VARGAS; THEIS, 2010, p. 19). Caberia perguntar, assim, sobre o quanto essa experiência efetivamente representa de descentralização, nos termos da influente perspectiva de Boisier (2004), para quem descentralizar implica, entre outras coisas, recursos e normas de funcionamento próprios, além de personalidade jurídica específica relativamente ao nível hierárquico de onde a capacidade decisória é transferida.

Problemas específicos, que remetem aos aspectos mencionados, foram observados no oeste catarinense, objeto de considerações na seção anterior, que abordou as Associações de Municípios e os Fóruns de Desenvolvimento Regional. Focalizando treze SDRs da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, Borges (2010, p. 21) ressalta que o recorte dessas secretarias baseou-se em “critérios políticos e de cima para baixo”, sendo “evidente que cada município das (...) SDRs pesquisadas possuem relações administrativas com quatro ou mais sedes regionais” (ibid.). “Conflito” é um termo chave nesse estudo: tendo em vista a elevada fragmentação tanto das SDRs quanto dos outros recortes espaciais existentes, a “nova configuração implantada no Estado desde 2003 tem causado (...) conflitos (...) [no] território (...). Na sobreposição dos órgãos regionais institucionalizados identificaram-se conflitos com instituições que atuam diretamente com ações e programas que visam o desenvolvimento municipal e regional, (...) na escala dos projetos (...)” (p. 1).

Considerações finais

Em vários países, fincou raízes a ideia de que o planejamento e a promoção do desenvolvimento, funções históricas do Estado, devem ser exercidos no marco da descentralização das funções públicas, implicando transferência de atribuições para menores níveis territoriais de atuação. O Brasil não ficou à margem dessa tendência, especialmente com a crise do seu sistema de planejamento nos anos 1980 e as mudanças trazidas pela Constituição de 1988. Santa

Catarina registrou experiências de planejamento e promoção do desenvolvimento protagonizadas em nível local e regional, envolvendo Associações de Municípios e Fóruns de Desenvolvimento Regional, mas foi a partir de 2003, com a primeira posse do governo que atualmente cumpre a sua segunda gestão consecutiva, que começou um processo de aproximação da gestão estadual aos níveis local e regional. A isso intitulou-se “descentralização”, simbolizada nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), com seus Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs).

Todavia, não é tarefa fácil assimilar essa assim chamada descentralização a uma efetiva reintrodução da liturgia referente ao planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina. Até onde se pode perceber, não ocorre no Estado, propriamente, planejamento ou política de desenvolvimento com dimensão espacial. Não há evidência de que agentes públicos estejam pensando o Estado na sua integralidade, considerando as SDRs como instrumentos para levar a efeito medidas enfeixadas em estratégias e políticas mais amplas e estruturais. Tampouco se pode dizer que há políticas fragmentadas ou ações de efetivo planejamento em nível de secretarias regionais. Os próprios documentos de divulgação sugerem que essa experiência representa tão somente uma espécie de gestão estadual territorializada, no sentido de aproximação da administração pública às populações locais. Claro que se trata de algo importante. Mas o que se esperava ser a tônica, a saber, uma convergência entre a política em nível estadual e as políticas para as regiões, estas formuladas à luz dos interesses e visões locais e regionais e aquela à luz de perspectivas mais amplas e estruturais – numa atuação articulada e caracterizada pela multiplicidade de escalas e dimensões na prática do planejamento –, parece não ter ocorrido.

A rigor, as SDRs, se evidenciam maior proximidade do governo estadual às regiões, introduziram ao mesmo tempo elementos conflituosos nos vínculos em torno da administração e da promoção do desenvolvimento local e regional. Isso espelha o fato, por exemplo, de as divisões espaciais relativas às SDRs e às Associações de Municípios não serem plenamente correspondentes. Também por conta disso, vários municípios relacionam-se com diferentes sedes regionais, ocorrendo igualmente sobreposição de papéis entre SDRs,

Associações de Municípios e Fóruns Regionais. Tendo em vista que as atividades de uns não são necessariamente levadas em conta pelos outros, isso não raramente significa duplicações e atritos, ou no mínimo estranhamento.

Esses aspectos refletem o caráter “de cima para baixo” dessa descentralização, presente inclusive no modo como operam as SDRs. Não só no oeste catarinense, mas também em outras SDRs, como a de Mafra, no norte do estado (cf. detectado por Batista, 2010), as decisões sobre as regiões são ainda muito centralizadas nas estruturas dessas secretarias. Daí que, como a influência partidária tende a ser decisiva na escolha dos cargos comissionados e também nas diversas decisões protagonizadas, é legítimo indagar sobre até que ponto a alardeada descentralização de fato significa, em Santa Catarina, planejamento e promoção do desenvolvimento, sintonizados com os interesses e necessidades de toda a sociedade nessas escalas territoriais.

Abstract

The state functions of planning and promoting development, mainly those concerning social and spatial inequalities, gained strength after the Second World War. The central state normally represented the chief sphere for such activities, but important changes – frequently referred by the term “decentralization” – took place in the last decades. The decentralization of the practices having to do with development promotion with spatial dimension is the subject matter of this article, the base of which combines bibliographic and documental research and also field work. The aim is to characterize and contextualize the general tendency towards decentralization and to explore this issue by studying a Brazilian experiment, observed in Santa Catarina.

Key Words: Development with spatial dimension, Public functions decentralization, Santa Catarina.

Referências

- ABRAMOVAY, R. – O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2. p. 379-397, 2000.

- AMABLE, B.; PETIT, P. – Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. de S. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. p. 351-391.
- ARAÚJO, T. B. de. – A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. da F.; NABUCO, M. R. (Org.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993. p. 87-95.
- BANDEIRA, P. – Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Texto para Discussão*, n. 630, IPEA, fev. 1999.
- BATISTA, L. N. – A proposta de descentralização do governo de Santa Catarina: um estudo da SDR de Mafra. In: *Anais do IV Encontro de Economia Catarinense*, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010.
- BIRKNER, W. M. K. – *Capital social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional*. Blumenau: Edifurb, 2006.
- BOISIER, S.; SABATINI, F.; SILVA, V.; SOJO, A.; VERGARA, P. – La descentralización: el eslabon perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad. *Cuadernos del ILPES*, n. 36, 1992.
- BOISIER, S. – Modernidad y territorio. *Cuadernos del ILPES*, n. 42, 1996.
- BOISIER, S. – Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. In: *Revista EURE*, v. 3, n. 90. p. 27-40, 2004.
- BORGES, P. R. S. – A região oeste catarinense no contexto do desenvolvimento regional após os efeitos da interiorização da administração pública. In: *IV Encontro de economia catarinense*, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010. Anais.
- BOURDIEU, P. – L'essence du néolibéralisme. In: *Le Monde Diplomatique*, n. 528. p. 3, 1998.
- BOYER, R. – *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1982.
- BRANCO, Á. C. C. – A paradiplomacia e os municípios. In: *Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS*, ano 54, n. 267. p. 5-14, jul.-set. 2008.
- BRANDÃO, C. A. – Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 107. p. 57-76, jul.-dez. 2004.

- BROOKFIELD, H. – *Interdependent development*. 3ª ed. London: Methuen, 1981.
- CAMARGO, A. – A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: *Anais do 16º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 1992.
- CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sul. Brasília: IPEA/IBGE/UNICAMP/IE/NESUR/IPARDES, 2000.
- CARTA de Chapecó. – I SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTÁVEL, Chapecó, ago. 2001.
- CARVALHO, O. de. – *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 12ª ed. São Paulo: Rideel, 2006.
- DESCENTRALIZAÇÃO: a nova ótica da gestão pública. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento, 2010.
- ENGELS, F. – [1884] *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- ENGELS, F. [1878] – *Anti-Dühring*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. – Quando descentralizar é concentrar poder: a experiência de Santa Catarina. In: *XXXII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, set. 2008.
- FRIEDMANN, J. – The regional policy problem. In: *Regional development policy: a case study of Venezuela*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966, p. 5-19.
- FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. – *Territory and function: the evolution of regional planning*. London: Edward Arnold, 1979.
- GALVÃO, A. C. – Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional e suas perspectivas. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. *A política regional na era da globalização*. São Paulo: FKAS. p. 149-151, 1996.
- GERSCHENKRON, A. – Economic backwardness in historical perspective. In: HOSELITZ, B. F. (Ed.). *The progress of underdeveloped areas*. Chicago: The University of Chicago Press, 1952. p. 3-29.
- GILBERT, A. G. – Introduction. In: GILBERT, A. G. (Ed.). *Development planning and spatial structure*. London: John Wiley & Sons, 1976. p. 1-19.

- GOEDERT, A. R. – *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2005.
- HADDAD, P. R. – O que fazer com o planejamento regional no Brasil da próxima década? In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1. p. 67-91, 1989.
- HADDAD, P. R. – A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. *A política regional na era da globalização*. São Paulo: FKAS. p. 133-148, 1996.
- HELFAND, S.; REZENDE, G. C. – Mudanças na distribuição espacial na produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. *Texto para Discussão*, n. 611, IPEA, 1988.
- HIRSCHMAN, A. O. – *A estratégia de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- JESSOP, B. – Post-Fordism and the State. In: AMIN, A. (Ed.). *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 251-279.
- JOHNSTON, R. J. – The State, the region, and the division of labor. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. (Ed.). *Production, work, territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*. Winchester: Allen & Unwin, 1986., p. 265-280.
- KALDOR, N. – The case for regional policies. In: *Scottish Journal of Political Economy*, v. 17, n. 3, p. 337-348, Nov. 1970.
- KITCHING, G. – *Development and underdevelopment in historical perspective*. London: Methuen, 1982.
- KUKLINSKI, A.; PETRELLA, R. (Ed.). – *Growth poles and regional policies*. The Hague: Mouton, 1972.
- LAJUGIE, J.; DELFAUD, P.; LACOUR, C. – *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris: Dalloz, 1979.
- LIPIETZ, A. – Caracteres séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'Etat. *CEPREMAP*, n. 8621, 1986.
- MARKUSEN, A. R. – Região e regionalismo: um enfoque marxista. In: *Espaço & Debates*, n. 2. p. 61-99, 1981.
- MARX, K. [1867] – *Le Capital*. Livre Premier. Paris: Editions Sociales, 1976.
- MARX, K. [1852] – O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 15-143.

- MARX, K.; ENGELS, F. [1845/1846] – *L'ideologie allemande*. Paris: Editions Sociales, 1974.
- MATTOS, C. A. de. – Paradigmas, modelos y estrategias en la practica latinoamericana de planificación regional. In: *Revista Interamericana de Planificación*, v. 23, n. 89. p. 5-41, 1990.
- MIOTO, B. T. – *Movimentos migratórios em Santa Catarina no limiar do século XXI*. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2008.
- MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E.; WILSON, P. Spatial responses to fordist and post-fordist accumulation and regulation. *Papers of the Regional Science Association*, n. 64. p. 11-23, 1988.
- MYRDAL, G. – *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- MYRDAL, G. – What is development? In: *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 4. p. 729-736, 1974.
- PERROUX, F. – *A economia do século XX*. Lisboa: Moraes Editora, 1967.
- POLANYI, K. – *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- RUDNICK, L. T.; MATTEDI, M. A.; BIRKNER, W. M. K. – Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. In: Anais do IV Encontro de Economia Catarinense, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010.
- SANTA CATARINA. – *Política de desenvolvimento regional e urbano para Santa Catarina*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1981.
- SANTA CATARINA. *Atlas de Santa Catarina*. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.
- SECRETARIAS de Estado de Desenvolvimento Regional e Setoriais. *Seminários de Avaliação de Resultados. Relatórios de Atividades 2003-2009*. Florianópolis, 2009.
- SIEBERT, C. – Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, C. (Org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-166.
- STILWELL, F. J. B. – Competing analyses of the spatial aspects of capitalist development. *The Review of Radical Political Economics*, v. 10, n. 3. p. 18-27, 1978.

- THEIS, I. M.; NODARI, T. M. dos S. – A agroindústria de aves e o desenvolvimento regional no Meio Oeste de Santa Catarina. *Cadernos de Economia*, v. 4, n. 7. p. 7-28, 2000.
- VARGAS, D. B.; THEIS, I. M. – Dilemas do planejamento nacional e estadual: a experiência das secretarias de desenvolvimento regional em Santa Catarina. IV ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, Criciúma, APEC/UNESC, abr. 2010. Anais.
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. – *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; FEE, 2002.
- WALLERSTEIN, I. – O conceito de desenvolvimento nacional, 1917-1989: elegia e réquiem. In: WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes. p. 116-129, 2002a.
- WALLERSTEIN, I. – Geocultura do desenvolvimento, ou transformação da nossa geocultura?. In: WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes. p. 168-181, 2002b.

Grandes ondas de desenvolvimento e formas alternativas de globalização

Carlota Perezⁱ

Resumo

A seguinte tese é desenvolvida pela autora do artigo: a globalização não precisa ser neoliberal. Ela sustenta, por um lado, que a revolução tecnológica atual precisa tomar todo o planeta como seu espaço econômico, mas, por outro, admite que há várias trajetórias possíveis para o processo de desenvolvimento. Ademais, ela admite que os povos estão no momento apropriado “para apresentar propostas audaciosas que reorganizem profundamente a regulação e as instituições globais”.

Palavras chaves: globalização, ondas de desenvolvimento, neoliberalismo, revolução tecnológica.

Classificação JEL: O30, P16.

Introdução

Até recentemente, o entendimento generalizado sobre a globalização esteve inextricavelmente vinculado à ideologia do livre mercado tanto para os defensores como para os opositores. Este artigo argumenta que a globalização possui diversas formas em potencial e que, dentre elas, a receita neoliberal aplicada até agora foi apenas uma delas. A necessidade de considerar todo o planeta como o espaço econômico é uma característica inerente à revolução tecnológica atual e ao seu paradigma tecno-econômico. Neste sentido, a globalização é basicamente inevitável.

ⁱ Universidade de Cambridge e Sussex, Reino Unido. Universidade de Tecnologia de Tallinn, Estônia.

Entretanto, assim como a intervenção do Estado nacional na economia assumiu várias formas diferentes durante o *paradigma de produção em massa* (ou “fordista”) anterior, a globalização também pode ser moldada social e politicamente a fim de favorecer um verdadeiro desenvolvimento global e sustentar o desdobramento total do atual *paradigma de produção flexível* (ou da tecnologia da informação).

Colocando de modo direto: a globalização não precisa ser neoliberal. Até o colapso da bolha financeira em 2007-8, não se havia concebido ou defendido uma versão pró-desenvolvimento da globalização¹. Ainda que algo nesta linha esteja sendo almejado por formuladores de políticas, tal versão alternativa da globalização ainda necessita ser coerentemente articulada. Argumenta-se aqui que sem esta globalização de novo caráter, não só será muito difícil relançar o desenvolvimento nos países do Sul, mas também superar a profunda crise resultante daquele colapso no Norte.

Estas afirmações derivam de um modelo histórico baseado nas trajetórias em que sucessivas revoluções tecnológicas são assimiladas pelo sistema sócio-econômico, gerando grandes ondas de desenvolvimento que seguem uma seqüência recorrente e envolvem enormes reajustes em ambas as esferas econômicas e sócio-institucionais².

Sob o enfoque deste modelo, o período atual, após o colapso da grande bolha tecnológica, seria o ponto médio da grande onda corrente, justo quando as tensões estruturais que subjazem à instabilidade e às tendências de recessão necessitam de uma recomposição institucional significativa. Entre outras tarefas, a renda precisa ser re-conduzida para novas camadas de consumidores de maneira que ajude a superar a *saturação prematura do mercado* que resulta da polarização da renda no topo do espectro em cada país e no mundo. Este artigo argumenta que o momento presente é, por essa razão, a hora mais apropriada para apresentar propostas audaciosas que reorganizem profundamente a regulação e as instituições globais.

O argumento é desenvolvido a partir de um resumo geral do modelo, na seção 1. Em seguida, a seção 2 enfoca a recorrência das grandes bolhas financeiras, uma ou duas décadas após a irrupção de cada revolução tecnológica, e examina o papel delas em facilitar as

mudanças de paradigma e em concentrar investimentos na instalação de novas infra-estruturas. A seção 3 analisa as recessões pós-bolha e as distorções estruturais herdadas da economia de “cassino”, as quais devem ser superadas mediante regulação e mudanças institucionais adequadas, o que é discutido na seção 4. A seção 5 analisa a natureza globalizante do paradigma da Tecnologia da Informação, seguindo, na seção 6, para uma discussão das características desse paradigma que podem resultar em um jogo de soma positiva entre o Norte e o Sul. Por fim, a seção 7 se volta para os desafios institucionais envolvidos nessa forma pós-neoliberal de globalização, levando em conta algumas tendências mundiais da atualidade e seus possíveis resultados.

Grandes ondatas no desenvolvimento econômico: recorrência e especificidade

Começando pela *Revolução Industrial* na Inglaterra no final do século XVIII, a economia capitalista foi transformada por cinco grandes ondatas de desenvolvimento estimuladas por sucessivas revoluções tecnológicas. Cada um desses “vendavais de destruição criativa” schumpeterianos articulou uma constelação de novos insumos, produtos e indústrias, uma ou diversas novas infra-estruturas – em geral, envolvendo novos meios de transporte de mercadorias, pessoas e informação – e fontes alternativas de energia ou meios de garantir acesso a ela. A Tabela 1 mostra a composição das cinco revoluções, cada uma identificada em geral por suas tecnologias preponderantes.

Os países indicados na primeira coluna são aqueles que lideraram as ondatas e que estavam no centro da economia mundial àquela época. As datas se referem ao *big-bang* inicial, ou seja, à primeira introdução pública da tecnologia mais emblemática e significativa daquela revolução. Corresponde ao momento em que seu enorme potencial inovador se torna visível aos aspirantes a empresário e investidor. É o bastidor hidráulico de Arkwright, em Cromford, que em 1771 sinalizou a irrupção da mecanização da indústria têxtil de algodão. É a máquina a vapor (*The Rocket*) criada por Stephenson para a ferrovia Liverpool-Manchester em 1829 e que dá início à Era

do Vapor e das Ferrovias. É a gigantesca companhia de aço de Carnegie que utilizava o processo de Bessemer e que lançou a engenharia pesada em 1875; é o primeiro Modelo-T de Henry Ford em 1908, inaugurando a Era da Produção em Massa; e é o microprocessador da Intel que em 1971 deu início à Era da Tecnologia da Informação. Cada uma dessas tecnologias ofereceu uma gama de possíveis inovações e anunciou a respectiva “corrida do ouro” tecnológica – e, mais tarde, financeira³! Essas datas não seguem a periodização costumeira de Schumpeter de “ondas longas” porque não representam o começo de um movimento econômico ascendente (*upswing*), como no modelo schumpeteriano, mas sim a irrupção de uma revolução tecnológica precisamente quando a anterior chegou à maturidade e grande parte da economia entra em um período de declínio e estagnação. Elas captam, portanto, a semente da futura mudança antes que seja registrada em agregados econômicos. A autora propôs a terminologia *Grandes Ondadas de Desenvolvimento* para se referir ao processo completo de difusão e assimilação social de cada inovação tecnológica, do *big-bang* à maturidade⁴.

Tabela 1
Cinco revoluções tecnológicas em 230 anos: principais indústrias e infra-estruturas

Revolução Tecnológica	Novas tecnologias e indústrias novas ou redefinidas	Infra-estruturas novas ou redefinidas
PRIMEIRA: a partir de 1771 <i>A "Revolução Industrial"</i> Grã-Bretanha	Indústria mecanizada de algodão Ferro forjado Maquinaria	Dutos e hidrovias Estradas com pedágio Força hidráulica (rodas d'água altamente desenvolvidas)
SEGUNDA: a partir de 1829 <i>A Era do Vapor e das Ferrovias</i> Na Grã-Bretanha e, depois, difundindo-se pelo Continente e EUA	Máquina a vapor e maquinário (feito de ferro; abastecido por carvão) Mineração de ferro e carvão (agora desempenhando um papel central no crescimento)* Estrutura ferroviária Produção de material rodante Energia a vapor para várias indústrias (inclusive as têxteis)	Ferrovias (uso de locomotivas a vapor) Serviço postal universal Telégrafo (geralmente de circulação nacional ao longo das linhas ferroviárias) Grandes portos, grandes armazéns e navios de navegação mundial Iluminação urbana a gás
TERCEIRA: a partir de 1875 <i>A Era do Aço, da Eletricidade e da Engenharia Pesada</i> EUA e Alemanha superando a Grã-Bretanha	Aço barato (em especial, Bressemer) Desenvolvimento completo da máquina a vapor para navios de aço Química pesada e engenharia civil Indústria de equipamentos elétricos Cobre e cabos Comida enlatada e engarrafada Papel e empacotamento	Navegação mundial em navios velozes a vapor feitos de aço (utilizados no Canal de Suez) Ferrovias mundiais (uso de aço barato em trilhos e parafusos de tamanho padronizado) Grandes pontes e túneis Telégrafo mundial Telefone (principalmente de uso nacional) Redes elétricas (para iluminação e uso industrial)

Revolução Tecnológica	Novas tecnologias e indústrias novas ou redefinidas	Infra-estruturas novas ou redefinidas
QUARTA: partir de 1908 <i>A Era do Petróleo, do Automóvel e da Produção em Massa</i> Nos EUA e difundindo-se pela Europa	Automóveis produzidos em massa Petróleo e combustíveis baratos Petroquímicos (sintéticos) Motor de combustão interna para automóveis, transporte, tratores, aeronaves, tanques de guerra e eletricidade Eletrodomésticos Rádio e Televisão Comida refrigerada e congelada	Redes de estradas, auto-estradas, portos e aeroportos Rede de oleodutos Eletricidade universal (industrial e doméstica) Telecomunicação analógica mundial (telefone, telex e cabograma) com fio e sem fio Redes nacionais de transmissão simultânea de dados para diversas estações
QUINTA: a partir de 1971 <i>A Era da Informação e das Telecomunicações</i> Nos EUA, difundindo-se por Europa e Ásia	A revolução da informação: Microeletrônicos baratos Computadores, <i>software</i> Telecomunicações Instrumentos de controle Biotecnologia computadorizada e novos materiais	Telecomunicação digital mundial (cabos e fibras óticas, rádio e satélite) Internet/Correio eletrônico e outros serviços eletrônicos Fontes múltiplas, uso flexível, redes elétricas Conexões para transporte físico de alta velocidade (por terra, ar e água) Redes globais de transmissão "restrita"

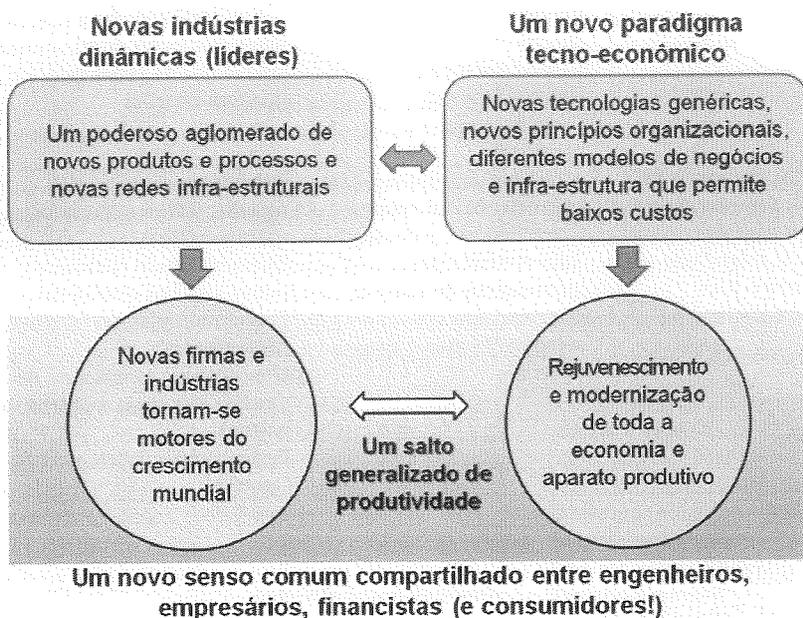
Nota: *Estas indústrias tradicionais assumem um novo papel e um novo dinamismo ao servirem como o material e o combustível do mundo das ferrovias e maquinarias.

Source: Baseado em Perez (2002, p.14).

Cada uma dessas grandes ondatadas de desenvolvimento não acrescenta simplesmente o conjunto de novas indústrias da revolução tecnológica àquelas existentes. Mais do que isto, estas novas tecnologias propiciam o potencial para modernizar toda a estrutura produtiva e para elevar o nível geral de produtividade e qualidade a um patamar superior. Isso acontece devido à natureza dupla de cada revolução tecnológica. Como indicado na Figura 1, junto com as novas indústrias e infra-estruturas, cada uma dessas constelações gera um novo modelo ótimo de gestão ou um *paradigma tecno-econômico*, que inclui tecnologias genéricas universais e princípios

organizacionais aplicáveis tanto ao estabelecimento de novas empresas e indústrias quanto à modernização de grande parte da economia existente⁵.

Figura 1
A natureza dupla das revoluções tecnológicas



O processo de mudança de paradigma se realiza quando o novo supera a resistência do paradigma anterior, mas, por causa de sua superioridade óbvia em termos de produtividade, ele acaba transformando profundamente os meios de produção e de vida, além de reorganizar a estrutura produtiva e mudar a organização institucional da economia e da sociedade. É um processo tão complexo quanto àquele de mudança cultural e, por essa razão, é difícil, doloroso, desigual e turbulento em termos econômicos e sociais.

A Tabela 2 dá uma idéia bastante geral dos principais conceitos de cada um dos cinco paradigmas tecno-econômicos. Os novos princípios não são tão fáceis de identificar como as novas tecnologias.

Na verdade, eles só gradualmente se tornam perceptíveis quando as novas tecnologias se propagam e os engenheiros, gerentes, empresários, consumidores e outros agentes que experimentam a mudança descobrem os meios mais compatíveis e eficazes de obter vantagem do novo potencial⁶. Com o tempo, tais princípios são amplamente assimilados e adotados como o “senso comum” generalizado, tornando-se quase imperceptíveis outra vez. É somente na época de mudança de paradigma que tanto os novos quanto os velhos critérios de melhor-prática podem ser discernidos e comparados claramente.

Tabela 2

Um paradigma tecno-econômico diferente para cada grande onda de desenvolvimento

Revolução tecnológica País de desenvolvimento inicial	Paradigma tecno-econômico Princípios de inovação de “senso comum”
<i>PRIMEIRA</i> <i>A “Revolução Industrial”</i> Reino Unido	Produção fabril Mecanização Produtividade/ registro do tempo gasto e economia de tempo Fluidez de movimento (como um ideal para máquinas com energia hidráulica e para transporte em canais e outras hidrovias) Redes locais
<i>SEGUNDA</i> <i>A Era do Vapor e das Ferrovias</i> Reino Unido e difundindo-se pelo Continente e EUA	Economias de aglomeração/cidades industriais/ Mercados nacionais Centros de fornecimento de energia com redes nacionais Dimensão como medida de progresso Peças padronizadas/ máquinas feitas por máquinas Energia onde for necessário (vapor) Movimento interdependente (de máquinas e meios de transporte)

Revolução tecnológica	Paradigma tecno-econômico
País de desenvolvimento inicial	Princípios de inovação de “senso comum”
<i>TERCEIRA</i> <i>A Era do Aço, da Eletricidade e da Engenharia Pesada</i>	Estruturas gigantescas (aço) Economias industriais de escala/integração vertical Distribuição de energia para as indústrias (eletricidade) Ciência como uma força produtiva Redes e impérios mundiais (incluindo cartéis) Padronização universal Cálculo dos custos para controle e eficiência Grandes escalas para aquisição de poder de mercado mundial/ o “pequeno” só é bem-sucedido se for local
EUA e Alemanha superando o Reino Unido	
<i>QUARTA</i> <i>A Era do Petróleo, do Automóvel e da Produção em Massa</i>	Produção em massa/mercados de consumo em massa Economias de escala (volume de produto e Mercado)/integração horizontal Padronização dos produtos Consumo intensivo de energia (baseada no petróleo) Materiais sintéticos Especialização funcional/ pirâmides hierárquicas Centralização/centros metropolitanos – suburbanização Poderes nacionais, acordos internacionais e confrontações
Nos EUA e difundindo-se pela Europa	
<i>QUINTA</i> <i>A Era da Informação e das Telecomunicações</i>	Consumo intensivo de informação (microeletrônicos baseados em TIC) Integração descentralizada/estruturas de rede Conhecimento como capital/valor agregado intangível Heterogeneidade, diversidade, adaptabilidade Segmentação dos mercados/proliferação de nichos Economias de escopo e especialização combinadas com escala Globalização/interação entre o global e o local Cooperação interna e externa/aglomeramentos Contato e ação instantâneos/comunicação global instantânea
Nos EUA, difundindo-se pela Europa e pela Ásia	

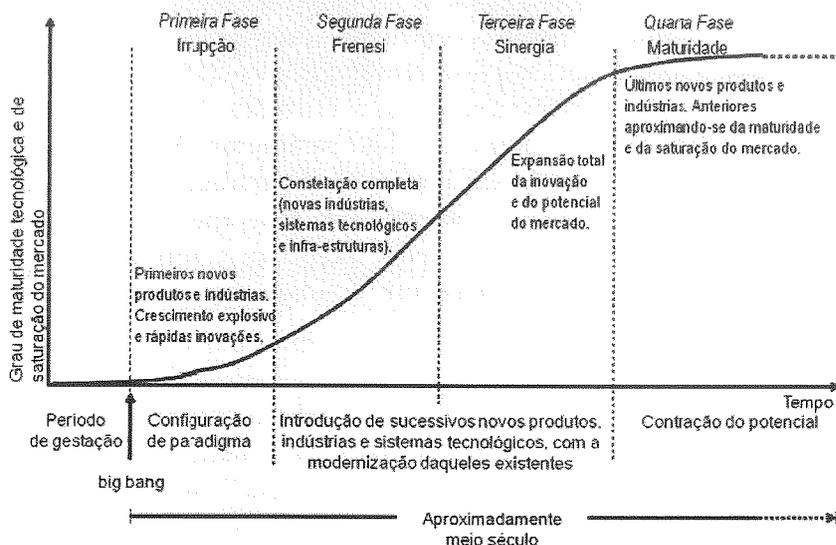
Fonte: Perez (2002, p.18).

Nas primeiras ondatas nos séculos XVIII e XIX, a disseminação aconteceu por meio do boca a boca, da imitação e de textos escritos a partir da experiência pessoal. Mais tarde, nas décadas de 1910 e 1920, os princípios tayloristas e fordistas de “Administração Científica” foram publicados em livros e jornais bastante lidos e disseminados por engenheiros e outros consultores profissionais. Esta prática foi ainda mais intensa na ondata atual. Durante as décadas de 1980 e 1990, milhares de consultores e de livros de administração disseminaram os mandamentos da organização

flexível da revolução da tecnologia da informação e da comunicação (TIC). O contraste entre as antigas pirâmides hierárquicas e as novas redes adaptáveis se deu de inúmeras maneiras. Podemos dizer o mesmo sobre a mudança de ênfase do valor agregado tangível para o intangível, da homogeneidade para a diversidade e do consumo intensivo em energia no paradigma antigo para o consumo intensivo em informação na emergente Sociedade do Conhecimento.

As mudanças, entretanto, não param à porta da empresa ou às margens do mercado. Como as mudanças representam os meios para obter a melhor vantagem do novo potencial de criação de riqueza, os paradigmas acabam implicando critérios para moldar o espaço econômico e a estrutura institucional tanto no âmbito interno das nações quanto na arena internacional mais ampla, como sugerido na Tabela 2.

Figura 2
O ciclo de vida de uma revolução tecnológica



Fonte: Perez (2002), p.30

Nesse sentido, a globalização fez parte da mudança atual de paradigma. A partir de ângulos diferentes, vários autores e agentes anunciaram o desaparecimento do Estado nacional, sua retirada da

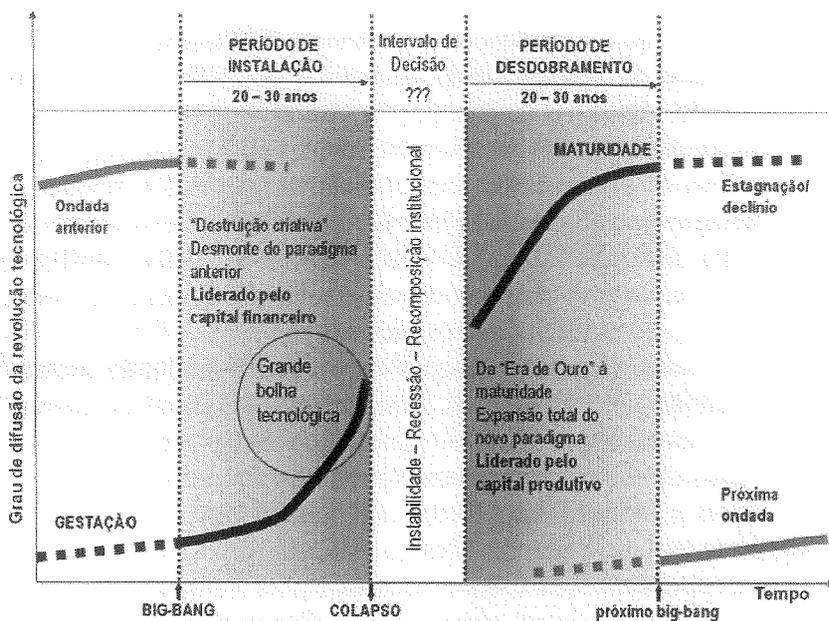
intervenção econômica e o crescimento da economia global sem fronteiras comerciais. Na seção 5, se argumentará de modo resumido que as tendências globalizantes na economia, imbuídas na natureza do paradigma atual, possivelmente vão modificar – mas não negar – o papel e os meios da ação governamental em diferentes níveis, do local ao global, passando pelo nacional.

Essas transformações profundas e amplas não ocorrem tranqüilamente. O processo de difusão e assimilação social das revoluções e dos paradigmas é economicamente turbulento e socialmente desagregador.

Como no caso de tecnologias, indústrias e sistemas tecnológicos individuais⁷, o ciclo de vida teórico da revolução tecnológica tende a seguir a logística da curva em “S”. Durante seu desvelamento, ela funciona como um tipo de envoltório que influencia os ciclos de vida de todos os sistemas tecnológicos, indústrias e produtos inerentes à revolução.

Inevitavelmente, cada revolução tecnológica irrompe no espaço moldada pela anterior e precisa confrontar tanto práticas, critérios, hábitos, idéias e rotinas antigos, inseridos profundamente nas mentes e nas vidas das pessoas envolvidas, como a estrutura institucional em geral, estabelecida para comportar o antigo paradigma. Este contexto, quase por definição, é inadequado para o novo paradigma. É por esta razão que a ondata de desenvolvimento, que leva aproximadamente cinquenta anos para propagar as novas indústrias e seu paradigma modernizador, tem sido historicamente dividida em dois períodos distintos.

Figura 3
 A assimilação social das revoluções tecnológicas divide ao meio cada grande onda de desenvolvimento



Fonte: Construção da autora com base em Perez (2002, p.37).

Como assinalado na Figura 3, os primeiros 20 ou 30 anos se caracterizaram historicamente pela batalha entre o antigo paradigma e o novo. É o *Período de Instalação*, quando há um processo crescente de desacoplamento entre as indústrias novas e antigas, entre as regiões e os países em ascensão e em declínio, entre a nova economia e a antiga estrutura organizacional. É uma época de polarização social e econômica, quando os ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres⁸ (são os 'Loucos Anos 20' do século passado e os auges recentes entre 1997 e 2007). É durante este período que o novo paradigma é assimilado e o antigo é gradualmente desaprendido; também é quando se instalam as novas infra-estruturas, criando as principais externalidades a facilitar a aplicação das novas tecnologias. Como será discutido na seção 3, todo esse período é liderado cada vez mais pelo capital financeiro que submete o capital produtivo a seus

interesses de curto prazo. Este viés se intensifica na última parte do período, o qual é marcado pelo surgimento de uma grande bolha financeira ligada à tecnologia, cujo colapso marca o fim da primeira metade da ondada.

O que está aqui definido como *Intervalo de Decisão* é a época de incerteza entre os dois períodos, quando o controle da economia tende a passar do capital financeiro para o produtivo. Em geral, isto se alcança por meio da intervenção governamental, com a regulação refreando os vários excessos do capital financeiro que são revelados depois do colapso de cada bolha, e por meio de diferentes políticas de expansão do mercado. Ambas são incitadas pela duração, profundidade e tenacidade da recessão e de suas conseqüências, como também pela pressão política dos excluídos.

Quando forem criadas condições favoráveis, a segunda metade da grande ondada poderá começar. É o *Período de Desdobramento*, que também se estende por vinte ou trinta anos. Estes períodos são as chamadas "Eras de Ouro": foi o *boom* vitoriano da segunda ondada na década de 1850, a *Belle Époque* da terceira ondada na virada do século e a prosperidade pós Segunda Guerra Mundial da quarta ondada. Essas são as épocas em que todo o potencial para geração de riqueza contido no paradigma poderá ser revelado. O ritmo do crescimento neste período talvez não pareça tão intenso quanto no fim da Instalação, porém é uma prosperidade mais constante e equilibrada, e que tende a se disseminar entre porções cada vez maiores da população dos países envolvidos. É um período governado pelos critérios do capital produtivo, caracterizado por tendências oligopolistas e tendendo a níveis mais altos de emprego somados a produtividade crescente, o que permite maior segurança e padrões mais prósperos de vida.

Entretanto, na última fase deste período, diversos produtos e indústrias da revolução estão a se aproximar da maturidade, restringindo o crescimento da produtividade, dos mercados e dos lucros. Isto cria as condições para uma inquietação social e política nos países centrais, migração dos mercados e das atividades de produção para as periferias (conforme ocorreu na década de 1970), e a busca por novas tecnologias que levarão ao próximo *big-bang* e a uma

nova grande ondata de desenvolvimento. No caso recente se tratou do desenvolvimento da informática.

É importante mencionar, ainda que brevemente, o papel dos paradigmas tecno-econômicos em reforçar o padrão da mudança técnica efetuado pelas revoluções, o qual caracterizou o capitalismo por mais de duzentos anos. O paradigma que acompanha cada revolução torna-se embutido nas mentes, nos hábitos, nas rotinas e no “senso comum” das pessoas, na sua visão de mundo compartilhada, nas normas, leis e regulamentações, nas estruturas de custo relativas e nas formas de ocupação do território. Ele molda os sistemas nacionais de inovação, produção, consumo, comércio, transporte, educação e até mesmo governo. Durante o processo, o paradigma já incrustado se torna um filtro de inclusão e exclusão de inovações potenciais. Aquelas que são compatíveis com os hábitos existentes de produção e consumo e com a rede existente de fornecedores e distribuidores serão mais lucrativas do que aquelas que violam as trajetórias estabelecidas de inovação e que não podem contar com externalidades. Essas inovações incompatíveis serão moldadas, forçadas a se adaptar ou relativamente marginalizadas. Para dar apenas um exemplo, os semicondutores, que mais tarde se tornariam o centro da revolução da informação, foram moldados no início para se adequarem à típica produção em massa: serviram para tornar portáteis rádios, tocadores de disco e outros eletrônicos de consumo. Este processo de incorporação adaptativa, junto com a relativa autonomia da ciência e da tecnologia, dará origem ao manancial do qual a próxima revolução emergirá quando as condições forem favoráveis. Tais condições surgem quando o potencial de inovação da revolução em curso se aproxima da exaustão e a busca por novas fontes de lucro suaviza o mecanismo de exclusão.

Obviamente, esta é uma narrativa estilizada de uma linha de recorrência extraída do pesado conjunto de fatos singulares que caracteriza a história real. Não há divisões precisas; há muitas sobreposições, muitas formas peculiares que se rebelam contra uma interpretação rígida do modelo e há uma abundância que deve ser notada quando análises concretas de épocas e lugares específicos tiverem que ser feitas. O argumento é que, se uma distância adequada é mantida entre o modelo e a história, as regularidades identificadas

representam forças fundamentais e reais, e mostram uma dinâmica subjacente que ajuda a entender o sistema e oferece alguns critérios para antecipar futuros possíveis e elaborar ações adequadas.

Deve-se notar que o modelo resumido aqui se refere principalmente aos países centrais de cada revolução, onde a ondada é desenvolvida por completo. Nos outros lugares, há atrasos e exclusões, associação e dissociação de regiões e países. A propagação tende a ir do centro a uma periferia mais próxima e, depois, na maturidade, a periferias cada vez mais distantes. Mas, ao menos quando o paradigma é globalizante por natureza, é possível haver outros padrões de propagação, como revelam os casos das difusões antecipadas para a Argentina e para outros países do hemisfério sul no Período de Instalação na década de 1880, e os casos análogos dos Tigres Asiáticos nos anos 1980 e 1990, além daqueles da China e da Índia nos anos 1990 e 2000 da atual quinta ondada.

Estas peculiaridades, associadas a cada paradigma específico, serão um fator importante quando chegarmos a discutir, na seção final deste artigo, as opções viáveis para o atual Intervalo de Decisão.

O papel implacável das grandes bolhas tecnológicas

O conjunto de rotinas adquiridas para se fluir livremente por um paradigma específico pode transformar-se numa resistência bastante persistente quando são produzidas inovações que mudam paradigma. Como a maturidade de cada paradigma leva à estagnação do mercado e à contração dos lucros, a cooperação entre o capital financeiro e o produtivo que caracteriza o período de Desdobramento deteriora notavelmente.

O *capital produtivo* já estabelecido é atrelado ao paradigma em curso por meio de seus investimentos em capital físico, do conhecimento e da experiência de sua gerência e equipe, de suas redes de fornecedores, distribuidores e consumidores, bem como por meio do sucesso prévio que instilou confiança em seus líderes. O *capital financeiro*, em contraste, apesar de compartilhar dos mesmos hábitos mentais, está livre de quaisquer dessas amarras na economia real, além de ser essencialmente móvel, livre e desimpedido⁹. Esta distinção

entre a natureza e motivações do capital produtivo e do financeiro está no centro do modelo apresentado e, na visão da autora, é uma parte importante da explicação do caráter cíclico do sistema.

Conseqüentemente, quando a maturidade chega, o dinheiro ocioso começa a se acumular sem ter saídas lucrativas junto às trajetórias estabelecidas; a reação do capital financeiro será se distanciar em busca de novas direções de investimento. O capital produtivo continuará amarrado às suas tecnologias e aos seus produtos e buscará por mercados e por locais de produção distantes (como aconteceu em grandes proporções na década de 1970, dando origem à idéia de uma Nova Ordem Econômica Internacional). O capital financeiro acompanhará essas incursões, mas também trilhará seu próprio caminho ao se arriscar com novos credores e com inovações pioneiras. Os novos credores possivelmente acabarão em crises de dívida das regiões periféricas, as quais se repetem a cada cinquenta anos¹⁰; enquanto a busca por oportunidades verdadeiramente novas respaldará a próxima revolução tecnológica.

Assim, o capital financeiro torna-se o transgressor da rotina do capital produtivo já estabelecido, o qual se torna conservador ao fim de cada ondata. A Instalação da revolução seguinte será caracterizada por uma aliança entre os novos empreendedores e o capital financeiro, provavelmente representada cada vez mais por novos e ousados capitalistas aventureiros e financistas imprudentes.

A resistência generalizada inicial ao novo paradigma necessitará de poder político para quase forçar a difusão. No entanto, os círculos poderosos do antigo capital produtivo farão parte da resistência, enquanto o novo capital produtivo é ainda pequeno e fraco. Os novos empreendedores terão, com freqüência, somente a capacidade técnica, o vigor e a ambição, geralmente pouco dinheiro próprio e nenhum poder político. Esta é uma das razões por que o capital financeiro assumirá gradualmente a liderança da economia durante o período de Instalação.

A outra razão é o círculo vicioso associado à criação das novas infra-estruturas. Sem automóveis suficientes, uma rede grande de estradas não é economicamente justificável; sem estradas suficientes, uma demanda razoável por automóveis não surgirá. O mesmo pode ser dito sobre canais, ferrovias, portos e navios de rotas

transcontinentais, eletricidade doméstica e redes de telecomunicação digital (ver Tabela 1). Cada uma dessas redes de infra-estrutura foi absolutamente necessária para o desdobramento dos sistemas de tecnologia da respectiva revolução tecnológica. Cada uma cresceu durante uma *fase de frenesi* de sobre-investimentos, que sugaram de todos os cantos enormes quantidades de dinheiro ávido por lucros, apenas para frustrar a maioria dessas expectativas no colapso seguinte.

Tais foram as *Grandes Bolhas Tecnológicas*: a mania dos canais nos anos 1780; a mania das ferrovias nos anos 1840; o furor do investimento estrangeiro em ferrovias transcontinentais e mercados globais para carne & trigo e cobre que vinham do Sul na década de 1880; a bolha da bolsa de valores dos frenéticos anos vinte, com a eletricidade, os automóveis, o rádio, o petróleo e a explosão imobiliária criando as externalidades para a produção e o consumo em massa; e, por fim, nos anos 1990, a mania das telecomunicações e da Internet. Grandes quantidades de dinheiro foram despejadas nestes processos e grandes montanhas de riqueza monetária foram aniquiladas ao fim. Construíram-se muitas fortunas em cada caso e perderam-se muitas também, acompanhadas pela destruição das poupanças de muitos participantes ingênuos.

Mas depois que a riqueza imaginária é eliminada, as redes de infra-estrutura realmente novas permanecem, e elas geralmente conquistam bastante cobertura durante o frenesi para se tornarem externalidades positivas para o desdobramento completo do paradigma, depois que as recessões e instabilidades decorrentes são superadas.

A Figura 4 coloca as cinco grandes ondatas em paralelo, mostrando os períodos equivalentes e indicando as datas do *big-bang*, as principais infra-estruturas construídas durante o período de Instalação, as datas das recessões dos Intervalos de Decisão e as Eras de Ouro que se seguiram. As datas são aproximadas e a intenção é de indicar. Há diversas complexidades que tornam o modelo menos alinhado do que a figura sugere. Elas foram discutidas em Perez (2002 [2004 em espanhol]), mas não poderiam ser abordadas neste breve artigo.

Antes de dar prosseguimento à argumentação, é preciso destacar uma particularidade importante da ondata em curso. Desta vez, o típico processo de explosão, ápice e posterior colapso financeiro se deu em dois turnos. Primeiro houve o auge tecnológico do final dos anos 1990, concentrado na NASDAQ, cujo colapso ocorreu no ano 2000. Depois vieram as bolhas de crédito fácil, baseadas em inovações financeiras – muito obscuras e de duvidosa legitimidade – a partir de 2003 e até 2008. É somente depois do colapso de 2007-08 que se dão as condições para impulsionar uma verdadeira mudança institucional em favor da produção e que coloque o mundo financeiro sob regras e supervisão adequadas. É agora que se revelam as práticas nuas e cruas do cassino financeiro global e que se vivem as terríveis conseqüências sociais e econômicas do esgotamento do crédito em virtude da quebra do sistema financeiro.

O legado da bolha: três tensões no Intervalo de Decisão

A recessão posterior ao colapso é um cenário de turbulência social, de incerteza nos negócios e de reestruturação das políticas. O descalabro da ilusão de prosperidade ilimitada confunde a todos os afetados. Buscam-se soluções fáceis até que a recessão se reafirme persistente após cada episódio de aparente recuperação. Apenas políticas capazes de enfrentar as grandes tensões subjacentes podem desencadear a segunda metade da ondata, de modo a resultar em um desenvolvimento sustentado.

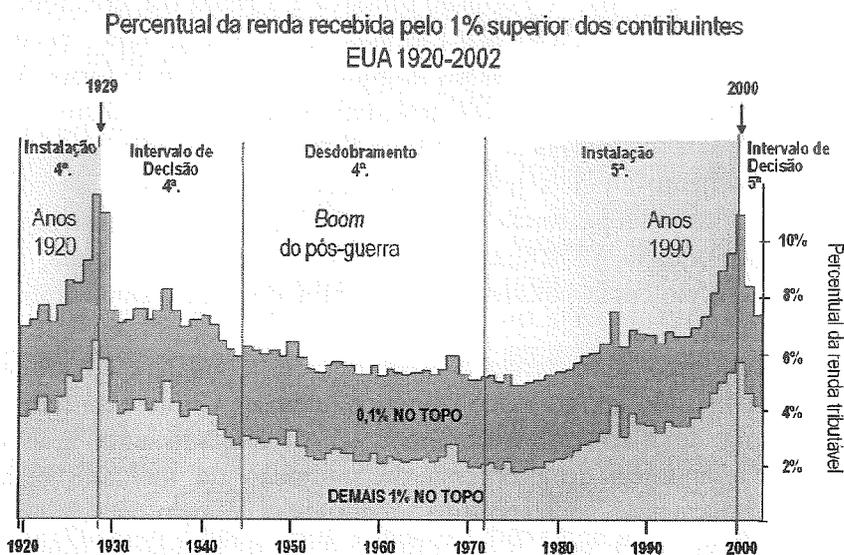
Três tensões estruturais constituem o principal legado negativo das *grandes bolhas tecnológicas* para o andamento da economia. A primeira tensão é entre a riqueza monetária e a real, que é o mecanismo a produzir a bolha e que é apenas parcialmente resolvida pelo colapso. Uma regulação será necessária para terminar o trabalho.

As outras duas tensões nascem da distorção profunda e polarizadora na distribuição de renda que ocorre durante cada período de Instalação, especialmente durante a bolha, tornando o rico mais rico e o pobre mais pobre. Há muita literatura registrando e analisando essas tendências dentro e entre os países no período atual¹¹, apesar de as políticas para combatê-las ainda serem raras. A Figura 5 mostra

como o primeiro décimo de um por cento dos contribuintes nos EUA receberam mais de dez por cento da renda (declarada) durante as grandes bolhas tecnológicas, aquela dos anos 1920 na quarta ondata e aquela dos anos 1990 na quinta. A proporção diminui para 6% no período de Desdobramento.

Essa polarização de renda se torna a fonte de duas tensões graves: uma na esfera econômica e outra na esfera sócio-política. O formato específico dado à solução dessas tensões influenciará as tendências de distribuição de renda nas décadas seguintes.

Figura 5
Polarização da renda como um dos legados negativos do Período de Instalação



Fonte: Johnston (2005) a partir dos dados do Tesouro dos EUA e Piketty e Saez (2003),

Com as indicações de período feitas pela autora.

A segunda tensão, portanto, corresponde à expressão da polarização da renda na esfera econômica: é aquela que está entre o perfil do potencial de oferta e o perfil da demanda existente. As novas

indústrias que são capazes de servir como os motores de crescimento estão prontas para multiplicar em muitas vezes sua produtividade e até para reduzir os preços de modo significativo, mas a demanda solvente adequada não está disponível. As rendas do topo da pirâmide, que proporcionaram o mercado dinâmico para a introdução de todos os novos produtos exploratórios, saturaram seus níveis de consumo de novas tecnologias e agora preferem adquirir bens raros e de luxo ou então buscar mais oportunidades de investimento. Assim, elas não são mais um mercado de crescimento conveniente para as novas tecnologias. Todavia, os mercados potenciais em outros segmentos da pirâmide ou em outros cantos do mundo não possuem ainda uma renda suficiente. Podemos chamar esse fenômeno de *saturação prematura do mercado*.

Por fim, a terceira tensão representa a expressão sócio-política da polarização de renda. A exclusão massiva e a piora das condições da população pobre levam a várias formas de violência, inquietações sociais e políticas, além de pressões migratórias. A tensão se torna tão aguda que cria problemas sérios de governabilidade e pode transformar a divisão entre ricos e pobres no confronto entre ricos e pobres.

No momento atual, a polarização ocorreu em todos os países, mas de maneira mais profunda entre os países e entre os continentes. Assim, nesta ondada globalizante, os conflitos, a pobreza aguda, as migrações e a violência possuem, inevitavelmente, um caráter global também.

O outro importante elemento específico desta ondada é a entrada súbita dos países do antigo bloco soviético, além da China e da Índia, na economia de mercado. Isto parece ter ocasionado uma ampla suspensão temporária do problema de saturação do mercado sem resolver a polarização sócio-política, que após o colapso da segunda bolha, do crédito fácil, volta a se reafirmar de maneira mais profunda. Esses fenômenos possivelmente terão um impacto decisivo no caráter do Período de Desdobramento e serão discutidos de maneira breve na seção final.

O Intervalo de Decisão é, assim, a época em que as inovações sócio-institucionais determinam as condições para o período de Desdobramento e definem se ocorrerá uma *Era de Ouro*, como o *boom* vitoriano e o pós Segunda Guerra Mundial das segunda e quarta

ondadas, ou uma *Era de Ouro*, como a *Belle Époque* na terceira ondada. A duração do Intervalo de Decisão é indeterminada. Ela depende da direção das decisões políticas e da respectiva eficácia das medidas. Pode durar tão pouco quanto dois anos ou ser tão longa quanto o conjunto da década de 1930 mais a Segunda Guerra Mundial.

A necessidade de recomposição institucional para sobrepôr a produção às finanças

As soluções para os problemas estruturais deixados pelo Período de Instalação e pela bolha podem assumir diversas formas, sejam de vida curta ou longa. No entanto, para facilitar o pleno desobramento do paradigma, devem ser tomadas verdadeiras soluções e não apenas colocados panos quentes. De uma maneira ou de outra, o papel de líder na economia precisa sair das mãos do capital financeiro para o capital produtivo.

Uma vez que a revolução tecnológica estiver instalada, com sua infra-estrutura montada, com o seu paradigma aceito como melhor prática para tirar o máximo de vantagens do novo potencial de geração de riqueza e com as indústrias centrais organizadas como novos líderes econômicos, chega a hora da expansão da produção e dos mercados. O comportamento do capital financeiro de busca por lucro de curto prazo se torna um obstáculo ao crescimento. Decisões de investimento de longo prazo têm que ser tomadas sem pressão da bolsa de valores. A expansão, por sua vez, precisa de uma demanda crescente, o que geralmente implica distribuição de renda e políticas governamentais de bem-estar. É uma substituição da busca individualista e selvagem por lucro do período de Instalação pelo favorecimento do bem-estar coletivo a fim de se lucrar a partir de um crescimento generalizado. É também uma substituição da competição livre e feroz por sobrevivência pelas estruturas industriais mais estáveis, formadas a partir de fusões e aquisições e incorporando uma forma de competição oligopolista. Essas mudanças são a essência do Intervalo de Decisão entre os dois períodos de cada ondada.

Boa parte destas mudanças só ocorre mediante regulação adequada e outras políticas complementares. Mas a resistência pode

ser grande não só porque o poder adquirido pelo capital financeiro durante o período de Instalação é difícil de refrear, mas também porque até mesmo aqueles que se beneficiariam com a mudança não estão necessariamente conscientes sobre como promover seus interesses de maneira mais eficiente.

No Intervalo de Decisão da década de 1930, Franklin D. Roosevelt, além de ter estabelecido a regulação necessária para controlar os excessos do mundo financeiro, tentou superar a depressão com várias novas políticas e instituições. Este *New Deal* (“Novo Acordo”) tinha o propósito de oferecer uma grande quantidade de emprego custeado pelo governo, subsídios para os agricultores sem recursos e outras medidas para ajudar a população pobre, bem como instituir empresas estatais como a *Tennessee Valley Authority*, que construiu uma enorme hidrelétrica¹² e se engajou em muitas outras atividades a fim de levar o avanço para algumas das regiões mais atrasadas e pobres do país. Essas políticas encontraram uma forte oposição de toda a comunidade empresarial nos EUA, pois se argumentava que tais formas de intervenção do Estado na economia estavam levando ao comunismo. Foi preciso a experiência da Segunda Guerra Mundial, a qual se tornou uma espécie de ensaio-final tanto para a produção em massa como para o “Complexo Militar-Industrial”, para que os empresários descobrissem que a intervenção do Estado era compatível com o capitalismo e que poderia ser bastante lucrativa.

Em 1943, com a guerra ainda assolando o mundo, os acordos de *Bretton Woods* estabeleceram um ambiente organizado para as bolsas de valores internacionais, tendo o dólar estadunidense como base e o FMI e o Banco Mundial como as instituições que facilitavam e estabilizavam o mercado. No nível nacional, muitos elementos reuniram-se no “Estado de Bem-Estar Social”, oferecendo uma estrutura coerente para a paz social e aumentos estáveis na quantidade de demanda por produção em massa¹³. Os sindicatos oficialmente reconhecidos, os acordos comerciais coletivos e o seguro desemprego garantiram um fluxo ininterrupto de salários e remunerações crescentes. O aumento dos empregos no governo, no serviço privado e na crescente indústria da construção civil absorveria a população ativa que a manufatura de alta produtividade e a agricultura não podiam empregar (subsídios rurais e cortes na produção iriam, na verdade,

impedir que tal produtividade se traduzisse em uma renda mais baixa para os agricultores)¹⁴. A demanda do governo por bens de capital e de consumo e também por todos os tipos de construção, desde rodovias e aeroportos até escolas e hospitais, iria crescer em várias direções, tanto na esfera civil como na militar. Por fim, a aplicação dos modelos keynesianos de administração da demanda pelo governo central tentaria manter o crescimento econômico com inflação controlada e pleno emprego. Tudo isso era bastante consistente com os requisitos do paradigma de produção em massa.

De fato, esse paradigma, com suas economias de escala, fundamentadas em volume bastante alto e padronizado de demanda por bens militares e de consumo, parecia necessitar de algum tipo de “estatismo nacional”. Os quatro sistemas políticos adotados para o crescimento sob aquele paradigma foram: o socialismo soviético, o nazifascismo, a democracia keynesiana, e o desenvolvimentismo estatal (como se poderiam denominar as muitas versões de crescimento liderado pelo Estado no Terceiro Mundo). Apesar de suas diferenças profundas, estes quatro sistemas eram todos coerentes com os requisitos do potencial de crescimento oferecido pelo paradigma. Em consequência, compartilhavam muitas características formais, incluindo governos centrais com grande demanda e emprego significativo, e com mecanismos para controlar ou “supervisionar” as economias nacionais e o comércio internacional. Esses sistemas se estabeleceram em momentos diferentes após o *big-bang* de 1908 da Era da Produção em Massa; cada um exibia grande heterogeneidade; tiveram durações variadas por razões diferentes; aqueles que sobreviveram até a irrupção da Revolução da Informação desmoronaram ou desapareceram, como a União Soviética, ou foram profundamente modificados, como as democracias keynesianas e o socialismo chinês, ou viveram um período prolongado de deterioração, como continua a ser o caso de muitos países do que se chamava Terceiro Mundo.

Além disso, apesar de o termo “Era de Ouro” ter sido usado aqui para se referir à fase inicial do Período de Desdobramento de cada ondata, é possível, como aconteceu na terceira ondata, que a prosperidade seja mais como uma “Era de Ourope!” ostensiva, com um verniz brilhante e dourado apenas na superfície. Essa pode ser a

interpretação do caráter da *Belle Époque* na Europa e da *Era Progressiva* nos Estados Unidos na virada do século XX. As principais indústrias centrais dessa ondata se concentravam na engenharia pesada (metalúrgica, industrial, química, civil, elétrica). Assim, os requisitos de capital eram enormes e a demanda necessária para o desdobramento total estava no mercado de equipamentos para grandes negócios, para grandes navios, ferrovias e companhias elétricas, nas agências navais e militares ou nos governos imperialistas, em vez de estar nos mercados de bens de consumo. Isto tornou possível prosseguir por toda a ondata sem haver uma necessidade “econômica” de redistribuição de renda. Medidas de promoção do bem-estar foram, de fato, aplicadas, ainda que de maneira assimétrica, na maior parte dos países desenvolvidos na virada do século, respondendo às pressões sociopolíticas e às necessidades de governabilidade. Isto também permitiu que o capital financeiro retivesse o controle do investimento ao ter seus agentes assumindo as chefias das empresas de produção e liderando diretamente as decisões. Este fato levou alguns autores a afirmar que o sistema fora transformado em um “capitalismo financeiro”¹⁵.

Tais especificidades, mas principalmente as grandes diferenças entre os arranjos sociais que se provaram adequados para a produção em massa, são uma resposta àqueles que talvez entendam mal o modelo apresentado como uma forma de determinismo tecnológico. O potencial de geração de riqueza de um paradigma define uma vasta esfera de possibilidades das quais a sociedade pode tirar vantagem. As diversas forças sócio-políticas apreendem esse potencial e o moldam de acordo com seus valores e objetivos. Quão bem-sucedidas elas serão em alcançá-los dependerá de que interpretem de maneira correta, consciente ou intuitivamente, o alcance do potencial e os requisitos daquele paradigma, bem como de diversos outros fatores que não a tecnologia.

Por que a globalização?

A última linha da Tabela 2, na seção 1, resume brevemente as principais características do paradigma atual, moldado pelos requisitos

e pelo potencial da Era da Informação e das Telecomunicações. Como costuma ser o caso, elas são um conjunto coerente de princípios que se reforçam de maneira mútua. O *capital intelectual e os ativos intangíveis agregados* facilitam a *heterogeneidade, a diversidade e a adaptabilidade*, que, por sua vez, levam a – e interagem com – a *segmentação dos mercados e proliferação de nichos*. A *globalização* leva à *interação do global e do local*, tanto em termos das vantagens comparativas para a produção e para as decisões de inovação quanto em termos da adaptabilidade de produtos globais aos mercados locais. A produção é, portanto, concebida em âmbito complexo que poderá ir da “customização em massa”¹⁶, atingindo *economias de escopo e de escala*, a nichos múltiplos, orientados para conquistar *economias de especialização*. Essa produção e esses perfis de mercados complexos são alcançados por meio de *integração descentralizada* e de *estruturas em rede*, as quais caracterizam a organização das gigantes empresas globalizadas. Esses princípios também são típicos das estruturas de colaboração que fizeram muitas redes de pequenas empresas darem certo. A complexidade implícita se torna possível e eficaz através da comodidade das *comunicações instantâneas globais* que permitem *contato e ação instantâneos*.

A esta altura, é possível que surja a questão sobre o porquê da globalização ser inevitável. A resposta é que almejar grandes mercados globais é uma consequência natural da aplicação do potencial das tecnologias de informação e de telecomunicações (TIC). Os produtos intangíveis não só desconhecem quaisquer fronteiras físicas ao viajarem instantânea e invisivelmente através dos canais de comunicação, como também possuem um custo marginal zero ou ínfimo e nenhum limite estrutural para o crescimento do mercado. No entanto, eles com frequência têm altos investimentos em pesquisa de ponta e desenvolvimento e, por isso, há a necessidade de maximizar os mercados¹⁷. Além disso, quanto maior o número de usuários de uma rede específica ou de um produto, maior será seu valor e menor poderão ser os preços, enquanto mantêm uma lucratividade crescente¹⁸.

Em relação ao tamanho da empresa que eles podem acomodar, as TICs vão bem além do tamanho máximo que as antigas corporações internacionais ou transnacionais foram capazes de alcançar com suas estruturas piramidais. Não apenas é possível guiar,

monitorar e controlar uma organização verdadeiramente gigante quando ela faz parte de uma rede, mas a extensão territorial e a complexidade organizacional são relativamente fáceis de lidar com TIC e é possível que se tornem ainda mais fáceis com futuras inovações adaptativas. A tecnologia, por si própria, é toda-difusa e pode ser incorporada tanto nos processos mais sofisticados para a biotecnologia, nanotecnologia ou viagem espacial, como nos sistemas de produção mais tradicionais, desde a localização global de ovelhas até informações sobre as condições de pesca para pequenos pescadores. Quanto mais variados são os usuários, mais amplos serão a inovação e o espaço gerador de riqueza.

Mas o tamanho máximo do mercado para produtos intangíveis é definido pela posse do *hardware* pelos usuários e pela existência de elos de comunicação. Isto significa que a penetração das redes de *hardware* e de telecomunicação são as verdadeiras fronteiras de mercado para as indústrias de TIC, em vez das fronteiras territoriais "invisíveis". Superar a divisão digital dentro dos países, e entre eles, é, portanto, de total interesse do setor de TIC.

Com relação ao tamanho e ao alcance das empresas globais, a lógica do potencial implica avaliar todo o planeta em busca de vantagens competitivas e estimar os custos de produção e transação "como se" o espaço econômico fosse ilimitado. Quanto maior e mais diversificado for o espaço econômico para as empresas globais, melhor será para as redes de produção. Mas a verdade é que a globalização tem tido até agora um forte viés asiático. Os países e regiões marginalizados do processo experimentam pobreza crescente concomitante à proliferação da violência e de enfermidades, o que aumenta os custos, cria riscos adicionais e restringe as possibilidades das estratégias de globalização. Por outro lado, não é possível para os países desenvolvidos ignorar a gravidade dos problemas destas zonas marginalizadas: as pressões migratórias e o terrorismo levam o desespero e o ressentimento para o coração desses países. Um processo saudável e sustentável de globalização supõe a integração de todos os continentes ao desenvolvimento.

Assim, a globalização, em qualquer que seja a sua forma, é inerente à natureza do paradigma atual, tanto quanto as economias nacionais foram anteriormente. A forma específica que ela tomará no

futuro e a estrutura institucional que a guiará dependerão de fatores múltiplos, sejam eles políticos, sociais, ideológicos, econômicos ou até climáticos. Mas o que deve ficar claro é a profunda diferença entre globalização econômica e globalização política. Embora a globalização econômica implique maximizar o comércio e otimizar a distribuição da produção, as diferenças de política em diferentes países, regiões e localidades são que definem os espaços de ação das empresas. São estas diferenças que determinam quais partes da economia global, local e "glocal"¹⁹ serão localizadas em cada país e em que medida se aproveitarão as oportunidades do paradigma para atrair o investimento estrangeiro e mobilizar a capacidade de gerar riqueza localmente.

Algumas idéias sobre a possibilidade de uma globalização de soma positiva

O paradigma de produção em massa funcionou melhor quando houve um crescimento intenso nos mercados nacionais relativamente fechados, com língua e cultura homogêneas (razão pela qual nacionalidades distintas foram, em geral, reprimidas em favor de uma central). Um estilo de vida intensivo-em-energia e em escala tão grande quanto possível foi a base para a produção em grandes volumes e de baixo custo. Quando Mao Tse-Tung vestiu todos os chineses com um único uniforme azul e de colarinho alto, ele estava aplicando o mesmo princípio proclamado por Henry Ford quando este disse sobre o Modelo-T que "você poderá escolher qualquer cor, contanto que seja preta". Da mesma forma, o presidente da General Motors estava certo quando disse que o que era bom para a GM era bom para os EUA e vice-versa. O crescimento nacional e o bem-estar contribuíram para as empresas de produção em massa.

Atualmente, isso poderia ser parafraseado ao dizermos que o que é bom para um crescimento saudável de toda a economia mundial é bom para as indústrias de TIC e vice-versa. Quanto mais países e regiões forem incorporados ao desenvolvimento e ao bem-estar, mais indústrias de TIC florescerão e maior será o mercado para elas.

O investimento estrangeiro direto na ondada de produção em massa consistiu basicamente na instalação de fábricas afiliadas blindadas que mimetizavam, de uma maneira truncada, a estrutura completa de montagem e de fornecedores estabelecida no país de origem. Os processos assim transferidos eram tecnologicamente maduros e raramente precisavam de capacidade local de inovação para além de pequenas adaptações. Mesmo em estágios posteriores, quando licenças tecnológicas e de marca foram vendidas para investidores locais e a produção local tinha o propósito de exportar de volta para o país desenvolvido, a planta local era como uma cópia por papel carbono do original amadurecido e não se esperava que se diferenciasse muito. Tanto as peças importadas como os produtos a serem fabricados foram padronizados. A dependência era intrínseca a essa estrutura específica de produção, e mudava à medida que as indústrias do paradigma amadureciam.

Na ondada atual de produção flexível, as redes globais implicam uma interdependência intensa e todas as peças, produtos e serviços estão num contínuo processo de melhoramentos. Toda a cadeia de valor é quebrada em múltiplos processos e sub-processos e cada um deles é alocado aonde for mais vantajoso em relação ao custo e/ou em relação à capacidade de inovação ou quaisquer que sejam as principais variáveis em cada caso específico²⁰. Poderá até não haver uma indústria “modelo” no país de origem, enquanto as capacidades tecnológicas estariam bastante dispersas pela rede global. As condições variam dependendo da possibilidade de uma peça, produto ou serviço em particular ser “*commoditizável*”, adaptável ou especializado, mas a segurança e a qualidade de fornecimento para a rede são cruciais em todos os casos e se espera que melhoramentos sejam gerados pelos produtores locais.

Em consequência, fábricas manufatureiras periféricas desempenham um papel bastante diferente – e são muito mais ativas – na corporação *global* se comparadas com as afiliadas estrangeiras das corporações *internacionais* dos anos 1950 e 1960 ou mesmo com uma *transnacional* da década de 1970. As empresas possuem uma participação real na economia dos países onde os nós de suas redes se localizam. Em geral, elas também têm interesse investido na melhoria

do capital humano que elas empregam e na qualidade dos serviços circundantes.

Além disso, o paradigma atual é capaz de lidar com a diversidade e, a bem da verdade, prospera através dela e, assim, as muitas identidades e nacionalidades diferentes podem ser promovidas. Ainda que isto pareça herético em vista das ideologias moldadas pelo paradigma de produção em massa, o objetivo de “satisfação equivalente” para modos de vida diferentes poderá trazer um maior bem-estar para mais pessoas do que as metas tradicionais e homogeneizantes do passado recente.

A estrutura típica dos mercados modernos é hiper-segmentada desde os produtos e serviços padronizados aos nichos mais adaptados e especializados. O potencial gerador de riqueza do paradigma de produção flexível que acompanha a revolução tecnológica da informação e da comunicação seria mais bem desvelado por meio da disseminação da produção por todo o planeta, pelas múltiplas especializações e pela definição de mercados e estilos de vida diferenciados por regiões e localidades.

Tudo isso demanda a elaboração de um modo alternativo de globalização, totalmente compatível com o paradigma e capaz de desencadear uma expansão estável e mundial da produção, dos mercados e do bem-estar. Ele teria que ser centrado na produção e orientado por ela; pró-crescimento e pró-desenvolvimento; com mercados dinâmicos e diferenciados localmente; promovendo as identidades nacionais e todas as outras; e almejando o melhor bem-estar mundial possível. O imenso potencial gerador de riqueza deste paradigma é capaz de alcançar essas metas de soma positiva sob condições facilitadoras adequadas.

O desafio institucional

Desencadear todo o potencial de crescimento de cada revolução tecnológica no período de desdobramento requer uma superação das tensões básicas herdadas do período de instalação. Teria que acontecer uma reviravolta no poder, mudando a direção da economia do capital financeiro para o produtivo. Em termos concretos, isto significa

favorecer investimentos de longo prazo em vez de investimentos de curto prazo²¹; estimular o investimento na produção e a geração de emprego em vez de alimentar o cassino financeiro ou as bolhas imobiliárias; ambicionar inovações para uma verdadeira expansão do mercado e não para rápidos ganhos financeiros; induzir a busca por lucros na produção real e não através da manipulação de dinheiro; em resumo, favorecer a economia real no lugar da economia monetária em todos os níveis: global, nacional e local.

No processo de superação das tensões deixadas pelas bolhas é onde dão as mãos os requerimentos do paradigma para total expansão do mercado e os interesses do mundo em desenvolvimento. Este é também o espaço onde se pode encontrar um terreno comum para aqueles que procuram o crescimento econômico e para aqueles que procuram um mundo digno com equidade global.

Pode-se dizer que a versão neoliberal da globalização aplicada até agora, orientada para as finanças, concluiu a “metade destrutiva” no processo de destruição criativa institucional. Talvez isso fosse inevitável, dadas as diferenças entre o paradigma de produção em massa e o atual, além da necessidade de dismantelar grande parte da estrutura institucional estabelecida para o anterior²². Mas, se o “fundamentalismo estatal” foi visto como um obstáculo durante o período de instalação da ondada da TIC, o “fundamentalismo de mercado” tem sido atualmente um imenso obstáculo para desencadear o período de desdobramento. A manutenção de mercados livres, descontrolados e desregulados só tende a piorar as tensões, que são o resultado direto da operação desses mesmos mercados. Os governos precisam intervir para inverter as situações não por meio de uma volta aos antigos hábitos, mas sim criando instituições adequadas (e/ou transformando as existentes) a fim de promover o desdobramento do paradigma em curso. Esta é a metade criativa da modernização institucional.

Todavia, ainda não se estabeleceu um novo marco global adequado para o novo paradigma. Tampouco se sabe se a atual forma de globalização é de fato sustentável. Assim, um dos desafios atuais é justamente a elaboração de instituições globais com poder regulatório verdadeiro, em especial sobre as finanças. Historicamente, o capitalismo deu conta de estabelecer uma estrutura regulatória

aplicável sobre o mesmo território que é ocupado pelo espaço econômico. Se o espaço econômico excede os limites de ação das instituições supervisoras, é bem provável que se resulte em caos²³. Uma regulação sustentável terá que ser tão supranacional quanto os fluxos financeiros. A crise que começou em 2007 com as hipotecas *sub-prime* demonstrou que o risco sistêmico global cresce incontrolavelmente quando as finanças atuam globalmente, podendo escapar das supervisões nacionais, e forçando os países a competir em “facilidades” pró-mercado. A questão é se os países estão dispostos a evitar o caos, construindo e estabelecendo opções sustentáveis, incluindo uma regulamentação básica de caráter supranacional.

A “outra” globalização – plenamente compatível com o paradigma e capaz de desencadear uma expansão estável da produção, dos mercados e do bem-estar – aguarda formulação. Estaria centrada na (e dirigida pela) produção, orientada para o crescimento e o desenvolvimento; contaria com mercados dinâmicos localmente diferenciados, estimuladores da identidade nacional e de outras identidades.

Isso necessitará de muita inovação institucional. Durante a ondata moldada pela produção em massa, a estrutura piramidal típica adotada pelas grandes corporações, com suas diversas camadas e compartimentos, suas fronteiras fechadas e seus procedimentos rotinizados, serviu também como um modelo para a organização das instituições estatais. A corporação global moderna é uma rede plana e aberta com uma coordenação estratégica central e com múltiplas unidades interativas semi-autônomas adaptadas às condições diferenciadas que são confrontadas em diversos níveis e localidades e com uma competência crescente em todos os aspectos de conhecimento, inovação e tomada de decisão. Tal organização foi o resultado da aprendizagem para aplicar o novo paradigma em favor das melhores vantagens. O mesmo também se aplicaria mais uma vez à estrutura de governo. Seguindo os princípios do paradigma, seria necessário incluir uma estrutura de governabilidade de alta competência em níveis múltiplos que fosse desde o global e o supranacional, passando pelo nacional, até o local, e que reconhecesse uma estrutura regulatória comum no nível mundial e uma diversidade adaptativa e crescente nos níveis inferiores. Em resumo, o Estado

moderno precisaria evoluir para uma combinação complexa entre uma regulação forte e com poder de vigor e uma coordenação flexível dos diversos agentes, incluindo o privado, o público e o emergente “terceiro setor”. Os Estados nacionais talvez se tornassem os corretores e negociadores entre o nível supranacional e o local, mas, acima de tudo, eles precisariam elaborar e estabelecer os mecanismos institucionais para alcançar e sustentar a visão e o consenso social que guiariam um crescimento convergente e um empenho para o bem-estar.

Se tudo isso parece utópico, o leitor poderia tentar imaginar a situação no Intervalo de Decisão anterior. Em meados da década de 1930, Roosevelt fora acusado de comunismo por querer que o Estado intervisse na economia para gerar emprego e para introduzir diversas medidas de seguridade social para enfrentar a depressão. Àquela época, poucos estariam aptos a dar crédito a alguém que propusesse a elaboração de um Estado de Bem-Estar Social com pleno emprego e com os salários dos trabalhadores sendo suficiente para comprar uma casa repleta de aparelhos domésticos e com um carro à porta. Nessa ocasião, o processo se centrou nos países avançados do núcleo do sistema; nesta, deverá abarcar o espaço global.

Considerando individualmente os países, ou as regiões, as oportunidades são um alvo móvel e a ação tem de ser organizada para as condições de amanhã e não para aquelas de ontem. Há três ferramentas que podem ajudar a visualizar possíveis direções futuras e a viabilizar sua elaboração:

Entender o processo de assimilação das revoluções tecnológicas;

Dominar a lógica do paradigma tecno-econômico; e

Buscar experimentações já em progresso e que deram certo no mundo.

A finalidade deste artigo foi contribuir com elementos para os dois primeiros pontos. Na esfera dos experimentos sociais, há muito para se analisar e se refletir no mundo de hoje.

Os países asiáticos bem-sucedidos são exemplos do que políticas inteligentes, dinâmicas e pragmáticas podem realizar em países em processo de emparelhamento dentro de um mundo globalizado, pois eles atraíram investimentos estrangeiros na produção para o mercado local e global, ao mesmo tempo em que mobilizaram

grande investimento doméstico e processos de aprendizagem. Isto não quer dizer que é simples; os sérios problemas de distribuição de renda enfrentados por países como a China e a Índia são um testemunho das dificuldades envolvidas. Outras regiões podem encarar problemas até maiores. No entanto, o processo de emparelhamento definitivamente se realizou em diversos países da Ásia nas últimas décadas, no contexto da globalização da produção. É claro que políticas que deram certo em um país em uma época específica não podem ser copiadas para condições diferentes e em uma fase diferente da ondata²⁴. Mas há princípios gerais para se extrair, adotar e adaptar e alguns perigos a se evitar. Subestimar a acumulação de capital humano, intelectual e tecnológico necessária para superar o subdesenvolvimento é um perigo sempre presente. Isto é ainda mais perigoso na emergente *sociedade do conhecimento*, ao observarmos o quanto os níveis de educação e de aprendizagem de tecnologias foram importantes para todos os casos bem-sucedidos. O fato de que o Estado exerceu uma forte influência em moldar os mercados em cada caso, especialmente em proteger os esforços em aprendizagem, é uma lição crucial para se analisar sem cair em dicotomias simplistas.

Quanto às instituições globais, a corte penal internacional, a OMC e algumas das intervenções bem-sucedidas da ONU em áreas de grandes conflitos demonstram sua viabilidade, até mesmo em assuntos extremamente espinhosos com grande resistência de um ou de outro lado. A União Européia e o sucesso alcançado em alguns de seus menores países-membros (como Irlanda e Espanha) mostram o que pode acontecer quando condições favoráveis, transferência de renda e acesso ao mercado impulsionam uma economia que está pronta para prosperar²⁵. Algumas das propostas feitas pela Comissão Brandt em 1980²⁶, que delineavam as medidas para promover o bem-estar global, ainda podem ser ressuscitadas à luz das condições atuais. Deve-se ver, contudo, se as ações supranacionais estarão à altura dos requerimentos dos países mais débeis ante a crise financeira global.

Mas nem tudo que é viável e benéfico para todos se torna realidade. No fim, a ideologia e a política são as forças orientadoras no âmbito do possível. Os fundamentalistas de mercado e os poderosos do mundo das finanças farão o possível para impedir a criação de um sistema regulatório efetivo e para que se retorne a uma

economia de cassino. A esquerda está resistindo à globalização em geral, acreditando que ela é necessariamente neoliberal. Isto é compreensível dados os resultados catastróficos em grande parte do mundo, onde muitos países retrocederam para seus níveis de renda per capita dos anos 1960 e onde as metas do Milênio contra a pobreza parecem inatingíveis. Há uma ausência lamentável de propostas alternativas para além da falsa dicotomia entre o Estado ou o Mercado.

O peso da história recente é o que preside tanto a nostalgia para o período da bolha como a indignação dos antiglobalizantes. Pode-se traçar um paralelo com a recepção dada ao *New Deal* de Roosevelt na década de 1930. Até então, o principal exemplo de “nacionalismo estatal” era a União Soviética (1917) e Mussolini (1922); os empresários do setor privado só poderiam entender a intervenção do Estado na economia como comunista ou pelo menos não-capitalista. Desde a difusão do Consenso de Washington, a globalização foi vista principalmente como a liberalização do comércio e dos fluxos financeiros, com suas conseqüências devastadoras em muitos países. É muito elevado o risco que se corre quando as forças progressistas não dispõem de alternativas viáveis para o futuro e têm de limitar-se a mirar na direção do passado, em modelos obsoletos de um paradigma anterior.

As contingências da história ofereceram uma solução inesperada para o problema da saturação do mercado. A entrada súbita no mercado dos países do antigo bloco soviético, juntos com a China e a Índia, possibilitou o acesso a enormes forças de trabalho com um nível educacional equivalente àqueles dos países desenvolvidos, mas com custo infinitamente menor, a diversas indústrias obsoletas para serem substituídas ou modernizadas e a territórios imensos com infra-estruturas insuficientes. A grande terceirização e estrangeirização da capacidade de produção para aqueles países funcionou como uma “cura milagrosa” para o mundo mais avançado, especialmente os Estados Unidos. Essas práticas não somente reduzem os custos e rebaixam os preços a fim de expandir a demanda efetiva nos mercados anteriormente saturados em casa, mas também – e talvez seja o mais importante – essas nações altamente populosas se tornaram mercados em expansão rápida por si mesmas. Ademais, o reinvestimento do

superávit comercial da China e do Japão, entre outros, nos EUA funcionou como um propulsor da atividade nos mercados financeiros e sustentou os níveis de consumo por meio do aumento dos preços dos imóveis.

Mesmo a concentração de investimento estrangeiro direto na Ásia e no Leste Europeu, marginalizando grande parte da África, da América Latina e do Oriente Médio, não resultou no que poderia ser uma limitação séria na demanda de importação desses países. O crescimento das economias asiáticas beneficiou exportadores de matéria prima por meio de aumentos significativos nos preços. Isto permitiu a manutenção de níveis razoáveis de crescimento a despeito de perderem muito de sua capacidade de fabricação, primeiro por meio da globalização do mercado e, recentemente, por meio da competição de preços dos países com custo mínimo de trabalho. Ao reverterem grande parte do processo de substituição da importação sob as condições da matéria prima de alto custo, houve um renascimento da demanda por importações.

Assim, a tensão mais importante após a bolha, aquela que colocaria em primeiro plano os limites do mercado impostos pela distribuição regressiva da renda, foi, ao menos de maneira temporária, superada. Enquanto isso, o capital financeiro com seus interesses de curto prazo se manteve no poder em relação às decisões de investimento; o mercado de ações continuou a ser observado como o termômetro da saúde econômica e, apesar das tensões e das tendências subjacentes de recessão emergirem em múltiplos desequilíbrios, até recentemente o crescimento acontecia na maior parte da economia mundial. Uma mudança de curso parecia improvável.

Mas o presente não é uma simples extrapolação das tendências passadas. Era mais possível que ele fosse determinado pelas conseqüências daquelas tendências quando estas chegassem ao limite. Assim, todos esses processos tiveram um efeito bumerangue. O ciclo virtuoso criado pelos fluxos financeiros entre as economias dos EUA e da Ásia se tornou vicioso quando algo deu errado. O uso desses fundos para montanhas derivativas, para pirâmides dos *hedge funds*, bolhas imobiliárias e outros jogos financeiros instáveis terminaram mal: criaram uma segunda bolha, a de crédito fácil, que entrou em colapso em 2007-8. A estrangeirização acaba deste modo significando

um recuo expressivo e inaceitável na perda de empregos e na redução de salários, além de levar a uma séria insatisfação social e política nos países mais avançados; enquanto a divisão aguda entre ricos e pobres tende a fazer o mesmo em países emergentes. Assim, mesmo com o que pareceu ser uma solução para a saturação do mercado, as tensões provenientes da economia de cassino e da polarização da renda ressurgiram e continuaram a gerar pressões desestabilizadoras. As condições para promover mudanças institucionais em uma escala global vieram novamente à tona; ainda estamos no Intervalo de Decisão.

Se o modelo apresentado aqui é aceito, seria agora, durante o Intervalo de Decisão, quando haveria de se moldar as próximas duas ou três décadas. Diversas tensões sócio-econômicas e políticas determinarão se teremos uma época de ouro ou uma época de ouropel.

O ano de 2009 começou enfrentando um cenário de enormes dificuldades, incluindo mercados bursáteis e imobiliários em colapso, um sistema financeiro quebrado e ameaçado de falência, pressões deflacionárias, juntamente com uma drástica redução da demanda e de um incontável aumento do desemprego. O modo como cada país e a economia global responderá a estes desafios determinará a profundidade, extensão e duração da recessão – ou depressão? – que, por sua vez, irá influenciar a disposição dos líderes dos países centrais em considerar a aplicação de medidas verdadeiramente radicais.

A deterioração e a pobreza persistentes em muitos países, a intensidade dos fluxos migratórios Sul-Norte, a expansão da violência e do terrorismo, a expansão de “novas guerras”; as bancarrotas ou crises de dívida, que ameaçam não somente os países periféricos, mas que talvez também possam ocorrer em países desenvolvidos, poderiam levar a se considerar soluções promotoras do desenvolvimento e ao abandono das políticas fracassadas de contenção e guerras.

Além disso, a possibilidade de incorporar nos mercados consumidores e de trabalho muitos milhões de pessoas atualmente marginalizadas em diversas regiões do planeta prenuncia um nível de crescimento em escala difícil de imaginar. É isto mesmo que levanta a necessidade de uma respecialização das regiões ao mesmo tempo em que enfrentam limites ambientais e de abastecimento de matérias-primas e energia. Mas estes são justamente os limites que podem

conter a chave para esse enorme potencial de crescimento. A capacidade inovadora oferecida pelas tecnologias de informação e comunicações e seu paradigma organizacional encontra nas exigências ambientais um amplo espaço para o redesenho dos padrões de produção e de consumo. Isso exigiria um ambiente político propício à construção de uma visão compartilhada.

Já a magnitude do colapso financeiro de 2007-8 e as revelações sobre o comportamento de seus representantes têm deslocado o debate sobre regular ou não o mercado para o âmbito sobre qual tipo de regulamentação é boa ou má, efetiva ou contraproducente. A idéia de que o Estado não deve intervir nos mercados já é insustentável, uma vez que são eles mesmos que com maior força defendem aqueles que solicitaram que o Estado os salve da falência. A natureza global da crise econômica põe em evidência a densa rede de relacionamentos em todo o planeta e a necessidade de resolver o problema através de medidas globais. As freqüentes referências a Bretton Woods e os paralelos aos anos trinta mostram que intuitivamente se compreende cada vez mais que estamos em um momento de mudança estrutural e não apenas perante uma crise financeira. Tudo isso traça um cenário favorável para soluções radicais e criativas, equivalentes àquelas propostas por Keynes e àquelas que levaram ao Estado do Bem-Estar Social. Só que desta vez o campo de ação é global.

Mas não será fácil. A menos que as forças progressistas de hoje encarem seria e criativamente a grave tarefa de projetar uma “outra” globalização, capaz de conduzir a um mundo digno tanto para o Norte quanto para o Sul, essa opção não vai estar na mesa de negociações e decisão. Só a existência de modelos alternativos viáveis de globalização irá criar uma real possibilidade de mudança em uma direção melhor para todos.

Abstract

The following thesis is developed by the author of the article: the neoliberal globalization need not be. She contends, first, that the current technological revolution needs to take over the world as its economic space but, on the other hand, admits that there are several possible paths for the development process. Moreover,

she admits that people are at the appropriate time “to make bold proposals to reorganize the regulation deeply and global institutions”.

Key words: globalization, waves of development, neoliberalism, technological revolution.

Referências

- Aglietta, Michel – *A theory of Capitalist Regulation*, Londres: New Left Books, 1976; 1979.
- Brandt, Willy (Presidente da Comissão) – *North-South: A Programme for Survival*, Cambridge: MIT Press, 1980.
- Coriat, Benjamin – La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives. In : <http://multitudes.samizdat.net/La-theorie-de-la-regulation.html> – 1994 – download em Janeiro de 2007.
- Davis, S e B.J. Pine – *Mass Customization*, Nova York-Londres: McGraw/Hill, 1992.
- Dosi, Giovanni – Technical Paradigms and Technological Trajectories: A Suggested Interpretation of the Determinants of Technical Change. In: *Research Policy*, 1982, vol. 2 (3), p. 147–62.
- Dosi, Giovanni, Chris Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg e Luc Soete (eds) (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Londres e Nova York: Pinter e Columbia University Press
- Engels, Friedrich – *The Condition of the Working Class in England in 1844*, Londres: Allen, 1845; 1920.
- Freeman, Christopher – *The Economics of Industrial Innovation*, Londres: Penguin, 1974.
- Freeman, Christopher ed. – *The Economics of Innovation*. An Elgar Reference Collection. Aldershot: Elgar, 1990.
- Freeman, Christopher e Francisco Louçã – *As Time Goes By: From the Industrial revolutions to the Information revolution*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Freeman, Christopher e Luc Soete – *The Economics of Industrial Innovation, Third Edition*, Londres e Washington: Pinter, 1997.
- Freeman, Christopher e Perez, Carlota – Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behavior. In: Dosi et al. eds, 1988, p. 38–66.
- Galbraith, James K. e Maureen Berner – *Inequality and Industrial Change: A Global View*, Nova York: Cambridge University Press, 2001. [Edição em espanhol traduzida por Sergio Cámara Izquierdo 2004,

- Desigualdad y Cambio Industrial: Una Perspectiva Global*, AKAL, Economía Actual].
- Gerstner, Lou – *Who Says Elephants Can't Dance?* Londres: HarperCollins, 2002, 2003.
- Hilferding, R. – *Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*, Londres: Routledge Harper, 1910, 1981.
- Johnston, David Cay – Richest are Leaving Even the Rich Far Behind. In: *The New York Times*, 5 de junho de 2005.
- Kelly, Kevin – *New Rules for the New Economy*, Nova York: Penguin, 1999.
- Marichal, Carlos – *Historia de la Deuda Externa Latinoamericana*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1988.
- Nelson, Richard e Winter, Sydney G. – *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass. e Londres, Harvard University Press, 1982.
- Perez, Carlota – Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems. In: *Futures*, 1983, vol. 15 (5), p. 357-75.
- Perez, Carlota – Microelectronics, Long Waves and World Structural Change: New Perspectives for Developing Countries. In: *World Development*, 1985, vol. 13 (3), p. 441-463.
- Perez, Carlota – Technical Change and Opportunities for Development as a Moving Target. In: *Cepal Review*, nº 75, Dez. 2001, p. 109-130
- Perez, Carlota – *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Elgar, 2003. [Edição em espanhol: *Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero: La Dinámica de las Burbujas Financieras y las Épocas de Bonanza*, México: Siglo XXI, 2004]
- Perez, Carlota e Soete, Luc – Catching Up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity. In: Dosi et al. (eds), 1988, p. 458-79.
- Piketty Thomas e Emmanuel Saez – Income inequality in the United States, 1913-1998. In: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVIII (1), fev. 2003, p. 1-39
- Reinert, Erik S. e Rainer Kattel – The Qualitative Shift in European Integration: Towards Permanent Wage Pressures and a “Latin-Americanization” of Europe? In: *Praxis Working Papers*, nº 17, 2004, http://www.praxis.ee/data/WP_17_20042.pdf
- Richta, Radovan – *La Civilisation au Carrefour*, Paris: Anthropos, 1968, 1972.

- Sahal, Devendra – Technological Guideposts and innovation Avenues. In: *Research Policy*, 1985, vol. 14 (2), p. 441-63 (Reproduzido em Freeman ed. 1990)
- Schumpeter, Joseph A. – *Business Cycles*. (2 vols). Filadélfia: Porcupine Press, 1939, 1982.
- Soete, Luc – Towards the Digital Economy: Scenarios for Business. In: *Telematics and Informatics*, 2000, nº 17, p. 199-212.
- Soros, George – *Open Society: Reforming Global Capitalism*. Nova York: Public Affairs, 2000.
- Tylecote, Andrew (1985) – Inequality in the Long Wave: Trend and Cycle in Core and Periphery. In: *European Association of Development Institutes Bulletin*, 1985, nº 1, p. 1-23

Notas:

- ¹ Embora seja possível argumentar que a União Européia possui características importantes de tal versão.
- ² Este artigo é, em grande parte, baseado em Perez (2002) [Edição em espanhol: 2004].
- ³ Não são indicadas “datas de término” para as ondatas, pois a difusão de cada revolução continua após a maturidade num processo de declínio e migração para periferias cada vez mais distantes, enquanto a revolução seguinte já começa a decolar. Assim, há uma longa sobreposição entre as ondatas. Na verdade, o *big-bang* é uma idéia conceitual para indicar a inovação altamente visível que facilita a articulação de toda a revolução e sua propagação inicial. Mas, antes da irrupção, o conjunto das tecnologias envolvidas passou por um longo período de *gestação* em meados do paradigma anterior.
- ⁴ Em um trabalho anterior (conferir, por exemplo, Freeman-Perez, 1986), a autora manteve o termo “ondas longas” e respeitou a datação aproximada de Schumpeter, mesmo com muitas diferenças conceituais em relação às noções de equilíbrio na economia e à medição dos efeitos agregados. Para uma explicação sobre a ruptura posterior com a tradição schumpeteriana neste aspecto, ver Perez (2002), capítulo 6.
- ⁵ O termo *paradigma tecno-econômico* foi introduzido pela autora em 1984 para substituir o termo *estilo tecnológico* usado em 1983. Foi concebido como uma noção abrangente, referindo-se aos fatores econômicos e tecnológicos que guiam a direção geral da inovação, e abarcando em um meta-conceito o que Dosi (1982) chamou de *paradigmas tecnológicos*, isto é, os princípios que guiam a mudança em cada tecnologia individual.
- ⁶ Para uma análise de grande amplitude das transformações inter-relacionadas ocasionadas por cada revolução tecnológica e pelo paradigma correspondente, conferir Freeman e Louçã (2001), capítulos 5-9.
- ⁷ Nelson e Winter (1982), Dosi (1982), Freeman (1974), Freeman e Soete (1997), Sahal (1985) e outros.
- ⁸ Foi durante o período de Instalação da segunda grande ondata que Engels (1844) escreveu sua obra-denúncia sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra.

- ⁹ Conferir capítulos 7 e 14 em Perez (2002).
- ¹⁰ Sobre o caso da América Latina, Marichal fornece as datas dos grandes empréstimos que coincidem com a maturidade de cada ondata (os “Empréstimos de Independência” nos anos 1820 durante a maturidade da primeira ondata; depois em 1860-73 na segunda; 1904-14 na terceira; e nos anos 1960 e 1970 na ondata da produção em massa). Conferir Perez (2002), figura 8.1, p. 87, com os dados organizados por período, e a fonte original: Marichal (1988).
- ¹¹ Conferir, por exemplo, Piketty e Saez (2003), Galbraith e Berner (2001) e, para uma visão de longo prazo sobre as tendências de desigualdade, conferir Tylecote (1985).
- ¹² A eletricidade era uma das principais redes de infra-estrutura da quarta ondata e de sua disponibilidade dependiam tanto a produção quanto o potencial de consumo.
- ¹³ Conferir a Escola Francesa de Regulação para uma interpretação semelhante, incluindo uma teoria completa e uma análise bastante detalhada da regulação estadunidense durante o que eles chamam de período Fordista (ver Aglietta 1976, e também Coriat 1994, etc.).
- ¹⁴ Este foi o caso dos EUA, onde a agricultura seria totalmente mecanizada. Na Europa, os subsídios foram dados mais tarde para proteger a agricultura tradicional de baixa produtividade.
- ¹⁵ Hilferding (1910:1981).
- ¹⁶ Davis e Pine (1992).
- ¹⁷ A hiper-segmentação dos mercados e a facilidade com que as empresas conseguem administrar inúmeras variações, adaptabilidade customizada e estruturas complexas de preço, apontam para um significado diferente para escala e para mercado máximo. Mas aqui não é o lugar para desenvolver essa discussão.
- ¹⁸ Essas mudanças são a verdadeira natureza da “nova economia” e não um mercado interminavelmente em alta. Conferir Luc Soete (2000) sobre a nova ciência econômica da nova economia e Kevin Kelly (1998:1999), em um estilo mais de administração, sobre as “novas regras”.
- ¹⁹ A noção de “glocalização” vem da fusão do global com o local, entendida como a maneira pela qual os produtos globais se adaptam às peculiaridades locais, enquanto especialidades tradicionais locais encontram espaço nos mercados globais. Ambos os fenômenos são característicos do paradigma.
- Sobre as instalações de fábrica atraídas pelo NAFTA para o norte do México, aquelas que inicialmente se mudaram para a China eram as mais dependentes do custo do trabalho. Poder-se-ia conjecturar, porém, que quando os preços de frete e energia mudarem as equações relativas de custo haverá outro processo de realocação.
- ²¹ Lou Gerstner, o diretor geral que modernizou a IBM, sugere em seu livro *Who Says Elephants can't dance* [“Quem disse que os elefantes não dançam”] que introduzir impostos altos para ganhos de capital a partir da venda de ações no curto prazo e não cobrar impostos daqueles que esperam cinco anos para vender faria com que os investidores agissem como proprietários novamente e se preocupassem com o futuro das empresas.
- ²² Mesmo o colapso do Sistema Soviético pode ser visto, em parte, como uma consequência da rigidez institucional em face da mudança de paradigma, se comparado com a flexibilidade chinesa (ou com a primeira tentativa tcheca em 1968, que anteviu a sociedade da informação; conferir Richta 1968:1972).

- ²³ Soros, um jogador poderoso no mundo das finanças e um defensor incondicional da sociedade aberta e do Mercado (embora não daquilo que ele chama de “fundamentalismo de mercado”), defendia que as finanças globais não podem funcionar sem uma regulação global e advertia sobre a ameaça de um colapso do sistema. Conferir Soros (2000).
- ²⁴ Sobre a discussão de como as oportunidades de desenvolvimento são um alvo móvel, ver Perez (2001), e sobre as diversas barreiras a serem superadas no processo de emparelhamento, ver Perez e Soete (1988).
- ²⁵ Muito embora os países que ingressaram recentemente não tenham se beneficiado dos tipos de políticas que ajudaram a impulsionar a Irlanda e a Espanha (conferir Kattel e Reinert 2005).
- ²⁶ Brandt (1980).

Repúdio às dívidas públicas européias¹

François Chesnais

Resumo

Este artigo discute o desenrolar da crise, iniciada em 2007, nos Estados Unidos, e na Europa continental, após a redução da classificação dos títulos das dívidas públicas da Grécia e da Espanha em 2010. Mostra que o endividamento público tem origem nas políticas econômicas que privilegiam os capitalistas e que o seu crescimento se acelera a partir da implantação de políticas neoliberais. Essas políticas privilegiam o sistema financeiro e os grandes bancos que são os maiores credores dos Estados. Esses bancos obtêm os recursos para a compra dos títulos através da criação de moeda ou de empréstimos que eles mesmos tomam. Assim, essas dívidas assumem o caráter de “ilegítimas” e chegam a ter características de “dívida odiosa”. Por isso nós devemos nos reapropriarmos da palavra de ordem de repúdio ou de denúncia da dívida, de nos negarmos a pagá-la. Era a palavra de ordem tradicional do movimento operário.

Palavras-chave: Crise capitalista, dívida pública, sistema financeiro.

Classificação JEL: F02, G01.

Começada ao final de julho – início de agosto de 2007, a crise econômica e financeira mundial vai entrar em seu quarto ano. Nas fases precedentes, os Estados Unidos e o sistema financeiro britânico que lhe é estreitamente ligado, foram nela o epicentro. Depois de março de 2010, a crise tem por terreno imediato a Europa continental. Ela tem as características externas de uma crise da dívida pública. Trata-se, de fato, de uma crise bancária maior. Os principais governos europeus, apoiados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), dão novamente prioridade ao salvamento dos bancos. A injeção de nova liquidez, no quadro do plano elaborado no início de maio em Bruxelas, é acompanhada de medidas de austeridade frequentemente drásticas, presumidas “indispensáveis para restaurar a confiança”. A

¹ Publicado na revista *ContreTemps*, n° 7, nouvelle série – 3° trimestre 2010.

vulnerabilidade muito grande dos bancos europeus exige, então, que se venha em seu socorro novamente, não importa o custo social e mesmo se isso deve mergulhar a Europa em recessão, por uma segunda vez em 18 meses.

Para a Grécia e a Espanha, uma degradação sucessiva da classificação

Em 14 de junho as agências de classificação (rating) baixaram a nota da dívida da Grécia e a colocaram na “categoria especulativa”, aquela que a finança chama de “*junk bonds*”. Elas tinham já rebaixado a nota grega em abril. O porta-voz da Moody's explicou que a decisão levava em conta “*os riscos macroeconômicos e os riscos da implantação associados ao programa de austeridade*”, acrescentando que havia “*muitas incertezas em torno do impacto das medidas* (ditadas pelo Banco Central Europeu – BCE, pela União Européia – EU e pelo FMI) *sobre o crescimento econômico da Grécia em um contexto econômico mundial menos dinâmico*”. Linguagem diplomática pela qual os analistas constataam que a amplitude dos sofrimentos infligidos ao povo grego não vai em nada “*resolver a questão da dívida*”, pois o plano de austeridade está em vias de provocar uma recessão brutal que torna o serviço dos juros impossível. Em 22 de julho, ao fim de uma reunião do conselho da União Européia, José Manuel Barroso explicou que a “*prioridade era de restabelecer a confiança dos investidores*”¹. Em Madri, alguns dias mais tarde, quando de seu deslocamento para sustentar o plano de austeridade do governo, Dominique Strauss-Kahn não disse outra coisa em nome do FMI.

Os principais sinalizadores financeiros estão de novo no amarelo, quando não em vermelho. Os bancos, especialmente aqueles dos grandes países da zona do euro, têm dificuldades crescentes em refinarciar os empréstimos que lhes são necessários para emprestar (adiante, voltar-se-á a isso mais detidamente) e são obrigados a fazê-los a taxas muito elevadas. Assim, o BNP-Paribas viu a classificação de sua dívida de longo prazo se degradar de “AA” à “AA-” pela agência de classificação Fitch. No início, se adverte, mas no momento no espírito dos governos europeus e das instituições monetárias onde esses têm influência, a urgência é de vir novamente em socorro aos bancos, de assegurar que o BCE e o Banco da Inglaterra criem toda a liquidez necessária (que eles façam

funcionar a máquina de fazer dinheiro, como diz, sem vergonha, Martin Wolf²) e que os países devedores e duvidosos honrem os contratos.

A engrenagem de um mecanismo acumulativo de queda dos salários, de recuo da demanda e, por consequência, da queda da produção e da alta do emprego, está em marcha. E com ela, a manutenção, senão o agravamento, do peso da dívida em relação ao PIB e ao orçamento do Estado. Lembremos as medidas “negociadas” pelo governo grego com a EU, o BCE e o FMI: congelamento dos salários e das aposentadorias da função pública durante cinco anos e a supressão do equivalente a dois meses de salário dos servidores; aumento da idade legal da aposentadoria; o número de contribuições para ter direito à aposentadoria plena foi ampliado de 37 anos para 40 anos em 2015 e seu montante calculado sobre o salário médio da totalidade dos anos trabalhados; taxa da TVA, depois de ter passado de 19% para 21%, foi ampliada para 23%; corte de 1,5 bilhões de euros das despesas de funcionamento do Estado (saúde, educação); liberalização dos mercados de transporte e energia e “abertura à concorrência” das profissões que escapam dela, em parte; anulação da proibição feita às empresas de demitir mais de 2% de seus efetivos por mês, crescimento da flexibilidade do trabalho e redução das indenizações de demissão.

Em 28 de maio, foi a vez da Espanha ver sua nota rebaixada. E isso, a despeito do governo Zapatero ter reduzido os salários da função pública em 5% desde junho, diminuído as aposentadorias e imposto, por decreto, uma reforma do direito de trabalho que comporta, como na Grécia, a ampliação da flexibilidade do trabalho e uma forte redução das indenizações decorrentes de demissão. Mesma coisa em Portugal e nos países da Europa oriental, a começar pela Romênia, onde o governo anunciou medidas que beneficiam a “sustentação” do FMI, das quais uma redução de 25% dos salários no setor público e 15% das aposentadorias e dos benefícios relativos ao desemprego.

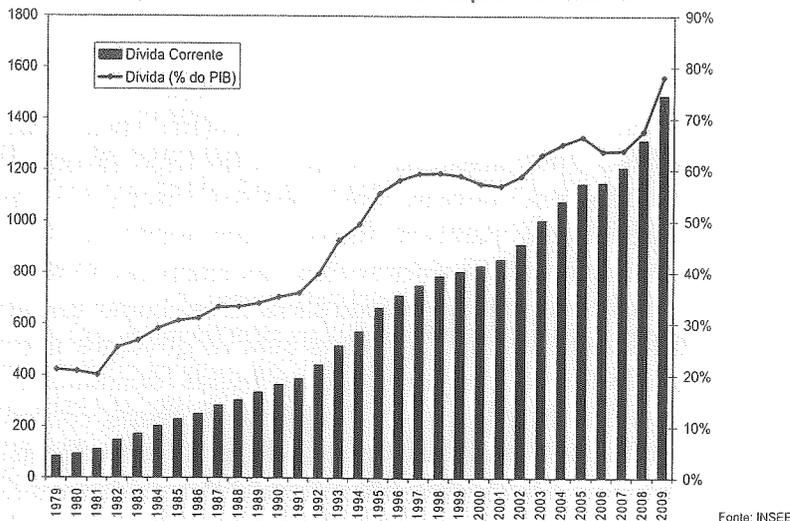
Em termos da França, em 30 de maio o ministro do Orçamento, François Baroin, declarou que “o objetivo da manutenção da nota AAA é um objetivo que condiciona, em parte, as políticas econômicas que se deseja ter”. O governo Sarkozy fez da “reforma” das aposentadorias um dos marcos de sua política “de apaziguamento dos mercados”. Os jornais de direita se

revezam nas pressões. Philippe Herlin, editorialista do Figaro criou especialmente o blog “La dette de la France”. Em 12 junho nele se lia: “Agora vai! O primeiro ministro acaba de anunciar uma redução das despesas públicas em 45 bilhões de euros. Enfim alguma coisa séria. Pela primeira vez o tabu da manutenção das despesas é enfim questionado”. E em 14 de junho: “No momento em que o conjunto dos governos europeus implanta planos de rigor nas despesas públicas, especialmente a Alemanha, a incoseqüência do governo francês, que se contenta em conter as despesas e de remover alguns nichos fiscais, acontece cada vez menos. Tudo está em jogo neste momento, com a preparação do projeto de lei da finança de 2011, mas há uma vontade suficiente?”

Origens e etapas da dívida pública: o exemplo francês

O exemplo da França permite explicar os mecanismos usurários do serviço dos juros da dívida no qual o orçamento e os impostos são pivôs. Isso não é a «ditadura dos mercados», sobre a qual é necessário falar, mas a «submissão voluntária» dos governos, tão flagrante é sua renúncia completa face aos bancos e aos fundos de aplicação financeira, sua aceitação de secundar e de executar as medidas desejadas por eles. O endividamento público tem sua fonte no baixo nível e na fraca progressividade fiscal direta (imposto sobre a renda, o capital e o lucro das empresas) e na evasão fiscal. O mecanismo é simples: os governos começam por emprestar àqueles que renunciam taxar, antes de protegê-los abertamente do imposto, como Sarkozy. O serviço dos juros opera como uma transferência de riqueza em benefício dos detentores de títulos da dívida e reforça cada vez mais seu poder econômico e político. Os “mercados” – termo fetichizado atrás do qual se escondem instituições financeiras muito precisas, grandes bancos, sociedades seguradoras e fundos de aplicação financeira – podem ditar a política do capital aos governos, que podem, por sua vez, se esconder atrás “da obrigação moral de honrar as dívidas”.

Gráfico 1
Dívida pública em bilhões de euros - Dívida pública em % do PIB



A subida da dívida se adaptou perfeitamente ao movimento da liberalização financeira. No Gráfico 1, vê-se que ela se desenvolve somente nos anos 1980. Na França, nas condições políticas e institucionais de depois da II Guerra Mundial, o recurso ao endividamento público era muito limitado. Tudo muda com a liberalização financeira. É a introdução, a partir de 1982-83, sob os governos da União da esquerda com Fabius e Bérégovoy nas Finanças, de medidas que permitem a colocação no mercado especializado de títulos emitidos pelo Tesouro (o que se denomina de “securitização”) que provocou um salto na dívida. Ela passou de 20% do PIB, em 1980, para 35%, em 1990, antes que seu crescimento se acelere a partir de 1991, até atingir 60% sob o governo Juppé e quase 64% em 2007. A indenização das nacionalizações de 1980-81 impulsionou o movimento, presente feito aos grandes grupos, no qual o Estado socializava as perdas anteriores e operava a reestruturação, antes de torná-las mais rentável para o setor privado. Depois vieram as despesas da lei do Programa Militar de 1987-1991 (os Rafales³, porta-aviões e submarinhos nucleares) que deram à dívida um novo impulso acelerador. A partir da recessão de 1991, o efeito conjugado da taxa de juros real elevada e do lento crescimento, e também devido à

implantação do euro, coloca o serviço dos juros da dívida a um nível muito elevado. O serviço de juros é a segunda despesa do Estado, depois da Educação nacional (sem levar em conta a universidade) e antes de todos os outros ministérios, inclusive da Defesa.

A desregulamentação financeira aumentada pela euforia financeira dos anos 2000 acentuou os efeitos do fisco favorável ao capital, de evasão em direção aos paraísos fiscais – Suíça, Luxemburgo, depois os paraísos fiscais mais exóticos – e da deslocalização sistemática das sedes sociais das empresas. O relatório Pébereau, de 2007, apresenta a concorrência fiscal como um efeito normal da liberalização dos mercados, na qual os governos não têm outra escolha que se adaptar. As receitas fiscais diminuídas e o endividamento sendo um golpe contra as gerações futuras continuam os cortes sombrios nas despesas orçamentárias e a « reforma do Estado » - redução do número dos funcionários e dismantelamento do status da função pública. A dívida é detida pelos bancos, seguradoras e fundos de aplicação financeira (os Hedge Funds). Ao final de 2003, os investidores franceses detinham 56% da dívida e os estrangeiros 40%. Em 2006, as cifras se inverteram. Ao final de 2009, a parte detida pelos fundos estrangeiros era de 69,8%.

O nível de endividamento já era, então, muito elevado antes de explodir graças ao salvamento dos bancos e das empresas feito por Sarkozy em 2008. Ao final de 2009, a dívida pública francesa representava 68% do PIB, próxima da média da zona do euro (Gráfico 1), e 12% do orçamento do Estado. Em 2009, como cada um pode ver no Gráfico 1, na carta do Ministério das Finanças, que acompanha o formulário da declaração do imposto de renda, o serviço da dívida aos bancos e aos fundos de aplicação (43 bilhões de euros) absorveu quase a totalidade do imposto sobre a renda e foi mais elevado que as receitas do imposto sobre as empresas (35 bilhões de euros). O serviço da dívida pesa, de fato, de maneira exclusiva sobre os assalariados. Em 2010, a Agência França Tesouro (o termo Departamento do Tesouro foi abandonado como muito “velho, ultrapassado”) já colocou 120 bilhões de euros em novos títulos da dívida pública, dos quais 60 bilhões somente no mês de março⁴.

Os traços da “dívida odiosa” da dívida grega

Do fato triplo, 1) de sua origem na recusa de taxar as altas rendas, o patrimônio e os lucros e no estabelecimento de uma verdadeira “regressividade do imposto” (mais se ganha, menos se paga); 2) de suas ligações muito estreitas com os paraísos fiscais e com a “concorrência fiscal” entre países; 3) da destinação de uma parte das despesas (compra de armas, operações militares na África e no Afeganistão, repressão nos bairros periféricos), a dívida pública francesa pode ser caracterizada politicamente como ilegítima. Se assim se faz, é necessário agir de maneira conseqüente. Entrar, como fazem os economistas de esquerda, na discussão de saber se ela é muito elevada ou não e/ou debater a maneira de administrá-la, é legitimá-la, quer eles queiram ou não. Depois que a Caixa de Depósitos perdeu o monopólio do Livret A, que a pequena poupança não se destina mais ao financiamento da moradia social e que os bancos pagam uma taxa de juros inferior à inflação, dizer que não se deve “esquecer a poupança das pessoas” aplicada em empréstimos ao Estado, é atualmente se mostrar cuidadoso com os juros das camadas superiores desta “classe média” tão elástica, de camadas que não são forçadas a gastar tudo o que elas ganham a cada mês.

Ilegítima na França, a dívida adquire, no caso da Grécia, traços de “dívida odiosa”. A Tabela 1 mostra que, em 2007, na véspera do desencadeamento da crise financeira e econômica mundial, a dívida grega era já elevada em termos de porcentagem do PIB (94,8%), sendo o percentual da Itália superior. O mecanismo de fundo é aquele lembrado no caso da França. As políticas fiscais de baixos impostos (sobre a renda, patrimônio e empresas) reduziram as receitas orçamentárias e criaram um déficit público financiado pelo endividamento. Mas a dívida grega tem traços de “dívida odiosa”, para utilizar a caracterização dada à dívida dos países que se incluía antes no bloco sob o nome de Terceiro Mundo. As somas emprestadas serviram para organizar a corrupção em larga escala. Sabe-se, hoje, depois de vários meses, que o governo do partido Nova Democracia e o antigo Primeiro Ministro Costas Karamanlis falsearam as estatísticas com o duplo objetivo de mascarar a amplitude de seu clientelismo e de salvaguardar a imagem econômica da Grécia junto à União Européia,

ao BCE e aos investidores. Entretanto, nenhuma averiguação foi iniciada contra Karamanlis. Onde a utilização dos fundos é conhecida (sem que sejam conhecidas as comissões ocultas que as acompanham), trata-se de despesas muito elevadas, incorridas pela realização dos Jogos Olímpicos em 2004 e, sobretudo, pelas compras de armas.

Tabela 1
Dívida pública dos países da zona do euro - em % do PIB

Países	2007	2008	2009*	2010**	Crescimento depois de 2007
Austria	59,4%	62,5%	70,4%	75,2%	26,6%
Belgica	84%	89,6%	95,7%	100,9%	20,1%
Finlândia	-	33,4%	39,7%	45,7%	36,8%
França	63,8%	68%	75,2%	81,5%	27,7%
Alemanha	65,1%	65,9%	73,4%	78,7%	20,9%
Grécia	94,8%	97,6%	103,4%	115%	21,3%
Irlanda	25%	43,2%	61,2%	79,7%	218,8%
Itália	103,5%	105,8%	113%	116%	12,2%
Países Baixos	45,6%	58,2%	57%	63,1%	38,4%
Portugal	63,5%	66,4%	75,4%	81,5%	28,3%
Espanha	36,2%	39,5%	50,8%	62,3%	72,1%
Zone euro	66%	69,3%	77,7	83,6%	26,0%

*estimativa; ** previsão.

Para a Finlândia, a taxa de crescimento é calculada sobre 2008.

Fonte : Eurostat.

As compras de armas remetem completamente à problemática das dívidas odiosas. Os dados publicados no relatório de 2010 do SIPRI de Stockholm, que é a mais importante fonte de dados na matéria, revelam que a Grécia foi um dos cinco maiores importantes importadores de armas na Europa entre 2005 e 2009⁵. A compra de aviões de combate representa, sozinha, 38% do volume de suas importações, especialmente com a compra de 26 F-16 (Estados Unidos) e de 25 Mirages 2000 (França), esse último contrato apóia-se sobre um valor de 1,6 bilhões de euros. Mas a lista dos equipamentos franceses vendidos à Grécia não para aí, incluindo igualmente

veículos blindados (70 VBL), helicópteros NH90, mísseis MICA, Exocet, Scalp e drones Sperwer. As compras da Grécia a fizeram o terceiro cliente da indústria de defesa francesa na década em curso. Em 2008, essas entregas atingiram 261 milhões de euros. Em seu blog do jornal *Libération*, outro especialista das vendas de armas, Jean-Dominique Merchet, explica que “a Grécia estava em discussão avançada com a França e Dassault para comprar Rafales por 50 milhões de euros cada. Hoje, com a situação atual, tudo isso vai por água abaixo”. A França não é o único dos produtores de armas (aí se encontra também os Estados Unidos, a Rússia, a Grã Bretanha e Alemanha) que vende armas à Grécia e, então, que empurra para o alto sua dívida. A Alemanha, por exemplo, lhe vendeu, entre 2005 e 2009, por vários bilhões de euros, equipamentos (carros de assalto Leopard, submarino Tipo 214, munições). Mesmo se a relação se estabelece na Europa e não na África ou na América Latina, como os meios do endividamento externo pertencem aos mesmos países das empresas que vendem armas, isso restabelece uma forma de subordinação econômica e política característica do imperialismo.

Os bancos tomam emprestados ou criam toda a moeda que eles “emprestam” aos Estados

Uma das ladainhas preferidas dos partidos do governo, dos economistas bem sucedidos e da mídia, que eles repetem, é o peso insuportável do fardo que será legado às gerações futuras se não se pagar rapidamente uma parte da dívida do Estado. Argumento “moral” que se pretende poderoso, mas cujo objetivo é justificar as agressões sociais conduzidas contras as gerações atuais – contenção das despesas, desemprego, redução dos benefícios sociais e evidentemente das aposentadorias. Argumento mais inaceitável quando repousa implicitamente na idéia que os recursos emprestados teriam sido produzidos por uma dolorosa poupança e por um duro trabalho. Ora, esse não é o caso. Quando os bancos “emprestam aos Estados” – que eles o fazem comprando bônus do Tesouro colocados em leilão pelos ministérios das finanças (ver, anteriormente para o caso da França) – eles “emprestam” somas que não possuem, somas que eles mesmos

tomam emprestado ou, o que é mais freqüente, que eles criaram no processo de criação monetária privada, sustentado pelos bancos centrais, que é o crédito bancário. A única transferência que repousa sobre a substância da riqueza, aquela que nasce do trabalho, se faz em outro sentido, pela punção apoiada sobre os salários, que transita pelos impostos e pelo serviço da dívida⁶. A dívida e o “serviço dos juros” são uma bomba⁷ para a finanças “*pompe à phynance*” (nome dado em seu blog por Frédéric Lordon em homenagem ao Pai Ubu de Jarry). Durante três décadas esta bomba funcionou às maravilhas. Hoje o mecanismo começou a dar sinais preocupantes de mau funcionamento. De um lado, o balanço dos bancos europeus contém títulos de alto risco. De outro, a rede de empréstimos que os bancos fazem entre si manifesta um grau crescente de vulnerabilidade.

O que se nomeia “o ativo” dos bancos é composto de uma soma de créditos sobre créditos consentidos ou de empréstimos feitos a tomadores de empréstimos de diferentes tipos, empresas, famílias (empréstimos hipotecários e crédito ao consumo) e, enfim, a Estados. Encontramo-nos frente a uma forma, atualmente sem dúvida a mais desenvolvida e a mais vulnerável, o capital fictício⁸. Os créditos bancários têm prazos diferentes (se diz também graus de maturidade) e comportam riscos mais ou menos elevados. Eles são reduzidos, senão nulos em alguns casos, elevados ou muito elevados em outros. Quanto mais um empréstimo é longo, mais os juros são elevados; os “lucros bancários” aumentam em relação ao grau de risco incorrido pelos bancos nas operações de “tomar emprestado no curto prazo” (à taxa baixa) para “emprestar no longo prazo” (à taxa elevada). Aqui se encontra, de novo, os efeitos da liberalização e da desregulamentação financeira.

Na seqüência da crise de 1929, e em particular no desmoronamento dos bancos em 1932, os Estados Unidos submeteram aos bancos a controles muito estritos, no qual a lei Glass-Steagal, de 1933, foi a coluna vertebral. Mas, assim que massas altamente concentradas de capital-dinheiro se reconstituíram na City e em Wall Street a partir do fim dos anos 1960, e aumentou com os “petrodólares”, a finança obteve dos governos Margaret Thatcher e Ronald Reagan o lançamento de um processo de desmantelamento peça por peça dos controles e das salvaguardas. Começado entre 1978

et 1982, prosseguiu até os anos 2000. Desde 1982, o mais importante teórico keynesiano da instabilidade financeira - Hyman Minsky - (que se conhece por seus trabalhos sobre o “efeito Ponzi”, do qual o financista Bernard Madoff foi o adepto reconhecido mais recente), publicou um livro premonitório predizendo que a liberalização recriaria as condições de bolhas e de crises financeiras⁹. A euforia das altas bursáteis e de ganhos financeiros fáceis arrastou as elites capitalistas e seus governos. O que dois economistas americanos chamaram de síndrome « *this time is different* » (esta vez não é igual) prevaleceu¹⁰.

Uma só instituição buscou resistir a ela tanto quanto podia, o Banco de Compensações Internacionais (BRI em francês, BIS em inglês) cuja sede é na Basileia. Sua tenacidade permitiu o estabelecimento de uma proporção mais prudente de 8 % (consignado no Acordo de Basileia II). Nenhum banco a respeita e nenhuma autoridade financeira a impõe. A proporção de 8% tem somente valor de referência, ou mais exatamente, de indicador de vulnerabilidade. Tratando-se de bancos franceses, a proporção de seus capitais próprios no montante de seu endividamento se situaria atualmente entre 3% e 4%. Suas “alavancagens no endividamento” ultrapassava a cifra de 32, o que o aproximava daquelas do Bear Stearns ou de Lehmann em 2008¹¹. A esse nível, todo pagamento não honrado, quer se tratem de sociedades hipotecárias ou de países devedores, mesmo pequenos, pode provocar um risco de falência. Daí a preocupação em relação ao grau elevado de exposição dos bancos europeus, não somente quanto à dívida grega, mas também quanto às outras dívidas públicas (Itália) ou privadas (bancos e sociedades hipotecárias espanholas).

Os bancos franceses e alemães são os mais expostos. Ao final de 2009, os grupos bancários franceses detinham 493 bilhões de dólares de créditos privados e públicos desses países, contra 465 bilhões para as instituições alemãs. O detalhamento por banco é secreto. Há somente estimativas. Segundo o Banco de Compensações Internacionais, a dívida pública é somente uma pequena parte: “Os créditos públicos dos países em dificuldade detidos pelos bancos da zona do euro atingem somente 254 bilhões”¹².

A vulnerabilidade particular do sistema financeiro europeu

No capitalismo liberalizado e mundializado, os bancos são grupos financeiros diversificados. Estes são cotados na bolsa (eles representam quase a metade da capitalização do New York Stock Exchange e em torno de um terço do CAC40). Depois de 2007, eles foram responsáveis pela extrema vulnerabilidade das cotações. Para voltar aos grupos bancários franceses, o “banco de varejo” (as agências “perto de nossa casa” conhecidas dos simples cidadãos) são somente uma atividade entre outras e não uma das mais rentáveis. Mesmo antes da crise, os empréstimos às pequenas e médias empresas geravam pouco lucro e não interessavam aos bancos. Sob o efeito da concorrência que os Fundos de Pensão e os *Hedge Funds* anglo-saxões travam no espaço desregulamentado da finança mundial, os bancos europeus se engajaram em operações especulativas cada vez mais arriscadas. No momento em que a crise dos empréstimos hipotecários *subprime* explodiu, se viu os riscos especulativos que os bancos alemães tinham tomado, a tal ponto que o “modelo renano”, tão elogiado, não era mais do que uma lembrança. Na medida em que grupos financeiros diversificados criaram salas de mercado (como aquelas da Société Générale onde Jérôme Kerviel era tacitamente encorajado a efetuar suas especulações) e filiais especializadas se concediam aos mesmos tipos de atividades que os *Hedge Funds*, eles se engajaram em tipos de empréstimos rentáveis, mas sempre mais arriscados. No caso do sistema da Europa continental, esse jogo é ainda mais perigoso que no caso dos Estados Unidos. Ele é marcado por dois fatores de vulnerabilidade particulares.

O primeiro tem as formas institucionais de centralização do dinheiro suscetíveis de serem valorizados a partir dos mercados financeiros e, por conseguinte, a dimensão das massas disponíveis para este efeito que condicionam o montante do que pode ser classificado sob o termo “lucros financeiros”. Na Europa, os bancos não são rodeados de poderosos fundos de pensão. Com algumas exceções (sobretudo os Países Baixos), os sistemas de aposentadoria são sistemas de repartição do “tipo sueco” ou então de “salário socializado”, à francesa¹³. É sobre os bancos e em uma menor medida às companhias de seguro que repousa o processo de centralização de

fundos suscetíveis de ser aplicado. Isso obriga os bancos europeus a tomar emprestado em dólar, via Wall Street, e emprestar entre eles de maneira intensa. A segunda grande fraqueza do sistema financeiro europeu vem do fato que ele não é apoiado por um Estado “europeu” que tenha alguma consistência. As burguesias continentais pensaram poder contornar esse problema com a criação do Euro. A gestão do euro pelo banco central europeu “independente” devia preencher sua ausência. Vê-se hoje o que acontece. Sem Estado, não há sistema financeiro capaz de tomar decisões que transcendem os interesses particulares de cada país (cada segmento nacional do capital) que utiliza esta moeda. Tal é a chave das tensões muito fortes entre os governos da “*Euroland*” a respeito da crise da dívida grega. Já muito enfraquecido depois do início da crise e especialmente na fase aguda de outono de 2008, o sistema financeiro construído em torno do euro e do BCE está completamente fragmentado no curso das últimas semanas.

Um dos editorialistas regulares do Financial Times pôde escrever em 21 de junho que “*fundamentalmente não estamos frente a uma crise da dívida dos Estados, mas a uma crise bancária duplicada por uma crise de coordenação de políticas*” (políticas monetárias, econômicas e financeiras da EU e mais amplamente do G20)¹⁴. A incapacidade de Bruxelas e do BCE de impor aos bancos a publicação das contas de forma um pouco mais clara, permitindo fazer para cada grande banco um teste de vulnerabilidade (*stress test*), é uma das numerosas situações. Sabe-se que a maioria dos bancos tem ainda “ativos contaminados” em seu balanço, que remontam aos *subprimes*. Ninguém sabe quais e quanto.

O acordo concluído em 10 de maio, ao final de negociações longas e tensas, entre os ministros das Finanças da UE sobre “*um plano de luta contra os riscos de contágio das dívidas soberanas*” na altura de 750 bilhões de euros, quase exatamente o montante do plano que Henry Paulson montou na catástrofe de setembro de 2008, na seqüência da falência do banco de investimento Lehmann, carrega as marcas de todas as fraquezas do sistema europeu. Um fundo de 60 bilhões de euros para a UE como tal, no qual todo país europeu poderá tomar emprestado em caso de urgência, e criação de um mecanismo especial de 440 bilhões de euros para garantias de empréstimos. Mas a

UE precisou apelar ao FMI para que este “*garanta esse esforço em caso de necessidade*” em ao menos a metade, ou seja, 220 bilhões de euros. O BCE foi encorajado a ampliar o que é chamado pudicamente “*medidas não convencionais de política monetária*”, isto é, a injeção praticamente ilimitada de liquidez, equivalente atual da “*máquina de fazer dinheiro*” de antanho. Um banqueiro britânico tinha então comentado: “*É mais fácil vender esse plano dizendo que ele deve servir para salvar a Grécia, a Espanha e Portugal, que confessar que ele deve salvar e ajudar os bancos.*”¹⁵.

O que se trata é, com efeito, o salvamento dos bancos; e isso está longe de terminar. Na metade de junho, as agências europeias de informação financeira divulgaram novas preocupações dos meios financeiros em relação à “*redução da duração da liquidez demandada pelos bancos, que passou de 6 meses (metade de 2009), para 2 meses (hoje) (...) em caso de novo stress da parte dos bancos europeus mais fracos (gregos, espanhóis, etc.), as taxas poderiam ser amenizadas, tendo como efeito o encarecimento do custo da liquidez*”, e escreveram “*o sistema bancário passará um teste em julho, uma vez que os 442 bilhões de liquidez em um ano serão pagos pelos bancos. Em um cenário extremo, o BCE poderia ser empurrado a voltar a operações de liquidez de maturidade mais longa*”¹⁶. A fonte mais documentada dessas novas preocupações é o relatório trimestral de 15 de junho de 2010, publicado pelo Banco de Compensações Internacionais, cuja criação em 1930 remonta à Sociedade das Nações e à independência estabelecida anteriormente sobre bases mais sólidas, diferentemente daquela do BCE. O resumo consagrado às necessidades de financiamento dos bancos europeus junto aos mercados situados em Wall Street¹⁷ passa em revista os indicadores que permitem verificar a proximidade de uma situação de crise. Eles são todos ruins.

Uma conclusão política muito breve

Uma nova etapa da crise econômica e financeira mundial começada em 2007 se abriu. Da luta social igualmente, especialmente na Europa, mesmo se, no momento, somente na Grécia as manifestações e os enfrentamentos foram de grande amplitude. Não pára de aumentar a

lista de países nos quais planos de austeridade drástica são anunciados. Eles vão com certeza mergulhar novamente alguns países na recessão, senão a Europa inteira. Os editorialistas do Financial Times, dos quais Martin Wolf (ver em francês suas crônicas em *Le Monde*) e Wolfgang Münchau, citado mais acima, estimam que o não pagamento por parte da Grécia é inevitável. Ele deriva da “armadilha da dívida”¹⁸, isto é, de um movimento mecânico no qual à medida que o país se afunda na recessão, as receitas fiscais, aí incluída a TVA, baixarão, deteriorando a proporção da dívida em relação ao PIB. Melhor seria evitá-la, fazendo o mais rápido possível o que é chamado de “reescalonamento” ou “reestruturação” da dívida grega. Mas isso seria uma “mensagem ruim” enviada aos mercados. A extrema fragilidade dos balanços bancários exige, então, fazer o povo grego beber o copo até a borra. A esquerda anticapitalista e revolucionária não pode deixar passar. A crise mundial em curso nos reaproximou de alguns aspectos da crise de 1929. Nós devemos nos reapropriarmos da palavra de ordem de repúdio ou de denúncia da dívida, de nos negarmos a pagá-la. Era a palavra de ordem tradicional do movimento operário. A denúncia da dívida contraída pelo Estado tsarista no curso da revolução de Outubro lhe deu, nos anos 1920, um eco e um prestígio consideráveis.

A defesa desta palavra de ordem deveria evidentemente ser acompanhada da reivindicação da apropriação pública e social completa do sistema de crédito. Nas formas que atualmente ele tomou, representa um mecanismo totalmente parasitário cujo custo social e humano é extremamente elevado. Os governos são obrigados a vir repetidamente em socorro das instituições que eles criaram como senhores, e se inclinam frente aos seus humores. Isso é evidentemente um absurdo e a denúncia desta absurdidade, de custos sociais dementes, pode ser certamente traduzida em termos simples, e depois em palavras de ordem. O termo socialização é preferível àquele de nacionalização. Assim como a propriedade social das empresas deverá ser organizada de maneira que o controle não escape de novo aos trabalhadores, não se trata de centralizar todos os meios de crédito em um monopólio do Estado.

*Traduzido do original francês por
Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani.*

Abstract

This article discusses the follow up of the crisis, started in 2007, in the United States and in Continental Europe, after de reduction of the Greek and Spanish Public Debt ratings in 2010. It shows that the public debt is originated in economic policies that benefit capitalists and that its growth is accelerated by the implementation of neoliberal policies. These policies serve the interest of the financial system and the big banks, which are the main creditors of the States. These banks get resources for open market operations through the creation of money and debt that they take themselves. Hence, this debt assumes an "illegitimate" character and get as far as a "hideous debt". Therefore, we should appropriate ourselves of the order and deny its payment. This used to be the order in the traditional labor movement.

Key words: Capitalist crisis, public debt, financial system.

Referências

- AGEFI, em seu boletim em francês www.agefi.fr, de 7 de junho de 2010.
- BARROSO, José Manuel. Our priority is the restoration of investor confidence. In: *International Herald Tribune*, June 22, 2010.
- BIS. "European banks" US dollar funding pressures. In: *Quarterly International Market Review*, June 2010.
- BIS. *Quarterly International Banking and Financial Market Review*. In: <http://www.bis.org>. June 2010.
- CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do "capital em geral", o capital fictício e o movimento contemporâneo da mundialização do capital. In: Seminário de Estudos Marxistas. *A finança capitalista*. Collection Actuel Marx Confrontations, Presses Universitaires de France, Paris, 2006.
- COLLON, Jean-Marie. In : <http://alternatives-economiques.fr>.
- DEPEERER, Charles. In : www.abcbourse.com.
- FRIOT, Bernard. *L'enjeu des retraites*. In : La Dispute, Paris, 2010.
- FRIOT, Bernard. *Puissance du salariat, Emploi et protection sociale à la française*. In : La Dispute, Paris, 1998.
- MARX, Karl. *O Capital*. Paris: Editions Sociales, 1972, livro III, tomo 7, p. 132-133.
- MINSKY, Hyman. *Can "it" happen again?* New York, Amonk: M.E.Sharpe, 1982.
- MÜNCHAU, Wolfgang. Give us the figures on Europe's toxic banks. In: *Financial Times*, June 21, 2010.
- MÜNCHAU, Wolfgang. Ver os textos no blog: <http://lupus1.wordpress.com>.

- SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. In: http://www.sipri.org/yearbook_
- UDRY, Charles-André. Une guerre sociale nouvelle s'ouvre en Europe. In : www.alencontre.org, 27 de maio 2010.
- WOLF, Martin. Cycle Minsky. In: *Financial Times*, 16, September, 2008.
- WOLF, Martin. Keep printing money. In: *Financial Times*, June 23, 2010.
-

Notas:

- ¹ José Manuel Barroso, 2010.
- ² Martin Wolf, 2010.
- ³ Caças de combate fabricados pela companhia francesa Dassault, que gerou uma intensa polêmica no Brasil quando se abriu a concorrência para reequipar a FAB (NT).
- ⁴ Para essas cifras e outras, ver o site do Tesouro: <http://www.aft.gouv.fr>.
- ⁵ Ver SIPRI, <http://www.sipri.org/yearbook>, assim como o artigo de Jean-Marie Collon no blogue <http://alternatives-economiques.fr>.
- ⁶ Para mais explicações ver François Chesnais, 2006.
- ⁷ De bombar (NT).
- ⁸ Ver Marx, p. 132-133: “A maior parte do ativo dos bancos é fictícia. (...) Com exceção do fundo de reserva, todos os depósitos são somente créditos sobre o banqueiro, que jamais existem realmente como depósito. Na medida em que eles são empregados nas operações de transferência, eles executam a função de capital para os banqueiros quando eles os emprestam. Os banqueiros regulam entre eles as compensações recíprocas sobre depósitos que não existem, fazendo vir esses créditos da dedução de uma das outras”.
- ⁹ Hyman Minsky, 1982, *Can “it” happen again?* O “it” é a crise de 1929. Martin Wolf é um dos raros jornalistas que se refere a seus trabalhos. Ver *inter alia*, seu artigo sobre o “cycle Minsky”, 2008.
- ¹⁰ Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, 2010.
- ¹¹ Ver as cifras dadas por Charles Depeerer e não desmentidas no site www.abcbourse.com.
- ¹² BIS, 2010, <http://www.bis.org>.
- ¹³ As diferenças entre os dois sistemas são expostas por Bernard Friot, 1998 e 2010.
- ¹⁴ Wolfgang Münchau, 2010.
- ¹⁵ Citado por Charles-André Udry, 27 de maio 2010. Encontra-se ainda o comentário no site Bill Cara’s Blog, 10 de maio de 2010.
- ¹⁶ Ver por exemplo a agência suíça, AGEFI, em seu boletim em francês www.agefi.fr, de 7 de junho de 2010.
- ¹⁷ Ver “European banks’ US dollar funding pressures, In: BIS, 2010. Ver a referência Web dada mais acima.
- ¹⁸ Ver os textos no blog: <http://lupus1.wordpress.com>.

Documentos

De renúncias e tradições. A propósito de Maria da Conceição Tavares

Nildo Ouriques¹

A influência de Maria da Conceição Tavares na formação de parte dos economistas brasileiros é compreensível. Em uma profissão marcada pela falta de originalidade, carreira em que os estudantes são obrigados por semestres a fio à leitura de manuais estadunidenses de duvidosa qualidade intelectual, Conceição Tavares foi durante anos a voz da indignação contra o “papagaísmo”, ou seja, este estranho hábito de divulgar no Brasil as “teorias” emanadas dos centros metropolitanos a despeito das sandices ou das hipóteses convencionais e falsas que são divulgadas como se fossem verdades científicas. Além disso, numa profissão marcada pela astúcia e o “bom mocismo” interesseiro, Conceição Tavares tinha – e mantém – um “temperamento” absolutamente indispensável tanto na política quanto na lúgubre academia. Todos nós sabemos que apesar da pompa com que é anunciada e repetida pelos meios de comunicação, a maior parte das hipóteses difundidas pelos economistas no país está destinada apenas e tão somente a justificação do subdesenvolvimento em nome de um futuro que jamais chegará. Maria da Conceição Tavares, matemática de formação, professora de várias gerações de economistas figurou voz destoante, especialmente durante os anos da oposição progressista à ditadura. É justificável que tenha o reconhecimento que muitos, com frequência, expressam; mas este reconhecimento não a torna, obviamente, imune a graves erros.

O ambiente atual no Brasil é um cenário excelente para os apoloéticos de sempre. Há, de fato, um otimismo ingênuo muito propício para que os economistas convencionais sigam repetindo as consignas que retiram dos manuais de micro e macro economia sem ruborizar-se. Estes economistas ignoram o fato de que em todos os demais países do mundo, o pensamento dominante, ou seja, a neoclássica, recebeu um duro golpe com a erupção da crise capitalista em setembro de 2008. Incapaz de prever a crise mundial do capitalismo e atônita diante de seu desenrolar, os economistas

neoclássicos se limitam a repetir suas verdades eternas ou simplesmente fazem de conta que não possuem responsabilidades sobre a crise global que queima riqueza e gera crescente desigualdade social. Mas não nos enganemos: a despeito da catástrofe, ainda estamos longe de um acerto de contas teórico e político com o pensamento dominante. A crise mundial, é verdade, não arrefeceu minimamente as convicções dos neoclássicos embora tenha vitalizado antigas ilusões keynesianas que em grande medida também alimentam o otimismo ingênuo sobre as possibilidades brasileiras na economia mundial.

Neste contexto, não deixa de ser uma surpresa a declaração recente de Conceição Tavares sobre as possibilidades do Brasil: “não tem centro e periferia como antes. Há países de desenvolvimento intermediário, entre os quais estamos.” Para aqueles que não perderam a memória, percebe-se logo que se trata de uma ruptura com um dos pilares de sua formação, especialmente quando é anunciado por uma economista que sempre rendeu merecido tributo ao economista chileno Aníbal Pinto, um dos ícones do estruturalismo cepalino na América Latina. Na mesma linha e ainda com mais ousadia, Conceição Tavares chama atenção de todos nós para outra novidade que julgo ainda mais importante:

“você não pode deixar de levar em conta que mudou a divisão internacional do trabalho. Paradoxalmente, não vejo muito gente mencionar isso. Houve uma mudança radical da divisão internacional do trabalho, na qual nós estamos bem colocados porque a gente exporta para todo mundo. E, em particular, no que diz respeito a matérias-primas, exportamos mais para a China do que para a Europa, por exemplo. Nunca exportamos matérias-primas para os EUA.” (Folha de São Paulo, 12/09/2010). O Brasil está realmente bem colocado nesta mudança radical na divisão internacional do trabalho?

A elaboração teórica do chamado “sistema centro-periferia” foi uma das principais conquistas do pensamento cepalino na América Latina. Na prática, significou colocar por terra as teses ricardianas do famoso capítulo VII dos *Princípios de Economia Política e Tributação*, mais tarde resgatadas convenientemente pelos economistas universitários sob a mistificação da denominada “teoria das vantagens comparativas”. De fato, a original contribuição do economista argentino Raul Prebisch sobre a “deteriorização dos termos de troca” representou um passo adiante do pensamento crítico sob a apologética dos economistas da ordem que repetiam na periferia capitalista a mencionada “teoria da vantagem comparativa”, destinada a consagrar a posição dos países latino-americanos na economia mundial como meros exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas. Contudo,

se Prebisch foi brilhante na identificação do fenômeno constatando a diferença entre os preços dos produtos que a América Latina importava e a tendência de baixa dos produtos que exportava, seu esforço intelectual foi insuficiente na explicação do problema e apenas convencional na solução: a industrialização da periferia terminaria por fechar a brecha entre os preços, acreditava.

Os marxistas latino-americanos descobriram logo que a saída cepalina era não somente falsa, mas, sobretudo, que terminaria por também contribuir para a justificação do subdesenvolvimento em que ainda estamos afundados. Foi neste terreno que surgiu a “teoria do intercambio desigual”, em que André Gunder Frank (1964), Ruy Mauro Marini (1968), Arghiri Emmanuel (1968) revelaram originalmente que a industrialização não seria capaz de tirar os países latino-americanos do subdesenvolvimento e da dependência. Mesmo assim, é preciso recordar que antes deles, um desconhecido polaco, membro da Escola de Frankfurt, “economista” entre filósofos, escreveu importante livro em 1929 em que o tema do intercambio desigual aparecia magistralmente estabelecido na tradição marxiana: *La ley de la acumulación y el derrumbe del sistema capitalista*”, lamentavelmente sem tradução ao brasileiro.

A questão fundamental na formação intelectual do economista latino-americano residia neste ponto crucial, onde os críticos (marxistas ou não) indicavam o caráter polarizante do capitalismo, inexoravelmente dividido entre um centro desenvolvido e uma vasta periferia cuja característica fundamental era o nível de pobreza de sua população. O pensamento crítico buscava, obviamente, amparo em Marx e Engels. Foi Marx, ainda em 1848, quem se burlou dos defensores da ideologia do livre comércio afirmando que “se os defensores do livre comércio são incapazes de compreender como pode um país enriquecer-se a custa de outro, não necessitamos nos assombrar-nos de que os mesmos senhores compreendam ainda menos que, dentro de um país, uma classe se enriqueça a custa de outra.” Seu inseparável amigo Engels, também tocou no assunto muitos anos depois, quando Marx já não existia (1888); criticando a força ainda mais intensa da ideologia do livre comércio sob impulso do imperialismo inglês, Engels escreveu que “a consigna era agora, o livre comércio. A tarefa imediata dos fabricantes ingleses e de seus porta-vozes, os economistas, era difundir a fé no evangelho do livre-comércio e criar um mundo em que Inglaterra fosse o *centro* industrial e os demais uma *periferia* agrícola dependente.” (Cursivas minhas, NDO).

Desde então, a crítica entre os economistas latino-americanos se dividiu: de um lado aqueles que, seguindo a tradição cepalina, indicavam a

industrialização como o único caminho para superar a indesejável polarização existente no sistema capitalista. No Brasil, Celso Furtado foi indiscutivelmente o mais criativo e insistente defensor desta perspectiva (*Brasil, construção interrompida*, 1992). De outro lado, os marxistas indicavam que a dependência e o subdesenvolvimento somente poderiam ser superados com a revolução socialista e a ruptura com o sistema capitalista. Eram, em grande medida, alternativas radicalmente distintas ainda que muitos observadores identificassem certas coincidências entre as opções.

Este “programa de pesquisa”, esta esgotado, foi superado pela realidade? Ignoravam os críticos do passado a possibilidade de uma “mudança radical na divisão internacional do trabalho” como anuncia agora Conceição Tavares? Definitivamente não! No posfácio (1971) a sua importante obra, *La acumulación a escala mundial. Crítica a teoría del subdesarrollo*, o egípcio Samir Amim reconhecia explicitamente os méritos do debate iniciado na América Latina e perguntava: o sistema mundial “caminha em direção a dicotomia cada vez mais crescente entre centro-periferia?, ou não é mais que uma etapa da evolução do sistema, e neste caso tende em direção a uma sorte de formação capitalista mundial homogênea.” Nos termos atuais: a existência de uma suposta “semi-periferia” teria dado por concluído a antiga polarização centro-periferia?

O sistema centro-periferia pode admitir a existência de um país “semi-periférico”? Esta hipótese tampouco é rigorosamente nova; foi aventada insistentemente por Immanuel Wallerstein, mas ele próprio tem consciência da dificuldade ou, creio, debilidade do conceito. Na sua obra, *O moderno sistema mundial*, Wallerstein (1980) indica que o elemento constante no que denomina “economia-mundo capitalista” é a divisão do trabalho hierárquica, na qual existe uma igualmente “constante variável localização da atividade econômica”. O caso historicamente relevante para a “análise do sistema-mundo” é o sueco, no século XVII, que segundo esta interpretação logrou sair da periferia sistêmica e acomodar-se a condição razoavelmente confortável de semi-periferia. Contudo, as condições suecas eram reconhecidamente excepcionais e de impossível generalização para todo o sistema, especialmente para os países latino-americanos. Ademais, enquanto Suécia praticou o mercantilismo para sair da periferia as classes dominantes dos países latino-americanos se curvam diante da lei do valor apostando na “liberalização”.

Finalmente, nunca é demais recordar: a Suécia é um país europeu, ou seja, situado no centro da “economia-mundo”. Muitos anos após a publicação de sua trilogia iniciada em 1974, é o mesmo Wallerstein quem em entrevista realizada em 1999 reconhece que as condições necessárias

para um país avançar em direção à semi-periferia – conceito que incluiria tanto o Brasil quanto o México e, talvez mais surpreendente, a China! – são muitas e não são fáceis. Na mesma oportunidade Wallerstein indica que “dentro da lógica do sistema” e para *manter* a condição de semi-periferia, o Brasil teria que investir recursos significativos no âmbito militar e claro, assegurar, durante décadas, superioridade na produção de mercadorias em relação aos seus competidores. É claro que os defensores desta linha de interpretação podem também alegar aos que insistem na dicotomia centro-periferia que acomodar Brasil e Honduras como “países periféricos” tampouco oferece a precisão conceitual necessária para captar a especificidade brasileira, posto que o “gigante do sul” possui extraordinárias vantagens em relação ao pequeno país centro-americano na economia mundial. Como estabelecer uma linha divisória mais sólida?

Os marxistas identificaram o ponto decisivo do sistema centro-periferia: a transferência de valor. Ao longo da história do capitalismo se pode observar que a característica essencial do sistema é a reprodução da desigualdade que impede qualquer desejo de homogeneização no capitalismo. A ruralização da indústria no interior do país, o deslocamento de atividades produtivas sob controle das empresas multinacionais para a zona periférica são exemplos de mecanismos que foram essenciais para o processo ininterrupto de acumulação. São movimentos necessários para manter a troca desigual. Até mesmo Wallerstein reconheceu que embora a troca desigual represente uma prática antiga, somente quinhentos anos após a consolidação do que ele denomina “capitalismo histórico” foi desvelada de forma sistemática pelos oponentes do sistema. *Foi o pensamento crítico latino-americano o responsável por esta conquista teórica, indiscutivelmente.* Em termos marxianos: a transferência de valor mantém a vitalidade do sistema, para a qual requer não somente deslocamentos espaciais da produção, mas, sobretudo, níveis elevados de exploração da força de trabalho e, especialmente, a superexploração da força de trabalho. É aqui que Honduras e Brasil se encontram. Enfim, o esforço para captar a especificidade de um país qualquer ou os movimentos inerentes a acumulação mundializada não pode ignorar a lógica totalizante inerente ao sistema capitalista.

A possibilidade de uma nova configuração da divisão internacional de trabalho é também uma novidade como anuncia Conceição Tavares? Esta efetivamente ocorrendo? O Brasil está “bem colocado” nesta nova situação?

O tema tampouco é novo se recordamos um texto não tão antigo de Ruy Mauro Marini (2000), publicado logo após seu precoce desaparecimento. Marini reflexiona sobre as tendências da chamada

globalização, indicando a *possibilidade* ou o *projeto* de uma nova divisão internacional do trabalho aberta pela plena vigência da lei do valor em escala planetária. O texto escrito na década de noventa, se insurgia contra a hegemonia então absoluta do “neoliberalismo” na América Latina, e indicava que os países centrais apostavam na nova reconfiguração da divisão internacional de trabalho necessária para aproveitar duas vantagens estratégicas que possuíam na economia mundial. A primeira vantagem decorria da “superioridade em matéria de pesquisa e desenvolvimento” em que as potências exercem o monopólio tecnológico. A segunda estaria dada pelo controle que os países centrais possuem no processo de transferência das atividades industriais para a periferia capitalista, especialmente aquelas menos intensivas em conhecimento. Em qualquer caso, afirmou Marini, o conserto estaria construído de tal forma que as economias nacionais periféricas não lograriam jamais a condição de uma *economia nacional integrada*. É fácil supor que nem mesmo o mais otimista dos economistas brasileiros se atreveria a afirmar que estamos caminhando na direção de uma economia nacionalmente integrada, capaz de sair da periferia.

Esta é a razão pela qual verificamos o elogio à *economia exportadora*, tão recorrente mesmo entre economistas de boa formação. Assim como a economia política inglesa sabe desde William Petty que um país pode exportar muito e empobrecer, o pensamento crítico sabe que um país pode destinar suas exportações para muitos países e não mudar um milímetro sua posição na divisão internacional do trabalho. O fato de o Brasil destinar aos Estados Unidos apenas uma parte pequena de suas exportações não muda em absolutamente nada a posição do país na adversa divisão internacional do trabalho. De fato, o Brasil exporta produtos agrícolas e minerais para muitos países do mundo sem que supere o subdesenvolvimento e a dependência; ao contrário, se pode afirmar que esta é uma das razões pelas quais seguimos no atoleiro do subdesenvolvimento.

Portanto, a existência de países de “desenvolvimento intermediário”, situação na qual o Brasil – segundo a opinião de Conceição Tavares – ocuparia, não figura precisamente como novidade histórica e/ou teórica. Porém, anunciado fora de uma explicação totalizante (sistema centro-periferia), pode parecer simples apologia do subdesenvolvimento e tentativa de dar legitimidade teórica (base científica) para o otimismo ingênuo que segue inibindo a reflexão crítica necessária para mudar radicalmente o país. Após a grande crise mundial de setembro de 2008, ocorreu importante mudança na correlação de forças em escala planetária que permite reformas mais avançadas em favor das classes subalternas, inclusive no Brasil. Mas para aqueles que pensam de outra maneira – que as condições políticas para

lutas mais avançadas não existem – o que ganharemos com a renúncia no terreno teórico?

É sedutor – e talvez parte do otimismo que se abateu sobre o Brasil – pensar como José Luis Fiori, para quem estamos vivendo momentos de uma “revolução intelectual”, em que “algumas idéias e teorias de esquerda e direita... já não dão conta das transformações do continente” latino-americano (*Valor*, 29/09/2010). No que se refere à esquerda, quiçá seria então necessário admitir que a antiga concepção centro-periferia foi finalmente superada pela realidade, pelo menos para nós, brasileiros. Neste acaso, também é necessário reconhecer que não há originalidade no movimento. Enfim, no propósito de legitimar um dos bandos na luta política eleitoral (conjuntural) que o país atravessa, cada um dirá, com forma própria e no tempo adequado, um brado já conhecido: “esqueçam o que escrevi”.

Resenhas

João Antônio de Paula (org.) – *O ensaio geral: Marx e a crítica da Economia Política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

Como explica o organizador, João Antônio de Paula, a obra aqui apresentada resultou de um trabalho coletivo liderado pelo *Grupo de Pesquisa sobre Economia Política Contemporânea*, do Cedeplar – FACE/UFMG, para comemorar os 150 anos da redação dos *Grundrisse*. Os artigos contidos na coletânea, em número de dez, foram produzidos no fluxo de um seminário de dois dias organizado pelo próprio grupo, em outubro de 2008. As razões apontadas para a comemoração especial vêm todas da importância dessa obra produzida por Marx – mas não destinada à publicação – para a compreensão do pensamento do autor. Ela ajuda, como acentuou Rosdolsky, a reconstruir o percurso da construção teórica que culmina em *O Capital* – uma obra que, ao fim e ao cabo, apesar de não ter sido completada, vem a ser uma apresentação inigualável da totalidade do modo de produção capitalista. Mas ela também esclarece questões cruciais como as formas de produção pré-capitalistas, as categorias dinheiro e capital, assim como o papel do avanço da ciência e da tecnologia no processo de desenvolvimento possível desse sistema que hoje ameaça o futuro da humanidade.

Dada a diversidade dos artigos aí publicados não cabe uma avaliação da obra como um todo; cumpre apenas mencionar a alta qualidade de todas as contribuições que a compõem. Por isso, o autor desta resenha se limitará a apresentá-los com um pequeno resumo, na esperança de que isto desperte o interesse de eventuais leitores.

O artigo de Hugo E. G. Cerqueira abre a coleção com o artigo *David Riazanov e a edição das obras de Marx e Engels*. Aí, além de apresentar dados biográficos, o autor do artigo conta as dificuldades e os sucessos deste intelectual russo para editar, pela primeira vez, as obras completas desses dois autores.

Continuando de certo modo dentro da temática anterior, Leonardo de Deus publica aí o artigo *Do marxismo à marxologia: fortuna e perspectivas das edições das obras completas de Marx e Engels*. O autor carrega a sua narrativa a partir de um paradoxo: se a marxologia, hoje, encontra-se em

pleno desenvolvimento, pois se nutre de fontes rigorosas e quase completas, observa-se o “abandono mundial da perspectiva de esquerda”.

No livro encontra-se traduzido um texto de Rolf Hecker que trata de *A história desconhecida da primeira publicação dos Grundrisse sob o stalinismo*. Nele, esse autor conta as dificuldades por que passou o russo Pavel Veller para revelar a um público mais amplo, pela primeira vez, tais “rascunhos” de Marx.

O artigo seguinte, de João Antonio de Paula, intitula-se *Roman Rosdosky: um intelectual em tempo de extremos*. Nele é apresentada uma breve biografia desse autor, assim como se faz o justo elogio à sua obra maior, conhecida como *Gênese e estrutura de O Capital de Marx*.

O artigo de Ester Vaisman deixa a perspectiva histórica para refletir filosoficamente sobre os *Grundrisse*. Recebeu, por isso, o preciso título de *O significado dos Grundrisse e a filosofia*. É nessa perspectiva, pois, que essa autora trata do texto que o próprio Marx definiu como a “síntese de seus estudos”.

O livro organizado pelo Prof. João Antonio contém duas partes. Os artigos até agora elencados formam a primeira na qual se elabora de vários modos sobre o “significado dos Grundrisse”. Na segunda, esse mesmo texto é empregado para fazer um ensaio geral de crítica da Economia Política. O primeiro texto dessa segunda parte, do próprio organizador, faz uma leitura da *Introdução*, procurando mostrar a sua importância para a compreensão do método marxiano.

Em seqüência, encontra-se o artigo de Maurício Coutinho que faz uma comparação entre o tratamento dado ao dinheiro em *O Capital* e nos *Grundrisse*. Vem, depois, o texto de Maria de L. R. Mollo que versa também sobre o dinheiro, mas busca introduzir uma perspectiva contemporânea. Se o primeiro, construído com base em análise textual, fica mais nos aspectos econômicos, o segundo avança sobre a questão da crítica do socialismo de mercado, sem esquecer as questões da moeda inconvertível e do capital fictício.

Eduardo da Motta e Albuquerque escreve o artigo seguinte: *Darimon, bancos e crédito: notas sobre os Grundrisse e a transição para o socialismo*. Ele discute a crítica de Marx às diversas propostas de reforma do sistema bancário como base para uma sociedade alternativa, as quais vieram à luz na primeira metade do século XIX.

O artigo de João Machado Borges Neto fecha o volume tratando de algumas teses levantadas recentemente sobre o capitalismo atual e sobre o seu futuro possível, as quais se inspiraram na seção dos *Grundrisse* que se

denomina *Contradição entre a base da produção burguesa (medida de valor) e seu próprio desenvolvimento. Máquinas, etc.*

Mesmo diante dessa exposição sumária e superficial, fica claro que é muito rico o material encontrado nesse livro, o qual se caracteriza por conter uma contribuição relevante para a compreensão rigorosa da obra de Marx que está voltada, como asseguram todos os autores, à emancipação do homem e à transformação da sociedade – e não ao totalitarismo como divulgam os seus adversários, não sem base, entretanto, em certas realidades históricas.

O editor

Maria Mello de Malta (coord.) *Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/UFRJ.

O livro é o resultado de um esforço de vários pesquisadores reunidos em torno do LEMA, Laboratório de Estudos Marxistas José Ricardo Tauille do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Como explica a coordenadora, Maria Mello de Malta, ele nasceu para alcançar dois objetivos simultaneamente: apreender as conexões entre economia, política e história e, assim, compreender o pensamento produzido em ciências sociais, especialmente em Economia, tendo por referência o pensamento brasileiro. Ademais, como ela própria indica, a pesquisa buscou dar continuidade ao trabalho de sistematização da história do pensamento econômico brasileiro realizado nos anos 80 por Ricardo Bielschowsky. No empreendimento, os autores procuraram encontrar uma base metodológica comum, a qual foi encontrada, não sem as devidas adaptações e renovações, nas obras clássicas de Maurice Dobb e Isaac Rubin – os quais, por sua vez, se inspiraram nas *Teorias da mais-valia* de Marx. Ademais, é preciso ressaltar que o grupo, formado de pesquisadores jovens, recebeu a supervisão atenta de Ângela Ganem.

Abre o livro justamente um artigo que se originou da necessidade de estabelecer as bases metodológicas do estudo: *A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão*. Maria Mello de Malta, Rodrigo Castelo, Marco Antônio da Rocha, Bruno Borja e Pablo Bielschowsky indicam aí porque o trabalho do grupo se orientou pela temática do desenvolvimento, a qual, segundo eles, retornara ao centro dos debates contemporâneos sobre os destinos da economia brasileira. Além de explicar em detalhes a leitura que foi feita daqueles dois clássicos do pensamento econômico acima mencionados, os autores procuraram explicitar nesse texto como estabeleceram a periodização histórica e como articularam-na à organização conceitual que evoluiu daquela leitura.

O prefácio do livro, escrito por Ricardo Bielschowsky, trata principalmente de justificar a relevância da retomada do tema da pesquisa, qual seja, o de explorar o debate histórico sobre os caminhos e os modelos de desenvolvimento que estão abertos à economia brasileira. É desse autor que copiamos aqui uma parte de sua apresentação que visa dar uma idéia do livro como um todo:

“Depois do capítulo coletivo sobre o método, somos brindados, inicialmente, com o capítulo escrito por Ângela Ganem colocando a HPEB no contexto da história do pensamento econômico geral, dando-lhe sentido

histórico e pondo luz a uma interpretação das particularidades da nossa história do pensamento econômico. Esse primeiro movimento cio trabalho, que busca nos envolver no tema da HPEB sob várias abordagens, e conclui com mais dois capítulos em sequência. Bruno Borja insere o pensamento econômico brasileiro no debate internacional, enquanto as penas de Victor L. Gomes e Hélio de Lena Júnior desenharam o capítulo sobre a história do período na perspectiva de sua institucionalidade política. A partir daí o livro se abre em controvérsias próprias do pensamento brasileiro.”

“Cada um dos temas tratados — estagnação, padrão de acumulação, distribuição e revolução brasileira — abre-se em suas inter-relações com a história e com os outros debates, trazendo a riqueza da análise da pesquisa em curso. A sensação da leitura é que a relação dos temas com a questão do desenvolvimento expressa sua centralidade em cada debate e, desta forma, a hipótese de partida do percurso se confirma a cada página. As controvérsias escolhidas para serem trabalhadas neste volume são exploradas de forma diferenciada. Claudio Salm estabelece o ponto de partida das controvérsias pós-1964. A conjuntura política polarizada do período colocava as divergências analíticas sobre o processo de desenvolvimento brasileiro em um campo minado. Claudio nos esclarece que Celso Furtado via, nos anos 1960, a estagnação como um processo inexorável em virtude do padrão distributivo concentrador estabelecido na economia brasileira. Do outro lado, Tavares e Serra, já no exílio, apontaram, do alto dos anos 1970, os limites daquela interpretação de Furtado, rompendo analiticamente com seu mestre ao introduzirem um instrumental kaleckiano no debate. Pablo Bielschowsky toma esta estrada e enfrenta o curso tomado por esta controvérsia original a partir dos trabalhos de Tavares, Lessa e Castro. Sua exploração minuciosa do debate abre para a compreensão da controvérsia existente tanto entre estes autores, como no campo governamental durante a ditadura.”

“Maria Malta aprofunda a análise do período destacando o debate distributivo dos anos 1970. Seu enfoque coloca luz sobre a introdução do instrumental teórico do capital humano na tentativa de reforço interpretativo da questão distributiva como uma consequência natural do processo de acumulação. Seu trabalho destaca que tal apelo teórico se estabelecia na contra-mão da tradição do pensamento econômico brasileiro. A autora apresenta o foco da tradição brasileira nas estruturas produtivas e políticas do país e indica que classes sociais, suas rendas e seus padrões de consumo se apresentaram de forma perene nessa controvérsia. Finalmente, a última controvérsia traçada mereceu dois artigos. O trabalho de Marco Antonio da Rocha sobre o espraiamento e multi-significação do conceito de Revolução Brasileira nas variadas vertentes da intelectualidade nacional, junto com a

pesquisa autoral de Rodrigo Castelo sobre a obra de Florestan Fernandes, conformam a base para a argumentação de que o tema da Revolução Brasileira pertence ao debate econômico. Os autores marcam as raízes econômicas da questão da Revolução Brasileira indicando que sua organização depende fundamentalmente de concepções sobre estrutura das relações sociais de produção específicas do Brasil.”

O Editor