

Leituras

DE ECONOMIA POLÍTICA

- | | |
|--|---|
| Andrés Tzeiman | Democracia y desarrollo en América Latina: vigencia de un viejo debate |
| Márcio Ferreira Rocha | Completar ou reestruturar a industrialização? Um debate entre Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber a respeito das alternativas abertas para a problemática cepalina da industrialização nas décadas de 1960 e 1970 |
| Leandro Horie | Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG |
| Italo do Nascimento Mendonça
Otávio Junio Faria Neves | As mudanças institucionais e a evolução da oferta de crédito no Brasil Império (1822–1889) |
| Leandro Ramos Pereira | Da indústria multidoméstica à indústria global: transformações e determinantes |

29

JULHO / DEZEMBRO 2019



le Instituto de
economia

LEITURAS DE ECONOMIA POLÍTICA

ISSN 1415-6245

PATRONOS

Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello, Fernando A. Novais, Mario L. Possas, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Luciano Coutinho, Wilson Cano, José Graziano da Silva.

CONSELHO EDITORIAL,

Andréia Andrade, Daniela Schlogel, Enzo Gerioni, Gabriel Quatrochi, Gabriela Solidario de Souza Benatti, João Paulo Davi Constantino, Joseli Fernanda Nappi, Julia Alencar Omizzolo, Larice Simone de Oliveira Ferreira, Natânia Silva Ferreira, Tomás Rigoletto Pernias, Vítor Alves

E-mail:

leituras.economia@gmail.com

REVISÃO DO TEXTO

Conselho Editorial

EDITORIAÇÃO/NORMALIZAÇÃO

Célia Maria Passarelli

Capa

Bruno Aidar

Apoio Administrativo

José Ricardo Vulto

Fone/Fax: (019) 3289.2214

E-mail: posgrad@eco.unicamp.br

Divulgação

Francisco Orlandini

Instituto de Economia da

Univ. Estadual de Campinas

13083-970 – Campinas - SP

Fone: (019) 3521.5726

E-mail: public@eco.unicamp.br

SUMÁRIO

Editorial	i
Pareceristas	iii
Democracia y desarrollo en América Latina: vigencia de un viejo debate	
Andrés Tzeiman	1
Completar ou reestruturar a industrialização? Um debate entre Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber a respeito das alternativas abertas para a problemática cepalina da industrialização nas décadas de 1960 e 1970	
Márcio Ferreira Rocha	24
Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG	
Leandro Horie	50
As mudanças institucionais e a evolução da oferta de crédito no Brasil Império (1822-1889)	
Italo do Nascimento Mendonça	
Otávio Junio Faria Neves	68
Da indústria multidoméstica à indústria global: transformações e determinantes	
Leandro Ramos Pereira	85

UNICAMP

Reitor

Marcelo Knobel

Coordenadoria Geral

Teresa Atvars

INSTITUTO DE ECONOMIA

Diretor

André Martins Biancarelli

Diretor Associado

Célio Hiratuka

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc
do Instituto de Economia da Unicamp

Leituras de Economia Política - n.1, set. 1995-

Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Economia (IE).
23,5 cm.

Semestral

ISSN 1415-6245

Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, editada sob a
responsabilidade de seus estudantes de Pós-Graduação.

A partir do número 2, o termo “ano” deixou de ser mencionado, passando a ser adotada,
somente, a numeração sequencial dos fascículos.

Os números 6 e 7 acumulam os meses de junho e dezembro de 1998 e 1999, respectivamente.

O número 8 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001.

O número 9 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001

O número 10 acumula os meses de junho e dezembro de 2002 e junho de 2003.

O número 11 acumula os meses de dezembro de 2003 a dezembro de 2005.

O número 12 acumula os meses de janeiro de 2006 a dezembro de 2007.

O número 21 acumula os meses de dezembro de 2012 a julho de 2013.

O número 24 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2016.

O número 25 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2017.

1. Economia – Periódicos. I. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

CDD 330.5

CDU 33(05)

Consultoria e normalização bibliográfica:

Célia Maria Passarelli (CRB-8/1925)

Instituto de
economia



UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia (<http://www.eco.unicamp.br/>) / <http://www.eco.unicamp.br/leituras-economia-politica> >

CEP 13083-857 – Campinas, SP – Brasil

Fone: (019) 3521.5726 - E-mail: public@eco.unicamp.br

EDITORIAL

É com imensa satisfação que o Conselho Editorial da *Leituras de Economia Política* (LEP) apresenta a sua 29ª edição da revista. O periódico, gerido pelos estudantes da pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), como de costume, reúne publicações que buscam despertar a reflexão crítica na comunidade acadêmica e na sociedade, em geral. Vale acrescentar que os artigos publicados na revista LEP versam sobre temas relacionados à Economia, Desenvolvimento Econômico, Ciências sociais Aplicadas, História Econômica e áreas afins.

A 29ª edição reúne 5 artigos. O primeiro artigo, de Andrés Tzeiman, revisita o importante debate sobre desenvolvimento e dependência na América Latina durante a década de 1960 e 1970. Em “*Democracia y desarrollo en América Latina: vigência de un viejo debate*”, o leitor encontrará não somente uma recuperação da discussão entre democracia e desenvolvimento, mas também um debate que leva em conta as particularidades e as características da região. Trata-se de um artigo cuja discussão nos ajuda a compreender melhor os dilemas políticos contemporâneos da América Latina.

O segundo artigo, intitulado “*Completar ou reestruturar a industrialização? Um debate entre Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber a respeito das alternativas abertas para a problemática cepalina da industrialização nas décadas de 1960 e 1979*”, por sua vez, de Márcio Ferreira Rocha, tem como objetivo principal realizar uma discussão ampla de como as interpretações da industrialização na América Latina, pelos autores mencionados, foram se adaptando conforme os rumos trilhados pela região, sem se afastar dos marcos teóricos da Cepal. O esforço do autor, cumpre salientar, é uma contribuição relevante que nos auxilia a compreender mais sobre o desenvolvimento econômico da América Latina, tendo em vista as diversas restrições e limitações que sempre estiveram presentes na região.

O terceiro artigo, de autoria de Leandro Horie, “*Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG*” traz uma análise dos salários e da distribuição de renda durante a implementação do PAEG. O autor debruça sobre mercado de trabalho durante o regime militar, demonstrando que algumas das políticas implementadas no período facilitaram o crescimento da diferenciação salarial e piora na distribuição de renda. Trata-se de um esforço fundamental, vale acrescentar, de recuperar os acontecimentos passados e evidenciar as suas relações com a classe trabalhadora brasileira.

O quarto artigo, “*As mudanças institucionais e a evolução da oferta de crédito no Brasil Império (1822-1989)*”, de Italo do Nascimento Mendonça e Otávio Junio Faria Neves, explora as mudanças institucionais orientadas pelo governo da época, que colaboraram para a evolução do sistema de crédito e financeiro nacional. Os autores sugerem que tais mudanças institucionais, analisadas no artigo, tiveram um impacto negativo no fomento de crédito, na criação de um sistema bancário e na expansão do mercado de capitais. Trata-se de uma investigação que recupera parte da história financeira do Brasil, relevante para todos os pesquisadores que procuram mais informações sobre o tema.

Por fim, o quinto artigo, “*Da indústria multidoméstica à indústria global: transformações e determinantes*”, traz uma análise das características e transformações da indústria doméstica

chandleriana em direção a uma indústria global, multidivisional, procurando apreender as múltiplas determinações envolvidas nesse longo processo. Leandro Ramos Pereira, autor do artigo, argumenta que essas transformações devem ser investigadas por meio de diversas lentes, na medida em que há uma série de condicionalidades, gerais e abstratas, que condicionaram essa transformação, no limite intimamente ligada às leis do movimento do capital.

A vigésima nona edição da revista *Leituras de Economia Política*, vale acrescentar, é o resultado de um esforço em conjunto de diversos autores, pareceristas e membros do Conselho Editorial que colaboraram para a sua criação. As contribuições aqui reunidas representam, nesse sentido, o trabalho de uma equipa empenhada em garantir um espaço de divulgação para conteúdos relevantes para todos aqueles pesquisadores interessados nos diversas temas aqui tratados.

O Conselho Editorial

AGRADECEMOS GENTILMENTE AOS SEGUINTE PARECERISTAS:

Ana Maria Hermeto
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Isabela Fadul de Oliveira
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Carlos Henrique Lopes Rodrigues
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

Roberto Pereira da Silva
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Luziene Dantas Macedo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Renato de Castro Garcia
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Tatiana Berringer
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Vanessa Follmann Jurgenfeld
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

James William Goodwin Júnior
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG)

Beatriz Miotto
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Marco Rocha
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Cirlene Maria de Mattos
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Fernando Correia Prado
Universidade Federal de Integração Latino Americana (UNILA)

André Martins Biancarelli
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Luciana Suarez Galvão
Universidade de São Paulo (USP)

Elena Soihet
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Democracia y desarrollo en América Latina: vigencia de un viejo debate

Andrés Tzeiman¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo revisar los debates clásicos sobre el problema del desarrollo y la dependencia en América Latina de los años sesenta y setenta. La mirada particular a partir de la cual se recuperarán y analizarán dichas discusiones se dirige a observar el modo en que ha sido conceptualizada y pensada la relación entre democracia y desarrollo. Es decir, que se focalizará en la dimensión específicamente política del desarrollo, un aspecto que no ha resultado especialmente atendido en estas discusiones. El propósito del artículo será entonces dar cuenta de las complejidades que supone la relación entre democracia y desarrollo considerando las singularidades sociales propias de nuestra región, y al mismo tiempo, poner de relieve una disyuntiva que, según nuestro punto de vista, puede iluminar algunos de los principales dilemas políticos contemporáneos de América Latina.

Palabras clave: Democracia; Desarrollo; América Latina; Política.

Abstract

This article aims to revisit the classic debates on the problem of development and dependency in Latin America in the 1960s and 1970s. The particular view from which these discussions will be recovered and analyzed is aimed at observing the way in which the relationship between democracy and development has been conceptualized and thought. In other words, it will focus specifically on the political dimension of development, an aspect that has not been particularly addressed in these discussions. The purpose of the article will then be to account for the complexities involved in the relationship between democracy and development considering the social singularities of our region, and at the same time, to highlight a dilemma that, according to our point of view, can illuminate some of the main contemporary political dilemmas in Latin America.

Keywords: Democracy; Development; Latin America; Politics.

Códigos JEL: O10, O54.

1 La dimensión política del desarrollo en los debates de los años sesenta y setenta

Las ciencias sociales latinoamericanas gozaron de un momento de gran esplendor en los años sesenta y la primera mitad de los setenta del siglo pasado, de forma previa a que se instauraran un conjunto de dictaduras militares especialmente en el Cono Sur de la región (en Chile y Uruguay, en 1973; en Argentina, en 1976; sumadas a las ya existentes en Paraguay desde 1954 y en Brasil desde 1964). En esa década y media, aproximadamente, los problemas del desarrollo y la dependencia asumieron un lugar protagónico en los debates de nuestras ciencias sociales. Tal es así que contamos con un gran acervo de bibliografía producida por estas latitudes en esa materia.

En este artículo nos proponemos reinsertarnos en aquellas discusiones de los años sesenta y setenta, con el propósito de reflexionar acerca de una relación que de forma permanente reaparece en el imaginario de nuestras sociedades como un objetivo que resultaría aparentemente inalcanzable, pero que al mismo tiempo sería deseable conquistar. Nos referimos al vínculo entre *democracia* y *desarrollo*.

(1) CONICET-UBA, Argentina. E-mail: andrestzeiman@hotmail.com.

En ese sentido, en las siguientes páginas no nos concentraremos en aquel aspecto del desarrollo que tiende a capturar mayormente la atención de los científicos sociales. Hablamos, desde ya, de la dimensión estrictamente económica. En su lugar, comprendiendo al estudio del desarrollo como un “análisis integral”, aquí nos proponemos focalizarnos en una dimensión específica de dicha problemática. Nos referimos a la dimensión política del desarrollo. No para obviar o soslayar otras dimensiones del problema, sino para poner de relieve un aspecto específico que usualmente ha desempeñado un papel fundamental al momento de entender la cuestión del desarrollo en América Latina.

De ese modo, en este artículo intentaremos reponer las principales alternativas de los debates llevados a cabo en los años sesenta y setenta acerca de la relación entre democracia y desarrollo. Una reposición que nos obligará a recuperar trabajos tanto de autores que estuvieron insertos fundamentalmente en el *locus* del desarrollo (como Raúl Prebisch, Aldo Ferrer, Celso Furtado, Gino Germani, Jorge Graciarena, Helio Jaguaribe, José Medina Echavarría), así como de otros que lo hicieron en el de la dependencia (como Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, Marcos Kaplan, Enzo Faletto, Darcy Ribeiro), aunque vale subrayar que en el caso de los segundos existió explícita o implícitamente una vocación de diálogo crítico (y creemos, muy productivo) con los primeros². Una distinción (entre el *locus* del desarrollo y el de la dependencia) cuya diferenciación principal (pero no la única) radicaba en las expectativas que se depositaban sobre, en el caso de los primeros, y el rechazo que existía hacia, entre los segundos, la posibilidad de avanzar en un proceso de desarrollo al interior del capitalismo.

Creemos que esta recuperación de viejos debates no significa retornar estrictamente a discusiones pretéritas en tanto fuentes historiográficas. Más bien sostenemos que las controversias del momento particular de nuestras ciencias sociales que buscamos traer a colación en las siguientes páginas, pueden resultar sumamente valiosas para reflexionar sobre algunos de los dilemas más sustantivos de nuestro presente.

2 Un fantasma en el desarrollo latinoamericano: la democracia como aspiración y como negación

A través de un pasaje de un texto escrito por el intelectual argentino José Aricó, titulado *América Latina como unidad problemática*, quisiéramos comenzar este apartado haciendo referencia a ciertas características singulares de nuestra región, que la contraponen con otras áreas periféricas

(2) Desde ya, vale aclarar que los autores que serán recuperados en este trabajo no agotan de manera exhaustiva las reflexiones que pueden encontrarse sobre la temática para el período escogido. Recordemos que se trata de una etapa sumamente prolífica de las ciencias sociales latinoamericanas (tanto en lo que atañe a los autores, como a la multiplicidad de trabajos que componen sus respectivas obras). No obstante ello, consideramos que tanto la decena de autores retomados en este artículo, como los trabajos de su autoría que hemos seleccionado, son representativos de los núcleos de discusión más salientes de la época acerca de la temática en cuestión. Asimismo, la selección de autores remite a que, según nuestro punto de vista, los mismos han trascendido su época y aún hoy son parte de los debates sobre el desarrollo y la dependencia en América Latina (ya sea en instituciones académicas, usinas intelectuales, e incluso, en el mundo político). Por supuesto, ello no significa que otros autores que no están presentes en este trabajo, podrían haber sido parte del mismo. Por ese motivo, advertimos al lector que dada la extensión del presente artículo, algunas referencias a autores de suma importancia en este debate, sin dudas resultarán escasas. En ese sentido, para un tratamiento más extenso y exhaustivo acerca del tema y los autores aquí abordados, se puede consultar nuestra tesis de doctorado (Tzeiman, 2018).

con las que América Latina comparte la pertenencia común a aquello que genéricamente ha sido conocido como el “Tercer Mundo”. Decía allí Aricó:

La condición ni periférica ni central del subcontinente; la autonomía de sus formas estatales y la ausencia de dominación política directa por parte de los países centrales conquistada por la mayoría de las naciones latinoamericanas ya desde la guerra de independencia; la existencia de fuertes movimientos nacionales y populares orientados a la conquista de un espacio “nacional” propio (...) el carácter netamente capitalista de la evolución económico-social, política y cultural de la mayoría de los países, indican la existencia de características distintivas que no permiten una identificación simplista con ese mundo asiático o africano que la Tercera Internacional clasificó genéricamente como “países coloniales y semicoloniales” (Aricó, 1999, p. 19).

Aquello que nos interesa remarcar aquí recurriendo a las ideas de este texto de Aricó, es la especificidad que supone en el devenir histórico de nuestra región la independencia temprana con respecto a las metrópolis (aun cuando ello haya engendrado nuevas formas de sometimiento), y con ello, la configuración de una autonomía de las formas estatales. Pero no solo eso, sino también consideramos relevante subrayar el elevado nivel de participación popular que signó aquellos procesos de independización nacional (más allá del carácter subordinado de esa activación plebeya en la alianza social que pujara por la liberación de las metrópolis). Ambos aspectos establecieron ciertas aspiraciones de protagonismo social que luego no pudieron ser fácilmente olvidadas en el “fondo de psicología común” (utilizando la expresión de René Zavaleta en *Lo nacional-popular en Bolivia*) de las sociedades latinoamericanas. Pues a su vez, tal como señala Aricó, esta voluntad de participación subalterna, junto con una cierta proximidad en relación a la periferia europea, produjeron un cúmulo de expectativas que en la realidad enfrentarían serios escollos para ser satisfechas.

En ese sentido, creemos que uno de los aspectos más sensibles que da cuenta en América Latina de la dimensión específicamente política del desarrollo, es el *fantasma de la democracia* y la participación de las mayorías en la arena política como un elemento que no puede ser excluido sin más de la comprensión del fenómeno. La historia de la región nos dice, como bien nos insinuó Gino Germani (1971) en su clásico *Política y sociedad en una época de transición*, que “con las masas algo se debe hacer”. Es decir, nos remite al carácter no accesorio del régimen político en el desenvolvimiento del desarrollo socio-económico. Podríamos sostener, entonces, que la democracia se erige como un factor que signa la relación entre las clases en América Latina. Y a su vez, podríamos afirmar que las (im)posibilidades del despliegue democrático han sido cruciales para explicar los motivos del éxito o el fracaso de los respectivos proyectos de desarrollo de las distintas clases y fracciones de clase. En esa línea, en sus *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, el sociólogo español José Medina Echavarría (exiliado en México durante la Guerra Civil en su país de origen), sostenía:

(...) Es un hecho que *los países latinoamericanos tienen y conservan sus propias tradiciones*, entre las cuales figura como otro hecho el de sus seculares preferencias por la libertad personal y política, y por *la participación democrática, cualquiera que hayan sido los avatares y deficiencias de esa histórica vocación* (Medina Echavarría, 2017, p. 122; énfasis nuestro).

Pues bien, en la misma sintonía que Medina Echavarría, podemos encontrar algunas tempranas indicaciones de pensadores clásicos del desarrollo y la dependencia, que también nos han hablado de la centralidad de la democracia en las reflexiones sobre la materia. Entonces, para

comenzar el argumento de este artículo, empecemos por visitar un conjunto de expresiones que consideramos ilustrativas de la relevancia otorgada a la cuestión democrática, o mejor, del carácter no exterior de este problema en la reflexión sobre el desarrollo y la dependencia.

Uno de los referentes que no dejó de señalar la importancia de la democracia en su relación con el desarrollo fue el economista argentino Aldo Ferrer. En su trabajo *El Estado y el desarrollo económico*, el autor destaca la importancia del intervencionismo estatal para llevar a cabo un conjunto de medidas de política económica consideradas como necesarias, desde su perspectiva, para avanzar en un proceso de desarrollo. Pero sostiene Ferrer: para que ese cúmulo de medidas pueda prosperar, se torna fundamental la construcción de lo que él llama “un clima político propicio”. Es decir, remite a la existencia de un orden político, social e institucional, que debe funcionar como garantía al proyecto de desarrollo. En sus propias palabras: “Es por eso que la existencia de gobiernos legítimamente democráticos en los países de América Latina es uno de los pre-requisitos básicos para la adopción de políticas de desarrollo realmente eficaces” (Ferrer, 1956, p. 191). Como decíamos, entonces, el régimen político no resulta un aspecto accesorio en relación al desarrollo. Por el contrario, se erige como un requisito que debe ser inherente al propio proceso.

Otro importante exponente de las discusiones de los años sesenta y setenta que dedicó ciertas reflexiones a posicionar el problema de la democracia al interior de los debates sobre el desarrollo fue el economista brasileño Celso Furtado. En el último apartado de la primera parte del libro *Dialéctica del desarrollo* (titulado no casualmente *Proyecciones políticas del subdesarrollo*), también Furtado, al igual que Ferrer, se esmera en señalar que la democracia resulta una “condición necesaria” del desarrollo, en la medida en que, según su perspectiva, los gobiernos constituidos por medios extralegales tienden a inclinarse hacia la derecha del espectro político, desestimando por ello las necesidades de superación del subdesarrollo. En ese sentido, afirmaba el autor en el texto mencionado: “La consecución y mantenimiento de un régimen democrático abierto, en que las clases asalariadas pueden organizarse para luchar por objetivos propios, debe ser considerada como condición necesaria para el desarrollo social de un país subdesarrollado” (Furtado, 1965, p. 83-84). Como se ve en la cita, es parte del planteo del economista brasileño la relación entre democracia y participación de las mayorías, en tanto aspectos necesarios para el despliegue de un proceso de desarrollo. La democracia en Furtado también aparece aquí asociada al marco en donde se vuelve posible la lucha de las clases subordinadas por sus propios intereses.

Esta inherencia de la democracia con respecto a los proyectos de desarrollo, se termina de cristalizar en la idea de democracia como *aspiración*. Es decir, que la democracia como valor no puede ser disociada de aquello que ya hemos señalado más arriba sobre la región: nos referimos a la historia de América Latina identificada con una vocación por saldar sus deudas históricas a través de la democracia, pero también asumiendo a la democracia como principio (en contraposición con la persistencia de su irrealización). Un interesante aporte, clarificador al respecto, lo encontramos en las *Consideraciones sociológicas* de José Medina Echavarría, ya citadas más arriba:

Los países latinoamericanos han sido, o querido ser, desde su independencia característicos Estados constitucionales o de derecho, aunque arrastrasen – aquí o allá – diversos residuos de su pasado estamental. Y *han sido o querido ser Estados democráticos*. Que semejante democracia no siempre ha funcionado bien no es cosa de plantearlo de nuevo. Pero *han tratado de aproximarse a ella las más de las veces*; y lo esencial es que en las próximas décadas traten de

encarnarla de alguna manera aunque no reproduzcan punto por punto la imagen ideal del modelo anglosajón (Medina Echavarría, 2017, p. 147-148; énfasis nuestro).

Según nuestro entender, lo más destacable de estas apreciaciones del sociólogo español reside en la ponderación del intento incansable de los países latinoamericanos por aproximarse al ejercicio democrático. Efectivamente, sirviéndonos nuevamente de Aricó, en la cita anterior aparece el problema de la *imitación* que es producto de aquella otra permanente proximidad, la de la cultura europea. Pero que, tal como señala Medina Echavarría, no debe resultar un factor de disuasión con respecto a la aspiración democrática. Es decir, la imposibilidad de reproducir un modelo ciertamente inalcanzable, no debe funcionar como una barrera ante una tradición ideológica, política y cultural, que ha colocado a la democracia en el centro del debate (incluso al interior del debate de las derechas, en ciertas oportunidades históricas, al momento de justificar como una medida necesaria, aunque transitoria y excepcional, la suspensión de la democracia).

En un contexto diferente al de los autores aquí arriba referidos, recogiendo la experiencia política de los años sesenta y setenta en América Latina, Enzo Faletto también realizó su aporte acerca del vínculo entre democracia y desarrollo. En un texto de 1982, que integra un volumen colectivo precisamente titulado *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*, el sociólogo chileno publicó un artículo dedicado a abordar las “opciones políticas” frente a la necesidad de aquello que él denominara un “estilo alternativo de desarrollo” para la región. Decíamos que este texto forma parte de un balance epocal – ya a comienzos de la década del ochenta –, porque no se encuentra divorciado, por supuesto, del contexto autoritario que atravesaba América Latina por esos años. En ese sentido, sostenía Faletto:

Uno de los factores constantes en la inquietud por estilos alternativos de desarrollo es el de la posibilidad de una opción democrática como forma de la vida política latinoamericana. Como es obvio, tal preocupación no está ajena a la experiencia alternativa vivida por varios países latinoamericanos en las últimas décadas, aún más, a partir de los acontecimientos brasileños de 1964 (Faletto, 1982, p. 104).

Lo que ha sucedido históricamente en América Latina, según Faletto, en consonancia con la cita de aquí arriba, es la ausencia de la democracia como experiencia política en la corta vida de los países de la región. Pero la paradoja reside justamente allí. Desde su punto de vista, si la democracia ha sido problemática en extremo en la práctica de nuestros países, y se ha caracterizado históricamente por su *ausencia como experiencia*, ello no impidió que siempre haya estado *presente como aspiración*. La realidad de la democracia latinoamericana ha contrastado notoriamente con el deseo latente de construirla en plenitud. Nunca dicha realidad condujo a desechar tal régimen político, sino más bien a sostenerla como un anhelo a realizar.

Al mismo tiempo, nos permitimos pensar este problema en relación con los aportes de Gino Germani en *Política y sociedad*. Creemos que allí la democracia también desempeña un papel muy relevante. Especialmente en lo que respecta a la relación que el sociólogo ítalo-argentino establece entre los conceptos de *movilización e integración*. Pues el dilema que atraviesa el libro de Germani es precisamente la falta de *sincronización* entre ambos fenómenos. Se trata de un proceso en el cual irrumpe, como dijimos más arriba, la movilización de las masas, provocando una dislocación entre tal intempestiva movilización y la capacidad de absorción de la misma por los mecanismos de integración existentes en la sociedad. Así, importantes sectores de la población todavía se encuentran

situados al margen de la comunidad nacional, señalando los *desequilibrios* a los cuales quedan sometidos los países de la región como consecuencia de la vertiginosidad de los cambios producidos por el desarrollo.

En esa clave, la *sincronización* entre *movilización* e *integración* resulta esencial para la consecución de un proyecto cabal de desarrollo. Ciertamente, Germani no agota la *integración* en el régimen político imperante. Es decir, la institucionalidad democrática constituye un elemento necesario pero no suficiente para dicho fin. Por eso, la democracia es entendida por Germani como un aspecto deseable y necesario, aunque creemos, solo concebible en los términos de un *proceso general de democratización*. En *Política y sociedad* tal proceso es pensado bajo la figura y el horizonte político de la “participación total”. Dice allí el sociólogo ítalo-argentino:

La experiencia de la democracia, repetimos, debe empezar desde las actividades que tocan de manera inmediata y directa la vida del hombre común. Solo así éste podrá sentir como vivencia (y no meramente como una bella frase escuchada en discursos) el significado de su participación en la política (Germani, 1971, p. 334-335).

De cualquier manera, siguiendo el argumento que veníamos sosteniendo más arriba, también en Germani la democracia y la participación son presentadas bajo la forma de una aspiración. La falta de sincronización entre *movilización* y adecuación de las vías institucionalizadas de *integración* es expresión de que ineludiblemente las masas ya forman parte de la vida política, y que su participación se manifiesta en perspectiva como una necesidad del conjunto social hacia la conformación de una auténtica comunidad nacional. Para ello, entonces, la experiencia de la democracia resulta vital.

3 Democracia y desarrollo: ¿“compulsión” o “disciplina”?

Pues bien, retomando las ideas presentadas en el apartado anterior, quisiéramos comenzar a insertarnos ya en la discusión que entendemos como una de las más trascendentes acerca de la relación entre democracia y desarrollo. En ese sentido, trataremos de recuperar a continuación un debate que, en lo relativo a la dimensión específicamente política del desarrollo, consideramos sustancial. Estamos hablando del gran interrogante abierto en los años sesenta y setenta acerca de las vías políticas a través de las cuales desplegar un proyecto autónomo de desarrollo (o alternativamente, de superación de la dependencia). La pregunta a la cual nos referimos se trata, independientemente de las aspiraciones, de si es posible llevar adelante un proyecto autónomo de desarrollo a través de la democracia.

Tal como señalábamos más arriba, la democracia sobrevoló como aspiración política y como negación histórica a las naciones latinoamericanas. Ahora bien, el interrogante que un amplio abanico de intelectuales se formuló en el contexto sobre el que estamos trabajando, es si resulta factible llevar a cabo las inconclusas tareas que aún permanecen pendientes en la región, respetando la tradición democrática que en ella persiste como horizonte. En otras palabras: ¿bajo qué premisas afrontar *políticamente* el desarrollo autónomo (o la superación de la dependencia)? ¿Está inscripto en tales premisas, de forma inobjetable e innegociable, el respeto por la democracia tanto en su dimensión estrictamente institucional como en su faceta que podríamos llamar “sustantiva”?

En un libro publicado originalmente en el año 1970 bajo el título *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina*, el economista argentino Raúl Prebisch esboza una primera aproximación a la respuesta de aquellas preguntas. Establece allí lo que él denomina “dos formas de

desarrollo”. Hace de esa manera alusión a la alternativa entre la “disciplina del desarrollo” y la “compulsión del desarrollo”. Lo presenta de la siguiente manera:

Pasar de un ritmo de desarrollo relativamente bajo y con escaso sentido social a un ritmo que corrija la insuficiencia dinámica de la economía con gran sentido social exige un esfuerzo considerable. Esfuerzo para transformar las estructuras y para seguir una verdadera *disciplina del desarrollo*, sobre todo en materia de acumulación de capital y de impulso al comercio exterior. Esto es inescapable. Si se opusieran poderosos obstáculos a una disciplina consciente y deliberada terminará por imponerse en una forma u otra la *compulsión del desarrollo* (Prebisch, 1976, p. 17; énfasis nuestro).

“Compulsión” o “disciplina”. Precisamente la pregunta de Prebisch remite a la posibilidad de afrontar el desarrollo mediante vías no compulsivas. Aun cuando en su figura existe un rechazo flagrante a la experiencia del populismo –ya que en ella aparecen condensados, según su punto de vista, los equívocos y obstáculos que condujeron a la inviabilidad de la disciplina del desarrollo –, sus interrogantes se extienden a lo que genéricamente el economista argentino denomina “la política partidaria”. Tal es así, que los avatares electorales son presentados por Prebisch como un elemento usualmente perturbador de los procesos de desarrollo. En sus propias palabras:

Aquí llegamos al fondo del asunto. No quisiera recurrir a los argumentos consabidos acerca de la gestión económica del Estado. Es otro el aspecto que me interesa destacar. Que quienes hubieran tomado el poder político tengan clara conciencia de la necesidad de manejar eficazmente esas empresas para consolidarlo, no significa necesariamente que pudieran hacerlo en el juego corriente de la política partidaria. *La presión de los intereses electorales ha sido siempre un elemento que en la América Latina ha perjudicado el buen funcionamiento del aparato estatal* (Prebisch, 1976, p. 19; énfasis nuestro).

En esta cita, Prebisch plantea un problema que, para nuestra indagación, cobra especial relevancia. Porque, en definitiva, la pregunta apunta hacia la correspondencia o la posible complementariedad entre procesos de desarrollo que suponen, por un lado, políticas de largo plazo (dotadas de estabilidad en el tiempo – Prebisch se refiere principalmente al incremento en la capacidad de ahorro nacional y su traslado a políticas de inversión –), y por el otro, las transformaciones políticas inmediatas que son producto de pujas entre actores sociales, cuya expresión más sustantiva se produce en el terreno electoral (y que luego se materializa en eventuales cambios en la gestión estatal).

Mas el razonamiento de quien fuera director de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en los años cincuenta no se agota allí. Pues su argumento también guarda un costado oscuro, en la medida en que los “imperativos de la economía” podrían compulsivamente actuar como salvaguarda frente a los vaivenes de la política inmediata. En palabras de Prebisch:

Todo ello plantea un interrogante de decisiva importancia, a saber: si la determinación de asegurar el éxito de este experimento puede ser compatible con la contienda periódica de los partidos, con su continua y trastornadora preocupación – que no es ciertamente inevitable – de favorecer su posición mediante el otorgamiento de ventajas inmediatas que suelen conspirar contra las soluciones de fondo. De no corregirse a tiempo ese y otros defectos – por mucho que fuera lamentable – nadie podría extrañarse de que *los imperativos de la realidad económica pudieran imponer por su lógica interna formas de organización política* que, al mismo tiempo

que tiendan a dar continuidad a los grupos en el poder, les otorgaran una latitud de acción que de otro modo no tendrían (Prebisch, 1976, p. 20; énfasis nuestro).

La pregunta que atraviesa estos pasajes del libro de Prebisch es aquella que planteáramos más arriba, acerca de los valores y objetivos que son inherentes a un proceso de desarrollo autónomo, es decir, su dimensión política. Es por ello que el economista argentino plantea la necesidad de hacer explícitos los “supuestos políticos subyacentes” con los que operan las alternativas de desarrollo.

Quien retomara el hilo de estas reflexiones del economista argentino para plantear sus propias contribuciones acerca de ese mismo campo problemático, fue nuevamente José Medina Echavarría. En su *Discurso sobre política y planeación*, el sociólogo español asume como punto de partida de sus aportes al debate el contrapunto planteado por Prebisch entre “compulsión o disciplina”, junto con la pregunta de éste último acerca de si el juego corriente de la política de partidos no podría resultar un obstáculo para la gestión económica hacia el desarrollo.

Quizá Medina Echevarría sea más conciso a la hora de esbozar el dilema que está presente en las reflexiones del ex director de la Cepal en el libro *Transformación y desarrollo*. Dice el sociólogo español sobre el texto de Prebisch:

Por detrás o como trasfondo de estas dudas no sólo se encuentra evidentemente la experiencia latinoamericana de los últimos años, sino la general del mundo moderno. Decantada en su último significado, obliga a interrogarse perentoriamente por las condiciones de posibilidad de poner en marcha de manera efectiva las tareas del desarrollo económico dentro de las formas heredadas de la democracia o con más precisión al amparo del régimen representativo como sistema político vigente (Medina Echavarría, 1972, p. 6).

Como se puede observar al comienzo de la cita anterior, allí no solo está en debate la experiencia latinoamericana. El gran fantasma que sobrevuela en las ideas de muchos autores de esta época (sean marxistas o no marxistas – aunque por diferentes razones en cada caso, claro está –), es la deriva histórica de la Unión Soviética. No podemos obviar este factor: el socialismo realmente existente opera, aun cuando lo haga de diferentes modos, como trasfondo de este conjunto de discusiones. No obstante, conforme el propósito de nuestra indagación en esta artículo, aquí nos concentraremos de forma exclusiva en las derivas específicamente latinoamericanas del debate.

Retornando entonces a la pregunta de Prebisch que recuperara Medina Echavarría, es interesante subrayar que éste último intentó restablecer la relación que existe entre orden económico y orden político. Es decir, su perspectiva no se restringió a la dimensión política, o en todo caso, no estipuló una relación de ajenidad entre ambas esferas. Más bien, realizó un esfuerzo teórico por reponer ese vínculo. En ese sentido, afirmaba: “Resulta, en efecto, que lo mismo puede plantearse como un análisis de las condiciones políticas del desarrollo como a la inversa: un análisis de las condiciones económicas de un orden político determinado, democrático en este caso” (Medina Echavarría, 1972, p. 7). Es que Medina Echavarría parte de un análisis donde resulta central la debilidad de las clases fundamentales (y en especial, de las clases dominantes), porque es tal situación de flaqueza la que establece las coordenadas generales de las tareas políticas. El predominio, como un momento imprescindible, de la dimensión coactiva de la política en los países menos avanzados, es un producto de la falta de “equivalencias” entre las esferas de la vida social, obstruyendo la marcha paralela de la democracia y el desarrollo económico. En palabras del autor:

(...) los conflictos entre el poder económico y el poder político, cuando el primero es por sí mismo muy débil o inmaduro, determinan forzosamente la exigencia de una acción más enérgica del segundo sobre el desarrollo económico y le obligan a poner en movimiento la variada gama de sus funciones. Volvemos a tropezar de esta suerte con las incertidumbres ya conocidas acerca de las probabilidades de que un régimen representativo pueda acompañar y sostener el desarrollo económico de los países atrasados a semejanza de lo que pareció ocurrir en los países occidentales más avanzados (Medina Echavarría, 1972, p. 22).

Es en el marco de las mencionadas condiciones estructurales donde Medina Echavarría se enfrenta con sus mayores dosis de pesimismo acerca de las posibilidades de conciliar democracia y desarrollo. Por eso, considera irreversible la necesidad de acudir a la política en su forma coercitiva en los países subdesarrollados, donde aún no existen las condiciones objetivas para un desarrollo en democracia que permita el despliegue de tal proceso por sus propios medios.

Ahora bien, en contraposición con la acentuada recurrencia a la coacción como forma predominante de la política en América Latina, Medina Echavarría recupera un aspecto de nuestro máximo interés para pensar el fenómeno del desarrollo: el *consenso*. Pues el consenso entre fuerzas sociales y políticas en el proceso de *movilización* social resulta para él un elemento clave, en la medida en que cuanto mayor sea el grado en que se produzca, menor será la necesidad de acudir al ejercicio del control. Pese a las resonancias del concepto, nos encontramos muy lejos teóricamente del linaje Maquiavelo-Gramsci. Pues aquí el asunto no está planteado en términos de dominación (y menos aún, de dominación de clase). De todos modos, el sociólogo español sanciona para el desarrollo la necesidad de un consentimiento como forma de atemperar el control o la compulsión. Son precisamente las dificultades de articulación de tal consenso aquellas que agudizan el pesimismo de Medina Echavarría sobre el divorcio de la democracia y el desarrollo en América Latina:

En suma y dicho de otra manera, en caso de que los países latinoamericanos no sean capaces de aproximarse al modelo – tenido como posible – de la *sociedad activa*, antes descrito, aparecerían en extremo frágiles las posibilidades de que su desarrollo económico pudiera darse sobre la base de los regímenes democráticos conocidos (Medina Echavarría, 1972, p. 39; énfasis del original).

Pero este análisis pesimista, fundado en la lectura de una situación objetiva, en el trabajo de referencia, con el correr de las páginas se va desplazando hacia una dimensión prescriptiva del fenómeno en cuestión. Ese desplazamiento lo lleva al autor a preguntarse, concretamente, si la salida del subdesarrollo exige o no eliminar los derechos formales. Aquí regresamos nuevamente, entonces, a la democracia como aspiración, todo un signo de la historia latinoamericana. Resaltamos este aspecto ya que la notoria contraposición entre las derivas dictaminadas, por un lado, por las condiciones estructurales, y por el otro, las aspiraciones que forman parte de la cultura política y social en nuestra región, resultan un *síntoma* de la especificidad que asume el dilema del desarrollo autónomo, o la superación de la dependencia, en América Latina. Volvamos sobre la palabra de Medina Echavarría para observar la potencia del filón aspiracional de la democracia:

De esta manera, la cuestión teórica de si el desarrollo económico obliga, aunque sea temporalmente, a suspender o eliminar los derechos formales suele contestarse de hecho con rotunda negativa allí donde estos derechos están incorporados en las raíces de una cultura y se ejercen como algo trivial. Por eso quizá convenga recordar en este momento que América Latina, en la medida en que constituye una fracción de esa misma área cultural, no puede menos de preocuparse por mantener como propia – intacta en la aspiración – idéntica creencia en el valor

de tales derechos para la vida en común (...) Cabe dudar, por eso, de que pueda darse una respuesta abrupta, particularmente negativa, a la posibilidad de que los países latinoamericanos requieran para su desarrollo el olvido de sus aspiraciones históricas y de sus raíces culturales (Medina Echavarría, 1972, p. 46-47).

Si bien estas frases del sociólogo español remiten en buena medida al pensamiento liberal (en un contexto, como dijimos más arriba, de un mundo aún bipolar), ello no oculta la impronta de una historia latinoamericana en que, como fue señalado más arriba, conviven dramáticamente la negación de la democracia como experiencia, con la aspiración de la democracia como presencia. Más aún, en un momento como en el que escribía Medina Echavarría, cuando, tal como señalaba Faletto en sus palabras citadas más arriba (o como lo haría Celso Furtado en 1965, en su prólogo a la edición en español de *Diálectica del desarrollo*), el golpe de Estado en Brasil de 1964 había marcado a toda una generación intelectual.

4 Democracia y desarrollo: ¿“movilización” o “consenso”?

Quien desplegó una reflexión en un andarivel muy similar al de Prebisch y Medina Echavarría fue el sociólogo Jorge Graciarena, en su trabajo clásico: *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina* (más específicamente en el tercer capítulo del libro, titulado *Presiones internas, inestabilidad política y desarrollo económico*). Allí Graciarena establece la dicotomía “reconciliación o movilización”. Resulta particularmente interesante el punto de partida que adopta en esas páginas para analizar la relación entre desarrollo y democracia. Nos referimos al problema de la inestabilidad política, característica de nuestra región. Advierte el sociólogo argentino en el inicio del capítulo:

En esta región son sin duda muy pocos los casos en que el sistema político ha mostrado, por períodos largos, una aptitud apropiada para canalizar y dar solución a las necesidades y tensiones del desarrollo sin afectar al cabo de poco tiempo la dinámica de éste y así también la propia estabilidad del sistema político (Graciarena, 1976, p. 74-75).

Asumiendo tal punto de partida, Graciarena acude a tres “tipos ideales” elaborados por el politólogo norteamericano David E. Apter para presentar las formas a través de las cuales un sistema social y político se organiza con el fin de dirigir el desarrollo económico. Ellos son: la *movilización*, la *reconciliación* y la *autocracia modernizante*. La primera “corresponde a un sistema político y social global que posee las mayores posibilidades para concentrar el máximo de energía social en la promoción del desarrollo económico y social”, y la fórmula política con que ella puede ser identificada es, según Apter, el socialismo leninista o formas de nacionalismo subdesarrollado, tales como el nasserismo. La segunda “se caracteriza por el alto valor que pone sobre los compromisos entre grupos que expresan los objetivos y perspectivas políticas prevalecientes”, y la fórmula política a ella referida es la democracia parlamentaria. Mientras que la tercera, bastante cercana a la primera, “se caracteriza, principalmente, porque la autoridad jerárquica se apoya en conceptos tradicionales de legitimidad”, por su disposición para absorber cambio mientras el sistema de autoridad no sea afectado”, y se trata de un modelo transicional, que deriva necesariamente, al final de cuentas, en uno de los otros dos tipos (Graciarena, 1976, p. 79-80).

Bajo esa caracterización, Graciarena se concentra en explicar la dicotomía “movilización o reconciliación”. La movilización está íntimamente relacionada con la promoción del desarrollo. De hecho, tal es su finalidad. Mientras que la reconciliación no tiene como propósito principal el

desarrollo, sino que su objetivo fundamental es garantizar cierta estabilidad, aun sobre la base de una autoridad relativamente débil. La estabilidad tiene como costo la debilidad e inactividad, lo cual repercute con fuerza sobre las posibilidades de promoción del desarrollo. Los países de América Latina, sostiene Graciarena, se distinguen por su inscripción en el modelo de reconciliación, ya que la política interna se basa esencialmente en el compromiso y el equilibrio entre diferentes partidos y grupos de interés. Sin embargo, la política de reconciliación latinoamericana se diferencia notablemente de aquella desplegada en los países avanzados. Afirma Graciarena:

De manera que aquí la política de compromiso es muy diferente de aquella que caracteriza a las sociedades industriales avanzadas. Se dice que la disposición para conciliar intereses antagónicos y para celebrar acuerdos entre ellos es de la esencia del sistema democrático. Sin duda es así, pero a condición de que tal conciliación incluya a los más amplios sectores de la sociedad cuyos intereses deben estar también representados en los acuerdos, y además cuando no estanque o reduzca las satisfacciones que el sistema social y económico proporciona a los mismos. Conciliación y desarrollo sólo son compatibles – y no totalmente – cuando el desarrollo es alto. Pero en el subdesarrollo es más bien equivalente de estancamiento, y éste lo es de desigualdad, miseria y conflicto (Graciarena, 1976, p. 88).

Existe una especificidad del tipo de la reconciliación en los países subdesarrollados, en la medida en que el espacio para establecer acuerdos y garantizar compromisos hacia el desarrollo resulta más acotado que en los países avanzados. La reconciliación, carente de inclusión, no hace sino preservar la situación de estancamiento y subdesarrollo. Ello repercute en el modo de funcionamiento que asume el sistema político en nuestros países. Un aspecto ése que ha sido ocluido, según Graciarena, en la tipología de Apter. Así es explicado en *Poder político y clases sociales*:

Lo que Apter no parece haber tenido en cuenta es que un sistema de reconciliación no puede vincular, a través de una política de compromiso, sino a los grupos que se encuentran en la cúspide social que en el subdesarrollo no alcanzan a articular y representar todos los intereses socialmente significativos. En estas condiciones quedan fuera importantes áreas marginales que se movilizan fuera de los controles tradicionales y que no están incorporados todavía en el sector político moderno. De esta manera, la política de compromiso no llega a ser una política inclusiva (...) Antes bien, lo más probable es que el compromiso refleje el acuerdo político entre grupos que están relativamente desvinculados de la sociedad marginal. Estos sectores no participantes, la sociedad marginal, son masivamente importantes y además se manifiestan disruptivamente, fuera de los canales establecidos y legitimados, creando fuertes tensiones en la formación y operación de la sociedad nacional (Graciarena, 1976, p. 89).

En el modelo de reconciliación, el sistema político y el desarrollo económico sufren un *desajuste*, cuyo resultado es la marginación social, expresada en fuertes tensiones políticas. Los sujetos sociales que quedan fuera de los acuerdos básicos de funcionamiento de la sociedad, frente a tal marginación, no permanecen estáticos, sino más bien pujan por ingresar y ser parte del sistema de equilibrios. De esa manera, Graciarena coloca en el centro de la escena un aspecto que resulta vital en nuestra indagación: el problema del *poder*. Pues la capacidad de organización y de lucha de los sujetos sociales, no es exterior al proceso de desarrollo. El rebasamiento de los canales de expresión institucionales, que es obra de la presión de los sectores marginados de los consensos básicos, repercute en la reproducción de las tensiones y contradicciones que impregnan el modelo de desarrollo.

Las conclusiones a las que llega Graciarena después de todo este razonamiento resultan estimulantes ya que su análisis acerca de las posibilidades de éxito del tipo de reconciliación no queda restringido a la economía, pero tampoco a la política. Más bien, existen distintos factores de los cuales depende el devenir de la relación entre democracia y desarrollo bajo el modelo de reconciliación en los países subdesarrollados. En palabras del sociólogo argentino:

(...) algunas conclusiones – aún muy provisorias – sobre la relación entre sistema político y desarrollo *cuando el nivel de desarrollo es bajo*. En estas circunstancias la posibilidad de que una política de compromiso se extienda sobre la sociedad dependerá de: a) la inclusividad del sistema político y consiguientemente de la magnitud del sector marginal que queda fuera de su control; b) de la capacidad del sector marginal para presionar sobre la estructura de poder; c) del grado en que el conflicto haya sido institucionalizado por el sistema político; y d) finalmente, del ritmo de desarrollo que será un factor de capital importancia en la medida que los incrementos de ingreso se redistribuyan en las capas más bajas de la población, porque esto generará conformismo y acelerará el proceso de incorporación del sector marginal al sistema político (Graciarena, 1976, p. 93; énfasis del original).

Es decir, que la capacidad de presión de los sectores relegados para conseguir la incorporación de sus demandas en el sistema político, será un factor clave para unificar desarrollo y democracia, pero al mismo tiempo, ello solo será viable si se produce un proceso de crecimiento económico que brinde las posibilidades de garantizar la inclusividad demandada. Tal argumento, creemos, tiene la virtud de colocar en un mismo haz analítico tanto la cuestión del poder, como las condiciones materiales en que las batallas políticas tienen lugar.

5 Los “modelos políticos” para el desarrollo

Otra expresión de este debate sobre la relación entre democracia y desarrollo, podemos hallarla en la figura del sociólogo brasileño Helio Jaguaribe. En su trabajo sugestivamente titulado *Desarrollo económico y político*, parte de una concepción según la cual solo por conveniencia metodológica es posible hacer una referencia parcial al desarrollo, ya que se trata, más bien, de un “proceso social total”, abarcativo de todas las dimensiones de la vida social (económica, política, cultural y social). Es por eso que el “desarrollo político” ocupa un lugar central en sus reflexiones.

Pero la razón que conduce a Jaguaribe a reflexionar sobre el aspecto político del desarrollo tiene que ver con un elemento que considera específico de las sociedades subdesarrolladas. Según su punto de vista, quitando contadas excepciones que son “históricamente imposibles de repetir”, como el caso de Gran Bretaña, el desarrollo jamás ha ocurrido en forma completamente espontánea. Más bien, resulta necesaria la existencia de un proceso de *planeación*, entendida ésta como técnica de racionalización, “cuya validez depende de un análisis consistente de la situación, de una selección de los objetivos compatibles con esta situación y entre sí, y de una adopción consistente de medios que se adapten debidamente a los objetivos que se persiguen” (Jaguaribe, 1974, p. 35). Pero la ejecución del plan, afirma este sociólogo brasileño, depende de “circunstancias externas”, que aquél supone como tales. Lo relevante al respecto, para nuestro interés, es el papel de la política como clave en esas circunstancias y su importancia en sociedades subdesarrolladas. Así lo explica Jaguaribe:

De todas las circunstancias externas al plan de las que depende su ejecución exitosa, las más relevantes son las circunstancias políticas en el sentido amplio del término “político”, y estas circunstancias, son también las que están más sujetas al cambio. *Cuanto más subdesarrollada es*

la comunidad, mayor es su necesidad de un desarrollo programado y más sujetas al cambio se encuentran las circunstancias políticas de las que depende la ejecución exitosa del plan (Jaguaribe, 1974, p. 37; énfasis nuestro).

En ese sentido, es precisamente aquella diferencia con la forma “espontánea” de desarrollo existente en un puñado de países avanzados, y a su vez, producto de la especial “volatilidad” de las circunstancias políticas en las naciones subdesarrolladas, que Jaguaribe sostiene la necesidad de una planeación que sea llevada a cabo, al menos en su etapa inicial, a través de una decisión *autoritaria*. Las asimetrías en la participación de las clases y grupos sociales vuelven inviable, según su perspectiva, una formulación de un consenso en torno a la planeación. Tal la causa de la necesidad de imposición del plan por decisión autoritaria (apoyada, además, por la posibilidad de severas sanciones ante su incumplimiento). Esto lo lleva al autor a señalar: “En principio, la técnica de la programación del desarrollo como acto de poder público es compatible con todos los regímenes políticos excepto los que se basan en las formas más extremas del liberalismo” (Jaguaribe, 1974, p. 43).

Pero entre las “condiciones políticas” del desarrollo, aquella que para Jaguaribe reviste mayor importancia es la falta de representatividad en el proceso de formación y ejercicio del poder que existe en las naciones subdesarrolladas. Por tal razón, es que en la medida en que la planeación del desarrollo resulta, según su lectura, un acto del poder público (realizado en el ejercicio de sus atribuciones y de la soberanía del Estado nacional), el plan y el proceso del poder deben resultar compatibles. Así planteaba Jaguaribe ese dilema en *Desarrollo económica y político*:

El grado de representatividad política es el que determina, en el curso de un mandato político, que el poder sea más o menos efectivo en el tiempo, y en consecuencia con respecto a la programación del desarrollo; que se mantengan las premisas políticas en que se basó el plan. Aquí encontramos de nuevo la contradicción peculiar a todos los esfuerzos de promoción del desarrollo: cuanto menos desarrollada sea una comunidad más necesita programar su desarrollo, y menos probable es que los planes que se adopten sean consistentemente ejecutados, en vista de la eficacia puramente temporal del poder que es consecuencia de la falta de representatividad del proceso político (Jaguaribe, 1974, p. 70).

El “subdesarrollo político” se caracteriza, para Jaguaribe, por la incapacidad de los países subdesarrollados para forjar mecanismos que aseguren la representatividad política, en vistas de dar cauce a las expectativas de la comunidad. Por eso, su mirada acerca del funcionamiento de la democracia en tales países es sumamente crítica. Pues la existencia de partidos políticos y mecanismos electorales se contraponen con su capacidad para brindar una expresión política adecuada a los intereses sociales. Así, al igual que Medina Echavarría, el problema principal del desarrollo en las naciones subdesarrolladas reside en la inadecuación entre orden político y orden económico, es decir, entre política e intereses sociales.

En función de las apreciaciones arriba señaladas, en el libro de referencia Jaguaribe despliega una singular lectura acerca de las posibilidades en materia política para encarar un proceso de desarrollo en América Latina, con una inicial decisión autoritaria. Los objetivos del desarrollo deben ser, según su mirada, los de garantizar la autonomía nacional, para avanzar en una política de ahorro, inversión y producción, que reciba inversiones extranjeras, pero al mismo tiempo no quede subyugada a ellas. Entonces, para llevar a cabo tales objetivos, y en vistas, como ha sido señalado más arriba, de

que resulta inviable en nuestra región un “modelo político” al estilo del régimen parlamentario burgués (“a la inglesa”), el sociólogo brasileño propone tres hipótesis de modelos a disposición para programar eficazmente el desarrollo y superar el “subdesarrollo político”: el “bismarckismo”, el “capitalismo de Estado” y el “socialismo” (Jaguaribe, 1974, p. 62). En los tres casos basados en experiencias históricas concretas.

Es importante señalar que en los tres modelos se trata de proposiciones que buscan conjugar un “modelo político” con los sujetos sociales que pueden encarnarlo y llevarlo adelante. Así, el bismarckismo refiere a un proyecto dirigido por la burguesía nacional, que consigue concitar el apoyo de las masas, a través de un fuerte proceso de inversión, y con ello, un incremento de la productividad del trabajo. Equidistante en relación con la ortodoxia conservadora y los revolucionarios radicales, el partido que expresa el proyecto bismarckista tiene un carácter “neutralista”, se basa en la afirmación nacional y puede hacerse del gobierno del Estado por vías electorales. El carácter autoritario del “partido desarrollista” residiría entonces en la existencia de un “liderazgo de arbitraje”, a través del cual sería posible traccionar las decisiones necesarias para orientarse hacia los objetivos económicos arriba señalados. Los ejemplos históricos citados por Jaguaribe son la India después de su independencia y la administración desarrollista de Kubitschek en Brasil (1955-1961).

Mientras tanto, el segundo modelo, el del capitalismo estatal, alude como sujeto social a la tecnoburocracia de las clases medias (proveniente de la burocracia estatal y las fuerzas armadas), que decide enfrentarse a las fuerzas sociales situadas en el ejercicio del poder e interesadas en la preservación de la situación de subdesarrollo y estancamiento. Tal enfrentamiento se cristalizaría, según Jaguaribe, en un golpe de Estado organizado por un sector disconforme de las fuerzas armadas, que busca establecer un capitalismo de Estado orientado hacia la promoción del desarrollo. Ello se materializa en un programa de gobierno trazado por el partido “oficial”, y también único, que aglutina un espacio político policlasista. Si bien el régimen tiene por objeto amplificar y fortalecer la participación de las masas, la decisión autoritaria radica, como ya se ha dicho, en la emergencia de este proceso a través de un golpe de Estado. El ejemplo histórico al que remite Jaguaribe es la experiencia nasserista de Egipto.

Finalmente, el tercer modelo es el del socialismo desarrollista, que tiende a emerger, según Jaguaribe, en sociedades donde la explotación de las masas y el atraso se vuelven extremos, junto con una exclusión de los sectores medios. Se trata de una forma radical del capitalismo de Estado, pero cuyas características son la socialización de los medios de producción y la abolición de la economía de mercado. Su carácter autoritario reside en el manejo total que de las empresas estatales tiene la burocracia partidaria. Los ejemplos históricos recuperados por el autor son los casos de Rusia y China.

Consideramos que el aporte más valioso en la lectura de Jaguaribe radica en su capacidad para detectar el *desajuste* existente entre la democracia como régimen político y el orden económico sobre el que aquélla se asienta. La carencia de una ecuación social que pueda soportar el cambio mediante instituciones representativas, lo lleva a reflexionar sobre las características de los quiebres políticos que puedan funcionar como inflexiones para posibilitar un proceso de transformación hacia el desarrollo. Dicho razonamiento puede conducirlo a hipostasiar ejemplos históricos que no necesariamente sean posibles de ser trasladados hacia otras realidades concretas (tal es así, que los dos últimos modelos no cuentan con ejemplos latinoamericanos en su haber). En cualquier caso, creemos de un enorme valor la reflexión acerca de las derivas del orden político en contextos de

transformación (como es un proceso hacia el desarrollo autónomo), dando cuenta de las necesarias conmociones en términos de relaciones de fuerzas entre clases y sus consecuencias.

Estas ideas de Jaguaribe provocaron las críticas de Theotonio dos Santos, quien en sus trabajos *Dependencia y cambio social* y *Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano* desarrolló sus cuestionamientos hacia los planteos hechos en *Desarrollo económico y político*, principalmente a las fórmulas allí presentadas del bismarckismo y el capitalismo estatal. En el primero de los libros recién mencionados, el economista que se radicara en el Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO) de la Universidad de Chile critica fundamentalmente la posibilidad de un “nasserismo latinoamericano”. Sostiene que ese modelo propuesto por Jaguaribe no difiere mucho de una “dependencia negociada”. Se trataría de un Estado nacional dotado con capacidad de maniobrar internamente, pero motorizando un desarrollo que preserva los términos esenciales de la dependencia, además de intentar mantener bajo un control subordinado al movimiento popular (dos Santos, 1973, p. 100-101). En cambio, en *Socialismo o fascismo*, dos Santos esboza su cuestionamiento al modelo del bismarckismo aplicado en Brasil en las vísperas del golpe de 1964, afirmando que dicho modelo implica un sostenimiento de la dominación de clase, en un contexto de agudización de las contradicciones sociales. En sus propias palabras:

En esa situación, la ideología burguesa caminó hacia el abandono del propio desarrollo a cambio de la garantía de su dominación de clase, que estaba amenazada por sus aliados populares. Helio Jaguaribe dará este paso teórico en su libro *Desarrollo económico y político*, al defender la necesidad de un poder autoritario para realizar el desarrollo. En este libro, el énfasis se aplica sobre todo el poder autoritario que, por sus características desarrollistas, se denominó neobismarckismo (...) Impedida de ofrecer una salida propia para la crisis, la burguesía caminaba a grandes pasos hacia la derecha (...) las masas, única fuerza capaz de detener el golpe, eran contenidas por sus aliados burgueses en el poder (dos Santos, 1972, p. 263-264; énfasis del original).

Evidentemente, estas posiciones de dos Santos se inscriben en una discusión política inmediata acerca del proceso político brasileño, en una *coyuntura* aún ligada al golpe de 1964. El debate subyacente se encontraba en el papel que debía desempeñar la burguesía nacional en un proyecto de desarrollo autónomo, y cómo en él se insertaban las masas. No obstante ello, ateniéndonos al tópico que orienta las reflexiones de este artículo, dos Santos impugna la posibilidad de una salida autoritaria que dé inicio a un proceso de desarrollo autónomo, y se inclina en ese contexto histórico y político por apelar a la dicotomía excluyente que titula su libro: socialismo o fascismo. Donde la democracia es solo realizable, en su dimensión sustantiva, mediante la consecución de un proyecto socialista.

En un razonamiento que tiene una cercanía tanto con el de Jaguaribe como con el de dos Santos, se encuentra el antropólogo brasileño Darcy Ribeiro. Aunque, aclaramos, éste introduce diversos elementos en el análisis que lo distinguen de sus dos compatriotas. Para comenzar, en su libro *Las Américas y la civilización* ciertamente Ribeiro coincide con Jaguaribe en la imposibilidad de repetir en América Latina el “modelo clásico” de desarrollo capitalista. El primero denomina a ese modelo (aquel “a la inglesa”), como “modelo precoz de desarrollo industrial”. Y sostiene, al igual que Jaguaribe, que el carácter “espontáneo” de la industrialización no puede ser repetido en nuestra región, por múltiples motivos. De hecho, Ribeiro plantea que ya han existido alternativas en otros países del mundo frente a dicho modelo “precoz”. Las más evidentes han sido las de Alemania y

Japón, donde se produjo un “modelo de desarrollo industrial tardío”, cuyos esfuerzos modernizadores tuvieron como eje central tanto erigir la autoafirmación nacional en un contexto de expansión de las potencias imperialistas, como romper con los privilegios de las clases dominantes en el plano interno.

Considerando la distinción realizada en el párrafo anterior, el antropólogo brasileño afirma que el modelo de la industrialización precoz no es factible de ser realizado en América Latina, y obtiene conclusiones específicas sobre ello. Así, sostiene:

(...) una industrialización espontánea en lugar de ser facilitada por la existencia de modelos de acción y de técnicas ya suficientemente experimentadas, se ve dificultada enormemente. Primero, por el propio carácter del subdesarrollo, que tiende a autoperpetuarse, por lo que su capacidad espontánea sólo permite la reproducción de sus propias condiciones. Segundo, por efecto del fortalecimiento del reducto oligárquico y patricial interno que, en el curso de la modernización refleja se enriquece y gana poderío creciente en el ejercicio de sus funciones (...) Tercero, por la transferencia al extranjero del producto del trabajo nacional y de los excedentes económicos generados internacionalmente, lo que impide la acumulación interna de capitales disponibles para inversiones industriales. Cuarto, por las imposiciones desmedidas de las empresas extranjeras, que elevan el costo social de los intentos modernizadores a niveles tales que los vuelve imposibles. Quinto, por la intervención extranjera en la vida política interna, que asegura preeminencia política a los agentes nativos de la explotación e impide toda posibilidad de ruptura del atraso, al calificar de subversivo cualquier esfuerzo de desarrollo autónomo (Ribeiro, 1972, p. 509)³.

La imposibilidad, entonces, de aplicación del “modelo precoz” producto de las condiciones históricas existentes en América Latina, abre lugar al interrogante en torno a las otras dos vías de industrialización y desarrollo. Así, la vía capitalista tardía y la vía socialista constituyen las formas alternativas, según Ribeiro, de superación de la dominación imperialista y de las causas internas del atraso. La primera, que llama de “nacionalismo-modernizador”, fue implementada por países como México (1910) y Bolivia (1952), aunque sin resultados exitosos. Mientras que una alternativa dentro de tal modalidad, fue implementada bajo la forma del “capitalismo de estado” (a la que ya nos hemos referido junto con Jaguaribe y dos Santos). Ribeiro habla de esta última experiencia histórica para referirse a los casos de la Turquía de Mustafá Kemal, el Brasil de Vargas y la Argentina de Perón. Y los define de la siguiente manera:

En todos estos casos, grupos político-militares se apoderaron de la maquinaria del estado por caminos heterodoxos en el transcurso de crisis económicas, y procuraron que sus naciones realizaran un esfuerzo de desarrollo autónomo mediante la movilización de sus poblaciones contra la explotación extranjera. Todos tuvieron que enfrentar la capacidad autodefensiva del imperialismo, que veía en esos intentos una amenaza contra sus intereses. Todos llegaron, sin embargo, a un acuerdo con la estructura agraria tradicional fundada en el latifundio. Todos fracasaron, al final, logrando representar, solamente el papel de agentes eficaces de la modernización refleja y de la toma de conciencia política de sus pueblos para futuras luchas contra el sistema de dominación externa e interna que los mantiene en el subdesarrollo (Ribeiro, 1972, p. 499-500).

(3) Las apreciaciones realizadas en esta cita parten de una lectura de Ribeiro acerca del carácter de la estratificación social en los países de América Latina. Según la clasificación del autor, diagramada en su libro *El dilema de América Latina*, existen cuatro estratos sociales en nuestra región: 1) clases dominantes (patronato-patriciado); 2) sectores intermedios (autónomos –profesionales liberales y pequeños empresarios – y dependientes – funcionarios y empleados –); 3) clases subalternas (campesinado y operariado); y 4) clases oprimidas (marginados) (Ribeiro, 1988, p. 77).

La diferencia entre el “nacionalismo-modernizador” y el “capitalismo de estado” radica en que mientras el primero tiene la capacidad de desplegar exitosamente un proceso de desarrollo, el segundo no logra hacerlo. No obstante ello, Ribeiro destaca la capacidad de movilización de los pueblos en torno al desarrollo y el fortalecimiento de la conciencia política (plebeya y nacional) que existe en el “capitalismo de estado”. Una apreciación que, creemos, tiene que ver con la valoración de las características en lo específicamente político que manifiesta el antropólogo brasileño (allí reside su notoria distancia, según nuestra perspectiva, con dos Santos).

Así, para abordar y complejizar esa distinción (entre “nacionalismo-modernizador” y “capitalismo de estado”) en el caso de nuestra región, en su libro *El dilema de América Latina* Ribeiro se detiene a explicar aquello que constituyen lo que él denomina “las antiélites” (nuevamente, no es casualidad, para nosotros, que esto sea desarrollado en el capítulo del libro titulado, precisamente, “La estructura del poder”). Hay para el antropólogo brasileño dos tipos de liderazgos de esas características. El primero refiere a quienes logran acceder al poder a través de vías electorales. Los cuales, a su vez, se subdividen en populistas y reformistas. Ambos subtipos de liderazgos han tendido a encontrar serias limitaciones al no poder profundizar los procesos de desarrollo, por lo cual sus intentos han sido derribados por golpes militares. Mientras tanto, el segundo tipo, de autocracias nacionalistas modernizadoras, ha tenido potencialidades mucho mayores, precisamente por su carácter autoritario. En palabras de Ribeiro:

Sus características básicas son la movilización de sociedades arcaizadas, inmersas en el subdesarrollo, por obra de movimientos revolucionarios que se institucionalizan en gobiernos autocráticos; la proscripción de las élites dirigentes tradicionales y su sustitución por una antiélite, muchas veces de extracción militar. Esta antiélite se propone movilizar las energías nacionales para promover el desarrollo autónomo, integrar las masas marginalizadas en el sistema productivo, así como crear una nueva estructura institucional. Su programa renovador se basa, fundamentalmente, en la ejecución de una reforma agraria radical conducida por el propio campesinado que de esa forma se vincula al nuevo régimen, y en el enfrentamiento de la explotación imperialista (Ribeiro, 1988, p. 216).

Pero además de las diferencias al interior de los liderazgos “antiélites”, existe otro elemento que lleva a Ribeiro a complejizar aún más su mirada sobre la dimensión política del desarrollo. Mencionábamos más arriba su clasificación en materia de estratificación social. A ello debemos agregarle, en consonancia con la mirada antropológica del autor, la estructuración de las distintas sociedades latinoamericanas en relación con sus respectivos procesos civilizatorios. Tal es así que, según Ribeiro, los modelos de ordenación política están íntimamente vinculados con ellos. Tan solo a modo de ejemplo, podemos señalar cómo lo que Ribeiro denomina “pueblos transplantados”, que constituyen “reproducciones de sociedades europeas en ultramar”, tienen, para el autor, una mayor tendencia a la ordenación democrático-republicana. De esa forma, los procesos civilizatorios conforman una dimensión de análisis que, creemos, permite ahondar en las singularidades de cada estructuración social, y con ello, repercute en la lectura sobre el aspecto político del desarrollo.

Ahora bien, regresando al modelo nacionalista modernizador, Ribeiro sostiene que aun cuando tiene mayor efectividad en el desarrollo producto de su carácter autocrático-autoritario, sus potencialidades continúan siendo limitadas. Ello se debe a que, según su perspectiva, resulta impracticable implantar “régimenes híbridos capitalistas nacionalistas” en una coyuntura internacional signada por el predominio omnímodo de las empresas monopolistas multinacionales.

Aquí es donde, ya establecida una descripción en complejidad de las formaciones sociales con sus respectivos modelos de ordenación política (como ha sido señalado más arriba), y llegado el momento de delinear las conclusiones políticas, Ribeiro se aproxima a dos Santos. Pues al igual que éste último, considera que la vía socialista debe ser el norte de las naciones latinoamericanas, en tanto resulta la única posible para lograr avanzar en un proceso de desarrollo autónomo y de superación de la dependencia.

Ribeiro afirma que Rusia, como pionera en la configuración e instauración del socialismo, se ha convertido en un caso ejemplificador, en tanto ha asumido el mayor desafío histórico en materia de creatividad sociocultural. Ha logrado convertirse, en tan solo tres décadas, en la segunda potencia industrial del mundo. El modelo socialista revolucionario se ha caracterizado, entonces, por los altos ritmos de crecimiento que consigue imprimir, por sacar a grandes masas de la población de la pobreza y llevarlas a la prosperidad, y por conducir a las sociedades desde el atraso a la industrialización con enorme celeridad. Así, concluye Ribeiro:

Todos estos rasgos distintivos del socialismo revolucionario, hacen que sea considerado como la salida natural para las naciones condenadas al atraso, mientras prevalezca el dominio imperialista sobre los mercados mundiales, el despojo de sus recursos por las corporaciones monopolistas y la opresión interna de estructuras de poder destinadas a mantener la explotación externa y la constricción oligárquica (Ribeiro, 1972, p. 502).

La salida más óptima para los países latinoamericanos es, según su punto de vista, el socialismo revolucionario. Ello es consecuencia tanto de la imposibilidad demostrada por el modelo nacionalista-modernizador y el “capitalismo de estado” (como distintas manifestaciones de los liderazgos “antiélites”), como de la reacción de las clases dominantes patronato-patriciales ante la emergencia de alternativas a su propio dominio: la hipertrofia de la represión (Ribeiro, 1988, p. 220). Un socialismo revolucionario en el que, para Ribeiro, deberá constituirse un “partido único”, y en el que existirá “un sistema de estímulos y sanciones capaces de actuar discrecionalmente sobre cada individuo” (Ribeiro, 1972, p. 506).

6 La exclusión social: clases dominantes, democracia y desarrollo, una relación errante

Volvamos un poco nuevamente al debate planteado por Graciarena a propósito de la marginación social y política de las mayorías en América Latina. Pero esta vez retomando el abordaje sobre la marginación realizado por otros intelectuales. Quienes asumieron mayores niveles de radicalidad en su pensamiento, prestaron más atención sobre ese tema. Fundamentalmente, el protagonismo del conflicto de clase (como dimensión de análisis teórico y como problema político), colocó un énfasis especial en el dilema de la marginación. Y ello condujo hacia diferentes miradas acerca de la democracia. Las cuales, sin embargo, convergieron genéricamente por el establecimiento común de una contradicción flagrante entre las formas de desarrollo capitalista propuestas por los sectores dominantes en nuestra región y las posibilidades que aquellas brindaron al despliegue de la democracia.

El conflicto social es provocado por los elevados niveles de exclusión, que han sido históricamente característicos en la región. Ello repercute en la estructuración de formas específicas de ejercicio del poder, que entran en contradicción con la participación de las mayorías en la esfera política. Así lo expresaba Enzo Faletto en su artículo de 1982 que ya hemos citado más arriba:

La crisis y el conflicto social se agudizan como consecuencia del *movimiento contradictorio de masificación y de forma elitaria de ejercicio del poder*. En tal estado de cosas, la relación con las masas es casi siempre, una relación marcadamente autoritaria y coercitiva. La marginación política y social de las grandes mayorías se transforma en un hecho constante y necesario al sistema (Faletto, 1982, p. 112; énfasis nuestro).

El intelectual argentino Marcos Kaplan, en su libro titulado *Aspectos del Estado en América Latina*, realiza un razonamiento similar al de Faletto. Pues sostiene que los niveles de rentabilidad y acumulación pretendidos en nuestra región por las grandes empresas extranjeras y nacionales, exigen un alto grado de concentración del poder. Ello implica la imposición de un orden de *autoritarismo extremo*, basado en la necesidad de lograr la sumisión de las mayorías (Kaplan, 1981, p. 87). En la realidad concreta, democracia y desarrollo se vuelven así incompatibles, al menos bajo el programa económico que asumen como insignia las clases dominantes en América Latina.

Estas ideas se expresan aún con mayor radicalidad en los trabajos de Ruy Mauro Marini y Theotonio dos Santos. El primero de ellos, en *Subdesarrollo y revolución*, analiza la situación brasileña en el contexto del golpe de Estado de 1964, y sostiene que el mismo fue una “consecuencia inevitable” del desarrollo capitalista en ese país, en la medida en que resultó la única forma posible para abrir nuevas perspectivas de desarrollo, conteniendo por la fuerza al movimiento reivindicativo de las masas (Marini, 1969, p. 111).

El desarrollo capitalista, en el marco del “nuevo carácter de la dependencia” acuñado por dos Santos (1972), conduce a una contradicción irremediable entre emancipación de las masas y yugo imperialista. Así lo explicaba el propio Marini:

Para las grandes masas del pueblo, el problema está, inversamente [al nuevo carácter de la dependencia], en una organización económica que no sólo admita la incorporación del proceso tecnológico y la concentración de las unidades productivas, sino que las aceleren, sin que ello implique agravar la explotación del trabajo en el marco nacional y subordinar definitivamente la economía brasileña al imperialismo (...) como esto no es posible en el marco del sistema capitalista, *no queda al pueblo brasileño sino un camino: el ejercicio de una política obrera de lucha por el socialismo* (Marini, 1969, p. 119; énfasis nuestro).

La conclusión a la que arriba Marini, entonces, es que en un capitalismo como el dependiente, esencialmente basado en la superexplotación del trabajo – tal como lo explica el propio Marini (1979) en su libro *Dialéctica de la dependencia* –, resulta inviable tanto cualquier posibilidad de desarrollo autónomo como la existencia de relaciones laborales justas, motivos por los cuales *necesariamente* la lucha de las masas se plantea en términos socialistas⁴ (Marini, 1969, p. 132).

El argumento de Theotonio dos Santos se mueve en un terreno muy similar al de Marini. En *Socialismo o fascismo*, también la especificidad del capitalismo dependiente latinoamericano, fundamentado en la exclusión social, provoca la necesidad de una salida de fuerza frente a la inestabilidad política que tal marginación genera. En palabras de dos Santos:

(4) Estas posiciones del autor de *Dialéctica de la dependencia* fueron descarnadamente discutidas en el acalorado debate que el propio Marini (1978) mantuvo en 1978 con Fernando H. Cardoso y José Serra, publicado en la *Revista mexicana de sociología*. Cardoso y Serra llegaron a señalar allí, a propósito de estas lecturas de Marini: “El reduccionismo economicista de Marini que hace reposar la imposibilidad de la expansión capitalista de la periferia en límites estructurales del tipo de los señalados por Marini, además de ser, como vimos, falsos teóricamente, matan el nervio del análisis político, llevándolo a basarse en un catastrofismo que no se cumple” (Cardoso y Serra, 1978, p. 27).

El capitalismo dependiente es, pues, esencialmente excluyente en su crecimiento, lo que hace crecer la inestabilidad y el desequilibrio internos de la sociedad y consecuentemente el equilibrio político del régimen se ve amenazado por la creciente presión de consumo de las masas (...) esto crea una situación estructural de inestabilidad política que exige, por parte de la clase dominante, recurrir a una política de fuerza para garantizar la sobrevivencia del sistema (dos Santos, 1972, p. 46).

Según dos Santos, la alianza construida entre el imperialismo y sus agentes locales impide la constitución de una política de masas. Tal es el principal *límite político* que se erige en las sociedades latinoamericanas. Pues las contradicciones que se profundizan en el capitalismo dependiente conducen a una situación extremadamente explosiva, que ya no puede ser capitaneada por las clases dominantes si no es a través de una política de fuerzas.

La situación retratada en los párrafos anteriores lleva a dos Santos a esbozar la contradicción que titula su libro: *socialismo o fascismo*. El plan autoritario aplicado por los sectores dominantes tiene como única alternativa la revolución socialista. El economista brasileño del CESO lo planteaba en los siguientes términos:

La opción que se va desarrollando en este proceso es, pues, entre una profunda revolución social que permita establecer las bases de una nueva sociedad sobre las ruinas del viejo orden decadente y que ofrezca a Latinoamérica un papel de gran importancia en la fundación del mundo del futuro y, de otro lado, la alternativa de la victoria de las fuerzas más retrógradas y bárbaras de nuestro tiempo (dos Santos, 1972, p. 60).

En un artículo publicado en 1980 en el primer número de la revista mexicana *América Latina. Estudios y perspectivas* (dedicado específicamente a abordar el problema de la democracia), dos Santos intentará clarificar sus posicionamientos, que acabamos de reseñar, elaborados en los comienzos de los años setenta. Es decir, tratará allí de producir un esclarecimiento acerca de la importancia de la democracia, y las luchas democráticas, desde una perspectiva socialista.

Tal necesidad de un esclarecimiento parte de ciertos equívocos que, según dos Santos, fueron generados a partir de lecturas mecánicas de sus trabajos en que planteara una dicotomía entre socialismo y fascismo. De este modo comprendía dos Santos el dilema causado por las “lecturas equivocadas”:

Una lectura mecánica del dilema socialismo/fascismo hace muchas veces concluir a ciertos autores y militantes de izquierda que contra el fascismo no hay otra opción sino el socialismo. De ahí la tendencia, aún más sectaria, de considerar la lucha democrática en contra del fascismo una maniobra burguesa y una concesión del movimiento popular a la burguesía que llevaría incluso a una imposibilidad de destruir los regímenes fascistas ya que la burguesía dependiente no tiene otro destino sino el fascismo (dos Santos, 1980, p. 45).

El fundamento principal del economista brasileño es que el socialismo supone, desde un comienzo, las luchas por la democracia. De esa manera, si bien no considera a la relación entre democracia y socialismo como un vínculo táctico, desde su punto de vista el socialismo es finalmente la realización práctica de la democracia (dos Santos, 1980, p. 53).

Hacemos una referencia especial a este artículo de dos Santos del año 1980, porque allí el economista brasileño retorna sobre sus huellas, analizando sus propias posiciones que, como él mismo señala, habían sido afirmadas desde 1966 (dos Santos, 1980, p. 43). Si bien en este trabajo, titulado

La viabilidad del capitalismo dependiente y la democracia, dos Santos coloca un énfasis sobre la democracia que no estaba presente en sus escritos más renombrados de los quince años anteriores, otorgando así relevancia a la idea de lucha democrática y su vínculo con el socialismo, creemos que ello no resulta suficiente para reformular una mirada que se caracteriza por subsumir la cuestión democrática a la revolución y al socialismo. En ese sentido, su planteo es muy similar a lo que sucede en los trabajos de Marini. Cuyo señalamiento, desde ya, no significa de nuestra parte impugnar por completo los trabajos de ambos autores, ni mucho menos, sino más bien señalar un déficit que, según nuestro entender, dice mucho acerca de la lectura de sendos economistas brasileños sobre el problema general de nuestra indagación en este artículo: los aspectos específicamente políticos de la dependencia y el desarrollo.

7 Palabras finales

A lo largo de las páginas de este artículo, hemos intentado problematizar el vínculo entre democracia y desarrollo a partir de las discusiones teórico-políticas de los años sesenta y setenta. Luego de haber llevado a cabo ese recorrido, creemos que el núcleo central de aquellos debates se puede encontrar en la dialéctica que, siguiendo a Enzo Faletto, hemos denominado *democracia como aspiración-democracia como negación histórica*. Pues entendemos que allí reside una clave fundamental para comprender los éxitos y fracasos de un proyecto de desarrollo autónomo para la región, o bien, de superación de la dependencia.

Ello nos conduce a plantear una conclusión de este trabajo que nos parece esencial, y que remite a un vínculo propio de la tradición histórica de América Latina, desde su inserción en el mercado mundial capitalista. Nos referimos a la relación que han tendido a establecer casi de forma invariante las clases dominantes con la democracia. Sucede que el vínculo entre dominación burguesa y transformación capitalista en América Latina ha tenido como resultado, durante extensos períodos, la erección de auténticas autocracias. Un aspecto que se halla inscripto en la propia construcción “desde arriba” de nuestras naciones, a través de una vía que algunos autores han llegado a llamar “oligárquico-reaccionaria”. Si, como dijimos junto a José Aricó al comienzo de este artículo, los procesos independentistas de comienzos del Siglo XIX nos marcan un elevado signo de conflictividad que tuvo a las masas como protagonistas, el orden conformado de manera posterior, junto con sus respectivos modos de dominación, nos habla de una región cuya vida política se ha mostrado bastante próxima a un severo despotismo de clase.

Ahora bien, creemos que los procesos políticos contemporáneos en América Latina nos revelan otra vez, precisamente, aquella dialéctica en torno a la democracia. La democracia como valor, pero fundamentalmente como experiencia de masas, resulta la llave a partir de la cual se vuelve imaginable una opción alternativa de desarrollo y una ruptura con las formas históricas de la dependencia latinoamericana.

7in embargo, su despliegue tiende a enfrentarse cíclicamente con un freno avasallante, cuyos artífices son tanto el “flujo externo” como los sectores dominantes autóctonos (y sus múltiples intersecciones). Tales actores demuestran, una vez más, que son ellos y no los sectores subalternos quienes rompen incesantemente el *pacto democrático* característico de las post-dictaduras. Así, las democracias latinoamericanas, en un retorno hasta ahora circular, vuelven a ingresar en su propio

laberinto. Y al mismo tiempo, el desarrollo autónomo y la superación de la dependencia, se convierten otra vez en el fantasma propio de un pasado inconcluso.

De ese modo, Las clases dominantes latinoamericanas, al supeditarse de forma permanente a los movimientos generales del capitalismo global, se han mostrado hasta aquí incapaces de establecer una relación virtuosa entre desarrollo y democracia (el presente de la región, por caso, parece ser una muestra trágica de ello). En ese sentido, las producciones intelectuales de los años sesenta y setenta recapituladas en este artículo resultan, según nuestro punto de vista, un potente incentivo para reflexionar sobre cuáles son, ciertamente, las fuerzas motrices de la transformación en América Latina. A su vez, la recurrente inestabilidad que caracteriza a las democracias de nuestros países, junto con las sombras de las experiencias autoritarias vividas en estas latitudes, nos obligan a seguir pensando las serias complejidades de la relación entre desarrollo y democracia en esta parte del mundo.

Referencias bibliográficas

- ARICÓ, José M. América Latina como unidad problemática. In: LA HIPÓTESIS de Justo. Escritos sobre el socialismo en América Latina. Buenos Aires: Sudamericana, 1999. p. 17-25.
- CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- CARDOSO, Fernando H.; SERRA, José. Las desventuras de la dialéctica de la dependencia. *Revista Mexicana de Sociología*, Número extraordinario, año XL, v. XL, p. 9-55, 1978.
- FALETTO, Enzo. Estilos alternativos de desarrollo y opciones políticas. Papel del Movimiento Popular. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1982. p. 101-146.
- FERRER, Aldo. *El Estado y el desarrollo económico*. Buenos Aires: Raigal, 1956.
- FURTADO, Celso. *Dialéctica del desarrollo*. México: FCE, 1965.
- GERMANI, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 1971.
- GRACIARENA, Jorge. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1976.
- JAGUARIBE, Helio. *Desarrollo económico y político*. México: FCE, 1974.
- KAPLAN, Marcos. *Aspectos del Estado en América Latina*. México: UNAM, 1981.
- MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI, 1969.
- MARINI, Ruy Mauro. Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra). *Revista Mexicana de Sociología*, Número extraordinario, año XL, v. XL, p. 57-106, 1978.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. México: Era, 1979.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José. *Discurso sobre política y planeación*. México: Siglo XXI, 1972.
- MEDINA ECHAVARRÍA, José. *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2017.

PREBISCH, Raúl. *Transformación y desarrollo*. La gran tarea de la América Latina. México: FCE, 1976.

RIBEIRO, Darcy. *Las Américas y la civilización*. Proceso de formación y causas del desarrollo desigual de los pueblos americanos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1972.

RIBEIRO, Darcy. *El dilema de América Latina*. Estructuras de poder y fuerzas insurgentes. México: Siglo XXI, 1988.

SANTOS, Theotonio dos. *Socialismo o fascismo*. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano. Buenos Aires: Periferia, 1972.

SANTOS, Theotonio dos. *Dependencia y cambio social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.

SANTOS, Theotonio dos. La viabilidad del capitalismo dependiente y la democracia. *América Latina. Estudios y Perspectivas*, v. 1, n. 1, p. 43-55, 1980.

TZEIMAN, Andrés. *Presencias, latencias, ausencias*: Estado y poder político en los debates clásicos sobre la dependencia y el desarrollo de los años sesenta y setenta en América Latina. Tesis (Doctorado)–Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2018.

ZAVALETA MERCADO, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. La Paz: Plural, 2008.

Completar ou reestruturar a industrialização? Um debate entre Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber a respeito das alternativas abertas para a problemática cepalina da industrialização nas décadas de 1960 e 1970 ¹

Márcio Ferreira Rocha ²

Resumo

O objetivo deste artigo foi mostrarmos que as interpretações de Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber sobre a industrialização na América Latina se adaptaram aos rumos da industrialização da região sem se afastarem dos marcos teóricos originais da Cepal, constituindo uma contribuição heterodoxa para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico particular da região. Diante dos impasses da industrialização pesada, ao se debruçarem sobre a dinâmica industrial resultante da relação entre a estrutura de produção, a empresa de capital estrangeiro e o padrão de demanda na América Latina, esses autores distanciaram-se do caráter estático e a-histórico das abordagens ortodoxas e estritamente empíricas. Capturamos o conjunto desses fatores a partir da questão: diante das restrições técnico-financeiras da industrialização pesada na América Latina, suas economias devem completar ou reestruturar o padrão de industrialização?

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Cepal; História econômica.

Abstract

The aim of this paper was to show that the interpretations of Aníbal Pinto, Celso Furtado and Fernando Fajnzylber about industrialization in Latin America adapted to the industrialization directions of the region without departing from ECLAC's original theoretical frameworks, constituting a heterodox contribution to the understanding of particular economic development process in the region. Faced with the impasses of heavy industrialization, by addressing the industrial dynamics resulting from the relationship between the production structure, the foreign capital enterprise and the pattern of demand in Latin America, these authors distanced themselves from the static and ahistorical character of orthodox and strictly empirical approaches. We capture all these factors from the question: Given the technical and financial constraints of heavy industrialization in Latin America, should their economies complete or restructure the pattern of industrialization?

Keywords: Economic Development; ECLAC; Economic history.

Códigos JEL: O10, B00, N00.

Introdução

No momento em que assistimos à desindustrialização da América Latina e a retomada dos diagnósticos ultraliberais, revisitar a reflexão cepalina tornou-se uma exigência política e intelectual para oxigenarmos o pensamento crítico e, assim, travarmos o bom debate. O processo de industrialização na América Latina encontrou no Manifesto latino-americano de Raúl Prebisch³ uma de suas primeiras defesas do ponto de vista teórico. Assim, a Economia Política da Cepal inseriu-se

(1) Este artigo teve como base Rocha (2015). Agradecemos a orientação e o apoio do Prof. Waldir Quadros, eximindo-o, claro, de responsabilidade por quaisquer erros ou omissões.

(2) Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de História Econômica, pelo IE/Unicamp, e bacharel em Ciências Econômicas pela Facamp. E-mail: marcioferocha@gmail.com.

(3) Para mais, ver Prebisch ([1949] 2011).

no debate econômico contrapondo-se à teoria das vantagens ricardianas⁴, tão em voga no século XX e segundo a qual os países deveriam especializar-se na produção dos bens de sua vocação. A partir destes marcos, o Brasil estaria fadado à produção de bens primários, à medida que o café mostrava-se o produto em que a economia acumulava mais experiência e tinha maior eficiência produtiva. Com efeito, a defesa da industrialização latino-americana não se encerrava ao debate teórico da Economia Política, mas relacionava-se ao processo de construção das economias nacionais como projeto político e contraponto em relação ao papel histórico dessas economias, à inserção subordinada na economia internacional reservada pelas economias desenvolvidas⁵.

Dotar de indústrias as economias era condição necessária (mas que se mostrou não suficiente) para o desenvolvimento socioeconômico e nacional da região, que vivia um atraso relativo se se observarem os países industrializados, denominados pela teoria cepalina de países *centrais*. A partir do processo de substituição de importações, os países *periféricos* buscariam sua industrialização e o consequente desenvolvimento nacional dos povos da região. Por outro lado, as condições socioeconômicas frustraram as expectativas, à medida que a condição miserável de elevados contingentes populacionais não fora atenuada com a modernização da economia; ao contrário, o que se observou foi a concentração de renda e a dinâmica econômica pouco alterada. Nesse sentido, os teóricos da Cepal reorganizaram-se e elaboraram algumas revisões nas interpretações em meio a conjuntura econômica das décadas de 1960/70, quando as empresas estrangeiras assumiram a condução do processo de industrialização ou repartiram as responsabilidades com o Estado nacional (como o caso brasileiro). No nosso trabalho, capturamos a referida revisão na reflexão de Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber⁶. A questão que nos orientou foi: diante das restrições técnico-financeiras da industrialização da América Latina, as economias devem *completar* ou *reestruturar* o referido padrão?⁷ As respostas foram evidentemente díspares.

Diferentemente dos países de industrialização atrasada⁸, sendo os principais Estados Unidos, Japão e Alemanha, os países latino-americanos enfrentaram o desafio de se industrializarem em meio às empresas monopolistas e aos complexos ciclos tecnológicos dos produtos e dos processos, determinados *a partir de fora* da América Latina. Essa interpretação acerca da relação entre os países na economia global originou um dos pilares da teoria cepalina de interpretação latino-americana, *centro e periferia*, segundo a qual o dinamismo industrial da economia internacional estaria nos países centrais (Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha) e precisaria, em meio a concorrência intercapitalista das nações centrais, deslocar a produção para a periferia (América Latina) a fim de, por um lado, assegurar os mercados e, por outro, viabilizar seu desenvolvimento socioeconômico. Além do desafio tecnológico, dado que as grandes empresas concentravam o padrão tecnológico dos produtos e processos de produção, o financiamento também precisava ser resolvido dentro dessa estrutura

(4) Sobre o debate, ver Mantega ([1984] 1987).

(5) Em sua crítica das teorias do desenvolvimento, Sampaio Jr. (1999) problematizou a diferença entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento nacional. Em resumo, a teoria da Cepal partiu da antinomia entre a formação da Nação e o imperialismo, o que ampliou o sentido de industrialização para além do desenvolvimento do capital industrial, concebendo o desenvolvimento da economia nacional em oposição às estruturas da economia colonial.

(6) Esses autores foram o centro da nossa investigação. Entretanto, utilizou-se também, para reforçar o argumento de Furtado e aproximá-lo de Pinto, o texto de Bravo ([1970] 1979). Tanto o texto deste quanto o de Aníbal Pinto estão em Serra (1979).

(7) O nosso sentido de “completar” a industrialização aludiu à dinâmica dos setores e (bens de consumo, produção e intermediários) de uma economia industrial autônoma, exposta, a partir de uma interpretação de Kalecki, por Tavares ([1974] 1985).

(8) Sobre a industrialização atrasada, ver Oliveira ([1985] 2003).

centro-periferia. Em suma, para industrializar-se no século XX precisariam os países latino-americanos contar com o progresso tecnológico *de fora* e estabelecer uma estrutura interna adequada de financiamento, tanto para o setor público quanto para o setor privado.

No modelo de desenvolvimento cepalino, o processo de industrialização dos países latino-americanos dividiu-se em duas partes, demarcando as diferentes dificuldades de cada momento. Se, num primeiro momento, tratava-se de uma industrialização pautada num processo de *substituição simples* de importações, processo que vai da década de 1930 a de 1950, num segundo momento, tratava-se da *substituição difícil*, em que se teve como objetivo substituir bens de capital, cujos valores eram maiores e, desse modo, demandaram uma estrutura de financiamento adequada (grandes volumes de recursos e prazos alongados de pagamento) e uma adequação constante de processos de produção, dado que a tecnologia, que envolvia os produtos e os processos, tornava-se mais complexa com o tempo⁹. A *substituição de importações* constituiu-se o modelo de interpretação que organizava as condições técnico-financeiras da indústria e da economia internacional em que o desenvolvimento periférico progredia.

Do ponto de vista teórico, percebemos nas reflexões de Pinto, Furtado e Fajnzylber o contínuo afastamento em relação às perspectivas ortodoxas de crescimento e de desenvolvimento econômico. Inaugurada por Prebisch em 1949 com a publicação de seu Manifesto¹⁰, a perspectiva estruturalista constituiu-se à época como heterodoxa, mas também original, na medida em que articulava, para a realidade latino-americana, a organização da estrutura produtiva com a estrutura distributiva da economia. O descompasso entre estrutura produtiva e distributiva manifestava-se nos elevados índices de crescimento da economia convivendo com os também elevados índices de concentração de renda nos principais países da região, como o Brasil, o que, do ponto de vista social, significava deixar grandes contingentes populacionais excluídos das benesses da sociedade industrial, enquanto uma pequena parcela desfrutava do consumo e do desenvolvimento socioeconômico possibilitado pela industrialização. Por essa razão, quando da substituição difícil, a constituição da indústria pesada e seus efeitos frustraram as expectativas de melhoras generalizadas e concorreram para as reavaliações teóricas do processo, embora mantendo a ruptura com os marcos teóricos e metodológicos da economia tradicional.

O que nos chamou a atenção nesse movimento específico de industrialização foi o papel conferido à incorporação do progresso técnico e ao setor externo. Em linhas gerais, esses dois fatores somaram-se, embora haja outros, às causas do que Aníbal Pinto definiu como “heterogeneidade estrutural”, aspecto que se tornou evidente num segundo movimento do processo de industrialização latino-americana, o da substituição difícil, característica das décadas de 1950/1960. Ou seja, trata-se de como se processou a incorporação do progresso técnico estrangeiro aos setores (agrário, industrial etc.) de uma economia periférica. Nesse sentido, preocupado com os rumos da industrialização pesada, o excelente artigo de Aníbal Pinto, *Heterogeneidade Estrutural e Modelo de Desenvolvimento Recente*¹¹, originalmente de 1973, foi ilustrativo. Essa contribuição, desvinculada

(9) Sobre a “substituição fácil”, a capacidade do mercado interno na década de 20/30, a mudança de centro dinâmico e a ampliação do mercado interno, ver Furtado ([1959] 2007) e Tavares ([1963] 2000). Já sobre as distinções com a “substituição difícil”, ver Pinto ([1973] 1979).

(10) Prebisch ([1949] 2011, cap. 1).

(11) Esse artigo se encontra em um livro de ensaios sobre a América Latina. Para mais, ver Serra (1979).

institucionalmente da Cepal, buscou um caráter mais geral do “estilo de desenvolvimento”¹² da região. Demais, Aníbal Pinto pertenceu a uma geração de vanguarda no pensamento estruturalista. Por essas questões, optamos por iniciarmos a nossa reflexão com a sua perspectiva.

Por sua vez, Celso Furtado, em *Um projeto para o Brasil*, publicado em 1968, colocou a questão das descontinuidades entre os setores da economia, do capital estrangeiro, dos padrões de consumo da população, da concentração de renda e do desenvolvimento nacional ao olhar para o Brasil. Voltado para a questão da concentração de renda, Furtado justificou a necessidade de um projeto para o país apontando para uma desaceleração da economia brasileira na década de 1960, período em que se sucedeu ao processo de substituição difícil (governo Juscelino Kubitschek (JK)) e, interrompido o crescimento, evidenciaram-se as mazelas sociais, como os elevados níveis de renda das minorias e os problemas no campo¹³ (miséria e trabalho superexplorado). Por pertencer à geração de vanguarda do pensamento estruturalista (próximo, inclusive, de Aníbal Pinto) e se dedicar ao caso brasileiro, trouxemos, em nossa sequência de exposição, a interpretação de Celso Furtado. Do ponto de vista da ordenação dos autores, a abordagem mais geral seguida de outra voltada para a realidade brasileira e, principalmente, a contemporaneidade desses autores na formulação do pensamento crítico latino-americano, superaram a ordenação cronológica dos textos bem como a vinculação formal à Cepal¹⁴.

Por último, seguimos com a leitura de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, de 1983¹⁵. Preocupado com a questão da inserção da empresa multinacional numa estrutura subdesenvolvida, o autor mostrou, a partir da inexistência de um projeto nacional subjacente (em relação ao caso asiático, como a Coreia do Sul) e de uma rigidez no balanço de pagamentos, os limites da industrialização latino-americana e os seus limites no sentido de atenuar os problemas sociais. As dificuldades de implementação do setor de bens de capital envolveram elementos políticos e econômicos, como as “burguesias nacionais” sem projeto ou capacidade de concorrência e o estilo de industrialização, cujo centro dinâmico encontrava-se no setor de duráveis (e não no de bens de capital, como nos países centrais). Pertencente a uma nova geração de economistas, fechamos a nossa discussão com Fajnzylber, respeitando a contemporaneidade dos autores¹⁶.

O nosso artigo foi dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Em cada uma das três seções, exploramos a contribuição dos nossos autores e estabelecemos relações entre as suas perspectivas. A ordem de apresentação dos autores, cujos textos refletem suas contribuições pessoais ao debate, obedeceu à diferente temporalidade e inserção na reflexão latino-americana de cada um, o que, de certa maneira, exprimiu-se quando cada um apresentou o seu encaminhamento à industrialização latino-americanos. A partir da resposta de cada autor à nossa questão, observamos que as suas contribuições buscaram uma alternativa às propostas da economia tradicional, renovando,

(12) Para melhor localizar essa reflexão no tempo, Serra a diferenciou da original de 1949 nos seguintes termos: “o eixo das análises foi sendo deslocado para o processo de acumulação, o que configuraria todo um estilo de desenvolvimento. Neste estilo, se inscreveriam tantos os obstáculos anteriormente identificados – sejam os mais ligados à estrutura produtiva interna, sejam os que derivavam da dependência externa – como o “pano de fundo” econômico dos problemas sociais” (Serra, 1979, p. 8).

(13) Este trabalho não se deterá nas questões do trabalho no campo, embora Furtado trate delas em seu livro. Para mais ver Furtado (1968).

(14) Furtado se desvinculou a instituição em 1957.

(15) Valemo-nos também de *A empresa internacional na industrialização da América Latina*, de 1972. Ver Serra (1979).

(16) Para uma análise da evolução, continuidades e descontinuidades e balanço do pensamento da Cepal, corrente que permeou os nossos três autores, ver Bielschowsky (2000), Silva (2017) e Rodríguez (2009).

nas décadas de 1960 e 1970, a tradição estruturalista e heterodoxa de reflexão acerca do crescimento e do desenvolvimento econômico. A difusão do progresso técnico, a estrutura produtiva e a distribuição de renda, organizaram-se de maneira original e apoiada em ampla base de dados.

1 Aníbal Pinto e a orientação do padrão tecnológico na industrialização da América Latina

Segundo Pinto ([1973] 1979), as economias latino-americanas teriam a sua estrutura produtiva dividida em três grandes setores que, por sua vez, dividiram-se segundo os níveis de produtividade, sendo eles o primitivo, o moderno e o intermediário, com níveis de produtividade baixos, semelhantes às economias desenvolvidas e próximos aos da média nacional, respectivamente. Se houve uma relação entre a organização produtiva de uma economia e a distribuição de renda da sociedade, essa subdivisão proposta pelo autor serviu para demonstrar que o progresso tecnológico e a incorporação de pessoas nesses setores deram-se de maneira distinta, o que geraria descontinuidades entre os setores e, portanto, diferentes distribuições de rendimentos. Como os níveis de produtividade de cada setor eram muito distintos, a integração entre eles na economia nacional ficava comprometida. Coube, segundo essa visão, à indústria homogeneizar a relação interssetorial, o que tornava inegável sua importância no desenvolvimento socioeconômico e nacional.

A heterogeneidade estrutural não foi uma peculiaridade da América Latina. Pinto destacou que mesmo nos países centrais havia descontinuidades (como entre o Norte e o Sul dos Estados Unidos antes da industrialização atrasada), e a melhor integração entre os setores de diferentes níveis de produtividade não se deu de maneira natural, mas sim por meio do papel ativo dos governos. Desse modo, reforçava-se o argumento em favor da ação política no processo de industrialização: se na transposição do salto industrial (no que tange antes o financiamento que a tecnologia) as economias atrasadas contaram com o apoio do Estado enquanto instituição e agente de peso na economia nacional, para as indústrias de capitalismo tardio, cujo salto foi ainda maior, visto que era tanto tecnológico quanto financeiro, a presença do Estado na articulação dos setores durante o processo foi imprescindível.

Colocadas as descontinuidades, a interpretação de Pinto apontou para uma perda de otimismo acerca da eficácia do processo de industrialização enquanto homogeneizador das estruturas na economia nacional. Em síntese,

[...] a capacidade de irradiação ou atração do “setor moderno” se mostrou muito menor do que a esperada [...]. Desse modo, em vez de um processo no sentido da “homogeneização” da estrutura global o que se apresenta é um aprofundamento da heterogeneidade da mesma (Pinto, [1973] 1979, p. 49-50).

A partir dessa perda de otimismo, os problemas foram abordados pelo autor utilizando três óticas, a da distribuição de renda, a da absorção da força de trabalho no setor moderno e a da concentração espacial. Segundo o autor, ao se tratar da concentração de renda, “a quota total de renda percebida por 50% das pessoas de rendas mais baixas [...] flutua [...] pouco mais de 12% no Brasil” (Pinto, [1973] 1979, p. 51-52). Quando se passava à absorção da força de trabalho no setor moderno, observou-se que a taxa de incorporação se reduziu, passando de 3,7% em 1950/1960 para 2,9% em 1960/1969. Quando se tratava dos setores de menor produtividade, as taxas normalmente aumentaram.

Ao tratar da concentração espacial, por sua vez, o autor destacou o papel do emprego como meio de se atingir melhores condições de salários e, conseqüentemente, de vida, haja vista a mudança possível nos padrões de consumo¹⁷. A questão era que a concentração das atividades industriais modernas se deu concomitantemente à migração populacional às grandes cidades. Como a velocidade dessa migração foi extremamente rápida e a absorção das pessoas (emprego) nos setores industriais passava pela qualificação (educação superior, técnica, etc.), estabeleceu-se, nas áreas de concentração industrial, uma legião de serviços dispostos a trabalhar, seja em serviços, seja para a nova classe-média que se forma nesse momento¹⁸.

Depois de apontar as possíveis causas de uma perda de otimismo com relação ao processo de industrialização, o autor analisou a substituição de importação “difícil”, que ocorreu no final da década de 1950 e durante os anos 1960. Se até os anos 1950 o processo foi o de substituição “fácil”, os sessenta corresponderam ao ressurgimento do capital estrangeiro, que investiu na região, e a um novo setor dinâmico, constituído pela indústria pesada. Desse modo, coube destacar essa transição a que o processo de substituição de importações foi submetido, visto que a entrada do capital estrangeiro nas estruturas produtivas latino-americanas teve, para essa visão, implicações substanciais quando observada a realidade distributiva dos países.

O autor sugeriu que, dada a deficiência da estrutura financeira das economias latino-americanas, o capital estrangeiro, sob a forma de investimento direto, “solucionou” os gargalos financeiro e tecnológico. Para ilustrar, no Brasil, durante o governo Café Filho, elaboraram-se políticas que facilitaram sua vinda, como a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)¹⁹. Entretanto, uma das conseqüências de se encaminhar a industrialização pesada pela via do capital estrangeiro seria que sua lógica e natureza seriam determinadas de fora²⁰.

Essa solução, embora “resolvesse” o problema do estrangulamento externo²¹, colocava a desnacionalização da estrutura produtiva dos países no horizonte, uma vez que as empresas estrangeiras eram maiores (trata-se da “Grande Empresa capitalista”²²) que as nacionais. Por fim, a vinda do capital estrangeiro trouxe modificações da ordem econômica e política, visto que se observou no Brasil uma aproximação entre as burguesias nacionais, Estado Nacional e capital estrangeiro a partir da industrialização pesada que se estende até os dias atuais.

Se tomada a estrutura do Balanço de Pagamentos, a maior “estrangeirização” das unidades produtivas, somada aos aumentos de renda oriundos do crescimento econômico, pressionou a capacidade para importar. Esse problema acentuava-se na etapa de substituição difícil, em que os bens de capital ou os bens necessários à industrialização pesada eram de alto valor e tinham uma

(17) Não significa dizer que melhores condições de vida dependam única e exclusivamente do aumento de salários. Contudo, a pobreza e miséria dos marginalizados urbanos é tamanha que ampliar suas possibilidades de consumo de bens resulta numa mudança significativa de vida. Por outro lado, há os monopólios sociais, detidos pelas classes de maior renda e que definem, por exemplo, o acesso à educação. Sobre esses monopólios para o caso brasileiro, ver Mello e Novais ([1997] 2009).

(18) A definição de nova classe média bem como o seu surgimento a partir do estabelecimento da grande empresa capitalista encontra-se em Mills ([1951] 1976).

(19) A Instrução 113 da Sumoc autorizava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) a conceder licenças para importações sem cobertura cambial. Para mais, ver Lessa ([1964] 1983).

(20) Nas palavras do autor, “por outro lado, sua natureza ficava determinada por essa circunstância, já que as atividades desenvolvidas foram aquelas que interessam mais ou exclusivamente às empresas estrangeiras” (Pinto, [1973] 1979, p. 66).

(21) Ver Tavares (1983; [1963] 2000).

(22) Ver Chandler (1998).

composição de importados nos processos maior que as indústrias tradicionais. Por fim, o autor colocou que a principal mazela da estrangeirização das unidades produtivas era levar as economias dependentes por um caminho de maior dependência tecnológica. Os Estados precisavam, desse modo, ponderar sobre a inserção do capital estrangeiro nos setores produtivos das economias nacionais²³. Por falta de uma estrutura adequada de financiamento e de progresso técnico, a estrangeirização apareceu como solução, embora tenha efeitos colaterais que podem custar caro aos Estados e, principalmente, a seus respectivos povos.

Segundo o autor, um dos custos sociais da estrangeirização foi uma maior concentração de renda. A apreciação de Pinto considerou que o capital estrangeiro trouxe para as economias latino-americanas a tecnologia que, ao ser empregada nos processos produtivos, implicou algumas descontinuidades para as estruturas de produção da economia nacional ao processá-la. Nessa linha argumentativa cepalina, houve um “desencaixe” entre a tecnologia importada e a distribuição industrial almejada pelos Estados Nacionais, resultando na concentração de renda²⁴.

Além do problema que envolve o capital estrangeiro, o autor apontou uma mudança no centro dinâmico. Diferentemente da mudança observada no início do processo de industrialização em 1930, quando a demanda interna ganhou maior relevância que a externa, caracterizando um desenvolvimento para dentro, nessa segunda fase da industrialização a mudança do centro dinâmico colocada pelo autor referiu-se aos setores da economia nacional. Em outras palavras, a demanda interna continuou a dar dinamismo à economia, mas agora consideravam-se os setores pesados, de bens de capital, em detrimento dos setores industriais tradicionais. Conseqüentemente, o setor-chave deslocava-se da produção de bens leves e consumo assalariado (bens de consumo não-duráveis) para o setor de bens de capital e de bens duráveis. Nas palavras do autor “o setor de consumo ‘pesado’ teria passado a ser o ‘nervo’ central ou o motor do funcionamento atual ou prospectivo do sistema” (Pinto, [1973] 1979, p. 67).

A mudança na estrutura produtiva somada ao crescimento econômico baseado na indústria de duráveis gerava, ao dinamizar a economia, novos níveis (mais elevados) de renda e, assim, modificações nas estruturas de consumo. Dessa forma, o autor colocou que o consumo conspícuo, feito pelas classes mais ricas, tinha alto custo social porque demandava, além de uma estrutura financeira nova capaz de financiá-lo, capital humano extremamente qualificado para produzi-lo. Sobre o investimento público, o rebatimento foi uma mudança de prioridades, visto que se fez necessária uma ampliação na infraestrutura do país para atender uma nova estrutura produtiva e “viabilizar” o consumo de duráveis. Por exemplo, para consumo de eletrodomésticos e veículos eram necessárias a geração de energia elétrica em altas escalas e a construção de rodovias, e os investimentos na ampliação desses setores seriam feitos em detrimento de investimentos básicos, como saneamento básico, planejamento urbano, etc.

Ainda quando se tratava do consumo, o autor apontou para outra dificuldade colocada ao se fazer a industrialização pesada: o tamanho dos mercados. A tecnologia de fora contava nas economias desenvolvidas com uma estrutura econômica completamente distinta da dos países subdesenvolvidos,

(23) O papel do Estado, enquanto intermediador, digamos, da relação entre as burguesias nacionais e o capital estrangeiro, não foi o foco desse trabalho. Para esse assunto, Mello ([1975] 2009).

(24) Para uma crítica à Economia Política da Cepal a respeito do capital estrangeiro e as restrições técnico-financeiras da industrialização, ver Cardoso e Falletto ([1968] 2011) e Mello ([1975] 2009).

o que não impediu que nestes países as estruturas e as relações intra e inter setoriais avançassem, tornando-se mais complexas. Entretanto, os ganhos de escala numa economia subdesenvolvida estavam longe de se equivalerem ao de uma economia com desenvolvimento industrial autônomo e autossustentado.

Tendo em mente essa problemática das escalas, o autor discutiu a ampliação do mercado interno. Se numa fase de desenvolvimento industrial baseado num processo de substituição de importações fácil o mercado interno ampliou-se e viabilizou tal processo, quando se chegava à industrialização pesada o aumento desse mercado esbarrava em alguns fatores. Assim, a possibilidade de dilatação do mercado interno permitiu o processo substitutivo, constituindo a pauta das políticas entre 30 e 50. Posteriormente, a contradição, segundo o autor, estava na necessidade de ampliação do mercado com uma base produtiva-chave concentradora de renda²⁵. Nas palavras do autor “não pode haver consumo de massas onde a massa não ultrapassa os níveis de subsistência” (Pinto, [1973] 1979, p.75). Desse modo, os ganhos de escala possuem limites estruturais consideráveis, e o setor de bens pesados esbarravam no consumo capitalista.

Dadas essas considerações, a interpretação de Pinto indicava as condições de viabilidade do modelo de desenvolvimento atual (final dos 1950 e início dos 1960). Assim, o autor considerava que, dado o modo de funcionamento das demandas (uma maioria extremamente pobre e uma minoria extremamente rica; em suma, uma sociedade de renda concentrada), em economias subdesenvolvidas, ficava inviável garantir consumo conspícuo às minorias, satisfação das majorias e o estabelecimento de bases sustentáveis de desenvolvimento relativamente autônomo. A sociedade opulenta de consumo implicava uma marginalização das massas e uma dependência externa – seja porque seu padrão de consumo vinha de fora, seja porque o financiamento do seu modo de vida dentro do subdesenvolvimento seja feito à base (tecnológica e financeira), como se mostrou, do capital estrangeiro. Entretanto, essas condições não condenavam o país à estagnação²⁶:

Parece, pelo contrário, ser legítima a suposição de que nas atuais e aparentes condições da América Latina, um esquema do tipo aqui apresentado envolva tensões e uma insatisfação social crescentes, além de oportunidades bem limitadas de sustentar um ritmo de expansão dentro dos marcos estabelecidos (Pinto, [1973] 1979, p. 78).

Assim, se o país não estava condenado à paralisação, encontrava-se inexoravelmente sentenciado a conviver com as incongruências dos sistemas distributivos, que resultavam numa concentração de renda absurda, a qual, no Brasil, ampliou-se nas décadas de 1960 e 1970. Nesta leitura, pareceu claro que os limites às melhores condições distributivas de renda estavam na inserção do capital estrangeiro nas cadeias de produção modernas e na difusão do progresso técnico nos setores econômicos.

Em suma, os desafios colocados pela industrialização submeteram o modelo clássico de interpretação da Cepal a questionamentos. Como mostramos na interpretação de Pinto, deslocou-se a perspectiva para buscar um “estilo de desenvolvimento”, em que se sobressaiu o entendimento da dinâmica entre os setores modernos e as suas partes vitais (pesados, intermediários e capital) para que

(25) “(...) já que a contradição central entre o tipo de produção-chave e o nível médio de renda induz a uma concentração de renda e não à sua dispersão social.” (Pinto, [1973] 1979, p. 74).

(26) “Convém deixar claro que essa afirmativa não implica em que o sistema seja inviável ou esteja obrigatoriamente condenado em cada país a “parar” ou destruir-se num momento” (Pinto, [1973] 1979, p. 78).

os limites estruturais fossem estabelecidos e estudados, o que permitia pensar as soluções sociopolíticas. Assim, ao invés de difundir o consumo conspícuo, esses setores deveriam dedicar-se a transferir e difundir o progresso técnico ao resto da economia, homogeneizando os demais setores, como os de bens assalariados. Desse modo, os objetivos do setor moderno seriam a “extensão do progresso técnico, a ampliação do mercado interno e a obtenção de autonomia e capacidade de autossustentação” (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

O artigo de Pinto mostrou-se importante na reflexão da Cepal acerca da industrialização latino-americana porque apresentou os principais pilares desta perspectiva e sua dinâmica: a difusão do progresso técnico, as diferentes estruturas econômicas “convivendo” num mesmo sistema produtivo, o consumo conspícuo e capital estrangeiro. Sobre esse último aspecto, ressaltamos que não se tratava de ir contra a “importação tecnológica”: a questão era sobre quais critérios os recursos escassos foram alocados na absorção de tecnologia, ou seja, uma vez que o capital estrangeiro se fez necessário, onde ele foi inserido na economia doméstica? Coube ao Estado Nacional alocar esses recursos segundo suas estratégias e interesses – que eram, supostamente, a defesa dos interesses nacionais, do conjunto do povo. A estrutura econômica da periferia caracterizou-se pela heterogeneidade estrutural por conta de como a tecnologia se inseriu e se propagou pelos demais setores, movimento que também se relacionava com a inserção do capital estrangeiro.

Nesse aspecto, a leitura que Pinto fez sobre o capital estrangeiro pode ser, a título de ilustração, observada, no Brasil, durante o Governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945/1951 – 1954). Seja porque o Estado Novo conduziu econômica e politicamente a construção de uma Siderúrgica Nacional (Companhia Siderúrgica Nacional, CSN), seja porque o governo de Getúlio estabeleceu o monopólio nacional sobre a exploração de recursos naturais, como o petróleo, e criou a Petrobrás ou por conta das licenças de importação, pôde-se afirmar que se tentou, por um momento, controlar ou delimitar o capital estrangeiro dentro da economia nacional; subordiná-lo aos interesses nacionais²⁷. Portanto, a apropriação que Pinto fez do capital estrangeiro teve uma evidência empírica quando se observa esse momento histórico brasileiro.

Após problematizar a questão da industrialização, o encaminhamento que o autor sugeriu para a industrialização da América Latina encontrava-se, ao nosso entender, na seção “*Borrón y cuenta nueva o qué?*”²⁸. De início, sugeriu que as saídas e os modelos existentes até o momento baseavam-se em realidades distintas das existentes na América Latina, de modo que os encaminhamentos dados aos países centrais e economias socialistas não poderiam ser reproduzidos na realidade latino-americana²⁹. Para o autor, que adota uma perspectiva desenvolvida na Cepal³⁰, o problema precisava ser encarado observando tanto o setor *moderno* quanto suas partes, como a indústria de duráveis, de capital e intermediários. De modo que:

(27) Sobre o Estado Novo e o Segundo governo Vargas, ver Bastos e Fonseca (2012). Para o debate historiográfico, Rocha (2020).

(28) O nome em espanhol foi mantido para que não perdesse o sentido da expressão, que equivale a: “apagar e começar outra vez?”

(29) “Os contrastes e particularidades apresentados demonstram, inegavelmente, que seria bastante utópico imaginar como alternativa para o modelo atual uma espécie de volta atrás, liquidação ou, inclusive, “congelamento” relativo das atividades do novo setor-chave” (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

(30) Embora para o leitor atento fosse desnecessário colocar que as ideias de Pinto originavam-se na Cepal, o autor, em seu texto, faz questão de frisar a origem de suas ideias. Desse modo, mantivemos a menção para termos maior correspondência com o texto.

A partir dessa base, o que se deve postular é a “reconversão” desse setor de modo que seu potencial, ao invés de servir primordialmente aos interesses e exigências do consumo “opulento”, se dedique a transmitir e difundir o progresso técnico ao resto da economia e a “levantar” as populações, áreas e setores atrasados.” [...] O essencial de uma alternativa residiria na transformação profunda de ênfase de um crescimento precariamente baseado nos quadros antes descritos para outro cujo pivô e objetivos centrais sejam a extensão do progresso técnico, a ampliação do mercado interno e, por último, a obtenção de um maior grau de autonomia e capacidade de auto-sustentação do processo em relação a influências ou determinações externas (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

A partir dessa passagem, ao nosso ver, o caráter da saída proposta por Pinto foi de completar um processo que já vinha acontecendo: a reconversão do setor moderno implicava o aprofundamento da transformação que vinha em curso a partir de uma mudança nos fins a serem atingidos – ampliação do mercado, autonomia etc. em detrimento de um mercado de consumo conspícuo. Noutras palavras, “o *quid* do problema encontra-se, novamente, nos critérios para alocar os recursos limitados de que se dispõe, em primeiro lugar, para a absorção de tecnologias, via importação de equipamentos e instalações” (Pinto, [1973] 1979, p. 81).

A proposta de Pinto não contemplava, portanto, uma mudança de “tratamento”³¹ entre os setores mais intensivos em mão-de-obra e os mais intensivos em capital, mas, antes, uma modificação nos fins a serem atingidos com o aprofundamento do desenvolvimento capitalista da região. Insistimos nesse ponto: o que se observava com o desenvolvimento capitalista latino-americano é a constituição de um mercado de consumo supérfluo para uma minoria, favorecida pela concentração de renda; devia-se buscar a ampliação do mercado consumidor, a autonomia frente às economias centrais e o desenvolvimento de um sistema produtivo autossustentado.

Apresentada a proposta de Aníbal Pinto, a próxima é a de Celso Furtado. Embora cepalinos, suas conclusões a respeito da saída para a industrialização da América Latina (em especial, o Brasil), foram distintas.

2 Celso Furtado e a concentração de renda na economia dependente

Complementando a visão cepalina, apresentamos a argumentação de Celso Furtado em *Um projeto para o Brasil*. Apesar de ser um livro de caráter político, visto que o autor elaborou uma proposta de reestruturação social e do modelo econômico, nele produziu-se uma leitura do processo de industrialização brasileira nos moldes da teoria da Cepal, visto que relacionava as dependências financeira e tecnológica ao desenvolvimento industrial, além de discutir as repercussões sobre a distribuição de renda. O que chamava a atenção de Furtado (1968) era que na década de 1960³² a economia brasileira se desacelerou e, desde o início de sua formação nos anos 30, não conferiu à maioria da população as benesses do desenvolvimento econômico capitalista. A hipótese inicial do livro era a de que “[...] existe no sistema econômico deste país uma deformação estrutural que se

(31) Veremos, na próxima seção, que a proposta de Furtado (1968) postulava uma reforma fiscal, que tributaria diferentemente os setores mais intensivos em capital dos mais intensivos em mão de obra. A posição de Pinto, nesse sentido, foi oposta à de Furtado.

(32) A importância da década de 1960 para Celso Furtado pode ser observada também em *A pré-revolução brasileira*. Segundo o autor, a resolução dos impasses observados na década de 1960 inseriram no país uma perspectiva revolucionária, de modo que a compreensão das estruturas e do dinamismo da economia brasileira seria inexoravelmente o caminho para superação das mazelas que assolavam a vida das maiorias. Para mais, Furtado (1962).

traduz no perfil da demanda global [...]; existe um processo causal circular entre a forma como se assimila a tecnologia moderna e a concentração de renda” (Furtado, 1968, p. 15).

Da argumentação de Furtado neste livro, destacamos: (i) a caracterização de uma economia dependente, (ii) o sistema de decisões no capitalismo dos oligopólios e (iii) o perfil da demanda global. Essas questões evidenciaram um dos aspectos centrais de sua perspectiva: a dinâmica da concentração de renda. Desse modo, para melhor entendimento, passamos por elas ponto a ponto.

Em primeiro lugar, a interpretação de Furtado buscou diferenciar a economia dependente e subdesenvolvida da economia autônoma e desenvolvida. O progresso tecnológico difundiu-se de modo particular nas estruturas desenvolvidas e nas subdesenvolvidas, o que permitiu caracterizar o desenvolvimento dependente. Foi por irradiar de modo diferente nas estruturas econômicas do centro e nas da periferia que o progresso tecnológico não devia (ou não deveria) ser implementado de forma direta na economia subdesenvolvida.

Desse modo, para Furtado, havia uma relação particular para a periferia entre a acumulação, o desenvolvimento social e a difusão tecnológica. Se por um lado nas economias desenvolvidas a irradiação tecnológica era em si mesma fonte de desenvolvimento e alterava a sua estrutura de demanda, em economias subdesenvolvidas, por outro, as mudanças na demanda levavam ao progresso tecnológico³³. Em outras palavras, tratava-se de uma especificidade das economias subdesenvolvidas e dependentes: o “setor dinâmico”, aquele que conferia as mudanças estruturais, era a demanda e não a tecnologia. Assim, o desenvolvimento resultava de uma alteração na estrutura produtiva a partir de uma mudança no perfil da demanda. Nas palavras do autor:

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

Essa descrição, se observada nossa história econômica, apareceu no primeiro ciclo de industrialização (de substituição simples), que ocorreu no Brasil, haja vista que foi uma mudança na demanda de café do sistema global que viabilizou, pelas exportações, o crescimento da renda e o nascimento de uma indústria “simples”³⁴. Por contar, além dessa industrialização anterior, com um mercado interno capaz de absorver a diversificação industrial, a economia brasileira pôde engendrar um processo de industrialização a partir de dentro. Assim, uma modificação na demanda externa reorientou as estruturas produtivas internas que, ao acumularem capital, promoveram aumento da renda interna capaz de criar um mercado consumidor que absorveu a produção das indústrias nascentes (destaque para o desenvolvimento do setor têxtil). Em outras palavras, uma mudança na estrutura da demanda levou ao desenvolvimento da estrutura produtiva no Brasil.

Essa lógica acompanhou também a segunda fase de industrialização, a de substituição de importações pesadas. Por haver, na leitura do autor, uma demanda preexistente, pôde-se importar bens de produção, fazendo com que a dinâmica da economia se consolidasse a partir das alterações na estrutura de demanda, mesmo no período de industrialização pesada. Nesse sentido, a perspectiva de Furtado reiterou que na economia dependente a lógica entre desenvolvimento e estruturas

(33) Sobre essa questão, ver Furtado ([1961] 2016).

(34) A respeito desse processo, Furtado ([1959] 2007).

produtivas por “intermédio” da tecnologia não se dava da mesma maneira que nas economias centrais. A partir dessa constatação, Furtado argumentou que a tecnologia empregada e a forma como foi orientada geravam a concentração de renda. Esse foi o ponto que procuramos destacar na argumentação furtadiana. Para tanto, sublinhamos também como, nesta interpretação, o capital estrangeiro inseriu-se na economia nacional.

Outro aspecto de sua interpretação foi o sistema de decisões periférico sob os efeitos do capitalismo dos oligopólios. Quando se iniciou a fase de substituição difícil, Furtado apontou que os investimentos realizados deram-se com base numa demanda preexistente, de modo que o progresso técnico decorreu antes das condições de mercado internas. Portanto, a despeito de o processo de substituição tornar-se mais difícil, a caracterização da economia brasileira como dependente e subdesenvolvida permaneceu mesmo durante a industrialização pesada. Ademais, nessa segunda fase, os investimentos, norteados pela ação do Estado, eram estrangeiros, o que, por um lado, levou à diversificação produtiva e, por outro, promoveu a descentralização das decisões (agora vindas de fora) de investimento.

Assim, somada à dinâmica da economia dependente estava a inserção do capital estrangeiro. Furtado avançou discutindo o sistema de decisões numa economia com unidades oligopolizadas, conferindo maior complexidade ao entendimento da economia subdesenvolvida³⁵. Dessa análise³⁶, interessou-nos que “em síntese, a evolução estrutural do setor industrial, o progresso tecnológico e a tendência à concentração do poder econômico, atuaram de forma convergente no sentido de reduzir o fluxo de salários criado pelo setor industrial, relativamente ao valor da produção deste setor” (Furtado, 1968, p. 35).

Diferentemente dos processos de substituição simples, segundo Furtado, o mercado interno era incapaz de absorver a diversificação da estrutura produtiva porque os salários não se expandiram na mesma proporção que o valor da produção criado pela indústria pesada. Isso, por sua vez, resultava da lógica do agente dinâmico nesta segunda fase de industrialização, o capital estrangeiro e sua respectiva tecnologia. A “Grande Empresa” capitalista estrangeira necessitava de ganhos de escala para viabilizar sua produção e, assim, repassar ganhos de produtividade oriundos da tecnologia empregada nos processos aos preços dos bens produzidos.

A vinda da Grande Empresa para o Brasil acelerou tanto a industrialização quanto a urbanização. Esses processos concorreram para uma forte migração do campo para a cidade, de modo que se observou a abundância de mão de obra nos centros urbanos. Ou seja, tratava-se, segundo o autor, de uma estrutura produtiva nova e com baixa capacidade de absorção de mão de obra e que encontrava, na economia brasileira, um mercado com o fator de produção trabalho em abundância, o que explicava o descompasso entre salários e valor da produção mencionados anteriormente.

Desse modo, explicava-se por que os ganhos de capital cresceram de forma muito mais acentuada que os ganhos do trabalho: os ganhos de produtividade, decorrentes da incorporação de tecnologia, não seriam repassados ao poder de compra dos salários³⁷. Consequentemente, nas palavras

(35) Sobre estruturas oligopolizadas, centro de tomada de decisões e subdesenvolvimento, ver Furtado (2003).

(36) Para mais detalhes da lógica, ver Furtado (1968, p. 30-37).

(37) Para Furtado, havia uma diferença evidente entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, visto que naquelas os ganhos de produtividade implicaram ganhos de poder de compra por parte da população, de modo a se afirmar que a diversificação produtiva conseguia transformar as estruturas de demanda. Para mais, ver Furtado ([1961] 2016) e Furtado (1968, p. 13-37).

do autor “o fluxo de renda que surge no polo dinâmico traduz-se em um certo perfil de demanda [...]” (Furtado, 1968, p. 34).

A partir desse perfil de demanda criado a partir das estruturas produtivas estrangeiras foi que Furtado explicou a paralisia que acompanhava a economia brasileira na década de 60. Desse modo, o autor percebeu que a diversificação da produção (oferta) não foi capaz de engendrar modificações substanciais no perfil da demanda, criando um mercado cada vez mais restrito. Em síntese, a inserção da industrialização pesada não alterava a dinâmica da economia dependente no que tange à acumulação, ao desenvolvimento social e à difusão tecnológica, quadro que, somado ao ingresso do capital estrangeiro, tornavam mais complexas as relações dinâmicas na economia brasileira. Assim, o padrão de industrialização pautado na Grande Empresa conduziu à concentração de renda e à perda dos centros de decisão do investimento.

Neste ponto, reiteramos que, na dinâmica da economia dependente, Celso Furtado sublinhava a alteração no perfil da demanda como condição necessária para o desenvolvimento, em que a elevação da renda média, decorrente do crescimento econômico, não modificava de modo mais ou menos homogêneo o padrão de consumo global, isto é, o perfil da demanda. Assim, a inserção do capital estrangeiro para a construção da indústria pesada com a tecnologia estrangeira resultava no surgimento de uma classe média (no sentido de Mills ([1951] 1976)) qualificada que, por inserir-se na estrutura de emprego em faixas mais elevadas, distanciava-se da imensa maioria da população, desqualificada e abundante nos meios urbanos.

Assim, para Furtado, o quadro social foi caracterizado pela deformação social que em parte resulta da concentração de renda e se expressa nos dados da Tabela 1 para o ano de 1967:

Tabela 1
Distribuição de renda para uma população de 90 milhões de pessoas
% da população População(1.000 habitantes) Renda per capita (dólares Renda total (1.000 dólares)

%	População	Renda <i>per capita</i>	Renda total
50	45.000	130	5.850
40	36.000	350	12.600
9	8.100	880	7.128
1	900	6.500	5.850
100	90.000	350	31.428

Fonte: Furtado (1968, p. 38).

Como se pode observar, metade da população brasileira, pela sua renda *per capita* de 130 dólares, não colheu os resultados do desenvolvimento³⁸, visto que não conseguiu ingressar nos mercados consumidores de bens, vivendo sob extrema miséria e pobreza. Houve uma parcela de 40%, situados entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos, que conseguiu se inserir no mercado capitalista, mas com um padrão de consumo de bens não-duráveis, produzidos nas indústrias leves. Apenas 10% da população pôde ter acesso ao consumo de duráveis e/ou bens de luxos, produzidos

(38) Furtado estabeleceu uma diferenciação entre a inserção no capitalismo brasileiro e o acesso aos frutos do desenvolvimento, o que corroborava com sua distinção entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a inserção precária de grandes contingentes populacionais no capitalismo brasileiro tolhia-lhes o acesso a melhores padrões materiais de vida.

em indústrias mais modernas. Essa distribuição de renda criava uma sociedade deformada, em que o acesso às benesses do capitalismo estava condicionado ao nível de renda.

Com esse perfil de demanda interna, as estruturas oligopolizadas se depararam no mercado brasileiro. Como se tratava de um mercado consumidor extremamente restrito, Furtado colocava que a tecnologia tornava-se onerosa e não vantajosa para a economia local, dado que a restrição de mercado fez com que as estruturas não contassem com um mercado interno amplo, capaz de absorver a diversificação da oferta. Assim, a estrutura de demanda e oferta encontravam-se desalinhadas, o que resultava em desequilíbrios para a economia como um todo³⁹.

Em síntese, ao colocar que a absorção de mão de obra do setor industrial foi diminuindo conforme caminhou-se da indústria leve para a pesada, Furtado afirmava que residia nessa tendência a paralisia da economia brasileira na década de 60. Quando se tratava de indústria pesada, a absorção de trabalhadores, além de mínima, dependia de sua qualificação. Como eram poucos os qualificados, o desenvolvimento capitalista, ao trazer as indústrias pesadas para o Brasil, fez com que a renda dos 9% mais ricos aumentasse mais que a dos 90% mais pobres, que estavam, senão excluídos, à margem do desenvolvimento econômico. Foi nesse preciso sentido que a orientação do progresso técnico era vista como concentradora de renda, ponto ao qual vislumbramos chegar nesta seção⁴⁰.

Na tentativa de combinar as discussões de Pinto e Furtado, utilizamos o texto de Pedro Bravo. Segundo Bravo ([1970] 1979), a questão da distribuição colocava-se no centro da reflexão, numa abordagem semelhante à de Aníbal Pinto: a partir de uma análise dualista, em que há um setor moderno e outros “vegetando” no sistema econômico periférico, Bravo mostrou que a relação entre o capital estrangeiro, o consumo, a estrutura produtiva e a difusão do progresso técnico consolidavam um estilo de desenvolvimento cuja dinâmica se assentava na concentração de renda⁴¹.

A interpretação de Bravo foi para além de uma análise da estrutura econômica, ou seja, deixava margem para que se entendesse que o problema da distribuição não se limitava às contradições do capitalismo nem a soluções da política econômica na condução do processo de industrialização. Daí sua aproximação em relação a Furtado. Isso ficou claro quando o autor colocava que havia “fatores adicionais”, que muitas vezes limitavam a atuação da ação política e que poderiam levar ao resultado contrário, isto é, maior regressividade. Sua compreensão estabeleceu um corte em relação à perspectiva ortodoxa. Por outro lado, não reduzia o problema da concentração de renda à lógica do regime capitalista de produção, ou seja, não havia tecnologia “concentradora” de renda, posto o que se sucedeu nas demais economias do mundo.

(39) Nesse ponto, vale destacar a proximidade dessa colocação de Furtado com uma das conclusões de Aníbal Pinto.

(40) “Mais se concentra a renda, mais se diversifica o consumo dos grupos de altas rendas, mais inadequada é a evolução do perfil da demanda no que respeita ao aproveitamento das economias de escala de produção. O progresso tecnológico será assimilado na aparência, mas os seus melhores frutos não serão colhidos” (Furtado, 1968, p. 42).

(41) “Em outras palavras, as formas atuais de funcionamento dos sistemas econômicos latino-americanos não concorrem para sustentar o conceito de que o crescimento pode levar de forma mais ou menos espontânea a uma melhoria na distribuição de renda. Ao contrário disso, as forças “concentradoras” parecem ser mais poderosas do que os efeitos positivos de certas transformações na estrutura setorial da economia, em condições de funcionamento espontâneo do sistema. Isso pode ser explicado, em grande parte, por características inerentes ao “regime capitalista”; mas o grau de muito maior regressividade em comparação com as economias capitalistas industrializadas sugere que no caso das economias latino-americanas atuam fatores adicionais que tendem a deter as alterações na distribuição de renda a níveis muito mais altos de concentração e, inclusive, a acentuar a regressividade” (Bravo, 1970, p. 84).

Além da elevada concentração de renda, outro problema, ao se introduzir a tecnologia estrangeira nas estruturas econômicas de países subdesenvolvidos, era o desemprego ou subemprego. Essa questão foi uma das marcas das leituras da Cepal ao se tratar das consequências da introdução de tecnologia para estruturas desenvolvidas em uma economia subdesenvolvida e apareceu de forma clara na apreciação de Bravo. Sua explicação para essa questão foi que o padrão de desenvolvimento não ofereceu às maiorias postos de trabalho em que elas poderiam se empregar, haja vista que o emprego no setor industrial demandava certa qualificação. Desse modo, perpetuava-se a situação de pobreza e aumentava-se o exército de reserva, o que diminuía a barganha dos trabalhadores⁴².

Em uma economia como a brasileira, em que os processos de industrialização e urbanização deram-se de modo extremamente rápido (e, o último, de maneira desorganizada), essa leitura se mostrou adequada e se materializou, tendo em vista os privilégios, como a possibilidade de estudar, que a crescente classe-média, empregada nas burocracias empresarial e pública, dispôs durante os períodos de elevado crescimento econômico (O “Milagre Econômico” (1968-1973)). Contudo, era preciso nos atentarmos às causas. Apesar de se observar o subemprego de elevados contingentes populacionais, não se creditava à tecnologia empregada esse movimento, uma vez que o padrão tecnológico e também de consumo foi o mesmo para os países que se industrializaram ou aprofundaram seu processo de industrialização durante a vigência de Bretton Woods (1947-1971)⁴³.

Com relação às medidas para atenuar a concentração de renda, Furtado indicava que não se tratava de retornar à concorrência num sistema de preços. As estruturas oligopolizadas, que se organizaram numa estrutura de preços administrados, viabilizaram os ganhos em economias de escala e, ademais, aportaram os recursos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento. O problema era, portanto, dado o sistema de preços administrados colocado pelas estruturas oligopolizadas, identificar “quem define o campo dentro do qual se realiza a administração de preços?” (Furtado, 1968, p. 43)⁴⁴.

Além dessa questão, haveria também a do progresso tecnológico, orientado para a economia de mão-de-obra (num país em que esse fator de produção era abundante) porque inexistia uma articulação interna de decisões, consequência de uma política industrial que orientou o processo sem considerar as idiossincrasias locais e atendendo aos interesses dos “importadores de equipamentos” (Furtado, 1968, p. 43).

Tendo em vista esses problemas, Furtado mostrou, valendo-se da interação entre os juros, o câmbio, o progresso tecnológico, a produtividade e a elasticidade da demanda, como o processo concentrava renda e que, portanto, a reestruturação passava pela política fiscal dentro do setor industrial e por um “condicionamento do perfil da demanda”. Noutras palavras, o ordenamento

(42) A discussão a respeito da relação entre tecnologia e emprego é ampla e seu aprofundamento não é o objetivo do nosso trabalho. Contudo, ressaltamos a sua relevância na teorização da Cepal acerca do desenvolvimento capitalista na América Latina.

(43) Para Belluzzo (2004), Bretton Woods (1947-1971) foi uma das “consequências da Grande Depressão dos anos 30 e da Segunda Guerra Mundial”, quando “a intervenção pública destinava-se a impedir a flutuações bruscas da economia, garantir a segurança dos mais fracos e prevenir as incertezas inerentes ao funcionamento dos mercados. Os sistemas financeiros, por exemplo, estavam voltados para o financiamento do crescimento econômico, sob os auspícios de políticas monetárias acomodáticas” (Belluzzo, 2004, p. 18).

(44) Em Furtado (1968): “A política de preços administrados tende a ser a regra básica da economia industrial moderna. O problema substantivo que se coloca hoje é o de saber quem administra esses preços e em benefício de quem. Ou ainda: quem define o campo dentro do qual se realiza a administração de preços?” (idem, *ibidem*, p. 43). A resposta passa invariavelmente pelos grandes oligopólios estrangeiros e os 10% mais ricos - que, no Brasil, incluem parte da classe-média.

normal das variáveis econômicas de mercado sob a economia dependente produzia a concentração de renda, fazendo da intervenção estatal uma necessidade para se alterar os resultados intrínsecos a este tipo de economia. Segundo o autor:

[...] esse problema somente encontra solução se abordado de maneira global, isto é, mediante um condicionamento do perfil da demanda. [...] A correta abordagem desse problema deverá ser buscada na política fiscal. O âmago da questão é o seguinte: o capital é um fator extremamente escasso: a essa escassez deveria corresponder um custo relativamente alto, o que contribuiria para criar um perfil de demanda que tende a frear o desenvolvimento. (Esse raciocínio, evidentemente, só tem validade se se tem em conta a orientação atual do progresso tecnológico e a existência de excedente estrutural de certos fatores, aspectos do problema já tratados anteriormente.). Uma adequada política fiscal poderá romper com esse círculo vicioso (Furtado, 1968, p. 46-47).

Ao abordar a capacidade da política fiscal encerrar esse círculo vicioso, o autor propôs uma reforma no sistema tributário, que criava um imposto sobre o valor adicionado pela mão de obra e pelo capital. Ou seja, os diferentes setores (que aqui serão resumidos em bens de consumo duráveis (BCD), bens de consumo não duráveis (BCND) e bens intermediários (BI)) estariam sujeitos a diferentes tributações. Desse modo, o setor mais intensivo em capital (um bem escasso e custoso e cuja lógica impedia o desenvolvimento, como argumentamos) arcaria com mais encargos que outro mais intensivo em mão de obra⁴⁵.

Já com relação ao condicionamento da demanda, as medidas passavam pelo Estado porque, segundo o autor, as políticas econômicas que orientaram o desenvolvimento capitalista também concentraram riqueza nas mãos de uma minoria, que era a beneficiária exclusiva das benesses do capitalismo. Nas palavras de Furtado:

Não resta dúvida que essa política foi responsável pela elevação do volume dos investimentos e pela aceleração do desenvolvimento. Nem por isso se deve desconhecer que ela está na fonte da concentração de riqueza e da renda que são hoje um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. Assim, o problema não é apenas articular, através do planejamento, os investimentos que visam à modificar a estrutura do sistema econômico; é igualmente necessário que os meios utilizados não se transformem num mecanismo de concentração de riqueza e da renda (Furtado, 1968, p. 51).

Chamamos a atenção para a passagem “modificar a estrutura do sistema econômico”. Para o nosso debate, essa passagem sintetizou a resposta desta interpretação pela reestruturação como saída à industrialização brasileira. Pudemos afirmar com maior segurança, portanto, a presença do caráter reformista e “reestruturador”, que permeou a perspectiva de Furtado acerca do capitalismo brasileiro no momento histórico em questão (década de 1960).

O condicionamento da demanda era justificado porque, em uma economia como a brasileira, o fomento ao investimento a partir de incentivos do governo tem concentrado riqueza. Isso não passava pela planificação da economia, haja vista os custos sociais (e a viabilidade política) que essa decisão acarretaria. Desse modo:

A ação visando a condicionar o perfil da demanda dos consumidores parece ser a única forma de conciliar a preservação de um sistema de incitações apoiado na descentralização das decisões,

(45) “Em outras palavras: as indústrias de bens de capital e as que produzem bens intermediários que são utilizados pelas indústrias de bens de capital ou por outras indústrias de bens intermediários, não sofreriam a incidência do imposto” (Furtado, 1968, p. 46-47).

com uma orientação das transformações do sistema econômico capaz de assegurar o desenvolvimento. [...] Sua validade é condicionada pelo diagnóstico do impasse em que se encontra atualmente a economia brasileira (Furtado, 1968, p. 53).

A solução do problema, segundo o autor, precisava levar em conta que o sistema de poder do país não se confundia com os segmentos que concentram o sistema produtivo.⁴⁶ Valendo-se dessa hipótese, que revelava a importância da democracia para o processo de desenvolvimento econômico pleno, Furtado propôs a redução da renda *per capita* dos grupos de 1% e 9% mais ricos⁴⁷, de modo a aumentar a poupança nacional e, assim, contarem as autoridades com maior volume de recursos disponíveis para o investimento. Segundo o autor, “o objetivo, neste caso, seria passar a esponja numa parte do poder de compra de uma minoria, liberando uma quantidade significativa de fatores escassos [...]” (Furtado, 1968, p. 55).

Em suma, tendo em vista o problema fiscal e tributário, o encaminhamento que Furtado deu ao momento histórico da industrialização brasileira passava pelo centro de tomada de decisão. A sua reestruturação nos âmbitos, em primeiro lugar, da referida reforma fiscal e, em segundo lugar, do condicionamento do perfil da demanda teve como objetivo fazer com que os meios pelos quais se realizavam os investimentos não concentrassem a riqueza e engendrassem uma estrutura produtiva condizente com os fatores de produção locais, dos quais se destacava o exército de reserva. Somente com essa *reestruturação* teria a estrutura econômica capacidade de atenuar os desajustes entre a oferta e a demanda e de promover desenvolvimento econômico a um maior número de pessoas. Para concluir, o problema, em sua máxima simplificação, era, nos termos de Furtado:

[...] como condicionar o perfil da demanda de bens finais de consumo de forma a que, por um lado, se maximizem as transformações estruturais que permitem utilizar de forma mais ampla os fatores semi-ociosos, por outro, se maximize a assimilação do progresso técnico, melhorando assim a qualidade dos fatores, e, por último, se gere massa de poupança requerida pelo desenvolvimento? (Furtado, 1968, p. 55).

Assim, a reestruturação do sistema produtivo para Furtado passava por um imposto diferencial sobre os setores de bens de consumo duráveis em prol dos demais setores, como os de não duráveis, que absorviam o fator de produção abundante, a mão de obra. Além disso, o condicionamento do perfil da demanda passava por uma redução da renda *per capita* dos 9% mais ricos, isto é, daqueles com acesso ao mercado de bens de consumo duráveis.

Até o momento, portanto, sintetizamos a leitura de Pinto e Furtado, mostrando os pontos de encontro e os pontos específicos de cada autor quando analisaram o processo de industrialização difícil na América Latina e Brasil. Com duas saídas divergentes, apresentaremos agora uma “terceira via”, presente em Fajnzylber. Este autor, mais contemporâneo que os anteriores na perspectiva cepalina, incorporou as questões mais relacionadas à política industrial e aos agentes econômicos (indústrias locais, estrangeiras e o Estado) em sua análise. Entretanto, a essência do pensamento

(46) “Se se admite, como doutrina pacífica, que a pequena minoria que controla a maior parte da capacidade produtiva de nosso país dispõe do poder e dos meios para opor-se com êxito a uma política de desenvolvimento que implica reduzir sua participação na renda nacional, a discussão do problema nos termos em que a fazemos aqui não tem sentido prático” (Furtado, 1968, p. 54).

(47) “O objetivo a alcançar, no prazo de 3 a 5 anos, poderia ser a redução de uma quarta parte da renda do grupo de 1 por cento da população que recebe quase vinte por cento da renda nacional, e a redução de 10 por cento da renda do grupo de 9 por cento da população que recebe algo mais de vinte por cento da renda nacional” (Furtado, 1968, p. 54).

cepalino não se perdeu, de modo que foi possível colocá-los articulando o pensamento da Cepal a respeito do desenvolvimento capitalista.

3 Fernando Fajnzylber e a industrialização truncada

Os textos de Fernando Fajnzylber utilizados⁴⁸ também apontaram para o desaquiecimento da economia latino-americana na década de 60. Embora de uma geração posterior à de Pinto e Furtado, sua análise acerca da inserção da Grande Empresa nas estruturas das economias periféricas corroborou o nosso argumento: na perspectiva cepalina, estabeleceu-se uma interconexão entre a estrutura industrial, a distribuição de renda e a tecnologia.

A partir da comparação com o desenvolvimento capitalista em economias desenvolvidas, Fajnzylber destacou que os grandes grupos internacionais também estavam nos setores de maior dinamismo, ainda que se observassem os grandes grupos “nacionais” dentro das economias desenvolvidas. Na reconstrução europeia, a grande empresa americana e o departamento de Estado dos EUA inseriram-se nos principais setores de produção. Afinal, eram esses agentes os proprietários da tecnologia, mas, principalmente nesse período, com capacidade de financiamento.

Contudo, nos países da periferia, que não dispunham de grandes grupos empresariais, como os europeus, essas grandes empresas eram de capital estrangeiro, o que trouxe grandes implicações ao desenvolvimento industrial nessas economias. De acordo com o autor, o que caracterizava a região não era a presença desse capital estrangeiro em si, mas a *magnitude* e a inserção em estruturas carentes de tecnologia. Essa presença exprimiu a insuficiência ou mesmo inexistência de setores nacionais capazes de dar continuidade ao desenvolvimento capitalista da região. Nesta interpretação, o papel das burguesias nacionais no desenvolvimento capitalista dos países da América Latina distinguiu-se em relação aos países centrais⁴⁹.

A partir desse posicionamento, foi possível fazer uma ligação com o argumento furtadiano acerca do consumo conspícuo. Embora também considerasse o padrão de consumo estabelecido pelas grandes empresas estrangeiras ao ingressarem nas estruturas produtivas latino-americanas, Fajnzylber acertadamente apontou para a fraqueza econômica-política dos grupos nacionais como uma das razões da ascensão, ou melhor, da relevância do papel das firmas estrangeiras na periferia. Desse modo, a imitação dos padrões de consumo centrais por uma seleta parte da sociedade na periferia não era suficiente para explicar a presença maciça do capital estrangeiro nas estruturas produtivas e, portanto, dos níveis de concentração de renda; tratava-se, na realidade, da força do capital estrangeiro frente ao nacional, cujo comportamento econômico era *microeconômico* e *prosaico*, isto é, desprovido de tecnologia, desarticulado do desenvolvimento nacional e restrito aos ganhos imediatos. Nesse sentido, dentro do que foi apresentado até aqui, a análise contemporânea de Fajnzylber distanciava-se das análises de Furtado e de Pinto.

(48) Trata-se de Fajnzylber ([1972] 1979) e Fajnzylber (1983).

(49) “A presença de empresas estrangeiras não é um fenômeno específico da América Latina: o que lhe é particular são a magnitude desta presença, a ineficiência, das estruturas produtivas configuradas, a aceitação de sua presença em atividades carentes da complexidade tecnológica como um todo; em suma, o papel de sua ação local é reflexo, em grande medida, da omissão dos agentes internos, cujo comportamento é microeconômico e prosaico, e dos conjuntos de forças sociais que comandam a ação pública” (Fajnzylber, 1983, p. 176. Tradução livre do espanhol.).

O panorama latino-americano caracterizou-se por uma economia com abundância de fatores naturais e mão de obra e cujo dinamismo se dava por estruturas oligopolizadas de origem estrangeira. Não havendo um “encaixe” entre sua estrutura produtiva e o mercado consumidor latino-americano, a industrialização, nos moldes em que se deu, isto é, pelo capital estrangeiro, encontrava-se *truncada*, característica que apareceu no interesse exclusivo em produzir os bens de consumo duráveis em detrimento do setor de bens de capital. Essa estrutura, conforme funcionava e se consolidava, impunha restrições ao balanço de pagamentos, dado que seu objetivo era a produção e venda local e não as exportações; ademais, as importações de capital (máquinas e equipamentos) tornaram-se cada vez mais onerosas ao país.

Sem os grupos nacionais com um projeto nacional definido e incapazes de concorrer com os estrangeiros, a condução política do processo seguiu as estratégias do capital estrangeiro: fizeram-se as políticas de fomento das importações de capital e não de incentivo ao fomento de tecnologia local. Para ilustrar, o autor apontou que o Japão preocupou-se antes com o desenvolvimento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) local que com a importação de *know-how*, o que seria uma das diferenças fundamentais entre o desenvolvimento capitalista japonês e o brasileiro.

Quando relacionou a tecnologia e o emprego, Fajnzylber apontou que o problema consistiu no modelo de industrialização adotado na América Latina. Diferentemente de Furtado, a solução não estava em colocar de alguma maneira o uso extensivo de mão de obra em setores modernos ou induzir um crescimento nas indústrias tradicionais (têxtil, calçados etc.), mas sim em dinamizar a indústria capitalista periférica, o que, para Fajnzylber, implicava o desenvolvimento endógeno da tecnologia industrial e da produção de bens de capital.

Segundo o autor, as barreiras, que se impunham a esse dinamismo endógeno, sintetizaram-se na *orientação* da evolução da estrutura produtiva periférica que, como era baseada em empresas estrangeiras, abstraiu, em suas operações, as particularidades da economia latino-americana. Ademais, a capacidade de autofinanciamento e a ligação direta com as matrizes fizeram com que as filiais não necessariamente desenvolvessem as estruturas locais de financiamento, de produção de bens de capital, limitando os avanços tecnológicos do parque industrial periférico. Isso se traduziu numa maciça importação de bens de capital e de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), o que tornava rígido o balanço de pagamentos dos países receptores. O atraso no setor de bens de capital estava, desse modo, atrelado também à política industrial:

O atraso da indústria de bens de capital na América Latina é uma realidade que está indissociavelmente ligada às características do padrão de industrialização utilizado na região nas últimas décadas. [...] um elemento central é a política de industrialização [que] consistia no fomento quantitativo da inversão, substancialmente de origem privada; para isso, demandava-se criar um contexto em que o custo da inversão fosse o mais reduzido possível através, dentre as possibilidades, do fomento da importação de bens de capital. Tratava-se de estimular a produção de bens de consumo não-duráveis primeiro para depois se produzirem os duráveis e os intermediários. Mas, para isso, sacrificava-se o desenvolvimento da fabricação local de máquinas e equipamentos, cuja fase inicial significava um encarecimento do custo do investimento. (Fajnzylber, 1983, p. 186. Tradução livre do espanhol).

Neste trecho, destacamos também como o autor encarou a relação entre os setores de bens de consumo com os setores de bens intermediários e de capital. Assim, além da política industrial, Fajnzylber apontava para a lógica da produção existente na América Latina, que diferia daquela

observada nos países desenvolvidos: tratava-se de produzir, *primeiro*, os bens de consumo não duráveis para que *depois* se produzissem os bens duráveis e intermediários. Esta lógica da organização da produção sacrificava a constituição dos setores internos de bens de capital, únicos capazes de conferir ao setor industrial nacional autonomia (tecnológica e financeira). Dada essa “sequência” apontada pelo autor, ficava evidente que, conforme o padrão tecnológico tornava-se mais complexo, maior seria a pressão no Balanço de Pagamentos – o que levava a um estrangulamento estrutural.

Em suma, o caráter *truncado* da industrialização na América Latina decorreu, segundo Fajnzylber, da insuficiência do setor de bens de capital, que por sua vez resultava: (i) da política industrial local, que impeliu os produtores locais a importar, (ii) da sua orientação e evolução da estrutura produtiva comandada pelo capital estrangeiro, cuja capacidade de autofinanciamento não induziu a criação de um padrão interno de financiamento industrial e (iii) da dinâmica entre os setores de bens de consumo (não-duráveis e duráveis), bens intermediários e bens de capital. A síntese desses aspectos, nos termos do autor, explicava a inexistência ou a debilidade da vocação industrial local:

A insuficiente vocação industrial se refere, portanto, especificamente, à ausência de uma efetiva liderança na construção de um potencial industrial endógeno, que fosse capaz de adaptar, inovar e competir internacionalmente em uma gama significativa de setores produtivos. [...] senão, a ausência ou debilidade de orientações capazes de induzir a adoção de comportamentos que seriam convergentes com os atributos atribuídos ao processo de industrialização e à contribuição das empresas neste processo (Fajnzylber, 1983. p. 177-179. Tradução livre do espanhol).

Por fim, o autor argumentou que as debilidades do setor de bens de capital não poderiam ser creditadas à extensão do mercado, dado que

Em primeiro lugar, porque se sabe que há países cujo mercado interno é significativamente maior que o dos países pequenos da Europa, os quais [...] são fornecedores relevantes no mercado internacional de bens de capital. Em segundo lugar, porque o “tamanho mínimo da economia” e as economias de escala das plantas produtivas são menores numa ampla gama de bens de capital “não seriados” que, em sua maior parte, estão estabelecidos nos países da América Latina: cimento, siderurgia, petroquímica, automóveis, têxtil de fibra sintéticas, setores agropecuários etc. Em terceiro lugar, se se consideram os agrupamentos regionais dos países menores – como na América Central – e o tamanho médio – como no Grupo Andino – constata-se que se originaram projetos industriais regionais cuja escala é muito superior à requerida pela maior parte de bens de capital (Fajnzylber, 1983, p. 189. Tradução livre do espanhol).

Desse modo, o padrão industrial seguido e os fatores estruturais apresentados eram os que melhor explicavam os problemas da produção de bens de capital na América Latina. Contudo, para o desenvolvimento capitalista, era imprescindível desenvolver esse setor. Ao final dessa discussão, Fajnzylber argumentou que, enquanto as questões apresentadas resistissem e impactassem a estrutura produtiva latino-americana, não adiantava em nada elaborar uma política como a de transferência de tecnologia⁵⁰.

(50) “O problema não pode ser alcançado por uma mera promulgação de regras especificamente destinadas a estimular a atividade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas empresas e nem pela regulamentação da transferência de tecnologia do exterior enquanto permanecer constante o conjunto de fatores que forma este ‘estilo de industrialização’” (Fajnzylber, 1983, p. 190. Tradução livre do espanhol).

O encaminhamento que o autor deixou, até o momento, era, portanto, o de alterar os fatores que compunham o estilo de industrialização truncado. Mas qual o sentido da referida alteração? Diferentemente dos outros autores até aqui trabalhados, não se colocou claramente se a solução para o caráter trunco era a reestruturação da dinâmica do sistema de produção (como colocou Furtado) ou completar a industrialização, “reconvertendo-a” (como colocou Pinto).

A despeito disso, Fajnzylber centrou sua argumentação no papel do capital estrangeiro no que tange a dinâmica da estrutura produtiva. No trecho a seguir, extraído de uma seção chamada “*Asimetrías en el Liderazgo Industrial en América latina y en Países Avanzados*”, o autor afirmou que as assimetrias existentes na economia periférica faziam com que o papel desempenhado pela empresa estrangeira diferiu (e muito) quando nos países latino-americanos e quando nos países de origem:

[...] a reação que pode surgir é a necessidade de reconverter profundamente o sentido desse padrão industrial. O déficit externo originado por este padrão de industrialização e a deterioração agrícola nos setores de alimentação básica para o consumo interno que se segue impõe a necessidade de se recorrer, em proporção crescente, ao endividamento externo e ao investimento direto externo que, se no curto prazo ajuda a diminuir o déficit, mas que, a menos que se canalize numa direção que altere substancialmente a dinâmica interna descrita anteriormente, no longo prazo só leva à postergação e amplificação da magnitude do problema. [...] O déficit externo crescentemente gerado no setor industrial passa de aproximadamente 5.000 milhões de dólares em 1955 para 28.000 milhões de dólares 20 anos depois, em 1975 (Fajnzylber, 1983, p. 206-208. Tradução livre do espanhol).

Desse modo, por conta da magnitude e da inserção dessas empresas nos países da periferia, o estrangulamento do balanço de pagamentos se colocava, concorrendo para a alteração do papel das firmas estrangeiras precisava ser alterado. Além disso, havia também implicações políticas, visto que as filiais das grandes empresas contaram com algum tipo de incentivo do governo quando se instalaram, mas demandaram a continuidade desse “apoio” para continuarem operando no país⁵¹. Sem o devido suporte dos Estados, por exemplo, um problema macroeconômico de déficit externo crescente (devido à necessária importação de máquinas e equipamentos) recorrentemente transformava-se num problema microeconômico:

Quando a presença das Empresas Transnacionais (ET) adquire uma considerável magnitude, o problema macroeconômico do déficit externo se transforma numa preocupação microeconômica para as empresas, à medida que os governos podem adotar algum tipo de medida restritiva que afetam a flexibilidade no fluxo internacional de capitais (Fajnzylber, 1983, p. 207, tradução nossa).

No que diz respeito ao capital estrangeiro, a perspectiva de Fajnzylber tangenciava um argumento político e outro econômico para se problematizar o padrão de industrialização até então

(51) Para ilustrar a situação descrita pelo autor, no Brasil, quando observamos o Segundo Governo Vargas (1951-1954), em que se buscou o desenvolvimento industrial através da constituição das indústrias de base e de infraestrutura no país, e o Governo Kubistchek (1956-1960), que, com o Plano de Metas, internalizou a indústria pesada, a associação com o capital estrangeiro ocorreu para que se viabilizasse a industrialização brasileira, seja para a obtenção de créditos oficiais no primeiro caso, seja para contar com o investimento direto no segundo caso. Por outro lado, algumas mudanças na política econômica foram realizadas, principalmente na política cambial. A respeito do capital estrangeiro nas estratégias de desenvolvimento brasileiro nesse período, ver Campos (2003). Já sobre a política cambial do Segundo Governo Vargas, ver Rocha (2020).

adotado. Até o momento, portanto, o autor propôs que se “altere substancialmente la dinâmica interna” (Fajnzylber, 1983, p. 206), de modo que, se traduzirmos para os termos empregados nesse trabalho, trata-se de reestruturar o padrão de industrialização.

Contudo, havia também uma proposta de continuidade com o padrão industrial até então empregado. Este argumento, embora não descartasse as implicações das crescentes importações pelo setor industrial ao balanço de pagamentos do país, se sustentava quando se observava a tendência das exportações. O contexto da década de 1970 de crescimento e a maior participação deste capital na dinâmica das economias periféricas desfavoreceram uma crítica direta à grande empresa.

Após afirmar que os setores liderados pelas filiais apresentaram um crescimento mais significativo que os setores tradicionais, Fajnzylber sublinhou as exportações desses setores. A importância das exportações decorreu de se constituírem como uma fonte de recursos externos, o que aliviava, quando em volume considerável, os problemas das contas externas nos países industrializados da periferia⁵². A Tabela 2 abaixo ilustrou a questão:

Tabela 2
América Latina e o Caribe: déficit industrial (milhões de dólares)

	1955	1960	1965	1973
Déficit industrial	-4.819	-6.152	-7.092	-15.761
Exportações industriais	302	338	694	4.494
Importações industriais	5121	6.49	7786	20.255
Relação industrial X/M	5,9	5,2	8,9	22,2
Saldo comercial total	506	104	1059	-237

Fonte: Fajnzylber (1983, p. 211).

A apreciação de Fajnzylber afirmava que a sustentação dessa tendência nas exportações do setor industrial dependia ou do resto da atividade produtiva ou dos financiamentos externos, desde que o resultado final fosse o mesmo: compensarem-se os crescentes saldos negativos no setor industrial, visto que estes, se não compensados, comprometiam o desenvolvimento futuro da indústria. Assim, a sustentação do desenvolvimento industrial, mesmo que à custa de déficits externos para as contas do país, era justificada em decorrência do comportamento das exportações de manufaturas:

É indiscutível, portanto, que a relativa expansão das exportações industriais é uma característica da indústria manufatureira, mas que o nível absoluto alcançado é claramente baixo. [...] A forte incidência do déficit gerado pela indústria produtora de bens de capital e de automóveis, cuja origem fora analisada anteriormente, constitui a expressão mais transparente do caráter estrutural do déficit externo associado a esta modalidade particular de industrialização (Fajnzylber, 1983, p. 211. Tradução livre do espanhol).

Ao trazer essa observação acerca das exportações do setor industrial, o autor permitiu que se entendesse que, a despeito dos problemas apresentados (a presença do capital estrangeiro, a debilidade do setor de bens de capital, o déficit nas contas externas etc.), o padrão poderia encontrar uma saída e superar suas limitações financeiras quando as exportações se mostrassem como fonte

(52) “apesar da rápida elevação do déficit, as exportações de manufaturados crescem mais rapidamente que as importações industriais” (Fajnzylber, 1983, p. 210. Tradução livre do espanhol).

substantiva de recursos externos. Desse modo, completar a industrialização, procurando as exportações como solução aos problemas financeiros, apresentava-se como uma solução possível ao impasse da industrialização latino americana.

Em suma, Fajnzylber, talvez por sua maior contemporaneidade em relação a Furtado e a Pinto, colocava duas saídas ao impasse da industrialização na América Latina. A defesa da diversificação industrial e do crescimento econômico integrados na economia internacional nas décadas de 1970 e 1980 exprimiram-se em seu entendimento sobre o papel do capital estrangeiro, de que era possível convertê-lo aos desígnios nacionais⁵³. À medida que trouxe os problemas relacionados à economia, à política e à sociedade, como os relacionados à burguesia, à existência (ou não) de um projeto nacional, à inserção do etc., caracterizou o processo como trunco, visto que o problema das contas externas apareceu como consequência da necessidade de se importarem, cada vez mais, os bens de capital para promover o desenvolvimento da indústria. Contudo, o autor apresentava uma tendência do setor industrial em, ao se desenvolver, aumentar as exportações, que precisam ser vistas como fonte de recursos externos, que eram, na periferia, escassos. Portanto, reestruturar e completar apresentaram-se concomitantemente.

Conclusão

Os autores aqui apresentados expuseram as tentativas de o pensamento da Cepal superar as frustrações com o processo de industrialização, seja para homogeneizar a estrutura de produção (Aníbal Pinto), para desconcentrar a renda (Celso Furtado) e para conferir maior autonomia técnico-financeira (Fernando Fajnzylber). Permeados pelo contexto em que escreveram, as abordagens de Pinto e de Furtado se aproximavam das construções teóricas clássicas, enquanto a perspectiva de Fajnzylber já incorporava as alterações por que passou o pensamento cepalino durante as décadas de 1960 e 1970⁵⁴.

Dos elementos que compuseram suas argumentações, destacamos: (i) a concentração de renda, (ii) a difusão tecnológica na estrutura produtiva, (iii) o papel do Estado na condução do processo de industrialização, (iv) o papel do capital estrangeiro e (v) o consumo conspícuo. Esses elementos, presentes nos autores de tradição estruturalista, distanciam-se de uma aproximação teórica e metodológica do processo de desenvolvimento como o resultado de um arranjo de políticas econômicas e de reprodução de arranjos institucionais. O caráter histórico, as conexões entre a estrutura de produção e de renda e a tentativa de estabelecerem um sentido para o processo de industrialização, todos esses fatores em conjunto, fazem dessas perspectivas heterodoxas as mais apropriadas para a reflexão da formação e dos dilemas das economias da América Latina.

Para Aníbal Pinto, a saída proposta foi a “reconversão”, ou seja, completar a industrialização, mas com a orientação da tecnologia no sentido de dinamizar os setores da economia – e não no sentido de restringi-la a alguns setores como bens de consumo e de capital. Sua argumentação baseou-se em três elementos: (i) a concentração industrial (setor moderno) com concomitante migração de trabalhadores em direção à cidade, (ii) a estrangeirização produtiva e capital estrangeiro, cuja lógica vem de fora e (iii) a tecnologia num ambiente de descontinuidades estruturais no setor produtivo. A

(53) Do ponto de vista teórico, ver a revisão proposta por Cardoso e Faletto ([1968] 2011). Sob os seus efeitos na reflexão do desenvolvimento, ver Sampaio Jr. (1999).

(54) Sobre a evolução do pensamento da Cepal, ver Bielschowsky (2000). Em uma perspectiva crítica, ver Silva (2017).

concentração de renda resultou da orientação da tecnologia elaborada na economia desenvolvida e esta orientação explicava-se a partir da correlação entre esses três elementos.

Já Celso Furtado analisou as características da (i) a economia dependente, (ii) o sistema de decisões e (iii) o perfil da demanda apontando para a reestruturação como solução ao impasse na América Latina, em especial o Brasil. Esses três elementos explicavam como a tecnologia difundiu-se na economia dependente, a existência de concentração tecnológica em alguns setores e os efeitos nefastos do perfil da demanda sobre o sistema produtivo global. A combinação desses três elementos concentrava a renda porque tratava-se de tecnologia forjada nas economias centrais e aplicada pelas multinacionais na especificidade do capitalismo dependente. Desse modo, embora os autores concordassem em alguns pontos (consumo opulento, ampliação dos mercados etc.), diferentemente de Pinto, Furtado creditava à tecnologia “em si” e ao seu modo de difusão no subdesenvolvimento a concentração de renda existente. Ademais, para Furtado, colocava-se a possibilidade de estagnação da economia⁵⁵.

Por fim, Fernando Fajnzylber, o mais contemporâneo dentre esses autores, sublinhou a presença do capital estrangeiro e sua magnitude de inserção na economia latino-americana, sendo essa inserção o reflexo da insuficiência ou inexistência de agentes nacionais dentro do setor produtivo de uma economia. Assim, a correlação de forças entre o capital estrangeiro e o capital nacional não foi abstraída na leitura de Fajnzylber sobre o desenvolvimento capitalista durante as décadas de 1960/1970 que, para o autor é truncado. A questão distributiva, neste autor, passava pela compatibilização de interesses no setor produtivo da economia. Ademais, a saída era a reestruturação, devido ao papel assumido pelo capital estrangeiro, ou a intensificação de um processo de industrialização que objetivasse as exportações, diversificando-as. Assim, no nosso entendimento, sua resposta foi dúbia.

Referências bibliográficas

BASTOS, P. P. Z. (Org.); FONSECA, P.C.D (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BELLUZZO, L. G. de M. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Editora Unicamp, 2004.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
v. 1-2.

BRAVO, P. V. (1970). A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, J (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

CAMPOS, F. *Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

(55) O debate sobre a estagnação e o “crescimento vs. desenvolvimento” não é o objetivo deste trabalho, embora se considere que há distinção entre esses dois processos socioeconômicos. Para mais, ver Furtado (1973) e Ribeiro (2014).

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. (1968). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CHANDLER, A. D. *Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FAJNZYLBER, F. (1972). A empresa internacional na industrialização da América Latina. In: SERRA, J. (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

FAJNZYLBER, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, Caracas, Buenos Aires: Editorial Nueva Imagem, 1983.

FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2016.

LESSA, C. (1964). *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MANTEGA, G. (1984). *A economia política brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

MELLO, J. M. C. de. (1975) *O Capitalismo Tardio*. 11ª Edição. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora FACAMP, 2009.

MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. (1997) *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. 2ª Edição São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora Facamp, 2009.

MILLS, C. Wright. (1951). *A nova classe média*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PINTO, A. (1973). *Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente*. In: SERRA, J. (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, C. A. B. (1985). *Processo de industrialização*. Do capitalismo originário ao atrasado. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Editora Unicamp, 2003.

PREBISH, R. (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* [Manifesto latino-americano]. In: GURRIERI, A. (Org.). *O manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RIBEIRO, J. C. *Crescimento, desenvolvimento concentração de renda e as diferentes facetas do “Milagre” econômico*. Monografia–Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, 2014.

ROCHA, M. F. *O debate sobre dinamismo e concentração de renda no “Milagre Econômico” (1968-1973)*. Monografia–Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, 2015.

ROCHA, M. F. *O debate sobre o Segundo Governo Vargas à luz dos clássicos da revolução brasileira: o regime cambial e a burguesia brasileira nos conflitos do projeto varguista de desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado)– Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2020.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SAMPAIO JR., P. *Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SERRA, J (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

SILVA, V. F. *A problemática do desenvolvimento revista*. Industrialização e neoestruturalismo da CEPAL. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2017.

TAVARES, M. C. T. Apresentação. In: HOBSON, John A. *A evolução do capitalismo moderno – um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Editora Abril S.A. Cultural e Industrial, 1983.

TAVARES, M. C. T. (1974). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp: 1985.

TAVARES, M. C. T. (1963). O modelo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento para a América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.

Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG

Leandro Horie¹

Resumo

O golpe militar de 1964 significou uma nova etapa na dinâmica do mercado de trabalho. Aproveitando-se da crescente repressão política e supressão da atividade sindical, o governo militar impôs uma série de medidas no âmbito do PAEG focadas no mercado de trabalho, especialmente uma política salarial que significou abolição da negociação coletiva e o início do controle dos reajustes salariais pelo Estado, apontado por este como um dos principais responsáveis pela inflação. Utilizando parâmetros de preços e produtividade, a ideia básica era a de que houvesse estabilidade dos salários reais e aumentos somente se ocorressem elevações de produtividade. Porém, houve crescente subdimensionamento desses indicadores, que significou perda em relação aos valores verificados na realidade e, assim, provocou achatamento nos salários, especialmente os menores. Cresceu a diferenciação salarial entre a década de 1960 e 1970 e, em face da ausência de contestação sindical, uma piora na distribuição de renda no período.

Palavras-chave: Salários; Política salarial; Distribuição de renda; PAEG; Regime Militar.

Abstract

The military coup of 1964 marked a new stage in the dynamics of the labor market in Brazil. Taking advantage of the growing political repression and suppression of trade union activity, the military government imposed a series of policies for control in the labor market, especially a wage policy that meant the beginning of control of salary adjustments by the state. Using the parameters of prices and productivity, the basic idea of these policies was to increase salaries only in the face of productivity increases. However, there was a growing under-dimensioning of these indicators, which meant loss in relation to the values verified in reality and, thus, caused wages deterioration. The wage differentiation grew considering the hierarchic positions between the 1960s and 1970s and, due to the absence of a protest from the trade union movement due to political repression, there was a worsening of income distribution in the period.

Keywords: Salaries; Salary policy; Income distribution; PAEG; Military regime

Códigos JEL: E24, J24, J31, J33.

Introdução

Até o período que antecedeu o Plano Real, em 1994, o Brasil talvez tenha sido um dos únicos países do mundo a ter uma política salarial, que inicialmente abrangia somente a fixação do salário mínimo, mas que no período pós-golpe de 1964 (com o regime militar), instituiu normas sobre as fórmulas de reajuste de todos os salários. O ponto de partida dessa intervenção governamental foi a política salarial derivada do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Uma vasta gama de autores tem salientado criticamente o papel de fomentador de desigualdades dessa política, justificada pelo *viés* mais ortodoxo como uma forma de conter a inflação, tanto pelo lado do rebaixamento de custos com mão-de-obra nas empresas como por ser uma forma de ajuste das contas públicas.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar a política salarial implantada durante o PAEG, implementado a partir de 1964, até o fim do “Milagre Econômico”, na primeira metade da década de

(1) Economista e mestre, ambos pelo IE-Unicamp, onde atualmente faz doutorado. Técnico do DIEESE. Professor dos cursos de pós-graduação e extensão da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho. E-mail: leandro@dieese.org.br.

1970, observando seus resultados práticos, suas distorções e suas consequências, tanto para os salários em si como na distribuição de renda.

Para tal, primeiramente será realizada uma análise da política salarial do Regime Militar, assim como do seu funcionamento, já que se trata do principal causador de distorções na distribuição de renda. As críticas a estas políticas não foram reduzidas, sendo que o momento posterior do artigo reúne-se alguns autores (as) que sintetizaram de forma mais concisa o núcleo de argumentos contrários ao implementado. O cenário econômico e setorial do período também é descrito de forma a contextualizar a política e, principalmente, seus desdobramentos, consolidando o conceito de crescimento com piora de distribuição de renda que tanto caracterizou o período, com as conclusões encerrando o artigo, sintetizando os principais pontos colocados ao longo do texto.

A política salarial do Regime Militar

Após o Golpe Militar em 1964, foram implementadas várias políticas buscando afetar todo mercado de trabalho, salários e dinâmica de negociações, buscando reduzir salários (visto como fonte inflacionária) e o “poder de barganha” dos sindicatos. Segundo Horie, Marcolino e Serrao (2015), as principais medidas foram:

- Intervenção do governo militar em 343 sindicatos, 43 federações e 3 confederações de trabalhadores²;
- Fim do direito de greve (Lei 4330/64);
- Possibilidade de parcelamento do 13º salário (Lei 4749/65);
- Permissão de negociação de redução salarial com redução de jornada de trabalho (lei 4923/65);
- Fim da garantia de estabilidade empregatícia dos trabalhadores (as) após 10 anos de trabalho na mesma empresa e substituição pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com troca estabilidade pelo pagamento de uma indenização (lei 5107/66), resultando em um aumento da rotatividade do emprego;
- Política salarial: negociação coletiva substituída por uma regra que contemplava uma revisão anual com base no salário médio dos últimos 24 meses, somado a um “resíduo” inflacionário projetado para os próximos 12 meses e um indicador de produtividade do ano anterior. Instituiu o Conselho Nacional de Política Salarial, que teria papel de administração desta política salarial, que contemplaria todos os salários e não somente o salário mínimo (incluindo também o setor privado).

A política salarial brasileira do pós-1964 se diferenciou do observado em outros países já que, ao invés do que somente fixar o salário mínimo vigente, a partir do biênio 1964/65 o Estado brasileiro passou a atuar diretamente sobre todos os níveis salariais, inclusive no setor privado.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) aponta no documento “Estudos Sócio-Econômicos: Dez Anos de Política Salarial” (1975) que a política salarial foi uma das partes do plano de combate à inflação definido no PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo 1964/1966), implementado logo após o golpe militar de 1964 e com previsão

(2) *A longa jornada dos direitos trabalhistas* (IPEA, 2013).

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2909:catid=28&Itemid=23.

de ser de curta duração (3 anos). O controle dos salários era, segundo a justificativa oficial, uma das principais formas de atenuar os efeitos da evolução dos salários do período anterior a 1964 na alta dos preços. Porém, fora da visão ortodoxa, o reajuste era na verdade uma resposta a um aumento anterior de preços que poderia causar inércia, ou seja, era fator de manutenção do patamar inflacionário e não causa primária do choque de inflação.

O diagnóstico inflacionário do PAEG era que a inflação era crescente³ e tinha três causas: déficits públicos, expansão dos créditos às empresas e o crescimento dos salários em proporção superior à produtividade; segundo o próprio governo, os trabalhadores haviam obtidos ganhos salariais graças aos seus esforços reivindicatórios. Portanto, o objetivo principal da política salarial do PAEG, segundo seus formuladores, era condicionar aumentos reais nos salários a partir da existência de aumentos de produtividade e/ou desenvolvimento econômico. Assim, além de intervir diretamente nos salários, havia interferência indireta na formação de custos das empresas, beneficiando-as.

Henrique (1999) ressalta que, além da alteração da política salarial, que segundo a mesma passou de um sistema onde a fixação do salário mínimo era mais elevada possível e a negociação de outros níveis salariais descentralizada, para um regime baseado em critérios adotados pelo executivo. Também salienta a implementação do fim da estabilidade empregatícia após 10 anos e a sua substituição pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além do aumento da repressão ao movimento sindical, responsável, segundo o próprio governo, pelos aumentos salariais conseguidos até então.

Em relação especificamente à política salarial do PAEG, implantada pelo Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), os principais pontos, assim como as medidas complementares, foram as seguintes:

1. Os reajustes não poderiam se realizar com um espaçamento inferior a doze meses e seria determinado de maneira a igualar ao salário médio dos últimos 24 meses, acrescido de uma taxa de produtividade estimada para o ano anterior e de um percentual que traduzisse o resíduo inflacionário “porventura admitido na programação econômico-financeira do governo”⁴;
2. Podem ser revistas essas normas se o crescimento da produtividade da empresa ou categoria foi maior que a fixada em lei, mas desde que não acarretem repercussões prejudiciais ponderáveis nos preços de bens e serviços, ou no caso de distorções salariais em categorias ou empresas;
3. Projeto 7/65: Controle dos reajustes ao invés da prática de livre negociação entre patrões e empregados;
4. Lei n. 4.725/65: instituição do “resíduo inflacionário”, como forma de atenuar possíveis distorções decorrentes da inflação prevista e a realizada;
5. A fórmula salarial busca manter estável a renda proveniente dos salários na renda nacional é a seguinte:

(3) O ICV-DIEESE aponta que a inflação na cidade de São Paulo em 1960 foi de 33%, em 1964 ela foi de 73,1%; o IPC-FIPE, para os mesmos anos, indica uma elevação de 32,2% para 85,6% e o IGP/DI-FGV variou de 30,5% para 92,1% respectivamente.

(4) Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965, p. 85).

$$(1+Rt) = W3/W2 = [Wr.(1+R/2) + a.W2.P] / W2$$

Onde: Rt = reajuste salarial;

W3= novo salário, reajustado e corrigido

W2= índice do salário nominal recebido a partir do décimo terceiro mês até o final dos 24 meses considerados (W1 é o índice do salário nominal recebido nos primeiros 12 meses do acordo, sendo utilizado para cálculo de W2)

Wr = Salário médio obtido nos últimos 24 meses

R= taxa de inflação prevista para o período

P= taxa de aumento de produtividade

a= resíduo inflacionário (relacionado ao erro da inflação do período anterior)

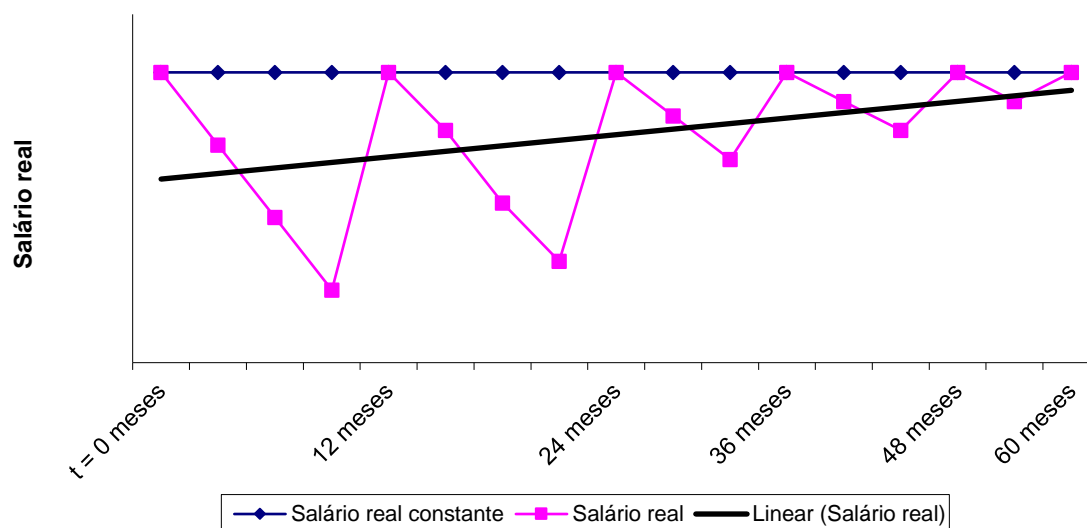
Funcionamento do mecanismo de política salarial

As bases de cálculo da política salarial eram a utilização da manutenção do salário real médio, do resíduo inflacionário e da taxa de produtividade, com o objetivo de dar estabilidade ao valor, sem ganhos (somente nos casos de aumento de produtividade e/ou crescimento econômico) ou perdas.

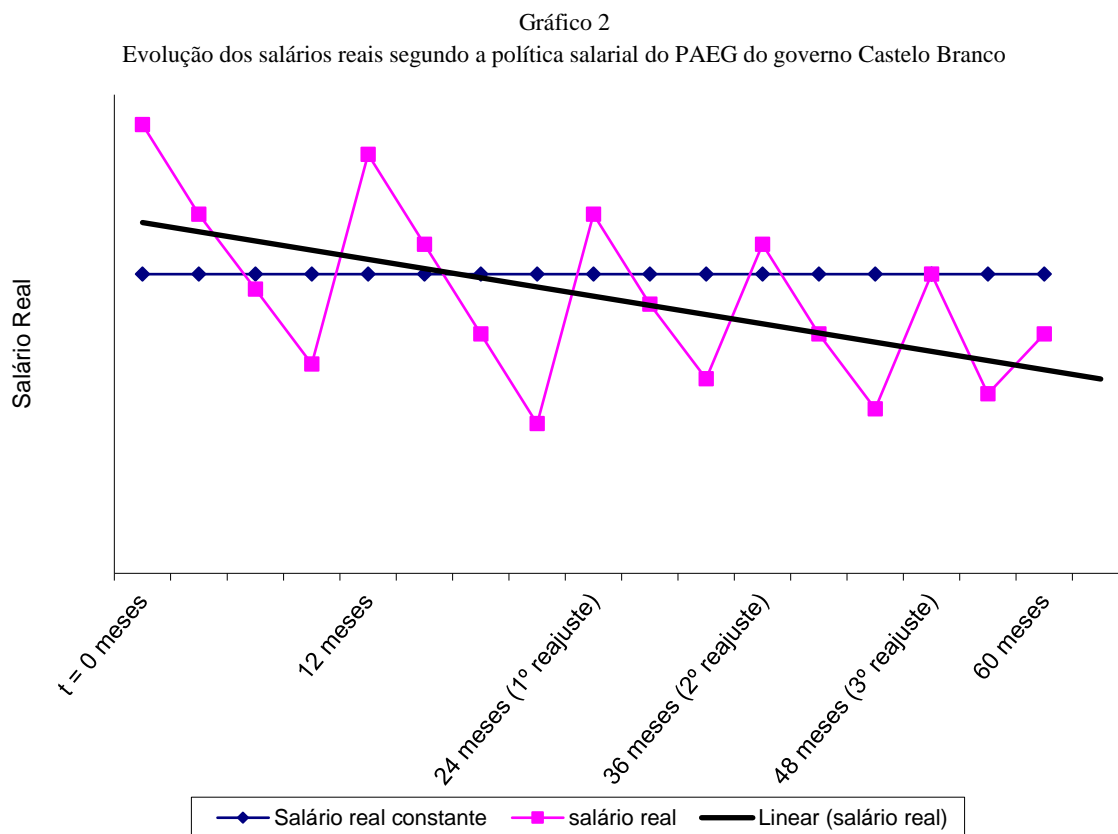
O objetivo do primeiro item era a reconstituição do salário real médio dos últimos 24 meses, reajustando o salário conforme elevação do custo de vida conjuntamente com um índice de produtividade estipulado pelo governo, de forma que o salário mantenha seu valor real médio dos dois anos anteriores e só tenha aumentos reais em caso de aumento de produtividade e/ou crescimento econômico. A crítica da fórmula de reajustes anterior por parte do governo, o de recomposição do pico do salário real, era combatido com a nova fórmula de maneira a repor o poder aquisitivo num instante escolhido no passado (Saboia, 1985). Podemos observar a seguir, nos Gráficos 1 e 2, essa discussão:

Gráfico 1

Evolução dos salários reais pelo critério tradicional de reajuste a cada 12 meses numa situação de inflação declinante



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Como podemos observar acima, o Gráfico 1 mostra que numa inflação declinante e com o critério de reajuste normal (recomposição da inflação periódica) os salários médios tendem a se equilibrar com o salário real (a linha reta em azul); dito de outra forma, no caso de uma queda da inflação, o salário médio real tende a se igualar ao salário real “de pico”, com uma tendência de crescimento que será maior quanto mais rápida for a queda de preços, conforme a linha preta linear ascendente. Já no Gráfico 2 percebe-se que não ocorre tal processo; pelo contrário, ocorre diminuição do salário real no decorrer do tempo, conforme pode ser observado pela linha preta declinante. De fato, já existia uma tendência, com a nova política, de rebaixamento progressivo dos salários.

Com os índices de reconstituição salarial o governo, a partir de 1966, passou a definir os coeficientes utilizados para o cálculo do salário real médio, com o claro objetivo, segundo DIEESE (1977), de esconder os efeitos maléficos da subestimação da inflação e da manipulação dos resíduos inflacionários.

Através da utilização do Índice de Custo de Vida da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o resíduo inflacionário seria, teoricamente, a forma de evitar as distorções decorrentes da política salarial do período, de forma a compensar a queda que a inflação acarretaria, nos ganhos dos trabalhadores, nos 12 meses seguintes ao reajuste, de forma a recompor e/ou manter o poder aquisitivo médio dos salários; porém a forma como este foi aplicado merece comentários a parte.

A distribuição do resíduo não era uniforme, com somente metade do resíduo apurado sendo acrescido aos salários, na suposição não confirmada na prática que os aumentos de custos de vida eram distribuídos uniformemente no tempo. Assim, segundo o DIEESE (1975), durante os seis primeiros meses os trabalhadores recebiam salários pouco superiores a média, perdendo nos seis meses seguintes de forma a compensar os ganhos obtidos inicialmente. Porém, como o resíduo inflacionário não refletia de forma completa o aumento do custo de vida, a estipulação do resíduo via Conselho Monetário Nacional tornava a antecipação da inflação (através da estimativa), um poderoso combustível para os efeitos cumulativos dos aumentos de preços, através da informação do patamar mínimo de aumento dos preços e o seu contágio na economia, gerando uma progressiva diminuição nos salários reais.

Conforme aponta Magalhães (1971), o aspecto chave da política salarial era o prognóstico inflacionário, sendo que se este fosse inferior à inflação efetiva o trabalhador perderia, inclusive se houvesse caso de correção a *posteriori* do erro, já que como o resíduo⁵ não era aplicado em sua totalidade, em caso de uma previsão menor de inflação suficiente, de forma a não ser compensado pelo resíduo, ocorreria queda no salário médio real.

Por fim, a aplicação da taxa de produtividade deveria refletir a produtividade nacional do ano anterior, determinada inicialmente pelo Conselho Nacional de Economia e posteriormente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Nacional, sendo obtido através da diferença entre a variação do produto real (sem inflação) e a taxa de crescimento populacional, devendo esse valor ser aplicado em todos os setores indistintamente (o que distorcia a diferenciação de ganhos de produtividade entre os diversos setores da economia). Posteriormente foi introduzida a normatização, em face de precariedade do valor, de que a taxa de produtividade nacional fosse ajustada ao aumento da produtividade da empresa ou categoria econômica, mas respeitando o “equilíbrio geral” dos preços, o que na prática inviabilizava qualquer diferenciação na taxa de produtividade setorial.

As críticas à política salarial

Dado vários aspectos colocados sobre a política salarial no item anterior, não foram poucas pessoas a indicam tendências de desequilíbrios nos salários, em especial naqueles atingidos diretamente por ela. Em um cenário de perda reduzida atividade sindical, todo processo de negociação coletiva que envolvia os salários foi substituído por uma política que antes de ser estática, na verdade se revelou crescentemente prejudicial aos trabalhadores (as), inclusive nos períodos de crescimento econômico posteriores à sua implementação.

Tavares e Assis (1985) qualificam o movimento de controle de salários do período como um “arrocho”, pois ao mesmo tempo em que a fórmula de correção salarial era francamente desfavorável aos assalariados, ainda impedia a livre negociação entre empregados e empregadores pela fixação e estimação do resíduo inflacionário (subestimado) e dos índices de produtividade.

Já o DIEESE (1975) afirma que o cerceamento da atividade sindical eliminou qualquer poder de os trabalhadores influenciarem as decisões do preço da mão-de-obra, já que existiam restrições à

(5) Também houve a aplicação de um fator de correção do resíduo inflacionário, a partir de agosto de 1968, que era a diferença entre a metade do resíduo inflacionário realmente ocorrido no período anterior e a metade do resíduo admitido para efeito de reajuste no mesmo período.

atuação dos sindicatos e os empresários declaravam-se impedidos de apreciar os argumentos dos sindicatos, pois eram obrigados a cumprir a legislação; ou seja, houve uma redução do poder sindical. Saliencia também o aumento da acumulação na forma de crescimento dos lucros em detrimento dos salários (na distribuição funcional da renda), já que as reduções salariais não significaram reduções de preços, ocorrendo consideráveis transferências de renda para as empresas e indiretamente para os estratos médios e altos da população, derivados das arbitrariedades nos cálculos realizados pelo governo e da transferência de renda via inflação.

Saboia (1985) coloca que a arquitetura da política salarial, com suposta manutenção do salário médio real, era altamente lesiva a quem era submetido, já que os salários médios estavam baixos devido às altas taxas de inflação do período anterior e havia dificuldade de recomposição. Bloquear o crescimento dos salários médios em eventual diminuição da inflação significava também impedir uma diminuição das perdas salariais sofridas pelos trabalhadores, acarretadas exatamente pelas altas taxas de inflação do período anterior. Além disso, coloca que, diferentemente da lei n. 4.725/65, que limitava o controle do estado nos salários do setor privado em 3 anos, o governo acabou atuando sobre todos os salários da economia até pelo menos o governo Figueiredo, em 1979. Saliencia que nunca houve repasse completo dos aumentos de produtividade aos salários, em especial no período de 1968 a 1974.

Henrique (1999) mostra que o mercado de trabalho brasileiro, já estruturalmente adverso, mas com um cenário favorável durante o início da década de 1960 (incluindo maior organização e aumento do poder sindical e estabilidade da base industrial, resultando em aumentos de salários), teve influência no mercado de trabalho, apontando que a intervenção estatal sobre os salários estabeleceu definitivamente a soberania das empresas sobre o emprego. Com a repressão sobre a atuação sindical, a instituição do FGTS e alteração da política salarial, as reformas do governo estavam fortemente pró-empresas, significando dispensas, rebaixamento de salários e aumento dos lucros. Inicialmente houve queda em todos os salários (de 1964 a 1968), posteriormente havendo um aumento das desigualdades salariais e que foram agravadas durante o “Milagre Econômico”. Os salários médios reais de base aumentaram em ritmo menor que as do cume ocupacional, processo que foi subestimado pela diminuição de preços relativos dos produtos (e o surgimento de produtos substitutos industrializados mais baratos) e pelo grande crescimento econômico, gerando postos de trabalho e permitindo que mais de um membro da família trabalhasse, aumentando a renda familiar mesmo com a diminuição da renda individual do trabalho. A base de salários, segundo a autora, permaneceu muito baixa em relação ao potencial produtivo criado, gerando grandes lucros e aumento do leque salarial em favor das ocupações de maior qualificação.

Ainda para Henrique (1999), além do aparente “tecnicismo” da política salarial, também os sindicatos se viram impossibilitados de ações mais incisivas (principalmente após o AI-5, em 1968), que havia garantido ganhos reais para os trabalhadores até então. O fim da estabilidade empregatícia, por sua vez gerou uma maior instabilidade no emprego, que se refletiu no aumento de *turnover* e da precariedade nos contratos de trabalho, tendo um efeito imediato sobre a qualidade do emprego e os seus salários.

Singer (1976) ressalta que a política salarial do PAEG eliminou, na prática, o direito de greve e o direito de “barganha” coletiva inerente às categorias profissionais e/ou sindicatos, já que o movimento sindical, fortalecido no período anterior a 1964, não pôde atuar na sua premissa básica, a

reivindicação salarial. A institucionalização do FGTS, por sua vez, além de ter sido altamente prejudicial aos trabalhadores mais velhos, ainda aumentou a instabilidade do mercado de trabalho, face ao baixo crescimento econômico dos primeiros anos do PAEG. O surgimento da burocracia tecnocrata nas grandes empresas privadas e estatais fez aumentar a diferenciação salarial entre os mais qualificados e os salários de base, em especial na década de 1970.

Barbosa e Monteiro (2003) mostram que, além da política salarial ter tido um resultado completamente oposto ao que a lei n. 4.725/65 previa (a manutenção do poder de compra), devido a subestimação da inflação, ainda a taxa de produtividade do trabalho entre 1968 e 1975 foi sempre menor que a taxa oficial, resultando em perdas salariais decorrentes da aplicação da fórmula prevista.

Cano (1998) aponta que, apesar do aumento de 47% do salário médio do pessoal ocupado na indústria de transformação, houve um descompasso intra-setorial, já que alguns setores tiveram grandes aumentos (como o químico e metálico, estes exigindo maior qualificação) em detrimento de setores mais tradicionais, o que acabou por aumentar o leque salarial; o crescimento das funções hierárquicas, unidas a um rebaixamento do valor dos salários e a estrutura tributária regressiva provocou uma piora na distribuição funcional da renda.

Magalhães (1971) reforçou a tese de subestimação da inflação e da produtividade média como causadores de uma distorção nos reajustes salariais, afirmando que ocorreram várias formas de “mascarar” os impactos negativos dos salários na distribuição de renda.

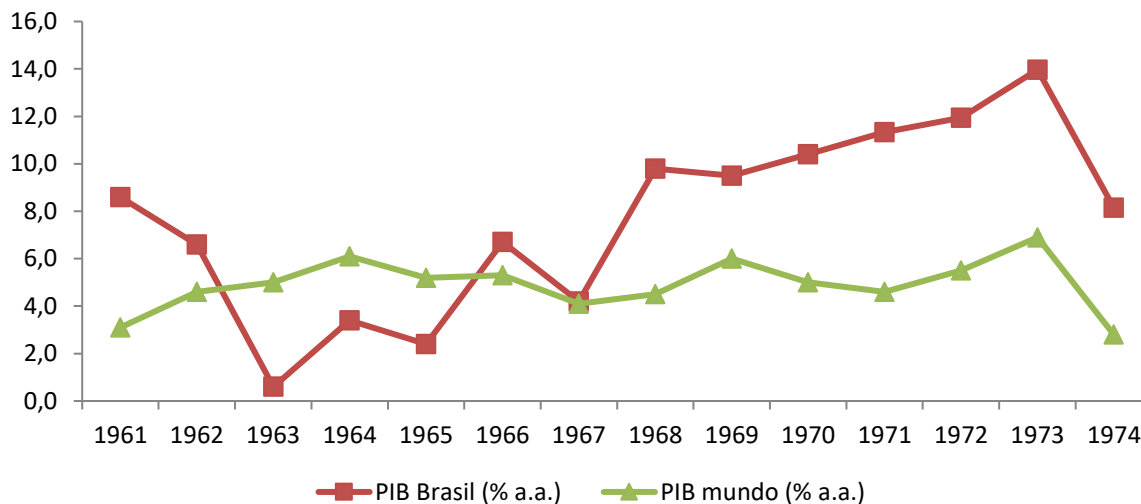
O DIEESE (1977), sobre a distribuição de renda, mostrou que houve aumento na concentração de renda decorrente do modelo salarial em favorecimento das classes mais altas, onde além de uma grande diferenciação salarial entre cargos de chefia e similares, em relação aos trabalhadores da produção, ainda diminuiu para vários setores a participação dos salários na distribuição funcional da renda (como exemplo, os bancos comerciais, que no biênio 1968/1970 tinham sua renda dividida em 59,8% para remuneração do capital e 40,2% para salários, e no biênio 1974/1975 haviam aumentado a remuneração do capital para 73,5% e diminuído a dos salários em 26,5%). O DIEESE também colocou a inflação como culpada por transferir renda, através do mecanismo derivado da política salarial do PAEG e a subestimação dos índices inflacionários, diminuindo os salários médios e com isso os custos do trabalho.

Dinâmica econômica, salários e distribuição de renda

Antes da análise das informações sobre os efeitos da política salarial do PAEG, torna-se importante destacar tanto o cenário econômico como setorial, já que a aplicação dessa política ocorreu em meio a um cenário econômico dinâmico mas também desequilibrado, o que significou aumento nas diferenciações diretamente causadas pela política em si e que foram acentuadas pelas assimetrias setoriais e ocupacionais.

Em relação ao desempenho econômico, enquanto que no período de 1964 a 1967 o crescimento médio do PIB brasileiro foi inferior ao verificado no mundo, de 1968 até 1974 ele foi superior, no período conhecido como “Milagre Econômico”. No geral, no período de 1964 a 1974, enquanto o mundo cresceu em média 5,1%, o Brasil avançou 8,3%, conforme gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3
Variação do PIB, Brasil e Média Mundial, em % ao ano



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (SCN-referência 2000) e IMF.

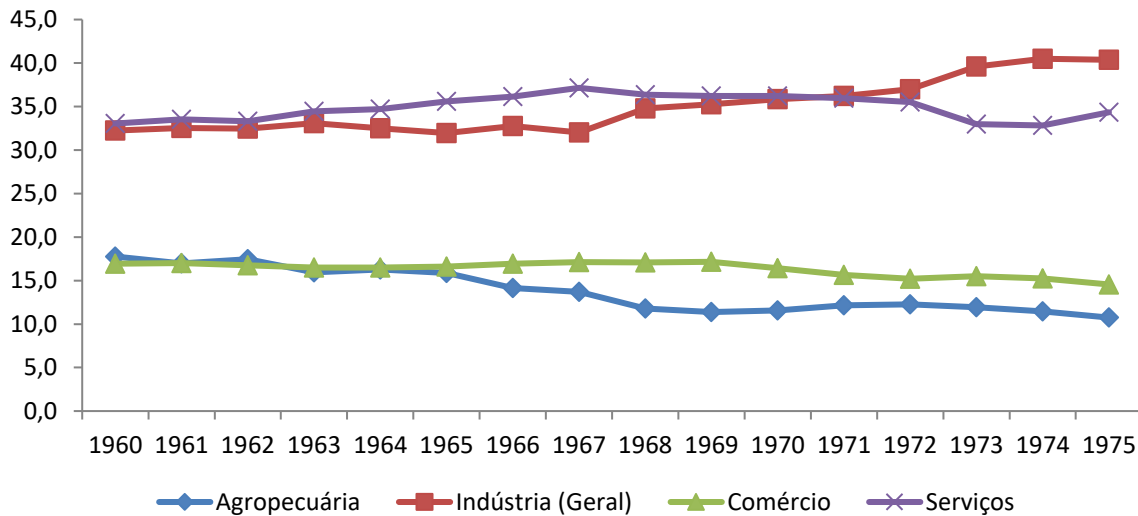
Apesar de seu nome aparentar algo grandioso, o “Milagre” teve como estratégia uma combinação de ocupação de capacidade ociosa (com baixa demanda de investimentos iniciais, que no final do período cresceram), participação crescente do setor estatal, política de estímulo direcionada ao setor de bens duráveis (com foco no consumo na crescente classe média urbana) e endividamento externo crescente, dentro de um quadro de estabilidade inflacionária (pelo menos até 1973), consolidação dos segmentos econômicos urbanos e avanços na estrutura fiscal do Estado derivados do PAEG. Mas ao contrário do verificado no resto do mundo, houve uma piora significativa dos indicadores sociais e de distribuição de renda, ilustrando o caráter excludente desse modelo de desenvolvimento e, mais do que isso, com o final do período marcado pela incapacidade de o setor privado alavancar a economia no contexto do 1º choque do petróleo, o que acabou precipitar um novo bloco de investimentos estatais (II PND). O final deste período marcou a participação crescente de dois elementos que se tornariam decisivos para a dinâmica econômica: inflação e o endividamento externo.

Outro aspecto se deve ao crescimento e consolidação dos segmentos econômicos urbanos, especialmente a Indústria de Transformação, em detrimento da queda de participação no valor adicionado das atividades agropecuárias, em face da relativa estabilidade do comércio e serviços. Ou seja, o crescimento econômico verificado no país foi a partir da elevação da participação do segmento industrial na economia brasileira, fenômeno mais perceptível a partir de 1967, conforme o Gráfico 4.

Apesar do crescimento econômico brasileiro, focado nos segmentos econômicos urbanos em um contexto de redução das taxas de desemprego, a política salarial impediu um repasse desses ganhos a todos. Considerando o setor industrial, o mais dinâmico no período, o Gráfico 5 mostra aumento no pessoal ocupado e na massa salarial, mas uma variação muito mais discreta na média salarial de seus trabalhadores, sendo esta dinâmica, no entanto, podendo ser aplicada também como

geral da economia: rebaixamento dos salários de base (dada política salarial do PAEG) ao mesmo tempo em que cresceram os salários mais altos, de cargos de classe média e alta, com acesso à bonificações ou mesmo não submetidos à política salarial.

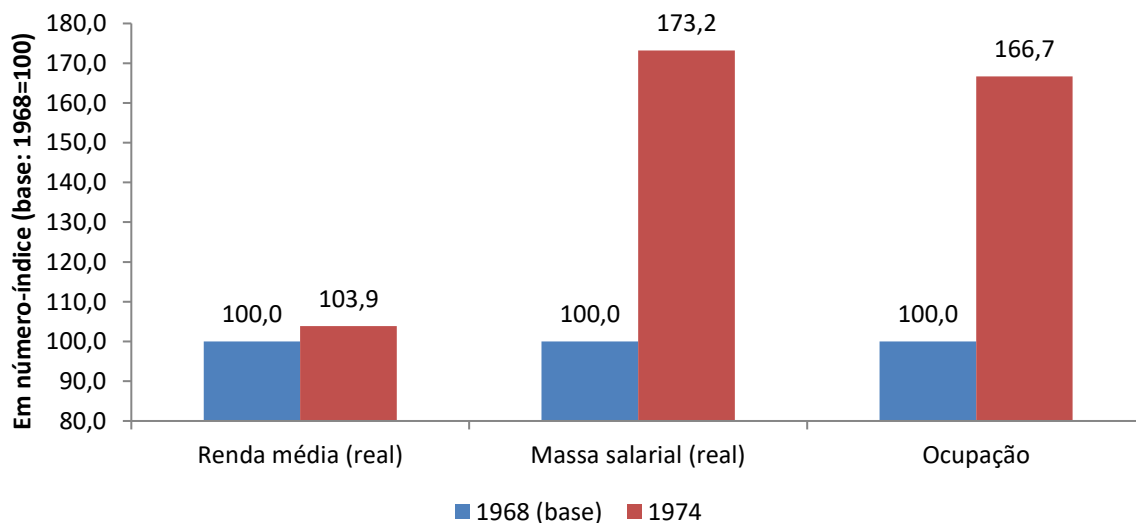
Gráfico 4
Distribuição do Valor Adicionado por setor econômico, Brasil, em % do VA



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (Sistema de Contas Nacionais – referência 2000).

Gráfico 5

Varição de ocupados (as), massa salarial e rendimento médio, indústria de transformação, Brasil, em número índice (base: 1968=100), deflacionados (IPC-FIPE).



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Estatísticas Históricas do Brasil (2003).

Portanto, apesar do crescimento econômico, a dinâmica imposta pela política salarial impediu uma distribuição equânime desses ganhos. E conforme podemos observar nas críticas do item anterior, um dos principais problemas se relacionou à política salarial do PAEG, especificamente na fórmula de reajuste salarial da lei n. 4.725/65, que resultou na subestimação sistemática dos índices inflacionários e das taxas de produtividade. Foi consenso entre todos os autores críticos a essa fórmula que a subestimação acabou por distorcer a base considerada para cálculo do salário médio (que já era contraído em decorrência do cálculo de 24 meses). A seguir, as Tabelas 1 e 2 mostram de forma mais clara a distorção dos índices de inflação (o resíduo) e de produtividade utilizados de 1964 até 1974/1975.

Tabela 1
Resíduo inflacionário oficial e variação do custo de vida de São Paulo (DIEESE) e do Rio de Janeiro (FGV)
Julho de 1964 / Julho de 1974

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Variação do Índice de Custo de Vida do DIEESE (%)	Variação do índice de Custo de Vida da FGV (%)
Jul. 65 / Jan. 66	0,0	29,3	14,9
Jan. 66 / Jul. 66	10,0	27,0	22,4
Jul. 66 / Jul. 67	10,0	31,2	30,4
Jul. 67 / Jul. 68	15,0	24,4	21,0
Jul. 68 / Jul. 69	15,0	23,9	21,1
Jul. 69 / Jul. 70	13,0	17,1	22,0
Jul. 70 / Jul. 71	12,0	26,5	21,4
Jul. 71 / Jul. 72	12,0	17,5	16,3
Jul. 72 / Jul. 73	12,0	26,6	11,9
Jul. 73 / Jul. 74	12,0	32,0	30,5

Fonte DIEESE, FGV e Saboia (1985).

Tabela 2
Taxa de produtividade oficial para efeito do reajuste e variação do PIB per capita – 1968 / 1975.

Período	Variação do PIB per capita (%)	Produtividade oficial para efeito de reajuste (%)
1968/69	6,0	2,0
1969/70	6,5	3,0
1970/71	6,0	3,5
1971/72	8,9	3,5
1972/73	6,7	3,5
1973/74	8,3	3,5
1974/75	6,7	4,0

Fonte: “Dez anos de política salarial” (DIEESE, 1975).

Segundo a Tabela 1, o resíduo inflacionário sempre esteve abaixo do índice de custo de vida do DIEESE, destacando-se vários períodos, como o de julho de 70 a julho de 71, em que o resíduo foi menos da metade da inflação verificada. O índice da FGV, na maior parte do período, também sempre esteve acima do resíduo oficial, ainda que fosse inferior ao índice do DIEESE. Essas diferenças entre os índices, com um pico entre o período de julho de 1972 a julho de 1973 (no auge do “Milagre Econômico”), colocaram em debate qual era realmente a precisão das estimativas de inflação e quais eram as perdas decorrentes desse modelo de reajuste, já que além da perda do índice oficial da inflação em relação ao resíduo definido pelo governo, ele próprio era subestimado em relação ao indicador do DIEESE.

Na Tabela 2, podemos observar a diferenciação entre os índices de produtividade baseados na variação do PIB per capita e da taxa de produtividade oficial, onde observa-se uma grande subestimação do índice oficial e o que foi verificado de fato, chegando em alguns períodos a ser menos da metade do verificado, como o período entre 1973/74, onde a variação do PIB per capita foi de 8,3% e a produtividade oficial utilizada nas fórmulas de reajuste foi de somente 3,5%.

Os resultados dessas distorções, como não poderiam deixar de ser, foram grandes perdas reais nos salários médios reais, contrariando a justificativa oficial de adoção de uma política salarial desse formato por parte dos militares. A seguir, a Tabela 3 ilustra as diferenças entre o resíduo inflacionário oficial e os cálculos feitos do que seria necessário de reajuste para manutenção do poder de compra para metalúrgicos e bancários de São Paulo. E a Tabela 4, para as mesmas categorias, uma comparação entre aumentos homologados e os percentuais necessários para manutenção do salário médio real.

Tabela 3
Resíduo inflacionário oficial e cálculo do resíduo necessário para manutenção do salário médio, metalúrgicos e bancários, 64/65 a 74/75

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Metalúrgicos resíduo DIEESE (%)	Bancários resíduo DIEESE (%)
64/65	30,00	63,63	61,34
65/66	0,00	54,28	54,28
66/67	10,00	25,66	33,38
67/68	15,00	25,96	25,30
68/69	15,00	22,94	22,62
69/70	13,00	16,08	18,10
70/71	12,00	25,26	24,48
71/72	12,00	22,86	21,38
72/73	12,00	29,90	29,58
73/74	12,00	29,84	29,46
74/75	15,00	ND	ND

Fonte: “Dez anos de política salarial” (DIEESE, 1975).

ND: não disponível.

Tabela 4
Reajustes homologados e reconstituídos e cálculo do valor necessário para manutenção do salário médio, metalúrgicos e bancários, 1964 a 1973

Período	Reajustes homologados (%)	Metalúrgicos de São Paulo			Bancários de São Paulo		
		Produtividade oficial (%)	PIB per capita (%)	Prod. Industrial por trabalhador	Produtividade oficial (%)	PIB per capita (%)	Prod. Industrial por trabalhador
1964	83,0	83,0	83,0	83,0	95,0	95,0	95,0
1965	45,0	18,6	18,6	18,6	40,0	20,5	20,5
1966	30,0	61,8	61,8	61,7	30,0	70,8	70,8
1967	25,0	19,3	19,3	28,6	30,0	18,9	18,9
1968	27,5	31,0	35,0	26,8	30,0	31,1	35,1
1969	26,0	20,9	22,7	23,1	25,0	22,4	24,2
1970	24,0	25,3	26,9	33,4	24,0	24,6	26,2
1971	22,5	26,2	30,8	23,9	23,0	26,3	30,9
1972	21,0	30,4	31,4	34,8	19,7	30,9	31,9
1973	18,0	34,9	39,3	31,2	18,5	34,6	39,0

Fonte: "Dez anos de política salarial", DIEESE, 1975

As Tabelas 3 e 4 deixam evidentes a grande defasagem entre o que era necessário em termos de reajuste salarial e o que de fato foi reajustado, segundo critérios oficiais. A partir de 1966, conforme observado, os resíduos inflacionários e os reajustes de produtividade homologados sempre foram menores que os verificados de fato, processo de intensidade maior durante o início da década de 1970 (onde há aumento da diferença entre os índices utilizados pelo governo e os observados na prática).

A seguir, na Tabela 5, observemos alguns salários médios reais de categorias que tinham reajuste no 2º semestre, onde fica evidente a queda real dos salários entre 1964 e 1974, especialmente entre 1964 a 1966, estes derivados do modelo de cálculo do salário médio em 24 meses (jogando para baixo o valor do salário médio de referência), sendo as mais destacadas para os bancários do Rio de Janeiro e Telégrafos de São Paulo, com perdas superiores a 35% em termos reais.

Tabela 5
Índices de Salário Real de algumas categorias que tinham reajustes no 2º semestre do ano

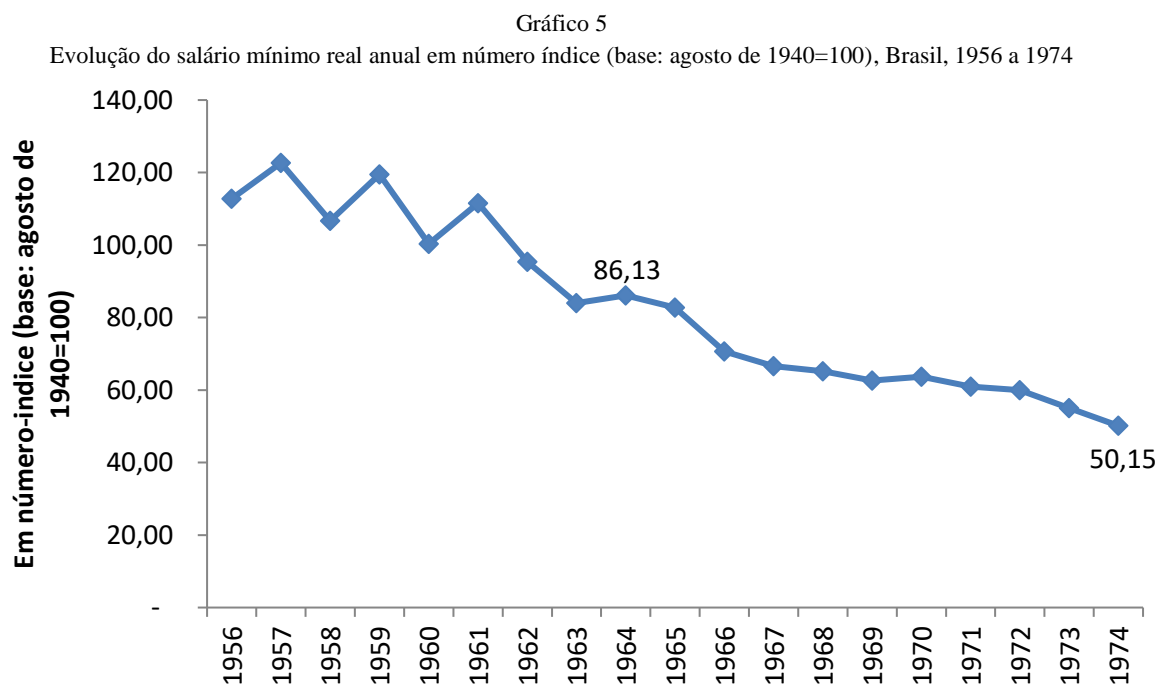
Período	Categorias				
	Metalúrgicos (SP)	Bancários (SP)	Bancários (RJ)	Telegráficos (SP)	Comerciários (SP)
1964	100	100	100	100	100
1965	88	87	86	90	87
1966	75	73	67	72	73
1967	74	71	62	70	73
1968	89	74	61	69	75
1969	77	75	62	71	76
1970	82	79	65	75	82
1971	81	78	64	74	80
1972	79	77	64	72	79
1973	72	71	59	65	72
1974	74	73	58	63	73

Fonte: "Dez anos de política salarial" (DIEESE, 1975).

O salário mínimo (SM) também foi afetado negativamente pela política salarial dos militares. Segundo o DIEESE (2010), a partir da década de 1960 ocorreu corrosão crescente de seus valores. A partir de 1964 o “arrocho” ficou evidenciado, com um “achatamento” dos chamados salários de base (menores salários) devido à sua vinculação ao SM, com sua política de reajuste obedecia mais à dinâmica macroeconômica ortodoxa do governo militar e menos à atualização em relação as variações do custo de vida. O DIEESE (2010) sintetiza a questão do SM no regime militar, em seus dez primeiros anos:

Nessa primeira fase do governo militar, sua política para o SM se propunha a manter o poder aquisitivo médio do período anterior, incluindo um reajuste decorrente de previsão da inflação futura. Como o objetivo era manter o poder de compra médio de um período de alta inflação e essa inflação esperada era sistematicamente subestimada, o SM perdeu muito o seu valor [...] Em 1968, o desvio entre a inflação real e a estimada passou a ser incorporada ao SM, mas o estrago promovido, entre 1965 e 1968, e no poder de compra do mínimo não foi ajustado (DIEESE, 2010, p. 105).

Diante das consequências dessa política salarial no salário mínimo, segundo gráfico 5, houve um óbvio rebaixamento do valor do salário mínimo em termos reais, o que ajuda a entender a piora dos salários de base: em 1974, o valor do salário mínimo real anual correspondia a metade do seu valor inicial e a pouco mais de 58% do verificado em 1964.



Fonte: DIEESE. Deflator: Índice de Custo de Vida do DIEESE (ICV-DIEESE).

A consequência principal desse rebaixamento dos salários de base, incluindo o SM, foi um aumento da diferenciação salarial entre os trabalhadores (as) de funções menos qualificadas dos que possuíam maior escolaridade, se refletindo nos salários. Segundo a Tabela 6, enquanto diretores acumularam aumentos percentuais de mais de 100% em suas médias salariais em dez anos, operários

não qualificados tiveram ganhos quase nulos, assim como o salário mínimo registrando perdas substanciais.

Tabela 6
Variação nos salários médios por tipo de ocupação e do PIB per capita, Brasil,
1964-1967 e 1968-1974, em porcentagem.

	1964/1967	1967/1974
Diretores	37	85
Gerentes	14	82
Chefes de produção	15	82
Chefes administrativos	34	46
Técnicos	24	59
Trab. Escritório	14	5
Oper. Qualificados	1	58
Oper. Semiquualificados	9	16
Oper. Não qualificados	5	6
Salário Mínimo	-22	-25
PIB per capita (proxy produtividade)	3	72

Fonte: Extraído de Saboia (2000, p. 182).

Com o rebaixamento dos salários, principalmente os menores, houve uma piora na distribuição de renda, com grande aumento da concentração para os mais ricos em detrimento da maior parte da população pobre. Conforme podemos observar na Tabela 7, ocorreu um aumento da concentração de renda entre a década de 1960 e 1970, já que apesar da evolução da economia e do emprego, a distribuição de ganhos salariais foi totalmente desigual entre a população. Quando observado no gráfico 3, fica mais destacada a redução da participação dos trabalhadores (as) mais pobres na distribuição da renda.

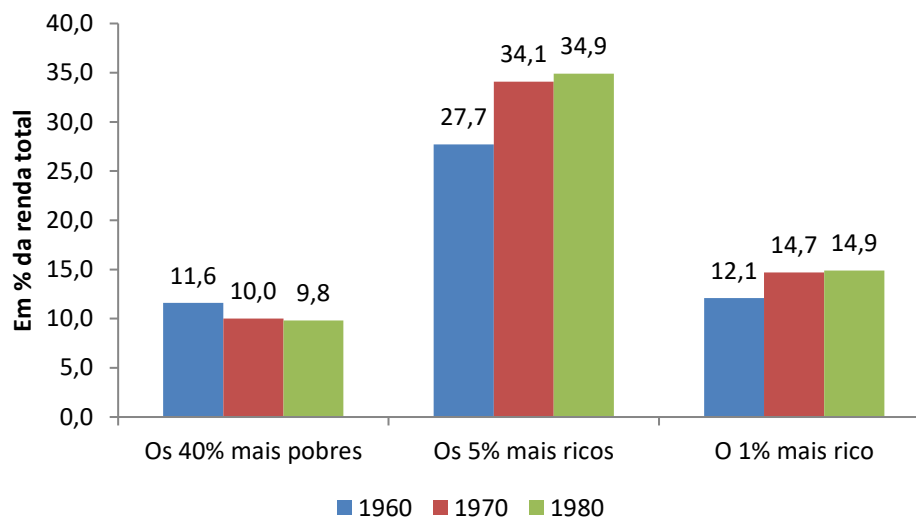
Tabela 7
Distribuição de renda por estratos de população economicamente ativa, 1960/1970

Camada da população economicamente ativa	% da renda total		Aumento da renda real per capita (%)
	1960	1970	
10% mais pobres	1,2	1,1	27,1
10% seguinte	2,3	2,1	18,4
10% seguinte	3,4	3,0	16,4
10% seguinte	4,7	3,9	11,8
10% seguinte	6,2	4,9	6,8
10% seguinte	7,7	5,9	3,4
10% seguinte	9,4	7,4	5,0
10% seguinte	10,9	9,6	18,2
10% seguinte	14,7	14,5	31,8
10% mais ricos	39,7	47,8	61,5
TOTAL	100,0	100,0	34,0

Fonte: DIEESE (1977) apud Simonsen e Campos. *A Nova Economia Brasileira* (1974).

Gráfico 6

Distribuição da renda dos ocupados(as) no Brasil segundo estratos de renda, 1960, 1970 e 1980, em % da renda total



Fonte: Horie, Marcolino e Serrao (2015) apud Langoni, C. G. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

Nessa dinâmica o “arrocho” derivado da política do PAEG teve papel fundamental, já que como atingia quase todos os assalariados, o rebaixamento salarial teve como contrapartida o aumento de lucros por unidade de capital e crescimento da renda na pirâmide social, já que a diminuição do custo da mão-de-obra não teve como contrapartida a redução dos preços, muito pelo contrário, como pode ser observado com o aquecimento da inflação a partir de 1971, tendo um efeito altamente favorável para as empresas e as recentes burocracias tecnocratas⁶ que delas derivavam. Dito de outra forma, a perda de poder de “barganha” salarial e a política de rebaixamento salarial do PAEG, a partir do poder ditatorial do Estado, proporcionaram deterioração dos salários, especialmente os menores, significou uma piora na distribuição de renda, independente do crescimento econômico verificado no período.

Conclusões

A política salarial implantada pelo PAEG, com a lei n. 4.725/65 buscava manter o nível de salário médio constante, de forma a evitar uma inflação de custo decorrente de aumentos salariais acima da produtividade que, segundo o governo militar, ocorriam porque o movimento sindical tinha poder de barganha considerável. Sob esse prisma, não pairam dúvidas de que o golpe militar de 1964 procurou atacar esses dois eixos a partir de uma política salarial “tutelada”, controlada totalmente pelo Estado, e também pela busca de redução do poder sindical.

Conforme podemos observar, essa política teve na estipulação oficial da inflação e da produtividade seu eixo de intervenção. Um aspecto prático dessa política salarial residia no fato em que havia divergências entre as previsões oficiais do que de fato foi observado, tanto ao resíduo

(6) O surgimento dessa burocracia tecnocrata, além do aumento do leque salarial derivado deste processo, não são objetos do presente estudo.

inflacionário como na taxa de produtividade. O resultado foi que, ao invés de manter os salários reais constantes, houve queda dos mesmos, com grande benefício para as empresas, que reduziam custos sem redução de preços. Ou seja, houve um arrocho sem precedentes nos salários, em especial na base ocupacional brasileira, que tiveram perdas reais, contrariando o objetivo oficial da política salarial (de manutenção do salário médio), acarretando uma piora na distribuição de renda do período em favor da acumulação das classes mais altas de renda, portanto, uma das faces mais perversas do “capitalismo selvagem” brasileiro.

A contestação desse movimento de política salarial implementada pelo regime militar, assim como dos resíduos não pagos, a partir da segunda metade da década de 1970, teve importância não somente pela luta para recuperação do poder de compra dos salários e retomada da atividade sindical, mas principalmente por ter se transformado em elemento fundamental para a redemocratização do país.

Bibliografia

BARBOSA, Glaudionor Gomes; MOREIRA, Ivan Targino. Política salarial e repartição da renda no período de 1964/2000: um reexame do caso brasileiro. *Revista da ABET*, n. 2, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/15506/8869>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

DIEESE. *Dez anos de política salarial*. São Paulo, ago. 1975.

DIEESE. *A pirâmide social brasileira e a distribuição de renda*. São Paulo, 1977.

DIEESE. *Salário Mínimo: instrumento de combate à desigualdade*. São Paulo: DIEESE, 2010.

FIESP/CIESP. Algumas considerações sobre a política salarial do Brasil após 1964. *Cadernos Econômicos*, São Paulo, n. 30, 1977.

HENRIQUE, Wilnês. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado)–IE-Unicamp, Campinas, 1999. (Orientador: Prof. João Manuel Cardoso de Mello).

HORIE, Leandro. *Política econômica, dinâmica setorial e a questão ocupacional no Brasil*. Dissertação (Mestrado)–IE-Unicamp, Campinas, 2012. (Orientador: Prof. Waldir José de Quadros).

HORIE, Leandro; MARCOLINO, Adriana; SERRAO, Rafael. *As violações econômicas e sociais durante a ditadura militar (1964-1985): a questão salarial*. Relatório da Comissão Nacional da Memória, Verdade e Justiça da CUT. São Paulo: Central Única dos Trabalhador (CUT), 2015. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/4950>. Acesso em: 2 abr. 2020.

MAGALHÃES, Fernando Oliveira. “Milagre Econômico” Brasileiro. *Debates Econômicos*, Centro de Estudos de Ciências Econômicas / DAECA, n. 14, 1971.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. 2. ed. Brasília, Maio 1965. Disponível em: <http://bibliotecadigital.planejamento.gov.br/xmlui/handle/123456789/1073>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SABOIA, João. *Qual é a questão da Política Salarial*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

SABOIA, João. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: CAMARGO, José Márcio; GAMBIAGI, Fábio. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.

SINGER, Paul. *A crise do “Milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. Distribuição de renda, acumulação e padrões de desenvolvimento – um ensaio preliminar. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPEC, 1, São Paulo, Sessão 3 (Emprego e Distribuição de Renda), 1973.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José de Carlos. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

As mudanças institucionais e a evolução da oferta de crédito no Brasil Império (1822-1889)

Italo do Nascimento Mendonça ¹

Otávio Junio Faria Neves ²

Resumo

A história financeira do Brasil atravessou diferentes fases no decorrer dos séculos. Enquanto foi colônia, a baixa circulação monetária e a falta de crédito formal e institucionalizado foram características marcantes. Após a independência, diminuiu-se a influência metropolitana. Com isso, o governo imperial detinha a capacidade de modificar esse panorama e dinamizar o sistema financeiro nacional e a oferta de crédito para as elites agrárias, comerciais e industriais. O objetivo central deste trabalho é explorar como as mudanças institucionais orientadas pelo governo colaboraram para a evolução do sistema de crédito e financeiro nacional, dadas as influências políticas existentes. Sugere-se que essas mudanças tiveram impacto negativo no fomento do crédito, na criação de um sistema bancário consolidado e na expansão do mercado societário de capitais. Estes resultados foram mediados pela análise de artigos e sites especializados sobre o tema, essencialmente os trabalhos de Marcondes e Hanley (2010) e Marcondes (2014). Conclui-se que as mudanças institucionais, de fato, orientaram a evolução e articulação do sistema de crédito nacional.

Palavras-chave: Crédito; Financiamento; Brasil-Império.

Abstract

Brazil's financial history has gone through different phases over the centuries. While it was a colony, the low circulation of money and the lack of formal and institutionalized credit were hallmarks. After independence, the metropolitan influence is reduced. Therefore, the imperial government had the ability to change this landscape and boost the national financial system and offer credit to agrarian, commercial and industrial elites. The main objective of this paper is to explore how government-driven institutional changes contributed to the evolution of the national credit and financial system, given the existing political influences. These changes are suggested to have a negative impact on credit enhancement, the establishment of a consolidated banking system and the expansion of the corporate capital market. These results were mediated by the analysis of articles and specialized websites on the subject, essentially the researches of Marcondes and Hanley (2010) and Marcondes (2014). It is concluded that the institutional changes, in fact, guided the evolution and articulation of the national credit system.

Keywords: Credit; Financing; Brazil-Empire.

Códigos JEL: N2, N26.

Introdução

O sistema de financiamento nacional é um dos aspectos mais importantes a serem observados na tentativa de explicar como se dá a evolução financeira, industrial e comercial de uma economia. No Brasil, isso começa a ser discutido, principalmente, quando se analisa a economia a partir da independência, em 1822. No momento em que as obrigações coloniais deixam de existir, pressupõe-

(1) Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). E-mail: italovga@hotmail.com.

(2) Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). E-mail: otavionevescg@hotmail.com.

se que a economia terá mais facilidade para fluir financeiramente, com impactos positivos no desenvolvimento nacional.

Nesse aspecto, a ação estatal se mostra importante para fomentar o desenvolvimento creditício, melhorar a circulação monetária, auxiliando na criação e fomento do sistema bancário nacional, efetivando o estabelecimento de um circuito monetário e financeiro consolidado e pronto para atender as demandas das diferentes classes para um fortuito avanço econômico.

Após a independência, o Brasil se torna um Império e continua como uma economia primário-exportadora com uso intensivo de mão de obra escrava. A influência das elites escravista e agrícola nas decisões políticas se mostra forte o suficiente para definir os rumos que a economia poderia alcançar, dada a conjuntura macroeconômica internacional e a inserção do país neste meio.

O presente trabalho busca demonstrar como as mudanças institucionais no Império permitiram ou dificultaram o desenvolvimento das fontes de financiamento e de crédito na economia brasileira. Para isso, serão analisadas fontes bibliográficas na tentativa de explicar como a economia se comportou frente às diferentes mudanças na legislação nacional no que tange ao tema.

Parte-se da hipótese de que essas mudanças foram prejudiciais à criação de condições de expansão do crédito, à criação de um sistema bancário robusto e à ampliação do mercado societário de capitais. Mesmo com uma elite agrária e comercial que necessitavam de crédito para financiar suas atividades, o governo do Império relutava em ceder autonomia econômica para essas pessoas, talvez pela sensação de que isso iria fragilizar o poder imperial.

O trabalho se mostra importante, na medida em que se insere em uma discussão sobre a história da moeda e do crédito nos momentos antecedentes ao estabelecimento de uma economia capitalista de fato. Logo, entender como as medidas impostas pelo governo imperial repercutiram na economia ajuda no entendimento desse processo.

Além desta introdução, o trabalho conta com mais quatro seções. A próxima delas se inicia caracterizando o sistema de crédito antes do Brasil ser independente. Após isso, na segunda seção, aponta-se que, mesmo com a independência do país, a escassez nos mecanismos de crédito ainda era algo comum. Na terceira seção, discutem-se as mudanças institucionais estabelecidas pelo governo imperial que afetaram direta ou indiretamente as condições para a oferta de crédito no país, detalhando como o crédito hipotecário, bancário (nacional e estrangeiro) e o mercado societário foram impactados com tais alterações. Por fim, apresentam-se as considerações finais deste estudo.

1 Uma tendência enquanto Colônia: a restrição creditícia antes da Independência

A oferta de crédito no Brasil, antes da independência, estava permeada pelas condições econômicas típicas de uma colônia. Com a ausência de dinâmica interna, a disponibilidade de crédito estava intimamente ligada com a necessidade deste e para os motivos os quais seria usado. Ou seja, a oferta e demanda de crédito eram inerentes às práticas mercantis coloniais.

Outro fator importante e limitador da oferta de crédito era a visão dos juros cobrados sobre esta operação. Muito mais do que o somente o retorno para quem está emprestando, havia a reprovação social de quem cobrava juros nos empréstimos. Segundo (Menz, 2012, p. 22), “na documentação colonial do Século XVIII, constam abundantes críticas morais à atitude dos homens

de negócio [...]”. Isso ainda podia ser ainda mais explícito com a intervenção da Coroa Portuguesa e a pressão religiosa contra este tipo de cobrança.

Marcondes (2014, p. 751) afirma que “na época pombalina e depois do terremoto de Lisboa, o alvará de 17 de janeiro de 1757 impôs o teto de 5% ao ano de juros legais para a cobrança de empréstimo”. Percebe-se, portanto, um caráter institucional que limitava os retornos de quem emprestava. Nesse contexto, qual era o perfil dos agentes ofertantes de crédito? Questiona-se aqui, portanto, como a economia se auto organizou para contornar a escassez de crédito no período anterior à independência.

O crédito na colônia, quando não era fornecido por instituições religiosas, era estritamente fornecido por credores privados. Tais indivíduos possuíam uma rede de contatos pessoal, e, portanto, a oferta de crédito abrangia um espaço físico restrito ao leque de conhecidos do emprestador. Logo, a predominância das relações pessoais e do alcance regional dos financiamentos era evidente, devido aos incalculáveis riscos associados às colheitas, às flutuações internacionais dos preços agrícolas e à assimetria de informação de quem pedia recursos financeiros emprestados (FARIA, 1998). Essas, portanto, eram as principais características da oferta de crédito na colônia: limitadas a uma rede pessoal de curto alcance geográfico, com altos riscos, retornos em juros restritos e com a ausência de instituições governamentais e legislações que fomentassem tal prática.

Para Menz (2012, p. 24), porém, mesmo a inexistência de um mercado “impessoal” de crédito formal e institucionalizado, não inviabiliza a racionalidade do negócio, pois tudo era calculado, precificado e até mesmo quando o devedor não pagava, acionava-se mecanismos judiciais para tentar reaver o prejuízo. Logo, mesmo com as limitações, havia a tentativa de organização de um sistema de crédito – ainda que fosse de curto prazo, devido às restrições nos juros, que tivesse um alcance geográfico limitado e devido aos riscos para a concretização do negócio.

O crédito antes da independência não era fornecido por instituições bancárias, devido à dificuldade de instalação das mesmas nesse período (Marcondes, 2014). Somente em 1808 criou-se o primeiro banco gerido pelo governo metropolitano (o Banco do Brasil) que surgia para atender as necessidades de financiamento do Estado português organizado no Rio de Janeiro e reorganizar o mercado de crédito privado existente na colônia (Aidar, 2018). Assim, fica evidente o atraso institucional governamental para a regulação e expansão do mercado de crédito nacional, visto que outros países europeus já possuíam, no início do século XIX, um sistema bancário e financeiro bem mais evoluído.

Além dos interesses da Corte Portuguesa em criar um banco para auxiliar no financiamento dos próprios gastos do governo, Piñeiro (2003) aponta o papel dos negociantes na criação, no funcionamento e até mesmo no fechamento do Banco do Brasil, que ocorreria em 1829. Segundo o autor, esses negociantes seriam homens ligados ao comércio atlântico e ao abastecimento de mercadorias na colônia; e ainda considerados proprietários de capital, financiando e participando até mesmo do tráfico de escravos o que, permite a estes indivíduos, por sua vez, “deter uma posição privilegiada na sociedade brasileira, influenciando decisivamente o rumo da economia e da política no país” (Piñeiro, 2003, p. 73).

De início, na abertura do Banco do Brasil, estes homens não se interessaram em investir na integralização de capital necessária para a sua abertura, preferindo investir nos seus próprios

negócios. Porém, com o passar dos anos, viram a oportunidade de lucrar com investimentos de seus capitais dentro da instituição. Segundo Piñeiro (2003), isso demonstra que os negociantes apostavam em seus próprios empreendimentos, mas poderiam participar nos projetos do governo, dependendo dos seus retornos. O Banco do Brasil acabou sendo um excelente investimento para o capital privado.

Porém, como aponta Marcondes (2014), se tratando da oferta de crédito, esse banco e alguns outros não tinham expressividade em financiar as atividades mercantis e, justamente por isso, o capital privado e de umas poucas instituições religiosas atuavam como ofertantes de crédito na transição entre colônia e Império.

Logo, o período colonial termina sem qualquer articulação institucional em busca de dinamizar a oferta de crédito e melhorar as práticas mercantis. Assim, os grandes emprestadores, apesar de terem seus juros de certo modo 'limitados', ainda assim detinham, basicamente, a preferência na hora de financiar qualquer atividade, fosse ela comercial - urbana ou agrária.

Na próxima seção discute-se como as mudanças políticas alteraram a dinâmica do crédito e se permitiram maior intensidade ao desenvolvimento econômico ou não. Além disso, evidenciam-se os principais mecanismos de crédito existentes para financiar o setor agrário-exportador e a indústria nascente no final do século XIX.

2 Independência, mas e o crédito?

A independência do Brasil em relação à metrópole portuguesa poderia ser um ponto de inflexão para a dinâmica creditícia no então formado Império. Porém, o jogo de interesses entre representantes da elite agrária e da elite comercial urbana tornaram a disputa por mecanismos de crédito em uma queda de braços onerosa para os dois lados.

A falta de crédito para a agricultura talvez seja um dos aspectos mais marcantes no que tange ao ineficiente sistema de crédito no Brasil-Império. Quando o país se tornou independente, a elite agrária tinha grande representatividade no que concerne ao panorama político e às discussões econômicas que surgiriam naturalmente com a inserção brasileira no cenário econômico mundial. Porém a falta de crédito era recorrente para financiar as atividades agrárias.

Ainda não havia um produto que fosse o expoente dinâmico exportador, como havia ocorrido com o açúcar e até mesmo com o algodão, no norte do país. Nas linhas de Celso Furtado, entende-se que:

O passivo político da colônia portuguesa estava liquidado. Contudo, do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores. A estrutura econômica, baseada principalmente no trabalho escravo, se mantivera imutável nas etapas de expansão e decadência. A ausência de tensões internas, resultante dessa imutabilidade, é responsável pelo atraso relativo da industrialização (Furtado, 1963, p. 81).

Assim, no Rio de Janeiro, especificamente no Vale do Paraíba fluminense, o cultivo de café assumiu grandes proporções, tornando o Brasil, em pouco tempo, uma potência na produção e comércio do café ao redor do mundo. Contudo, a falta de crédito agrário para financiar a expansão dos negócios do café seria um problema, principalmente no final do século.

Além dos problemas com a mão de obra e com flutuações internacionais de preços do café, a realização da lavoura cafeeira dependia da resolução de como financiar e comercializar o café. De acordo com Ferreira (1977), o financiamento poderia ser feito com a realização de reajustes nas contas familiares ou a partir de empréstimos privados (salienta-se aqui a falta de apoio estatal para a expansão da atividade cafeeira no início do Império no que tange à oferta de crédito).

Devido à incipiente estrutura bancária existente logo após a independência, o crédito privado era a principal forma de financiamento existente nas principais praças de comércio, principalmente no Rio de Janeiro (Kuniochi, 2003). Antes da independência, além do crédito privado, algumas instituições como as Santas Casas de Misericórdias, alguns Cofres de Órfãos e o Banco do Brasil forneciam crédito para pequenas atividades, porém, com soma menor, se comparadas às ofertas de crédito privado (Aidar, 2018).

Piñeiro e Saraiva (2014) apontam que, a partir da regência, começa-se a perceber um crescente esforço por parte do Estado em criar mecanismos regulatórios para ‘disciplinar’ as relações de crédito então existentes. Isso se traduz em leis expressas com vias a dar mais segurança para as relações creditícias, como a exigência de registros em livros e a tentativa de construir um sistema de crédito mais sólido e pautado em bases capitalistas.

A figura dos comissários de café seria expressivamente significativa para dar condições à expansão cafeeira, principalmente no Rio de Janeiro, conforme os estudos de Ferreira (1977). Segundo a autora, os comissários passavam a atuar como banqueiros dos fazendeiros, concedendo crédito para financiar a compra de escravos e outras atividades importantes da cultura do café³.

Há uma grande discussão sobre como o governo deveria financiar a emissão de moeda e a oferta de crédito ao longo do período imperial. De um lado, alguns interlocutores afirmavam que era necessário centralizar a emissão monetária em um único banco (o Banco do Brasil), ideia defendida por Joaquim José de Rodrigues Torres, o visconde de Itaboraí, expoente do conservadorismo e defensor de uma moeda nacional forte e estável, com câmbio valorizado (Vitorino, 2010). Do outro lado, houve quem defendesse uma emissão plural e uma administração mais flexível da oferta monetária, com aumento da oferta de crédito, que não seria responsável por uma desvalorização cambial e pelo abandono do padrão-ouro, como a figura de Bernardo de Souza Franco – o visconde de Souza Franco (Gambi, 2019).

Essa diferença na forma de pensar levou à classificação de tal debate como *metalistas versus papelistas*. A vertente *metalista* era a que priorizava a estabilidade da moeda e um câmbio valorizado em conjunto com a centralização da oferta de moeda e crédito; enquanto a *papelista* priorizava maior flexibilidade na política monetária e cambial, permitindo a emissão descentralizada e maior facilidade de oferta de crédito. Tal controvérsia de pensamento foi motivo de alguns estudos na bibliografia existente⁴.

A relação entre as políticas imperiais e a oferta de crédito para o setor primário exportador e o comércio nas cidades foi discutida principalmente por pessoas que viam no Império a imagem de um Brasil forte e progressista. Porém, os custos cada vez maiores com mão de obra, as necessidades

(3) Para entender o papel dos comissários de café na expansão cafeeira, principalmente no Rio de Janeiro, ver o estudo de Ferreira (1977).

(4) O trabalho de Fonseca e Mollo (2012) sistematiza essa discussão.

ilimitadas para a atividade comercial demandariam reflexões cada vez mais constantes no cerne de decisões governamentais.

Pelo exposto até aqui, aponta-se que não há movimentos dentro do governo regente que buscassem expandir a oferta monetária e o crédito na primeira metade do século XIX. Há uma cautela por parte das autoridades em conceder tal propriedade aos já poderosos comerciantes e senhores da cafeicultura e de escravos, nesse momento.

Desse modo, o crédito necessário para consolidar o setor agrário no período logo após a independência não partiu de mecanismos fomentados pelo governo imperial. Os comerciantes e negociantes urbanos, por sua vez, fariam cada vez mais pressão na autoridade central para que houvesse maior dinâmica de circulação monetária e condições de crédito mais adequadas para suas operações.

Na próxima seção discute-se quais foram as mudanças na legislação ao longo do século XIX e quais os reflexos para melhorar o fluxo de crédito para o setor urbano ou agrário no país. É nesse momento que os centros urbanos regionais começam a ficar cada vez mais dinâmicos, aliado à aspirações de modernização urbana que vinham sendo estabelecidas nas cidades e à aceleração do crescimento demográfico.

3 A evolução dos diferentes mecanismos de crédito no império brasileiro no século XIX

Dadas as dificuldades de crédito vigentes durante todo o período colonial e o começo do Império, tomaram-se medidas institucionais modernizadoras, com o intuito de aprimorar o mercado de crédito no país. Marcondes (2014) aponta que essa mudança ocorre paralelamente a uma série de outras modificações na legislação, como por exemplo, a lei contra o tráfico de escravos no Atlântico (1850), a Lei de Terras (1850) e a criação do Código Comercial (também em 1850).

Serão discutidas as evoluções em diferentes mecanismos de crédito, como o crédito bancário, o crédito hipotecário, mercado de ações e a importância do crédito fornecido pelos bancos estrangeiros, de modo a tentar deixar evidente que cada tipo de crédito evoluiu em grande capacidade e colaborou à sua maneira para o dinamismo da economia no século XIX.

3.1 A evolução bancária e a oferta de crédito

O setor bancário no Brasil se desenvolveu tardiamente. Segundo Hanley (2014, p. 26), “até 1850 as instituições financeiras formais eram quase inexistentes no Brasil, porque os papéis dessas instituições – fornecimento de crédito e liquidez – eram facilmente cumpridos por intermediários financeiros pessoais”. Logo, não havia um estímulo à propulsão do setor bancário que remontasse uma mudança de hábitos na oferta de créditos na economia. A autora ainda é categórica ao dizer que “o Brasil, até 1850, foi essencialmente rural e de pouca liquidez” (Hanley, 2014, p. 26).

O primeiro banco privado emissor do país foi o Banco Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1838, mas operante apenas em 1842⁵. Müller (2004) chama a atenção no fato de que o capital do banco era significativamente inferior ao de bancos criados em outras economias da época.

(5) Para mais informações sobre a composição e funcionamento do referido banco, ver o trabalho de Müller (2004).

Entretanto, segundo Marcondes e Hanley (2010), é somente com o estabelecimento do Código Comercial de 1850⁶ que se define formalmente os bancos e seus principais negócios, institucionalizando as práticas mercantis e os instrumentos de crédito pessoal a serem utilizados no mundo dos negócios. O funcionamento destas instituições poderia aproveitar os capitais que vinham sendo aplicados na compra e venda de escravos no mercado do atlântico - prática proibida pela Lei 531 de Eusébio de Queiroz, ministro do Império brasileiro – para migrar para novas atividades econômicas, consolidando instituições como bancos e empresas (Müller, 2004).

O código serviu como segurança jurídica aos acionistas dos bancos e quaisquer tipos de clientes com o qual as transações fossem estabelecidas. Sobre isso, Hanley (2014, p. 28), escreve que o Código Comercial “foi criado para proteger de fraude os investidores e os depositantes, ao invés de funcionar como um plano abrangente para o setor bancário brasileiro”.

Na década de 1850, de acordo com Marcondes (2014), mais de duas dezenas de instituições bancárias foram estabelecidas, dadas as mudanças no Código Comercial. Visto esse número expressivo e que poderia sair de fora do controle do Império, em 1860 foi promulgado outra lei⁷ para regular a criação e organização dos bancos. Essa lei ficou conhecida como Lei dos Entraves, pois, a partir dela, “qualquer companhia que procurasse prover serviços bancários requereria a autorização legislativa do governo imperial” (Hanley; Marcondes, 2010, p. 106), limitando-se a emissão de moeda ao monopólio imperial e exigindo-se, ainda, um capital mínimo subscrito para a formação de sociedades anônimas, formato comum no qual os bancos se estabeleciam.

A necessidade do governo central por uma posição mais conservadora no que tange ao funcionamento das instituições bancárias gerou críticas de quem achava que o Estado não deveria intervir nesta matéria. O Barão de Mauá achou tal lei um grave erro de política econômica, como demonstrado por (Gambi; Consentino, 2017).

Hanley e Marcondes (2014, p. 106) citam um conjunto de restrições impostas nesta lei que limitaram a formação de bancos após 1860, como a obtenção de autorização do governo para funcionamento; o envio de declarações financeiras semanais para a composição de relatórios provinciais e imperiais, com multas elevadas para quem o descumprisse e ainda a punição de particulares que tentassem levantar capital por meio da venda de ações sem autorização do governo.

Logo antes de 1880, Hanley (2014) afirma que somente três bancos se formaram como sociedades anônimas no Estado de São Paulo, deixando evidente o desestímulo régio para a diversificação do mercado bancário (pelo menos no Estado de São Paulo).

Porém, Marcondes (2014) explica que, mesmo com as mudanças institucionais, os volumes destinados pelos bancos aos empréstimos para o setor agrário continuavam limitados. Hanley (2014) cita uma carta do Correio Paulistano, publicada em 1958, lamentando o triste estado do crédito rural, que na ausência de bancos emprestadores de recursos em boas condições, dependiam do crédito urbano, com juros estritamente elevados.

(6) Brasil (1850, t. 11, p. 57-238). Lei n. 556 de 25 de junho de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10556-1850.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

(7) Brasil (1860). Lei n. 1.083 de 22 de ago. 1860. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1083.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

Logo, parece evidente que a legislação bancária foi insuficiente para resolver o problema do crédito agrário, em um cenário de falta de mão de obra para a lavoura e crescente insatisfação da elite de fazendeiros. Marcondes e Hanley (2010, p. 107) apontam que “as primeiras leis bancárias e empresariais falharam em criar as salvaguardas necessárias para estimular os investimentos em créditos mais arriscados de longo prazo, como para a cafeicultura [...] e com garantias menos líquidas, como imóveis urbanos e rurais”.

Somente em 1882, com uma nova legislação, reduziu-se o ônus da fiscalização das sociedades anônimas que haviam sido introduzidas nas leis anteriores. A Lei n. 3.150 de 4 de novembro de 1882, eliminou a necessidade de aprovação parlamentar para a formação de várias empresas e reduziu o montante de capital a ser pago para que se iniciasse uma operação. Os bancos ainda tinham que pedir a autorização do governo para iniciarem suas atividades, mas de forma geral as restrições foram reduzidas (Hanley, 2014).

Porém, ao mesmo tempo, essa lei introduziu a responsabilidade ilimitada⁸ para os investidores de sociedades anônimas, mas o bom momento do café na década de 80 ultrapassou a preocupação de investir em novos bancos e comprar ações dos bancos já formados (Marcondes; Hanley, 2010).

Na última década do Império, os bancos tinham menos restrições para sua composição (exceto os bancos hipotecários, estrangeiros e de emissão). Começa-se, aqui, a elevar a participação do crédito hipotecário como fonte de financiamento e a chegada de bancos estrangeiros também traria diversificação no sistema de crédito nacional.

No próximo tópico, explica-se como o crédito hipotecário foi uma tentativa de mudança institucional para resolver o problema do crédito agrário, aumentando o prazo para pagamento e buscando juros menores do que os cobrados por bancos comerciais e emprestadores particulares.

3.2 O crédito hipotecário: a solução para a falta de crédito de longo prazo?

O crédito agrícola sempre foi um tema importante no sistema de financiamento nacional. As atividades do café, por precisarem de uma maturação de longo prazo para dar retorno econômico, sempre demandaram recursos elevados para sua própria expansão. Aliado a isso, a Lei de Terras, a crescente escassez de escravos e a iminente abolição encareciam e dificultavam ainda mais a expansão do setor. Nesse cenário, a utilização do crédito hipotecário surgiu como uma opção.

A hipoteca consiste na garantia de um bem (imóvel ou não) para a concretização de um empréstimo, sendo uma salva guarda para quem empresta. Marcondes (2014) aponta que as hipotecas já eram utilizadas como forma de financiamento no período colonial, porém, a falta de fiscalização e problemas judiciais tornavam essas operações dispendiosas e reprimiam a expansão de mercado. O autor ainda afirma que a falta de um registro hipotecário aumentava ainda mais a assimetria de informações entre quem estava emprestando e o devedor, que poderia agir de má fé dando seu imóvel como garantia em inúmeras operações.

Como já citado, a figura do comissário de café começa a surgir como uma alternativa de financiamento privado para consolidar e expandir os negócios. Assim, em 1843, cria-se o registro

(8) A responsabilidade ilimitada consistiu no fato de que investidores em empresas com capital listados na bolsa eram obrigados a arcar com qualquer ônus, independente da quantidade de capital investida, por pelo menos cinco anos, a partir da compra da ação.

geral de hipotecas, somente regulado em 1846. Segundo Marcondes (2014) essa era uma tentativa de melhorar as condições do financiamento através dessa fonte de recursos.

Todavia, mesmo com o registro e com a posterior criação do Código Comercial em 1850, o crédito hipotecário não se tornou significativo. Nem mesmo com a criação do ‘Segundo Banco do Brasil’ em 1853, houve incentivos ao aumento desta linha de crédito para o setor agrário. Piñeiro (1996) assevera que:

ainda não há créditos à agricultura, seja em razão da própria natureza destes financiamentos, pela impossibilidade de garantias efetivas e, ainda, o que parece claro e mais explicativo, porque os objetivos da empresa – Banco do Brasil – estavam ligados ao atendimentos das demandas da economia urbana, não sendo importante organizar o crédito agrícola, o que será motivo de grande discussão durante o Império, o que levará às pressões para a criação da Carteira Hipotecária (Piñeiro, 1996, p. 44).

Hanley (2014, p. 29) corrobora que, apesar das leis bancárias existentes não limitarem a oferta de crédito de longo prazo, não havia fundos para permitir que isso ocorresse e seria “suicídio econômico empregar os depósitos em empréstimos a longo prazo”. Assim, as mudanças institucionais ainda não permitiram a expansão deste tipo de produto bancário.

Somente em 1864 se estabelece uma política macroeconômica para estimular o crédito hipotecário, a partir da Lei 1.237 de 24 de setembro desse ano. Com essa legislação, foram admitidas “hipotecas de bens rurais e urbanos, sendo que, para os primeiros, os valores emprestados não poderiam exceder a 50% do valor do imóvel e, no caso das propriedades urbanas, o empréstimo poderia chegar a $\frac{1}{4}$ do seu valor” (Brito, 2006, p. 5).

Além disso, segundo Marcondes (2014, p. 755), “a reforma difundiu a publicidade das hipotecas por meio de um novo registro geral e da inscrição/transcrição das transmissões e de ônus reais das propriedades suscetíveis de hipoteca”. Com isso, ampliavam-se as garantias e buscava-se solucionar a falta de crédito de longo prazo. No caso das hipotecas rurais, animais e escravos também poderiam ser dados como garantias. As hipotecas geralmente eram divulgadas através dos jornais, o que facilitava o encontro entre emprestadores e tomadores de recurso (Marcondes, 2017).

Segundo Hanley (2014), essa lei também autorizou a formação de bancos hipotecários, o que seria mais uma investida de concessão de crédito a longo prazo. As taxas de juros desses empréstimos não poderiam ser superiores a 8%. Caso a proposta funcionasse, o mercado hipotecário poderia ser capaz de transformar a renda da terra – que compõe um dos diferentes mecanismos de circulação do capital – em ativo líquido, transformando a propriedade imóvel em um objeto voltado totalmente para o exercício do capitalismo (Brito, 2006; Hanley, 2014).

Marcondes (2014) cita que a lei hipotecária de 1864 ajudou principalmente os bancos a conseguirem uma fonte de prazos mais alongados de fundos destinados ao crédito hipotecário. O Banco do Brasil, por sua vez, criou sua Carteira Hipotecária, em 1866.

De acordo com Piñeiro (1996), os problemas de falta de recursos para a principal região do Império e as dificuldades de caixa do Tesouro Nacional – que estavam fora do controle do Império devido ao andamento da Guerra do Paraguai – motivaram a criação da Carteira, que tinha dotação orçamentária estabelecida por lei.

Indaga-se o quanto as mudanças citadas até aqui influenciaram positivamente a oferta de crédito hipotecário na economia do Império. Estudos como o de Marcondes e Hanley (2010) e Marcondes (2014) apontam que ainda assim os volumes destinados por bancos aos empréstimos para a lavoura continuaram tímidos e restritos.

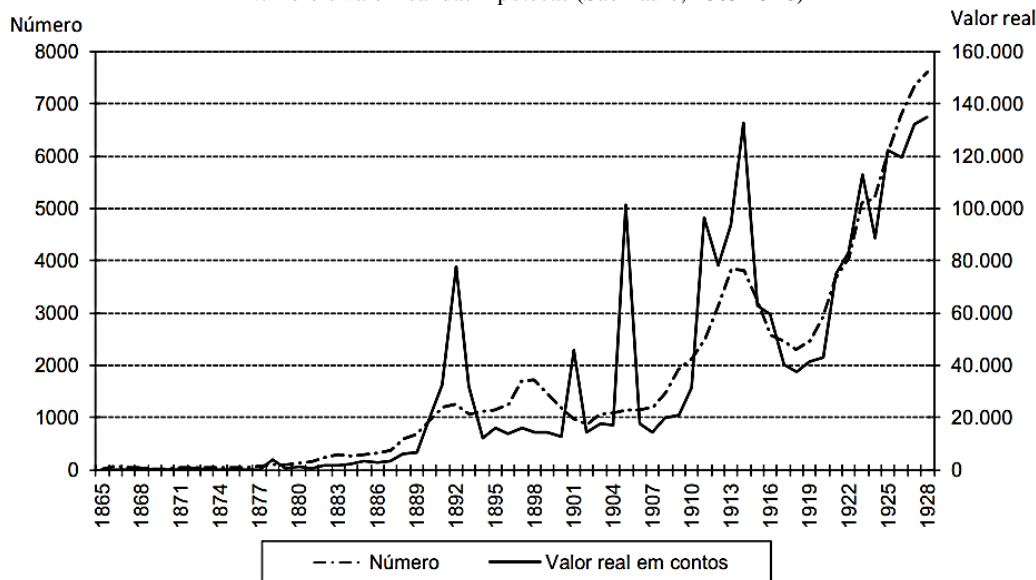
Isso pode ser explicado pelo receio de empréstimos de longo prazo, que não eram vistos com bons olhos pelos banqueiros. A experiência colonial de exportação de produtos agrícolas permitia compreender o quão arriscado poderia se demonstrar tais operações. Além disso, não havia garantias governamentais de retornos sobre os empréstimos hipotecários.

Hanley (2014) cita que a limitação das taxas de juros em 8% para os empréstimos com garantias hipotecárias desmotivava tal prática, visto que os empréstimos comerciais pagavam taxas de juros até maiores. Logo, a posição avessa ao risco do setor bancário minou a oferta de crédito hipotecário, pelo menos nas duas primeiras décadas após a reforma de 1864.

Hanley e Marcondes (2014, p. 108) denotam o fato de que “a ausência de um banco denominado “hipotecário” foi devido às dificuldades de execução das propriedades, de captação de recursos e à incerteza sobre a oferta de mão de obra, problemas intrínsecos que deveriam ter solução para viabilizar o boom do café no oeste paulista”. É importante salientar que os esforços para modificar o crédito hipotecário não surtiram efeito de curto prazo para resolver o problema da elite cafeeira e escravista.

Estudando a economia paulistana e como o crédito hipotecário colaborou para seu desenvolvimento, Marcondes (2014) analisou informações sobre hipotecas registradas a partir de 1865 a 1928 no intuito de verificar a evolução e composição do mercado de concessão de recursos a partir de hipotecas. Na Figura 1, é evidente que, do início da série até o fim do Império, o mercado de crédito hipotecário ainda não tinha tanta expressão como viria ter no período republicano.

Figura 1
Número e valor real das hipotecas (São Paulo, 1865-1928)



Fonte: Marcondes (2014, p. 769).

Pela Figura 1, fica evidente a pouca expressão em números de hipotecas como em valores hipotecados. Porém, não se minimiza a vontade institucional de modificar o perfil de crédito na tentativa de intermediar os problemas apresentados pelos cafeicultores e proprietários de terra em geral em diferentes ocasiões ao longo do século XIX.

Devido à aversão ao risco do mercado de crédito bancário, pouco se emprestou a longo prazo e em grandes quantidades em qualquer período do Império, por se tratar de uma atividade repleta de incertezas. Logo, os cafeicultores e toda a elite agrária dependiam de crédito privado, particularmente dos comissários de café, que faziam esse empréstimo, mesmo que fosse de curto prazo e a taxa de juros bem elevadas.

O interessante é mostrar que, com a expansão do crédito de longo prazo (hipotecário) após o fim do Império, em 1889, o papel dos comissários de café entra em crise, como demonstrado pelo trabalho de Ferreira (1977). Tal atividade deixa de ser expressiva também, graças ao desenvolvimento dos meios de transporte e evolução portuária e comercial de forma intensa no final do século XIX.

Para concluir esta seção, percebe-se que houve vontade e força política da elite agrária e escravista em tentar resolver o problema do crédito, forçando o governo imperial a editar leis que promovessem maior dinâmica na oferta de crédito de longo prazo. Hanley e Marcondes (2014, p. 104) afirmam que “a hipoteca se revelou um meio importante para o financiamento dos mais variados tipos de instituições bancárias, porém, foram limitadas pelas restrições de crédito à longo prazo, presentes na economia brasileira”.

Portanto, o mercado de crédito hipotecário começou a se desenvolver durante o Império, mas não alcançou a plenitude de seu desenvolvimento neste período. Só após a instalação da República é que o panorama do crédito de longo prazo começa a tomar forma no Brasil, com a vinda em massa de imigrantes, a ascensão do trabalho assalariado, o desenvolvimento industrial e a disparada do *boom* econômico gerado pelo setor cafeeiro na economia.

Em um estudo sobre o crédito hipotecário na economia brasileira, Cortes et al. (2014) mostram que a evolução desse tipo de crédito sugere uma relação com as mudanças institucionais implantadas, citando que somente com o Decreto n. 2.687 de 6 de novembro de 1875, que garantiu retornos reais aos emprestadores sobre a forma hipotecária, é que lentamente parece haver uma mudança eminente na oferta do crédito hipotecário.

Na próxima seção demonstra-se como o mercado de capitais também se tornou uma alternativa viável de crédito para a consolidação das primeiras grandes empresas e até mesmo do setor bancário nacional através das mudanças institucionais feitas durante a regência imperial.

3.3 O mercado de capitais como possibilidade de financiamento

Dada a incipiente evolução das condições de financiamento da economia no Império, uma das mudanças estabelecidas com o Código Comercial de 1850 permitiu a formação de sociedades anônimas. Essas sociedades possuíam a vantagem de conseguir o financiamento através de investidores adquirentes de ações e, portanto, teriam a possibilidade de levantar uma quantia de capital considerável para estruturar o funcionamento de suas atividades.

Na década de 1850, muitas empresas se constituíram na forma de sociedade anônima para diversas finalidades. Marcondes (2014) cita que o número chegou a ultrapassar 200 sociedades, mas muitas delas não chegaram a funcionar de fato. Esses excessos culminariam à criação, em 1860, da

Lei dos Entraves, que dificultaria a formação destas empresas, exigindo um capital subscrito mínimo para que as ações destas companhias pudessem ser transacionadas no mercado de ações.

Alguns bancos se organizaram no formato de sociedade anônima. Porém, devido à necessidade de autorização governamental para funcionarem, esse número foi limitado e alguns indivíduos preferiam criar seus próprios bancos, as chamadas Caixas Filiais, durante esse período.

Essas legislações permitiram um crescimento ‘modesto’ de firmas constituídas como sociedades anônimas e tiveram como resultado a emergência da profissão de corretagem e a organização da Bolsa de São Paulo (Hanley, 2001). Ainda se tratando sobre a Lei dos Entraves, fica evidente que o Estado desejava limitar a livre associação de firmas, controlando e restringindo o avanço econômico.

Esses regulamentos exigiam que as sociedades anônimas solicitassem ao Governo Imperial um alvará de funcionamento, o que requeria um ato do Congresso. Era também exigido que as sociedades tivessem uma parte razoavelmente substancial do capital social já realizado, antes de iniciarem suas operações. A mais onerosa de todas as cláusulas era, no entanto, a que sobrecarregava os investidores com responsabilidade ilimitada em relação aos débitos das empresas em que investissem, por cinco anos a partir da data de compra da ação [...] (Hanley, 2001, p. 118).

Nesse momento, o aparato institucional atuava como um desestimulante ao estabelecimento de sociedades com capital por ações. Pargendler (2006, p. 5) afirma que “a legislação obteve o resultado almejado: a continuada atrofia do sistema financeiro com prováveis consequências perniciosas para o desenvolvimento nacional”. Ou seja, até mesmo o desenvolvimento econômico estava ‘amarrado’ às vontades do governo imperial.

Haber (1996) assevera o fato de que a regulação do mercado de capitais é importante, pois é especialmente crucial para o crescimento econômico. Em seu estudo, o autor afirma que mudanças na regulação governamental tem efeitos profundos no crescimento econômico e também na performance industrial.

É fato que o Brasil ainda era um país essencialmente agrário em toda a duração do Império, porém, fica evidente que a regulação das formas de financiamento econômico ditada pelo governo regente restringiu o desenvolvimento urbano, comercial e financeiro, em algum grau.

Apenas em 1882 o governo retirou a necessidade de autorização para o funcionamento de uma sociedade anônima. Porém, a responsabilidade ilimitada ainda estava presente como um fator restritivo a atração de investidores. Nas palavras de Marcondes (2014), de acordo com o delegado pela lei de 1882, estava mais fácil empreender, porém muito mais arriscado o papel de investir nesse empreendimento.

O Império brasileiro termina em 15 de novembro de 1889 sem conseguir fomentar a evolução do mercado de capitais. É somente na República que o cenário se transformou para investir em ações e houve realmente a dinâmica de capitais necessária para aquecer e expandir a criação de sociedades anônimas dos mais diversos tipos. Alguns trabalhos apontam que o mercado de capitais foi extremamente importante para o desenvolvimento econômico e industrial, principalmente no Estado de São Paulo⁹. Porém, isso só se torna efetivamente concreto quando a República é proclamada e a abolição da escravatura é concluída.

(9) Ver o trabalho de Hanley (2001) e Haber (1996).

Uma última fonte de financiamento não pode ser ignorada, ao falarmos de Império. Os bancos estrangeiros também merecem destaque no estudo sobre o financiamento no século XIX.

3.4 Os bancos estrangeiros e a disputa por crédito para a sociedade

Os bancos estrangeiros se inserem nesta discussão, mas de maneira diferente. Por terem sede em outro país, sua realidade de criação, funcionamento e a diversificação de suas operações são distintas daquelas inerentes aos bancos nacionais. Isso lhes permitem, se quiserem, assumir posições mais arriscadas em relação aos empréstimos e diversificar melhor sua carteira de investimentos, dado que podem ser socorridos por suas sedes no estrangeiro.

Marques (2005) sugere que pode haver uma forte relação entre os bancos estrangeiros e o surgimento de algumas firmas industriais, principalmente a partir da década de 1880, que é quando os primeiros bancos estrangeiros começam a se estabelecer no Brasil.

Saes e Szmrecsányi (1995) indicam que os bancos estrangeiros parecem ter sido muito importantes, não só para o desenvolvimento do sistema bancário paulista, mas também para o financiamento da expansão dos nascentes setores manufatureiros do estado. Segundo Assis e Marson (2018, p. 5), o estudo de Saes e Szmrecsányi tentou identificar “a ligação entre os bancos estrangeiros e o segmento industrial no estado [...] identificando que os anos de expansão da participação dos bancos estrangeiros coincidiram com o período inicial de aceleração da indústria paulista”.

Porém, a importância de fato dos bancos estrangeiros na economia brasileira se verifica apenas com a proclamação na Tabela 1 apresenta a evolução da composição de empréstimos no último quartel do século XIX, elencando a quantidade de empréstimos feitos por bancos nacionais (de diferentes tipos) e de bancos estrangeiros.

Percebe-se que, gradativamente, os bancos estrangeiros vão abocanhando uma grande parcela do mercado de empréstimos nacional, salientando assim sua relevância para financiar o desenvolvimento urbano e agrário, mesmo que na época do Império sua participação tenha sido restrita.

Tabela 1
Empréstimos na província ou Estado de São Paulo (em mil contos de réis e valores nominais)

Tipos de instituição bancária	1886	1889	1890	1892	1895	1901
Número	8	10	9	15	16	18
Bancos comerciais brasileiros						
na capital	14,9	12,9	38,6	65,7	62,9	56,6
no interior				6,6	8,9	13,2
Bancos estrangeiros	5,2	9,4	6,4	6,4	12,0	26,6
Bancos universais: carteira comercial	-	-	20,5	16,5	13,1	3,4
Bancos universais: carteira hipotecária	5,6	9,5	11,8	26,9	24,1	27,0
Total do crédito bancário	25,7	31,8	77,3	122,1	121,0	126,8

Fonte: Marcondes e Hanley (2014, p. 112),

Conclui-se, desse modo, que até o fim do Império, os bancos estrangeiros apenas começaram a sua estruturação dentro do mercado nacional, não sendo concorrentes com os outros tipos de créditos existentes na economia, como o crédito bancário nacional, o crédito hipotecário e o mercado de ações. O fato que pode ter pesado para isso foi a necessidade de pedir autorização para seu funcionamento e as posições conservadoras assumidas no mercado nacional de financiamento que praticamente limitavam os lucros e impediam a liberação das amarras do capitalismo financeiro.

Pelo apresentado, verifica-se que o financiamento agrícola e urbano durante o Império foi prejudicado pelas mudanças institucionais no que se refere à legislação e a falta de instituições específicas para este intuito. Mesmo independente, o país não conseguiu se livrar da falta de crédito ao falhar no incentivo correto para a dinamização do mercado financeiro. Além disso, percebe-se que havia demanda para o fomento de diversos tipos de crédito. O setor agrário ansiava por créditos de longo prazo, com taxas de juros menores e melhores condições de pagamento. As sociedades anônimas também careciam de incentivos governamentais para sua constituição. Os bancos nacionais constituídos se viam com atuação limitada, seja pela proibição de emissão de moeda e pelos riscos de oferecer créditos para um mercado agrário envolto em incertezas (como a falta de mão de obra).

Empresas de transporte, melhoramentos urbanos, ferrovias, empresas fornecedoras de serviços públicos poderiam ser melhor estruturadas caso este gargalo creditício fosse sanado pelas mudanças institucionais. Além disso, retirar-se-ia o mercado de crédito com o vínculo informal entre pessoas, crédito esse de curto prazo e em condições desfavoráveis para impulsionar a dinâmica da economia imperial.

Logo, as mudanças institucionais foram norteadoras de toda a evolução do crédito ao longo do século XIX. Mesmo que tendo influência limitadora, demonstra como o governo exercia seu controle sobre a expansão financeira, de modo a controlar a força econômica e financeira e garantir a sobrevivência do Império, resistindo ao impulso de libertação econômica e expansão das atividades urbanas, comerciais e industriais por um período considerável da história.

Considerações finais

O presente trabalho buscou contribuir para o entendimento de como as mudanças institucionais ao longo do século XIX influenciaram a oferta de crédito na economia brasileira. Para isso, tentou-se demonstrar como as mudanças legislativas afetaram o mercado de financiamento de curto e longo prazo, levando em consideração quatro diferentes tipos de crédito: crédito bancário, crédito hipotecário, mercado de ações e empréstimos concretizados por bancos estrangeiros.

Evidenciaram-se os aspectos negativos da intervenção imperial no que tange ao fomento e dinamização do crédito. O setor agrícola em expansão concomitante com o setor urbano necessitava de crédito. A indústria nascente também necessitava de fonte de financiamento de curto e longo prazo para atingir a maturação necessária ao pleno desenvolvimento.

Conclui-se, a partir do exposto neste trabalho, que a atuação governamental foi limitadora da expansão do crédito ao longo do século XIX. O governo imperial sempre manteve uma posição conservadora no que se refere ao desenvolvimento financeiro de sua sociedade. Isso fica explícito ao se analisar como a legislação promulgada no período teve impactos negativos no tema.

Somente no final do século, especificamente quando a República é instaurada, que a literatura sobre o tema discute como a expansão financeira se deu de forma mais intensa. Isso, aliado ao fim da escravidão, a vinda de imigrantes e ao boom econômico mediado pelo lucro cafeeiro, permitiu a expansão e acumulação necessária para o capitalismo de fato na economia brasileira.

Referências bibliográficas

AIDAR, Bruno. *Financiar o Império: o Banco do Brasil e seus acionistas, 1808-1821*. Artigo apresentado no Seminário internacional “Empréstitos, donativos y especulaciones con la real hacienda en los imperios ibéricos”. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2018.

ASSIS, Ellen Fonseca de; MARSON, Michel Deliberali. *As origens do financiamento industrial no Brasil, 1891-1940: um estudo da Companhia Antarctica Paulista*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS EM ECONOMIA, ANPEC, 2018.

BRASIL. *Lei n. 556 de 25 de junho de 1850*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10556-1850.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 1.083, de 22 de agosto de 1860*. Livro das Cartas de Leis e Decretos do Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 25 ago. 1860. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1083.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRITO, Monica Silveira. *Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo na segunda metade do século XIX*. 2006. Tese (Doutorado)–Universidade de São Paulo, 2006.

CARDOSO, José Luís. Novos elementos para a história do Banco do Brasil (1808-1829): crônica de um fracasso anunciado. *Revista Brasileira de História*, v. 30, n. 59, p. 167-192, 2010.

CARRARA, Angelo Alves. *À vista ou a prazo: comércio e crédito nas Minas setecentistas*. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2010.

COUTINHO, Mauricio C. Economia de Minas e economia da mineração em Celso Furtado. *Nova Economia*, v. 18, n. 3, 2008.

CORTES, Gustavo S.; MARCONDES, Renato L.; DIAZ, Maria Dolores M. Mortgages for machinery: credit and industrial investment in pre-World War I. Brazil. *Financial History Review*, v. 21, n. 2, p. 191-212, 2014.

FARIA, Sheila de Castro. *A colônia em movimento: fortuna e família no cotidiano colonial*. Editora Nova Fronteira, 1998.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *A crise dos comissários de café*. 1977. Dissertação (Mestrado em História)–Universidade Federal Fluminense, 1977.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. *Nova Economia*, v. 22, n. 2, p. 203-233, 2012.

FURTADO, Celso Monteiro. *Formação econômica do Brasil*. Editora Universidade de Brasília, 1963.

GAMBI, Thiago Fontelas Rosado; COSENTINO, Daniel do Val. As ideias de Mauá sobre o progresso econômico, a moeda e o crédito, e o câmbio (1860-1878). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12, 2017, Niterói, 2017. p. 1-25.

GAMBI, T. F. R. O debate sobre moeda, crédito e bancos no Império. In: GAMBI, T. F. R.; COSENTINO, Daniel do Val. *História do pensamento econômico*. Pensamento econômico brasileiro. São Paulo, Niterói: Hucitec/EdUFF, 2019.

HABER, Stephen. *The efficiency consequences of institutional change: financial market regulation and industrial productivity growth in Brazil, 1866-1934*. Texto apresentado no Departamento de História da Universidade de Stanford, 1996.

HANLEY, Anne. A Bolsa de Valores e o financiamento de empresas em São Paulo (1886-1917). *Revista História Econômica & Histórias de Empresas*, p. 115-142, 2001.

HANLEY, Anne G. Bancos e o desenvolvimento econômico de São Paulo no século XIX. *Brasileiros e Brazilianistas*, p. 25, 2014.

KUNIOCHI, Marcia Naomi et al. Os negócios no Rio de Janeiro: crédito, endividamento e acumulação (1844-1857). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5, 2003. Caxambu, MG: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica. Belo Horizonte: ABPHE, 2003. *Anais...*

LAMAS, Fernando Gaudereto. Para além do ouro das gerais. *Revista HEERA*, p. 37-54, 2008.

MARCONDES, Renato Leite; HANLEY, Anne G. Bancos na transição republicana em São Paulo: o financiamento hipotecário (1888-1901). *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 103-131, 2010.

MARCONDES, Renato Leite. Crédito privado antes da grande depressão do século XX: o mercado hipotecário. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 749-786, 2014.

MARCONDES, Renato Leite. Hipotecas, mudanças institucionais e o Banco do Brasil na segunda metade do século XIX. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 13, Niterói, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017. *Anais...*

MARQUES, T. C. N. Bancos e desenvolvimento industrial: uma revisão das teses de Gershenkron à luz da história da Cervejaria Brahma, 1888–1917. *Revista História e Economia*, v. 1, n. 1, p. 87-119, 2005.

MENZ, Maximiliano. O crédito e a economia colônia: século XVIII. In: CLAIR, Eduardo Flores; CARRARA, Angelo Alves (Org.). *À vista ou a prazo: comércio e crédito nas Minas setecentistas*. Juiz de Fora, MG: Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012. 156p.

MÜLLER, Elisa. *Moedas e bancos no Rio de Janeiro no século XIX*. Rio de Janeiro: Seminários de Pesquisa (IE/UFRJ), 2004.

PARGENDLER, Mariana. Cinco mitos sobre a história das sociedades anônimas no Brasil. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 5, p. 1333-1403, 2006.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. Política e crédito agrícola no Brasil do século XIX. *América Latina en la Historia Económica*, n. 6, p. 41-53, 1996.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. Negociantes, independência e o primeiro banco do Brasil: uma trajetória de poder e de grandes negócios. *Revista Tempo*, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, v. 8, p. 71-91, 2003.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas; SARAIVA, Luiz Fernando. O mercado de crédito no Rio de Janeiro (1821-1850). *Locus – Revista de História*, v. 20, n. 2, 2014.

SAES, Flavio; SZMRECSÁNY, Tamas. El papel de los bancos extranjeros en la industrialización inicial de Sao Paulo. In: MARICHAL, Carlos. *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930: nuevos debates y problemas en historia económica comparada*. México: El Colegio de México, 1995.

SOUZA, Laura de Mello. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. 2004.

VITORINO, Artur José Renda. Patrimonialismo e finanças: política monetária de liberais e conservadores no Segundo Reinado brasileiro. *Revista de História Regional*, 2010.

Da indústria multidoméstica à indústria global: transformações e determinantes

Leandro Ramos Pereira¹

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as características e transformações da indústria multidoméstica chandleriana em direção à industrial multidivisional global buscando abordar suas múltiplas determinações. Argumentaremos que os motivos das transformações observadas – transição da produção industrial concentrada, compartimentalizada, hierarquizada e integrada no espaço econômico nacional para um modelo descentralizado, enxuto, especializado, organizado em redes de subcontratação, financeirizado e globalmente articulado – são diversos, tornando-se insuficientes quaisquer análises centradas numa única causa. Mostraremos que as mudanças observadas correspondem a uma hierarquia de condicionalidades, variando desde os determinantes mais gerais e abstratos – ligados às leis de movimento do capital – até os mais históricos e concretos – assentados na dinâmica concorrencial, nas transformações macro e microeconômicas, e nas políticas nacionais e empresariais.

Palavras-chave: Indústria; Transformações; Determinantes.

Abstract

The objective of this article is to analyze the characteristics and transformations of the Chandlerian multidomestic industry towards the global multidivisional industrial from a perspective that addresses its multiple determinations. We argue that the reasons for the observed transformations – a transition from concentrated, hierarchical and integrated industrial production into the national economic space to a decentralized, lean and specialized model of production organized in networks of subsidiaries and/or subcontractors, financialized and globally articulated – are sundry, so that any analysis focusing on a single cause is insufficient. We show that the observed changes correspond to a hierarchy of conditionalities, varying from the more general and abstract determinants – linked to the laws of movement of capital - to the most concrete ones – based on competitive dynamics, macro and microeconomic transformations, and national policies and business.

Keywords: Industry; Transformations; Determinants.

Códigos JEL D2, L0, N1.

Introdução

As transformações observadas nas empresas multinacionais ao longo das últimas décadas ainda são objeto de reflexão de um conjunto variado de cientistas e analistas sociais. Os estudiosos buscam descrever as mudanças observadas e apontar as possíveis tendências. Autores como Chandler (1990), Porter (1986), Burrus (1997) e Sturgeon (2002), por exemplo, foram bem sucedidos em suas análises quanto às características da empresa multinacional em um determinado momento histórico do século XX. Não obstante, não realizaram a integração necessária destas mudanças à dinâmica e tendências mais gerais do modo de produção capitalista. Ainda que autores consagrados como Chesnais (1996) e Michalet (1983) tenham relacionado, à sua maneira, as tendências gerais do capitalismo à constituição e transformações da empresa multinacional, mediações históricas e algumas particularidades não foram abordadas – tal como observado nos autores supracitados.

(1) Professor de Economia da Universidade Anhembi-Morumbi (UAM) / Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). E-mail: le_eco@yahoo.com.br.

De fato, o estudo da constituição e desenvolvimento da grande corporação multinacional só faz sentido quando acoplada à análise da dinâmica e tendências imanentes do modo de produção capitalista. A justificativa está na constatação de que a grande corporação e a sua lógica de atuação é fenômeno *sui generis* e recente na história da humanidade – condicionado, portanto, por este modo de produção (Barnet; Muller, 1974). A difusão da maquinaria e da grande indústria, a constituição de grandes empresas, o desenvolvimento de formas mais abstratas de avaliação e valorização da riqueza, a diversificação da produção em vários setores não necessariamente correlacionados, a constante revolução dos processos produtivos, a criação de novos produtos, a organização da produção de forma planejada, o controle empresarial do espaço geográfico nacional e a internacionalização do modo de vida capitalista mediante e a universalização do investimento externo não deixaram de corroborar as tendências da lei de movimento do capital, já apontadas por Marx e por alguns de seus sucessores tais como Lênin e Hilferding.

Mas se estas tendências – ou necessidades históricas – estão na essência do desenvolvimento da corporação multinacional, suas formas fenomênicas de aparição podem variar em função das especificidades históricas de cada época, do padrão de concorrência, dos estágios de desenvolvimento das forças produtivas, da ordem política, monetária e financeira nacional e internacional e das táticas e estratégias realizadas pelo capital monopolista/financeiro no afã da valorização da riqueza abstrata. Durante o século XX, observamos duas formas sucessivas de manifestação da corporação multinacional, no que tange à sua estrutura produtiva. A primeira refere-se à constituição da Grande Indústria Chandleriana ou Multidoméstica – final do século XIX até o último quartel do século XX – ; e a segunda refere-se à constituição da Grande indústria Global através das Teias Globais de Valor e Redes Regionais de Produção – último quartel do século XX em diante.

Se por um lado, as interpretações históricas e empíricas sobre o fenômeno não lograram êxito em relacionar estas transformações às tendências mais imanentes do modo de produção capitalista, por outro, as análises mais genéricas da relação entre o capital em geral e a empresa multinacional isentaram-se de descrever as transformações mais específicas observadas no período, assim como de enfatizar, quando cabível, as possíveis escolhas dentro do quadro mesoestrutural da concorrência intercapiatalista (Braga, 1996).

Propomo-nos, neste trabalho, a analisar sinteticamente a evolução da empresa multinacional ao longo do século XX por meio das características e transformações observadas na Grande Empresa Chandleriana em direção às Teias Globais de Valor, assim como hierarquizar as condicionalidades que permitiram tais mudanças. Apoiamo-nos na metodologia marxiana que reforça a gênese do objeto real como o resultado da síntese de múltiplas determinações. Nesta perspectiva, cabe ao analista “dissecar” o objeto e reconstituí-lo, racionalmente, mediante a organização de suas determinações, partindo das mais gerais, abstratas e essenciais até as mais específicas, concretas e fenomênicas (Marx, 2008). No primeiro tópico são apontadas as características da Grande Empresa Chandleriana ou Multidoméstica. No segundo, são apresentadas as transformações e as características da Grande Indústria Global. No terceiro, e em suas subseções, são levantadas as múltiplas determinações deste processo, hierarquizando suas condicionalidades. Nas considerações finais são sintetizadas as implicações deste trabalho, assim como alguns apontamentos metodológicos para as agendas de pesquisa ligadas à economia industrial.

1 A grande indústria chandleriana ou multidoméstica

As principais características da indústria multidoméstica estão sintetizadas na monumental obra de Alfred D. Chandler Jr, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism* (1990). Nesta, o autor buscou compreender os elementos históricos e teóricos que explicaram o surgimento desta nova instituição econômica, central para a dinâmica e crescimento das economias capitalistas avançadas. A obra reforça que os dois principais atributos da grande indústria nascente no final do século XIX foram a concentração de um conjunto de atividades e operações distintas realizadas pela mesma instituição industrial e o desenvolvimento de um sistema de gerenciamento racional hierarquicamente organizado. Esta grande corporação deixava de ser apenas uma unidade produtiva e transformava-se numa estrutura de governança multidivisional, multirregional e multiprodutiva. Sua ascensão exigiu investimentos mútuos em redes nacionais e internacionais de fornecimento e distribuição, em organização administrativa e em amplas plantas produtivas em setores que tinham a capacidade de auferir economias de escala e escopo – indústrias intensivas em capital² (Chandler, 1990, p. 8-15). Originalmente, as empresas que primeiramente conseguiram alavancar estes investimentos foram aquelas que se tornaram líderes em segmentos específicos, criando um considerável poder de monopólio e *market-share*. Nas palavras de Chandler, o

entrepreneurs who invested in plants big enough to exploit the economies of scale or scope in production, in product-specific facilities and skills in distribution and also in research in technologically advances industries), and in the managerial organization essential for coordination of those activities brought into being the modern industrial enterprise (Chandler, 1990, p. 34).

As premissas históricas que proporcionaram o surgimento desta grande corporação estariam relacionadas ao desenvolvimento do sistema de comunicação e transportes – estrada de ferro, telégrafo, barco a vapor e cabos –, consideradas essenciais para a operação de um sistema integrado – onde os materiais poderiam mover-se em fluxos contínuos, de forma rápida e em grande quantidade. A consolidação de um mercado nacional, o desenvolvimento de novas formas de financiamento de longo prazo e o crescimento populacional estabeleceram os pressupostos para a constituição de uma demanda potencialmente ampla, compatível com o crescimento das plantas produtivas – tecnologicamente atualizadas. Elas permitiram a integração vertical e horizontal, a redução dos custos de transação e o controle das fontes de oferta e do mercado final – potencializadores da racionalização produtiva (Idem, p. 27-30).

No que tange à compartimentalização técnica e racional da empresa, Chandler (1990) observou a importância do treinamento de gerentes e administradores, da criação de escritórios de pesquisa e desenvolvimento, de laboratórios de controle de processos e produtos e dos departamentos organizacionais³. Por seu turno, o desenvolvimento das sociedades anônimas e das bolsas de valores estimulou a separação entre a propriedade da grande empresa e sua gestão, dando liberdade ao gerente executivo de alocar os recursos internos à empresa de forma mais técnica, eficiente e racional (Ibid., p. 34).

(2) O autor relaciona as economias de escala e escopo ao desenvolvimento de setores com uma maior relação capital/trabalho, ou seja, os setores de bens de produção e bens duráveis (p. 23).

(3) Finanças, produção, marketing, vendas, compras, engenharia, P&D, de logística, jurídico, imobiliário e relações públicas.

Por conseguinte, a internacionalização do capital produtivo, intensificada na segunda metade do século XX, teve como característica central a reprodução da estrutura produtiva da Grande Corporação Chandleriana em cada país ou espaço regional específico. Replicou-se, em cada país ou bloco econômico, a mesma estrutura de governança, a mesma subdivisão e a mesma estrutura compartimentalizada, adaptando-se exclusivamente às especificidades de consumo e de fornecimento em cada região. O tipo de corporação multinacional industrial difundida no período foi conceituado por Michael Porter (1986) como Indústria Multidoméstica (p. 18).

Ela centrava-se, predominantemente, no mercado interno. Suas vantagens vinham da transferência de *know how* e seus ativos intangíveis tinham que se adaptar às especificidades de cada país⁴. As atividades destas indústrias, em seu conjunto, poderiam ser administradas em cada país segundo uma estrutura de portfólio simplificada, havendo controle doméstico de quase todos os processos produtivos. Em alguns casos, estas características possibilitavam a ligação entre o processo de inovação e as particularidades de demanda nacional. O grau de discricionariedade das filiais industriais era substancial e o problema da concorrência empresarial restringia-se à forma de adaptação e às estratégias das filiais no mercado interno (Porter, 1986, p. 17-19).

2 A grande indústria global e as cadeias de valor

A partir de meados da década de 1960 a estrutura industrial das grandes corporações foi, gradualmente, se alterando⁵. Uma das principais transformações ocorridas foi sua reestruturação produtiva mediante o enxugamento e a reorganização da produção para além do *lôcus* nacional. Em outras palavras, a estrutura produtiva e organizacional espalhou-se para além da unidade produtiva local, alocando-se em diversas nações, regiões ou sub-regiões. Ascendia, conseqüentemente, a indústria globalizada (Porter, 1986) ou, nos termos de Sturgeon *et al* (2005) as cadeias globais de valor – redes regionais de produção. Adicionalmente, as escalas de produção deixavam de ser nacionais e/ou regionais e tornavam-se planetárias. O capital mundializava-se (Chesnais, 1996).

Uma das principais características da indústria global é a interação geográfica entre suas subunidades. O objetivo é alcançar o melhor elo possível entre as unidades geográficas, capturando o maior valor possível. As vantagens competitivas, para além do perfil da demanda e das fontes de recursos estratégicos, derivam de aspectos culturais, educacionais, macroeconômicas e políticos. Os países e regiões tornaram-se plataformas globais e regionais de produção de determinados bens, ou de um componente específico do produto final – tangível ou intangível (Porter, 1986, p. 18-39).

É possível elencar três tipos gerais de governança na cadeia global valor:

i) A modular: o produtor do bem intermediário – ou o fornecedor – oferta produtos com especificações mais ou menos detalhadas, tendo plena competência que envolve o processo

(4) Por ativo intangível entendemos qualquer tipo de “bem” imaterial que permite ao proprietário auferir um fluxo de renda contínuo pelo seu uso produtivo, pela sua compra ou venda, simplesmente pela sua posse. As características deste ativo são: i) a exclusão, ou seja, o uso deste ativo por uma empresa impede que a outra também a utilize; ii) a sua consolidação em termos lucrativos leva tempo; iii) o desenvolvimento deste ativo impele as empresas à constituição de capacitações específicas, necessárias à sua administração e para o seu uso lucrativo. Marcas, reputação, conhecimento, e capacidade de inovação são exemplos de ativos intangíveis.

(5) Nos capítulos conclusivos de seu livro principal Chandler (1990) já havia descrito algumas mudanças: i) separação entre o alto escalão da gerência frente aos gerentes medianos nas divisões operacionais dentro da corporação; ii) intensivo despojamento das unidades de produção; iii) o processo de compra e venda das corporações como um negócio distinto e lucrativo; vi) o papel da administração do portfólio nos mercados de capitais e sua relação com as transformações na estrutura produtiva (p. 621).

tecnológico, o uso da maquinaria, e o gasto com investimentos. Este tipo de cadeia caracteriza-se pela capacidade de decodificação da interface por parte do fornecedor, pela padronização dos processos em geral e pela capacidade de se ofertar para mais empresas.

ii) A relacional: há uma relação de mútua dependência entre o fornecedor e o demandante, além de alto nível de especificidade dos ativos mercantilizados. Neste caso, as capacitações não podem ser facilmente decodificadas, as transações são complexas e há elevado conhecimento tácito.

iii) A cativa: quando há pequenos ofertantes que são quase que completamente dependentes de grades demandantes. Os fornecedores têm elevados custos financeiros e técnicos e há um sistemático monitoramento da empresa demandante, seja quanto ao aporte tecnológico, seja quanto ao aporte financeiro (Sturgeon et al., 2005, p. 83-86)⁶.

A constituição de cadeias globais de valor também levou as corporações a uma significativa redefinição de suas competências. Muitas dessas passaram a se concentrar no processo de inovação de produtos, no *marketing* e em segmentos de maior valor adicionado. O movimento de desverticalização foi acompanhado pela concentração da produção em atividades-chave – levando a corporação multinacional a desfazer-se dos setores menos primordiais. Um dos objetivos foi encurtar ao máximo os custos fixos, aumentando a mobilidade e a capacidade da indústria de se ajustar aos ciclos econômicos. Concomitantemente, o desenvolvimento de ativos intangíveis foi se estabelecendo enquanto necessidade. Os investimentos em novos produtos e processos, em P&D, em vantagens organizacionais e na qualificação profissional se acentuaram (Sturgeon et al., 2005, p. 79; Hiratuka, 2010, p. 24).

Adicionalmente, os ganhos provindos da atividade financeira em relação aos ganhos oriundos da atividade produtiva se acentuaram dentro da indústria multinacional. Se por um lado, a estrutura industrial da corporação foi enxugada, por outro, seus investimentos foram diversificados mediante a proliferação da compra e recompra de títulos, ações e derivativos e das fusões e aquisições (F&A) – estimulados pelas liberalizações, desregulamentações e mundialização financeira observadas a partir de meados da década de 1960 (Crotty, 2002).

A lógica de funcionamento da corporação multinacional transformou-se, uma vez que o movimento de retenção e reinvestimento nas grandes plantas produtivas foram substituídos pelo enxugamento e distribuição dos dividendos. Segundo Lazonick & O’Sullivan (2000),

while US corporate managers became focused on downsizing their labor forces in the 1980s and 1990s, they also became focused on distributing corporate revenues in ways that supported the price of their companies’ stocks (Lazonick; O’Sullivan, 2000, p. 22).

Observamos, por conseguinte, ao longo do último quartel do século XX, a transformação da grande indústria chandleriana multidoméstica – baseada numa dinâmica de investimento e remuneração de longo prazo, com elevada integração organizacional e produtiva, num ambiente econômico relativamente estável, com fluxos contínuos de produção e rendimento – em direção à indústria global apoiada nas cadeias de valor – espalhada regionalmente, com maior mobilidade, com

(6) À guisa de exemplo, as cadeias de valor das corporações japonesas caracterizam-se pela governança cativa e as da Alemanha e da Itália caracterizam-se pela governança relacional. Já as cadeias de valor das corporações estadunidenses predominam a governança modular.

economias planetárias de escala, em que as grandes corporações dedicam-se às atividades-chave, onde os rendimentos financeiros e de curto prazo tornaram-se mais relevantes e o processo de maximização do valor acionário e a redistribuição de dividendos converteram-se na causa exclusiva de seu funcionamento. Quais as causas destas transformações?

3 As múltiplas determinações

A análise das determinações das transformações observadas acima necessita de diversos níveis de abstrações, à medida que as camadas analíticas apoiam-se em causalidades que vão para além da lógica de funcionamento individual da grande corporação, englobando a interação entre diversas empresas mediante a concorrência, a macroestrutura econômica, os aspectos geopolíticos e o movimento global engendrado pela lógica de funcionamento do modo de produção capitalista. É bem vinda, portanto, a hipótese levantada por Braga (1996) de que o movimento concreto deste modo de produção e suas transformações – sua dinâmica – é complexamente determinado (p. 89). Doravante, dividiremos as determinações das transformações industriais ocorridas no período estudado em quatro níveis analíticos: i) o da lei de movimento do capital, ou seja, das tendências imanentes intrínsecas a partir da constituição deste modo de produção; ii) o da mesoestrutura, ou seja, da concorrência entre os capitais centralizados na busca de valorização; iii) o do padrão de acumulação e macroeconômico nacional e internacional; iv) e o do movimento histórico concreto de transformação e atuação da grande corporação.

3.1 As leis gerais de movimento do capital

Neste nível mais geral estão inclusas as determinações e as tendências mais totalizantes e, portanto, mais gerais, essenciais e abstratas do fenômeno real. Neste caso, vale ressaltar três elementos subjacentes à lógica de movimento do capital: i) a busca incessante pela valorização da riqueza abstrata; ii) o constante desenvolvimento das forças produtivas – permanente revolução das técnicas –; iii) e a tendência imanente à internacionalização da produção e da constituição do mercado mundial.

A busca pela valorização da riqueza em sua forma abstrata está dada pela natureza monetária deste modo de produção, em que o dinheiro, mercadoria específica que desponta como equivalente geral de todas as mercadorias se torna o mediador necessário e obrigatório de todo o metabolismo da vida social. Assim, se o objetivo do produtor de mercadorias passa a ser expresso pela fórmula geral D-M-D', a lógica de acumulação da riqueza abstrata passa, não somente a filtrar as relações sociais de produção e reprodução dos indivíduos em sociedade, mas também a transformá-las (Pereira, 2013, p. 63).

Não é espantoso, portanto, o desenvolvimento, dentro deste modo de produção, de formas mais abstratas de valorização e avaliação da riqueza. O desenvolvimento do capital fictício – forma de expressão do capital real, em função – a partir do desenvolvimento das sociedades anônimas, e, portanto, do lançamento e negociação de ações e títulos de rendimento, já engendra em si a possibilidade de um certo descolamento – autonomia relativa e nunca absoluta – de seus preços e de sua valorização frente ao movimento real de acumulação (Marx, 1978, p. 440)⁷. Adicionalmente o

(7) “*Pero este capital no existe por doble concepto, de una parte como valor-capital de los títulos de propiedad, de las acciones, y de otra parte como el capital realmente invertido o que há de invertirse en aquellas empresas (...). El movimiento independiente desplegado por el valor de estos títulos de propiedad, no sólo el de títulos de la Deuda pública, sino también el de las acciones, viene a confirmar la apariencia de que constituyen un verdadero capital (...)*” (Marx, 1884 [1978], p. 440, grifos nossos).

aprofundamento das bolsas de valores, do sistema de crédito e da constituição de monopólios industriais e bancários criou a tendência à diversificação das atividades lucrativas por parte de uma empresa. A base para a constituição do capital financeiro – fusão entre as formas parciais de capital – passa a se manifestar na possibilidade de um mesmo capital percorrer todos os ciclos parciais de valorização, o bancário, o industrial e o comercial (Pinto, 1994, p. 65). A citação abaixo reforça a percepção sobre as possibilidades do capital de se autonomizar frente às suas formas mais reais e concretas:

Assim, os movimentos da dinâmica são consistentes com a lógica do capital enquanto valor autonomizado, pela qual é elástico monetariamente e, no ‘limite’, realiza seu propósito pleno ao configurar-se como capital fictício (Braga, 1996, p. 97).

No que se refere ao constante desenvolvimento das forças produtivas e revolução das técnicas, é de se notar o crescimento quantitativo e qualitativo dos meios de produção em relação à quantidade de trabalho empregado para a produção de mercadorias em geral. Em outras palavras, o processo de concentração e centralização do capital e o surgimento do sistema de maquinaria e da grande indústria amplificaram sobremaneira a relação capital/trabalho. A consequência mais imediata de processo foi o aumento da capacidade de produção, sua automatização e o crescimento exponencial da produtividade do trabalho.

Não por outros motivos, a tendência à internacionalização da vida econômica e da constituição de um mercado comum evidencia-se enquanto uma necessidade intrínseca. O próprio desenvolvimento das forças produtivas e a consequente expansão da produção leva o capital à busca de novos mercados, novos consumidores, mais meios de produção e força de trabalho. Cria-se, com isso, um intercâmbio internacional, subordinado às características econômicas, geográficas e naturais de cada país (Michalet, 1983). O desenvolvimento dos setores de comunicação e transporte – engendrado no próprio desenvolvimento das forças produtivas – fortalecem os laços e os elos existentes entre as economias nacionais entre si, aumentando a interdependência das partes do capitalismo em escala mundial, socializando, internacionalmente, este modo de produção (Bukhárin, 1984, p. 36).

As novas transformações engendradas na estrutura produtiva da grande corporação multinacional no último quartel do século XX corroboram, por conseguinte, as leis gerais de movimento do capital.

3.2 A concorrência entre os capitais centralizados

Observamos, a partir da década de 1960, um forte processo de acirramento da concorrência intercapitalista. O ambiente macroestrutural nacional e internacional e o processo de mimetização dos padrões de consumo e tecnológicos de origem norte-americana pelas empresas japonesas e europeias no pós-guerra fortaleceram-nos produtiva e financeiramente. O fortalecimento destas corporações assim como das economias correspondentes esteve na base do questionamento da hegemonia estadunidense no período. A paulatina deterioração das contas externas norte-americana e o aumento do *market-share* das empresas e corporações estrangeiras – principalmente as japonesas – seriam as principais consequências do acirramento da concorrência intercapitalista (Mazzucchelli, 2010, p. 78-83).

Porter (1986) realçou, como exemplo, o desenvolvimento das empresas japonesas nas atividades tecnológicas e organizacionais, melhorando suas técnicas de transporte e comunicação, aumentando suas práticas de negócio e sistemas de marketing, criando significativas habilidades no processo de coordenação global (p.45). Quanto ao processo de inovação das empresas japonesas, Lazonick e O’Sullivan (2000) reforçaram o uso de habilidades e competências integradas, amplas e profundas em especialidades funcionais dentro da organização, não apenas no alto escalão da empresa, como também no “chão de fábrica” (p. 14-15). Em suas palavras, a

(...) hierarchical integration of Japanese skill bases extended from the managerial organization to shop-floor production workers and subsidiary firms that served as suppliers and distributor (Lazonick; O’Sullivan, 2000, p. 15).

O acirramento da concorrência levou as grandes corporações a realizar, ainda que subordinadas aos altos custos dos empreendimentos da indústria multinacional, investimentos coercitivos buscando reagir à queda geral da lucratividade. Tais investimentos tiveram características defensivas uma vez que objetivaram cortar custos e ajustar a planta à nova dinâmica macroeconômica e concorrencial, além de estimular o seu endividamento (Crotty, 2002, p. 7-10).

As inovações nos setores de microeletrônica e telecomunicações – base para a terceira revolução industrial – a partir da década de 1970 devem ser analisadas dentro desta dinâmica. Se por um lado tais inovações encurtaram o tempo e as distâncias, facilitando a comunicação entre as diversas localidades, por outro, favoreceram as transformações nos processos produtivos, tornando-os mais automatizados – pressupostos para o desenvolvimento da produção em redes nacionais e/ou regionais. Estas inovações permitiram o surgimento de novos produtos e necessidades e viabilizaram a redução nos custos fixos e trabalhistas, tornando a indústria mais flexível.

Como será demonstrado no tópico seguinte, o acirramento concorrencial também contribuiu para a saturação do padrão de acumulação criado no pós-guerra e para a ascensão do processo de financeirização.

3.3 Padrão de acumulação e macroeconômico nacional e internacional

A década de 1970 é comumente interpretada como um período divisor de águas no que tange ao padrão de acumulação e à institucionalidade macroeconômica nacional e internacional. A saturação do padrão de acumulação inaugurada no pós-guerra já era observada a partir de meados da década de 1960. A convergência entre os problemas de realização dinâmica – sobreinvestimento determinado pelo excesso de gasto autônomo – e de estagnação do padrão produtivo apoiado na mimetização do modo de vida estadunidense – baseado nas indústrias químicas, automotivas e de bens duráveis tais como os setores de siderurgia, metais, química, refino do petróleo, borracha e material elétrico – se manifestou no acúmulo de capacidade produtiva planejada. Consequentemente, o nível de demanda efetiva global declinou, elevando o endividamento empresarial (Belluzzo; Coutinho, 1980, p. 13-15).

Ao mesmo tempo, foi se desestruturando a ordem política e econômica oriunda do pós-guerra – *Bretton Woods* – mediante paulatinos processos de liberalizações e desregulamentações financeiras, iniciadas com a ascensão e fortalecimento dos mercados *offshore* e praças financeiras. Aos poucos, os fluxos de capitais foram liberados, tornando-se mais voláteis à medida que os crescentes déficits externos estadunidenses iam comprometendo a paridade oficial existente entre o dólar e o ouro.

Consequentemente, os ganhos especulativos e financeiros tornaram-se mais atrativos e o ambiente macroeconômico ficou mais instável. As principais variáveis macroeconômicas – juros e câmbio – ficaram mais voláteis e o horizonte de cálculo capitalista encurtou-se. A ruptura com conversibilidade entre dólar e ouro realizada pelos Estados Unidos em 1971 e a adoção do câmbio flutuante pelos mesmos no final de 1973 não apenas decretaram o fim de Bretton Woods, como aprofundaram a instabilidade cambial e macroeconômica mundial. A partir da década de 1980, o neoliberalismo e suas políticas de abertura econômica, liberalização, desregulamentação e privatizações consolidaram-se.

Doravante, o ciclo virtuoso de acumulação do pós-guerra, baseado na concorrência industrial chandleriana – onde existia um ambiente propício para o investimento de longo prazo e garantias de renda oligopolista –, foi substituído por ciclos econômicos instáveis, relacionados ao aprofundamento da concorrência, à diminuição dos investimentos de longo prazo, à imposição do planejamento de curto prazo, à financeirização, à queda dos salários e ao surgimento de capacidade ociosa crônica (Crotty, 2002, p. 10-11).

A hipertrofia das finanças e o processo de financeirização tornou-se a consequência necessária deste movimento. O aumento dos ativos financeiros na estrutura patrimonial das grandes corporações consolidou-se na década 1980. A desaceleração econômica somada ao processo de desregulamentação, liberalização e ascensão do padrão dólar puro impulsionou o inchaço das formas mais abstratas de valorização da riqueza. A lógica de acumulação subordinou-se à busca pela máxima valorização das ações e redistribuição dos dividendos. Entramos numa espécie de regime de acumulação com dominância financeira, cuja característica econômica predominante é a dinâmica da acumulação baseada em bolhas de ativos, especulações e encurtamento dos ciclos de expansão e retração (Chesnais, 2002).

A saturação no padrão de acumulação pretérito, num ambiente mais instável, levou as grandes corporações a reestruturarem suas indústrias, tornando-as mais enxutas e flexíveis, capazes de se ajustar às flutuações da demanda efetiva global. Adicionalmente, as baixas taxas de crescimento somada a esta instabilidade, volatilidade e acirramento concorrencial fizeram com que as corporações deslocassem parte das suas estruturas produtivas para países ou regiões que propiciassem maiores vantagens, tais como proximidade das matérias primas básicas, baixo custo trabalhista, incentivos governamentais, elevado protecionismo e câmbio estável e depreciado.

O movimento de financeirização fez com as corporações encarassem tais indústrias enquanto ativos financeiros em seus portfólios, estimulando a redução dos custos fixos e intensificando o processo de fusões e aquisições. A busca pela máxima valorização acionária estimulou o processo de subcontratação como forma de redução dos custos em setores diretamente ligados às atividades-chave, ao mesmo tempo em que propiciou a expansão dos investimentos relacionados aos ativos intangíveis – tais como marketing, P&D, racionalização organizacional e reputação – como forma de atrair a demanda corrente existente, auferindo maiores lucros no curto prazo (Milberg; Winkler, 2009).

3.4 O movimento histórico concreto

No plano histórico empresarial, observamos entre os anos de 1960 e meados da década de 1970 um forte movimento de concentração e diversificação industrial. A desaceleração econômica

observada no período em questão levou os grandes conglomerados a comprar empresas que estavam com baixa cotação, crendo na possibilidade de alcançar fortes sinergias mediante as F&A e as consequentes reestruturações. Consequentemente, as grandes corporações cresceram além da conta, haja vista o acirramento da concorrência internacional e de desaceleração econômica. Suas performances foram comprometidas e as ineficiências e inchaços foram apontados como os responsáveis pelos fracassos operacionais (Jensen, 1998; Crotty, 2002, p. 18-21). Nos termos de Lazonick e O'Sullivan (2000), os

(...) offices of these corporations were too far from the actual processes that developed and utilized productive resources to make informed investment decisions about how corporate resources and returns should be allocated to enable strategies based on 'retain and reinvest' to succeed (Lazonick; O'Sullivan, 2000, p. 15).

A partir da década de 1980, iniciou-se uma onda de vendas acionárias e reestruturações produtivas, cujo objetivo era desfazer das aquisições das décadas anteriores e enxugar a estrutura produtiva, adequando-as à nova conjuntura concorrencial. Neste momento, ascendem os *takeovers* hostis e os investidores institucionais. Criou-se um mercado altamente líquido de compra e venda de empresas e surgiram complexos mecanismos de financiamento. As inovações financeiras impulsionaram a lógica de valorização acionária mediante fusões e aquisições.

As ondas de *takeovers* hostis, por sua vez, estimulou o processo de recompra das ações por parte das grandes corporações, implicando num relativo movimento de fechamento ou restrição de capital. Ao mesmo tempo, intensificou-se a crítica à gestão administrativa da grande corporação, vista como ineficiente. Segundo os críticos, os fundos e receitas geradas internamente à atividade produtiva eram sempre reinvestidos, independentemente das condições de lucratividade futura, ao passo que os dividendos eram reduzidos. A solução para o antagonismo crescente existente entre os gerentes administrativos e os acionistas foi a transformação dos acionistas majoritários em investidores ativos, estimulado pelo próprio mecanismo de fechamento ou redução do capital acionário e pelo sobreendividamento. Tal movimento permitiu o estreitamento da remuneração entre gerentes e acionistas, impôs maior disciplina à empresa mediante maior alavancagem e liberou o capital para investimentos em outras áreas e setores mais lucrativos⁸ (Jensen, 1998, p. 445-448).

Provavelmente estas transformações tiveram forte impacto no processo de consolidação da indústria global, uma vez que submeteu a grande corporação a um forte ajuste, necessário nos marcos da intensificação da concorrência, agora global. Borrus (1997) demonstrou como parte das corporações estadunidenses retomaram a competitividade nos setores de semicondutores, materiais e equipamentos eletrônicos nos anos de 1990. Elas intensificaram as estratégias de produção em rede de forma diferenciada (p. 2-4).

Nas décadas de 1970 e 1980 as corporações destes novos setores eram muito dependentes da importação de peças e componentes japoneses, que já vinham internacionalizando sua estrutura produtiva em países do sudeste asiático, muito em função da apreciação de *iene*, com o objetivo de manter a elevada taxa de exportação, principalmente para os Estados Unidos. Como consequência,

(8) "Por investidores ativos eu entendo investidores que possuam posições com substanciais direitos acionários ou sobre o endividamento da empresa, ou que tenham assento no conselho diretor, ou que monitorem ou eventualmente eliminem gerências, ou que estejam envolvidos com as diretrizes estratégicas a longo prazo das empresas nas quais eles investem e, por vezes, até as dirijam eles mesmos" (Jensen, 1998, p. 446).

muitas empresas estadunidenses buscaram criar uma arquitetura de oferta mais aberta e competitiva. Impulsionados pela política externa norte-americana – disputa por áreas de influência e oposição ao bloco socialista – e pelos estímulos dos governos locais, diversas corporações deslocaram gradualmente parte de sua estrutura produtiva para o sudeste asiático, porém numa base de oferta mais flexível – principalmente nos setores eletrônico – em relação à estrutura japonesa. A corporação multinacional estadunidense desenvolveu a estrutura de produção em rede modular. Houve um intensivo processo de transferência tecnológica e de competências mediante um conjunto de investimentos e crescimento de especializações técnicas. Doravante, as filiais ganhavam mais autonomia e começavam a fornecer mais partes, peças e componentes e a criar, concomitantemente, suas próprias redes de demanda – bens de capitais e componentes menos elaborados. As subcontratadas eram mais flexíveis e capazes de se ajustar a determinadas necessidades e padrões (Borrus, 1997, p. 9-18).

Paulatinamente, as redes de subcontratação foram se transformando, de simples filiais de baixo custo salarial, numa rede de fornecimento mais complexa e tecnologicamente mais avançada. Houve, segundo Borrus (1997), três estágios deste movimento: i) estágio inicial, durante o final da década de 1960 até o final da década de 1970, onde se observou o aumento de investimentos diretos na busca de redução dos custos salariais; ii) segundo estágio, entre 1980 e 1985, onde houve um aumento da produção das subcontratadas de partes e peças e componentes com maior conteúdo tecnológico, começando a ganhar maior autonomia; iii) e o último estágio, de 1985 em diante, onde as competências técnicas das subcontratadas chegaram a tal ponto que elas passaram a criar suas próprias redes de produção, subindo na escala de valor agregado e de complexidade tecnológica (p. 11). Diversos países do sudeste asiático passaram a alcançar uma profunda autonomia tecnológica, construindo seus próprios conglomerados, criando um ciclo virtuoso de crescimento e concentrando a maior parte do dinamismo econômico existente no mudo (p. 12; p. 20).

O elevado crescimento econômico chinês deve, por conseguinte, ser interpretado a partir deste processo de internacionalização da estrutura produtiva e ascensão das cadeias globais de valor. Ao longo do tempo, a China passou a exercer um duplo pólo na economia mundial e na Ásia. Ela demanda bens de capital – principalmente do Japão –, insumos, partes, peças e componentes da Ásia; e exporta para o mundo, e principalmente para os Estados Unidos, – um conjunto diversificado de bens industrializados finais (Medeiros, 2006).

Considerações finais

Buscamos, ao longo deste trabalho, apresentar características das transformações da indústria multinacional chandleriana (ou multidoméstica) em direção à indústria global (cadeias globais de valor) e elencar suas determinações a partir da hierarquização das diversas condicionalidades que permitiram a realização destas mudanças.

A transição de uma indústria altamente concentrada, compartimentalizada, organizacionalmente racional e hierarquizada, com diversas subdivisões – produção, logística, comércio, tesouraria, marketing, recursos humanos e P&D –, integrada vertical e horizontalmente (para frente e para trás) e focada no mercado interno para um modelo industrial enxuto, desverticalizado, concentrado em atividades-chave e em ativos intangíveis – inovação em produtos, marketing, P&D, reputação e vantagens organizacionais –, constituído regionalmente em uma rede

de filiais ou de subcontratações, apoiada em cadeias globais de valor, voltada para o mercado externo, flexível e financeirizado só pode ser compreendido em sua totalidade a partir da análise das múltiplas determinações por detrás deste fenômeno.

As tendências imanentes do modo de produção capitalista, a mesoestrutura correspondente ao acirramento da concorrência entre os capitais altamente centralizados, o padrão de acumulação, o ambiente macroeconômico nacional e internacional e o movimento histórico concreto são níveis de abstração analíticos necessários à compreensão das transformações observadas em sua totalidade. Ainda que haja uma extensa literatura sobre as características destes dois tipos de indústria multinacional (chandleriana multidoméstica e teias globais de valor), poucos se propuseram a articular as diversas dimensões da cadeia de causalidades subjacente a suas características e transformações. As análises correspondentes às tendências, vias, limites e possibilidades de desenvolvimento industrial necessitam, para lograrem êxito, elencar as diversas determinações por detrás do movimento histórico concreto.

As novas agendas de pesquisa ligadas à economia industrial como, por exemplo, a indústria 4.0, o impacto da ascensão da indústria multinacional chinesa sobre a concorrência global, as novas políticas protecionistas e as estratégias de desenvolvimento industrial e atração de IDE pelos países subdesenvolvidos precisam levar em consideração todos os níveis de análise existente, sob o risco de falharem nas proposições quanto às possíveis soluções e alternativas de desenvolvimento econômico do ponto de vista industrial. No caso brasileiro, as discussões acerca das políticas industriais e de seu sistema nacional de inovação devem estabelecer as devidas mediações correspondentes aos novos desafios da ordem geopolítica mundial, às especificidades da concorrência intercapitalista, às possibilidades de desenvolvimento de cadeias globais de valor específicas na América Latina, ao papel do nosso mercado interno e à posição periférica e dependente da nossa economia.

Referências bibliográficas

- BARNET, R.; MULLER, R. *Global reach: the power of the multinational corporation*. New York: Simon and Schuster, 1974.
- BORRUS, M. *Left for dead: Asian production networks and the revival of US electronics*. Brie Working Papers, n. 100, 1997.
- BRAGA, I. C. Economia política da dinâmica capitalista: observações para uma proposta de organização teórica. *Revista Estudos Econômicos*, v. 26, n. especial, 1996.
- BUKHARIN, N. I. *A economia mundial e o imperialismo*. Trad. de Raul de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os Economistas).
- CHANDLER JR., A. *Scale and scope*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Trad. de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun, 2002.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial pós-guerra. *Estudos Cebrap*, n. 23, 1980.

CROTTY J. *The effects of increased product market competition and the change in financial markets on the performance of nonfinancial corporate in the neoliberal era*. Peri Working paper, n. 44, 2002.

HILFERDING, R. *O capital financeiro*. Introdução de Tom Bottmore; Trad. de Reinaldo Mestrinel; Tradução de introdução de Wanda Nogueira Caldeira Brant. São Paulo: Nova Cultura, 1910 [1985]. (Os Economistas).

HIRATUKA, C. Reorganização das empresas transnacionais e sua influência no comércio exterior no período. In: HIRATUKA, C.; PIMENTEL, F. L. (Org.). *Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa*. Brasília: Ipea, 2010.

LAZONICK, W.; O'SULLIVAN, M. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, v. 29, 2000.

LENIN, V. I. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. 5. ed. Trad. de Leila Prado. São Paulo: Centauro, 1916 [2008].

MARX, K. *El capital: crítica de la economía política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1867. v. 1 e 3.

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MICHALET, C. A. *O capitalismo mundial*. Trad. de Salvador Cordaro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

JENSEN, M. O eclipse do grupo empresarial de capital aberto. In MONTGOMERY, C.; PORTER, M (Org.). *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MEDEIROS, C. A. A China como duplo pólo na economia mundial e rescentralização Asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, 2006.

MILBERG, W. *Shifting source and uses of profits: sustaining U.S. financialization with global value chains*. SCEPA Working Paper, 2007.

PEREIRA, L. R. *Rentismo e capital financeiro, reforma e revolução: as diferenças de interpretação sobre o "novo capitalismo" entre Keynes e a tradição marxista de Bukhárin, Hilferding e Lênin*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2013.

PINTO, N. P. *O capital financeiro na Economia Contemporânea: uma revisão teórica e histórica de seu papel no desenvolvimento recente dos Estados Unidos*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1994.

PORTER, M. *Competition in global industries*. Boston: Harvard Business School Press, 1986.

STURGEON, T. Modular production network: a new American model of industrial organization. *Industrial and Corporate Change*, v. 11, n. 3, 2002.

STURGEON, T.; GEREFFI, G.; HUMPRHEY, J. The governance of global value chain. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, Feb. 2005.