

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA

## O AJUSTE IMPOSSÍVEL

(Um Estudo sobre a Desestruturação da Ordem  
Econômica Mundial e seu Impacto sobre o Brasil)

*Este exemplar  
corresponde ao  
original da tese  
defendida por Aloisio  
Teixeira em 30.04.93 e  
orientado pela Prof<sup>a</sup> Dra<sup>a</sup>  
Maria da Conceição Tavares.  
C. e F. →*

Aloisio Teixeira *1993*

Tese de Doutorado em Economia  
apresentada ao Instituto de Economia da  
Universidade Estadual de Campinas, sob a  
orientação da professora Maria da Conceição  
Tavares

CAMPINAS, 1993



"O espelho reflete certo; não erra porque não pensa.  
Pensar é essencialmente errar.  
Errar é essencialmente estar cego e surdo."

(Fernando Pessoa: *Poemas Inconjuntos*.)

---

---

ÍNDICE

---

---

APRESENTAÇÃO.....	6
<u>PARTE I: A DESESTRUTURAÇÃO DA ORDEM MUNDIAL</u> .....	13
Capítulo I: INTRODUÇÃO GERAL AO TEMA .....	14
Capítulo II: O MOVIMENTO GERAL DE CONSTITUIÇÃO E CRISE DA ORDEM MUNDIAL.....	32
1. <u>O Pós-Guerra</u> .....	33
2. <u>A Década de 70</u> .....	41
3. <u>A Década de 80</u> .....	51
Capítulo III: ESTRATÉGIAS DE AJUSTE MACROECONÔMICO E REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL NOS PAÍSES CAPITALISTAS CENTRAIS.....	58
1. <u>Introdução</u> .....	59
2. <u>Estados Unidos</u> .....	60
3. <u>Japão</u> .....	71
4. <u>Alemanha</u> .....	80
5. <u>Inglaterra</u> .....	90
6. <u>Itália</u> .....	98
Capítulo IV: ALGUMAS CONCLUSÕES PROVISÓRIAS.....	109
<u>PARTE II: O CASO DO BRASIL - O AJUSTE IMPOSSÍVEL</u> .....	127
Capítulo V: BREVE NOTA EXPLICATIVA .....	128

Capítulo VI: PADRÃO DE FINANCIAMENTO E POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL DURANTE AS DÉCADAS DE 70 E 80 .....	131
1. <u>A Constituição do Padrão de Financiamento e o Período do "Milagre" Econômico</u> .....	132
2. <u>O II PND (1974-1978)</u> .....	140
3. <u>A Administração da Crise (1979-1983)</u> .....	144
4. <u>A Recuperação (1984-1985)</u> .....	153
5. <u>A Economia Brasileira na Nova República (1986-1989)</u> .....	157
6. <u>Uma Pausa para Meditação</u> .....	167
Capítulo VII: A POLÍTICA ECONÔMICA NO INÍCIO DOS ANOS 90.....	171
1. <u>Políticas de Estabilização e Padrão de Financiamento</u> .....	172
2. <u>A Estratégia Neoliberal</u> .....	187
3. <u>Uma Nota sobre a Renegociação da Dívida Externa</u> .....	196
Capítulo VIII: CONCLUSÕES FINAIS AINDA QUE PRECÁRIAS .....	202
1. <u>Desarticulação Progressiva do Padrão de Desenvolvimento</u> .....	203
2. <u>Mitos, Miragens e Duras Realidades</u> .....	225
BIBLIOGRAFIA.....	244

---

---

## APRESENTAÇÃO

---

---

Esta tese é inteiramente dedicada aos meus amigos de Campinas. E se a ela faltam méritos - ou pelo menos aquele verniz acadêmico, tão necessário ao bom acabamento de trabalhos dessa natureza - tal não se deve a eles, os amigos, com quem só tenho aprendido a boa ciência. Deve-se exclusivamente às limitações do autor e de suas condições de trabalho, nem sempre as mais favoráveis.

Mas, afinal, não creio que os deslustre com esse texto. Porque se não preenche todos os requisitos que a academia tantas vezes exige de seus afiliados, pelo menos há aqui uma tese - no sentido estrito e verdadeiro da palavra - ou uma hipótese - uma tentativa de explicar a crise brasileira. Certa ou errada, é a minha explicação.

Vale a dedicatória, e um agradecimento. Porque, se não fossem eles (os meus amigos de Campinas), não haveria tese, muito menos explicação, não teria havido nem mesmo a retomada do gosto pelo trabalho intelectual depois da depressão que se seguiu à experiência de governo na Nova República. João Manuel, Wilson Cano, Luciano Coutinho chamaram-me a participar de projetos de pesquisa - e a repensar os delineamentos da situação internacional e da política econômica brasileira - em um momento em que, a meu ver, nada justificava esta escolha. Puro carinho. Todos os meus companheiros da Unicamp, em especial José Carlos Miranda, que me receberam sempre como se eu fosse um deles - coisa que realmente me sinto - tiveram a paciência e a delicadeza de discutir comigo, em reuniões e seminários, os relatórios que iam sendo produzidos e umas tantas idéias que, cismava eu, deveriam ser ditas.

Antes disso, Maria da Conceição, sempre preocupada com os que ama, resolveu enviar-me à Espanha para dar um curso sobre industrialização da América Latina. Vi-me assim, subitamente, numa tarde de domingo, em um quarto de hotel em Madrid, tendo que iniciar as aulas no dia seguinte, sem nada preparado, sem material bibliográfico e em uma língua que não dominava com perfeição. Era uma prova definitiva de insensatez - minha e dela - mas criava a obrigação impostergável de retomar minhas atividades de professor.

De tudo isso resultou não apenas um livro, praticamente acabado, e em espanhol, sobre a industrialização latino-americana, mas um conjunto de textos e relatórios, produto das pesquisas feitas em Campinas, que, junto com outros - ensaios, artigos, resumos de palestras e conferências - desfilavam os principais temas do debate atual: a evolução do quadro internacional, as políticas de ajustamento e reestruturação dos países do centro capitalista, a política econômica brasileira dos últimos anos, o plano de estabilização e a política industrial do governo Collor, a questão da seguridade social brasileira. Aparentemente descosidos, guardavam, no entanto, uma unidade de pontos de vista, fundada em uma visão de mundo e em uma perspectiva crítica que recusava à estratégia neoliberal as virtudes que o discurso ideológico lhe apontava. Acabaram sendo anos de intensa atividade intelectual (e política, também) aqueles que se seguiram à derrocada das esperanças...

Mesmo assim, a idéia de retomar plenamente o projeto acadêmico ainda não havia tomado corpo. Ela veio à luz em uma conversa com João Manuel (mais uma vez meus amigos de Campinas...) quando ele

afirmou que eu tinha uma tese pronta. Era juntar o que estava escrito, dar-lhe unidade de redação, fazer as ilações e mediações necessárias e tirar as conclusões que se impunham. Talvez o trabalho tenha ficado a meio caminho, mas bem que tentei.

De qualquer forma, neste trabalho de pensar e repensar, escrever e reescrever, estabelecer relações, construir pontes, cheguei a alguma coisa que para mim acaba sendo mais importante que uma tese acadêmica perfeita: uma hipótese<sup>1</sup>. O que apenas tornou as coisas mais difíceis, pois a sensação que me fica é que o texto em si - esta colcha de retalhos tantas vezes emendada - não consegue exprimir a força dessa hipótese.

E, no entanto, isto seria extremamente necessário, pois trata-se de uma hipótese que me coloca rigorosamente contra a corrente. Não concordo nem com o **diagnóstico**, hoje consensual, sobre a natureza da crise brasileira, nem com as **terapias** que vêm sendo recomendadas para superá-la. E, apenas para antecipar algumas conclusões, procurando despertar algum interesse no leitor - seja ele compulsório ou eventual - pelas páginas que se seguem, cabe destacar alguns pontos.

O diagnóstico consensual aponta para a existência de uma contradição entre o que se passou no Brasil, nos anos 80, e o que ocorreu no resto do mundo. Aqui, a estagnação e a instabilidade macroeconômica (inflação acelerada, tendendo à hiperinflação) emperraram o potencial de

---

1. Deslumbrado com esta conclusão, julguei estar sendo original. É que não havia lido o brilhante e sugestivo ensaio do professor João Manuel, escrito há algum tempo mas só agora publicado. Minhas idéias estavam todas lá, o que me leva a reconhecer - e agradecer - a influência que tem exercido sobre a minha maneira de ver e interpretar a crise contemporânea. Ver CARDOSO DE MELLO (1992a e 1992b).

avanço da indústria brasileira, acarretando a redução dos investimentos e a paralisação do processo de inovação tecnológica, e condenando o parque industrial ao envelhecimento e ao atraso relativo.

Lá fora, enquanto isso, desencadeou-se uma vertiginosa onda de inovações, técnicas e organizacionais, que configuram uma verdadeira "terceira revolução industrial" (sic), e cujos traços principais são: a emergência do complexo eletrônico, como setor líder em termos de dinamismo e de introdução de inovações; a transformação dos métodos de produção com a generalização dos processos de automação flexível; a introdução de inovações na forma de gestão e de organização empresarial; o surgimento de novas formas de concorrência entre empresas, através de "alianças tecnológicas"; o aguçamento da competição mundial através da adoção de estratégias deliberadas de busca de competitividade.

No que tange às terapias recomendadas, ainda que não tão visíveis, também houve grandes linhas de consenso. Senão quanto ao seu conteúdo, pelo menos quanto à temática abordada. Pois, em um estranho passo de *changer de dame*, a esquerda tornou-se mais "monetarista" e a direita, mais "estruturalista"; ou ambos nos tornamos, quanto à forma, monetaristas e estruturalistas simultaneamente.

Em primeiro lugar, a obsessão pelo problema da estabilização; tornava-se necessário derrotar a inflação para poder voltar a crescer. Mas, a partir de um certo momento, começou a difundir-se a medicação neoliberal, receitando a necessidade de se promover "reformas estruturais". Nessa ótica, a própria industrialização brasileira fora equivocada, porque cartorial, superprotegida, avessa à concorrência

interna e externa e excessivamente apoiada no Estado, tendo assim gerado má alocação de recursos e uma estrutura industrial pouco competitiva. Daí as recomendações: abertura dos mercados, desregulamentação, desestatização, desmontagem da estrutura cartorial e dos mecanismos de proteção.

O ponto de vista aqui adotado é inteiramente outro. Quanto ao diagnóstico, não creio que haja contradição entre a crise brasileira e as transformações no plano mundial. Como também não creio que haja um sentido de causalidade, que vai da inflação para a recessão e destas para o desinvestimento, o envelhecimento do parque industrial e o atraso tecnológico. Para mim, inflação, recessão, desinvestimento (e suas seqüelas de envelhecimento e atraso) são todos consequência do próprio processo de transformações que ocorreu no plano mundial e do êxito da industrialização brasileira no ciclo expansivo anterior<sup>2</sup>.

E, quanto à terapia, estou convencido que a insistência em políticas de corte neoliberal acabará por desorganizar definitivamente a economia e a sociedade brasileiras. Como estou convencido que qualquer tentativa de reeditar políticas de desenvolvimento autárquico acarretará efeitos semelhantes.

É disto que trata a tese. Polêmica, talvez. Mas buscando tirar a discussão da mesmice em que economistas, tecnólogos, japonólogos, liberais e *tutti quanti* a têm mantido. E, se algumas passagens contiverem

---

2. Aqui também vale a referência ao que inicialmente supunha ser uma idéia original e agora vejo que outros, por caminhos diversos, mas não essencialmente diferentes, chegaram à mesma conclusão. Com as idéias ocorre freqüentemente a fábula do anel de Polícrates, e quando se convive intelectualmente, por longos períodos com outras pessoas, não é de estranhar que as conclusões a que se chegue sejam parecidas. Sobre a idéia substantiva, ver FIORI (1992) e, sobre o anel de Polícrates, ver MACHADO DE ASSIS ("O anel de Polícrates". In *Papéis Avulsos*. Obras Completas de Machado de Assis, vol. 12. Rio de Janeiro: W.M. Jackson Inc. Editores).

afirmações demasiado peremptórias e exageradas, debitem isso à paixão que sempre acomete quem abraça o trabalho intelectual com a perspectiva da mudança. O objetivo terá sido sempre o de discutir, rediscutir - repensar.

---

*Parte 1:*  
*A Desestruturação Mundial*

---

---

---

CAPÍTULO I:

INTRODUÇÃO GERAL  
AO TEMA

---

---

O debate sobre a ordem internacional vem ocupando um espaço cada vez maior, não apenas na imprensa e nos meios políticos, mas também na agenda de economistas e cientistas sociais, de modo geral. A razão do interesse é por si mesma evidente, pois o mundo, no início dos anos 90, assistiu a uma reviravolta sem precedentes na evolução de suas estruturas políticas, da qual a queda do Muro de Berlim, a incorporação da Alemanha Oriental pela Alemanha Ocidental, a dissolução da União Soviética e a decomposição do bloco socialista foram os momentos culminantes. Tudo isto pôs fim aos próprios pilares em que se assentava a ordem mundial, cujo pressuposto era a existência de um mundo bipolar e confrontado.

Fazendo parte desse debate, porém mantendo a sua especificidade, aparece o tema da ordem **econômica** internacional<sup>2</sup>. Ao fundo, a consciência cada vez mais clara de que as transformações porque passou a economia mundial nas décadas de 70 e 80 - e que a afetaram em suas dimensões produtiva, comercial, financeira e tecnológica - trouxeram em sua esteira não apenas uma reviravolta significativa nas trajetórias de crescimento das principais economias capitalistas, mas também, e principalmente, na própria forma como se articulava a economia internacional.

---

1. Apenas como exemplo, vale a referência a IUPERJ (1991), FGV (1991), MARTINS (1991) e WERNECK VIANNA (1992), onde o tema é debatido a partir de diversos pontos de vista.

2. A especificidade decorre do fato de que, quando se trata da ordem mundial, *tout court*, o objeto da análise são as estruturas e relações, de natureza basicamente política, que se estabeleceram entre os dois grandes centros de poder desde a II Guerra Mundial, bem como a forma como se articularam com suas respectivas periferias; já a ordem econômica internacional diz respeito tão somente a relações no interior da economia mundial capitalista, as quais, evidentemente, também foram fortemente influenciadas pela existência de uma ordem política bipolar.

Para se poder discutir todas as implicações deste acelerado processo de mudanças, deve-se assumi-lo em sua perspectiva histórica, pois o quadro atual mais não é que o desenlace de todo um processo que se desenrola desde o final da II Guerra Mundial. Mais especificamente, a hipótese aqui assumida é que este movimento histórico largo assiste a um processo de constituição de uma ordem econômica internacional, sua afirmação e consolidação e, posteriormente, sua crise e ruptura, até chegar à situação atual em que a rigor não se pode sequer falar da existência de uma **ordem econômica internacional**.

Antes, porém, de entrar na discussão mais propriamente factual desta hipótese, deve-se precisar os próprios termos do debate. A expressão **ordem econômica internacional** não é aqui usada para designar uma configuração qualquer existente no plano das relações internacionais, mas apenas aquelas que se caracterizam pela ocorrência simultânea de uma hegemonia definida, de um sistema hierarquizado de relações e de mecanismos de regulação.

Nesse sentido, e nos marcos da história do capitalismo, o mundo conheceu apenas duas ordens econômicas: a que prevaleceu no século XIX até a I Guerra Mundial, sob hegemonia inglesa, e a que se estabeleceu no segundo pós-guerra, sob hegemonia americana.

O estabelecimento de uma **ordem econômica internacional** pressupõe, portanto:

- a existência de uma potência economicamente dominante e que seja ao mesmo tempo pólo hegemônico, cabeça de império e centro cíclico principal;

- a formação de um tecido amplo e estruturado de relações econômicas e financeiras entre países, regiões e empresas, expresso no conceito de **mercado mundial**, já que é isto que permite a hierarquização do sistema e a constituição de mecanismos de regulação.

O conceito de **hegemonia** é tomado emprestado à ciência política, onde seu uso se generalizou a partir da exegese dos escritos de Gramsci, que foi talvez o primeiro autor a tentar conferir um estatuto teórico ao termo. Em uma passagem de *Il Risorgimento*, Gramsci apresenta uma visão dinâmica do processo pelo qual se formam e dissolvem as hegemonias:

"A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como dominação e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos grupos adversários, que tende a liquidar ou a submeter inclusive com a força armada, e é dirigente dos grupos afins e aliados. Um grupo social pode, e mesmo deve, ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental. É essa uma das condições principais para a própria conquista do poder. Depois, quando exerce o poder, e mesmo quando o mantém fortemente sob controle, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também dirigente"<sup>3</sup>.

A análise de Gramsci cinge-se às relações entre grupos sociais no interior de uma nação, e a supremacia de um grupo se afirma quando é capaz de somar à sua capacidade de dominação a de direção (intelectual e moral). O conceito de hegemonia corresponde a esta última qualificação e só ocorre quando um grupo social revela aptidão para tornar universais seus interesses particulares.

---

3. Citado em GRUPPI (1978), pág. 79.

Ao transpor o conceito para o plano das relações econômicas internacionais, deve-se reter seus traços essenciais. Aqui também o termo exprime a capacidade de direção intelectual e moral de um país sobre outros e a possibilidade deste país tornar universais seus interesses nacionais. Seu escopo, portanto, estende-se para além das fronteiras formais da economia, pressupondo a afirmação ideológica e a generalização do sistema de valores da nação que se torna hegemônica.

Há, no entanto, traços estritamente econômicos que devem ser incorporados ao conceito para que possa ser usado no plano das relações econômicas internacionais. Neste plano, a hegemonia se constitui a partir da afirmação e generalização do padrão de produção e consumo de um dado país, de seu modelo de organização produtiva, de seus métodos de controle e gestão, do formato específico que imprime às relações entre capital e trabalho, bem como do espaço, em termos de papéis e possibilidades, que abre para as economias subordinadas.

A existência e o exercício da hegemonia não implicam o uso da força, ainda que pressuponham a posse de seus instrumentos. Implicam, isso sim, capacidade de direção, o que inclui capacidade de regulação de políticas, implícita ou explícita, de modo que contradições e conflitos possam resolver-se ou pelo acatamento às decisões da potência hegemônica ou através de negociações, sem ter que buscar a continuação da política "por outros meios", para usar a expressão de Clausewitz. É isto que torna o conceito essencialmente distinto do de **imperialismo**, o qual é usado aqui num sentido um pouco mais amplo do que o normalmente adotado no debate marxista.

Ao se recorrer à idéia de imperialismo, no entanto, não se pode deixar de reconhecer que este é um termo de difícil conceptualização em ciência social. Mesmo em sua acepção moderna, cuja origem remonta ao início do século<sup>4</sup>, tem sido usado para designar múltiplos fenômenos e realidades históricas bem diversas no plano das relações internacionais. E, o que é pior, seu conteúdo científico foi-se perdendo ao longo do século, embora seu poder de imantação política tenha se mantido por muito mais tempo.

Recusar o termo, porém, não resolve o problema, sequer o elide; apenas o oculta. Usada, na segunda metade do século passado, para designar a política inglesa sob Disraeli, de fortalecimento e expansão do império colonial britânico, a palavra era identificada como sinônimo de **colonialismo**<sup>5</sup>. No início deste século, no entanto, vertentes mais críticas do pensamento econômico ampliaram o conceito e passaram a associá-lo a formas específicas de dominação econômica: domínio dos mercados, das fontes de matérias primas e de oportunidades de investimento<sup>6</sup>.

Após a II Guerra Mundial, com o desaparecimento da maior parte dos antigos impérios coloniais, o termo perdeu não só sua conotação original como substância e rigor teórico, adquirindo tantos significados quantos foram os autores que dele fizeram uso. Um escritor inglês, por exemplo, na falta de uma definição adequada, considera que "imperialismo continua a ser a melhor palavra para designar o sistema geral de desigualdade nas relações econômicas mundiais"<sup>7</sup>.

---

4. Ver HOBSON (1902).

5. Ver FIELDHOUSE (1961) e KOEBNER (1949).

6. Ver HOBSON (1902), HILFERDING (1910), LUXEMBURG (1912), KAUTSKI (1914-15), LÊNIN (1917) e BUKÁRIN (1917).

7. Ver BARRAT BROWN (1970).

Para que se possa utilizar a expressão como elemento fundador do conceito de **ordem econômica internacional**, deve-se procurar recuperá-la em sua formulação original, testando sua viabilidade. E o ponto de partida obrigatório é o debate marxista do início do século.

Como se sabe, são três as visões marxistas sobre o imperialismo: a de Lênin, para quem o fenômeno aponta para o ingresso do capitalismo em uma nova etapa; a de Kautski e Hilferding, que o consideram uma "política econômica" do capital financeiro; e a de Rosa de Luxemburg, que o vê como um atributo inerente à "natureza" do capitalismo.

A visão de Rosa de Luxemburg parte da idéia de que a contradição fundamental do capitalismo, entre as forças produtivas e as relações de produção, ou entre o caráter social da produção e o caráter privado da apropriação, empurra o sistema em direção ao imperialismo. As exigências de exploração da força de trabalho e de produção de mais-valia geram necessidades de mercados crescentes e fazem com que o sistema tenda a extravasar suas fronteiras, incorporando as regiões não capitalistas. Este processo acabaria esbarrando em seus limites, pois surgiriam barreiras intransponíveis a este movimento para fora.

O erro de Rosa de Luxemburg consiste em identificar estes mercados, que se tornariam crescentemente necessários, com mercados de bens de consumo (e até mesmo com mercados de bens de consumo para os trabalhadores). Isto poderia ser válido para a manufatura, mas não para o capitalismo desenvolvido, no qual a maquinaria e a diferenciação do departamento produtor de bens de consumo libertam o

capitalismo não só das amarras da habilidade individual dos trabalhadores, mas também do mercado de bens de consumo<sup>8</sup>.

Contrariamente a esta visão, Lênin, por um lado, Kautski e Hilferding, por outro, vinculam o imperialismo a um conjunto de transformações por que passou o capitalismo ao final do século passado. Só que em Lênin está presente a idéia de transformações irreversíveis, que configurariam uma nova etapa, da qual são inseparáveis as tendências à violência e à reação, no plano da política interna, e às anexações, no plano da política externa. Kautski e Hilferding, não; eles partem das transformações, mas vinculam o imperialismo a políticas econômicas próprias de um determinado momento histórico.

Kautski chega a afirmar que a tendência a gerar conflitos e guerras, própria do imperialismo, seria amenizada pela tendência à formação do "ultra-imperialismo" - uma espécie de cartel único e universal - que, ao se consolidar, faria desaparecer esses traços regressivos e violentos. O sistema se tornaria mais racional e estaria então maduro para o socialismo<sup>9</sup>.

Lênin, em seu famoso opúsculo, critica com veemência a visão estática de Kautski, acusando-o de não perceber a natureza necessariamente contraditória do capitalismo, que faria abortar a tendência ao ultra-imperialismo, antes que esta pudesse realizar-se.

---

8. A crítica aos pontos de vista de Rosa de Luxemburg foi realizada por Tugan-Baranovski. Kalecki resume os pontos do debate entre ambos em seu ensaio "O problema da demanda efetiva em Tugan-Baranovski e Rosa Luxemburgo"; ver KALECKI (1980).

9. KAUTSKI (1914-15), pág. 30 e 128.

Apresenta, por sua vez, aquilo que considera os cinco traços fundamentais que caracterizariam, a seu ver, a nova etapa:

"1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse 'capital financeiro', da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o término da partilha do mundo entre as potências capitalistas mais importantes"<sup>10</sup>.

A verdade é que Lênin, na tentativa de formular um conceito totalizante para as transformações em curso no sistema capitalista mundial, misturou três fenômenos de natureza distinta: as mudanças na base técnica, que, a partir do deslocamento dos setores líderes, impunham uma maior concentração à escala dos fatores de produção, uma redefinição da articulação produtivo-financeira (que levava o capitalismo a assumir um caráter "financeiro") e uma alteração dos padrões de concorrência; a tendência à formação de impérios coloniais; e a crise do sistema internacional, constituído sob hegemonia inglesa, que entra em processo disruptivo, dando margem a fortes rivalidades entre potências e a políticas agressivas de capital financeiro. A convergência destes fenômenos é própria de um momento histórico específico, sendo que apenas o primeiro (expresso nos três primeiros traços fundamentais de Lênin) é típico do processo de transformações em direção ao capitalismo contemporâneo ("monopolista"); os outros dois fenômenos, historicamente

---

10. LÊNIN (1917), pág. 641-642.

datados (e podendo, em certa medida, ser até confundidos com "políticas" do capital financeiro) não caracterizam, de forma alguma, o ingresso do capitalismo em uma "nova etapa"<sup>11</sup>.

Ao incluir, entre os traços característicos, "a formação de associações internacionais monopolistas... que partilham o mundo entre si" e "o término da partilha do mundo entre as potências capitalistas mais importantes", Lênin parece ter caído no mesmo erro que criticava em Kautski, não levando em conta a natureza essencialmente contraditória do capitalismo. Do ponto de vista teórico, a matriz do equívoco do autor russo reside na incompreensão do conceito marxista de concorrência e de sua inter-relação com os processos de concentração e centralização de capitais. Aceitando o ponto de vista de Hilferding, Lênin passa a ver tais processos, ao contrário de Marx, como tendentes, senão a eliminar, pelo menos a reduzir a concorrência<sup>12</sup>.

Paralelamente ao debate marxista, deve-se incorporar também o conceito schumpeteriano de imperialismo<sup>13</sup>. Este, no entanto, aparece despido de uma conotação especificamente econômica e de sua determinação histórico-concreta. Com isto, ainda que a análise possa ganhar amplitude, através de uma noção que funda o conceito de império no poder das armas e do dinheiro e percebe sua motivação em características próprias à natureza humana, em seus desejos de expansão e domínio, só o faz ao preço da renúncia à intenção de examinar o

---

11. Lênin, na verdade, deu um passo atrás em relação a Hobson, que havia analisado separadamente os fenômenos do imperialismo e da formação do moderno capitalismo. Ver HOBSON (1894) e HOBSON (1902).

12. Ver ZONINZEIN (1990).

13. Ver SCHUMPETER (1919).

processo de mudanças no sistema capitalista mundial em curso no final do século XIX e no início do século XX.

O uso, portanto, no contexto deste trabalho, do termo **imperialismo** leva em conta estas múltiplas contribuições e aponta para uma definição baseada na existência de uma clara situação de dominação de uma nação sobre as demais, dominação essa exercida através do poder das armas e do dinheiro e que pode se expressar, ainda que não necessariamente, através de políticas agressivas. De todo o debate, portanto, fica a impressão de que a verdade estava a meio do caminho. *In medio virtus...*

Finalmente, e apenas de passagem, o conceito de **centro cíclico principal**, acrescentado aqui como pressuposto para a constituição de uma ordem econômica internacional, é usado com as mesmas características que lhe foram apontadas por Prébisch em seu trabalho original sobre o esquema centro x periféria<sup>14</sup>. Cabe lembrar que o esquema de Prébisch não é, em qualquer hipótese, congruente, nem em sua matriz teórica nem no objeto que examina nem em suas implicações práticas, com as teorias do imperialismo. Prébisch está preocupado com a existência de uma divisão internacional do trabalho que é contrária à periferia e com a distribuição desigual dos frutos do progresso técnico no sistema mundial, criticando as conclusões dos modelos teóricos vigentes a partir de uma análise rigorosa de seus pressupostos; não formula uma teoria da "exploração" da periferia pelo centro nem vê nos movimentos internacionais de capital um fato intrinsecamente perverso para a periferia.

---

14. Ver PRÉBISCH (1949).

Retomando a hipótese acima enunciada, e antecipando algumas conclusões da análise dos capítulos seguintes, cabe dizer que, no pós-guerra, os Estados Unidos já eram a maior potência econômica e industrial do globo (e já o eram desde o final do século XIX), já ocupavam o papel de centro cíclico principal (tendo substituído a Inglaterra nesta função desde os anos 20 ou 30) e já detinham a supremacia no plano militar (testada no conflito mundial). Com a guerra, tornam-se hegemônicos e é isto que permite o estabelecimento de uma **nova** ordem econômica (e também política) internacional<sup>15</sup>.

O movimento histórico-concreto que permite a constituição e consolidação da hegemonia americana - e, portanto, da própria ordem internacional - implica desde mudanças internas, econômicas e políticas, nos Estados Unidos até a afirmação positiva da ideologia americana (expressa no famoso *american way of life*), passando:

- pela difusão de seu padrão de produção e consumo, que alimenta e é realimentado pela transnacionalização das grandes empresas americanas, gerando este movimento uma resposta, nos principais mercados capitalistas, que leva as grandes empresas em concorrência no mundo inteiro a adotar o modelo americano, a se "americanizar" em seus padrões de gestão e organização produtiva<sup>16</sup>;

- pela constituição de um padrão monetário internacional baseado no dólar;

---

15. O tema da hegemonia foi tratado, de forma muito sugestiva, em GILPIN (1975) e, principalmente, (1987). Os pontos de vista expostos por este autor se aproximam, em diversos momentos, dos aqui apresentados.

16. Esta difusão se dá tanto a nível da estrutura de produção - com a conformação de complexos metal-mecânicos, centrados no automóvel e apoiados no uso intensivo de petróleo e na expansão da malha rodoviária - quanto da organização industrial, com a generalização da corporação multidivisional (através das empresas transnacionais), com seus métodos de gestão, financiamento e conquista de mercado.

- pela instauração, em cada país, de padrões de financiamento que reproduzem o modelo americano, em suas características básicas de "financeirização"<sup>17</sup>.

Só que esta ordem, fundada na hegemonia americana, e diferentemente do sistema sob hegemonia da Inglaterra, já trazia em si o germe de sua própria dirupção. No plano produtivo, não só pelas razões apontadas por Prébisch - que via nos Estados Unidos um centro desestabilizador da economia mundial, pois, ao contrário do centro inglês, a economia americana concorre com sua própria periferia, não estabelecendo com ela relações de complementaridade horizontal, mas apenas vertical (para usar a imagem de Nurkse<sup>18</sup>) - mas porque o movimento de expansão do sistema industrial que se espraia a partir de seu espaço nacional tende a gerar uma competição generalizada em todos os mercados, acabando por transbordar para a periferia, que se industrializa. No plano monetário-financeiro, pela razão apontada por Triffin<sup>19</sup>, qual seja a de que o poder monopólico de emissão de moeda internacional afeta as possibilidades de coordenação macroeconômica do sistema, uma vez que a liquidez internacional só pode repousar nos déficits externos da economia americana, os quais, se persistem, afetam a confiança no próprio padrão monetário e, se desaparecem, conduzem à recessão, pela falta de liquidez adequada ao funcionamento do sistema.

A sucessão de eventos que foi desgastando a hegemonia americana desde o final dos anos 60 e minando os pilares da ordem econômica internacional será vista com mais detalhe nos capítulos seguintes. Cabe destacar, no entanto, um traço essencial deste processo:

---

17. Ver BRAGA (1991).

18. Ver NURKSE (1979).

19. Ver TRIFFIN (1960).

tais episódios afetaram a hegemonia americana em um de seus atributos essenciais - a capacidade de direção intelectual e moral.

Em resposta a sua própria crise (e à crise de sua dominação), os Estados Unidos empreenderam, a partir do final dos anos 70, dois movimentos na tentativa de restaurar sua hegemonia:

- um, no plano da política econômica, revalorizando o dólar e forçando a recessão mundial, com vistas a submeter seus parceiros no mundo capitalista;

- outro, no plano estratégico-militar, com a adoção de programas armamentistas de alto conteúdo tecnológico, que acabou por dobrar a União Soviética e destruir sua capacidade financeira.

Tais movimentos, no entanto - e contraditoriamente - vieram a modificar profundamente, na década de 80, a hierarquia das relações internacionais. Em particular, as tentativas americanas de manter a supremacia do dólar, levaram os demais países do centro capitalista, Japão e Alemanha à frente, a empreender uma bem sucedida reestruturação industrial, provocando acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho, abalando fortemente os fundamentos da hegemonia americana e acarretando efeitos disruptivos sobre a própria ordem econômica internacional.

Pode-se, assim, dizer em resumo que estas mais de quatro décadas que se seguiram à II Guerra Mundial assistiram a um processo contraditório de afirmação, problematização e desestruturação da hegemonia americana e da própria ordem econômica internacional nela fundada. Sua consolidação coincide com a fase de expansão sem

precedentes da economia capitalista mundial no pós-guerra. Já os anos que vão de 1968 a 1978, nos quais outros centros se afirmam como potências industriais e o sistema instabiliza-se profundamente pela sucessão de crises que o atravessa, permite uma visualização do declínio e mesmo crise de hegemonia. Posteriormente, a partir do final dos anos 70, há uma tentativa, por parte dos Estados Unidos, de retomar a hegemonia, através da diplomacia do dólar e de uma estratégia que visava curvar a União Soviética no esforço de guerra.

Tal estratégia, ainda que tenha tido um inegável êxito no plano político (e ideológico), não eliminou o quadro geral de instabilidade no plano das relações econômicas internacionais. Antes, o agravou, tornando mais problemáticos os elementos constitutivos do conceito de **ordem internacional**.

No que respeita à função de cabeça de império, os Estados Unidos continuam a exercê-la, ainda que com crescentes dificuldades. Pois, se bem que continuem a existir relações típicas do chamado imperialismo econômico (constituição de zonas de influência, variadas formas de dependência etc.), bem como as que caracterizam o fenômeno no plano político (papel de gendarme *over-extended* sobre os remanescentes dos velhos impérios coloniais), tais fatos apenas acentuam a contradição entre o papel de cabeça do sistema, por um lado, e os interesses nacionais e a capacidade financeira do Tesouro americano, por outro.

Já no que tange ao papel de centro cíclico principal, os Estados Unidos também continuam a desempenhá-lo, não sendo previsível, dado

seu poderio industrial e financeiro e as dimensões de seu mercado interno, sua substituição por qualquer outro país.

É no que tange ao conceito de hegemonia que os elementos constitutivos da ordem internacional encontram-se mais problematizados. Tal conceito, como visto no início deste capítulo, inclui a capacidade, explícita ou implícita, de regulação de políticas. E a seqüência de políticas macro-econômicas adotadas pelos Estados Unidos desde 1978 tornaram as relações básicas de comércio e financiamento totalmente desequilibradas. Apesar disso, no entanto (ou, talvez, exatamente por isso), e devido à formação de mercados plurimonetários internacionais<sup>20</sup>, o grau de interdependência entre os três centros mais importantes aumentou em escala nunca vista.

Numa situação como esta, a "coordenação voluntária" entre os centros problematiza a própria noção de hegemonia. Fatos característicos do momento atual, como a transnacionalização do espaço nacional norte-americano, a globalização dos mercados financeiros<sup>21</sup> e as melhores condições de atuação dos principais competidores dos Estados Unidos (Alemanha e Japão, dada sua integração com os mercados ampliados da Europa e da Ásia), põem em questão a capacidade de coordenação de movimentos tão contraditórios.

O conceito de hegemonia, ademais, embora mais abrangente e dotado de maior plasticidade, pode ser questionado em suas zonas de intercessão com os demais, pois a evidência empírica aponta para o fato de que a hegemonia, no plano das relações internacionais, nas duas vezes

---

20. Ver MIRANDA (1992).

21. Ver KUTTNER (1991).

em que foi exercida, somente o foi por nações cujo sistema industrial e financeiro se tornou dominante e conseguiu se reproduzir para além de suas fronteiras, a partir de seu papel de centro cíclico principal, impondo as regras do jogo monetário e financeiro; por outro lado, tais nações se constituíram como potências militares e demonstraram clara vocação imperial<sup>22</sup>. Resta saber até que ponto esta inter-relação é inevitável. Particularmente em um momento em que - para nos limitarmos à conceptualização de Schumpeter, para quem o poder imperial se afirma com base nas armas e no dinheiro - as armas podem perder parte significativa de seu poder decisório, pela possibilidade de se tornar desnecessária uma nova guerra em escala planetária e em que o poder monopólico de uma única moeda internacional pode vir a ser contestado pela ocorrência de nova crise financeira mundial de grandes proporções.

Finalmente, cabe perguntar até que ponto as transformações verificadas ao longo dos anos 80, e que continuam em curso, afetaram o modo de funcionamento do sistema, tal como vinha se dando desde o término da II Grande Guerra. Tais mudanças dizem respeito a aspectos econômicos essenciais - como a globalização financeira, a emergência e difusão de um novo paradigma tecnológico e alterações nos padrões de financiamento, organização industrial e concorrência - e, já agora, a um reposicionamento completo das relações Leste-Oeste. Se é certo que existem evidências que demonstram a perda de competitividade dos manufaturados americanos nos principais mercados, também é certo que este não é um fenômeno novo; ao contrário, o que se verificou em tempos recentes foi um processo de reestruturação parcial da indústria norte-

---

22. Estas parecem ser condições necessárias, mas certamente não suficientes, como o demonstram, na história, o destino de Holanda, França, Alemanha e - até agora - Japão.

americana, ainda que sem política explícita, que lhes permitiu sustentar uma posição de liderança em vários setores.

O que é grave em relação aos Estados Unidos é a desarticulação de seu sistema financeiro e a crise social de um espaço nacional que se transnacionalizou. Desta forma, se teve êxito em sua estratégia de dobrar a União Soviética e se, no seu campo, nenhuma outra potência contesta sua posição de cabeça do sistema - fatos que poderiam ser indicadores da existência de uma relação hegemônica - não há como negar que pelo menos um aspecto básico da relação capitalista - qual seja o de reproduzir, como valor universal, seu próprio sistema de produção de mercadorias - está posto em questão, e são eles - os Estados Unidos - que tem que se adaptar a métodos e processos industriais exógenos.

É a visão conjunta de todos estes fatores e processos que permite a conclusão de que o quadro atual sinaliza para um período de extrema instabilidade na economia mundial e não para a emergência de uma nova **ordem econômica internacional**<sup>23</sup>.

---

23. O desiderato de uma ordem econômica internacional auto-regulada, "voluntariamente" coordenada pelos três grandes (ou pelos sete) e organizada segundo os princípios da doutrina neoliberal não deixa de ser um descendente bastardo e temporão das teses kautskianas do ultra-imperialismo. Continua a valer, hoje como no início do século, a observação de Lênin sobre a natureza necessariamente contraditória do capitalismo, fundada em uma visão que coloca, como categoria central para o entendimento de sua lógica e de sua dinâmica, o conceito de concorrência e suas inter-relações com os processos de concentração e centralização de capitais, e de introdução e difusão de progresso técnico.

---

---

CAPÍTULO II:

O MOVIMENTO GERAL DE CONSTITUIÇÃO E  
CRISE DA ORDEM MUNDIAL

---

---

## 1. O Pós-Guerra

Começamos com uma platitide. A configuração que assume hoje a economia internacional - com seu elenco inesgotável de problemas, desafios e dúvidas - é o resultado de um processo que se desenrola desde o final da II Guerra Mundial. Este período assistiu a um movimento de radicais transformações abarcando praticamente todas as órbitas da atividade econômica, não apenas a produtiva e tecnológica, mas também a comercial e a monetária e financeira. E, apenas para não deixar de mencionar, acarretou alterações profundas na dimensão de poder que lhe é implícita.

Como se sabe, os anos que transcorreram entre as duas grandes guerras foram marcados pela incapacidade da Inglaterra de restabelecer sua hegemonia e, em conseqüência, restaurar a ordem econômica internacional que prevalecera até as vésperas do conflito. A libra - e os bancos ingleses - perdem seu poder de ordenamento sobre os fluxos de capital e comércio e, em decorrência, a própria economia mundial não consegue recobrar o dinamismo que havia alcançado no período anterior, quando era clara e evidente a hegemonia inglesa. A Europa não conseguiu produzir transformações estruturais suficientes para garantir seu dinamismo, e os Estados Unidos, apesar de já serem a maior potência industrial e de terem experimentado um importante processo de mudança

---

1. Este capítulo está fortemente baseado em texto preparado pelo autor, em co-autoria com José Carlos Miranda, texto este que se constituiu em relatório parcial para a pesquisa intitulada "São Paulo no Limiar do Século XXI: Perspectivas dos Setores Produtivos (1980-2000)", realizada na Unicamp, em 1990, sob a coordenação do professor Wilson Cano; ver TEIXEIRA e MIRANDA (1992). Para uma análise um pouco mais detalhada dos períodos cobertos por esta seção e pela próxima, ver TEIXEIRA (1983a), em especial o Capítulo III.

estrutural, ainda eram uma economia excessivamente introvertida, de qualquer ponto de vista.

Do ângulo estrito da política econômica, o entreguerras se caracterizou por tentativas, particularmente por parte da Inglaterra, no sentido do restabelecimento do assim chamado "padrão ouro", tal como havia vigorado no período anterior à primeira guerra mundial<sup>2</sup>. O aguçamento das rivalidades e conflitos entre os principais países capitalistas, em todos os planos, particularmente no financeiro e comercial, com as sucessivas desvalorizações do câmbio, no que então se chamou de política de arruinar os vizinhos, levou a uma profunda desestruturação da economia mundial, com redução do fluxo de mercadorias e de capitais e a formação de blocos regionais ou políticos de comércio.

Os anos que se seguiram à II Guerra Mundial, no entanto, presenciaram uma completa reversão deste quadro. Em primeiro lugar,

---

2. Em maio de 1925, o Parlamento inglês aprovou o *Gold Standard Act*, que restabelecia a livre conversibilidade da libra, ao preço de 3 libras, 17 xelins e 10 1/2 *pence*, por onça de ouro, voltando assim à paridade anterior à guerra e agravando as já precárias condições de competitividade do país. A medida fora antecipada, um ano antes (junho de 1924), em artigo publicado no *Westminster Bank Review*, prestigioso porta-voz dos banqueiros ingleses, nos seguintes termos: "O recente relatório do conselho do *Federal Reserve Board* dos Estados Unidos bem mereceu a atenção que recebeu, pois parece conduzir a uma política apoiada no relatório Dawes com a finalidade de **levar o dólar a suplantará a libra como base das finanças internacionais**... A despeito da depreciação que ela vem sofrendo há muito tempo, a libra resistiu bem ao dólar, e Londres é um centro financeiro internacional pelo menos tão importante quanto antes da guerra... Mas novas perspectivas se abrem com o relatório Dawes... As possibilidades de ligação entre o dólar e o marco-ouro, entre os recursos em crédito dos Estados Unidos, de um lado, e as empresas alemãs e o comércio mundial, de outro, constituem uma perspectiva que não se poderá encarar sem ansiedade enquanto a libra estiver depreciada nos mercados mundiais. Para falar claramente, a libra depreciada pode ser eliminada das relações financeiras internacionais pelas duas grandes moedas-ouro, o dólar e o marco. Se quisermos defender-nos, teremos de ligar novamente a libra ao ouro, quer o desejemos, quer não. Não é chegado o tempo de enfrentar essa situação e tomar medidas para voltar à paridade cambial?"

pelo novo papel que os Estados Unidos passaram a desempenhar. A Guerra teve um impacto extremamente importante sobre a economia americana, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista da articulação entre os diferentes blocos de capital. O próprio Estado americano ganhou uma dimensão nova, reforçando sua posição enquanto articulador entre esses blocos<sup>3</sup>, e a ideologia americana se afirmou, rompendo com o caráter introvertido que a havia caracterizado no período anterior. Os Estados Unidos assumiram claramente sua posição de potência hegemônica e procuraram estabelecer uma ordem internacional que lhes fosse favorável.

Tudo isto fica bastante nítido nas conferências que se seguiram ao encerramento do conflito, ganhando expressão política na constituição da ONU e expressão econômica na Conferência de Bretton Woods, em que foram criados o FMI e o BIRD (Banco Mundial). Esta nova institucionalidade, em sua composição e em suas regras básicas de funcionamento, era o resultado direto da supremacia política, militar e econômica dos Estados Unidos no mundo capitalista.

A vontade de potência manifestada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra pode ser claramente observada nas políticas que este país desenvolveu em relação a seus adversários e a seus aliados da véspera. No que toca à Alemanha e ao Japão, por exemplo, o objetivo implícito era, senão a sua desindustrialização, ao menos a desconcentração do poder econômico, em mãos dos grandes grupos financeiros daqueles países.

---

3. Ver CAMARA NETO (1985).

Esta política tinha uma contrapartida em relação aos próprios aliados americanos, evidenciada nos acordos de Bretton Woods. As regras que dali resultaram, por sua rigidez, criavam sérias dificuldades para a recuperação daqueles países. As conseqüências desta atitude não se fizeram sentir, no entanto, apenas no plano econômico, mas sobretudo no plano político. E foi, talvez, movido principalmente por razões políticas que os Estados Unidos se viram obrigados a alterar sua posição.

O avanço soviético no leste europeu e os êxitos eleitorais dos partidos comunistas no ocidente sinalizaram um quadro que demonstrava ser insustentável a manutenção da política imperial que os Estados Unidos procuravam imprimir ao resto do mundo capitalista. Em 1947, num intervalo de apenas quatro meses, esta política mudou inteiramente de direção. Em março, foi proclamada a doutrina Truman, pela qual os Estados Unidos se comprometiam a apoiar a reação aos movimentos de libertação da Grécia e da Turquia e se dispunham a ajudar financeiramente os países que se decidissem a lutar contra o comunismo; nos dois meses seguintes, os governos de coalizão da França e da Itália foram dissolvidos e os partidos comunistas deles excluídos; em junho foi aprovado o Plano Marshall, destinando recursos para a reconstrução européia.

Para viabilizar o novo plano - que é o que nos interessa, de um ângulo estritamente econômico - seria, preciso, no entanto, não só esquecer as regras que os próprios Estados Unidos haviam estabelecido em Bretton Woods, como permitir a reconstrução de Alemanha e Japão, países estrategicamente situados na fronteira da guerra fria. Três aspectos desta reviravolta merecem aqui ser destacados:

- em primeiro lugar, o Plano Marshall abriu espaço para uma maior integração da Europa capitalista, o que viria a ocorrer já em 1948 com a criação da OECE (antecessora da OCDE) e se desdobraria em um processo cuja culminância foi a constituição da Comunidade Econômica Européia em 1958 e cujos degraus intermediários passaram pela União Européia de Pagamentos em 1950 e pela Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1951; em conseqüência, as barreiras ao comércio intra-europeu foram sendo gradativamente reduzidas e, já nos primeiros anos da década de 50, dois terços de seu total eram isentos de tarifas;

- em segundo lugar, permitiu-se desvalorizações maciças em relação ao dólar, medida esta que era a própria negação das regras recém-estabelecidas em Bretton Woods; caso isto não fosse feito, no entanto, a própria ajuda poderia tornar-se inútil;

- finalmente, os Estados Unidos passaram a aceitar a discriminação contra os produtos americanos nos mercados europeu e japonês, ao mesmo tempo em que abriam seu enorme mercado interno para os produtos provenientes daquelas regiões.

A literatura especializada sobre este período costuma dividi-lo em duas etapas: uma, que se estende do imediato pós-guerra até a segunda metade dos anos 50, denominada de "escassez de dólares"; outra, para os anos seguintes, que seria a da "abundância de dólares". O período que se seguiu à adoção do Plano Marshall, na verdade, corresponde a uma fase em que os principais países europeus e o Japão melhoraram sua posição relativa, quaisquer que sejam os indicadores consultados (produção, produtividade, comércio exterior, reservas internacionais).

As conseqüências mais graves para a hegemonia americana, porém, não disseram respeito ao surgimento de condições que permitissem às economias européias e japonesa crescer em tamanho e poder competitivo (com base em suas moedas desvalorizadas, baixos custos de mão-de-obra, tecnologia atualizada proporcionada diretamente pelos Estados Unidos e forte apoio do Estado) e sim ao desbalanceamento da relação de forças no plano internacional. Iniciou-se aí um processo de queda progressiva da participação americana na produção manufatureira e no comércio mundiais, ainda que mantivessem sua supremacia industrial e tecnológica e todo o seu poderio como potência financeira e grande produtor agrícola.

Alguns traços marcantes da evolução da economia internacional ao longo dos anos 50 e 60 merecem ser aqui destacados:

\* Em primeiro lugar, foi só a partir de meados da década de 50 que se iniciou a intensificação da concorrência intercapitalista sob hegemonia americana, com a expansão das filiais das grandes corporações manufatureiras, após a etapa prévia de exportação de mercadorias e de endividamento financeiro do resto mundo contra os Estados Unidos. Algumas mudanças institucionais importantes, no âmbito europeu, permitiram esta elevação do investimento direto por parte das grandes empresas americanas, as mais importantes das quais dizendo respeito ao fim das restrições a movimento de capitais e à conversibilidade das moedas. Este movimento ensejou, no âmbito de cada espaço nacional europeu, a emergência de respostas industriais fortemente dinâmicas dos capitais nacionais, tanto privados como estatais.

\* Exatamente por esta razão, há que observar, em segundo lugar, que os padrões de industrialização na década de 60 foram

extremamente semelhantes em todos os países do mundo<sup>4</sup>. Cabe ressaltar aqui não apenas os milagres europeus (os casos alemão, francês e italiano) mas sobretudo o japonês. O desempenho particularmente dinâmico e inovador da economia japonesa permitiu que este país saísse finalmente do atraso em que se encontrava e desfizesse seu famoso dualismo tecnológico. O Japão ingressou, por esta época, na era do mercado de consumo de massas, já atingido há muito pelos países europeus desenvolvidos. Mesmo estes, no entanto, generalizaram uma forma particular de consumo que é o de bens duráveis, recurso dinâmico de expansão do mercado interno que a economia americana já tinha saturado desde o imediato pós-guerra. A característica principal desta fase reside portanto na generalização do padrão de produção e consumo dos Estados Unidos aos demais países centrais, em um movimento que acabaria por se difundir aos países da periferia semi-industrializada. Estas novas estruturas de mercado, porém, moviam-se com grande dinamismo, em contraste com a maturidade americana.

\* A questão monetária e financeira é outro aspecto importante na caracterização do período, pois nela se expressou a contradição entre o papel dos Estados Unidos como centro monetário, emissor de "moeda internacional", e os interesses do Estado nacional americano. O ponto merece atenção porque é exatamente na virada entre os anos 50 e 60 que o sistema monetário internacional, estruturado em Bretton Woods, enfrenta o seu primeiro momento crítico, com manifestações de desconfiança em relação ao dólar. O fato colocava em cheque o poder conferido aos Estados Unidos de dispor de um padrão monetário que era simultaneamente moeda nacional e meio de pagamento internacional. Sua base residia em que o comércio e o investimento direto haviam suplantado

---

4. Ver TEIXEIRA (1983a), Capítulo II.

o ritmo de criação de reservas, que, como não podia depender da "reliquia bárbara" da produção aurífera, apoiava-se crescentemente nos déficits americanos no balanço de pagamentos. Isso porém tinha o seu preço, como profeticamente advertira o professor Triffin<sup>5</sup>: se o déficit americano aumentasse, a credibilidade no dólar cairia e o sistema entraria em colapso pela impossibilidade de os Estados Unidos atender as demandas de conversão em ouro; mas se os Estados passassem a obter superávits, enxugariam a liquidez do sistema internacional, inibindo a expansão do comércio mundial e o próprio crescimento econômico. Aí se revelava, em toda a sua extensão, a contradição entre o caráter nacional de uma economia fechada e o papel de cabeça do sistema internacional desempenhado pelos Estados Unidos.

Todos os esforços da política econômica americana a partir desta primeira manifestação de desconfiança tentaram minimizar os efeitos desta contradição<sup>6</sup>. Mais não fizeram, porém, que sancionar, no plano institucional, os anseios de expansão e integração do capital em seu circuito internacionalizado. Na verdade, a consequência das medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos para reduzir os déficits do balanço de pagamentos foi a saída para o exterior dos bancos americanos

---

5. Ver TRIFFIN (1960).

6. As principais medidas, adotadas nos anos 60 com a finalidade de reduzir os problemas do balanço de pagamentos na conta de capital, foram: a *Interest Equalization Tax* (IET) em 1963, imposto cobrado sobre o lançamento de títulos por não-residentes no mercado de capitais dos Estados Unidos, com a finalidade de elevar o custo de captação de recursos de longo prazo na praça de Nova York; a extensão, em 1964, do IET aos empréstimos de prazo superior a um ano (evidência de que os bancos estavam compensando a redução do lançamento de títulos com aumento dos empréstimos); o *Voluntary Credit Restraint Program* (VCPR), também em 1964, pelo qual eram adotados voluntariamente tetos para os empréstimos concedidos ao exterior por parte de bancos comerciais e de instituições financeiras não bancárias; os controles OFDI (*On Foreign Direct Investment*), pelos quais as empresas se comprometiam a melhorar seus balanços de pagamentos com o exterior em cerca de 15 a 20%; e, finalmente, a transformação destas medidas de voluntárias em obrigatórias, em 1968.

- restabelecendo em sua íntegra, à escala internacional, o circuito de reprodução do capital - e a formação de um mercado financeiro *off-shore*, conhecido como mercado de eurodólares. Este mercado, ao se expandir, permitiu alimentar, através do sistema bancário privado, a transnacionalização do sistema capitalista, escapando paulatinamente ao controle dos instrumentos tradicionais de política econômica. Permitiu, em particular, a expansão da produção e do comércio europeus, independentemente da política monetária, em geral ortodoxa, de seus bancos centrais .

## 2. A Década de 70

Os anos 70 se iniciam sob o signo da crise monetária internacional, a qual se seguem a desvalorização do dólar e a adoção de um sistema de taxas de câmbio flutuantes, e terminam sob o impacto da mudança da política monetária americana, revalorizando a sua moeda e abrindo as portas para a recessão mundial. Entre um e outro, o choque do petróleo assinala, no plano do significado, a reviravolta nas tendências de crescimento a longo prazo da economia mundial<sup>7</sup>.

Na verdade, por sob tudo isto, explicitada estava a crise americana desde o final dos anos 60, em seus aspectos comercial, fiscal e

---

7. A periodização por décadas, adotada neste texto, não é certamente a mais rigorosa. Justifica-se, no entanto, pelo fato de que o objetivo aqui é tão somente mostrar, de modo sucinto, as origens do processo de desestruturação da ordem econômica internacional, fenômeno que se revela inteiramente nos anos 80. Em TEIXEIRA (1983a), onde se pretendeu examinar o movimento largo da industrialização no pós-guerra, é apresentada uma periodização mais correta. Mesmo lá, no entanto, a proximidade do objeto gerou um equívoco de interpretação, considerando-se 1974 como inaugurando uma nova fase na trajetória do capitalismo. O equívoco foi corrigido em TEIXEIRA (1987), onde se observa que a nova fase só se inaugura no final da década, com a inversão da política monetária americana.

mesmo militar<sup>8</sup>, confirmando-se a transnacionalização global do sistema capitalista e a perda progressiva da hegemonia americana.

No plano produtivo, já ao fim daquela década, o impulso dinâmico que havia presidido a expansão das economias capitalistas avançadas começou a perder força, revelando os primeiros sinais de esgotamento do padrão industrial vigente. Este fenômeno foi mais acentuado exatamente nos setores líderes e suas causas foram variadas. Entre elas certamente figura a saturação nos processos de difusão de duráveis, deixando de se fazer sentir o efeito acelerador produzido pelos investimentos no setor de bens de capital.

O "círculo virtuoso cumulativo" apontado por Kaldor e Fajnzylber, que vinculava crescimento e progresso técnico, se desfazia e, por isso, as taxas de incremento da produtividade passaram a ser menores. Em consequência deste menor ritmo de crescimento, tanto da produção quanto da produtividade, as margens de capacidade não utilizadas aumentaram, desestimulando a inovação e consolidando a tendência declinante. Os efeitos depressivos encadeavam-se uns aos outros, atingindo inclusive o comércio internacional: diferentes países

---

8. No plano militar, trata-se do desfecho da guerra no Vietname, que, mais do que uma derrota militar dos Estados Unidos, foi uma derrota política e moral. Já o aspecto comercial diz respeito ao fato de que os superávits comerciais americanos vieram minguando ao longo dos anos 60, registrando em 1971 o primeiro déficit comercial no país no século XX, no valor de 2,8 bilhões de dólares; vale observar que esta tendência declinante decorria não de uma queda das exportações, mas de aumentos nas importações, particularmente de produtos manufaturados. O mercado automobilístico, até então símbolo da indústria americana, começou a ser invadido por carros estrangeiros, ocupando, já em 1970, uma parcela correspondente a 17% do total. A única categoria de produtos manufaturados em que os Estados Unidos se mantinham superavitários era a de bens de capital, devido ao peso do circuito matriz-filial nas atividades externas das corporações multinacionais e ao fato de que os Estados Unidos detinham vantagens absolutas em alguns ramos.

adotaram políticas protecionistas, reduzindo o efeito realimentador sobre o crescimento que a demanda externa exercia.

Duas questões devem ser aqui ressaltadas por sua importância no plano macroeconômico. Dizem elas respeito ao nível de endividamento e à inflação. O rápido crescimento industrial dos anos 50 e 60 esteve associado a um endividamento crescente por parte de famílias, empresas e governo. Quando a tendência reverteu, este endividamento se tornou cumulativo e revelou sua face perversa, pela necessidade que impunha de mecanismos para girar a própria dívida. A consequência foi uma elevação do custo financeiro das empresas que, somada a uma estrutura rígida de custos fixos, reduzia as margens efetivas de lucro e induzia a elevação dos *mark-up* desejados nos setores oligopolizados, formadores de preços à escala internacional, o que era finalmente repassado aos preços finais.

No que toca ao setor público, o ritmo declinante da atividade econômica implicava simultaneamente aumento de despesas e redução de receitas, agravando a pressão inflacionária. Quanto aos salários, sempre apresentados como responsáveis pelas tendências aparentes de *profit squeeze*, experimentavam um duplo movimento: os salários reais eram pressionados para baixo enquanto os salários nominais subiam, em consequência do último *miniboom* sincronizado antes do choque do petróleo (1970-1973), quando se verificou uma modificação dos preços relativos favorável às matérias-primas e aos alimentos.

As margens de rentabilidade corrente da indústria encontravam-se assim pressionadas por todos os lados, enquanto se reforçava, contraditoriamente, a rentabilidade dos setores mercantil e financeiro.

Tudo isto representava obstáculos à capacidade de acumulação do setor industrial, aumento da capacidade ociosa e tendência à sobreacumulação improdutiva. Nesta ótica, o choque do petróleo veio apenas reforçar e intensificar pressões e tendências que já estavam presentes (implícitas umas, explícitas outras) desde antes.

Vista a questão de uma ótica mais ampla, qual seja a da articulação da ordem econômica mundial, pode-se observar que também, desde o final dos anos 60, começaram a se desfazer os mecanismos de regulação constituídos a partir da hegemonia americana. O aspecto financeiro é aqui essencial, pois foi neste período que se deu a expansão do mercado financeiro, privado e internacionalizado (cuja origem foi apontada na seção precedente), atingindo, em curtíssimo espaço de tempo, dimensões gigantescas<sup>9</sup>. Este mercado, nesta época, ainda se mostrava plenamente funcional à lógica e à dinâmica das grandes corporações transnacionais. A economia mundial, no entanto, estava posta diante do "ovo da serpente", pois quem se dispusesse a olhar sob a casca do ovo lá veria a serpente por inteiro. Ao modificar o caráter da atividade bancária, ao constituir um mercado financeiro, unificado e privado, livre de regulamentações nacionais, ao transcender as fronteiras nacionais, ele tornava ineficazes as políticas monetária, fiscal e cambial de

---

9. Para se ter uma idéia da velocidade com que este mercado se expandiu e das dimensões que atingiu, basta lembrar que em 1965 havia 13 bancos americanos operando no exterior, através de 211 agências, com ativos no valor de nove bilhões de dólares; em 1974 já eram 737 bancos que, através de 737 agências, movimentavam mais de 80 bilhões de dólares de ativos. Os empréstimos de bancos americanos no exterior, que em 1960 representavam apenas 3% do total, atingiram em 1972 cerca de 15 por cento. E, quanto aos depósitos, em 1965 só o Chase, o City e o Bank of America tinham mais de 10% de seus depósitos realizados em agências no exterior, sendo que os dez maiores bancos possuíam apenas seis por cento; em 1972, os dez maiores já possuíam um terço, o Bank of America 35%, o Chase 37% e o City 49 por cento. Torna-se evidente que este movimento de expansão para fora não foi realizado apenas pelos grandes bancos americanos, mas também por pequenas e médias instituições. E mais: suscitou, no plano financeiro, uma verdadeira *oligopolistic reaction*, para usar a expressão de Knickerboker, confirmando a transnacionalização global também neste aspecto.

qualquer país e criava as condições para a febre especulativa que viria a pôr abaixo o sistema de Bretton Woods, em um primeiro momento, e desestabilizar a própria economia mundial, posteriormente.

O agravamento permanente do déficit americano no balanço de pagamentos, ademais, impedia que o padrão dólar sustentasse seu poder de ordenação dos movimentos comerciais e financeiros. A tentativa de manter artificialmente o dólar como moeda padrão, através de sua crescente sobrevalorização, aprofundou a perda de competitividade natural de grande parte da indústria americana frente às recém-implantadas, modernizadas e dinâmicas indústrias européias e japonesa, acicatadas, ademais, pela própria concorrência movida pelas filiais americanas.

A crise da economia nacional americana agravou-se no início dos anos 70, sendo a perda de competitividade de suas exportações e os déficits fiscal e de balanço de pagamentos as suas manifestações mais aparentes. E a quebra de confiança no dólar, a sua conseqüência mais imediata, acarretando uma intensa especulação contra o dólar, movido pelas próprias empresas americanas no exterior. O desenrolar deste processo levou a um desenlace por demais conhecido: o governo americano suspendeu a conversibilidade do dólar e promoveu a sua desvalorização, adotando o sistema de taxas flutuantes de câmbio.

O pano de fundo da natureza estrutural desta crise está em que, no *miniboom* dos primeiros anos da década, a taxa de acumulação da economia nacional americana é inferior não apenas à do subsistema de filiais mas à sua própria taxa histórica do pós-guerra. Além disso, o

subsistema de filiais americanas expandia-se menos rapidamente (o que já vinha ocorrendo desde meados da década anterior) que o conjunto de filiais européias e japonesas no mundo.

As conseqüências do "choque do petróleo" devem assim ser vistas no âmbito de um movimento de desestruturação mais amplo e mais profundo. Por outro lado, os Estados Unidos não trilharam desde logo o caminho em direção ao ajuste estrutural e à busca de novas oportunidades de expansão. Ao enfrentar o problema apenas com o recurso às técnicas de ajuste monetário no balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que suas empresas oligopolizadas aumentavam preços e seus bancos empreendiam a reciclagem dos excedentes da OPEP, contribuíram decisivamente para o agravamento das condições de funcionamento da economia mundial.

O Japão, ao contrário, embora dependente do petróleo importado em cerca de 80% de seu abastecimento energético, pagou em tempo recorde a "fatura petrolífera", graças a um extraordinário esforço comercial. Este, por sua vez, é indissociável da reestruturação industrial que já vinha sendo discutida e mesmo implementada na ilha desde fins da década anterior, tendo sido inclusive objeto de longo documento do MITI. A resposta japonesa não buscou realizar programas de ajustamento convencionais, mas sim um ajuste estrutural planejado, desacelerando em forma contínua e estável a taxa de investimento e a produção nos setores tradicionais. Conseguiu, desta forma, iniciar uma mudança consistente do padrão de acumulação, a começar pela base técnica, a estrutura produtiva e os mecanismos de alocação de recursos. Para isso, utilizou-se tanto das políticas de preços e financiamento como de um conjunto de restrições e

estímulos cujos efeitos se faziam sentir diretamente sobre a matriz de produção, e não de sinais de mercado ou de políticas de oferta e demanda globais<sup>10</sup>.

Entre um extremo e outro, os países da Europa procuraram ajustar-se à nova realidade internacional, de forma mais tímida uns, outros de forma mais ousada. De qualquer modo, os fatores de dirupção que então se pronunciaram, quando vistos de um ângulo estritamente econômico, apresentam manifestações aparentes difíceis de serem integradas nos marcos de uma visão tradicional. Em primeiro lugar, uma queda nas taxas de crescimento de produto, emprego e investimento, nos principais países capitalistas. Em segundo lugar, um agravamento das tensões inflacionárias. Em terceiro lugar, o surgimento de problemas generalizados de balanço de pagamentos, ampliando a instabilidade monetária e cambial e promovendo uma redução nos fluxos internacionais de comércio. Por último, uma disritmia no movimento cíclico das economias capitalistas avançadas.

Outra consequência singular do primeiro choque do petróleo relacionou-se com a forma como foi feita a reciclagem dos superávits dos países da OPEP. Coube esta tarefa inteiramente às instituições privadas, localizadas no chamado euromercado, que absorveram o aumento brutal da liquidez internacional e promoveram o endividamento de países, empresas e governos, particularmente no Terceiro Mundo e nos países socialistas. Estes empréstimos, realizados a riscos crescentes, taxas de juro reais negativas e prazos de maturidade cada vez mais curtos, deram

---

10. Ver TORRES FO (1983) e (1992).

margem ao surgimento de uma dívida financeira global excessiva e desestabilizadora para a economia mundial.

Esta expansão, tanto da liquidez quanto da dívida, não foi acompanhada, por seu turno, por um crescimento correspondente das reservas em poder dos bancos centrais, o que eliminava a possibilidade, para as autoridades monetárias de qualquer país, de controlar o mercado. O desequilíbrio financeiro implícito neste processo só foi percebido claramente ao final da década, quando o sistema internacional de pagamentos entrou em colapso.

É provável que tenham sido mais as razões internas, particularmente as de natureza fiscal, que levaram os Estados Unidos, em 1978, a reverter sua política econômica no que tange à taxa de juros e à desvalorização de sua moeda, com a adoção de uma política monetária rígida. Depois do "segundo choque do petróleo", em 1979, no entanto, esta política aparece claramente associada ao desejo da potência imperial de retomar sua hegemonia, ameaçada no interior do sistema capitalista.

Retomando a idéia contida na primeira frase desta seção, pode-se dizer que os anos 70 foram um período em que a moeda americana esteve desvalorizada. Os manuais de economia ensinam que a depreciação da moeda eleva os preços relativos dos bens importados e reduz os dos bens exportados, permitindo assim melhorar o saldo comercial. Na verdade, isto só ocorre em certas condições, entre as quais ressaltam a existência de limites, institucionais ou técnicos, à substituição entre a produção nacional e a produção estrangeira e o padrão de concorrência

nos mercados em que estes produtos estão inseridos. Ou seja, é preciso que estes mercados comportem a concorrência em preços.

Nesta ótica, teria sido inútil a mudança da política cambial americana nos anos 50 e em boa parte dos anos 60, simplesmente porque não havia concorrentes face aos quais se justificasse a desvalorização da moeda. Os preços dos produtos exportados eram limitados pela concorrência que as próprias empresas americanas travavam entre si e os volumes pela existência de barreiras protecionistas, principalmente no Extremo Oriente.

A situação tornou-se inteiramente outra a partir do final dos anos 60, não só no que respeita aos produtos agrícolas, cuja participação na pauta de exportações americana era significativa, mas também a uma gama crescente de produtos manufaturados em relação aos quais a superioridade, em termos de competitividade de Japão e Alemanha, foi-se tornando esmagadora. A perda da vantagem tecnológica dava algum sentido à manipulação da taxa de câmbio como instrumento de reequilíbrio macroeconômico e de política industrial.

Por outro lado, a posição dominante dos Estados Unidos permitia-lhes minimizar um dos maiores inconvenientes da desvalorização cambial: a pressão inflacionária decorrente da elevação de preços dos produtos importados. A verdade é que os preços do petróleo e de boa parte das matérias primas eram (e são) denominados em dólar. Esta é uma das razões que explica que a inflação americana tenha sido relativamente pequena, apesar da depreciação da taxa de câmbio e do "choque do petróleo". Outra, por certo, foi o ajuste sobre os salários. Desde o fatídico

ano de 1971, a *New Economic Policy* tentou uma política de rendas, que começou por um congelamento de preços e salários e que se manteve muito mais como um controle estrito sobre estes que sobre os primeiros; ademais, o quadro recessivo que se seguiu à elevação dos preços do petróleo permitiu que os reajustes salariais corressem por baixo da inflação.

Se a depreciação foi acompanhada por uma redução dos salários reais, ela também contribuiu para frear a exportação de capitais, tornando os investimentos no estrangeiro mais caros e, simetricamente, favorecendo os investimentos estrangeiros no espaço econômico americano. E como a depreciação se prolongou por vários anos, seus efeitos revestiram-se de um caráter estrutural, mais do que de paliativos para remediar desequilíbrios conjunturais.

Não se pode dizer, entretanto, que a década de 70 tenha trazido melhoras significativas da posição relativa dos Estados Unidos face a seus competidores. Ao contrário, este foi um período em que todas as análises concluíam pela irreversibilidade do processo de perda de hegemonia por parte da potência dominante. No plano interno, por sua vez, persistiam os fatores críticos. As políticas monetária e fiscal favoreciam uma rápida retomada do crescimento, ainda que inflacionista, particularmente desde fins de 1975. Por outro lado, a redução do preço relativo do petróleo incitava as empresas a não mais economizar energia. Com isso, o balanço comercial tornou-se deficitário em 1976 e assim permaneceu até o fim da década, apesar do desempenho da conta de manufaturados não ter sido desfavorável.

O quadro de declínio industrial dos Estados Unidos, desta forma, persistia, ainda que a política do *benign neglect* praticada pelas autoridades econômicas americanas em relação à taxa de câmbio tenha propiciado uma certa melhoria de sua posição comercial. Mesmo esta, no entanto, permanecia em uma situação de precário equilíbrio. A persistência desta política, portanto, poderia afetar as bases da predominância financeira dos Estados Unidos e tornar a inflação incontrolável. Foram estas razões, por certo, que levaram as autoridades econômicas daquele país a modificar sua política monetária em 1978, elevando a taxa de juros e revalorizando dólar.

Esta reviravolta, no entanto, teve um significado profundo nas relações econômicas internacionais, ao qual se somou o "segundo choque do petróleo", sancionando a nova direção. Depois de décadas em que alimentaram a liquidez mundial através de déficits em seu balanço de pagamentos, os Estados Unidos passariam agora a absorver liquidez, capitais e tecnologia do resto do mundo. Mais que isso, esta nova atitude implicava uma tentativa de retomar a ameaçada hegemonia americana sobre o sistema capitalista, através de uma política de afirmação da soberania do dólar. É sob este signo que começarão os anos 80<sup>11</sup>.

### 3. A Década de 80

Os anos 80 começam assim sob o impacto da revalorização do dólar e da elevação dos patamares das taxas de juros, colocando o conjunto da economia mundial no limiar de uma ruptura. A natureza necessariamente recessiva desta política tinha como contrapartida levar

---

11. Ver TAVARES (1985a) e (1985b).

as demais economias capitalistas a realizar um ajuste forçado, submetendo-as ao domínio da política econômica americana. A consequência mais imediata foi a ocorrência de forte instabilidade nos balanços de pagamento de praticamente todos os países, bem como de déficits fiscais de natureza financeira, ligados aos ajustes monetários dos balanços de pagamento<sup>12</sup>. Até mesmo o Japão, que sempre fizera uma política fiscal dura e uma política monetária frouxa, reorientou sua política econômica, realizando uma reforma monetária e financeira de corte mais ortodoxo.

A explicitação deste quadro colocava desde logo dois problemas: por parte dos Estados Unidos, tentar elevar os níveis de rentabilidade e competitividade de segmentos importantes de seu aparelho produtivo; por parte dos demais países capitalistas centrais, encontrar mecanismos alternativos de regulação macroeconômica para fazer face à diplomacia do dólar forte. Em termos gerais, a tomada de posição unilateral por parte dos Estados Unidos, quanto à revalorização de sua moeda e à definição da política de juros altos, tornou-se o fato mais marcante do primeiro quinquênio da década, não restando às demais economias capitalistas centrais senão acatá-la; mais tarde, no entanto, foi ela racionalizada e apresentada como uma tentativa de ordenar o mercado de divisas e dar maior eficácia às políticas monetária e fiscal nacionais.

Paralelamente a isso (e talvez exatamente por causa disso), esse primeiro quinquênio dos anos 80 assistiu a um esforço bem sucedido de reestruturação industrial de alguns países europeus e asiáticos e levou ao colapso o mundo periférico, estivesse ele na órbita capitalista ou

---

12. Ver TAVARES (1990) e MIRANDA (1992).

socialista. De modo geral, o correto entendimento do desempenho econômico das principais economias capitalistas exige o exame dos dois componentes de mudança presentes nos anos 80: o ajuste macroeconômico e o processo de reestruturação industrial. E mais, exige o esforço de percebê-los em sua interligação e em seus processos de contínua realimentação, tal como será tentado no próximo capítulo.

De modo geral, no entanto, pode-se dizer que, enquanto no Japão o processo de reestruturação foi global, Estados Unidos e mesmo Alemanha, ainda que esta de forma inegavelmente exitosa, mais não fizeram que elevar sua competitividade naqueles segmentos em que já possuíam vantagens comparativas (absolutas) históricas. E tais características particulares da reestruturação industrial não podem ser dissociadas das políticas de natureza macroeconômica que tais países implementaram: o Japão apoiado nos crescentes fluxos de capitais privados; a Alemanha, aparentemente através de uma política monetária ortodoxa, mas de fato submetendo o conjunto da Europa capitalista aos seus desideratos hegemônicos na região; os Estados Unidos, através do endividamento contra o resto do mundo.

Dólar apreciado, juros elevados, alto preço dos insumos energéticos, ameaças de colapso financeiro e mudanças na base técnico-produtiva das indústrias de bens de capital, micro-eletrônica e de telecomunicações tornaram-se assim o acicate de alterações nas vantagens competitivas estabelecidas entre economias, indústrias e empresas. A conjugação destas variáveis tornou negativos os níveis de produção e investimento industriais, particularmente nos próprios Estados Unidos e em toda a periferia endividada do sistema. No período

mais duro do ajuste, entre os anos de 1980 e 1983, diminuíram a renda e o emprego disponíveis e sobrevieram problemas significativos no sistema bancário, particularmente naquela parte que era credora dos setores sem rentabilidade ou que estava comprometida com empréstimos à América Latina e ao Leste Europeu.

A superação deste quadro recessivo iniciou-se pela recuperação da economia americana, a partir do segundo semestre de 1983, através da ampliação de seus déficits fiscal e comercial e do aumento da liquidez interna permitida pelo *Federal Reserve*. Este, a partir do *Setembro Negro*, em 1982, flexibilizou os controles quantitativos e sancionou a queda da taxa de juros, pressionada pela avalanche de capital financeiro de curto prazo que invadiu os Estados Unidos.

Com isto, foi afastada a possibilidade de uma crise financeira global, formando-se uma conjuntura de menor gravidade, que permitiu a continuidade da expansão econômica por um período bastante longo. Os desequilíbrios, no entanto, continuavam presentes: o crescimento das economias americana, japonesa e alemã ficou, em grande medida, condicionado pela instabilidade dos preços e das moedas internacionais, que se manifestava através dos movimentos de capital financeiro de curto prazo e por pressões inflacionárias internas.

Neste sentido, já no Encontro dos Sete em 1984 (London II), começou-se a discutir a necessidade da adoção de políticas macroeconômicas mais coordenadas entre Estados Unidos, Japão e Alemanha. Os objetivos ali anunciados eram os de reduzir as taxas de juros internacionais, negociar *target zones* para as taxas de câmbio e

obter-se maior responsabilidade por parte de Japão e Alemanha sobre a estabilidade e o crescimento econômico global. Por trás dos objetivos declarados, no entanto, o que se buscava na verdade era evitar o *hard landing* do dólar. E os Estados Unidos, por seu turno, tentavam garantir que a desvalorização inevitável de sua moeda, provocada pelos déficits comerciais crescentes, fosse sustentada pelos dois grandes países industriais mais interessados em manter o mercado americano aberto. Como se dizia na época, o mais importante era que a economia americana continuasse a funcionar como *trade locomotive*.

Em 1985, o Tesouro americano caminhou no sentido de uma política de coordenação macroeconômica mais ativa, como forma de minimizar os efeitos de seus desequilíbrios fiscal e comercial. Em 1986, a política de desvalorização do dólar tornou-se bem mais acentuada e a coordenação entre Estados Unidos, Japão e Alemanha deixou de estar voltada basicamente para a determinação de metas específicas para a taxa de câmbio. Deveria, na opinião de seus formuladores, ser encarada como uma política mais ampla, destinada a promover o crescimento econômico não inflacionário, a fortalecer o livre comércio e a incentivar o investimento produtivo. Ainda aqui, no entanto, uma leitura mais atenta dos acontecimentos haveria de visualizar que a reorientação da política americana destinava-se a realizar a desvalorização de sua dívida pública, que já se tornava gigantesca, transferindo o ônus para os bancos japoneses, carregados que estavam de títulos do Tesouro americano.

Esta política de divisão de responsabilidades quanto à manutenção do crescimento e da estabilidade prosseguiu até o final da década, quando se interrompe o longo ciclo de crescimento experimentado

pelas economias capitalistas centrais. No Encontro dos Sete em Paris, em julho de 1989, Estados Unidos, Japão e Alemanha já apresentaram prioridades diferentes devido a diversidade de seus problemas internos. O comunicado final do encontro não trouxe nenhuma referência ao dólar ou à manutenção de paridades estáveis, dado que os ajustes externos (contas correntes) entre os três países continuavam sem solução e as políticas de ajuste macroeconômico davam sinais de esgotamento. Os superávits comerciais japonês e alemão aumentaram 24% e 19%, respectivamente, em relação a 1988. Enquanto isso, os Estados Unidos registravam, no mesmo período, apenas uma modesta diminuição de 8% no seu déficit comercial, conseguido exclusivamente às custas do ajuste comercial com os demais países<sup>13</sup>.

Por outro lado, no que tange à reestruturação industrial, em particular quanto à decisiva questão da produtividade, os Estados Unidos, depois de décadas de declínio inexorável, conseguiram alguma recuperação nos anos 80. Há que se observar, no entanto, que a taxa de crescimento dos ganhos de produtividade nos Estados Unidos permaneceu inferior à do Japão, com o que a incorporação de progresso técnico ali continuou mais lenta, o desenvolvimento de novos produtos teve menor velocidade e a oferta de serviços aos usuários foi menor do que a japonesa. O caso dos Estados Unidos, na verdade, configura um caso de reestruturação apenas parcial de sua indústria, enquanto que alguns de seus principais competidores conseguiram êxitos bem mais significativos neste terreno.

---

13. As exceções mais importantes, entre os países de industrialização tardia, pela resistência que opuseram à política comercial restritiva dos Estados Unidos, foram a Coreia do Sul e o Brasil.

Esta conclusão apenas torna mais complexo o problema, quando o que se tem em mente são as possibilidades de construção ou de restauração da ordem econômica internacional e da afirmação de seus elementos constitutivos. Pois, mesmo com a constituição de um novo sistema fabril a partir da indústria japonesa, a economia americana continuará sendo a mais poderosa, e também a sua indústria. Sobram-lhe, para isso, recursos abundantes em matérias primas e mão-de-obra, bem como um vasto mercado interno, aos quais se integram, em um espaço econômico único, o Canadá e o México. Por outro lado, os Estados Unidos mantêm ainda sua supremacia financeira, militar, política e diplomática, devendo portanto garantir pelo menos uma posição de "império sem hegemonia", para usar a feliz expressão da professora Maria da Conceição Tavares. Do que acontece ali, depende em boa medida não apenas a trajetória da economia mundial mas o destino da própria ordem econômica internacional.

---

---

CAPÍTULO III:

ESTRATÉGIAS DE AJUSTE MACROECONÔMICO E  
REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL NOS  
PAÍSES CAPITALISTAS CENTRAIS

---

---

## 1. Introdução<sup>1</sup>

As décadas de 70 e 80 assistiram, como visto no capítulo anterior, a uma reviravolta nas trajetórias de crescimento das principais economias capitalistas. A crise monetária internacional e a desvalorização do dólar, os dois choques do petróleo, a mudança da política monetária americana revalorizando a sua moeda e o conseqüente choque de juros e câmbio, a paralisação do mercado internacional de crédito, a recessão mundial e o posterior ciclo de expansão da economia americana - tudo isso implicou uma crescente instabilidade monetária e cambial, desequilíbrios fiscais e de balanço de pagamentos, a ruptura do padrão internacional de financiamento e mudanças aceleradas no paradigma tecnológico-produtivo nos países de capitalismo central.

Tais países, como não podia deixar de ser, adotaram variadas estratégias de ajustamento macroeconômico e reestruturação industrial para fazer face ao novo quadro. O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir essas estratégias, a partir da hipótese de que, da natureza das políticas e da extensão e profundidade das medidas tomadas desde os primeiros sintomas da crise, no alvorecer dos anos 70, resultaram trajetórias diferenciadas de adaptação e crescimento ao longo do tempo, mais eficazes umas, menos eficazes outras. Japão, Alemanha e Itália estariam no primeiro caso; Estados Unidos e Inglaterra, no segundo. E mais: destas alterações na relação de forças no plano econômico, no interior do mundo capitalista, resultaram vetores que contribuíram mais ainda para a desestruturação da ordem econômica internacional.

---

1. As idéias centrais deste capítulo foram desenvolvidas a partir de pesquisa realizada em 1991, na Unicamp, sob a coordenação do professor Luciano Coutinho. Àquela época, foi preparado um relatório sob o título "Estratégias de Ajuste Macroeconômico e Reestruturação Industrial: Vencedores e Perdedores".

## 2. Estados Unidos<sup>2</sup>

Como foi dito no capítulo anterior, os Estados Unidos não adotaram, logo após o primeiro choque do petróleo, medidas que implicassem qualquer passo em direção a um ajuste estrutural. Ao contrário, a visão que predominou nos círculos dirigentes do país acreditava que as dificuldades por que passava a economia mundial eram exógenas e temporárias, e que, uma vez removidas as suas causas, nada impediria a retomada dos mecanismos de crescimento que haviam prevalecido no último quarto de século.

A economia americana, no entanto - e como também já foi visto no capítulo precedente - já apresentava sintomas de enfraquecimento, tanto no plano real como no financeiro, desde o final dos anos 60. Tais sintomas se manifestavam, antes de mais nada, na redução do saldo do balanço comercial, que se tornou negativo no início da década de 70, e na aceleração inflacionária que, ao erodir o poder de compra do dólar, tornava-o (devido à obrigatoriedade de manter uma paridade fixa em ouro) crescentemente sobrevalorizado frente à moeda de seus competidores. A gradual perda de confiança no padrão monetário, por sua vez, alimentava o já excessivo fluxo de dólares para o exterior, que encontrava no mercado de eurodólares uma alternativa de aplicação rentável, ágil, segura e líquida. E a própria existência desse mercado de liquidez *off shore* se constituía em fator adicional para o êxodo de recursos antes aplicados internamente.

---

2. A análise apresentada nesta seção está baseada em pesquisa realizada no Instituto de Economia da Unicamp; ver TELXEIRA e MIRANDA (1992). O autor levou em conta também, para formar sua própria visão da evolução da política econômica e da reestruturação industrial nos Estados Unidos, a sugestiva seqüência de ensaios da professora Maria da Conceição Tavares; ver TAVARES (1983), (1985a), (1985b) e (1990).

Também já eram visíveis, desde o final dos anos 60, os primeiros sinais de debilitamento progressivo da hegemonia dos Estados Unidos. Quando sobreveio o choque do petróleo, já ocorrera a derrota no Vietname, e o processo de diferenciação dos centros minava claramente a capacidade de coordenação dos Estados Unidos sobre seus principais interlocutores.

A tentativa de encontrar uma resposta para estes problemas passou pela desvalorização do dólar, pela ruptura do sistema de paridades fixas que vigorava desde Bretton Woods e pela adoção de um sistema de taxas de câmbio flutuantes, na esperança de que isto promovesse o ajustamento automático do balanço de pagamentos pela distribuição mais eqüitativa dos fluxos de capitais.

A especulação cambial que se havia acelerado depois da crise monetária do início dos anos 70, no entanto, esterilizava os mecanismos de ajuste monetário do balanço de pagamentos, com graves conseqüências, não apenas para a economia americana, mas para a economia mundial como um todo, em termos de redução dos níveis de produto e emprego, aceleração inflacionária, instabilidade na estrutura de preços relativos e expansão dos circuitos especulativos nos mercados financeiros internacionais.

A quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, por sua vez, teve um impacto imediato sobre a economia americana. A recessão que a ela se seguiu, no entanto, não foi prolongada, pois já em 1977-1978 o país encontrava-se em moderada expansão.

Vista em seu conjunto, a década de 70 foi marcada por uma importantes modificação na condução da política macroeconômica dos Estados Unidos, consubstanciada no fato de que, nestes anos, o dólar esteve desvalorizado. As expectativas que poderia alimentar este fato, no entanto, não se confirmaram. Nem em termos de aceleração inflacionária, que foi relativamente pequena, apesar da depreciação da taxa de câmbio e do choque do petróleo<sup>3</sup>. Nem em termos de uma melhoria significativa na posição relativa dos Estados Unidos face a seus competidores. Ao contrário, a queda do preço relativo do petróleo, ao desestimular a redução do consumo de combustível, fez com que, já em 1976, o balanço comercial se tornasse deficitário, permanecendo assim até o final da década, mesmo quando a conta de manufaturados não tenha apresentado resultado negativo. Um balanço da década indica assim que as políticas macroeconômicas adotadas não haviam sido suficientes para reverter a tendência declinante da indústria americana.

O que é mais grave, no entanto, é que o debilitamento do dólar agravava as condições do financiamento público, ampliava as pressões inflacionárias internas e, mais do que tudo, ameaçava a supremacia financeira do país. Ciente destes fatos, o governo americano inverte radicalmente a direção de sua política econômica<sup>4</sup>. O *Federal Reserve* sobe bruscamente a taxa de juros interna, com vistas a garantir a posição

---

3. As razões já foram expostas no capítulo anterior, consistindo basicamente no ajuste sobre os salários e no fato de ser o dólar o padrão monetário internacional, desempenhando simultaneamente as funções de medida dos valores e estalão de preços à escala internacional.

4. Os fatos que marcam esta reviravolta são por demais conhecidos: durante a reunião mundial do FMI, em 1979, o presidente do *Federal Reserve*, Paul Volker decidiu abandonar o encontro e retornar aos Estados Unidos, declarando-se contrário às propostas do FMI e dos demais países membros que pretendiam manter o dólar desvalorizado e implementar um novo padrão monetário contrário aos interesses americanos. Os Estados Unidos não permitiriam mais que sua moeda continuasse desvalorizada, tal como vinha acontecendo desde 1971 e, particularmente, depois de 1973 quando se rompera o *Smithsonian Agreement*.

do dólar como moeda internacional e restabelecer sua hegemonia ameaçada.

Esta reviravolta (a qual se somou o segundo choque do petróleo) teve impactos profundos, tanto internos quanto externos. A economia americana, e, junto com ela, a economia mundial, mergulhou em uma recessão contínua por três anos. Várias grandes empresas e alguns bancos americanos quebraram neste período e o sistema produtivo do país foi submetido à forte tensão estrutural. A direção dos fluxos de capital, no entanto, inverteu-se, e os Estados Unidos tornaram-se o principal pólo de atração, ao contrário do que ocorrera nos 25 anos precedentes.

Ao adotar uma política monetária restritiva e forçar a valorização do dólar, as autoridades monetárias americanas puderam retomar, na prática, o controle sobre seus próprios bancos, bem como sobre o resto do sistema financeiro internacional, obrigado que foi a contrair o crédito e a reduzir o volume das operações no interbancário quase que instantaneamente, levando o mundo à beira da ruptura. A partir daí, o crédito interbancário orientou-se prioritariamente para os Estados Unidos e o sistema bancário ficou submetido à política monetária do *Federal Reserve*, permitindo que a liquidez internacional fosse posta a serviço da política fiscal americana<sup>5</sup>.

O início dos anos 80 foram assim marcados pela incidência de fatores fortemente recessivos. Só que isto era visto como parte de uma política econômica, baseada nas idéias do chamado *supply-side* e que ficou conhecida como *reaganomics*. Seu diagnóstico da crise americana era de

---

5. Ver TAVARES (1985a).

que esta tinha por causa uma insuficiência de poupança interna, da qual resultava uma reduzida taxa de investimento. A insuficiência de poupança, por sua vez, decorria do exagerado gasto público e do fato de que o governo absorvia parcela crescente da riqueza através de uma elevada carga tributária, que desestimulava os investidores. A solução, portanto, só poderia ser encontrada em medidas que tivessem por escopo a redução do gasto público e a diminuição dos impostos, liberando assim recursos para aplicações mais produtivas. Eventuais déficits fiscais que viessem a ocorrer, no momento inicial, em função de uma contração da receita, seriam compensados pelo aumento da base tributária que se seguiria à elevação dos investimentos.

Uma análise que levasse em conta apenas os números poderia supor que esta política teve êxito, pois, se em 1982 o PNB americano ainda registrava uma queda de 2,5%, já em 1983 seu crescimento foi de 3,6%, refletindo a recuperação que se inicia no segundo semestre e que viria a se prolongar até o primeiro semestre de 1990, no mais longo ciclo de crescimento da economia americano no pós-guerra.

Um exame mais rigoroso, no entanto, mostra que as coisas não se passaram exatamente assim. Na verdade, a gestão da política macroeconômica americana nos anos 80 compreende duas fases distintas<sup>6</sup>: de 1982 a 1987 e daí até o final da década. A primeira se inicia com a flexibilização da política monetária e a redução da taxa de juros, determinadas pelo *Federal Reserve*, em meio a uma conjuntura ainda fortemente marcada pela crise financeira global e pela recessão mundial. Apesar, no entanto, da firme recuperação do nível de atividades que então

---

6. Ver ROMO (1991).

se verifica - e contrariamente ao que previa o discurso **neoliberal** - o déficit público não se reduziu nem o balanço comercial ajustou-se. As despesas militares e o serviço da dívida pública pressionaram o gasto público, fazendo com que o déficit se expandisse de 78 bilhões em 1981 para 212 bilhões em 1986<sup>7</sup>. E o desequilíbrio externo também se ampliou até 1987, a despeito das tentativas promovidas para reduzi-lo, a partir do Encontro dos Sete de 1985, particularmente através da desvalorização da taxa de câmbio.

O crescimento que se verifica neste período decorreu, assim, de uma espécie de "keynesianismo bélico", tendo-se apoiado não apenas nos fatores já vistos da sobrevalorização do dólar (que permitiu reequipar a indústria americana com importações baratas) e dos elevados patamares de taxas de juros (que tornaram os Estados Unidos pólo de atração para os fluxos de capital de todo o mundo, permitindo-lhes fechar seu balanço de pagamentos), mas também na "desregulação financeira", que forçou a concorrência entre bancos e instituições financeiras não bancárias na concessão de financiamentos a riscos crescentes, e na transferência maciça de recursos dos países periféricos, através do pagamento do serviço da dívida externa.

Vale a pena determo-nos um pouco neste dois últimos fatores. A "desregulação financeira"<sup>8</sup> consistiu na revogação parcial, explícita ou

---

7. Cabe observar, também, que os gastos militares elevaram sua participação no orçamento de 22,7%, em 1980, para 28,0%, em 1987. E os pagamentos de juros líquidos, correspondentes ao serviço da dívida pública, passaram de 10,1% a 13,8% do gasto público, entre 1981 e 1987. O economista norte-americano Laurence B. Lindsey, defensor da *reaganomics*, em artigo publicado no *Financial Times*, em 22 de março de 1990, atribui o fracasso das tentativas de reduzir o déficit público à expansão dos gastos militares. Segundo seus cálculos, estes gastos contribuíram com 56% para o aumento do desequilíbrio, enquanto 21% corresponderam à redução dos impostos e 23%, a outras rubricas. A referência encontra-se em ROMO (1991).

8. A "desregulação financeira" corresponde a um momento do processo de "financeirização" analisado por BRAGA (1991). Referência a este processo também se encontra em AGLIETTA *et alli* (1990). Sua importância tem sido destacada por diversos

não, da legislação bancária adotada nos Estados Unidos, durante os anos 30. Nos marcos do elevado patamar de taxas de juros praticadas no mercado financeiro americano, tornou-se possível a concorrência entre bancos comerciais e instituições financeiras não bancárias, seja na captação, seja na concessão de empréstimos e financiamentos, em geral de alto risco, para tornar rentáveis as operações e compensar o alto custo da captação.

De modo geral, o processo de "desregulação financeira" acarretou um desenvolvimento acelerado das instituições financeiras não bancárias e, como contrapartida, uma queda de importância relativa dos bancos comerciais, levando-os a abandonar progressivamente suas funções tradicionais de captação e crédito; este fato não pode ser dissociado de outro, que lhe correu paralelo, no qual se acentuou o aumento de participação dos conceitos ampliados de oferta monetária (M3 e M4), em detrimento do M1. Ao mesmo tempo, a desregulação foi acompanhada de uma intensa criação de novos instrumentos financeiros (inovações financeiras)<sup>9</sup> - fazendo com que hoje existam nos Estados Unidos cerca de 600 instrumentos financeiros contra poucas dezenas ao final dos anos 70 - e do reforçamento da tendência à formação de bancos múltiplos, esmaecendo a fronteira entre as instituições especializadas. A desregulamentação, finalmente, deve ser vista como parte do processo mais amplo de globalização financeira.

---

autores, chegando SWEEZY E MAGDOFF (1988) a identificar nela, mais do que em decisões de política econômica, a causa determinante dos elevados patamares de taxas de juros no período.

9. Ver LEAL FERREIRA e PENIDO DE FREITAS (1989). Ver também AGLIETTA *et alli* (1990).

O outro fator-chave para o entendimento do processo de "ajustamento" da economia americana reside na transformação dos países periféricos em exportadores líquidos de capital. Para se ter uma idéia da intensidade deste processo, cabe observar que somente a América Latina transferiu para o exterior, no período que vai de 1982 a 1990 (desde que se desencadeou a crise, portanto), nada menos do que 220 bilhões de dólares, dos quais a maior parte dirigiu-se para os Estados Unidos<sup>10</sup>.

Este aspecto deve ser ressaltado porque sua importância não tem sido levada na devida consideração<sup>11</sup>. Sem dúvida, as transferências financeiras líquidas em direção aos Estados Unidos foram uma característica da década de 80 e, sem dúvida nenhuma também, foram Japão e Alemanha os maiores aportadores individuais de recursos aos Estados Unidos (356 e 125 bilhões de dólares, respectivamente, entre 1982 e 1990). Os países em desenvolvimento, no entanto, contribuíram com nada mais nada menos que 353 bilhões de dólares no mesmo período, dos quais a parte da América Latina foi de cerca de 120 bilhões. Se incluirmos neste grupo os principais países exportadores de petróleo da África e da Ásia, o valor se eleva a mais de 400 bilhões de dólares<sup>12</sup>.

O ano de 1987 marca, para os Estados Unidos, o início de um processo de mudança na conjuntura interna e externa, que acabaria, no segundo semestre de 1990, por reverter o longo ciclo de crescimento da

---

10. Ver CEPAL (1991).

11. O ponto escapou inteiramente a um autor, em geral atento, como Michel Aglietta, para quem, "*a partir du début des années quatre-vingts, la géographie des transferts internationaux d'épargne a changé: ils s'effectuent, de façon quasi exclusive maintenant, entre pays hautement industrialisés, l'épargne japonaise et allemande compensant, presque exactement, les besoins de financement de l'économie américaine. Pendant cette décennie, comme pendant la précédente, les transferts nets de capitaux entre le Nord et le Sud sont restés extrêmement modestes*". Ver AGLIETTA et alii (1990), pág. 13.

12. Os dados encontram-se também em CEPAL (1991).

economia americana. A partir daí, vão se tornando mais claros os sinais de que a recuperação americana estava perdendo força (enquanto as taxas de crescimento de Japão e Alemanha se aceleravam), ainda que se mantivessem os desequilíbrios macroeconômicos refletidos nos déficits comercial e fiscal. Por outro lado, a instabilidade crescente dos mercados de câmbio e a volatilidade das taxas de juros afetavam o comportamento dos mercados financeiros - alimentado pela elevação exponencial do endividamento público e da dívida externa.

Este processo conduziu a um auge especulativo que desaguou na crise da Bolsa de Valores de Nova York de outubro de 1987, daí se espalhando a outros mercados. O período que aí se inicia é marcado por mais forte incerteza e pela ameaça permanente de irrupção de crises bursáteis, financeiras e até mesmo bancárias<sup>13</sup>. Cabe, no entanto, observar que, apesar da gravidade deste período de turbulências, ele não desembocou em uma crise financeira global, semelhante a de 1929. Pesou neste desdobramento a existência de uma espécie de "rede de segurança" dos sistemas financeiros que amortece a transmissão entre os diferentes mercados e os diferentes países<sup>14</sup>.

Finalmente, a partir do segundo semestre de 1990, a economia americana entra em recessão, arrastando, em um movimento de círculos concêntricos as demais economias capitalistas: Inglaterra e Canadá, em primeiro lugar; as demais economias européias, depois; e mesmo Japão e

---

13. Apenas como exemplo, vale citar as violentas quedas dos índices de valorização das ações registradas em outubro de 1989 e no segundo semestre de 1990; a derrubada dos títulos de alto risco durante 1990; a quebra de associações de poupança e empréstimo, neste mesmo ano; e a perda de lucratividade dos bancos comerciais, no período 1989-1990. Além disso, o próprio FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) apresentou, ao final de 1991, seu mais baixo nível de reservas desde os anos 30.

14. Diversos autores tem tratado do tema. Ver, em especial, ROMO (1991) e AGLIETTA *et alii* (1990).

Alemanha, que continuaram a registrar índices positivos de crescimento, apenas o fizeram em um ritmo mais lento. Esta reversão de tendência, no entanto, não pode ser desvinculada dos êxitos e limitações do processo de reestruturação industrial que se verificou nos Estados Unidos.

Neste plano da reestruturação industrial, o incipiente processo porque passou a economia americana iniciou-se, na alvorada dos anos 80, pela construção civil, beneficiado por medidas de desregulamentação e pela modificação das regras de financiamento ao setor, o que lhe permitiu sanear seu desequilíbrio patrimonial, e foi seguido pela retomada do investimento industrial naqueles setores em que os Estados Unidos detêm vantagens comparativas históricas. A demanda privada, para consumo e construção residencial, também cresceu, estimulada que foi pelas isenções fiscais do Estado americano, as quais atuaram mais fortemente sobre a propensão a consumir das camadas de média e alta renda, aumentando também as importações de bens de consumo.

Mesmo levando em conta o caráter limitado deste processo, os Estados Unidos conseguiram, depois de décadas de declínio inexorável, recuperar algumas posições nos anos 80. O *boom* de 1988, por exemplo, mostra que alguns segmentos de sua indústria retomaram competitividade (química e eletrônica profissional especializada) e que os serviços ligados ao setor financeiro, ao de telecomunicações e ao comércio tiveram grande dinamismo.

O complexo industrial-militar, no entanto, que constitui o núcleo irradiador de tecnologias de ponta, não foi estimulado a buscar maior integração com os demais complexos (metal-mecânico e eletro-eletrônico)

nem conseguiu desdobrar aplicações de uso alternativo civil para os avanços tecnológicos que realizou, movendo-se exclusivamente pela estratégia de confronto com a União Soviética, através de programas do tipo "guerra nas estrelas". Essa estratégia, se levou a uma vitória dos Estados Unidos no âmbito da guerra fria, teve seu preço pago pela velha indústria americana, deixada à míngua de recursos, sem uma reestruturação adequada e submetida a uma avalanche de importações baratas, que converteram o modelo "fordista" em uma caricatura de seu passado glorioso. A eletro-eletrônica de consumo e a automobilística, por exemplo, foram avassaladas pela reestruturação industrial, redução de custos e economias de escopo do sistema industrial japonês e até mesmo por seus concorrentes coreanos.

Apenas nos setores em que os Estados Unidos já detinham vantagens absolutas no comércio internacional, tais como a química, computadores de grande porte, aeronáutica e a mecânica de alto conteúdo tecnológico, a reestruturação foi bem sucedida, fazendo com que os Estados Unidos mantivessem sua posição relativa face a seus competidores. Também nos segmentos de pequenas e médias empresas de alta tecnologia ocorreram processos de modernização espontânea e altamente cíclicos, embora desvinculados do grande complexo militar.

Quanto ao complexo alimentar, o mais pesado e moderno do mundo, também ele enfrentou problemas devido à quebra dos bancos ligados à agricultura e à instabilidade dos preços das matérias primas. Os setores têxtil e de calçados, por fim, não se reestruturaram, deparando-se com dificuldades crescentes decorrentes de perda de competitividade para seus competidores na Europa e na Ásia.

Na verdade, o processo de reestruturação industrial nos Estados Unidos foi lento e parcial, e decorreu basicamente da forte competição a que a economia americana foi submetida em consequência da política de ajustamento macroeconômico adotada no país. As limitações do processo de reestruturação estão associadas a problemas estruturais do sistema produtivo americano, em particular o tamanho e a forma de organização das empresas, seu padrão de relacionamento com os bancos, sua baixa conglomeração e seu elevado grau de internacionalização.

Depois do auge de 1988, a economia americana começou a apresentar os primeiros sinais de arrefecimento do longo processo de expansão que vivera nos anos 80. O crescimento do produto, já naquele ano, ficou limitado pela insuficiente reestruturação das plantas instaladas, por problemas relativos à qualificação da mão-de-obra e às relações no processo de trabalho (*industrial relations*) e pelo surgimento de pressões de custo nas empresas, pelo lado dos insumos importados, em consequência da desvalorização acentuada do dólar. A década de 90, finalmente, encontrou os Estados Unidos em recessão.

### 3. Japão<sup>15</sup>

O caso japonês constitui-se, sem dúvida, no mais completo e profundo esforço de reestruturação e adequação de uma economia nacional às condições internacionais que começaram a vigorar a partir dos anos 70.

---

15. A análise apresentada nesta seção está fortemente baseada em pesquisa realizada no Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ver TAVARES *et alli* (1991). Para o caso japonês em geral, ver TORRES FO (1983) 3 (1992).

Inúmeros especialistas, inclusive, apontam o ano de 1973 como inaugurando uma nova fase da evolução da economia japonesa desde o pós-guerra. Até então, o país havia conhecido duas décadas de crescimento rápido, quase ininterrupto, com taxas próximas aos 10% anuais, registrando os níveis mais elevados entre as nações industrializadas e permitindo-lhe superar definitivamente a condição de economia atrasada.

Após 1973, a taxa média anual de crescimento do PNB japonês cai a menos da metade do que fora no período anterior, o que não impediu o Japão de continuar apresentando o melhor desempenho entre os países de economia central. De qualquer forma, entre 1973 e 1977, o Japão enfrentou a mais profunda recessão industrial de sua história recente. O setor manufatureiro estagnou, chegando mesmo a retrair-se em 13% nos anos que vão de 1973 a 1975.

Os setores mais atingidos pela crise foram os de bens intermediários e construção civil, enquanto que os de mais rápida reação foram a química e a indústria de máquinas, exatamente os setores que haviam liderado o "milagre" nos anos anteriores a 1973. Importou aqui a menor dependência da indústria de equipamentos em relação a matérias primas bem como seu maior potencial de modernização tecnológica, o que lhe permitiu obter significativa redução de custos. Os dados mostram que, enquanto para o conjunto da indústria japonesa o aumento de produtividade entre 1973 e 1978 foi de 4% anuais, alguns ramos da indústria de equipamentos, como de máquinas elétricas e de instrumentos de precisão, apresentaram taxas de 9,3% e 19,3%, respectivamente.

A partir de 1978, a economia japonesa retomou sua trajetória de crescimento, embora a taxas mais moderadas (cerca de 4% anuais, em média). As fases de relativa estagnação, observadas em 1980-1982 e 1985-1986, não repetiram o declínio dos anos 1973-1975. Os setores líderes foram a química e, principalmente, o de máquinas e equipamentos, que passou a responder, já em 1985, por quase metade do valor adicionado da indústria japonesa. No âmbito deste setor, ademais, há que registrar o crescimento mais que proporcional da produção de máquinas elétricas, com um desempenho sem paralelo no conjunto das economias de capitalismo central: ao final dos 80, sua produção era cinco vezes maior do que fora em 1973.

Este desempenho excepcional permitiu ao Japão criar uma vantagem de custos, em termos dinâmicos, em relação a seus concorrentes. Em termos mais desagregados, pode-se observar que as vendas externas de produtos eletrônicos japoneses foi-se reorientando ao longo do período, passando dos bens de consumo, que predominaram na segunda metade dos anos 70, para a eletrônica profissional e os componentes, nos anos 80.

Depois de 1982, volta-se a observar uma reaceleração do investimento privado, para o qual o segmento eletrônico também contribuiu de forma decisiva. Os setores com forte conteúdo tecnológico - exatamente aqueles que estão relacionados com a revolução eletrônica - passaram, desde 1983, a ser responsáveis pela maior parte do investimento no setor manufatureiro do país.

A relativa estagnação verificada na economia japonesa em meados dos anos 80, já nos marcos de forte desequilíbrio externo, particularmente no que respeita à formação de um mega-superávit em suas relações comerciais com os Estados Unidos, obrigou o governo japonês a lançar, ao final de 1986, um "programa de emergência", destinado a expandir a demanda interna. Pesou nesta decisão o temor dos efeitos de uma revalorização forçada do iene (*endaka*). Com isso, o Japão deu início a um novo ciclo de crescimento, apoiado basicamente no crescimento da demanda interna e permitindo uma expansão do gasto familiar em consumo e em investimento residencial. O prognóstico do governo japonês para os anos 90, no entanto, é de que, dadas as restrições a um novo *boom* exportador e tendo em vista a política fiscal contracionista que vem sendo adotada, será com base no investimento privado que o Japão experimentará uma nova trajetória de crescimento a longo prazo.

Um aspecto relevante da trajetória da economia japonesa depois de 1973 diz respeito à sua política industrial, ou mais especificamente à política de reestruturação industrial. Suas possibilidades de êxito, no entanto, não podem ser dissociadas da história anterior do país, em particular do tipo de articulação entre o setor privado e a burocracia de Estado e do grau de coordenação já alcançado pela política industrial.

Outro aspecto imprescindível ao entendimento da política industrial japonesa, particularmente ao longo dos anos 80, diz respeito ao impacto da crise de 1973-1978. A recessão, a incerteza e o difícil quadro internacional fizeram com que o país enfrentasse as novas condições como um desafio nacional. Nesta ótica, o Japão, apesar de todo o crescimento

do período do "milagre", continuava fortemente vulnerável às flutuações da economia internacional, o que exigia a continuidade de políticas destinadas a garantir o crescimento econômico e o bem-estar do país em um cenário internacional instável e adverso.

Tais objetivos, no entanto, se colocavam em um contexto inteiramente diverso do imediato pós-guerra. Antes de mais nada, porque a indústria japonesa não estava mais em uma situação de atraso diante dos países mais avançados; em vários segmentos, ao contrário, o Japão encontrava-se na liderança, junto com os Estados Unidos. Mas também porque, com a crescente autonomia das grandes empresas e os efeitos do próprio ajuste, a soldagem dos interesses nacionais, em particular entre os grandes grupos e o restante da economia, tornou-se mais problemática.

O choque de 1973 abriu novas perspectivas para as instituições coordenadoras da política industrial, em particular o MITI, que, desde logo, voltou suas atenções para o fomento das atividades de pesquisa e desenvolvimento nas indústrias mais próximas da fronteira tecnológica, nas quais o Japão pudesse vir a ampliar vantagens ou reduzir seu atraso frente ao resto do mundo.

Outra instância de coordenação da política industrial japonesa tradicionalmente importante - o Ministério das Finanças (MoF) - já vinha desde a crise monetária internacional no início dos anos 70, defrontando-se com dificuldades para continuar alocando crédito barato para os grandes grupos através de uma política monetária favorável aos bancos. Desde aí, a política monetária tornou-se mais dura e buscou-se o ajuste

monetário do balanço de pagamentos, obtido às custas do endividamento público e da abertura progressiva do mercado financeiro japonês.

Aumentando a quantidade de títulos públicos em circulação, reduziu-se a capacidade do MoF de administrar as taxas de juros de modo a facilitar a captação no mercado de recursos pelo governo. Os diferenciais até então existentes tenderam a desaparecer, exceto para a agricultura e a administração da dívida pública, colocada a juros privilegiados junto ao Banco do Japão. Com isso, o MoF perdeu seu poder de direcionar os fluxos financeiros para setores estratégicos, em particular os *keiretsu*. Estes grupos foram reduzindo seu endividamento junto aos grandes bancos e iniciaram um processo de internacionalização, sobretudo comercial e financeira.

O novo quadro, portanto, caracteriza-se pela maior capacidade das empresas de mobilizar recursos junto ao sistema financeiro internacional e por sua menor dependência dos outrora eficazes controles quantitativos de crédito estabelecidos pelo governo. Na década de 80, a intensificação do processo de internacionalização deixou o MoF em dificuldades para intervir em seu próprio mercado interno de crédito. Apesar disso, o Ministério manteve sua capacidade de submeter o Banco do Japão a sua política de rolagem da dívida interna, obrigando-o a debitar o Tesouro a uma taxa muito inferior à do mercado interbancário, que não podia, este sim, deixar de acompanhar as flutuações do mercado internacional.

Um aspecto importante da política industrial japonesa pós-1973 diz respeito às medidas relacionadas aos setores estruturalmente

deprimidos. Constituem este grupo aqueles setores afetados por problemas de custos (em 1974 e novamente em 1979-1980) e por problemas de demanda, seja em decorrência da recessão mundial, seja pela concorrência movida por países em desenvolvimento com vantagens de custo.

O incremento dos custos de energia afetou, em particular, os setores de alumínio e fibras sintéticas; a redução da demanda internacional atingiu a indústria de construção naval enquanto a contração da demanda interna, o segmento de aço a forno elétrico; e a concorrência dos NIC prejudicou as indústrias de fibras de algodão e sintéticos.

Para enfrentar estes problemas, o governo japonês resolveu retomar uma experiência que havia obtido êxito no passado em setores como o carvão (1955, 1959 e 1961) e têxtil (1967 e 1974). Em 1978, a Dieta (parlamento japonês) aprovou a Lei de Medidas Temporárias para a Estabilização de Certas Indústrias Deprimidas (LME).

Essa lei teve por objetivo permitir a organização de acordos setoriais para reduzir a capacidade de produção, bem como a criação de um fundo para financiar a compra de equipamentos sucateados e outros investimentos, além da isenção das limitações da Lei Antimonopólio. O MITI promoveu ainda acordos de preços na siderurgia a forno elétrico, na indústria de fertilizantes químicos e na de navios.

O sentido mais geral da política de ajuste consistiu em permitir uma acentuada elevação da produtividade do trabalho, associada à

redução do consumo de energia e de matérias primas, através da utilização, combinadas em proporções diferentes, de acordo com as características de cada setor, das seguintes estratégias:

a) eliminação da capacidade produtiva excessiva em indústrias estruturalmente deprimidas;

b) promoção de indústrias eficientes em termos energéticos e tecnologicamente avançadas;

c) redução de custos através da racionalização dos processos de produção.

Os resultados obtidos com a LME, em termos de redução de capacidade em setores deprimidos, corresponderam a cerca de 95% dos objetivos inicialmente propostos. Tais resultados, no entanto, em consequência do segundo choque do petróleo, revelaram-se insuficientes para alcançar um ajustamento eficiente em diversos setores, como alumínio, produtos químicos, ferro-silício e papelão ondulado. Daí a necessidade de editar uma segunda lei em 1983 - a LMA (Lei de Medidas Temporárias para o Ajustamento Estrutural de Certas Indústrias) - ampliando as medidas de apoio. Além de redução de capacidade, a lei previa fusões, produção contínua, especialização e desenvolvimento de novos processos tecnológicos.

A LMA teria vigência até 1988 e abrangia 26 setores, inclusive, pela primeira vez, diversos segmentos da petroquímica, prevendo cortes de capacidade que deveriam atingir em média a 23 por cento. Em 1987, ademais, uma nova lei foi editada - a LMT (Lei de Medidas Temporárias para Facilitar o Ajustamento Estrutural da Indústria) - destinada a fazer frente aos problemas decorrentes da excessiva valorização do iene.

A par das medidas destinadas a facilitar o ajustamento de setores estruturalmente deprimidos, a política industrial japonesa voltou-se também para o apoio aos setores de tecnologia de ponta, ou seja, aquelas onde se concentram e de onde se irradiam as principais inovações tecnológicas. No Japão, existe um forte consenso de que estes setores são os de informação (semicondutores, computadores, tele-comunicações), novos materiais e biotecnologia, e foi para eles que se voltou prioritariamente o primeiro programa de pesquisa básica - Programa de Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias de Base de Próxima Geração (NGBT) - lançado pelo governo, por iniciativa do MITI, em 1981.

Na política destinada aos setores de tecnologia de ponta, o MITI assume claramente uma posição de condutor do processo. O exemplo mais claro deste papel pode ser visto no caso dos cartéis de desenvolvimento. Estes cartéis têm tido grande importância para o avanço de alguns setores, como a indústria de computadores, de componentes e de sistemas flexíveis. Para a formação desses cartéis, o MITI vem adotando um princípio de escolha negociada. A partir de consultas a órgãos de classe, universidades e outras instituições, são escolhidas algumas entre as empresas mais bem sucedidas do setor.

Uma visão global das transformações ocorridas na economia japonesa desde 1973 permite concluir que se modificaram tanto seu padrão de crescimento quanto sua inserção internacional. No que tange ao padrão de crescimento, duas mudanças são relevantes: em primeiro lugar, o papel mais destacado que as exportações passaram a desempenhar como sustentáculo da demanda efetiva e mesmo como fonte de dinamismo

para a economia japonesa; em segundo lugar, a natureza setorialmente diferenciada do crescimento industrial.

Quanto a este último aspecto, pode-se observar que ao lado de um conjunto de segmentos que preservaram seu dinamismo, outros (têxtil, alimentos e insumos industriais, por exemplo) permaneceram estagnados ou até mesmo reduziram sua produção.

No que se refere à inserção internacional, as mudanças se relacionam ao crescimento acelerado das exportações, gerando superávits comerciais gigantescos com o exterior, em especial com os Estados Unidos, e situando o Japão no vértice de um dos maiores desequilíbrios já registrados na economia internacional. Se, de um lado da moeda, estão os superávits comerciais, do outro está o fato do país ter-se tornado o principal investidor em todo o mundo, o maior detentor de ativos líquidos no exterior e o maior credor dos Estados Unidos.

#### 4. Alemanha

A evolução recente da política econômica alemã e seus desdobramentos futuros, bem como os processos de reestruturação produtiva que ali possam ter curso, estão definitivamente marcados pelo processo de reunificação das duas Alemanhas. A rapidez dos acontecimentos surpreendeu até mesmo os mais atentos analistas, pois, desde novembro de 1989, quando as fronteiras com a República Democrática Alemã foram abertas e o chanceler Helmut Kohl anunciou seu plano para a unificação, até os episódios finais - ratificação do Tratado da Unidade Alemã em setembro de 1990, incorporação da República Democrática Alemã à República Federal da Alemanha em outubro e

realização de eleições gerais em dezembro - cerca de apenas um ano havia decorrido.

No curso deste processo, a RDA deixou de existir como Estado independente, as instituições econômicas básicas da Alemanha Oriental foram demolidas e o governo do novo país foi levado a adotar medidas de caráter estrutural que influenciarão a política econômica por muitos anos e continuarão a dar margem a um sem-número de problemas novos e de difícil solução.

Certamente, as questões relacionadas com a unificação estarão no centro do debate econômico alemão nos próximos anos. E, certamente também, quaisquer previsões sobre o rumo possível deste processo poderão ser frustradas pela imponderabilidade que cerca o comportamento de inúmeras variáveis-chave, desde o plano estrutural até o plano político. O exame empreendido nesta seção, portanto, limita-se ao desempenho da antiga Alemanha Ocidental, em termos macroeconômicos e estruturais, sem pretender extrair inferências sobre o futuro da nova Alemanha unificada.

A política econômica alemã no pós-guerra tem sido comumente dividida em três fases: de 1948 a meados dos anos 60, uma fase liberal associada a Ludwig Erhard; daí até o início da década de 80, quando prevaleceram políticas de corte keynesiano associadas a Karl Schiller; e uma fase mais recente, que se estende até nossos dias, marcada pelo renascimento da "economia social de mercado", cerne das idéias de Erhard. Estas fases estão relacionadas a mudanças políticas, pois a primeira delas correspondeu a governos hegemonzados pelos democratas

cristãos (CDU), a segunda, ao domínio do Partido Social Democrático (SPD) e a terceira, à volta ao poder do CDU.

A sucessão de crises que se abateu sobre a economia mundial desde o início dos anos 70 foi assim enfrentada na Alemanha por dois governos diferentes, com orientações de política econômica diversas, havendo claros elementos de descontinuidade, embora certos elementos de continuidade tenham prevalecido em áreas estratégicas relacionadas à estrutura produtiva do país.

A crise dos anos 70 teve um impacto particularmente forte sobre a economia alemã, tanto em razão da instabilidade nas variáveis macroeconômicas quanto por seu efeito sobre a estrutura produtiva do país, dadas as suas peculiaridades. A Alemanha havia adotado, desde o período da reconstrução, uma estratégia de crescimento baseada na especialização prévia de sua indústria, principalmente a química e o setor de máquinas e equipamentos, e voltada para o atendimento à demanda externa, pelas vantagens que possuía em relação a seus competidores. O choque do petróleo e a recessão mundial atingiram pesadamente esses segmentos e pouparam exatamente aqueles - como eletrônica e aeroespacial - que sempre estiveram fora das cogitações alemãs na divisão internacional do trabalho que prevaleceu nos anos 60 e 70.

Neste quadro, o país viu-se a braços com problemas que não havia conhecido no ciclo expansivo do pós-guerra: déficit público; especulação cambial; desemprego; pressões inflacionárias de origem interna e externa; achatamento das margens de lucro e redução do ritmo de crescimento da produtividade. O crescimento alemão, em termos de

produto e emprego, mesmo quando se reinicia a recuperação da economia mundial em meados de 1975, foi pouco expressivo. O país, no entanto, graças a sua vocação exportadora, não enfrentou problemas de balanço de pagamentos, não chegando a registrar déficit comercial em nenhum ano da década de 70.

A política econômica, nestes anos, assume claramente a forma de movimentos de *stop and go*, expressando o caráter contraditório das medidas adotadas: por um lado, o *Bundesbank*, tentando promover um ajuste ortodoxo, através do controle da moeda e da redução do déficit público; por outro, os ministérios da Pesquisa e Tecnologia e do Trabalho, com apoio de parcela do SPD e dos sindicatos, lutando para implementar a reestruturação industrial. Exatamente por isso, a reestruturação acabou atrasando-se nos primeiros anos que se seguiram ao choque do petróleo, ainda que a maior parte dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento tenha-se destinado aos setores de informática, eletrônica, telecomunicações, robótica e biotecnologia.

O segundo choque do petróleo, o choque de juros e a recessão mundial que se seguiu agravaram ainda mais as condições de funcionamento da economia alemã. O superávit exportador contraiu-se no período 1979-1981, permitindo nestes anos o surgimento de um déficit em conta corrente. Os principais componentes da demanda agregada reduziram-se e o desemprego aumentou. A própria inflação acelerou, ainda que a taxas mais baixas que a dos demais países da OCDE.

Com a finalidade de deter a aceleração inflacionária, a ampliação de déficit externo e as pressões baixistas sobre a taxa de câmbio, as autoridades procuraram frear a expansão da massa monetária e elevaram

progressivamente a taxa de juros, acompanhando assim, ainda que defasadamente (e por baixo), o movimento comandado pelo *Federal Reserve* dos Estados Unidos. Na verdade, o ajuste monetário do balanço de pagamentos constituiu o principal objetivo de política econômica perseguido pelo *Bundesbank*, visando com isso reduzir os desequilíbrios em transações correntes e sustentar a paridade do DM16.

O caráter ativo da política monetária alemã manifestou-se em objetivos cada vez mais restritivos. Na verdade, o controle monetário foi facilitado pela deterioração do balanço em transações correntes nestes anos, pela saída de capitais de curto prazo (em consequência das antecipações dos agentes econômicos quanto ao desempenho desfavorável do marco) e pela própria elevação das taxas de juros, forçada pela política do *Fed*.

No correr dos anos 80, o *Bundesbank* continuou a perseguir suas metas de controle monetário. Quando as condições internacionais e domésticas melhoravam, a política monetária tornava-se mais expansiva; quando voltavam a surgir obstáculos à gestão macroeconômica, o *Bundesbank* intervinha de forma restritiva. Esta política conseguiu obter aparentes êxitos, pois na primeira metade da década a expansão monetária não excedeu as metas estabelecidas. A partir de 1986, no entanto, a gestão monetária defrontou-se com situações de pressão para a desvalorização do marco que acabaram levando a que as metas fossem ultrapassadas.

---

16. Ver MIRANDA (1992), em especial a seção IV.3, intitulada: "A política econômica dos Estados Unidos e a paridade dólar-marco" (pág. 314 e seg.).

Na verdade, tais situações decorrem de movimentos disruptivos no mercado de eurodólares, sobre cuja liquidez os bancos centrais não têm poder, nem real nem institucional, para controlar, ficando assim sempre a reboque dos ajustes monetários do balanço de pagamentos. As grandes empresas (não mais de 200) e os grandes bancos (não mais de 20) escapam ao circuito da liquidez interna e alavancam recursos nos mercados internacionais a partir de suas posições líquidas altamente superavitárias. Com isso, gera-se uma profunda instabilidade nos mercados internos de moeda e câmbio, levando a supor que é causa da instabilidade aquilo que de fato é sua consequência - a variação indesejada da quantidade de moeda em cada circuito nacional.

O desempenho da economia alemã, como na maior parte dos países da OCDE, apontou para uma redução sensível do crescimento ao longo das décadas de 70 e 80. Sob vários aspectos, a crise do início dos anos 70 parece ter posto fim ao crescimento extremamente rápido e durável do comércio mundial que prevaleceu no pós-guerra. No caso particular da Alemanha, este processo havia permitido ganhos importantes e persistentes no plano dos termos de troca.

Mesmo na longa fase de expansão de meados dos anos 80, que para alguns países, como os Estados Unidos, foi impressionantemente firme e elevada, para a Alemanha foi uma das mais fracas jamais registradas. O crescimento anual do PNB em termos reais caiu de 3,4% no período 1975-1980 para 2,3 por cento. Enquanto isso, o nível médio de desemprego mais que dobrou, passando de 3,7 a 7,9 por cento. A taxa de inflação, no entanto, caiu, quando medida tanto pelo índice de preços ao consumidor quanto pelo deflator implícito do produto.

A relativa debilidade do crescimento econômico alemão nos anos 80 tem sido explicada pela conjugação de dois fatores: efeitos depressivos da política de saneamento financeiro do setor público e desaceleração do investimento. Tal desempenho, no entanto, correspondeu a uma estratégia consciente de crescimento "lento mas seguro", fazendo avançar o processo de reestruturação sem pressões inflacionárias. A orientação para o atendimento à demanda externa confirmou-se e as exportações alemãs voltaram a crescer, particularmente a partir de 1984, garantindo saldos crescentes no balanço comercial e no balanço em transações correntes e mantendo sua elevada participação nas importações dos países mais desenvolvidos.

A política de saneamento financeiro do setor público tem sido um dos principais objetivos da política econômica da atual coalizão política, desde 1982. Os resultados diretos das medidas adotadas podem ser observados quando se sabe que as necessidades líquidas de financiamento do setor público caíram de 3,4% do PIB em 1982 para 1,1% em 1985. Ao mesmo tempo, foi empreendida, desde 1986, uma reforma fiscal, cuja primeira etapa consistiu na redução do imposto de renda. Também o gasto público, como fração do PNB, reduziu-se, contrastando com o período precedente em que havia subido. Esta queda, no entanto, foi amortecida pelo aumento das despesas financeiras e das prestações sociais. Outros aspectos do programa liberal do governo que assumiu em 1982, particularmente no tocante à privatização e à desregulamentação, têm sido mais tímidos que em outros países.

A debilidade do investimento e a ausência de criação líquida de emprego, características do desempenho da economia alemã em seu

conjunto, mascaram movimentos bem divergentes de um setor a outro. Na indústria de transformação e na construção civil, a formação de capital fixo diminuiu desde o início dos anos 70 e as perdas de emprego foram particularmente pesadas. Nos dois setores, o investimento fixo voltou a crescer depois das depressões de 1975 e 1982, mas o emprego continuou a cair.

Ao contrário, no setor de serviços privados, o emprego não cessou de crescer ao longo dos anos 70 e 80, favorecido sobretudo pela expansão da produção e dos investimentos nas comunicações e nos serviços financeiros. O recuo do investimento foi particularmente grave no setor da construção, cuja capacidade produtiva foi bastante reduzida com a contração da demanda por habitações, a diminuição dos investimentos em novas construções e a redução das despesas de infra-estrutura do setor público. A queda da demanda tem sido imputada tanto a fatores demográficos como a um efeito de saturação, embora o nível elevado das taxas de juros tenha sem dúvida contribuído para este resultado.

Paralelamente ao ajuste macroeconômico, a política de ciência e tecnologia definida desde 1975 não foi abandonada, principalmente no que tange aos setores de bens de capital e tecnologia de processo. A Alemanha, na verdade, tem procurado compatibilizar uma gestão macroeconômica ortodoxa com políticas setoriais específicas de forma a dotar o país de uma estrutura produtiva diversificada e competitiva internacionalmente.

A desaceleração verificada nos indicadores de produtividade total dos fatores após o primeiro choque do petróleo, que não foi mais

pronunciada na Alemanha que nos outros países, suscitou algumas preocupações a respeito da posição concorrencial da Alemanha nas tecnologias de ponta. Estes temores vieram a aumentar no período 1979-1981 quando o balanço em transações correntes do país tornou-se deficitário. Estudos recentes, no entanto, não indicam nenhuma evolução particularmente negativa da capacidade concorrencial da Alemanha em produtos de forte intensidade tecnológica.

Algumas desvantagens comparativas, no entanto, têm surgido em outros setores. Um indicador, construído pela divisão da relação entre exportações e importações para um produto dado pela relação entre exportações e importações para a indústria manufatureira, a preços correntes, mostrava que em 1985 a vantagem comparativa revelada era superior à unidade para 12 ramos em 33. Os principais deles eram mecânica, automobilística, produtos metalúrgicos, produtos sintéticos, química, material elétrico, ótica e mecânica de precisão.

Se se examina a variação deste indicador entre 1980 e 1985, constata-se uma diminuição da vantagem comparativa revelada para transformação de aço, construção naval, material elétrico, produtos químicos e laminação. Houve igualmente crescimento da desvantagem comparativa para equipamentos de escritório e produtos de informática, bem como para refino de petróleo. Em compensação, vários ramos puderam melhorar sua vantagem comparativa, como automobilística, material gráfico, produtos metálicos e transformação de papel. E alguns outros puderam recuperar parte de sua desvantagem comparativa, como aeronáutica, têxtil, transformação de metais não ferrosos, instrumentos de música, brinquedos e cerâmica. Em seu conjunto, esta evolução não levou

a uma modificação significativa da posição concorrencial para os produtos de forte intensidade tecnológica.

Outro indicador, no entanto, construído a partir da ponderação do valor das exportações de cada país de produtos de alta tecnologia em função de sua participação nas exportações totais de produtos manufaturados da OCDE, mostra que a vantagem comparativa da Alemanha se reduziu ao longo do tempo, se bem que boa parte deste recuo tenha se dado nos anos 60. Tais cálculos, no entanto, têm valor meramente indicativo, pois a escolha do período é determinante para os resultados.

De qualquer forma, um balanço da experiência alemã ao longo das duas últimas décadas mostra que, após marcar passo nos anos 70, o processo de reestruturação foi desencadeado, a partir de 1982, de forma estável e contínua. Usando o mercado externo como alavanca e apoiado na natureza peculiar de sua organização industrial, o capitalismo alemão firmou-se como centro da integração do continente europeu, que dele se tornou fortemente dependente e que lhe amplia o espaço para a estratégia de reconcentração e modernização de suas grandes empresas. Há que observar, no entanto, que este processo de reestruturação tem aprofundado a mesma estratégia de expansão que vigorou desde o pós-guerra, permitindo ao país elevar sua competitividade naqueles setores em que possui vantagens comparativas históricas, mas sem modificar a seu favor a divisão internacional do trabalho.

Por outro lado, a existência de um forte passivo em termos de desemprego - resultado do próprio caminho escolhido - fica como um traço

negativo a ser estirpado. Só que agora no contexto de problemas muito mais complexos que decorrem da reunificação alemã.

## 5. Inglaterra

O caso inglês constitui-se, sem dúvida, em um dos mais interessantes e ilustrativos sobre os limites a que pode chegar o processo de ajustamento macroeconômico quando desacompanhado de políticas de reestruturação do sistema produtivo ou quando acompanhado de medidas de reestruturação apenas parciais. Pois foi na Inglaterra que teve origem a febre do liberalismo que assolou o mundo nos anos 80, tendo como consequência a privatização de empresas estatais, a abertura de mercados, a redução de alíquotas tributárias e alfandegárias e a desregulamentação da economia.

Por outro lado, a Inglaterra conheceu nos anos 80 seu mais longo período de crescimento, em termos de produto e produtividade, desde o pós-guerra. Esta *performance*, no entanto, foi acompanhada de elevadíssimos índices de desemprego, de uma crescente penetração do espaço econômico inglês por capitais externos de múltiplas procedências e sob variadas formas, de uma fuga de capitais ingleses em direção aos mercados externos, principalmente para os Estados Unidos, de uma redução continuada de sua participação no mercado mundial de exportações de produtos manufaturados, de ondas descontroladas de especulação e de um processo de desindustrialização progressiva, acabando por esbarrar nos limites estruturais com que sempre se defrontou a economia inglesa - os relacionados com o balanço de

pagamentos e com a impossibilidade histórica de conjugar estabilidade interna com estabilidade externa.

A recessão em que mergulhou a economia inglesa, após o primeiro choque do petróleo, foi não apenas a mais profunda como a mais prolongada que o país enfrentara desde a segunda guerra mundial. O nível do produto começou a declinar ao final de 1973, atingindo seu ponto mais baixo um ano depois, cerca de 4% abaixo do pico anterior, iniciando então um leve movimento ascendente que só recuperou o nível de 1973 no início de 1976. Mesmo durante o período de recuperação, até 1978, a taxa de crescimento do PIB esteve abaixo da taxa média dos 20 anos precedentes, de tal forma que, em 1978, o nível do produto estava apenas 5% acima do pico de 1973. E, quando descontamos a contribuição do petróleo do Mar do Norte, o resultado é de apenas três por cento. A recuperação na indústria de transformação, na verdade, foi bem mais débil do que a do PIB como um todo, pois o nível de 1978 ainda estava 5% abaixo do pico alcançado em 1973.

O nível de emprego começou a desabar cerca de um ano depois do produto e sua recuperação se deu a taxas mais baixas ainda, de tal forma que em 1978 ainda estava abaixo do pico anterior. Na indústria de transformação, considerada isoladamente, esta diferença era de sete por cento. Como reflexo conjugado do desempenho do emprego e do crescimento da força de trabalho, a taxa de desemprego variou de pouco mais de 2% em 1974 para quase 6% em 1978.

A outra variável importante, o investimento produtivo, também teve um desempenho extremamente negativo no período. Do pico em 1973

ao vale em 1977, o investimento produtivo reduziu-se em vinte por cento. E, no caso da indústria de transformação, mesmo depois de iniciada a recuperação, o nível de 1978 ainda estava cerca de 10% abaixo da média do início dos anos 70.

Cabe ainda uma observação sobre o comportamento dos preços. A inflação teve uma brusca aceleração em 1974 e 1975 e continuou comparativamente alta nos anos seguintes, constituindo-se, junto com o déficit no balanço de pagamentos, no principal objetivo da política econômica. Já em 1975, um acordo foi firmado com os sindicatos para produzir uma redução nos salários reais. Em 1976, torna-se mais claro o uso de instrumentos de política fiscal, monetária e de rendas para a consecução do duplo objetivo. Cortes de gasto, controle dos salários e administração monetária rígida foram amplamente utilizados na época.

Além disso, as autoridades do país procuraram adotar políticas específicas de ajustamento, a mais conhecida das quais foi a *Industrial Strategy*, a partir do final de 1975. Com a criação de *Sector Working Parties* (reunindo representantes do governo, dos sindicatos e dos empresários), no âmbito do *National Economic Development Council*, buscou-se objetivos de longo prazo visando melhorar a eficiência da indústria. Adicionalmente, o governo continuou a prestar assistência à indústria através de programas como o *Selective Investment Scheme*, para evitar que projetos de investimento prioritários fossem postergados por restrições financeiras.

O segundo choque do petróleo e o choque da taxa de juros recolocaram a economia inglesa na rota da recessão. A partir de 1982, no

entanto, ela inicia uma fase de recuperação que se estende quase até o final da década, configurando o mais longo processo de crescimento desde o pós-guerra. Esta evolução tem sido atribuída a uma reorientação de política econômica, decidida desde a ascensão ao governo do Partido Conservador, e que teria reduzido a intervenção do Estado na atividade econômica de modo a que os mecanismos de mercado pudessem determinar mais livremente a alocação de recursos e a demanda.

Esta afirmativa, no entanto, deve ser qualificada tanto no que respeita aos próprios resultados quanto ao fato de que alguns outros fatores concorreram de forma decisiva para a melhoria do desempenho econômico do país. Entre eles, destaca-se o fato de que a mudança de preços do petróleo tornou rentável a exploração das reservas do Mar do Norte, fazendo com que o país passasse da condição de importador, às vésperas do primeiro choque do petróleo, a de grande exportador do produto, na década de 80. Os efeitos desta mudança fizeram-se sentir não apenas como um alívio no balanço comercial, mas também sobre a estrutura e o dinamismo da economia.

Com base nos principais indicadores macroeconômicos, pode-se inferir algumas características do ciclo de crescimento dos anos 80. Em primeiro lugar, cabe observar que a taxa de crescimento não foi excepcionalmente elevada, tendo permanecido abaixo da taxa tendencial precedente e abaixo da média dos países do Grupo dos Sete, malgrado as contribuições positivas do setor petrolífero.

Em segundo lugar, há que registrar as elevadíssimas taxas de desemprego e a evolução muito lenta do emprego. A taxa média de

desemprego foi superior ao dobro do período 1973-1979 e superior ao triplo do período anterior, tendo estado até 1987 acima de 10% e só recuando deste patamar em 1988. O desempenho do emprego total só não foi pior pela forte alta do emprego independente e do trabalho em tempo parcial, pois o trabalho assalariado em geral e o trabalho na indústria de transformação e no setor público, em particular, evoluíram muito debilmente.

Cabe também observar que a tendência de crescimento dos salários nominais e dos preços foi bem mais fraca que nos ciclos anteriores. No que respeita especificamente aos preços, após a desinflação do início dos anos 80, os preços voltaram a se elevar, mas, mesmo permanecendo acima de seu nível dos primeiros anos 60, viram reduzir a margem que os separa da média da OCDE.

Contrariamente ao ciclo anterior, o balanço comercial inglês foi superavitário em boa parte dos anos 80. Somente a partir de 1986 esta situação se inverte, devido à redução do excedente petrolífero e à deterioração persistente das exportações britânicas de produtos manufaturados, enquanto as importações permaneciam elevadas.

O crescimento da produtividade do trabalho durante os anos 80, embora não tenha sido excepcional, foi superior ao dos anos 70. Pela primeira vez em trinta anos, os ganhos de produtividade foram superiores à média do Grupo dos Sete, já que nos outros países a situação praticamente não variou. No que respeita à indústria de transformação, o crescimento da produtividade foi significativo, alcançando um nível nitidamente superior à sua taxa histórica e à média do Grupo dos Sete.

Este desempenho favorável é explicado pelo comportamento do emprego, principalmente no início da década de 80.

A par do comportamento desses agregados macroeconômicos, deve-se verificar as mudanças ocorridas na economia britânica de um ângulo mais estrutural. Um aspecto a observar diz respeito à distribuição setorial do emprego e do valor agregado. Do ponto de vista do emprego, a tendência registrada aponta para quedas nos setores primário e secundário e para uma elevação do setor terciário. A redução mais marcante foi na indústria de transformação, cuja participação no emprego total cai de mais de um terço nos anos 60 para cerca de um quarto nos anos 80. Os grandes ramos do terciário têm todos sua participação aumentada, com exceção dos transportes. O maior crescimento verificou-se nos ramos não mercantis da administração pública e nos serviços financeiros, sendo que este dobrou sua participação nos últimos 20 anos.

Existe, por outro lado, forte correlação entre a evolução do emprego e do valor agregado por setor. A principal divergência fica por conta das indústrias extrativas, devido à importância crescente da produção de petróleo no Mar do Norte, para a qual os custos de mão-de-obra são relativamente pequenos no cômputo dos custos totais.

A estrutura da indústria inglesa sempre acusou profundas disparidades regionais. Em razão desta especificidade, a sucessão de crises e os processos de ajustamento afetaram diferentemente as diversas regiões. Em particular, as regiões onde a indústria de transformação era relativamente forte enfrentaram graves problemas de ajustamento.



Os anos 80 assistiram a uma reviravolta profunda da política econômica na Inglaterra. Os objetivos tradicionais, ligados à manutenção do pleno emprego, foram abandonados e substituídos por outros, cuja intenção explícita era a de elevar a eficiência da economia. As medidas adotadas abarcaram diversas áreas, desde as relações de trabalho ao sistema educacional, passando pelo sistema fiscal e pela desregulamentação dos mercados e por privatizações.

Esta ação do governo inscreve-se no contexto da *Medium Term Financial Strategy*, cuja primeira versão data de 1979 e que tinha expressamente por objetivo definir um quadro geral que permitisse ao setor privado estabilizar suas expectativas a longo prazo. Esta política, denominada de não intervencionista, levou a que, no início dos anos 80, o número de falências e liquidações de empresas aumentasse fortemente e que milhões de trabalhadores perdessem seus empregos. É curioso observar, no entanto, que o fechamento de fábricas não atingiu essencialmente os estabelecimentos de fraca produtividade. Constata-se, ao contrário, que foram mais numerosos para as grandes unidades de produção em que a produtividade do trabalho era superior à média.

Um dos aspectos mais importantes da nova política econômica diz respeito às reformas do mercado de trabalho empreendidas nos anos 80. Tais reformas visaram essencialmente a limitar as prerrogativas sindicais, modificando a legislação do trabalho, e a remodelar radicalmente as relações profissionais através de uma série de medidas favorecendo novas formas de remuneração. Os textos mais importantes foram as leis de 1980 e 1982 sobre o emprego e a lei de 1984 sobre os sindicatos. Além destes dispositivos, outras medidas adotadas rebaixaram

em termos relativos o valor dos benefícios do seguro-desemprego, em particular para o desemprego de curta duração, e limitaram as atribuições dos *wage councils* na fixação dos pisos salariais. Em contrapartida foram dadas vantagens fiscais para os sistemas de remuneração inovadores, como participação nos lucros e vinculação das remunerações de base à lucratividade das empresas.

Uma visão global da experiência inglesa de ajuste e reestruturação ainda deixa margem a muita discussão. A questão mais dramática diz respeito aos níveis de desemprego, mas mesmo no que respeita à inflação os resultados são ambíguos. Enquanto no conceito de deflator do produto a queda foi significativa, medida em termos de preços industriais - que é mais relevante para a competitividade internacional - os índices não são tão favoráveis. Como também não são favoráveis os indicadores de custos de mão-de-obra por unidade de produto que vêm crescendo desde 1984 na economia como um todo e desde 1983 na indústria de transformação.

Mesmo aquela que vem sendo apontada como a principal melhoria - a que diz respeito ao crescimento da produtividade - pode ser questionada como indicador efetivo de mudança. A produtividade na indústria de transformação, em particular, mostrou um desempenho efetivamente alto, significando uma reviravolta em relação à década anterior. A produtividade global, no entanto, mostra um quadro de menor sucesso relativo. Muitos autores, entretanto, têm questionado os resultados obtidos, declarando que as melhorias de produtividade documentadas são substancialmente espúrias, sendo resultado exclusivamente das elevadas taxas de desemprego. O que significaria que,

em uma fase mais favorável à expansão do emprego, os níveis de produtividade retornariam a seu patamar histórico. De qualquer forma, a virada para os anos 90, com o reaparecimento de tendências à recessão e à aceleração inflacionária, parece mostrar que, mais uma vez, a economia inglesa esbarra em seus próprios limites estruturais.

Tais limites confirmam a incapacidade do país de promover uma verdadeira reestruturação de seu sistema produtivo e mostram que os indicadores positivos (e também os negativos) alcançados na década resultam, contraditoriamente, do processo de desindustrialização que o país tem experimentado. As opções de política econômica escolhidas orientaram-se para os serviços de alto valor e para a consolidação do país como praça financeira internacional, o que o tornou alvo de movimentos descontrolados de especulação e o impediu de utilizar os ganhos do petróleo como base para a alavancagem de processos mais eqüitativos de modernização.

## 6. Itália<sup>17</sup>

A experiência italiana de reestruturação industrial tem-se constituído em uma das mais discutidas ultimamente. Isto se deve ao fato de que o país apresenta algumas peculiaridades que o tornam um caso singular entre os demais aqui analisados, seja pelo caráter heterogêneo de seu desenvolvimento, seja pela especificidade das relações entre a política macroeconômica e a política industrial, seja ainda pelo tecido de relações

---

17. A análise apresentada nesta seção está fortemente baseada em pesquisa realizada no Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ver MEDEIROS (1989).

que articula o sistema de pequenas e médias empresas aos grandes grupos econômicos, pelo comportamento do binômio Estado-economia ou pelo dinamismo do sistema produtivo.

A sucessão de crises dos anos 70 também atingiu a Itália, se bem que seu impacto tenha sido menos pesado neste que em outros países europeus. Assim é que o crescimento médio da produção manufatureira, no período 1975-1984, foi de 2,2% na Itália, enquanto que em outros países foi bem menor: 1,7% na Alemanha e -0,5% na Inglaterra. Quando se consideram dados mais desagregados, pode-se verificar que o crescimento italiano esteve sintonizado com as novas tendências mundiais, pois os segmentos com melhor *performance* foram os de material eletrônico e material de transporte.

De qualquer forma, estiveram presentes na economia italiana os principais ingredientes da crise dos anos 70: crescimento da inflação, redução dos investimentos, aumento do déficit público, elevação dos custos salariais (em razão

da plena indexação à *scala mobile*<sup>18</sup> adotada em 1977). Em particular este último fator, em simultâneo à elevação do preço das matérias-primas, nos marcos de uma economia aberta, parece confirmar a opinião de diversos autores de que o crescimento dos salários acima da inflação era um obstáculo à lucratividade e à competitividade industrial do país. Sobre este ponto, voltaremos adiante.

---

18. *Scala mobile* é a designação dada ao mecanismo de indexação salarial adotado na Itália. Consiste ele na fixação de um valor absoluto para os aumentos salariais correspondente a cada acréscimo percentual de inflação.

Um balanço das políticas macroeconômicas adotadas na Itália nos anos 70 revela que os dois objetivos principais estiveram ligados ao combate à inflação e às tentativas de equilibrar o balanço comercial. A opinião generalizada é que o instrumento mais crítico utilizado foi a política cambial, já que as desvalorizações da lira aumentavam as receitas das exportações, mas acarretavam maiores custos industriais e, portanto, pressões inflacionárias. A posição peculiar da Itália, no que tange a suas trocas externas, pois é compradora na área do dólar e vendedora na área das moedas européias, permitiu-lhe aos poucos isolar aqueles efeitos, mantendo-se a partir do final dos anos 70 valorizada em relação à moeda americana e desvalorizada em relação às moedas européias.

No *front* específico do ajuste externo, deve-se observar a importância que tem a demanda externa como componente do crescimento italiano. Nos anos 80, quando se confirma o caráter aberto da economia italiana e a tendência histórica de um modelo de desenvolvimento voltado para as exportações, esta importância se acresce. Somente no período 1980-1985, 59,2% do crescimento do PIB é atribuído à demanda externa; a demanda interna por bens contraiu-se no período (-48,2%), fato compensado pela expansão da demanda por serviços (89,9 por cento).

O desempenho exportador da economia italiana pode ser confirmado também pelo fato de que foi um dos poucos países a manter sua participação no mercado mundial da indústria de transformação, no intervalo de tempo que vai de 1970 ao final dos anos 80 - o que é, sem dúvida nenhuma, um significativo indicador de competitividade. Este esforço, no entanto, não foi suficiente para impedir que o déficit do

balanço comercial crescesse no período (mesmo tendo-se reduzido na década de 80), dado o peso das importações, principalmente em produtos agrícolas, petróleo, gás e derivados e minerais metálicos.

O resultado deste processo de ajuste externo acabou sendo assim uma maior integração da Itália à economia européia, em particular à economia alemã, da qual se tornou fortemente dependente.

Já no que diz respeito ao enfrentamento do problema inflacionário, pode-se observar que o país apresenta um comportamento dos indicadores de variação dos preços estruturalmente mais alto que o dos demais países europeus. O relativo êxito das políticas de estabilização pode ser medido pelo fato de que, tendo sofrido um forte impacto dos dois choques do petróleo, a inflação italiana, após um pico de 18% anuais em 1981, reduziu-se progressivamente nos anos seguintes, tendendo a convergir para a média da OECD.

A combinação, no entanto, das políticas de estabilização com o processo de reestruturação industrial, nos marcos da recessão do início dos anos 80, afetou fortemente o mercado de trabalho, particularmente entre os jovens - fato cujo significado não pode ser analisado fora do contexto de um país que apresenta significativo desemprego estrutural. Há que se considerar, entretanto, que mesmo tendo o nível de desemprego chegado a cerca de 10% em 1985, os indicadores sobre distribuição pessoal de renda, salário real e consumo das famílias não chegaram a apresentar piora. As razões que explicam esta aparente contradição relacionam-se com a ampliação do seguro-desemprego e com a própria

desaceleração da inflação que tornou neutro, em relação à renda dos assalariados, o esforço de redução do custo do trabalho na manufatura.

Finalmente, no tocante às políticas macroeconômicas, cabe uma palavra a respeito da evolução do déficit público. Seu crescimento no período não pode ser explicado apenas pelos fatores gerais que acarretaram a crise do financiamento público em âmbito mundial, mas pelo caráter particular que as políticas de reestruturação industrial assumiram na Itália. Assim é que, as transferências do Estado à indústria (incluindo o seguro-desemprego) passaram de 2,1% do produto interno líquido em 1978 para 3,2% em 1984. Neste sentido, o aumento da dívida pública na Itália deve ser entendido como parte de um amplo processo de socialização dos custos do ajustamento.

A reestruturação produtiva na Itália teve seu início após a crise de 1978-1979, começando com medidas que afetaram o capital e desdobrando-se em medidas que afetaram a força de trabalho. Chama a atenção o fato de que ela ocorre em um momento em que se conjugavam os efeitos da aceleração inflacionária e da recessão com a perda da margem de manobra das políticas macroeconômicas pela adesão do país, em 1979, ao Sistema Monetário Europeu. Mesmo assim seus resultados foram inequívocos, sendo seus movimentos principais a recuperação da lucratividade das empresas, o aumento da produtividade geral da indústria de transformação, um maior controle sobre a força de trabalho e a descentralização produtiva.

Diversos analistas destacam que, no período prévio à reestruturação produtiva, a lucratividade das empresas dependia

fortemente das sucessivas desvalorizações da lira e da estrutura de taxas de juro, negativas em termos reais. Tratava-se assim de uma "competitividade fictícia", que levou a expressivo endividamento por parte do sistema empresarial. Esta situação inverte-se nos anos 80, quando cresce o autofinanciamento e cai a participação das dívidas no valor das vendas.

O ponto de partida foi o Ato de Reestruturação Industrial, de 1977, através do qual se criou um Comitê de Política Industrial (CIP) e um fundo de reestruturação, de 4.565 bilhões de liras, para um período de quatro anos. Tais recursos deveriam ser aplicados em créditos subsidiados concedidos segundo critérios de localização regional e tamanho dos estabelecimentos. Dificuldades de ordens diversas, incluindo restrições da CEE, fizeram com que o fundo fosse desativado antes do prazo previsto. A alocação de recursos foi dirigida principalmente para grandes empresas do norte e do sul do país, nos setores têxtil, metalúrgico, químico e automobilístico.

Em 1978, foi aprovado o Ato de Reestruturação Financeira, com o objetivo de reduzir o forte endividamento das grandes empresas através de uma maior aproximação com os bancos privados. Seu objetivo era promover a conversão das dívidas em ações, através da formação de consórcios de instituições de crédito e fusão dos débitos. Quatro casos foram significativos neste plano: Pirelli, Montefibre, Turbi Italia e Società Italiana Resine. A outra modalidade prevista - fusão de débitos com juros subsidiados - teve uma aplicação mais geral.

Os efeitos destas medidas foram significativos, embora não possam ser estendidos ao processo de reestruturação na área de pequenas e médias empresas. Aqui, houve um processo intenso de criação de empresas ou de reestruturação, seja pela descentralização de grandes empresas, seja pela modernização de empresas tradicionais, principalmente na região central e norte-oriental.

Assim, além de setores intensivos em capital, como químico e farmacêutico, metal-mecânico e de material de transportes, onde foi elevada a taxa de inovação tecnológica, também setores considerados tradicionais conseguiram importantes reduções de custo pela introdução de progresso técnico, como têxtil e vestuário.

Um dos elementos mais discutidos do processo de reestruturação produtiva na Itália diz respeito aos mecanismos que permitiram maior controle da força de trabalho e redução dos custos da mão-de-obra. Analistas de diversas tendências têm apontado a evolução do custo do trabalho como determinante na dinâmica da economia do país. Para estes observadores, o aumento do custo salarial a taxas superiores a dos preços acelerou o processo inflacionário e comprimiu as margens de lucro, pois, dado o caráter aberto da economia italiana, não houve um completo repasse dos custos aos preços. Consideram ainda tais autores que este fato esteve na raiz do processo de inovação, reestruturação e reorganização, a médio prazo, de muitas empresas italianas, com vistas a obter ganhos de produtividade.

Este problema comporta uma discussão teórica - que não cabe aqui travar - e outra empírica, pois um exame mais detalhado dos dados

não permite confirmar a tese da compressão dos lucros. Na verdade, o comportamento dos preços mostra trajetórias diferentes para o índice de custo de vida e o deflator implícito do produto, sendo que o primeiro correu sempre abaixo do segundo ao longo dos anos 70. Assim, quando se toma o deflator implícito do produto como referência - o que é o mais correto, pois indica com mais precisão a variação do salário como custo e não como poder de compra - pode-se observar que o custo real do trabalho elevou-se entre 1970 e 1978, mas nunca de forma explosiva e sempre abaixo do crescimento da produtividade. Ademais, as variações de preços na indústria foram sempre superiores às dos demais setores da economia, tendência que só se inverte na década de 80, quando os salários, no entanto, caem em termos reais, se deflacionados pelo índice de preços industriais (embora mantenham seu poder de compra).

A questão que se esconde sob a tese do *profit squeeze* relaciona-se com a reorganização da estrutura de custos da indústria italiana para torná-la mais competitiva no contexto europeu, o que acabou sendo conseguido pela desativação dos mecanismos automáticos de reposição salarial através da *scala mobile* e pelo enfraquecimento do poder de barganha dos sindicatos.

Este ponto merece um exame mais detalhado, pois a questão trabalhista e sindical esteve na pauta de discussões na Itália durante toda a década de 70, e mesmo antes. O ponto crítico da virada consistiu no *autunno caldo* de 1969, quando diversas conquistas foram alcançadas. Estas conquistas foram ampliadas em 1975, com a adoção de um "ponto único" em valor absoluto para cada aumento percentual da inflação, através de acordo entre as três centrais sindicais e a *Confindustria*.

As principais críticas a este mecanismo de indexação resumiam-se em dois pontos: era foco de pressões inflacionárias e gerava uma rigidez salarial de efeitos perversos, principalmente em um momento de choques nos preços das matérias primas. Com efeito, num quadro de aceleração inflacionária, o aumento unificado dos salários independentemente do nível de qualificação e da distribuição setorial do emprego, tendia a reduzir as diferenças salariais, desorganizando o mercado de trabalho.

A partir de 1978, modificam-se as condições políticas e econômicas em que atua o movimento sindical, passando paulatinamente a prevalecer a ótica da defesa do emprego em detrimento da luta salarial. Em 1983, novo acordo entre governo, sindicatos e empresários é firmado, estabelecendo os seguintes pontos:

- estabelecimento de um teto de aumento para os preços ao consumidos (13% em 1983 e 10% em 1984);
- combate ao desemprego com medidas legislativas e administrativas;
- redução da jornada de trabalho de 40 para 39 horas semanais;
- redução da cobertura da indexação da escala móvel.

Em 1984, o governo propõe, com o apoio da *Confindustria* e da *CISL*, um projeto de reformulação da escala móvel. A *CGIL* opôs-se à mudança, rompendo a unidade sindical. Foi convocado um plebiscito, cujo resultado, em junho de 1985, foi favorável ao governo com 54% dos votos. A ruptura da unidade, em um quadro marcado pelo aumento do desemprego industrial nas grandes empresas e pelo crescimento do emprego nas áreas de pequena empresa e trabalho autônomo enfraqueceu

o movimento sindical, tornando o processo de controle da força de trabalho pela indústria mais efetivo.

Os objetivos da reestruturação no que tange a este ponto consistiram, de fato, em uma estratégia perseguida com vistas à elevação da produtividade e da competitividade industriais e foram acompanhados de um aumento do desemprego e de mudanças na estrutura ocupacional do país. Quanto ao desemprego, cabe registrar que ele se eleva fortemente durante a recessão mundial do início dos anos 80 e não cede com a recuperação. De 7,2% em 1977, o desemprego aberto passa a 9,1% em 1985 e chega a 10,6% em 1986, quando os efeitos da recessão já haviam cessado. Este fenômeno não pode, no entanto, ser entendido como uma mera variação cíclica, sem se levar em conta os aspectos relacionados com o desemprego estrutural na Itália.

A questão do desemprego foi enfrentado através da criação da *Cassa de Integrazione Guadagni* (CIG). Seu mecanismo é semelhante ao de um seguro-desemprego, à diferença de que os trabalhadores não são demitidos, mas permanecem vinculados à empresa. A CIG atende tanto aos casos de desemprego temporário (CIG temporário) como de desemprego resultante de processos de reestruturação industrial (CIG extraordinária). Os montantes liberados pela CIG cresceram de menos de um bilhão de liras, em 1980, até cerca de quatro bilhões, em 1985.

Quanto à questão das mudanças na estrutura ocupacional, pode-se observar que a participação da população empregada tanto na agricultura quanto na indústria cai ao longo dos anos 80, enquanto sobe aquela ligada aos serviços (mercantis e não mercantis), sendo que mais

intensamente nos *producer services* que nos *consumer services*. Outra alteração significativa diz respeito ao assalariamento, pois a relação entre trabalho assalariado e emprego total se reduz nos anos 80. Esta redução, no entanto, é explicada exclusivamente pela redução dos *blue collars*, que passam de 48,7% em 1977 para 41,0% em 1985; os *white collars* e os executivos, bem como o auto-emprego, têm sua participação aumentada.

Finalmente, um outro aspecto da mudança na estrutura ocupacional relaciona-se à maior importância das pequenas e médias empresas na geração de empregos. Este fenômeno, embora seja mais significativo na região central e norte-oriental do país, também ocorreu no triângulo industrial (Gênova, Turim e Milão).

Uma visão de conjunto do processo de reestruturação industrial na Itália releva que a combinação de uma estratégia de conglomeração dos grandes grupos empresariais com o dinamismo da pequena empresa resultante do processo de descentralização levou a um extraordinário movimento de modernização da indústria do país. Persiste, no entanto, sua fraqueza estrutural básica que decorre do fato de que o sistema bancário é de origem pública e, em consequência, não tem nem peso internacional nem articulação orgânica com os grandes grupos empresariais, o que coloca sempre a Itália numa posição secundária no contexto europeu, tornando-a dependente de alguma potência com pretensão hegemônica na área, como é o caso da Alemanha atualmente.

---

---

CAPÍTULO IV:

ALGUMAS CONCLUSÕES  
PROVISÓRIAS

---

---

Os anos 90 parecem marcar o fim do longo ciclo de crescimento da economia mundial que se iniciou em 1983, puxado pela recuperação americana. As estatísticas disponíveis nos organismos internacionais dão conta de que a taxas de crescimento do produto global e do comércio mundial desaceleraram-se em 1991, movimento este que prosseguiu em 1992.

Os resultados agregados, no entanto, encobrem uma forte assincronia no comportamento das economias capitalistas centrais, pois a queda foi maior nos países que entraram em recessão, como os Estados Unidos e a Inglaterra, enquanto que as economias de Alemanha e Japão, que funcionavam abaixo de sua capacidade potencial no final da década passada, continuaram a registrar expansões em 1990 e em boa parte de 1991, até que finalmente se fizeram sentir sobre elas os impactos da desaceleração mundial.

Esta reversão do ciclo permite um balanço de todo o período, desnudando o caráter ideológico que cercava a aplicação das políticas monetaristas e neoliberais, apontando-as como responsáveis pelo desempenho positivo da economia mundial nos anos 80 e como capaz de gerar um ciclo de crescimento sustentado e ininterrupto. Há assim que distinguir a gestão macroeconômica das políticas de reestruturação industrial, pois, embora o discurso das autoridades dos diversos países tenha convergido para alguns pontos comuns, as próprias diferenças na condução das políticas de ajuste só se tornam claras quando se tem em conta os objetivos da reestruturação produtiva a médio e longo prazo.

Visto em seu conjunto, o período que se inicia em 1973 apresenta claramente três fases. Na primeira fase, entre 1973 e 1979, prevaleceu, a partir da potência hegemônica, e com a clara exceção do Japão, uma visão de que a crise seria de curta duração e que poderia ser enfrentada com medidas de administração da demanda que preservassem a velha ordem. Tais medidas, orquestradas pelo *Federal Reserve*, permitiram uma expansão inusitada da liquidez em eurodólares, adiando o ajustamento estrutural e possibilitando a reciclagem dos excedentes da OPEP. Do ponto de vista dos Estados Unidos, e nos marcos do novo regime de taxas de câmbio flutuantes, a expansão da liquidez e a desvalorização do dólar, embora tenham impedido a deterioração completa das posições americanas no mercado mundial, não resolveram os problemas estruturais de competitividade industrial do país e levaram ao quase colapso do valor de sua moeda.

Em 1979, houve uma radical inversão da política econômica a partir da decisão do *Federal Reserve* quanto a juros e câmbio, abrindo a fase propriamente monetarista que durou até 1982 e que levou o mundo às portas de uma crise financeira global. As políticas aí adotadas restabeleceram a supremacia do dólar, mas ao preço de uma recessão sem precedentes desde 1930. Todos os demais países capitalistas tiveram que submeter-se, forçados a equilibrar suas contas externas através de recessões competitivas e a evitar a fuga de recursos através da elevação das taxas de juros.

A terceira fase, que se estende de 1982 ao fim da década, tem características inteiramente distintas das anteriores. O *Federal Reserve* permitiu uma certa expansão do crédito, enquanto o déficit fiscal

americano ampliava sua demanda interna. Os Estados Unidos entraram em uma longa onda expansiva, puxando atrás de si o resto da economia mundial. É nesta fase expansiva, no entanto, que se tornam claras as diferenças entre as diversas experiências nacionais. Enquanto países como os Estados Unidos e a Inglaterra optaram por uma estratégia que poderia ser denominada de "liberal-flexível", outros, principalmente o Japão, mas em certa medida também Alemanha e Itália, caminharam no sentido de um novo "contrato social", no que se poderia chamar de "modelo de envolvimento negociado"<sup>1</sup> e no qual os assalariados são chamados a travar a batalha por qualidade e produtividade.

O êxito desta segunda estratégia pode ser observado quando se considera a participação no mercado mundial de produtos da indústria manufatureira. Enquanto Japão, Alemanha e Itália aumentaram sua participação (ou, pelo menos, a mantiveram), Estados Unidos e Inglaterra, apesar das elevadas taxas de crescimento verificadas nos anos 80, continuaram a perder posições.

Tanto um grupo de países quanto outro tem, no entanto, a sua especificidade. No caso americano, por exemplo, a combinação de perda de competitividade, déficit público crescente e moeda sobrevalorizada alimentou a ampliação sem precedentes do déficit comercial. E este déficit foi financiado - o que é uma importante diferença em relação ao passado - não pela emissão de moeda, mas com a colocação de títulos do Tesouro nos países superavitários (Alemanha Ocidental e Japão). Este processo esteve na base da reestruturação parcial que a indústria americana

---

1. Ver LIPIETZ (1989).

experimentou na década, embora, contraditoriamente, seja uma das razões de sua própria limitação.

O caso inglês revela, antes de mais nada, uma tendência do país à desindustrialização. Aqui, o desempenho positivo de algumas variáveis, como a taxa de crescimento do PIB e o saldo positivo no balanço de pagamentos, expressa a conjugação de alguns fatores que beneficiaram a economia inglesa, entre eles destacando-se a exploração da bacia petrolífera do Mar do Norte e o superávit nos serviços financeiros<sup>2</sup>, mas sem que isso fosse orientado no sentido de promover a reestruturação industrial do país.

Igualmente o caso dos demais países apresenta as suas diferenças. Enquanto o Japão configura o exemplo mais conspícuo de reestruturação industrial e adaptação às novas condições do mercado mundial, os países europeus apresentaram tendência a um crescimento mais lento e a altas taxas de desemprego. Isto não se deve, no entanto, a qualquer incapacidade para a inovação tecnológica ou social, nem, no caso alemão, a uma restrição externa derivada de um mau desempenho de seu balanço de pagamentos.

Talvez o resultado contraditório do desempenho dos países europeus tenha sido uma consequência indesejada do processo de integração, no âmbito da CEE, que tornou a região fortemente marcada pela auto-suficiência. Em termos do comércio mundial, a CEE é um pólo

---

2. O saldo na conta de serviços financeiros explica inclusive o fato de, em toda a primeira metade dos anos 80, o balanço em transações correntes ter apresentado resultado positivo, já que o balanço comercial foi deficitário em todo o período aqui examinado.

superavitário, mas o imenso saldo positivo do balanço comercial alemão é o resultado das trocas intra-européias.

A intrincada trama de relações, comerciais, monetárias e financeiras que uné aqueles países torna o crescimento europeu estritamente dependente do crescimento de sua economia mais competitiva e superavitária. E a verdade é que, desde 1979, o governo alemão, independente da coalizão governamental situar-se mais à esquerda ou mais à direita, optou por um caminho de crescimento "lento mas seguro" e por políticas fiscais, orçamentárias e sociais ortodoxas, a despeito da alta taxa de desemprego.

De qualquer forma, os anos 90 parecem inaugurar uma quarta fase na evolução da economia mundial desde a crise do início da década de 70. As economias americana e inglesa iniciaram o processo recessivo, só que esta recessão, diferentemente da de dez anos antes, quando se começou a implementar as políticas neoliberais, não resulta de uma escolha. Ao contrário, ela aponta para um relativo fracasso das estratégias adotadas. A renovação das estruturas produtivas foi lenta, distorcida pelos movimentos especulativos e limitada pelo abandono de certas funções do setor público, particularmente educação.

Do outro lado do espectro analisado, as economias do Japão e da Alemanha Ocidental têm conseguido evitar, no plano interno (e compensar, no plano externo), os grandes desequilíbrios que caracterizam a economia americana. Este resultado, por sua vez, não pode ser desvinculado do fato de que, ao lado das relações de mercado, têm sabido utilizar-se de outras formas de associação estratégica e de coordenação de

políticas macroeconômicas. As vantagens de seus sistemas econômicos, brevemente obscurecidas pela conjuntura dos anos 80, voltam a atrair a atenção dos especialistas: mecanismos organizados de negociação salarial; apoio público permanente para a modernização industrial; articulação entre as firmas, limitando e direcionando a concorrência e gerando economias externas e de escopo para empresas associadas em cada setor; relações institucionalizadas entre empresas industriais e bancos, o que permite um grau de endividamento externo muito mais elevado nestes países que nos Estados Unidos ou Inglaterra, cujas empresas continuam sujeitas às vicissitudes de mercados de crédito anarquicamente competitivos.

A hipótese avançada no início deste trabalho consistia em tentar mostrar que o quadro que se desenha para a situação internacional não configura, em absoluto, qualquer tendência para a constituição de uma nova ordem econômica mundial; aponta, isso sim, para um período de grande instabilidade, cujos efeitos perversos deverão continuar a se fazer sentir tanto no centro quanto na periferia do sistema, em particular a que se situa na área de influência do dólar, que deverá continuar a suportar pesados ônus, como consequência das políticas de ajuste e reestruturação. O balanço empreendido neste capítulo das políticas de ajuste macroeconômico e de reestruturação industrial ao longo das décadas de 70 e 80, já iluminada pelos acontecimentos verificados neste início dos 90, parece confirmar amplamente aquela hipótese.

Tendo adotado como ponto de fuga, neste estudo, o desempenho da economia americana, centro que influencia pesadamente todas as tendências da economia mundial, não se pode deixar de reconhecer, no

entanto, que o dinamismo presente e futuro deste quadro estará referido às relações entre os Estados Unidos e o Japão, em particular no que respeita ao desequilíbrio de suas relações comerciais e financeiras. É no âmbito destes desequilíbrios que se situa o epicentro do processo de globalização financeira.

Mesmo a Alemanha, cujo papel no cenário internacional nas últimas décadas tem sido marcante, deverá desempenhar uma função ancilar no futuro próximo. O bom desempenho de sua economia, particularmente no que respeita ao saldo exportador, não deve gerar ilusões quanto à profundidade do processo de reestruturação que ali está em curso. A Alemanha mais não fez nestes anos mais recentes que levar às últimas conseqüências o padrão de crescimento que adotou desde o pós-guerra, centrado em uma especialização crescente nos setores em que possui vantagens comparativas e usando o espaço europeu como mercado ampliado para sua indústria. Até que ponto poderá levar esta estratégia é uma questão cuja resposta não encerra grande dose de otimismo, particularmente quando se tem em conta as responsabilidades que assumiu na reordenação do sistema econômico da antiga Alemanha Oriental. A reestruturação deste espaço econômico, agora integrado em uma Alemanha unificada, tende a esgotar os "excedentes" do país, bem como a exaurir seus esforços de investimento, em um processo que pode ser importante para o futuro da Alemanha como potência central da Europa, mas que ameaça o reequilíbrio necessário no presente.

É neste contexto que se coloca o dilema crucial do momento. Ainda que se reconheça que o Japão constitui um novo sistema fabril, mais eficiente que o norte-americano, e que é ele quem fornece o

paradigma da reestruturação; ainda que se admita que o Japão talvez já seja a maior potência financeira do globo, com seus grandes bancos ocupando os primeiros lugares no *ranking* mundial, mesmo assim a conclusão não pode ser outra: tais fatos abalam os fundamentos econômicos da hegemonia americana, mas não permitem a constituição de uma nova hegemonia nem, por si mesmos, a fundação de uma nova ordem econômica mundial, uma vez que o Japão não pode se estabelecer nem como centro cíclico principal nem como potência ordenadora da moeda internacional. Os Estados Unidos continuarão a ser a maior economia do mundo e continuarão a desempenhar um papel imperial nas relações internacionais.

Esta é, de fato, a matriz, no plano da ordem e da hegemonia, do quadro de instabilidade nas relações econômicas internacionais, sendo suas principais manifestações os desarranjos de ordem monetária, cambial e financeira que a economia mundial tem enfrentado. Além disso, o precário equilíbrio em que repousavam as relações macroeconômicas, em âmbito global, parece ter-se estreitado mais ainda com o esgotamento do ciclo expansivo dos anos 80. E, o que é pior, nada leva a crer que as fontes de dinamismo em que se constituíram os desequilíbrios da equação macroeconômica americana - ainda que persistam - possam desempenhar o mesmo papel no futuro próximo.

Por um lado, a questão do déficit americano no balanço comercial. A forma que assumiu no final dos anos 80 decorre não apenas do déficit em manufaturas, mas do déficit em conta corrente, que poderá continuar a se agravar. Até 1985, o déficit energético era compensado pelo superávit em produtos não manufaturados e nos invisíveis. Em

conseqüência, o resultado da conta corrente era praticamente idêntico ao da conta de manufaturas. Isto, no entanto, não é mais verdade. O serviço da dívida externa consumiu o excedente de invisíveis em 1987 e transformou-se em déficit em 1988, o qual tende a se ampliar. A conclusão é que o déficit em conta corrente deverá permanecer alto, já que tudo indica que os produtos manufaturados continuarão deficitários e que dificilmente haverá melhora em outros itens. No que tange ao comércio de manufaturas, no entanto, apesar da tendência ao déficit, a indicação atual é de que este desequilíbrio possa beneficiar-se de alguns elementos contraditórios da conjuntura internacional. Assim é que, com a desvalorização do dólar e a extraordinária valorização do marco, os Estados Unidos puderam fechar recentemente sua brecha de comércio com a Alemanha e aumentar suas exportações de produtos de alta tecnologia. Mantém-se, no entanto, por sua natureza estrutural, o megadesequilíbrio com o Japão.

A possibilidade de revigoração de outros itens da pauta de exportações americana, em particular os produtos agrícolas, para compensar o déficit em manufaturas, esbarra igualmente em uma série de obstáculos. A agricultura, como se sabe, é um dos setores que mais contribuíram no passado para a definição do padrão tecnológico e para a eficiência e a produtividade da economia dos Estados Unidos. Menos de 3% da força de trabalho daquele país se dedicam à agricultura, mas esta tem sido capaz, não apenas de produzir alimentos e matérias-primas para consumo interno, mas de gerar excedentes exportáveis em grandes quantidades.

O desempenho recente das exportações agrícolas norte-americanas, no entanto, contrasta fortemente com o vigor que demonstraram ao longo dos anos. É dificilmente se poderia atribuir este fato a razões meramente conjunturais. Após terem atingido a marca recorde de US\$ 44 bilhões em 1981, caíram para apenas US\$ 26 bilhões em 1986, não demonstrando grande capacidade de recuperação posteriormente. Como percentagem do total das vendas externas dos Estados Unidos, essa queda foi de 19 para 13 por cento.

Este declínio resulta de uma combinação de fatores internos e externos, entre os quais ressaltam a política agrícola americana<sup>3</sup>, a valorização do dólar, o problema da crise financeira global e o aumento da produção agrícola de outros países. Cada um destes fatores pode ter tido uma dimensão conjuntural a seu tempo, mas de sua convergência resultou um quadro estrutural distinto, sinalizando para a existência de capacidade excedente na agricultura mundial durante muitos anos.

Neste contexto, dificilmente pode-se prever uma recuperação firme das exportações americanas de produtos agrícolas, a não ser que seja aprovada sua proposta, apresentada no âmbito da Rodada Uruguaí do GATT, no sentido de que todas as nações participantes suspendam, por

---

3. Refiro-me aqui, em particular, à política de financiamento agrícola desenvolvida pela *Commodity Credit Corporation* (CCC), criada pelo *Agricultural Adjustment Act*, de 1933. No início dos anos 70, as taxas de empréstimo praticadas pela CCC eram muito baixas, o que funcionava como um incentivo à produção agrícola, pois possibilitavam a definição de um patamar de preços mínimos altamente competitivo. Em meados da década, as taxas foram violentamente elevadas, o que, no entanto, não chegou a prejudicar as exportações dos Estados Unidos, já que o dólar estava desvalorizado. Na década de 80, porém, com a contínua valorização da moeda americana, as elevadas taxas de juros cobradas pelos empréstimos da CCC forçaram uma alta de preços agrícolas no país, afetando suas exportações. A partir de dezembro de 1985, com a aprovação do *Food Security Act*, as taxas voltaram a cair. Mas o impacto sobre as exportações não foi suficiente para contrabalançar os efeitos dos outros fatores apontados, em particular o aumento da produção agrícola de outros países.

dez anos, todas as restrições sobre importações agrícolas e todos os subsídios que, direta ou indiretamente, afetam o comércio internacional destes produtos. Mesmo aqui, no entanto, ainda que haja progressos nesta direção, eles poderiam ser lentos e pequenos - e claramente insuficientes, se as importações americanas de produtos manufaturados crescerem rapidamente.

Pode-se, assim, ao menos como *boutade*, afirmar que não está afastada a hipótese de que os Estados Unidos venham a ter um destino semelhante ao da América Latina: tornados devedores líquido do resto do mundo em 1985, pela primeira vez desde 1917, entrariam em um círculo vicioso, no qual o pagamento de juros, fruto de déficits passados, ampliaria os déficits futuros, que cresceriam cumulativamente.

De qualquer maneira, o efeito gerado pela combinação das necessidades de financiar um déficit em conta corrente gigantesco com o fato de que o déficit comercial já não é crescente induz a expectativa de que o comércio mundial cresça a taxas mais modestas. O que significa que, ainda que persista o déficit comercial americano como fonte de dinamismo para a economia mundial, ele poderá não jogar o mesmo papel que desempenhou no início da recuperação, depois da recessão dos primeiros anos 80.

O outro desequilíbrio da equação macroeconômica norte-americana reside em seu déficit fiscal. Aqui também todos os elementos disponíveis conduzem a uma atitude conservadora, em matéria de previsões. Ainda que haja um esforço real no sentido do cumprimento da legislação que fixa metas para a redução do gasto público e ainda que a

evolução do quadro político no Leste Europeu, após a dissolução da União Soviética, já permita um deslocamento das despesas militares para outros fins, os efeitos poderão não ser benéficos para a economia americana. Em primeiro lugar, porque as empresas ligadas ao complexo industrial-militar e que se situavam entre as mais dinâmicas, em termos de produção e desenvolvimento tecnológico, tendem a perder *momentum*. Em segundo lugar, porque um *boom* de investimentos em infra-estrutura exigiria tanto ou mais recursos que os gastos militares. Em terceiro, porque esta reconversão não é instantânea, podendo ampliar o hiato recessivo, com graves conseqüências para a economia mundial.

Diante deste quadro, em que os motores do dinamismo acionados nos anos 80 parecem não estar em condições de repetir o mesmo desempenho na próxima década, pode-se esperar que, mesmo que (ou quando) a economia americana se recupere da atual recessão, seu crescimento será mais moderado. O que fará com que os efeitos sobre os demais países - de resto em recessão, com a exceção do Japão - não sejam capazes de produzir um novo auge na economia mundial<sup>4</sup>.

As tentativas que vinham sendo feitas de apresentar um cenário mais otimista, baseadas em expectativas favoráveis quanto ao desenvolvimento da situação no Leste Europeu, não se confirmaram. E não apenas pela gravidade da crise política e social que abateu na região, em particular na extinta União Soviética, mas pela existência de obstáculos estruturais de difícil superação a curto prazo e médio prazos. Ainda que a tendência destes países continue a ser a de abrir suas

---

4. Sobretudo porque a Europa depende da Alemanha, a qual está não só perdendo dinamismo como agravando as tendências recessivas européias com a sobrevalorização do marco e a elevação da taxa de juros.

economias, tanto a mercadorias quanto a capitais, não se pode prever um deslocamento significativo dos fluxos financeiros para o Leste, entre outras razões pela inexistência de um padrão de financiamento definido.

No plano monetário e cambial, por sua vez, nada faz prever uma modificação no quadro de profunda instabilidade que predominou nos últimos anos, mesmo quando se leva em conta a modificação operada desde o último trimestre de 1991 com a queda da taxa de juros americana. Esta reviravolta reverteu a tendência em curso no final da década passada de equalização das taxas de juros em patamares mais elevados, tendência essa que vinha permitindo uma certa acomodação nos mercados de moeda e capitais a curto prazo. A convergência, por sua vez, de um quadro recessivo na economia mundial com juros em dólar baixos e disponibilidades líquidas gigantescas por parte dos principais agentes econômicos internacionais tem aliviado a pressão que vinha se exercendo sobre os países devedores do Terceiro Mundo, em particular da América Latina, para os quais aos pesados ônus decorrentes do pagamento de suas dívidas vinham se somando políticas defensivas de comércio exterior e de investimento direto praticadas pelas grandes potências.

Mesmo levando em conta estas modificações recentes, dificilmente se pode prever a abertura de uma era de efetiva estabilização da economia mundial. O nó dos problemas reside na intrincada teia de relações que opõem e aproximam os principais agentes no cenário internacional - grandes empresas transnacionais, grandes bancos e Estados nacionais. Tudo leva a crer que o novo estágio do processo de internacionalização continuará a passar cada vez mais pelas estratégias de globalização da concorrência, colusão e coordenação das grandes

empresas e bancos - operando em todos os mercados e em todas as moedas relevantes - e cada vez menos pela ação autônoma dos governos nacionais. A contradição, no entanto, revela-se em toda a sua extensão quando se sabe que, em última instância, serão eles - os Estados Nacionais - que terão de sancionar, nem que seja *a posteriori*, as novas posições patrimoniais alcançadas nos mercados plurimonetários, sob pena de quebrar o sistema bancário.

A conjugação destes fatores gera portanto um quadro em que o equilíbrio se define a cada momento e sempre submetido à extrema e permanente tensão. Neste contexto, a possibilidade de implementação de políticas globais de coordenação macroeconômica deve ser encarada com extrema cautela. Tais políticas tornam-se necessárias, na tentativa de harmonizar os movimentos de juros e câmbio, exatamente para evitar que o precário "equilíbrio" se rompa. Mas, ao tentá-lo, cria-se uma forte interdependência entre as políticas monetárias e fiscais dos diversos países, que passam a ser conduzidas, "exogenamente", pelas tentativas de "estabilização cambial". Este quadro, se persiste, atua como poderosa cadeia de transmissão de desequilíbrios de um país para outro, exigindo, na sua continuação, seu próprio rompimento, como mecanismo de defesa.

Resumindo a questão, pode-se colocar as suas principais interrogações: quais os limites deste precário equilíbrio? que fatores podem levar ao seu rompimento? quais os efeitos deste possível rompimento sobre o resto do mundo? Interrogações estas que o debate pode apenas formular de modo mais preciso, mas que só o conflito real de interesses irá de fato resolver.

Um ponto, no entanto, pode ser, desde logo, ressaltado. Ainda que a possibilidade de uma crise financeira privada seja remota, devido à existência dos mecanismos de securitização, as dificuldades de coordenação de políticas macroeconômicas por parte dos três grandes, a excessiva globalização e crescimento do mercado financeiro privado (*stock*) e a diminuição do papel das reservas nacionais podem desembocar numa crise monetária. Na verdade, ao contrário do que previam inúmeros observadores na década de 80, não houve convergência entre as moedas e o quadro favorável, propiciado pelo crescimento acelerado do investimento direto intertríade, já reverteu desde 1989. O risco, portanto, não se situa no plano microeconômico mas macroeconômico.

A essência da questão, portanto, hoje como desde o início deste período de turbulências na economia internacional, diz respeito à possibilidade de se reconstruir o sistema monetário internacional em bases mais estáveis e de se restaurar o padrão de financiamento em termos adequados a um novo ciclo longo de crescimento à escala mundial. Esta possibilidade, no entanto, esbarra em problemas de três naturezas distintas, mas que configuram, em seu conjunto, o próprio núcleo da instabilidade monetária e financeira da economia mundial.

Em primeiro lugar, o fato de que o oligopólio de empresas e bancos transnacionais não se constitui propriamente em um sistema. Dadas as peculiaridades da teia de relações que envolve empresas e governos nos mercados internacionais, ele se situa fora do controle das autoridades monetárias de qualquer país, permitindo que uma massa líquida de alguns trilhões de dólares movimente-se constantemente, fora do alcance dos bancos centrais.

Em segundo lugar, sua capacidade de auto-regulação é não só limitada, como, na prática, difícil de ser concebida, pelo simples fato de que se trata de um oligopólio instável. O *ranking* das grandes empresas e dos grandes bancos transnacionalizados está em contínua mutação, com novas empresas japonesas e coreanas nele ingressando e as empresas americanas, umas entrando e outras saindo. Quanto às empresas européias, limitam-se, do ponto de vista de seus fluxos de comércio e investimento produtivo, quase que exclusivamente ao circuito interno do próprio mercado europeu (que, no entanto, vem sendo penetrado pelas empresas japonesas, através de *joint-ventures* com parceiros ingleses, espanhóis e, já agora, em setores decisivos, alemães), ainda que os fluxos intra-europeus alimentem a expansão do euro-mercado, que é um mercado internacional por excelência, e alavanquem os grandes bancos do continente, sejam eles alemães, suíços ou franceses.

Finalmente, os principais organismos internacionais seguem sob controle americano, só muito recentemente tendo começado a surtir efeito as pressões japonesas para alterar este quadro. A permanência desta situação impede que os excedentes japoneses, de reservas e capitais, possam ser utilizados como base para operações de *last resort* do sistema internacional, sendo reciclados apenas privadamente. Uma mudança neste quadro só pode ser esperada quando os japoneses tiverem, nos organismos internacionais, um peso proporcional ao papel que desempenham na economia mundial.

A persistência desse quadro, em um cenário em que não se descortinam senão tendências de agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos

internacionais, os quais não se situam apenas nos Estados Unidos, com seus imensos déficits externo e interno, mas também no Japão, obrigado que está a contribuir decisivamente para o fechamento da "brecha" de poupança do balanço de pagamentos americano, através dos excedentes de capital e recursos líquidos que resultam de seus superávits estruturais, faz crer que a instabilidade será a tônica ainda na próxima década, sem que se vislumbre nenhuma possibilidade de se constituir uma nova ordem internacional ou restaurar a anterior.

---

*Parte 2:*  
*O Caso do Brasil - O Ajuste Impossível*

---

---

---

CAPÍTULO V:

BREVE NOTA EXPLICATIVA

---

---

Esta *Parte II* tem por objetivo discutir os problemas com que se vem defrontando a economia brasileira nos últimos anos, tendo como pano de fundo o processo de desestruturação da ordem econômica mundial, até aqui tratado. A idéia central que a permeia é que esse processo não apenas afetou pesadamente a economia brasileira como desempenha (ainda desempenha) um papel decisivo em nossa crise doméstica.

A mudança do paradigma tecnológico e industrial e a globalização financeira, por um lado, e o debilitamento da hegemonia americana, por outro, com suas conseqüências em termos de redimensionamento e reorientação dos fluxos de investimento direto e de comércio e alterações no mercado de crédito voluntário, ao incidir sobre uma economia periférica latino-americana - situada portanto na zona de influência dos Estados Unidos - cuja estrutura industrial já se havia internacionalizado nos ciclos anteriores e cujo padrão de financiamento já se havia colado ao movimento do sistema financeiro internacional, acabaram por desmontar os mecanismos de crescimento (e acomodação social) que haviam prevalecido nas décadas precedentes.

Esta idéia, tão simples em seu enunciado direto, e que dificilmente poderia ser contestada por quem quer que possua uma visão mais ampla dos processos econômicos, não conseguiu, no entanto, ao longo de todo o período, tornar-se dominante e obter o consenso necessário para sustentar uma estratégia coerente, combinando medidas de curto, médio e longo prazo. Ao contrário, sempre que a política econômica foi gerida no sentido ortodoxo (e este foi o sentido que predominou na maior parte do tempo), o entendimento, explícito ou

implícito, era o de que as vicissitudes do setor externo seriam passageiros e que o ajuste interno, por mais pesado que fosse, seria temporário, até que fôssemos novamente reintegrados ao sistema financeiro internacional pelo restabelecimento dos fluxos de crédito voluntário para o país. E, quando a gestão da política econômica foi inteiramente "heterodoxa", não conseguiu reunir as condições políticas necessárias para implementar seus desdobramentos estratégicos. O resultado é que o aspecto **estabilização**, entendido enquanto gestão de curto prazo, foi o que prevaleceu, quase sempre traduzindo-se em medidas que contribuíam para agravar ainda mais o quadro de instabilidade macroeconômica.

Para dar conta desta discussão, os dois próximos capítulos farão uma breve recuperação do movimento da política econômica, usando como fio condutor o tema do padrão de financiamento. Não é por uma mera questão de preferência intelectual que se faz esta escolha. Ela está organicamente ligada à própria conclusão do estudo - apresentada no *Capítulo VIII* - e que resume ao próprio título emprestado a esta *Parte II*: o ajuste impossível. Impossível por duas razões fundamentais: a primeira diz respeito ao fato que, dado o desmantelamento dos mecanismo de crescimento, não é possível nem restaurá-los nem promover uma volta ao modelo primário-exportador, ainda que de novo tipo, como o fizeram outras economias da periferia latino-americana; a segunda reside na crescente impotência das política macroeconômicas. E é exatamente o padrão de financiamento - ou o processo no qual se desenvolve sua crise e ruptural - que faz a ponte entre o esgotamento estrutural e a impotência das políticas macroeconômicas.

---

1. Para uma descrição brilhante e concisa deste processo, ver BELLUZZO, L.G.M. e GOMES DE ALMEIDA, J.S. (1992).

---

---

CAPÍTULO VI:

PADRÃO DE FINANCIAMENTO E  
POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL DURANTE AS DÉCADAS  
DE 70 E 80

---

---

## 1. A Constituição do Padrão de Financiamento e o Período do "Milagre" Econômico<sup>1</sup>

Ao ingressar nos anos 70, a economia brasileira vivia o auge do período do assim chamado "milagre" econômico, que já vinha desde de 1968 e se estendeu ainda até 1973. Tendo purgado uma fase de desaceleração das atividades econômicas e de aceleração inflacionária no início da década de 60, o país assistiu, após a ruptura da ordem democrática em 1964, a uma série de reformas do aparelho administrativo, econômico e financeiro do Estado, que preparou a retomada do crescimento.

Estas reformas, executadas no período de 1964 a 1967 incluíram:

a) a reforma bancária, com a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil e a redefinição dos papéis e das atribuições das instituições financeiras, públicas e privadas<sup>2</sup>;

b) a reforma financeira, com a instituição da correção monetária, a criação do BNH e a aprovação da Lei do Mercado de Capitais<sup>3</sup>;

c) a reforma fiscal, com a substituição dos impostos "em cascata" por outros que incidiam sobre o valor adicionado, a criação das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e a modernização da máquina arrecadadora e da fiscalização<sup>4</sup>;

---

1. As idéias expostas neste capítulo foram desenvolvidas a partir da mesma pesquisa realizada em 1990, na Unicamp, sob a coordenação do professor Wilson Cano e referida na nota 1 do Capítulo II, à página 24. Àquela época, foi preparado um relatório sob o título "Vinte Anos de Política Econômica (Evolução e Desempenho da Economia Brasileira de 1970 a 1989)", posteriormente publicado. Ver TEIXEIRA (1992).

2. Ver SOCHACZEWSKI (1980) e TEIXEIRA (1982).

3. Ver SOCHACZEWSKI (1980); GOMES DE ALMEIDA (1980); e TEIXEIRA (1982).

4. Ver OLIVEIRA (1981).

d) a reforma administrativa, através do Decreto-lei no 200, visando dar uma estrutura mais flexível às esferas descentralizadas da administração pública federal - empresas públicas, empresas de economia mista e autarquias.

A implementação dessas reformas se deu em simultâneo à aplicação de um plano de estabilização de corte ortodoxo, que operou através da mobilização de instrumentos monetários e fiscais, bem como de reajustes de preços e tarifas públicas e de uma política salarial restritiva. Ainda que os resultados obtidos na luta contra a inflação não tenham sido excepcionais (a taxa de inflação caiu a cerca da metade da que havia alcançado em 1964, mas ainda assim era o dobro da verificada ao longo da década de 50), as reformas constituíram-se em importante componente da retomada do desenvolvimento a partir de 1968. Na verdade, elas resolveram o complexo problema do financiamento da economia, tanto do setor público como do setor privado, tanto do consumo quanto da produção, constituindo as bases do padrão de financiamento que iria prevalecer ao longo de todo o ciclo expansivo seguinte.

Resolvido este problema, e, dada a existência de folgadas margens de capacidade ociosa na indústria, a economia reiniciou sua trajetória de crescimento, sem um grande esforço de investimento, ao menos nos primeiros anos do milagre. A partir de 1970, no entanto, a fase ascendente do ciclo conhece um segundo momento, correspondente ao seu auge, quando se conjugam altas taxas de crescimento com elevada formação bruta de capital.

Cabe observar que, em todo o processo de expansão cíclica da economia brasileira desde o Plano de Metas, os setores líderes da industrialização haviam sido os setores de bens duráveis de consumo e de bens de capital. Isto se deveu, basicamente, à forma como se deu este processo - desequilibrado e internacionalizante - com a montagem das indústrias de material de transporte e de material elétrico e seus posteriores desdobramentos produtivos. Sua dinâmica repousou na chamada "lógica convergente de expansão industrial que conduziu a um padrão de acumulação de capital em que o investimento público é complementar ao investimento privado estrangeiro e arrastam em conjunto o investimento privado nacional"<sup>5</sup>.

A especificidade do período 1970-1973 é que nele pode-se considerar esgotada a capacidade ociosa da indústria herdada do período anterior e utilizada no período de recuperação. A partir daí, a produção de bens de capital se acelera e sua taxa de crescimento ultrapassa a de bens duráveis que, no entanto, continua elevada. A produção de insumos e de bens não duráveis de consumo também se intensifica, como resposta ao crescimento industrial e à elevação da taxa global de investimento da economia, que passa de 18% para 27% do PIB ao longo de período.

Pesquisa realizada na Finep<sup>6</sup> mostra claramente que a taxa de acumulação de capital fixo industrial cresceu em todos os setores entre 1970 e 1973, sendo no entanto ligeiramente superada pela taxa média de crescimento real da produção. Produziu-se assim um equilíbrio dinâmico intra-industrial que só se desfez em 1973, com a aceleração ainda maior da taxa de investimento industrial.

---

5. TAVARES (1978), p.69.

6. TAVARES, FAÇANHA e POSSAS (1978).

O mecanismo que permitiu a continuidade do crescimento, mesmo quando esgotadas as margens de capacidade ociosa acumuladas no período de descenso cíclico, residiu nas possibilidades de financiamento das atividades produtivas. E aí também residiu o primeiro ato do grande drama vivido pela economia brasileira, uma vez que a matriz dos desajustes atuais da economia brasileira radica na política de endividamento externo em moeda, concebida na segunda metade dos anos 60 e levada ao seu extremo na década seguinte.

Para entender como isto se deu, deve-se ter em conta as transformações que estavam ocorrendo no plano das relações financeiras internacionais<sup>7</sup>. Em primeiro lugar, pelo surgimento do mercado de euro-moedas e a intensificação do endividamento de países, governos e empresas junto a um conjunto de bancos internacionais privados. O sistema bancário se internacionaliza, mas - e este é o segundo aspecto - não consegue evitar a crise do padrão monetário fundado no dólar, que eclode em 1971.

Estas modificações, em uma conjuntura de folgada liquidez internacional, *et pour cause* de reduzidas taxas de juros, eram por si sós favoráveis aos tomadores de crédito. O governo brasileiro, ademais, havia preparado um terreno institucional propício, com a Instrução no 289 da antiga Sumoc, de janeiro de 1965 (tornando operacional a Lei 4.131, de 1962, que autorizava a contratação de empréstimos externos em moeda estrangeira diretamente entre empresas do país e do exterior, pela garantia de cobertura cambial do Banco Central ao pagamento de juros e ao repatriamento do capital) e com as Resoluções nos 63 e 64 do Banco

---

7. Ver Parte I, Capítulo II.

Central, de agosto de 1967, que autorizavam os bancos comerciais, os bancos de investimento e o BNDE a obter empréstimos em moeda estrangeira para repasse a tomadores internos (tais repasses, feita a conversão dos empréstimos, deveriam ser sempre em moeda nacional, obrigando-se o mutuário à liquidação mediante cláusula de paridade de câmbio).

Posteriormente, essa sistemática foi ligeiramente modificada (Circular no 180 do Banco Central, de maio de 1972), sendo autorizado, em relação a cada operação de empréstimo contratada no exterior, o repasse do contravalor em moeda nacional a uma ou mais empresas e a prazos inferiores ao da operação externa. Quanto aos empréstimos ao amparo da Lei 4.131, foi-lhes concedido (Resolução no 229 do Banco Central, de setembro de 1972) mecanismo idêntico de desdobramento interno de operações contratadas no exterior. Ou seja, foi autorizada, à opção do credor, a renovação dos empréstimos externos concedidos diretamente a empresas no país com o mesmo devedor ou contratados sucessivamente com diferentes mutuários, por prazos inferiores ao da amortização final no exterior, desde que os recursos permanecessem no país nas mesmas condições de prazo de pagamento no exterior estabelecidos inicialmente.

Se a Lei 4.131 criava um mecanismo propício para as operações financeiras das grandes empresas internacionais instaladas no país, a modalidade das operações 63 estendia o acesso ao crédito internacional para o conjunto das empresas brasileiras, de qualquer tamanho ou setor, desde que tivessem garantias a oferecer aos bancos locais que eram os verdadeiros tomadores dos empréstimos. Uma segurança adicional aos

mutuários era dada pela política de minidesvalorizações cambiais, que protegia os agentes com posições devedoras em moeda estrangeira de variações bruscas da taxa de câmbio.

Com isso, realizou-se uma colagem quase completa entre o sistema financeiro interno e o sistema internacional. Pelo lado da moeda, atrelando-se o padrão monetário ao dólar, através da política cambial; pelo lado do sistema de crédito, através dos passivos dos bancos e das grandes empresas. Faltava um terceiro aspecto - a dívida pública - que passaremos a ver.

A possibilidade de financiar os déficits do Tesouro através da colocação de títulos da dívida pública havia sido reconstituída pelo lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). O governo havia obtido êxitos em seu esforço de reduzir o déficit (de 4,2% do PIB em 1964 para 1,1% em 1966) e conseguia financiá-lo inteiramente com a colocação de ORTN. Por outro lado, as reformas do sistema financeiro já estavam implementadas em quase todos os seus aspectos principais e não há como negar os seus resultados em termos de diversificação, modernização e expansão do crédito. Havia um ponto, no entanto, que, embora previsto desde a reforma bancária, ainda não havia sido atacado, e este ponto dizia respeito à utilização das operações de mercado aberto como instrumento de política monetária.

Como, no período em tela, dadas as condições do mercado financeiro internacional e a própria retomada do crescimento interno, a política do endividamento externo em moeda passa a ser intensificada - basta lembrar que as reservas externas do país saltam de 600 milhões de

dólares em 1969 para 6,4 bilhões em 1973 e que a dívida externa passa de 4,4 bilhões para 12,5 bilhões de dólares, no mesmo período - surgiu o temor de que a expansão de liquidez causada pelo ingresso de recursos externos pudesse prejudicar as metas de controle da inflação. Para contornar este problema, acreditava o governo que não bastassem os instrumentos clássicos de controle da moeda (redesconto e compulsório); considerou-se necessária a existência de um mecanismo mais ágil - o mercado aberto. Desde 1968, ademais, as autoridades monetárias vinham fazendo experiências neste sentido, utilizando-se do estoque de ORTN com prazo decorrido.

Em 1970, foi criado um título apropriado para as novas operações: as Letras do Tesouro Nacional (LTN). O novo título, no entanto, foi marcado, desde a sua criação, por algumas distorções que iriam balizar o comportamento futuro do mercado financeiro. Em primeiro lugar, o sistema bancário foi autorizado a receber LTN como depósito para liquidação por intermédio do Serviço de Compensação de Cheques. Esta facilidade concedida aos bancos - na verdade a possibilidade de constituir seu encaixe voluntário em LTN - além de permitir a formação de um mercado interbancário de reservas, viria a afetar profundamente a eficácia das operações de mercado aberto como instrumento de controle da liquidez. Outra característica importante, de conseqüências também nefastas, era a permissão para que os operadores praticassem, nas operações de recompra e revenda, taxas de juros fixas, pactuadas no momento da operação. Retirava-se assim qualquer risco de variação da taxa de juros para o aplicador, servindo de estímulo adicional para aportes crescentes de recursos financeiros para as instituições que constituíam suas carteiras com estes papéis.

Ao primeiro olhar, não há como negar o êxito da constituição do mercado aberto no período 1970-1973. O problema, que ficaria como herança para os tempos futuros, estava na colagem da dívida pública interna com a dívida externa<sup>8</sup>. Como boa parte dos recursos externos que ingressavam no país não eram necessários (necessário era o crédito em cruzeiros), o enxugamento do excesso de liquidez foi feito através da colocação de LTN, aumentando o saldo destes papéis em circulação. A estreita correlação entre o crescimento das dívidas pública e externa completava o quadro de subordinação do nosso sistema financeiro aos avatares do sistema financeiro internacional.

Apenas para completar o painel dos mecanismos que compuseram o padrão de financiamento à época do "milagre", há que recordar a utilização, para operações de largo prazo, de fundos de origem fiscal e parafiscal, bem como de recursos oriundos do crédito público através das agências de financiamento estatais. Entre eles, destaca-se o complexo sistema de incentivos fiscais montado desde então, com base em sucessivas deduções do imposto de renda, de pessoas e de empresas, para aplicação em áreas ou setores prioritários e em novas ações de sociedades de capital aberto. Com isto, a política fiscal tornou-se ainda mais regressiva.

Um balanço sumário deste período permite-nos observar que o produto cresceu a uma média anual de 10%, enquanto a taxa média da inflação caía para o nível dos 19%, retornando assim ao patamar do final da década de 50. Ao tempo, a participação da "poupança financeira bruta externa" no total da "poupança financeira bruta nacional" saltou de 7,5%

---

8. CARVALHO PEREIRA (1974).

para 19,4 por cento. E a dívida pública elevou-se de 3,8% do PIB em finais de 1969 para 8,0% em 1973.

## 2. O II PND (1974 - 1978)

As condições em que operava a economia brasileira alteram-se a partir de 1974. Antes de mais nada, pelas modificações ocorridas no quadro internacional. O choque do petróleo, na ótica aqui adotada, culminou um processo de reversão de tendências no cenário mundial, iniciado ainda em fins dos anos 60 com manifestações de desaceleração do crescimento nos setores líderes e desdobrado, no início da década, com a crise do dólar<sup>9</sup>.

No plano interno, o equilíbrio dinâmico entre produção corrente e expansão de capacidade não mais se sustenta, surgindo uma tendência à sobreacumulação e abrindo-se um hiato dinâmico entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria<sup>10</sup>. Por outro lado, a subida dos preços internacionais das matérias-primas, seguida do choque de preços do petróleo, fez ressurgir pressões inflacionárias e déficits crescentes no balanço de pagamentos.

A política econômica, no período, procurou conciliar os objetivos de implementar um novo padrão de expansão, explicitado no II PND, e, ao mesmo tempo, conter a aceleração inflacionária e eliminar o déficit no balanço de pagamentos<sup>11</sup>. Em decorrência dessa ambigüidade, o período

---

9. Ver Parte I, Capítulo II.

10. Ver TAVARES (1978).

11. Ver LESSA (1978); COUTINHO e BELLUZZO (1982).

foi marcado pela contradição entre a política de gasto e investimento público, de natureza expansionista, e a política de crédito, de corte contracionista.

Com isto, a economia brasileira entra em uma fase de instabilidade macroeconômica, em que se desacelera o crescimento do PIB, reduz-se o investimento privado, acentua-se a inflação e agravam-se os problemas do balanço de pagamentos. Na tentativa de minimizar os desequilíbrios nas contas externas, a política econômica foi levada a criar o mecanismo infernal da chamada "ciranda financeira". Sua lógica é conhecida: forçando a taxa de juros, a partir da taxa de descontos das LTN, que funcionava como uma espécie de *prime rate* no mercado brasileiro, o governo incentivava as empresas a tomarem empréstimos externos em moeda, aproveitando-se da situação de liquidez folgada e taxas de juros baixas prevalecentes no mercado internacional. A entrada destes recursos, para cobrir os déficits no balanço de pagamentos e permitir a ampliação do nível de reservas - considerada condição necessária para viabilizar a política de expansão dos investimentos públicos - criava aumentos de liquidez indesejáveis. Para enxugá-los, mais LTN eram lançadas em circulação, a taxas de desconto crescentes, o que realimentava o circuito<sup>12</sup>.

Além deste mecanismo, as empresas públicas foram largamente utilizadas para a consecução desta política de captação de recursos externos. Para isso, não só foi-lhes dificultado o acesso ao crédito interno, como foram submetidas a uma rígida política de controle de preços e tarifas, corrigidos abaixo dos índices de inflação, o que reduziu

---

12. Ver BELLUZZO (1978).

substancialmente sua capacidade de autofinanciamento. Adicionalmente, esta era uma forma de proporcionar subsídios ao setor privado, compradores dos insumos produzidos pelo setor produtivo estatal. O resultado desta política foi uma tendência à concentração da dívida externa no setor público. Sua participação no endividamento externo bruto, ao amparo da Lei 4.131, passou assim de 24,9% em 1972 para 50,4% em 1975, atingindo 76,6% em 1980. O reflexo dos empréstimos externos no financiamento do investimento veio a manifestar-se sob a forma de desequilíbrios patrimoniais em suas contas, com graves conseqüências futuras<sup>13</sup>.

A política de juros altos comandada pelo Banco Central, em uma conjuntura de incerteza e retração do investimento privado, obrigava as empresas a reciclar suas dívidas em condições cada vez mais desfavoráveis, o que gerava pressões inflacionárias, não só pela transferência destes custos crescentes aos preços finais, como pela incerteza que gerava em relação ao futuro. Por outro lado, a política de minidesvalorizações cambiais arrefecia seu ritmo, para reduzir o impacto inflacionário do déficit em conta corrente. Com isso, o governo foi sendo obrigado a ampliar o sistema de subsídios, abrindo linhas de crédito com correção monetária limitada, beneficiando o setor agrícola, pequenas e médias empresas e os exportadores. Parte destas operações era financiada pela elevação do depósito compulsório dos bancos, que atingiu o nível de 40 por cento. A conseqüência era uma pressão altista sobre a taxa de juros, pela redução dos recursos livres dos bancos, repercutindo sobre a atividade empresarial como elevação de custos e desestruturação das expectativas. E o resultado final era a aceleração inflacionária, que

---

13. Ver ASSIS (1988).

aumentava a diferença a ser financiada pelo Tesouro nas operações de crédito subsidiado, ampliando o desequilíbrio das contas públicas.

Entre o conjunto de dificuldades enfrentadas pela política econômica no período ressalta a elevação dos déficits no balanço de transações correntes com o exterior. Esta conta acusa uma elevação de 2,1% do PIB em 1973 para 6,8% em 1974. Nos anos seguintes, apesar de continuar elevada, registrou uma tendência à queda (5,4% em 1975, 3,9% em 1976 e 2,3% em 1977), devido ao crescimento das exportações (9,0%, 16,8% e 19,7%, respectivamente). Em 1978, quando o valor das exportações em dólares cresceu apenas 4,4%, o déficit em conta corrente elevou-se para o equivalente a 3,5 % do PIB.

A matriz desta tendência deficitária residia nas importações de petróleo, cujo valor em dólares no período cresceu a uma taxa anual de 13,4 por cento. Outro item importante em nosso balanço comercial - as importações de máquinas e equipamentos - cresceu em média apenas 3,5% ao ano, o que é apenas mais uma prova da retração do investimento privado. Também os juros começam a pesar em nosso balanço de pagamentos, passando de 318 milhões de dólares em 1973 para 652 milhões em 1974 e 1.439 milhões em 1975, representando um custo efetivo anual de 9,19% sobre o estoque da dívida.

Apesar deste quadro de incertezas, a política de endividamento externo permitiu ao governo sustentar um elevado nível de investimento público, compensando a desaceleração do investimento privado e garantindo uma taxa razoável de crescimento do produto (6,3% ao ano, em média, entre 1974 e 1979), com crescimento da renda *per capita* e

manutenção do nível de emprego. Os grandes projetos públicos então desenvolvidos, mesmo tendo seu ritmo reduzido depois de 1977, garantiram importantes êxitos na política de "substituição de importações" no setor de bens de capital e, já no fim do período, no setor de suprimento de matérias-primas, inclusive petróleo. Tais êxitos viriam a impedir o estrangulamento completo da atividade industrial, quando, a partir de 1979, agravou-se a situação do balanço de pagamentos<sup>14</sup>.

Apesar deste aspecto positivo, os investimentos públicos do período traziam em si um forte elemento desestabilizador, que iria reforçar a tendência recessiva do período seguinte. Ao contrário dos investimentos convencionais em obras públicas e dos gastos sociais, que garantem um patamar mínimo de demanda e atuam como estabilizadores anticíclicos, a criação de nova capacidade produtiva nas grandes empresas estatais gera uma descontinuidade de demanda no setor privado, que lhes fornece equipamentos e serviços especializados. Esgotados os efeitos irradiadores do pacote de investimentos concentrados, a demanda corrente da indústria de bens de capital cai, deixando ocioso seu parque industrial. A consequência, para o setor público, é um agravamento de seus problemas de financiamento corrente pela flutuação da receita tributária.

### 3. A Administração da Crise (1979-1983)

O ano de 1979 marca uma reviravolta de fundo no cenário internacional. A troca de mão da política monetária dos Estados Unidos (ainda no governo Carter), com elevação da taxa de juros e valorização do

---

14. Ver TAVARES e ASSIS (1985).

dólar, e o segundo choque do petróleo impactaram fortemente a economia mundial e serviram de prelúdio à recessão generalizada que se seguiria e ao estado de virtual paralisação dos mercados financeiros. Uma economia tão intensamente internacionalizada como a brasileira - seja na órbita produtiva, seja na monetária e financeira, seja na própria lógica do crescimento que havia experimentado desde os anos 50 (articulação do "tripé" - não poderia deixar de sofrer as conseqüências desta mudança.

Antes de entrar na fase propriamente recessiva de ajuste às novas condições internacionais, o que só veio a fazer em 1981, a economia brasileira empreendeu uma tentativa "heterodoxa" para superar a fase difícil, consubstanciada na máxima de que o Brasil escaparia da crise "correndo para frente", ou seja voltando a crescer.

De fato, ao eclodir a crise, o Brasil ostentava uma posição externa relativamente confortável, em termos de reservas internacionais e crescimento das exportações. A inflação, é verdade, persistia, mostrando clara tendência a um movimento aceleracionista. Mais que isso, a circulação financeira hiperinflada, a taxas de juros crescentes, sustentada pelo giro da dívida pública, dava sinais de fugir ao controle, sem que nenhuma medida fosse tomada para contê-la.

Na verdade, o esforço da política econômica ao iniciar-se o ano de 1979 fora mais no sentido de promover um ajuste ortodoxo, ainda que tímido. Os objetivos propostos eram os de desacelerar o fluxo do endividamento externo (de forma a queimar reservas e permitir a contração da base monetária), acelerar as miridesvalorizações para compensar a retirada gradual dos incentivos à exportação, acertada com o

governo norte-americano, e fixar metas rígidas para a expansão do crédito global. Ademais, cortes no gasto público, nos investimentos das estatais e nas operações de financiamento do BNDE completariam o painel de instrumentos utilizados.

O insucesso desta política, medida pela aceleração inflacionária, erodiu as bases de sustentação da equipe econômica, dando margem a uma seqüência de experiências ambíguas, nas quais uma certa dose de "heterodoxia" não esteve ausente. O primeiro movimento, no entanto, ainda guardava forte componente ortodoxo, pois consistiu no anúncio de uma série de metas, a primeira das quais residia no controle do déficit do Tesouro, considerado a matriz do problema inflacionário. Para atingi-la, um conjunto de medidas foi implementado: aplicação de um redutor de 10% sobre as taxas de juros, "expurgo" da correção monetária, reestruturação do sistema de controle de preços, criação da SEST e atualização de tarifas e preços públicos.

Além destas medidas, foi realizada uma maxidesvalorização cambial de 30%, acompanhada de uma eliminação de todos os subsídios às exportações de manufaturados e da supressão do depósito compulsório de 100% por 360 dias sobre as importações. A desvalorização do câmbio compensaria a perda dos subsídios para os exportadores e a retirada do compulsório compensaria as perdas dos importadores. Ao mesmo tempo, foi criado um imposto sobre as exportações. Desta forma, o efeito final incidiria muito mais sobre as finanças públicas que sobre o comércio exterior.

Outro possível impacto negativo da desvalorização cambial - seu efeito sobre os passivos em dólar dos agentes econômicos - foi, ao menos parcialmente, neutralizado pela existência do mecanismo da Resolução 432. Esta resolução, datada de junho de 1977, permitia que qualquer mutuário de empréstimo externo, contratado ao amparo da Lei 4.131, realizasse depósitos em moeda estrangeira junto aos bancos. A Circular 349, que a regulamentou, estabelecia que a constituição e o levantamento do depósito, bem como a conversão em cruzeiros dos juros sobre os depósitos, seriam baseados na taxa cambial vigente, dispondo ainda que as contas em moeda estrangeira venceriam juros, a favor do depositante, à mesma taxa aprovada para a correspondente operação de empréstimo externo que estivesse vigorando durante o período do depósito. Os bancos depositários, por sua vez, deveriam realizar depósitos junto ao Banco Central e levantá-los no mesmo dia em que tivesse lugar a operação com o mutuário, incidindo sobre eles juros de valor igual ao que o estabelecimento bancário pagaria sobre o depósito recebido do cliente.

Este mecanismo serviu de base a fortes movimentos especulativos ao longo do ano de 1979, visando auferir ganhos com a diferença entre as correções monetária e cambial, tendo em vista, em primeiro lugar, a política de mini-desvalorizações aceleradas e depois o controle interno de juros. No momento em que se procedeu à maxidesvalorização, ao final do ano, o mecanismo foi ligeiramente alterado pela Resolução 588, de dezembro de 1979, que só permitia a liberação dos depósitos voluntários em moeda estrangeira ao amparo da Resolução 432 nas datas de vencimento das parcelas do principal e juros ou em casos considerados especiais pelo Banco Central. Mesmo assim, era um poderoso mecanismo de defesa para os tomadores de recursos em dólares

que já haviam repassado ao Banco Central o risco de câmbio de suas operações externas.

Houve, no entanto, um impacto da maxidesvalorização que não pôde ser neutralizado: o impacto inflacionário. Em uma conjuntura de debilitamento da posição externa do país, em função do segundo choque do petróleo e do choque de juros, determinado pela política monetária norte-americana, a inflação descolou dos 50% e sinalizou a escalada para o patamar dos três dígitos, ainda ao final do ano de 1979.

Em uma última tentativa de deter este processo, a equipe econômica tentou, em janeiro de 80, - e nisto atingiu o limite da "heterodoxia" a que se permitia - a prefixação do câmbio (em 40%) e da correção monetária (em 45%), ao lado de uma ação mais rigorosa dos órgãos de controle de preços. Que estas medidas desestimulavam a especulação financeira, a simples verificação do reaquecimento da economia no primeiro semestre do ano faz prova definitiva: o produto interno, após três anos de desempenho medíocre, voltou a crescer. Só não foram eficazes para o que se propunham: deter a inflação. Esta continuou na casa dos três dígitos, com a burla sistemática dos controles de preços, criando um quadro de desintermediação financeira e ampliando o desequilíbrio das contas do Tesouro pelo aumento do volume de créditos subsidiados e do déficit da conta-petróleo e de diversas outras rubricas.

Ao final do ano, não restava ao governo senão a capitulação. Prisioneiro das contradições de sua política e ante um quadro de pressão dos credores internacionais, atemorizados ante a erosão das reservas cambiais, o país caminhou para a adoção de uma política abertamente

recessiva: restrições monetárias e creditícias, aumento de juros, corte nos gastos públicos, ajustes fiscais e tarifários, liberação de preços, alteração da lei salarial e retomada dos incentivos à exportação.

No quadro da política recessiva, a questão do ajuste das contas externas do país passou a primeiro plano. Nos dois anos que transcorreram entre o abandono da via "heterodoxa" e a moratória mexicana de setembro de 1982, que marcou a ruptura definitiva do padrão de financiamento internacional, os esforços do governo centraram-se na busca de superávits comerciais nas transações com o exterior e na tentativa de refinar os passivos externos do país.

Com esta finalidade, foram reduzidos os impostos de exportação, restaurados os créditos-prêmios e implementados maiores controles sobre as importações. O resultado, observado no balanço de transações correntes, foi positivo, no sentido de que as exportações cresceram 17,6% e as importações reduziram-se em 4%, revertendo a tendência deficitária da década anterior. O déficit em conta corrente contraiu-se em 8,5 por cento.

O desempenho de nossas exportações, no entanto, estava firmemente colado à evolução das taxas de crescimento dos países industrializados - em particular dos Estados Unidos. E, em 1982, quando estes países apresentaram um quadro recessivo generalizado, nossas exportações caíram cerca de 15 por cento. Apesar do esforço de redução das importações (12%), o superávit comercial cai pela metade. A pressão do serviço da dívida, ademais, sinalizava um quadro extremamente negativo para o balanço em transações correntes, que erodia as reservas

internacionais e ampliava a necessidade de financiamento externo. Neste quadro, a crise mexicana em setembro de 1982, levando a uma paralisação completa dos fluxos de crédito internacionais, soou como um golpe de morte nas pretensões do governo brasileiro de estabilizar a situação econômica do país. O recurso ao FMI pareceu-lhe a única saída.

A sucessão de cartas-compromisso a partir do início de 1983 foi empurrando o país para o impasse, resumido na frase que o próprio Presidente do Banco Central da época, Carlos Geraldo Langoni, pronunciou, no momento em que se afastava do governo: "a política econômica que vem sendo adotada é socialmente injusta e economicamente ineficiente"<sup>15</sup>.

O aprofundamento da submissão da política econômica interna ao ritmo e aos objetivos do ajuste nas contas externas levou a novas e maiores restrições às importações, acompanhadas de mais uma maxidesvalorização cambial, realizada em fevereiro de 1983, e ampliação dos prazos de concessão do crédito-prêmio. O resultado, em termos de crescimento das exportações, foi medíocre (crescimento de apenas 8%), sendo o mega-superávit comercial obtido às custas de uma compressão brutal das importações (20 por cento). Afinal, a economia mundial estava apenas esboçando sua trajetória de recuperação.

A submissão ao ajustamento do setor externo das medidas econômicas tomadas no plano interno consubstanciou-se também na tentativa de reduzir o déficit público e em alterações na política salarial, com vistas a reduzir a demanda doméstica por bens importados e

---

15. Citado em TAVARES e ASSIS (1985), p.82.

exportáveis. Neste sentido, o investimento das unidades empresariais não financeiras sob controle da SEST foi cortado em 25%, em termos reais, no ano de 1983, e os reajustes salariais limitados a 80% da variação dos preços. A lógica era garantir o pagamento integral dos encargos da dívida externa, na esperança de que a crise do mercado financeiro internacional fosse passageira e de que esta atitude submissa do governo brasileiro pudesse ser recompensada no futuro com novos ingressos de recursos externos em moeda.

O resultado desta política é conhecido: o produto industrial caiu, ao longo dos três anos (1981-1983), a uma taxa média anual de 4,0%, enquanto que o PIB reduzia-se a razão anual de 1,3% negativos; o PIB *per capita*, por sua vez, caía 3,7% ao ano. Acompanhando esta queda no ritmo das atividades econômicas, o desemprego nos mercados formais de trabalho atingiu índices assustadores.

Neste sentido, e sem desconhecer o papel desempenhado pelos grandes projetos de investimento público da segunda metade dos anos 70, que visaram exatamente acelerar o processo de "substituição de importações"<sup>16</sup>, não se pode minimizar o impacto da recessão na obtenção de superávits comerciais no período. Sem dúvida, os efeitos da política de "substituição de importações" são visíveis nos itens relacionados a combustíveis e certos segmentos da indústria de bens de capital. Mesmo neste último caso, no entanto, os efeitos interindustriais deveriam exigir novas importações para trás, não fosse a desaceleração global das atividades econômicas. Em outros segmentos, como os da química e da petroquímica, dada a integração, nas diversas fases

---

16. Ver CASTRO e PIRES DE SOUZA (1985).

produtivas, entre produtos importados e produzidos internamente, a desaceleração não apenas reduz importações como cria excedentes exportáveis de produtos intermediários.

É ocioso repensar a inutilidade da política de "ajuste monetária do balanço de pagamentos" para solucionar problemas de desequilíbrios estruturais em países como o Brasil, cujas estruturas produtiva, bancária, monetária e de dívida pública haviam-se internacionalizado de forma tão intensa e cuja moeda não é conversível. E isto não apenas por seu caráter assimétrico, que faz com que o ônus dos ajustes recaia exclusivamente sobre os países deficitários e nunca sobre os superavitários, mas pela inutilidade de seu caráter recessivo. Como parte do déficit são juros, e estes não podem ser reduzidos, o esforço recai inteiramente sobre o balanço comercial, num contexto de prazos e recursos insuficientes para garantir a manutenção do nível de emprego. A elevação da taxa de juros, associada ao estreitamento da liquidez interna, desequilibra as contas patrimoniais do setor público, ampliando seu passivo sem contrapartida ativa, pois os movimentos de juros internos, num quadro de incerteza no mercado internacional e moeda nacional inconvertível, não atraem recursos de fora.

Este período, portanto, caracteriza-se pelo agravamento do desequilíbrio patrimonial do setor público brasileiro, cuja medida é dada pelas taxas de juros internas, puxadas para cima sucessivamente pelo movimento ascendente das taxas de juros no mercado internacional, pela política ativa de dívida pública, por mudanças de regra das correções monetária e cambial e pelas expectativas de maior rentabilidade proporcionadas por aplicações denominadas em dólar. É aí que se revela

inteiramente, pela primeira vez, a desfuncionalidade de nosso padrão de financiamento, chegando-se a um verdadeiro **nó cego** financeiro, do qual, na verdade não saímos até hoje<sup>17</sup>.

#### 4. A Recuperação (1984-1985)

Após três anos de desempenho recessivo, a economia brasileira - e em particular o seu setor industrial - iniciaram em 1984 um movimento de recuperação, puxado pelo setor exportador, tornado possível pelos gigantescos déficits comerciais praticados pelos Estados Unidos. Naquele ano, as exportações brasileiras cresceram mais de 23% em valor, com importações em queda. Também a demanda do setor agrícola por máquinas e equipamentos ajudou na retomada. A recuperação do emprego, embora tenha ocorrido, apresentou índices muito menos expressivos. E os níveis de investimento agregado, principalmente devido às restrições que pesavam sobre o setor público, mantiveram-se muito baixos.

Para se entender o caráter da recuperação iniciada em 1984, deve-se ter em conta o ajustamento patrimonial realizado pelo setor privado brasileiro durante o período anterior, através de um saneamento financeiro. A política recessiva e as elevadas taxas de juros levaram as empresas a saldar seus compromissos com os bancos e aplicar seus

---

17. Ver GOMES DE ALMEIDA e TEIXEIRA (1983). A natureza contraditória deste ajuste consiste em que, realizando-se basicamente à custa do Estado, cujas finanças se desorganizam definitivamente, permite, no que respeita ao setor privado, ou pelo menos às grandes empresas e aos grandes bancos, uma ampla operação de *salvataggio*, concedendo-lhes condições de solvência e liquidez, consentindo na ampliação dos *mark-ups* e facilitando-lhes o acesso ao mercado externo através do câmbio e da política de incentivos e subsídios. Ver, a respeito, BELLUZZO e GOMES DE ALMEIDA (1992) e TAVARES (1993).

superávits líquidos no mercado monetário de curtíssimo prazo, financiando desta forma seu próprio capital de giro. Permaneceram em posições devedoras junto ao sistema bancário apenas as empresas estatais, impossibilitadas de fazer o mesmo movimento, pela falta de autonomia em suas decisões empresariais. Foram elas, ao contrário, obrigadas não só a reduzir seus investimentos e ampliar seus débitos externos (pelo menos enquanto funcionou o mercado financeiro internacional) como viram sua participação no crédito bancário interno passar de 2% em 1981 para 60% ao final de 1984.

Ao final do ano de 1984, com o PIB registrando um crescimento de 4,9% e um superávit recorde no balanço comercial de 13 bilhões de dólares, havia ainda a questão inflacionária. Esta, novamente, mudara de patamar e superara a taxa de 200% ao ano, alimentada pelo componente endógeno de especulação financeira, como que a mostrar a persistência dos desequilíbrios de fundo da economia brasileira.

O novo governo que assumiu em 1985, num contexto político marcado pelo fim do autoritarismo, fez sua primeira opção em matéria de política econômica pela continuidade das mesmas linhas mestras que haviam prevalecido até então. As principais acomodações disseram respeito à política salarial, permitindo uma recuperação das perdas verificadas durante a recessão e sancionando um movimento que a própria vida real já impulsionara. No mais, o enfrentamento do problema inflacionário se deu, inicialmente, pelo congelamento das tarifas e preços públicos, garantindo com isso o subsídio implícito ao setor privado, particularmente aos exportadores. Posteriormente, esgotadas as

possibilidades de se continuar a deprimir as tarifas, permitiu-se a sua atualização com o que a inflação recrudescceu.

No plano do discurso, o novo governo sancionou a tese de que o processo inflacionário era uma decorrência do déficit corrente do setor público, mantendo intocados a questão externa e o desequilíbrio estrutural das contas do Tesouro e das autoridades monetárias, e permitindo que a roda da "ciranda" continuasse a girar, a velocidades crescentes. Nesta área, com a finalidade de romper a solidariedade entre especuladores e processo inflacionário, foi concebida a fórmula da média geométrica da inflação verificada nos últimos três meses para servir de referência para a rentabilidade nominal no *open*. Assim, se a inflação subisse, os aplicadores teriam perdas e, se descesse, seriam remunerados a taxas reais. Com os preços públicos congelados, a tendência inflacionária infletiu nos primeiros meses, carreando para este mercado uma torrente gigantesca de recursos especulativos e esvaziando os demais instrumentos de captação do mercado. Revertida a política de tarifas, sob ameaça de perdas, os aplicadores ameaçaram mudar a composição de suas carteiras, agravando o desequilíbrio patrimonial do setor público.

O balanço do ano de 1985 acusa um nível de ambigüidades semelhante ao do ano anterior. O PIB cresceu 8,3%, no melhor desempenho da década, até então. O salário mínimo real (descontada a inflação oficial) cresceu 7,5%, como também cresceu o salário médio na indústria. O saldo comercial, por sua vez, atingiu a casa dos 12,5 bilhões de dólares, com ligeira queda das exportações e manutenção do valor das importações. Com isso o governo pôde honrar seus compromissos externos e manter intacta a situação de fragilidade cambial. A

conseqüência foi a permanência da inflação fora de controle, com pequeno acréscimo sobre o ano anterior, chegando a 225%, porém com nítido vetor aceleracionista, em decorrência de uma mudança nos preços relativos, a nível internacional, que afetou os produtos primários de exportação do país.

A fonte principal da instabilidade estava preservada exatamente porque, apesar da descontinuidade no plano político, o padrão de negociação da dívida não se alterou como também não se alterou o mecanismo de geração de recursos para pagá-la. Dada a situação de virtual estatização da dívida externa, cabia ao Banco Central encontrar divisas para arcar com o seu serviço, e estas estavam majoritariamente nas mãos do setor privado.

Nas palavras de um arguto observador deste processo, "a pressão efetiva de caixa sobre o Banco Central se exerce quando, para pagar o serviço de sua própria dívida, da dívida do Tesouro ou do restante do setor público inadimplente, ele tem de comprar as divisas equivalentes dos detentores do saldo comercial. Como, em face do desequilíbrio estrutural do setor público, ele já inicia a primeira hora do ano com déficit corrente - despesas globais superiores às receitas - em qualquer momento que haja saldo na balança comercial de bens e serviços com o exterior, surge uma pressão de caixa equivalente no Banco Central. Impedido, por suas próprias práticas, de expandir a base monetária, o Banco então obtém os recursos para comprar o saldo emitindo dívida pública a ser girada no *open*"<sup>18</sup>.

---

18. ASSIS (1988), p.169.

É interessante observar o estranho jogo de relações que se forma a partir do casamento entre as duas dívidas. A dívida externa bruta registrada elevou-se em 9,8 bilhões de dólares em 1984 e em 4,8 bilhões em 1985. A dívida líquida, no entanto, aumentou de apenas 0,7 bilhões no primeiro ano e de 6,2 bilhões no segundo. Não é esta variação da dívida externa, no entanto, nem mesmo o fato em si de se utilizar o saldo comercial para o pagamento efetivo do seu serviço que vulnera as contas do Banco Central. Tanto assim que, em 1984, 7,8 bilhões de dólares foram mantidos em reservas (o que explica o insignificante crescimento da dívida líquida). Em 1985, ao contrário, houve queda de reservas e, coincidentemente, no mesmo valor da redução da dívida externa líquida do governo federal (1,4 bilhão de dólares). Em ambos estes anos, no entanto, a dívida pública interna cresceu: 7 bilhões de dólares em 1984 e 8 bilhões em 1985, com um crescimento acumulado superior a 150% no biênio.

##### 5. A Economia Brasileira na Nova República (1986-1989)

A implementação do Plano Cruzado, a partir de 28 de fevereiro de 1986, significou uma descontinuidade real em termos de política econômica. O debate em torno a seus fundamentos e sua aplicação ainda permanece inconcluso, embora seu caráter heterodoxo e distributivista seja inegável, mesmo quando alguma perspectiva histórica permite que seja visto sob novos ângulos. O Plano, como se sabe, foi constituído de uma combinação entre reforma monetária e congelamento de preços, salários e câmbio. A recomposição dos salários pela média dos últimos seis meses, num quadro de incerteza quanto aos resultados, levou os

decisores de política econômica a impor uma margem de segurança de 8% sobre os salários e de 15% sobre o salário mínimo. Adicionalmente, foi instituído o "gatilho" salarial que garantia a reconstituição integral do seu valor toda vez que a inflação atingisse 20 por cento.

O êxito do plano pode ser averiguado pelos números relativos ao ano de 1986: a inflação reduziu-se à metade, sendo que nos oito meses que se seguiram ao Plano, permaneceu em níveis excepcionalmente baixos; os salários reais cresceram; o PIB elevou-se em 8,1% e o produto industrial, em 12,1 por cento. A produção agropecuária, no entanto, reduziu-se devido à quebra de diversas safras, acarretando um choque de preços agrícolas, que dificultou a ação estabilizadora da política econômica. A decisão de importar tardou e, recaindo quase exclusivamente sobre entidades estatais, não teve a agilidade e a eficiência requeridas para evitar os fatores disruptivos que ameaçavam o êxito do plano.

A concepção de fundo do Plano Cruzado pecava por um erro básico: a suposição do caráter inercial da inflação brasileira. Apesar de não haver unanimidade na equipe econômica quanto a este ponto, e de algumas das mais importantes medidas nele incluídas fugirem a esta concepção, a arquitetura central do plano tinha por finalidade eliminar o componente inercial da inflação. Ficavam assim de fora de sua ação os desequilíbrios estruturais da economia brasileira, particularmente aqueles que eram responsáveis pela aceleração inflacionária recente: os desequilíbrios financeiro externo e interno.

De certa forma, o ano de 1985, por sua estranha combinação de resultados (mega-superávit comercial, recuperação de salários reais, inflação estacionária e recuperação da receita tributária) parecia dar razão aos inercialistas. Algumas qualificações, no entanto, podem ser feitas sobre os números de 1985. Na verdade, a possibilidade de se conjugar saldo comercial elevado com salários reais crescentes decorreu da relação dinâmica entre preços públicos e preços privados, favorável a estes últimos ao longo de todo o ano. Quando esta relação dinâmica se desfez em 1986 com o congelamento de preços (e portanto dos preços relativos), não foi possível repetir o mesmo desempenho.

A tentativa de desdobrar o Plano Cruzado em um conjunto de reformas coerentes que enfrentasse os desequilíbrios básicos da economia brasileira, levada a cabo na reunião de Carajás, em junho, acabou por dividir irremediavelmente a equipe econômica e tornar mais difíceis as condições para a sua administração. O esforço desenvolvido para reverter a política econômica, consubstanciado nas práticas da cobrança do ágio (particularmente nas relações de compra e venda intersetoriais) e do desabastecimento, aliado às pressões pela desvalorização do câmbio, acelerou-se a partir daí. O governo, incapaz de arbitrar as disputas por margens, no interior da cadeia produtiva, viu limitar-se seu raio de manobra.

A partir de setembro, o saldo comercial começou a deteriorar-se e o governo moveu o câmbio. Este fato, junto com a elevação das taxas de juros sinalizada pelo Banco Central, confirmou as expectativas aceleracionistas dos agentes econômicos, em um quadro em que reapareciam as manifestações de desequilíbrio das contas públicas. A

tentativa do governo de recuperar sua capacidade de gasto através de um ajuste fiscal, pedra de toque do chamado Cruzado II, acabou por reacender a chama da inflação e pôr abaixo os êxitos iniciais do Plano.

Em fevereiro de 1986, quando foi lançado, o congelamento era um mecanismo meramente acessório, destinado a fazer reverter as expectativas dos agentes econômicos, devendo ser rapidamente substituído por uma administração flexível de preços. A pressão da opinião pública e a impossibilidade política de enfrentar as causas reais da inflação tornou-o o único objetivo visível de política econômica. Mesmo assim, considerados os quase nove meses em que os preços estiveram oficialmente congelados, os balanços das empresas acusaram excelentes resultados, pois mesmo que tenha havido redução nas margens praticadas, foram elas amplamente compensadas pelo aumento do volume de negócios.

Também as empresas estatais apresentaram uma elevação de seus lucros, embora para elas a regra do congelamento tenha funcionado de forma mais rigorosa. Isto se deveu a uma substancial melhoria da estrutura patrimonial de suas contas. Assim, enquanto sua receita operacional bruta caía em 9%, as despesas financeiras reduziam-se em quase 47%, devido à eliminação da cláusula de correção monetária nos contratos de financiamento. O mesmo fenômeno verificou-se no setor privado, residindo a diferença no fato de que estas haviam saneado os seus passivos durante a recessão do início da década, enquanto o setor estatal não só não o fizera, como agravara o seu equilíbrio através da intensificação de seu endividamento externo e da subtarifação.

Nem mesmo os bancos, que deixaram de auferir como receitas a queda das despesas financeiras, apresentaram maus resultados naquele ano. E isso, por certo, dificultou o ajuste patrimonial necessário à eliminação das pressões inflacionárias. No caso específico dos bancos, há a registrar o fato de que o Banco Central continuou a fazer política monetária ativa durante os meses do Cruzado, oferecendo aos aplicadores no *open market* taxas de juros reais significativamente elevadas, ao invés de utilizar o instrumento mais convencional do recolhimento compulsório, para controlar a desejável remonetização da economia.

Num quadro de crescentes reações desfavoráveis à manutenção do congelamento, após o Cruzado II, e no qual o Banco Central já sinalizara através das políticas de câmbio e de juros a iminência do descongelamento, os exportadores deixaram de internalizar suas cambiais, precipitando uma queda do saldo comercial, no início de 1987, e acarretando uma grave erosão do nível das reservas externas. Na tentativa de barrar este processo, o governo decretou a moratória em fevereiro, mas já era tarde para corrigir esta falha inicial: a não-consideração, na prática, do desequilíbrio externo como matriz do problema inflacionário brasileiro.

O mesmo erro, no entanto, persistiu na condução da política econômica, a partir de abril, com a substituição da equipe econômica. A nova equipe, mal empossada, desvalorizou o câmbio em 7,8%, com vistas a recuperar o saldo comercial, e liberalizou os controles de preços, para permitir um realinhamento dos preços relativos. Com isso, a inflação recuperou seu ímpeto aceleracionista, exigindo um novo congelamento. O Plano Bresser, ou Programa de Consistência Macroeconômica, respondeu a essa exigência, só que agora o congelamento já não era um mecanismo

ancilar, que desvios e contingências acabaram por principalizar, mas o próprio cerne da nova tentativa heterodoxa de estabilização.

Para tornar viável o novo plano, incorporou-se a sua concepção algumas críticas conservadoras à experiência anterior. Não apenas regressou-se a uma política agressiva de câmbio, com o propósito de reanimar o setor exportador, como introduziu-se uma política salarial de reajustamentos através de uma Unidade de Referência de Preços (URP), cuja finalidade era impedir, em condições de estabilidade, o aparecimento de qualquer "bolha" de consumo. Tecnicamente, boa parte da responsabilidade pelas perdas salariais observadas em 1987 pertenceu à aceleração inflacionária dos primeiros meses do ano, mas a nova política salarial consolidou este quadro de perdas ao não prever nenhum mecanismo de recuperação, principalmente se a inflação voltasse a escalar, como de fato ocorreu.

No campo das relações econômicas externas, particularmente no que respeita à dívida externa brasileira, a nova equipe procurou utilizar-se da moratória em que o país se encontrava e da recuperação do saldo comercial para empreender um esforço de renegociação, através de uma proposta de **securitização** da dívida externa pública com deságio. O repúdio da comunidade financeira internacional e do próprio governo norte-americano, que exigiam a suspensão da moratória, previamente a qualquer rodada de negociações sobre a dívida, e o efêmero êxito da política interna de estabilização desgastaram as bases de sustentação da equipe econômica, que abandonou o ministério ao fim do ano.

Antes de dar passagem a uma nova equipe, o ministro demissionário reconheceu publicamente o impacto das dívidas externa e interna sobre o estado das finanças públicas, tornando praticamente impossível promover a estabilização interna de preços sem que fossem elas resolvidas. Denunciou, ademais, a transferência de renda do setor público para o setor privado, praticada através da subtarifação. E ao tentar impor uma reforma tributária, aumentando a carga fiscal sobre os setores privilegiados, acabou por minar o que lhe restava de base de sustentação.

Seu sucessor permaneceu no cargo durante os dois últimos anos da década. Para se ter uma idéia do que foi a deterioração das condições de funcionamento da economia neste período, basta observar que as taxas anuais de inflação elevaram-se a 685% em 1988 e a 1.320% em 1989. E que, deixando o governo com um volume de reservas praticamente no mesmo nível que o que encontrou, o superávit exportador recorde destes dois anos, da ordem de 35 bilhões de dólares, foi inteiramente transferido para o exterior, com uma redução da dívida externa bruta registrada de apenas 10 bilhões de dólares.

A essência da nova política, denominada pelo próprio ministro de "feijão com arroz", consistiu, na prática, independentemente de qualquer consideração de ordem doutrinária, em retomar o caminho do ajuste interno para permitir o pagamento do serviço da dívida externa. Para isso recompuseram-se todos os mecanismos de indexação da economia, mantendo-se o prêmio aos exportadores pelo reajuste diário do câmbio e praticando-se uma política ativa no mercado monetário, com a rolagem diária da dívida pública, a taxas de juros elevadas e crescentes. O

mecanismo das mini-desvalorizações diárias e a taxa de remuneração do *overnight* balizam as expectativas de rentabilidade de todo o setor privado, ainda que o resultado *ex-post* da desvalorização cambial e monetária corra por baixo da inflação.

O fracasso da política do "feijão com arroz" ficou evidente com a aceleração inflacionária percebida ao final de 1988. As experiências heterodoxas de estabilização efetuadas em anos anteriores, ademais, tenderam a generalizar condutas defensivas por parte dos agentes econômicos, que passaram a incorporar a suas expectativas o temor de um novo congelamento de preços.

Foi nesse contexto, em ambiente de desconfiança quase absoluta na eficácia da política econômica, com as taxas mensais chegando a 30% e num quadro de graves dificuldades políticas, que o governo tentou implementar um novo plano de estabilização - o Plano Verão (janeiro de 1989). O conjunto de medidas por ele abrangido, como de outras vezes, incluía: desindexação abrupta da economia; congelamento de preços e salários; medidas restritivas de política fiscal e monetária.

Como preparação, foram realizados uma correção cambial (17%) e reajustes dos preços (19%) e tarifas públicas (mais de 40 por cento). Os objetivos eram reduzir o déficit, garantir o desempenho do setor exportador, desestimular expectativas de alteração nos preços básicos da economia durante a vigência do congelamento e criar uma margem de manobra que servisse para ancorar o descongelamento com o eventual atraso desses preços.

Tais objetivos, no entanto, não foram alcançados. O governo subestimou a magnitude dos aumentos preventivos de preços do setor privado no período imediatamente anterior ao choque. E, quando foi divulgada a inflação de janeiro (70% pelo "vetor" de preços e 35,5% pelo INPC), verificou-se que alguns preços públicos, como as tarifas de energia elétrica, estavam até mesmo atrasados.

As demais medidas - *Tablita*, extinção da OTN, desindexação dos contratos, regras para reajustes de aluguel e de mensalidades escolares etc. - provocaram tensões e descontentamento, dos quais os mais graves relacionaram-se à política salarial. A subestimativa da remarcação preventiva de preços fez com que a regra adotada - conversão dos salários pela média de 1988 - resultasse em forte redução do salário real, o que gerou grande oposição dos sindicatos. A alteração desta regra pelo Congresso diminuiu a intensidade das perdas, mas não desarmou a resistência ao plano. As empresas, por sua vez, inclusive as públicas, passaram então a não respeitar a regra salarial imposta.

O resultado foi que o êxito do novo choque foi ainda mais efêmero que o anterior. A inflação rapidamente retomou sua trajetória ascendente, atingindo ao final de 1989 taxas que, anualizadas, implicavam o atingimento do patamar de cinco dígitos.

As medidas na área fiscal, por outro lado, adotadas por ocasião do Plano Verão, não surtiram o efeito desejado. Seja por prever aumentos de arrecadação exclusivamente com base no combate à sonegação, seja por não dimensionar corretamente os efeitos da reforma fiscal devida à nova Constituição, seja (como parte do próprio Plano Verão) por extinguir

o indexador fiscal e praticar uma política de juros reais elevados, tornando vantajoso o expediente de atrasar o pagamento dos impostos, o governo decidiu-se por enfrentar com a política monetária todas as tarefas a que se propôs: desestimular o consumo, impedir a formação de estoques desnecessários; conter a fuga para mercados especulativos; tornar lucrativo o fechamento antecipado dos contratos de câmbio para garantir o bom desempenho do balanço comercial.

O *overshooting* dos juros foi o recurso utilizado para isso, na esperança de que se pudesse reverter as expectativas e dar mais credibilidade à ação dos decisores de política econômica. Mas, como o Estado é o principal devedor da economia, ficou prisioneiro do seguinte dilema: manter os juros reais em patamar elevado poderia inviabilizar qualquer política de estabilização, dado o impacto dos encargos da dívida sobre o déficit público; reduzi-los poderia gerar uma fuga desordenada da moeda para outros ativos, lançando o país no precipício da hiperinflação. A opção pelo primeiro caminho revelou, no entanto, toda a sua perversidade e lançou o país no pior dos dois mundos: a inflação acelerou e verificou-se a tão temida fuga, tanto para ativos reais (com expansão do consumo e do produto) como para o mercado "negro" do dólar, cujo ágio em relação ao oficial foi-se ampliando.

Uma avaliação *ex-post* mostra os efeitos da escolha adotada: a aceleração inflacionária foi tão rápida que os juros reais só se mantiveram altos e positivos nos meses de fevereiro e março e, depois, no final do ano (sendo fortemente negativos em janeiro e maio e próximos de zero em abril).

Exatamente por isso, pôde-se observar que, mesmo com juros reais positivos, na faixa de 12% ao mês, em fevereiro e março, os níveis de consumo aumentaram mais de 20%, as bolsas de valores experimentaram um expressivo *boom* e o ágio do dólar no mercado paralelo passou de 57% em janeiro para 77% em março. Tudo isto, em um período em que também os salários reais acumularam perdas, certamente superiores a 10% no bimestre.

#### 6. Uma Pausa para Meditação...

Cabe neste ponto um breve comentário sobre o estado do debate ao final dos anos 80. A manifestação mais aparente do quadro de profundas e crescentes dificuldades por que passava a economia brasileira era, sem dúvida, a aceleração inflacionária, que chegava, naquela altura, a uma situação de virtual hiperinflação. Esta sensação, ademais, era agravada pelo fato de que os sucessivos planos de estabilização tentados no período (planos estes tão diversos em suas matrizes teóricas e em sua inspiração política) haviam fracassado.

Tais fatos, no entanto, não geravam nenhum tipo de consenso, nem mesmo o reconhecimento de que a aceleração inflacionária recente estava claramente vinculada à crise financeira - em sua dupla dimensão, a externa e a interna - que estrangulava a economia brasileira desde o início dos anos 80 e era responsável pelo quadro de fragilidade cambial e financeira do Estado. E que esta crise, por sua vez, tivera origem no processo de endividamento externo do país.

Estava assim colocada a necessidade de um entendimento mais amplo sobre a natureza e as causas da persistência do processo inflacionário brasileiro. Em primeiro lugar, era preciso incorporar o papel jogado pelas expectativas, as quais haviam-se tornado definitivamente aceleracionistas após o fracasso da tentativa de ajuste promovida pelo Ministro Delfim Neto no início da década. E mais: esta tendência só se havia reforçado, após cada insucesso dos sucessivos planos de estabilização implementados, fazendo subir os "patamares inerciais" da inflação brasileira.

Além disso, era forçoso reconhecer - e talvez sobre isto houvesse alguma convergência de opiniões - a dificuldade de se atingir os objetivos macroeconômicos com recurso exclusivo à política monetária, quando concebida na forma convencional de controle do M1. O quadro de inovações financeiras, introduzidas como instrumentos de proteção contra a inflação, em um mercado onde predominavam, com quase exclusividade, os títulos da dívida pública renegociada a cada dia, conferia extrema liquidez aos demais conceitos de meios de pagamento, que se tornavam efetivamente moeda<sup>19</sup>. Neste contexto, o governo ao elevar a taxa de juros, não apenas contribuía para desorganizar ainda mais as finanças públicas, como sancionava, com injeções crescentes de moeda que preserva o seu valor real, as expectativas altistas dos agentes econômicos.

---

19. A convergência de opiniões referida no início do parágrafo cessa efetivamente aqui. Pois, o pensamento monetarista (tanto o velho quanto o novo) não consegue conceber a verdadeira natureza da moeda contemporânea e o seu processo endógeno de criação. Supõe ele que o problema da ineficácia da política monetária reside no fato de que são as autoridades monetárias que conferem, *ex post*, o caráter monetário da chamada *quase moeda* através da emissão de M1. Ver, a respeito, a excelente crítica de Carlos Eduardo Carvalho a Pastore em CARVALHO (1992).

Em segundo lugar, haveria que se entender porque não podia haver efetiva estabilização de preços no país sem que fosse superado o quadro de "fragilidade cambial" com que o país se havia defrontado ao longo de toda a década examinada (ainda que sua natureza não fosse a mesma durante todo o período<sup>20</sup>). De qualquer forma, a expressão "fragilidade cambial" não significava incapacidade de saldar os compromissos externos, mas impossibilidade de acumular reservas, dado que o montante a ser transferido era renegociado, a cada ano, em função do próprio saldo comercial. Esta situação de "fragilidade cambial" latente impactava o cenário econômico de duas maneiras, principalmente:

- a necessidade de obter mega-superávits na conta de comércio exterior, para pagar o serviço da dívida, colocava para o governo, como uma exigência, a obrigatoriedade de fazer política cambial ativa através das desvalorizações diárias do câmbio. Tendo seus preços reajustados diariamente, a rentabilidade real do setor exportador baliza as expectativas dos demais agentes econômicos, que movem seus preços, em geral a prazos maiores, de modo compensatório;

- o temor do descontrole monetário levava o governo a tentar minimizar os efeitos dos mega-superávits com uma política ativa de dívida pública, que resultava em um processo cumulativo de desequilíbrio patrimonial para o setor público.

O correto entendimento deste ponto lança alguma luz sobre as razões da relativa ineficácia da moratória de 1987. O fundamental aqui foi não apenas sua limitada abrangência (uma vez que só se aplicou aos créditos dos bancos privados, deixando fora de seu âmbito os compromissos com o Clube de Paris e as agências multilaterais), mas

---

20. Ver as sugestivas interpretações de Monica Baer, em BAER (1991).

também a permanência das políticas cambial e comercial agressivas, com a continuidade da política de expansão da dívida pública para reduzir a liquidez gerada pelo superávit exportador. O resultado daquela experiência, portanto, foi um inexpressivo crescimento das reservas e um agravamento do desequilíbrio patrimonial do setor público, sem maiores conseqüências para a estabilização dos preços.

A conjugação de políticas ativas de câmbio e de juros no *overnight* fundamentava o processo de transferências de renda internas na economia, do setor público para o setor privado e dos salários para os lucros, agravando as condições estruturais de funcionamento da economia, com a deterioração do poder de compra da população assalariada e a degradação física da infra-estrutura de serviços públicos. Era este o quadro com que se defrontava a nova década - e o novo governo.

---

---

CAPÍTULO VII:

A POLÍTICA ECONÔMICA NO  
INÍCIO DOS ANOS 90

---

---

### 1. Políticas de Estabilização e Padrão de Financiamento<sup>1</sup>

O governo Collor iniciou-se com a "heróica" tentativa de derrotar a inflação "com um único tiro" e terminou melancolicamente, abatido pela saraivada de tiros com que a sociedade política organizada do país, em sua quase totalidade, o alvejou. Não pôde sequer contabilizar, a seu favor, qualquer êxito efetivo naquele que fora seu objetivo inicial, pois o máximo que conseguiu foi "estabilizar" a inflação em patamares superiores a 20% ao mês. Os indicadores relacionados ao nível de atividades e ao emprego, no entanto, agravaram-se, apontando para um quadro recessivo talvez mais profundo e generalizado que o do início dos anos 80. E as vicissitudes e mazelas de nossa institucionalidade financeira permaneceram intactas, senão ampliadas, com o que a economia brasileira continuou a conviver com uma conjuntura de grande instabilidade.

É bem verdade que não se pode falar de uma única política antiinflacionária no curso destes quase três anos. Ao contrário. Depois da radical experiência heterodoxa dos primeiros dias, a política de estabilização foi evoluindo em um sentido cada vez mais conservador até que, com a mudança da equipe econômica, em maio de 1991, ganhou consistência e coerência ortodoxas. O que não mudou, neste intervalo, foi a estratégia neoliberal, que presidiu as ações do governo no plano econômico. Neste sentido, pode-se até dizer que os instrumentos de curto prazo acabaram por ajustar-se aos objetivos de longo prazo.

---

1. Para um exame mais detalhado da política econômica nos primeiros meses do governo Collor, ver TEIXEIRA (1990b).

Com a finalidade de explorar todos os movimentos da política econômica neste período, deve-se, portanto, procurar entendê-lo em suas grandes linhas de continuidade e descontinuidade. Até porque - e esta é a hipótese aqui defendida - existe uma clara descontinuidade entre os primeiros trinta dias que se seguem à adoção do Plano Collor I e seus desdobramentos no tempo. E os resultados iniciais, aparentemente positivos, decorreram menos de qualquer tentativa de impor controles administrativos sobre os preços, do que do bloqueio dos ativos financeiros, da ameaça de perdas patrimoniais para os detentores da riqueza líquida, do ajuste fiscal resultante da redução das despesas financeiras do governo central, da virtual suspensão do movimento especulativo diário com títulos da dívida pública e, como consequência disso tudo, da reversão das expectativas altistas dos agentes econômicos. Pela primeira vez em muitos anos, abria-se a possibilidade para o governo de recobrar o comando sobre os instrumentos de política econômica, em particular a política monetária, a política fiscal e a política cambial, reestruturando o padrão de financiamento da economia brasileiro, já então completamente esgotado<sup>2</sup>.

Os números são conhecidos por todos, mas, apenas para organizar o argumento, deve-se recordar que 66% dos ativos financeiros que compunham o chamado M4 foram bloqueados no dia 16 de março: de um total de cerca de quatro trilhões e duzentos bilhões de cruzados novos, registrados no dia 13, apenas um e meio trilhões de cruzeiros estavam disponíveis no dia 19.

Esta situação, no entanto, não durou muito, pois rapidamente a equipe econômica foi tomada pela mais absoluta perplexidade,

---

2. Para uma análise mais detalhada da natureza da aceleração inflacionária dos últimos anos, ver TEIXEIRA (1990a).

surpreendida pela retomada do movimento ascensional dos preços e, principalmente, pela expansão "indesejada" da liquidez. Os números relativos ao comportamento do M4 indicam que este agregado, já em fins de abril de 1990, totalizava mais de três trilhões de cruzeiros, para alcançar quase quatro ao final de maio, retornando portanto a um nível de grandeza semelhante ao que tinha antes do Plano.

A expansão vertiginosa da liquidez não apenas sancionou os reajustes dos preços e a valorização dos ativos especulativos, empurrando a taxa de inflação para a casa dos 10%, como permitiu que o sistema econômico, quase que imediatamente, reconstituísse os mesmos comportamentos, mecanismos e instituições, típicos do período anterior. De fato, a aceleração da demanda por ativos financeiros de alta liquidez e a fuga da moeda não indexada indicavam o restabelecimento de expectativas altistas por parte dos agentes econômicos e, mais do que isso, significavam a recuperação de sua capacidade de criação endógena de moeda.

Na verdade, tanto a alta de preços quanto a expansão da liquidez e sua contrapartida, a recuperação da capacidade de criação endógena de moeda, tornaram-se possíveis porque a equipe econômica manteve intacto, pelo menos nessa fase, o circuito da *ciranda financeira*.

A perplexida da equipe econômica ao tentar explicar os fatores determinantes da expansão dos ativos de alta liquidez pode ser facilmente verificada na simples leitura dos documentos oficiais da época. Segundo tais documentos, o crescimento do M4 neste período - de 18 de março a 31 de maio de 1990, teve como determinantes, em primeiro lugar, o

pagamento de impostos federais, estaduais e municipais e de contribuições previdenciárias, feito em cruzados e resultando em uma disponibilidade equivalente em cruzeiros para o setor público nos três níveis de governo. O superávit de caixa do Tesouro respondeu por 27,5% do crescimento do M43.

Como, pelo menos teoricamente, os cruzados haviam perdido a sua função monetária de meio de pagamento, o governo estava recolhendo não-moeda em pagamento de impostos e contribuições e convertendo-a em moeda para realizar os seus gastos. Era uma situação paradoxal porque o que se aprende em qualquer manual de finanças públicas é que, quando o governo arrecada, a base monetária se contrai; no Brasil do Plano Collor, dava-se o contrário - o aumento da arrecadação expandia a base monetária...

Nem a fria descrição deste fator nem a quantificação de sua contribuição para o crescimento do M4 permitem entender a extensão e a complexidade com que esse processo foi operado pelos agentes econômicos. A autorização para o pagamento de impostos na velha moeda deu margem ao surgimento de um amplo circuito monetário na velha moeda, permitindo que os agentes econômicos, credores e devedores nas duas moedas, trocassem posições e procedessem a uma acomodação patrimonial4.

---

3. A confusão do argumento é completa, pois, na verdade, os cruzados já estavam bloqueados, tendo sido criada para eles, inclusive, na extensa lista dos ativos que representam a "quase-moeda", uma nova denominação - M5. Ao aceitá-los em pagamento dos tributos, o governo desbloqueava-os e convertia-os em cruzeiros, fazendo-os afluir ao caixa do Tesouro diretamente como moeda corrente. O argumento portanto é de natureza puramente estatística, não revelando a verdadeira natureza financeira e monetária da transação.

4. Este circuito foi facilitado pelo papel privilegiado que os bancos desempenharam na definição dos saldos em cruzados novos a bloquear e dos montantes da velha moeda que poderiam ser convertidos em cruzeiros. Não se pode esquecer que, até o fim de maio, o

O segundo fator apontado pelo governo foi o rendimento de março, creditado em abril, das cadernetas de poupança com aniversário na primeira quinzena do mês, que incorporou o IPC integral de 84,3%, bem superior à inflação de março. Houve, na verdade, uma transferência de renda para os aplicadores em caderneta de poupança, com impacto de 15% no crescimento de M4.

Em terceiro lugar, sempre pelas contas do próprio governo, vieram as conversões de cruzados novos para cruzeiros autorizadas por decisões posteriores à decretação do Plano, com um impacto da ordem de 15% sobre o crescimento do M4. Estas "torneirinhas" não estavam previstas na medida provisória original, mas o governo, diante das pressões, resolveu abri-las, visando beneficiar principalmente aposentados e sociedades beneficentes. Essa "flexibilização" adicional permitiu que uma massa considerável de recursos fosse desbloqueada através das fundações privadas de grandes grupos empresariais, todas devidamente registradas como entidades beneficentes nos conselhos de serviço social, ampliando o circuito monetário na velha moeda, referido acima.

Um quarto fator apontado foram as operações típicas do banco central, com impacto da ordem de 13 por cento. O destaque aqui são as operações cambiais, responsáveis por 63% deste item, enquanto os empréstimos de liquidez ao sistema financeiro contribuíam com 37 por cento.

---

Celg não havia fechado as posições, exatamente o período em que foi realizada a acomodação patrimonial.

Finalmente, aparecem os fatores residuais e exógenos, com impacto de 25% sobre o crescimento do M4. Neste último item está incluído o rendimento dos ativos financeiros depois de 18 de março. Na verdade, nestes 25% devidos a "fatores residuais e exógenos", estava a volta da *ciranda financeira*.

A verdade, portanto, é que, nem bem dois meses haviam decorrido desde o choque, já estava configurado um quadro de derrota do Plano. A recomposição da liquidez, praticamente aos mesmos níveis de antes, revela a recusa da elite rentista do país, detentora da riqueza líquida, em aceitar as perdas patrimoniais implícitas no Plano. Foi esta recusa, em uma situação em que o governo havia mantido intactos os mecanismos da *ciranda*, que permitiu a constituição da circulação monetária em cruzados, a formação de um "mercado" de conversão, a troca de posições entre agentes credores e devedores e o ajuste patrimonial dos diversos agentes econômicos, de modo que, em meados de maio, já haviam eles reequilibrado suas posições, recuperado seu nível de liquidez e retomado seu comando sobre o processo de criação de moeda. E tudo se passou sob o plácido olhar das autoridades econômicas, que custaram a entender o que estava se passando.

A partir daí, a política econômica pode ser caracterizada pelo abandono dos pressupostos iniciais do Plano e pela opção por uma política monetária ortodoxa e de controle da demanda agregada, de natureza claramente recessiva - orientação essa que não foi alterada nem pelo breve congelamento de preços promovido em janeiro de 1991. As principais medidas que configuram esta fase começam pela fixação, pelo

Conselho Monetário Nacional, em meados de 1990, de metas extremamente rígidas de expansão monetária<sup>5</sup>.

Na verdade, a política monetária passou a ser concebida como um rígido controle da quantidade de moeda, e, nesse rígido controle, deveria residir a âncora principal da política de estabilização. Isto foi anunciado como uma novidade porque, na opinião das autoridades, antes o governo olhava apenas a taxa de juros e agora passaria a olhar apenas a quantidade de moeda, deixando o juro flutuar de acordo com as tendências do mercado.

Em apoio à política monetária, outras medidas de controle da demanda agregada foram convocadas, todas elas de natureza inequivocamente recessiva, em particular:

- restrições ao crédito, seja o crédito ao consumidor, seja o crédito pessoal, seja o crédito ao setor público;

- mudança das regras da política salarial, seja as iniciais da pré-fixação dos índices, seja o ensaio posterior da livre negociação, seja o recuo disto tudo com a adoção de uma política claramente restritiva.

Além disso, na esperança de ter aprendido com a derrota da experiência inicial, foram introduzidas alterações no modo de operação do mercado de liquidez a curto prazo, com vistas a aumentar a eficácia da política monetária e alongar os prazos das aplicações financeiras; consistiram estas alterações basicamente na volta das LTNs (que, segundo

---

5. Estas metas, no entanto acabaram sendo amplamente ultrapassadas, particularmente a partir do "estouro" de setembro, quando em apenas um mês a expansão superou a previsão para todo o semestre. A previsão original era de um crescimento de apenas 14% para o M1, durante o segundo semestre de 1990, e o crescimento efetivo foi de 116% no período.

a visão do governo, por ser um título de rendimento pré-fixado, facilitaria o alongamento dos prazos da dívida), no fim da "zeragem" automática diária pelo Banco Central, na tributação pelo IOF das aplicações financeiras de curto prazo e na redução da alavancagem das instituições financeiras no carregamento de títulos públicos, utilizados como lastro nas operações de *overnight*.

Cabem aqui algumas observações sobre os resultados alcançados a partir desta reorientação da política econômica. A primeira é que, apesar de claramente recessiva, a política monetária nem sempre gera resultados imediatos em termos de redução da demanda agregada. Os indicadores disponíveis para a produção industrial e para o comércio varejista apontavam uma desaceleração da produção e das vendas no primeiro trimestre de 1990, a qual se acentuou nos primeiros dias que se seguiram ao Plano Collor I; nos dois trimestres posteriores, no entanto, a tendência foi para uma leve recuperação, tanto da produção quanto das vendas no comércio varejista. A economia, portanto, embora viesse funcionando em níveis inferiores à média do ano anterior, revelava uma tendência de recuperação quando comparada com o primeiro trimestre do ano.

O efeito recessivo da política adotada, no entanto, pôde ser rapidamente observado através dos índices de produção industrial desagregados por categoria de uso. Observava-se aí que o comportamento dos bens de consumo não durável era mais favorável que o de produtos intermediários, e este, mais favorável que o de bens de capital e de bens de consumo durável. Estes dois últimos grupos vinham apresentando um desempenho claramente negativo, ao longo do ano. Entretanto também o

grupo dos bens intermediários, que não apresentava uma tendência muito acentuada para a recuperação, mostrou, já em setembro, uma inflexão em sua curva de evolução. Na verdade, bens de capital e bens de consumo durável, em primeiro lugar, e bens intermediários, em seguida, são mais sensíveis à variação da taxa de juros e às condições do crédito geral<sup>6</sup>, e a reversão apontada nesse último setor já estava a indicar um primeiro sinal da retração da atividade econômica que iria vigorar mais intensamente no ano seguinte.

Não se pode dizer ademais que a política monetária tenha sido eficaz nem mesmo em sua proposta de reduzir a oferta de moeda. Apesar da violenta redução em termos "reais" de M1, o M4 permaneceu constante, a mostrar que a expansão de liquidez da economia acompanha a inflação, e a política monetária, supostamente "restritiva", acaba se comportando de forma "acomodatícia", independentemente do desejo de seus executores. Por trás do fenômeno, esconde-se o equívoco de se imaginar que é possível fazer política monetária quando se deixa livre (e não apenas operando no regime de taxas flutuantes) o mercado de câmbio e, também, o de ouro<sup>7</sup>. Foi por aí que se restabeleceu a *ciranda financeira* e se preservou a capacidade de criação endógena de moeda por parte do setor

---

6. A política monetária e o racionamento do crédito, portanto, incidem de forma desigual sobre o sistema produtivo, não apenas em termos de firmas, mas principalmente em termos de setores. A contração atinge primeiro as indústrias de bens de capital e de bens de consumo durável, depois as de bens intermediários, para, finalmente, alcançar as de bens de consumo não durável. Tudo exatamente ao contrário do que imaginam os que pregavam a eficácia da política econômica e que alegavam, em sua defesa, uma nova forma de neutralidade da política monetária. Ver CARDIM DE CARVALHO (1990), p. 107.

7. O artigo de CARDIM DE CARVALHO (1990) anteriormente citado, aliás formalmente correto, em termos de um modelo keynesiano de análise, incorre neste lapso, ao imaginar uma economia fechada e na qual o estoque de riqueza líquida não desempenha nenhum papel. Na verdade, a combinação de uma política de restrição ao crédito interno com a operação de mercados livres de câmbio e ouro pode acarretar não apenas o agravamento do quadro recessivo como induzir a economia à sua completa dolarização, lançando-a na fronteira da hiperinflação.

privado, e não mais através das operações de fechamento da carteira de títulos do Banco Central<sup>8</sup>.

Não é de se estranhar, assim, o recrudescimento da inflação, alimentado ademais por uma evolução desfavorável dos preços agrícolas, pela crise do Golfo Pérsico (que afetou antes as expectativas que os custos, já que os aumentos dos preços internacionais do petróleo não chegaram a ser internalizados), pela forte desvalorização cambial e pelo choque tarifário operados entre outubro e novembro de 1990. Não é de se estranhar também que a deterioração do quadro tenha empurrado a equipe econômica em direção à nova experiência de congelamento de preços, decretado em 31 de janeiro de 1991.

Esta nova experiência, denominada de Plano Collor II, no entanto, foi acompanhada por um painel de medidas destinadas a controlar a demanda agregada e forçar mais ainda a recessão. Incluem-se aqui não apenas os tradicionais cortes no gasto público (tornando indisponíveis recursos já consignados no orçamento) e um novo tarifação, mas uma reforma financeira, que extinguiu a BTN e a BTNf, pôs fim ao *overnight* para pessoas físicas e jurídicas não financeiras, criou a taxa referencial de juros (TR) e os fundos de aplicação financeira (FAFs) e impôs regras mais rígidas para o acesso dos bancos ao redesconto.

O objetivo desde conjunto de alterações nas regras de funcionamento do mercado financeiro era, mais uma vez, tentar aumentar

---

8. Também neste ponto, vale observar que o artigo de CARDIM DE CARVALHO (1990) supõe um conceito de criação endógena de moeda bem pouco sofisticado, levando a crer que a demanda por moeda se exerce exclusivamente pelo motivo renda e que não há nenhuma relação entre o estoque da dívida (e da riqueza líquida) e a circulação monetária.

a eficácia da política monetária, principalmente através do alongamento voluntário dos prazos de aplicação. Isto deveria ser conseguido através de diferenciais de taxa para as aplicações a curto prazo (agora concentradas nos FAFs) e a longo prazo (cadernetas de poupança, fundos de renda fixa e CDBs). A partir daí, o atributo da plena liquidez ficaria restrito aos FAFs, com o fim do *overnight* para pessoas físicas e jurídicas não financeiras e a conseqüente circunscrição desse mercado à troca de reservas bancárias; a remuneração dos FAFs, por sua vez, seria calculada pela rentabilidade média de sua carteira e ficaria sujeita à incidência de IOF a alíquotas decrescentes em função do prazo. Quanto à criação da TR (e extinção do BTN), sua finalidade era permitir a desindexação, já que deveria exprimir não a inflação passada, mas a expectativa de inflação futura. Para o cálculo desta taxa, foi desenvolvido um complexo sistema a partir da taxa média dos CDBs dos dez maiores bancos.

A equipe econômica inicial do governo Collor não teve, no entanto, tempo de assistir os resultados dessas medidas. Sobreveio a troca de comando na área econômica, adotando o Ministério da Economia um discurso mais consistentemente ortodoxo e declaradamente avesso a choques. Esta mudança tornou-se visível quando a conjuntura sinalizou uma nova crise, nos meses de setembro e outubro de 1991: a inflação elevou-se acima dos 25% neste último mês; o dólar no mercado paralelo disparou; os exportadores recusavam-se a fechar os contratos de câmbio e os credores internos, a permitir a rolagem da dívida pública; o governo foi obrigado a queimar reservas, fazendo com que seu nível se aproximasse perigosamente do limite mínimo estabelecido pela Resolução do Senado; a taxa de juros atingiu patamares intoleráveis. Por sobre tudo isso, campeando a recessão.

Mas foi exatamente aí, em meio à crise, que se tornaram nítidas as diferenças em termos de condução da política econômica. Um programa conservador e ortodoxo estava em marcha através da correção das tarifas públicas acima da inflação, de uma política cambial mais agressiva para recuperar a "defasagem", de um "aperto" monetário sem precedentes e de um rigoroso controle sobre o caixa do Tesouro, além da condução firme das chamadas reformas "estruturais" (privatizações, redução de tarifas aduaneiras etc.). No caso específico do "estouro" do mercado paralelo, em setembro, a reação do governo foi de aparente tranqüilidade: desvalorizou a taxa de câmbio e elevou brutalmente as taxas de juros, mantendo-as assim nos meses seguintes. Não se falou em choque nem houve intervenção abrupta no mercado.

A continuidade dessa política, nos marcos de uma conjuntura extremamente recessiva, acabou por reverter, ao menos parcialmente, as expectativas dos agentes econômicos. As remarcações preventivas pelo temor de um novo choque revelaram-se exageradas, como exageradas revelaram-se as projeções sobre o movimento de vendas de fim de ano.

O resultado é que a taxa de inflação estabilizou-se no patamar dos 20 por cento. Este "êxito" do governo em sua política antiinflacionária decorreu exclusivamente do fato de ter conseguido expurgar das expectativas o temor de um novo choque. Pois, se não havia razão para a inflação continuar galgando patamares cada vez mais elevados, também não havia razão para que ela entrasse em trajetória descendente até desaparecer. Mormente porque não haviam sido removidos os fatores de instabilidade presentes na economia brasileira.

Algumas conclusões podem assim ser tiradas desta avaliação da política antiinflacionária do governo Collor. Antes de mais nada, cabe responder porque o plano de estabilização inicial fracassou. A razão para isso não se encontra, como em outras vezes, em um erro de diagnóstico, e sim em uma percepção equivocada sobre as relações entre a economia e a política. A inflação brasileira não pode ser tratada como um fenômeno estritamente econômico, desconhecendo-se as relações políticas e de poder que lhe são subjacentes. Não pode, portanto, ser vencida por um plano, por mais correto que seja do ponto de vista técnico, elaborado por meia dúzia de representantes desta nova tecnocracia esclarecida, entre as quatro paredes de seus gabinetes.

O enfrentamento dessa questão exige coesão social e adesão a um projeto de governo, seja dos de cima para aceitar as perdas, seja dos de baixo para impô-las. E, diante do Plano Collor I, se não houve apoio por parte dos segmentos organizados dos trabalhadores nem os *descamisados* constituem uma base política firme de apoio para governar, também as elites não se mantiveram coesas nem aderiram. E, postas diante de uma situação de fato, recusaram a proposta do governo, partindo para recuperar a sua liquidez e reconstituir a sua capacidade de criação endógena de moeda, impossibilitando qualquer desdobramento do próprio Plano.

No rastro dessa impossibilidade, a política de combate à inflação, particularmente após a mudança da equipe econômica, passou a repousar cada vez mais no manejo dos instrumentos convencionais de política econômica, em particular da política monetária, para promover

uma recessão tão profunda que forçasse o recuo dos preços. E o próprio governo acabou por proceder a uma reforma ministerial que lhe possibilitasse constituir uma base de política de apoio para a implementação de um programa desse tipo. Os riscos implícitos nesta operação, no entanto, eram bem visíveis.

Em primeiro lugar, o próprio caráter contraditório e *self-defeating* da política monetária. Em que consistiu a política do governo Collor, uma vez derrotado seu plano inicial? Em manter um estrito controle sobre a quantidade de moeda na economia e deixar o juro flutuar livremente, cumprindo o seu papel de agente disseminador da recessão. A consequência, no entanto, é que o juro, ao se elevar, ainda que tenha a característica de sinalizar a recessão, reforça e alimenta o mecanismo da especulação financeira, expandindo a dívida pública e ameaçando comprometer as próprias metas relacionadas ao déficit operacional, pela maior carga relacionada ao seu serviço, e recompondo as bases da "ciranda financeira".

Relacionado a este efeito, há outro, tão grave quanto, associado às operações cambiais. A elevação da taxa de juros e a política de restrição ao crédito induzem não só os agentes econômicos à antecipação dos contratos de câmbio e à postergação de suas despesas em moeda estrangeira (e até à internalização de recursos retidos no exterior), como vêm atuando - em um quadro institucional alterado pelas mudanças na legislação que reduziu a tributação sobre remessa de dividendos e isentou de impostos os ganhos de capital - no sentido de ampliar o ingresso de recursos externos de curto prazo no país<sup>9</sup>. O resultado é que o próprio

---

<sup>9</sup> Ver GONÇALVES (1992) e BAUMANN (1992).

mercado cambial passa a ser cada vez mais um fator de expansão da liquidez interna, obrigando o governo a intensificar a colocação de dívida pública - o que pressiona o juro e realimenta o circuito especulativo - e a intervir para acelerar a desvalorização da moeda, com o que só faz aumentar o grau de incerteza dos agentes económicos. A própria política de restrição de liquidez e elevação da taxa de juros gera assim uma pressão permanente pela expansão da liquidez, proveniente do mercado cambial, cuja operação, em sua quase totalidade, está entregue a um conjunto reduzido de bancos, que centraliza e controla os movimentos especulativos. Do ponto de vista da política monetária, isto dá margem a espasmos contraditórios e a efeitos contrários aos pretendidos.

Se o instrumental é duvidoso, a trajetória percorrida - a recessão - é claramente inaceitável. A experiência do início da década dos 80 mostra que não basta desempregar a força de trabalho nem reduzir o volume de produção para que os preços caiam. E isto não apenas por todas as razões teóricas, políticas e sociais que se poderia argüir, mas principalmente por sua inadequação, em termos dos objetivos pretendidos, para sociedades com as características estruturais da brasileira.

Os modelos de combate à inflação a partir de processos recessivos supõem um perfil de distribuição de renda muito mais homogêneo do que o existente no Brasil. Quando a renda é altamente concentrada, como aqui, também a demanda é altamente concentrada - e concentrada em um conjunto de agentes que é capaz de operar a sua própria liquidez. E a recessão atinge primeiro as parcelas de mais baixa renda, cortando a sociedade de baixo para cima. Em conseqüência, a

recessão, para cumprir o seu papel e reduzir a demanda nominal, tem que ser tão prolongada, tão profunda, tão generalizada, tem que cortar tão brutalmente a sociedade, que provavelmente torna-se política e socialmente inviável antes de fazer efeito.

## 2. A Estratégia Neoliberal

É impossível um balanço, ainda que breve, da política econômica neste início dos anos 90 sem se levar em conta a reorientação estratégica, de cunho neoliberal, que se tentou implementar no período. Foi ela, de fato - e não as políticas de estabilização - que se constituiu na marca principal (no plano da política econômica) do primeiro governo eleito por voto direto em quase trinta anos, e seus efeitos deverão perdurar por mais tempo - ainda que sua matriz ideológica nos países cênicos pareça estar perdendo substância, tanto no plano teórico, quanto no de seus resultados práticos e na dimensão política que a sustentava.

Há razões de natureza objetiva e subjetiva para esta reviravolta no paradigma que orientou a industrialização brasileira por quase meio século. Ambas, certamente, ligadas à prolongada crise porque vem passando o país desde o início dos anos 80 e à seqüência de insucessos que pareceu coroar as experiências heterodoxas ao longo da segunda metade daquela década, fazendo crer que a razão crítica havia esgotado seu arsenal interpretativo sobre as possibilidades de recuperação da economia brasileira. Com isto, o diagnóstico neoconservador-neoliberal afigurou-se como a única proposta "reformista" presente ao debate.

Exatamente por isto, pode-se observar que, se as políticas de curto prazo do governo sofreram forte descontinuidade em seus quase três anos de existência, o mesmo não ocorreu com sua estratégia de longo prazo. O tempo apenas confirmou o projeto inicial, iniciado com o anúncio de uma "nova política industrial"<sup>10</sup>, a qual se seguiram práticas de abertura comercial, programas de qualidade industrial e de capacitação tecnológica e facilidades para o ingresso de capitais externos. E ainda que o próprio tempo - como aliás já o está fazendo - venha a se incumbir de mostrar os equívocos daquela reorientação, reduzindo-a ao que realmente é - um desiderato ideológico - mesmo assim vale a pena rediscuti-la. Principalmente porque sua natureza equivocada ainda não está suficientemente esclarecida e seus efeitos perversos ainda se fazem sentir.

Desde logo, não se pode escapar a uma observação sobre o momento em que foram anunciadas as primeiras medidas desta reorientação estratégica, em meados de 90, e sobre os argumentos usados para justificá-las. Pomposa e equivocadamente denominada de "nova política industrial" no documento que a lançou oficialmente, conseguiu-se introduzir no debate um grave elemento de confusão. Isto porque, conceitualmente, política industrial é uma expressão utilizada para denominar um conjunto de instrumentos e medidas de política econômica, cujos efeitos só deverão ser sentidos a médio e longo prazo, e sempre em termos de mudanças na estrutura produtiva do país. No entanto, as justificativas apresentadas em todas as intervenções dos responsáveis pela área econômica do governo apontavam para prováveis resultados a curto prazo, em termos de redução dos patamares inflacionários.

---

10. Uma análise da "nova" política industrial foi publicada pelo autor, em co-autoria com Jacob Frenkel. Ver TEIXEIRA e FRENKEL (1990a) e (1990b).

O problema maior desta estratégia, no entanto, não residia nesta confusão entre instrumentos de curto e de longo prazo, mas nos equívocos, de diagnóstico e de terapia, que encerrava. Desconhecia-se uma característica essencial da economia brasileira, que é o fato de ser uma economia de dimensões continentais. Economias assim - e não apenas a brasileira, mas também as dos Estados Unidos, Rússia, China e Índia - são, por sua própria natureza, estruturalmente fechadas. Razões ligadas ao tamanho da população e à extensão territorial levam a isso. É impossível atender a inúmeros pólos de consumo espalhados por uma superfície tão extensa através de um modelo primário-exportador ou de uma industrialização tipo "plataforma de exportação"; os custos de internalização das mercadorias seriam muito altos e as possíveis vantagens comparativas estáticas perder-se-iam rapidamente. Os países continentais e com grandes contingentes populacionais têm uma vocação inequívoca para padrões de industrialização baseados na expansão de seu mercado interno, alavancando, a partir dessa expansão e do aumento de produtividade correspondente, posições que lhe permitam obter uma inserção internacional adequada.

A conclusão inevitável é que uma política liberal de importações pode, quando muito, atender aos desejos de consumo conspicuo de uma parcela ínfima da população, sem modificar estruturalmente a lógica e as articulações, internas e externas, do sistema produtivo que a promove. Ao contrário, pode até agravar as características de concentração e heterogeneidade do parque industrial bem como o perfil de distribuição de renda, deixando inalterado o sistema de preços internos. Os produtos estrangeiros, pelo simples fato de serem estrangeiros, com uma demanda reprimida de muitos anos, apresentam-se para a população com um grau

de diferenciação que faz com que, mesmo que possam ser importados a custos mais baixos, tenham seus preços internos próximos aos dos produtos nacionais, ou mesmo um pouco superiores aos deles. Ou seja, os preços dos produtos nacionais acabam por servir de referência para a fixação dos preços dos produtos estrangeiros e não o contrário.

Esta situação somente não ocorreria se as importações fossem realizadas em quantidades significativas e crescentes, com uma perspectiva de continuidade em sua oferta. Cenário este, no entanto, que é de difícil visualização, não só pelas razões estruturais, apontadas anteriormente, como pelas limitações sobejamente conhecidas de nosso orçamento de câmbio. Esta conclusão reafirma, mais uma vez, as restrições que se colocam à tentativa de utilização da política de importações como instrumento de controle de preços.

Outro equívoco em que incorre a estratégia neoliberal diz respeito à expectativa de que possa haver um ingresso substancial de capitais externos, capaz de viabilizar um novo ciclo de crescimento (e modernização) da economia brasileira. Este equívoco não leva em conta as profundas mudanças que ocorreram na economia internacional desde o final dos anos 70<sup>11</sup>, em particular no que tange ao fluxo de capitais para investimento direto. Ao contrário dos anos 50, 60 e 70, quando os Estados Unidos eram o maior exportador de capitais do mundo, são eles agora o maior receptor (além de serem o maior devedor). A abertura do mercado americano criou lá um pólo de atração cujo magnetismo deverá continuar a se exercer ao longo de toda esta década. Ademais, a integração dos mercados do extremo oriente sob influência japonesa e as transformações

---

11. Ver a Parte I desta tese.

em curso no continente europeu - em que pesem todos os seus problemas e dificuldades - deixam pouca margem para movimentos importantes de capital em direção à América Latina. Mormente, quando o atual ciclo de transformações industriais, ao contrário do ciclo do pós-guerra, vem se desenvolvendo de forma bastante excludente em termos de países, empresas e segmentos sociais<sup>12</sup>.

Neste sentido, talvez não tenha sido mera coincidência o fato de que a tentativa de implementação da "nova" política industrial ter-se dado em simultâneo com uma política de estabilização claramente recessiva. A recessão poderia ter sido não apenas uma trajetória para a obtenção da estabilidade, mas o instrumento necessário para limpar o terreno e abrir espaços para a almejada privatização com conversão da dívida. O sacrifício, no entanto, que se daria sob a forma de sucateamento de segmentos de nosso parque industrial, seria inútil para o país, porque afinal os capitais de risco não viriam, ao menos no montante necessário à alavancagem de um novo ciclo de crescimento e modernização da economia brasileira.

Há um terceiro equívoco na estratégia neoliberal. A incorporação do progresso técnico pela indústria só se dá por intermédio do investimento, ou seja da ampliação de capacidade produtiva, da compra de máquinas e equipamentos e da implementação de novos processos produtivos. E os empresários só realizam investimentos quando possuem expectativas de crescimento dos mercados em que atuam. O Brasil dos 80

---

12. Referimo-nos aqui, basicamente, a investimentos diretos de capitais produtivos (portanto movimentos de longo prazo) capazes de alicerçar o crescimento econômico. O ingresso de capitais (de curto prazo), verificado em 1991 e continuado em 1992, tem um caráter nitidamente especulativo, alimentado que é pelos diferenciais entre os juros internos e externos - o que não elimina seu impacto positivo para o equilíbrio a curto prazo do balanço de pagamentos.

e deste início dos anos 90 vem apresentando uma grave tendência à estagnação: hoje, a renda *per capita* é menor do que ao final da década de 70. E a sucessão de crises internas e externas, de políticas frustradas de estabilização, de crise cambial, de aceleração inflacionária etc. não vem contribuindo para a formação de expectativas favoráveis à expansão dos negócios. A conclusão, neste ponto, converge com as anteriores, uma vez que combater a inflação através de políticas recessivas pode melhorar as expectativas de valorização da riqueza patrimonial a curto prazo, mas não contribui para descortinar novos horizontes para o investimento a longo prazo.

Relacionado a essa questão, surge novo equívoco: a idéia de que a concorrência, por si só e em quaisquer circunstâncias, induz investimentos na geração de tecnologia. Sem entrar na discussão sobre o sentido geral da causalidade contida na proposição acima, e considerando-a apenas em sua formulação abstrata, poder-se-ia até concordar com ela, já que o reconhecimento da existência de interrelações entre competição e progresso técnico corresponde ao que de melhor produziu o pensamento clássico. Há, no entanto, um aspecto que deve ser recordado para que a idéia passe do plano da abstração ao da análise concreta: seu pressuposto fundamental é que os agentes, no processo concorrencial, possuam condições de gerar o progresso técnico necessário para manter seu poder competitivo. Partir de uma situação de desvantagem absoluta em termos tecnológicos, como é o caso brasileiro, tanto nos segmentos industriais controlados por empresas estrangeiras quanto naqueles em que predominam os capitais nacionais, e praticar uma política liberal à *outrance*, pode significar a condenação desses segmentos a um rápido sucateamento. A relação entre este ponto e o

anterior se dá a partir da constatação de que a obsolescência tecnológica em vários setores produtivos, incluído o setor estatal, se deve mais à ausência de investimentos líquidos significativos desde o início dos anos 80 do que à suposta ineficiência de nossos empresários e burocratas. É simplesmente impossível acompanhar o progresso técnico e proceder a sua incorporação no processo produtivo sem a realização de investimentos.

Para reforçar o argumento, tomemos dois exemplos de indústrias com características bastante diversas: a têxtil e a automobilística. Nos dois casos, o consumo interno de unidades físicas é atualmente menor do que era ao final dos 70. Em relação à indústria têxtil, visto o setor como um todo, pode-se perguntar o que levará a um aumento do investimento se não há perspectivas de crescimento da demanda? Melhor manter em funcionamento o equipamento existente, realizando investimentos marginais de modernização defensiva, e aproveitar-se dos momentos de recuperação da demanda (tal como ocorreu durante o Plano Cruzado) para elevar preços, margens de lucro e acumular riqueza patrimonial; e nas fases de retração, garantir a lucratividade nos mercados especulativos de dinheiro, de câmbio e de estoques.

Já no caso da indústria automobilística, trata-se de um setor inteiramente internacionalizado, que reagiu à recessão dos anos 80, ajustando seus custos, reduzindo a oferta para garantir sua rentabilidade e abrindo espaços no mercado externo. As decisões de investimento nele tomadas não levam em conta apenas os aspectos relacionados com o mercado interno, mas as exigências da concorrência que se trava a nível mundial. Não foram as restrições impostas pela SEI ou pela Cacex que

impediram a indústria de se modernizar, mas as limitações do mercado interno e as estratégias globais de suas matrizes. Existe um mercado de "carroças" no mundo e ele será atendido a partir de filiais (como as brasileiras) e não a partir das plantas localizadas nos países centrais.

Do que foi dito, não se deve depreender que a adoção de uma política liberal de comércio não acarreta nenhuma consequência. No caso da têxtil, este efeito vem se dando por uma tendência mais forte à centralização de capitais, com os maiores invadindo o mercados dos menores e a destruição de postos de trabalho autônomo de alfaiates e costureiras, bem como de pequenas e médias empresas deste segmento industrial.

No caso da automobilística, o espaço interno do mercado brasileiro já é pequeno para as montadoras que aqui se encontram, que dirá para suportar os efeitos de uma concorrência com novas empresas, particularmente as japonesas, caso estas se dispusessem a se instalar no país. Se isto, por acaso, pudesse ocorrer, a tendência poderia ser inclusive uma elevação de preços, em virtude das limitações de escala de cada montadora. Dado o volume mínimo de produção que torna rentáveis os empreendimentos japoneses na indústria automobilística (e que corresponde a cerca de 25% de todo o mercado brasileiro de veículos), a única hipótese em que se poderia imaginar o ingresso de capitais japoneses no setor seria através da montagem de uma "plataforma de exportação" para os Estados Unidos. Mesmo esta hipótese, no entanto, só seria viável se correspondesse a algum benefício, no âmbito do contencioso existente entre o Japão e os Estados Unidos, para as partes envolvidas.

Quanto aos setores de tecnologia de ponta, como informática, que a duras penas se constituiu no país como setor produtivo e simultaneamente como mercado, a tendência vem sendo a de uma desindustrialização parcial, aliada à concentração de capitais, tornados os empresários do setor produtores de periféricos de menor conteúdo tecnológico e intermediários na venda de produtos importados mais sofisticados.

Diversos outros pontos poderiam ser ainda questionados em relação à estratégia neoliberal, aplicada ao caso brasileiro, entre eles a ausência de uma preocupação explícita com o nível de emprego; o ponto importa, no caso, pois a inexistência de estruturas capazes de absorver ou reciclar a mão-de-obra desempregada pode agravar os efeitos recessivos da política de estabilização, destruindo postos de trabalho sem que haja qualquer possibilidade de reaproveitamento. E também a questão da política tecnológica, que explicita a própria natureza contraditória da estratégia neoliberal, já que: primeiro, não existe política tecnológica, em lugar nenhum do mundo, que não implique em pesados gastos governamentais (e o Brasil ainda é dos que menos gastam, em termos de proporção do PIB); segundo, não pode haver desenvolvimento tecnológico sem uma profunda transformação do sistema educacional brasileiro, com ênfase no ensino básico e secundário - e esta é uma tarefa do Estado, cuja responsabilidade não pode ser repassada ao setor privado.

Cabe observar ainda que essa necessidade de uma presença marcante do Estado, tanto na fixação de prioridades quanto na coordenação ativa dos instrumentos de política científica, tecnológica e educacional, deverá continuar a causar reações desencontradas em certos

segmentos das elites brasileiras e no próprio aparelho de Estado, dada a contradição entre o discurso e a visão neoliberal que adotaram e a efetiva necessidade operacional da presença do Estado neste caso, por outro.

Os temas da modernização tecnológica, competitividade e integração internacional, bem como o da participação do Estado nesse processo, constituem a agenda obrigatória da política industrial em qualquer quadrante do planeta. Não podem, entretanto, ser considerados de modo trivial sob pena de, na tentativa de se avançar em direção a uma maior adequação às tendências do mundo contemporâneo, perder-se as conquistas no longo percurso da industrialização que o país já realizou.

### 3. Uma Nota sobre a Renegociação da Dívida Externa

O "acordo em princípio" firmado entre o governo brasileiro e os bancos credores, em 9 de julho de 1992, foi o último ato de política econômica praticado pelo governo Collor. Mesmo conhecendo-se o caráter precário do termo assinado, sujeito ao cumprimento das metas estabelecidas junto ao FMI, mesmo tendo-se em conta que a crise política já apontava para a tempestade que havia de se seguir - e que coloca em risco a própria possibilidade do acordo entrar em vigor - e mesmo sabendo-se que seus resultados, nas condições atualmente prevalecentes no plano internacional, poderiam não ser tão favoráveis ao país quanto era de se desejar, mesmo assim foi ele anunciado como o ponto final no longo processo de renegociação da dívida brasileira iniciado em 1982.

Os termos do acordo seguem, com algumas especificidades próprias ao caso brasileiro, o modelo proposto pelo Plano Brady, o qual significou uma inflexão importante no entendimento da natureza da crise financeira vivida pelos países devedores por parte dos países credores<sup>13</sup>, dos organismos internacionais de crédito e da própria comunidade financeira internacional. Estes, como se sabe, após a eclosão da crise da dívida, em 1982, tiveram a ilusão de que seria uma crise passageira cuja solução passaria pela adoção de adequadas políticas de ajustamento macroeconômico, tendo por finalidade permitir um rápido crescimento dos países industrializados, que geraria uma demanda crescente por exportações dos países devedores e melhoraria as relações de troca em favor destes, configurando assim uma solução de mercado automática. Quanto aos países devedores, deveriam manter seus compromissos em dia, para poder retornar rapidamente aos canais de crédito voluntário, através do sistema bancário privado.

A experiência brasileira é um exemplo claro do equívoco deste diagnóstico e da falácia da medicação proposta. E a análise das contas externas do país, a partir de 1983, demonstra à farta a verdadeira natureza da crise vivida pelo país e a perversidade do ajuste realizado, pois à medida que o esforço exportador ia-se confirmando e ampliando, iam-se deteriorando não apenas as contas de juros devidos, mas também as relativas à remessa de lucros e dividendos e todas aquelas inscritas no

---

13. Na verdade a primeira manifestação, por parte do governo americano, de que o problema da dívida não teria uma solução automática de mercado, consistiu no Plano Baker, anunciado em outubro de 1985. Naquela época, ao lado das políticas de ajustamento por parte dos países devedores, reconhecia-se a necessidade de um fluxo de dinheiro novo, de origem pública e privada, para viabilizar o crescimento dos países endividados. Tal fluxo, no entanto, não chegou a verificar-se, tendo inclusive havido uma retração do crédito internacional em 1986. O Plano Brady, de março de 1989, apresentava como novidade, em termos de propostas partidas dos países credores, a aceitação da idéia de securitização da dívida, combinando a concessão de dinheiro novo com redução da dívida.

balanço de capitais, impedindo o país de acumular reservas e superar o grave quadro de instabilidade interna.

Assim é que, nos dois primeiros anos que se seguiram à moratória mexicana (1983 e 1984), o temor de uma quebra generalizada levou os bancos estrangeiros a conceder empréstimos de médio e longo prazo ao país, num total de US\$ 9,7 bilhões, os quais, acrescidos pelos créditos dos organismos bilaterais e multilaterais (US\$ 7,6 bilhões), permitiram o pagamento dos juros devidos, compensando as pesadas perdas observadas nas linhas de curto prazo. A verificação, no entanto, de que o patamar do saldo comercial brasileiro havia-se modificado em 1984 levou os bancos comerciais a rever sua posição, suspendendo qualquer operação com o país nos dois anos seguintes (1985 e 1986). Também a remessa de lucros e dividendos se amplia e a conta de investimento direto instabiliza-se.

Nos quatro anos seguintes, apesar do fantástico esforço exportador realizado pelo Brasil, que o levou a apresentar um saldo em suas transações reais com o exterior de cerca de US\$ 46 bilhões, superior portanto aos quase US\$ 37 bilhões de juros devidos, não se conseguiu aumentar o nível das reservas internacionais em mais do que US\$ 3,7 bilhões - valor inferior à perda ocorrida no ano de 1986 (US\$ 3,8 bilhões).

O balanço da década revela portanto uma história de agravamento permanente das condições do financiamento externo do país. Tendo gerado um saldo de comércio exterior de quase US\$ 80 bilhões de dólares nos oito anos que vão de 1983 a 1990, mais do que o necessário para o pagamento dos US\$ 75,5 bilhões de juros devidos no período, o

Brasil foi obrigado por duas vezes (1987 e 1989) a recorrer à moratória, diante do rápido esgotamento de suas reservas. Além de ter-se sentado à mesa das negociações por quatro vezes, de 1982 a 1986, e mais uma vez em 1988, sujeitando-se à tutela do FMI em relação à sua política econômica doméstica, que tornava implícita a necessidade da geração de mega-superávits comerciais para poder honrar seus compromissos externos.

A primeira tentativa brasileira de mudar os termos da negociação ocorreu em 1987, quando era ministro o professor Bresser Pereira. Sua idéia de securitização, no entanto, encontrou forte resistência por parte da comunidade financeira internacional, tendo sido abandonada assim que o ministro foi afastado do governo.

A segunda iniciativa brasileira nesta direção deu-se em 1990, na gestão da Ministra Zélia Maria Cardoso de Mello. Sua proposta, que também não chegou a ser discutida, já que os credores exigiam como condição prévia um acerto sobre os US\$ 8 bilhões de juros atrasados relativos a 1989 e 1990, introduzia, pela primeira vez no plano das negociações oficiais, um diagnóstico diferenciado sobre a natureza do processo de ajustamento do país. A novidade materializava-se no conceito de capacidade de pagamento do setor público. Como 90% da dívida externa eram de responsabilidade do governo e como os superávits comerciais eram gerados pelo setor privado, o impacto das contas externas sobre as contas públicas ia muito além da simples da variação das reservas internacionais. A questão do pagamento da dívida deveria ser portanto vinculada à capacidade do governo de gerar superávits primários

que lhe permitisse comprar as cambiais necessárias para honrar seus compromissos.

A idéia, no entanto, senão teoricamente pelo menos na prática, foi abandonada com a troca da equipe econômica, voltando o país a uma negociação mais convencional nos termos do Plano Brady, da qual resultou o acordo em princípio de julho de 1992. Diversas estimativas<sup>14</sup> já foram feitas sobre os impactos do acordo sobre as contas externas brasileiras, nenhuma delas chegando a apresentar resultados otimistas. Na verdade, a precariedade dos esquemas de renegociação propostos reside no fato de não levarem em conta a verdadeira natureza da crise por que vem passando a economia brasileira desde o início dos anos 80. Esta, por certo, não é apenas uma crise de crédito bancário (internacional) tradicional, na qual o credor retrai suas linhas de financiamento em decorrência de um estado de iliquidez ou de insolvência do devedor. A própria existência de uma crise de crédito é parte de um processo mais amplo de desestruturação das articulações externas da economia brasileira, que tem a ver com o conjunto das modificações ocorridas na ordem mundial e já tratadas na Parte I desta tese<sup>15</sup>.

Para concluir esta nota, vale ilustrar o ponto acima, voltando ao exame das contas externas do país nos anos 80. Por aí se pode ver o que realmente ocorreu no país: um aumento significativo das remessas de lucros e dividendos ao exterior, que passam de uma média anual de US\$ 0,5 bilhão no período 1978/1982 para US\$ 1,6 anuais entre 1987 e 1990; uma inversão das tendências do investimento direto, que registravam um

---

14. Ver, por exemplo, IEI/UFRJ, *Boletim de Conjuntura*, volume 12, no 2, julho de 1992.

15. Voltaremos a este ponto no capítulo seguinte.

ingresso anual de US\$ 1,5 bilhões entre 1978 e 1982, e nos últimos quatro anos da década acusam uma evasão de US\$ 0,6 bilhão; a conta de empréstimos líquidos (recursos novos menos amortizações) de médio e longo prazo, exclusive empréstimos em moeda dos bancos comerciais estrangeiras, positiva até 1986, registra uma saída de US\$ 7,6 bilhões depois de 1987, devendo-se destacar aqui a deterioração dos fluxos financeiros com os organismos internacionais de crédito; as perdas brutais nas linhas de curto prazo (mais de US\$ 13 bilhões, no período 1983/1990); os pagamentos de obrigações para com o FMI<sup>16</sup>. Tudo isto, que em conjunto indica a crise geral do financiamento externo da economia brasileira, não pode ser resolvido nos marcos de uma proposta que dissocie a questão do pagamento da dívida do marco mais geral de sua inserção na economia internacional e da reconstrução de seus mecanismos de crescimento.

---

16. Os dados e sua interpretação encontram-se em HORTA (1991).

---

---

CAPÍTULO VIII:

CONCLUSÕES FINAIS  
AINDA QUE PRECÁRIAS

---

---

Esta tese vem tratando, em suas duas partes, de dois temas ainda desconectados: o processo de desestruturação da ordem econômica mundial e a impotência das políticas macroeconômicas face à crise brasileira. Trata-se agora de conectá-los, procurando responder à pergunta proposta na *Introdução*, explicando não apenas a razão íntima dos desajustes macroeconômicos - objeto que foram daquelas políticas - mas o medíocre desempenho da economia brasileira nos anos 80. Tentar, enfim, explicar porque não estamos conseguindo sair de um ciclo depressivo no qual todos os problemas parecem agravar-se e nenhuma proposta de solução chega a viabilizar-se. Para isso, o argumento será desdobrado em dois pontos, o primeiro discutindo o processo de desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento brasileiro, e o segundo confrontando mitos, miragens e duras realidades na economia brasileira contemporânea.

### 1. Desarticulação Progressiva do Padrão de Desenvolvimento:

Sobre o caráter dramático dos problemas vividos neste período recente, parece não haver dúvida. Há mesmo um relativo consenso de que o ingresso nos anos 80 assinalou profundas mudanças na trajetória até então percorrida pela economia brasileira, tendo se encerrado aí toda uma fase de nossa história recente. E os dados disponíveis estão a confirmar amplamente a hipótese, pois, pelo menos aqueles relativos à renda e à produção<sup>1</sup> nos últimos anos indicam com clareza a reversão das tendências de crescimento que se haviam delineado desde os anos 50.

---

1. Os dados relacionados ao consumo e a infra-estrutura social, no entanto, revelam um desempenho menos desfavorável. Ver a propósito CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE e VILLELA (1991) e ALMEIDA MAGALHÃES (1991).

Assim é que a taxa de crescimento do PIB, que alcançara a média de 7,4% ao ano entre 1950 e 1980, cai para um patamar médio de 1,5% ao ano, entre 1981 e 1989; no que tange à produção industrial, a desaceleração é mais profunda ainda, passando de 8,9% para 1,5%, nos mesmos períodos; e a taxa de investimento, que chegara à média de 23% nos anos 70, reduz-se a 18% entre 1981 e 1989.

Muitas das análises até aqui empreendidas sobre esta reviravolta têm destacado aspectos relevantes deste processo, tais como o esgotamento da industrialização por substituição de importações, a ruptura do padrão de financiamento, a desmontagem do chamado Estado desenvolvimentista. O caráter parcial destas análises, no entanto, tem impedido uma visão de conjunto de todo o processo e, em particular, do modo como se relaciona com o movimento mais amplo de desestruturação da ordem econômica mundial.

Não se trata de uma questão de *lana caprina*, pois o fato é que esta reviravolta na trajetória de crescimento da economia brasileira se deu em simultâneo ao movimento de desestruturação da ordem econômica mundial, movimento este que, conforme descrito na *Parte I*, abarcou mudanças em todos os planos, do produtivo e tecnológico ao comercial e financeiro. Indagar-se, portanto, sobre o interrelacionamento existente entre os dois processos, examinando até que ponto a evolução do quadro internacional influenciou, condicionou ou até mesmo determinou o desempenho do país, significa aprofundar o conhecimento sobre os fatores causais da crise atual e sobre as formas de superá-la.

Relacionada a isto, existe toda uma série de debates paralelos, não menos importantes, em relação à qual estas conclusões passarão ao largo; inclusive sobre a discussão, de natureza conceitual, que trata da complexa e contraditória dialética entre o *endógeno* e o *exógeno* como fatores determinantes da dinâmica da industrialização brasileira<sup>2</sup>. Trata-se aqui, tão somente, de, percebendo a existência desta dialética, explicitar aquilo que não se quer ver, ou seja, que a feição estrutural que a economia (e a sociedade) brasileira veio assumindo ao longo das últimas décadas - particularmente no que tange ao padrão de produção e organização industrial, ao padrão de financiamento e ao padrão de articulação e inserção internacional do país - e que a notabilizou como uma das mais dinâmicas do mundo capitalista, criou constrangimentos que estão na raiz da crise vivida desde o início dos anos 80. E a política econômica adotada, por não perceber a natureza dos problemas, apenas agravou-os.

Para isso, comecemos do princípio: é quase um lugar comum o reconhecimento de que o desempenho da economia brasileira, ao longo das décadas de 50, 60 e mesmo 70 constituiu-se em um dos mais notáveis do mundo capitalista<sup>3</sup>. E que esta *performance* foi acompanhada por um intenso e acelerado movimento de mudanças estruturais. Para retermos apenas as informações relativas ao plano econômico, basta lembrar que o rápido crescimento do PIB no período ocorreu sob nítida liderança do setor industrial, cuja participação na renda interna elevou-se significativamente nestes anos. No interior deste setor, ademais, foi a indústria de transformação que registrou o maior dinamismo.

---

2. A questão encontra-se suficientemente tratada em CARDOSO DE MELLO (1982) e TAVARES (1974), com cujos pontos de vista concordo inteiramente.

3. Diversos autores já citados nesta tese trataram do assunto. Acrescento aqui SERRA (1982).

Outra observação que não pode escapar ao analista diz respeito à diversificação da estrutura industrial, com o peso crescente que foram adquirindo os segmentos de bens de consumo durável e de bens de produção, cuja participação no conjunto do valor da transformação industrial era, ao final daqueles anos, não apenas a mais alta da América Latina, como bem próxima da existente em países europeus.

Também o setor externo da economia refletiu as mudanças estruturais em curso, deslocando-se definitivamente o eixo do dinamismo do mercado externo para o mercado interno, fazendo disso prova o fato de que, nestas três décadas, o crescimento das exportações, ainda que expressivo, se deu a taxas menores que o do PIB, enquanto que o "grau de abertura", tanto pelo lado da oferta quanto da demanda, reduziu-se. Este "fechamento", no entanto, não foi linear nem simétrico. Do ponto de vista das importações, por exemplo, alternaram-se fases em que esta foi a tendência predominante (até 1964 e na segunda metade dos anos 70) com fases de maior "abertura" (segunda metade dos anos 60 e primeira metade dos anos 70).

Com relação às exportações, verifica-se um esforço maior a partir de 64, não sendo este, no entanto, o traço mais marcante de seu comportamento. O que se nota aí foi uma ampla diversificação da pauta, com crescimento dos itens relacionados a produtos industrializados - particularmente os manufaturados - e queda de participação dos produtos primários, eliminando quase que completamente a dependência do país em relação à produção cafeeira.

Este intenso e acelerado processo de industrialização obviamente repercutiu sobre o conjunto da estrutura econômica do país. Pelo lado do setor agrícola, este não apenas viu sua participação na renda nacional reduzida (em contrapartida ao maior espaço ocupado pela indústria) como foi objeto de alterações em sua dinâmica e em suas articulações, ainda que a intensificação do progresso capitalista na agricultura tenha sido menos homogênea e tenha enfrentado maiores resistências. O setor serviços, ao contrário, não apenas manteve como até ampliou sua participação na renda, embora, também aqui, o processo de diversificação e modernização tenha sido profundo; e, ainda que não tenha sido eliminado o "velho terciário", próprio das economias atrasadas e periféricas, um terciário moderno e dinâmico foi, ao lado daquele, constituído.

A paisagem social do país, como não podia deixar de ser, acompanhou este processo de mudanças, deixando o Brasil de ser um "país essencialmente agrícola", para tornar-se, nos marcos do capitalismo retardatário, um dos casos mais exitosos de industrialização. A urbanização intensificou-se, com a constituição de um tecido contínuo de cidades médias, grandes e gigantescas, e toda a coorte de problemas que a acompanhou. A estrutura da população economicamente ativa alterou-se favoravelmente aos segmentos ligados a atividades secundárias (principalmente), mas também terciárias, e em detrimento da população empregada no campo. Também os índices de escolarização e de analfabetismo revelam alterações positivas, ainda que menos pronunciadas.

Industrialização intensiva e constituição do departamento produtor de bens de capital, diversificação e modernização da agricultura e do terciário, urbanização e alteração da estrutura do emprego - todas estas enfim são apenas as manifestações mais importantes de um deslocamento mais profundo e que diz respeito à passagem a um novo padrão de acumulação especificamente capitalista, que só se inaugura a partir da segunda metade dos anos 50<sup>4</sup>.

Ocorre que este momento preciso em que se dá a arrancada para a constituição do modo de produção especificamente capitalista no Brasil é, em simultâneo, o momento em que se afirma o movimento expansivo da economia mundial no pós-guerra. Tal movimento, como visto no Capítulo II, corresponde, em seu início, à saída para fora do grande capital americano - altamente trustificado e com grande concentração de capital financeiro, sem encontrar plenas oportunidades de investimento no interior da própria indústria trustificada - engendrando, nas principais economias centrais, um processo de reestruturação monopolista que ocorre sob a égide de políticas econômicas nacionais.

O processo de internacionalização, que ensaia assim seus primeiros passos como desdobramento da grande corporação americana, encontra uma resistência - que não é passiva nem apenas "de mercado" - mas de reestruturação institucional e de reorganização - dos grandes blocos de capital nos principais países capitalistas. É esta capacidade de resposta inicial que virá a permitir, em um segundo momento, a *oligopolistic reaction*<sup>5</sup>, com seus traços típicos: expansão agressiva de

---

4. A questão está discutida em CARDOSO DE MELLO (1982) e TAVARES (1974).

5. Ver KNICKERBOKER (1973).

mercados, diferenciação de produto, especialização em linhas de comércio mais vantajosas no interior de cada setor industrial.

Os setores que se expandem são os mesmos em toda parte: metal-mecânica, eletro-eletrônica e química, principalmente. Foi nestes setores, em forte articulação com o capital bancário nacional, que se deu a remonopolização do capital; a forma adotada, porém, não foi a do velho cartel alemão nem a do *zaibatsu* japonês, mas a do conglomerado de negócios, mais flexível que os velhos cartéis da indústria pesada e da mineração do início do século e mais apropriada aos setores industriais que lideravam o processo. Este processo de internacionalização (cuja contraface é a generalização do padrão manufatureiro americano) diz respeito, portanto, a uma forma específica de oligopólio, que é aquela que Labini denominou de "oligopólio diferenciado-concentrado"<sup>6</sup>. E mais, o processo de concentração que engendra não pode ser verificado pela participação individualizada de cada empresa em cada mercado particular, pois deriva muito mais do poder financeiro de conglomeração e de penetração diferenciada em vários mercados<sup>7</sup>.

Se este é, resumidamente e em suas linhas mais gerais, o movimento da industrialização nas economias centrais, bem outro é o processo que vem a ocorrer nos países de capitalismo retardatário, que, por força do transbordamento do processo de transnacionalização, acabam sendo incorporados ao movimento geral<sup>8</sup>. Nestes, o processo de

---

6. Ver SYLOS LABINI (1980).

7. Isso explica o fato de os índices de concentração industrial, medidos pela participação dos quatro maiores estabelecimentos a quatro dígitos, terem sido praticamente os mesmos em todos os países, revelando uma aparente homogeneidade na estrutura oligopolista à escala mundial.

8. O autor retoma e desenvolve aqui idéias já tratadas, em colaboração com a professora Maria da Conceição Tavares, em outro texto. Ver TAVARES e TEIXEIRA (1981).

monopolização industrial encontrava-se claramente atrasado nos setores industriais já implantados antes de ocorrer a transnacionalização. E as formas diferenciadas de consumo limitavam-se às elites, importadoras de bens de consumo durável e de uma variedade menor de bens de capital destinados a atender à infra-estrutura doméstica. A transnacionalização destas economias significa assim a criação, ao mesmo tempo e de um só golpe, das empresas, das indústrias e dos mercados - enfim, das forças produtivas especificamente capitalistas correspondentes a uma etapa avançada do capitalismo mundial.

Este processo engendra, ademais, um mecanismo endógeno e cumulativo de expansão, pois o que requer, para que seja eficiente (tanto do ponto de vista macro quanto do ponto de vista microeconômico) - mais do que uma substituição de importações de valores absolutos irrisórios e/ou do que um mercado de massas inexistente - é que a indústria seja mercado de si mesma, em uma extensão muito maior do que já o é por sua própria natureza. A conseqüência é a internacionalização sucessiva das várias etapas produtivas no interior de cada indústria, com uma expansão concomitante do capital nacional preexistente e uma articulação, voluntária ou forçada, promovida pelo Estado, das várias frações do capital.

Neste quadro, na fase expansiva, quando se processa a montagem das novas estruturas e indústrias de bens de consumo durável, de insumos pesados e de bens de capital, não ocorrem comportamentos conflitantes entre os capitais de diversas procedências (internacional, nacional e estatal), os quais poderiam decorrer da concorrência por mercados preexistentes. Ao contrário, o que se verifica é

a criação de espaços econômicos novos, nos quais vão entrando, sem grandes rivalidades aparentes - ao contrário, com forte relação de complementaridade - todo tipo de capital nacional, dos grandes aos pequenos, e capitais internacionais de várias procedências. A implantação destes novos setores, é bem verdade, se dá sob a liderança das empresas internacionais, mas sempre com o apoio direto do Estado e a tolerância, quando não a associação, de interesses privados nacionais. Nem mesmo o protecionismo, provocado pelas crises de balanço de pagamentos, gera efetivas barreiras à entrada, pois paradoxalmente, acaba por criar estímulos à intensificação do processo, realimentando-o para trás em decorrência da própria dinâmica intersetorial.

Os únicos casos em que caberia falar de barreiras à entrada dizem respeito aos setores em que preexistiam alguns grandes blocos de capital industrial nacional, que se apoiaram inclusive no poder político do Estado para garantir o seu espaço. Os exemplos mais notáveis aqui são os grupos da metalurgia pesada, da construção civil e de materiais de construção que não foram desnacionalizados, nem mesmo em períodos de crise<sup>9</sup>.

Se este é o quadro que corresponde ao processo de implantação simultânea de novos setores e novas estruturas de produção e de mercado, na fase expansiva do movimento da internacionalização, outro bem diverso verifica-se em indústrias mais tradicionais, ou mais frágeis do ponto de vista financeiro, particularmente em períodos de desaceleração

---

9. Trata-se aqui de casos inteiramente diversos daqueles formados pelas poucas empresas nacionais existentes nos ramos de material elétrico e automobilística, que acabaram desaparecendo. Por mais originais ou tecnologicamente adequadas que fossem aos reduzidos mercados locais, tais empresas não possuíam as características tecnológicas e financeiras - isto é, o grau de monopolização prévia - que lhes garantissem a escala para constituir-se em barreira à entrada.

dos ritmos de crescimento nas economias centrais, quando há excedentes de capital a exportar. Nestes casos mais clássicos de exportação de capitais, ocorrem atritos, podendo-se falar de "desnacionalização", a qual se dá pela via do *take-over*. Os exemplos das indústrias farmacêutica, alimentar, bebidas, têxtil, calçados são os mais notórios, em que havia filiais de empresas internacionais<sup>10</sup> em concorrência aberta com as empresas locais. Mesmo aqui, no entanto, o conceito de "barreiras à entrada" deve ser qualificado, pois o que pesou foram as vantagens relativas decorrentes de vínculos especiais entre matriz e filial no que tange a custos financeiros, marcas, tecnologia e *marketing*, que lhes facilitaram o domínio dos mercados locais.

O último ato deste drama diz respeito à internacionalização financeira - problema ainda não totalmente resolvido, no que diz respeito à propriedade do capital. Em meados da década de 60, quando se generalizaram as reformas financeiras em países periféricos<sup>11</sup>, a dominação dos mercados domésticos por filiais dos bancos internacionais só ocorreu nos países em que não se havia desenvolvido previamente o grande capital bancário e mercantil nacional. Onde havia, qualquer que fosse o formato e o conteúdo da legislação vigente (extremamente diversa nos diferentes países de capitalismo retardatário), manteve-se o predomínio do capital nacional.

Este processo que atingiu a periferia, pelo menos ali onde se revelou a existência de mercados dinâmicos, teve no Brasil um de seus palcos privilegiados, por duas razões básicas. Em primeiro lugar, porque

---

10. Os termos empresa internacional e empresa estrangeira estão sendo usados neste texto, de forma imprecisa, como sinônimos. Para uma definição mais precisa ver TAVARES *et alli* (1978).

11. Ver CEPAL (1976).

aqui, desde que se rompera o padrão de acumulação baseado na economia capitalista exportadora do café, já se havia iniciado o trânsito para um novo padrão, de base industrial, ainda que no conceito de "industrialização restringida"<sup>12</sup>; e mais, o processo de industrialização que aí se inaugura - entendido como o processo de constituição das forças produtivas especificamente capitalistas - mesmo limitado pelas restrições da estrutura técnica e financeira do capital, revelou grande dinamismo, como que criando, por assim dizer, as bases de mercado apropriadas para a expansão posterior.

Em segundo lugar, porque inexistia no país aversão, pelo menos no plano jurídico-institucional, ao ingresso de empresas estrangeiras. Ao contrário, a presença do capital estrangeiro no país vinha de longa data. Diversas pesquisas<sup>13</sup> mostram que, mesmo antes da I Guerra Mundial, aqui já estavam presentes alguns grupos internacionais, ainda que a maioria deles não se dedicasse a atividades industriais<sup>14</sup>. Durante a I Guerra Mundial é que começaram a ingressar no país empresas verdadeiramente industriais<sup>15</sup>, processo esse que se intensificou na década de 20. E mesmo quando veio a se romper o padrão de

---

12. Para o conceito de "industrialização restringida", ver, mais uma vez, CARDOSO DE MELLO (1982) e TAVARES (1974). Para os desdobramentos do capital cafeeiro em direção às atividades de base industrial, ver CANO (1977).

13. Ver EVANS (1980) e QUEIROZ *et alii* (1965). Ver também CASTRO, A.C. (1979).

14. EVANS (1980) observa que, dos grupos estrangeiros que iniciaram suas atividades no Brasil antes de 1914, a maioria não se dedicou a atividades industriais logo de início. Datam deste período cinco grupos, dos quais dois eram distribuidores de petróleo (Esso e Shell), um (Light) era uma empresa de serviços de utilidade pública e apenas os outros dois podiam ser considerados "industriais". Mesmo assim, só um era originário de país central (Flat Lux); o outro (Bunge & Born) era uma companhia argentina que havia-se estabelecido no Brasil para a fabricação de farinha.

15. Os grupos estrangeiros que ingressaram no país nesta fase não desempenharam inicialmente papel relevante nos ramos que apresentavam maior peso na estrutura industrial de então - têxtil, principalmente, e alimentício - ramos em que predominava o capital nacional.

16. Ainda com base em EVANS (1980), temos, como exemplos de ingresso durante a primeira guerra a British American Tobacco (fumo) e a Schneider (aço), ambas através de *take-over*. E, na década de 20: a Swift e a Armour (alimentos); a Ford e a General Motors

acumulação baseado na economia capitalista exportadora, em meio a um período de retração do comércio internacional e dos fluxos de capital, o ingresso de empresas estrangeiras prosseguiu<sup>17</sup>.

Com isso, estava assentada a base sobre a qual iria se afirmar a tendência à "internacionalização do mercado interno" brasileiro. Este processo se desdobraria em ondas sucessivas, a partir da segunda metade dos anos 50 e se estenderia, praticamente, a quase todos os ramos produtivos. Foi, no entanto, particularmente intenso no que se refere às grandes empresas que lideram os principais mercados industriais. Toda a evidência empírica disponível<sup>18</sup> confirma o fato de que é extremamente elevado o grau de internacionalização da estrutura industrial brasileira, através de capitais de múltiplas procedências<sup>19</sup> e manifestado por meio

---

(automobilística), criando organizações para a distribuição de seus produtos; a Dupont, a Imperial Chemical e a Remington, associando-se para fabricar granadas e pólvora; a Pirelli, iniciando suas atividades com a produção de fios de cobre; a Phillips, instalando uma unidade de fabricação de rádios; e a Unilever, com uma subsidiária para a produção de sabonetes.

17. Os exemplos mais notáveis da década de 30 são os da Alcan (alumínio), Ciba-Geigy, Union Carbide e Solvay & Cie. (química), St. Gobain, Pittsburgh Plate Glass e Corning (vidro).

18. De acordo com BIELSCHOWSKY e FERRAZ (1990): "A participação de empresas transnacionais na produção da indústria de transformação brasileira situa-se por volta de 30%, o que significa que se trata de uma das indústrias mais internacionalizadas do mundo. Na América Latina só é superada pela Venezuela petrolífera. As transnacionais lideram ou co-lideram os mercados nacionais nos setores de maior densidade tecnológica e nos de maior poder de irradiação de progresso técnico: material elétrico, material de telecomunicações, informática, eletrônica, mecânica, automobilística, material de transporte e química. Têm ainda participação majoritária em outros setores menos relevantes, como borracha, fumo, farmacêutica e perfumaria". E GONÇALVES (1987) mostra que as empresas transnacionais têm participação amplamente majoritária nas exportações de boa parte dos setores intensivos em tecnologia, como mecânica, material elétrico, material de transporte e farmacêutica; no conjunto destes setores (cujas exportações cresceram, entre 1976/78 e 1981/83, a uma taxa média anual de 27,4% contra 16,4% dos demais setores), as transnacionais participaram, em 1980, com 52,2% da produção.

19. Dados da Firce sobre a distribuição dos investimentos e reinvestimentos no Brasil dão conta de que cerca de 30% provêm dos Estados Unidos, 45% da Europa Ocidental, 10% do Japão e 15% de outros países, dos quais a maioria compõe o chamado mundo subdesenvolvido.

de um controle oligopolístico dos principais mercados da indústria de transformação<sup>20</sup>.

A consequência deste formato específico que assumiu o processo de industrialização brasileiro desde os anos 50 é que a estrutura industrial que dele resultou apresenta traços bem característicos quanto à presença e liderança das empresas internacionais e à divisão de esferas entre elas e as de capital nacional, público e privado. No setor de bens duráveis de consumo, as empresas internacionais exercem uma liderança quase absoluta; no setor de bens de capital, sua presença é decisiva; no setor de bens não duráveis de consumo, exercem a liderança em condomínio com as grandes empresas nacionais, sendo no entanto dominantes na produção de fumo, farmacêutica, perfumaria e em alguns ramos das indústrias têxtil, de vestuário e de alimentos. No setor de insumos básicos, o quadro é mais diversificado: em ramos como a química e a metalurgia, a liderança é repartida com as empresas estatais; na produção de papel e celulose, minerais não metálicos e outros ramos da metalurgia, há um condomínio com empresas nacionais de capital privado; dominam ainda, completamente, as indústrias de vidro plano, borracha e condutores elétricos, e detêm alta participação nas de tintas e esmaltes, petroquímica, resinas, pigmentos e corantes e laminados plásticos.

É este quadro estrutural que nos permite entender porque o longo ciclo de industrialização que se estendeu desde os anos 50 foi

---

20. Cabe observar que as formas pelas quais se dá este controle variam por setor, por origem do capital e por idade do ingresso, desde que assegurado o controle financeiro e de mercado (o controle tecnológico só é importante em alguns setores). Mais recentemente, as formas "novas" de controle, através de *joint ventures* e *joint capital* também têm sido observadas. Ver, a respeito, POSSAS (1982), ZONINSEIN e TEIXEIRA (1983) e GONÇALVES (1983 e 1987).

comandado pela estratégia de crescimento, padrão de produção e acumulação de capital das grandes empresas internacionais, localizadas nos setores dinâmicos da indústria de bens de consumo durável, particularmente a automobilística e a eletro-eletrônica. A única tentativa de alterar, ao menos em parte, a lógica deste movimento foi empreendida no Governo Geisel, através do II PND. Tratava-se então de reforçar a "pata" mais frágil do "tripé", em uma revisão de políticas que pretendia, em última instância, reformar a própria base de sustentação do Estado brasileiro. Ainda que neste plano mais geral não se possa dizer que a estratégia formulada tenha tido êxito, no plano mais estritamente econômico a orientação adotada contribuiu para diversificar a estrutura da oferta e ampliar a capacidade produtiva em setores de insumos básicos e de bens de capital, consolidando a estrutura industrial e levando às suas derradeiras conseqüências as articulações possíveis do "tripé"<sup>21</sup>; iniciou-se também, neste período, um movimento de desconcentração regional da indústria, em direção ao interior de São Paulo, Minas Gerais e mesmo Nordeste, com a instalação da pólo petroquímico da Bahia. Completava-se desse modo a Segunda Revolução Industrial no país.

Cabe uma palavra, ainda, sobre o padrão de financiamento que predominou em todo este processo. Ainda que, neste aspecto, não se possa desconhecer a ruptura operada pelas reformas financeiras de 1964/67, os mecanismos de financiamento predominantes desde os anos 50 guardaram alguma continuidade, particularmente no que tange às fontes reais para financiar o investimento destinado à ampliação de capacidade produtiva das empresas, centrados na acumulação interna de

---

21. Este processo corresponde ao que Wilson Cano denominou de término do engajamento da economia brasileira na 2ª Revolução Industrial. Ver CANO (1990) e (1991).

lucros, no crédito dos fornecedores internacionais para a compra de equipamentos e no crédito interno de longo prazo concedido por instituições financeiras públicas (BNDE, Banco do Brasil e posteriormente, durante curto período, o BNH).

Ao sistema bancário, por sua vez, coube o não pouco relevante papel de fornecer a liquidez adequada às transações, particularmente no que tange ao financiamento do capital de giro das empresas e aos investimentos de curta maturação, os quais podem ser perfeitamente apoiados em mecanismos de ampliação, renovação e repactuação das dívidas de curto prazo. Este padrão, enfim, era sancionado por uma expansão de liquidez primária elástica, seja através do crédito das autoridades monetárias, seja através do crédito internacional (crédito de fornecedores, antes de 1964, créditos em moeda, depois).

Dizer isto não significa desconhecer a crise de financiamento que se esboça em final dos anos 50 (até porque, aliás, a questão financeira acaba sempre revelando-se como o calcanhar de aquiles do capitalismo brasileiro), nem minimizar a importância das reformas empreendidas em meados dos anos 60. Na verdade, estas reformas permitiram superar o estrangulamento proporcionado pela inadequação da estrutura financeira e creditícia às necessidades de expansão (tanto na esfera da produção quanto da circulação) dos novos setores industriais, bem como enfrentar o delicado problema do financiamento público. E, mais do que isso, permitiu ao capitalismo assumir uma forma mais "moderna", com a construção de mecanismos de acumulação especificamente financeira.

Só que esta constituição dos mercados, instituições e operações próprias ao capital financeiro apresenta peculiaridades, já vistas nos capítulos precedentes, que, para o pensamento crítico da época, assumiam a forma de um verdadeiro "ovo da serpente". E não apenas o formato específico que tomou o chamado *open market* no país, mas, em especial, no que tange às características gerais do padrão de financiamento, o fato que, iniciando-se nos anos 60 e completando-se ao longo da década de 70, verificou-se a colagem do padrão de financiamento interno aos avatares do sistema financeiro internacional, através dos mecanismos da administração do câmbio, do passivo do sistema bancário e das grandes empresas com o endividamento externo em moeda e da operação da dívida pública.

A passagem aos anos 80 encontra assim a economia brasileira dotada de uma estrutura industrial ampla e complexa, intervindo satisfatoriamente no mercado externo através de crescentes exportações de produtos manufaturados, e ao mesmo altamente internacionalizada (não só pelo peso da participação estrangeira na produção, no investimento, nas exportações e no estoque de capital, mas principalmente em sua lógica e em sua dinâmica de crescimento) e apoiada em um padrão de financiamento que já havia realizado uma colagem quase completa com o sistema financeiro internacional. É, portanto, sobre este quadro que os efeitos das modificações ocorridas no plano internacional - e que se consubstanciam no processo de desestruturação da ordem econômica mundial - se farão sentir.

A virtual paralisação do mercado internacional de crédito voluntário, o redirecionamento dos fluxos de investimento direto para os

Estados Unidos e seu afastamento das rotas que levam à periferia, a transferência maciça de recursos a partir da periferia para os centros, a mudança do paradigma tecnológico e a globalização financeira modificando a lógica das decisões globais de investimento das grandes corporações transnacionais - tudo isso incidiu sobre a economia brasileira em um momento em que um ciclo largo de expansão esgotava suas potencialidades, pondo a nu os seus limites e restringindo sua capacidade de realizar o componente autônomo do investimento, seja pelo lado do setor público, seja pelo lado das empresas transnacionais.

A verdadeira natureza da crise brasileira - e suas exatas dimensões - só pode ser apreendida quando se a examina como a crise de uma economia industrializada e altamente internacionalizada que se vê, subitamente, excluída da rota dos movimentos internacionais de capital, tanto financeiros como produtivos. Vitimada dessa forma pelo processo de desestruturação da ordem econômica mundial, assiste ao desmantelamento dos seus mecanismos de crescimento e à ruptura do padrão de financiamento.

Em relação a este último aspecto, vale lembrar que a desmontagem das estruturas de financiamento ocorre, em simultâneo, tanto pelo lado externo quanto pelo lado interno. Em um caso, como consequência de um estoque de dívida junto aos bancos privados e aos organismos internacionais, impagável nos termos contratuais. No outro, como decorrência da própria natureza do ajuste procedido no início da década (1980-1982), quando os passivos em dólar do setor privado foram transferidos ao Estado. Com isso, um conjunto relevante de grandes empresas e grandes bancos tornou-se líquido, aplicando seus recursos

disponíveis em títulos da dívida pública a curtíssimo prazo. Este processo, ainda que tenha impedido a reversão do sistema industrial e a falência do sistema bancário doméstico, acarretou não só uma crescente desfuncionalidade do sistema bancário doméstico (que se descola do sistema produtivo, abandonando a função tradicional de provedor de crédito para tornar-se administrador de carteiras de títulos de prazos cada vez mais curtos) como traz consigo um quadro de permanente crise das finanças públicas, resultado direto da desmontagem das estruturas de financiamento e da perda de dinamismo da economia brasileira.

Neste movimento, que vai se alastrando por todas as órbitas, todos os problemas não resolvidos no ciclo expansivo anterior são explicitados e agravados: a desarticulação regional; o reforçamento de tendências e movimentos de natureza restritamente corporativa; o aprofundamento do abismo entre a representação política e os interesses reais, materiais, dos diversos segmentos sociais.

A ocorrência simultânea de todos esses fatores acarreta um processo de fragmentação geral da sociedade brasileira, abalando os fundamentos estruturais da governabilidade e gerando as sucessivas crises de governo que o país enfrenta há mais de uma década. Sua origem reside, portanto, no fato de que se desfizeram, em simultâneo, os mecanismos de crescimento e as estruturas de financiamento. O capitalismo brasileiro, após quase trinta anos de fantástico dinamismo, viu-se condenado a uma década sem crescimento. Com isso, abortam as decisões estatais de buscar uma "fuga para a frente" e, em particular, as tentativas incipientes de promover a Terceira Revolução Industrial. O Estado tentou resistir, mantendo a política de incentivos e crédito

privilegiado para alguns setores de ponta, como a informática e a indústria de armas; mas estes segmentos, no interior da estrutura produtiva brasileira, acabaram por não reunir as condições necessárias para engatar efeitos encadeados para trás e para a frente capazes de sustentar o dinamismo do sistema como um todo.

No caso da informática, porque, mesmo que beneficiada pela reserva de mercado, não encontrou os apoios necessários na estrutura industrial que lhe poderiam propiciar os segmentos da eletrônica de consumo, telecomunicações e bens de capital<sup>22</sup>; restou, como sua maior realização, a automação bancária, única experiência em que se conjugaram demanda firme pelo setor privado e políticas explícitas de apoio por parte do governo. No caso da indústria de armamentos, por sua vocação restritamente exportadora, que acabou por levá-la a se internacionalizar.

Talvez o mais grave em toda esta turbulência que se processa ao longo dos anos 80 tenha sido a ausência de um claro entendimento, por parte das elites dominantes, da natureza e das dimensões da crise. E a(s) política(s) econômica(s) da década acaba sendo a expressão concentrada desta relativa inconsciência. Apesar de todo o esforço do pensamento crítico, realizado mesmo desde antes da eclosão da crise da dívida, para

---

22. A breve história da indústria de informática no país não pode ser resumida em uma frase, muito menos em uma nota de rodapé. Cabe, no entanto, destacar que, em suas origens, os encadeamentos industriais estavam sendo construídos. O que ocorre é que tais apoios foram sendo, um a um, retirados. No caso da eletrônica de consumo, pela permissão à sua importação através da Zona Franca de Manaus; no caso das telecomunicações, pelo pouco progresso nas articulações entre o capital nacional e o capital estrangeiro; e, no caso do setor de bens de capital, que exige um ciclo mais longo de maturação, não apenas pela recessão, mas principalmente pela revogação da Lei de Informática. O fim da lei, na verdade, destruiu as potencialidades do setor, tanto que se refere às empresas nacionais quanto às *joint-ventures* que vinham sendo tentadas. Ver LAPLANE (1992).

entender a totalidade dos fenômenos em curso, as atenções da política econômica acabaram sempre por concentrar-se quase que exclusivamente no tema da estabilização, perdendo de vista sua interrelação com os fenômenos mais gerais que a sobredeterminavam. Tomando a nuvem por Juno, supôs ser causa o que era conseqüência e foi sucumbindo, na sucessão de experiências mal sucedidas, à tentação de políticas de manipulação dos juros e do câmbio, cujo único resultado foi impedir a fuga desordenada da moeda nacional, sancionando porém as expectativas de valorização a curto prazo da riqueza líquida disponível. E exatamente isso foi a sua ruína, pois, ao fazê-lo, vulnerabilizou a tal ponto a moeda que acabou por destruir, uma a uma, todas as suas funções. *Contrario sensu*, as duas experiências heterodoxas mais radicais - o Plano Cruzado e o Plano Collor - constituíram-se na prova definitiva deste fato.

A reação do setor privado não fugiu ao figurino do mercado. Na ausência de sinalizadores mais concretos e diante da ruptura do padrão de financiamento, promoveu, desde a primeira recessão no início da década, um ajuste patrimonial, reduzindo seu grau de endividamento com o sistema bancário, passando a administrar sua própria liquidez e mudando o patamar dos *mark-ups*.

A política econômica, por sua vez, viabilizava este processo, oferecendo-lhe dívida pública - um ativo líquido e sem risco (pelo menos até 1989) - e câmbio, com o que lhe assegura elevados ganhos financeiros e a possibilidade de garantir sua inserção internacional, o que de fato ocorre. Só que não se ampliam os espaços conquistados no mercado externo nem se torna dinâmica sua inserção. O setor privado resistiu à liberalização financeira que tem lugar em todo o mundo, a partir do *big*

*bang* de Londres, ao qual se seguiu a liberalização das praças de Tóquio e Paris, e ao processo de globalização. Mas desfinancia o sistema como um todo, através de contínuas remessas de capital para o exterior, e, em particular, desfinancia o Estado, cobrando-lhe "prêmio de risco" e taxa de arbitragem para fazer reingressar no país alguns poucos recursos externos para capital de giro - recursos estes, no entanto, em montante sempre suficiente para impedir o Estado de usar a inflação a seu favor. A expansão da base monetária - na verdade seu encolhimento em termos reais - corre sempre por baixo do componente rentista e da fuga de capitais.

O setor privado, desta forma, realiza um ajuste patrimonial, de natureza defensiva, mas não avança (nem teria como fazê-lo) em direção à reestruturação produtiva - movimento que só se iniciará, timidamente, no início dos anos 90, sob a ameaça da abertura indiscriminada dos mercados promovida pelo Governo Collor. O setor público, no entanto - e esta é a contrapartida do ajuste patrimonial do setor privado - desajusta-se definitivamente e não tem como reestruturar-se.

Durante o período, e com particular intensidade após o fracasso do Plano Cruzado, assiste-se a um aumento crescente da interdependência entre as políticas monetária, cambial e fiscal, colocando o espectro da crise econômica, em seus três aspectos - crise financeira, crise cambial e crise fiscal - como ameaças permanentes. O último capítulo desta história se inicia em 1989, quando cessa a longa fase de crescimento da economia mundial, liderado pelos Estados Unidos, e torna-se clara a impossibilidade da coordenação macroeconômica a nível internacional. A crescente instabilidade, manifestada principalmente pelas

mudanças na estrutura das taxas de juros e no regime cambial, afeta nosso próprio regime monetário e cambial, levando a economia brasileira à fronteira da hiperinflação.

O início dos anos 90 assiste, como vimos no capítulo anterior, a mais uma tentativa frustrada de estabilizar a economia, que se consubstanciou na reforma financeira do Plano Collor I, e à implementação das estratégias de cunho neoliberal. A ameaça de liberação à *outrance* do comércio internacional brasileira acaba por obrigar o setor privado a iniciar o seu ajuste microeconômico. No plano macroeconômico, no entanto, a crise não faz senão agravar-se, atingindo seu ápice na crise cambial de outubro de 91. A existência de uma nova conjuntura internacional, marcada pela queda vertiginosa das taxas de juros internacionais, enquanto que as taxas internas permaneciam em patamares elevadíssimos, abriu diferenciais que, nos marcos de uma legislação mais favorável ao ingresso de capitais<sup>23</sup>, acabou fazendo com que o país voltasse ao mercado internacional. Se por um lado este fato tem um impacto positivo sobre as contas externas, expresso na elevação das reservas, por outro lado realimenta a chama da "ciranda financeira".

A combinação perversa da desestruturação dos mecanismos de crescimento com a ruptura do padrão de financiamento vem levando assim a um processo de contínuo agravamento das condições macroeconômicas, tornando crescentemente impotentes as políticas destinadas a estabilizar a economia. Qualquer que tenha sido a natureza das políticas macroeconômicas adotadas, esbarraram sempre na

---

23. As mudanças na legislação tornaram mais fácil o ingresso de recursos destinados à aplicação em bolsa, *commercial papers*, fundos de pensão, abrindo espaço até para a entrada de um pouco de capital de risco; a última medida foi a eliminação das restrições sobre a remessa de lucros financeiros. Ver BAUMANN (1992).

impossibilidade de estabilizar o câmbio, seja pela própria fragilidade das contas externas brasileiras, seja, principalmente, pela ausência de fluxos estáveis de financiamento externo. E a falta de clareza sobre os sobredeterminantes da crise brasileira, levando a uma concentração nos problemas de "curto prazo", dificultou a definição e a implementação de estratégias defensivas, em oposição ao projeto neoliberal, que permitissem ao país conviver com este período de transição no plano internacional.

## 2. Mitos, Miragens e Duras Realidades:

Neste processo, vale recordar, todos os mitos sobre a inflação brasileira foram sendo derrubados:

- os "velhos" mitos de que a inflação resultava de excesso de demanda efetiva (como, se não existe déficit público primário nem se pode constatar gastos de renda superiores às receitas?) ou de uma pressão dos salários (como, se estes não fazem senão perder face à escalada dos preços?) ou do déficit público (como, se, além deste ter estado sob controle, outros países exibem déficits muito mais impressionantes sem uma contrapartida de inflação tão elevada?) ou ainda da expansão monetária (como, se em seus conceitos tradicionais a base monetária e a oferta de moeda não fazem senão reduzir-se em termos reais?); na verdade o caráter peculiar da inflação brasileira fez com que até alguns monetaristas, os mais sérios e lúcidos, aceitassem a tese, esposada originalmente apenas pelas correntes de pensamento mais consistentemente heterodoxas, de que, no caso brasileiro, era a inflação que levava à expansão monetária, ao déficit público e à necessidade de reajustes salariais;

- o "novo" mito da inflação inercial (que poderia, quando muito, explicar uma rigidez dos preços à baixa, mas não a sua aceleração crescente, exprimindo desequilíbrios que se ampliam);

- o mito de sempre do conflito distributivo (reconhecida a existência de um grave problema distributivo, tanto no conceito de distribuição pessoal da renda - a quase metade da população que recebe menos de dois salários mínimos e os quase 80% que recebem abaixo de cinco salários mínimos - quanto no conceito de distribuição funcional - que se manifesta na queda constante dos salários como fração da renda - a tese do conflito distributivo não dá conta do problema essencial que é o da concentração absoluta da riqueza líquida do país).

Não bastava, no entanto, assistir à derrubada dos mitos. Teria sido necessário elaborar um diagnóstico capaz de abarcar no mesmo corpo conceitual os processos internos e externos que se abateram sobre a economia brasileira e, cujas conseqüências principais foram a aceleração inflacionária e a redução do crescimento. Acabou por prevalecer uma idéia de causalidade pela qual a inflação seria responsável pela perda de dinamismo, o que gerou uma concentração de esforços e energias no problema da estabilização. Esta observação não elimina o reconhecimento de que, neste terreno específico, muitos avanços (teóricos) foram alcançados, a começar pela explicitação dos elos que vinculam o desequilíbrio patrimonial do setor público à situação de vulnerabilidade de nossas contas externas, que se tornou clara desde que se desfez a magia do mercado financeiro internacional sob o impacto do "Setembro Negro" em 1982.

Esta idéia de vulnerabilidade de nossas contas externas - a chamada "fragilidade cambial" - não deve ser entendida, no entanto, como incapacidade de realizar os pagamentos externos, uma vez que o país produz superávits comerciais, em suas relações com o exterior, na dimensão necessária para cumprir os seus compromissos. Deve ser entendida, isto sim, como uma decorrência da cessação dos fluxos externos de recursos para o país, o que tornou impossível, ao longo dos anos 80, aumentar o nível de reservas; o montante das transferências era negociado ano a ano, em função do próprio superávit exportador<sup>24</sup>. E mesmo quando, no início dos anos 90, as modificações na conjuntura internacional carregavam recursos ao país, a situação não se altera significativamente, dado o caráter predominantemente volátil e especulativo deste movimento de capitais. A consequência deste quadro tem sido a ineficácia da política econômica para estabilizar a taxa de câmbio e, por consequência, a própria moeda nacional, razão do fracasso de todas as tentativas de estabilização empreendidas nos últimos anos, tenham sido elas ortodoxas ou heterodoxas.

As tentativas, portanto, de realizar um ajuste macroeconômico e promover a estabilização pela via dos instrumentos clássicos de política econômica têm-se revelado não apenas ineficazes mas contribuído para o agravamento do quadro, pois são exatamente a taxa de câmbio e a taxa de juros os dois preços básicos, a partir dos quais os capitalistas formam as suas expectativas. O movimento errático destes preços, como vem ocorrendo desde o final dos anos 70, torna o cálculo das margens de lucro completamente incerto, fazendo com que os capitalistas procurem elevá-las (mesmo quando as margens observadas guardam alguma estabilidade)

---

24. FIORENCIO e URANI (1989).

para poder compensar as sucessivas reavaliações de estoque e a carga reajustável das dívidas.<sup>25</sup>

A par de todos os fatores que decorreram diretamente da desestruturação da ordem econômica mundial, a incerteza que marca o cálculo capitalista está fundada naquilo que é a sua manifestação principal - o desequilíbrio patrimonial do setor público, que reflete diretamente a precariedade de nossa situação cambial. O governo central vê-se permanentemente constrangido a fazer transferências patrimoniais para o setor privado como contrapartida dos desequilíbrios de nossas contas externas - e é obrigado a fazê-lo, esteja ou não servindo a dívida externa, esteja o país transferindo recursos ao exterior ou dele recebendo. Muito embora estas operações entre o setor público e o setor privado sejam meramente contábeis, e muitas vezes não impliquem em ganhos reais para os seus beneficiários, isto não nos permite concluir pela sua desimportância, em mero cálculo estatístico. Elas trazem consigo a elevação do estoque da dívida pública e são responsáveis, em última instância, pela extrema incerteza quanto ao comportamento das taxas de juros<sup>26</sup>.

Estes fenômenos - que não podem ser apreendidos em sua complexidade por qualquer esforço de quantificação - estão na raiz do quadro de expectativas inteiramente desencontradas que marca a ação dos agentes econômicos. Mas são também a contrapartida das aplicações dos saldos líquidos dos agentes superavitários, em decorrência das características peculiares da articulação econômico-financeira do país. Em

---

25. TAVARES e BELLUZZO (1984).

26. TAVARES e ASSIS (1985); ASSIS (1988).

resumo, há um conjunto de grandes empresas que são ao mesmo tempo produtoras de bens e serviços, formadoras de preços, exportadoras e importadoras, detentoras da riqueza líquida e emissoras de moeda, operando sua contabilidade simultaneamente em três moedas: os cruzeiros que se desvalorizam, a moeda financeira que se valoriza e o dólar.

Este ponto deve ser bem entendido: o governo regula apenas três preços relevantes para o funcionamento do sistema econômico, sendo dois responsáveis pela determinação do patamar de custos (taxa básica de salários e tarifas públicas) e o outro ligado à formação das expectativas (taxa de câmbio). Mas o controle destes preços é insuficiente para deter o processo inflacionário, pois quem estabelece os preços de mercado é o setor privado. E, mais, dada a natureza peculiar do mercado financeiro, as grandes empresas tornaram-se emissoras de moeda, uma vez que, ao remarcarem seus preços, à base de suas expectativas de inflação, estão criando dinheiro, dado o fato de que suas caixas estão indexadas, através dos mecanismos institucionais que sancionam o valor da moeda.

O governo tornou-se prisioneiro da armadilha que ele mesmo criou, pois se não sancionar o valor que se expande, terá que dar liquidez aos bilhões de dólares que giram no mercado monetário de curtíssimo prazo. Não há, ademais, devedores privados: os excedentes se concentram no setor privado e o déficit (financeiro), no setor público.

Neste contexto, torna-se inútil para o governo tentar impedir a aceleração inflacionária através do controle dos preços que forma. Todas as tentativas nesse sentido geraram apenas movimentos contraditórios de

idas e vindas, no que respeita as tarifas, e a ampliação das defasagens salariais, com todas as suas conseqüências. Com isso apenas se destrói a infra-estrutura de serviços básicos e o poder de compra dos assalariados, sem se conseguir segurar nem câmbio nem juros, não contribuindo, desta forma, para estabilizar as expectativas. Dada a instabilidade dos mercados financeiro e cambial, a incerteza transmite-se a todos os mercados, já que são estes preços, como vimos, que regem o comportamento permanentemente altista do setor privado.

O resultado deste processo tem sido a completa perda de capacidade do governo de fazer política econômica - em particular de usar os tradicionais instrumentos da política monetária e da política fiscal. Mais que isso, o governo perdeu o controle sobre a moeda - função básica do Estado capitalista - sendo a *seignoriage* monetária que a inflação proporciona absorvida não pelo governo, mas pelo setor privado, através dos mecanismos institucionais das caixas indexadas e das reservas bancárias indexadas. E esta é a cara mais propriamente econômica da crise de governabilidade (vista linhas acima) que vem colocando o Estado brasileiro seguidamente à beira do esfacelamento.

A natureza da crise retira qualquer significado às propostas de enfrentamento pela via da política monetária. Que efeito pode ter, nesse contexto, qualquer tentativa de controlar os "fluxos"? O governo não pode deixar de emitir, pois é o superávit do setor privado e sua própria liquidez que determinam o montante da dívida pública a ser emitida. E de nada adianta elevar a taxa de juros, já que este movimento, ainda que possa evitar a fuga para outros ativos (dólares e estoques), é impotente para derrubar a marcha ascensional dos preços, pois os ativos líquidos estão

em mãos do setor privado. Subir a taxa de juros, a par de agravar o quadro de incertezas, significa tão somente que o mesmo volume de liquidez estará sendo girado a taxas mais altas. Os resultados, portanto, só poderão ser uma sinalização para mais recessão e mais inflação.

Igualmente nefastas e inúteis serão as tentativas de promover um "ajuste fiscal" para gerar superávits primários capazes de contrabalançar as despesas com as transferências patrimoniais. Na verdade, praticamente todos os governos ao longo da década realizaram os seus "ajustes fiscais", sem nenhum resultado palpável em termos de controle da inflação. Dado o nível a que já se reduziu o investimento público e a compressão dos gastos de custeio (a par da perda de poder aquisitivo dos vencimentos do funcionalismo), é inimaginável qualquer tentativa ulterior de realizá-lo pelo lado da despesa. E, pelo lado da receita, os êxitos têm sido efêmeros, consumidos que são na voragem da "ciranda financeira". Qualquer tentativa neste sentido, portanto, acabará por acarretar apenas mais inflação e recessão.

O balanço da política econômica na última década, nos marcos da crise estrutural vivida pela sociedade brasileira, aponta para a predominância do uso dos instrumentos convencionais da política monetária, fiscal e cambial, retardando a adoção de medidas de reestruturação, de natureza defensiva, capazes de permitir ao país uma transição menos dolorosa. E mesmo as experiências heterodoxas radicais - não coincidentemente pela mesma razão - acabaram por fracassar. Pelo lado econômico, pela incapacidade de arbitrar os conflitos intercapitalistas; pelo lado político, pela impossibilidade de constituir uma base adequada de apoio para a implementação das reformas propostas.

Esta análise lança alguma luz sobre as razões do insucesso do Plano Collor, o qual, apoiado em um diagnóstico correto, teve o mérito de ter feito opções de política econômica corretamente orientadas. Não seria possível enfrentar o desequilíbrio inflacionário sem impor perdas patrimoniais aos detentores da riqueza líquida, sem realizar um ajuste fiscal através da redução das despesas financeiras do governo central e sem deter o movimento especulativo diário com títulos da dívida pública. Mas só isto não bastava<sup>27</sup>.

Neste sentido, a reorientação da política de estabilização e a mudança de comando da equipe econômica ocorrida em 1991 - prelúdio que foram da reestruturação da base política do governo em torno da velha Arena - deu mais coerência a estratégia neoliberal. Elas corresponderam à compreensão, explícita ou implícita, consciente ou não,

---

27. O reconhecimento da correção do diagnóstico não elimina a crítica, não apenas quanto à forma de execução da política econômica - pelos erros palmares que cometeu e pela ousadia de perpetrar tantos desrespeitos aos direitos individuais e às normas democráticas quanto os que este governo perpetrou em seu início - mas principalmente quanto a sua própria substância. O bloqueio da riqueza líquida poderia ser mais prolongado, para eliminar qualquer expectativa quanto à sua recuperação para fins especulativos, e deveria ter sido acompanhado de regras claras de conversão que premiassem a atividade produtiva, particularmente o investimento, o que pressupõe sua articulação com uma efetiva política industrial; deveria ter havido uma pronta e imediata desmontagem dos mecanismos de especulação financeira através das operações de *overnight*, bem como a suspensão dos pagamentos relativos à dívida externa com o início imediato de sua renegociação; dever-se-ia ter procedido a um saneamento financeiro do setor público, nele incluídas as empresas estatais, através da consolidação de suas posições ativas e passivas; e dever-se-ia ter previsto mecanismos de estímulo ao setor exportador, fonte de dinamismo para o conjunto da economia e elemento importante para a geração de reservas em divisas, indispensáveis para garantir a estabilização da moeda. Desde o início, a constatação destes pontos levantou a suspeita de que o objetivo do governo, com suas políticas de estabilização, era não apenas deter a inflação, mas implementar uma estratégia liberal, cujo cerne seria a reestruturação da economia brasileira a partir de uma abertura do mercado a mercadorias e capitais externos. O anúncio de uma "nova" política industrial veio apenas confirmar esta suspeita. A opção pela via recessiva, nos marcos da política de estabilização, passou a se constituir em componente indispensável para a consecução de seus objetivos. Tornava-se necessário o sucateamento de nosso parque industrial - tido, e não incorretamente, como cartorial e excessivamente protegido - para que novos espaços pudessem ser abertos. Só que esta política encerrava uma contradição insolúvel, pois, a curto prazo, a recessão é contrária à abertura: o grande capital internacional não investe em economias em depressão.

de que o combate à inflação, como de resto os demais problemas econômicos do país, não carece apenas da ousadia do César ou da competência das equipes de governo. Tais problemas dizem respeito à sociedade brasileira como um todo, e a sociedade brasileira - seja pelo lado de suas elites políticas e empresariais, seja no que respeita ao segmento organizado dos trabalhadores, seja pelo lado dos "descamisados" (a imensa maioria da nação) - não estava madura para um enfrentamento do tipo que havia sido proposto inicialmente pela primeira equipe econômica do governo Collor. Uns, porque, tendo-se ajustado satisfatoriamente à sucessão de crises dos 80, conviviam perfeitamente bem com a inflação e garantiam um patamar de rentabilidade excepcional para seus negócios; os demais, porque carecem de organização para dar sustentação a um plano de governo, sendo que os segmentos organizados muitas vezes preferem dar curso a suas demandas meramente corporativas.

No que respeita especificamente às elites, nem o presidente eleito fora o seu candidato preferencial nem o apoio que lhe deram resultou de um acordo para promover um ajuste como aquele, com prévia negociação do montante de perdas. Ao contrário, aceitaram o candidato para evitar as perdas que temiam caso o eleito fosse o outro. E, neste sentido, viveram o bloqueio da riqueza líquida e a paralisação (temporária) da "ciranda" financeira como uma traição imperdoável, usando de todos os expedientes para torná-los inócuos e devolver ao Estado o ônus da digestão da crise.

O quadro atual, mesmo quando se leva em conta todos os aspectos positivos que decorrem do desfecho da situação política, não eliminou as características estruturais da crise brasileira. Alguns de seus

elementos foram até mesmo amplificados pelo acirramento (ou explicitação) das contradições existentes no interior do aparelho de Estado. E, na ausência de projetos estratégicos alternativos, continua viva a ameaça de articulação de um pacto conservador para dar sustentação ao projeto de "modernização" do país. Ao mesmo tempo em que se persiste em uma gestão conservadora da política econômica, ineficiente para os objetivos que se propõe e incapaz de conciliar interesses políticos e econômicos tão fragmentados como os que hoje caracterizam a sociedade brasileira.

Só que a alternativa neoliberal, miragem apresentada como capaz de resolver todos os nossos problemas, esvazia-se a cada dia, quando mais não seja pela influência do resultado eleitoral americano e pela mudança da tônica do debate que ensejou, recolocando no centro das atenções o papel coordenador do Estado. E, se lá foi incapaz de resolver os problemas, aqui faz-se cada vez mais clara a certeza de que também está fadada ao insucesso.

E fadada ao insucesso porque, dado o quadro real em que se desenvolvem as relações econômicas internacionais na época presente (e no futuro próximo), dificilmente o Brasil estará situado na rota preferencial dos fluxos do investimento direto internacional. Estes provavelmente continuarão a se dirigir para os três grandes mercados do mundo capitalista (Estados Unidos, Europa Ocidental e Extremo Oriente). Mesmo a nova escala inaugurada no mercado do leste europeu terá dificuldades em se incluir nesta rota. Não existe assim a menor perspectiva de que uma nova onda de investimento direto inunde o país, arrastando em sua dinâmica investimentos complementares de capitais

nacionais, públicos e privados, e alavancando um novo ciclo de crescimento prolongado.

O que significa que o prosseguimento desta tentativa de ajuste neoliberal pode desorganizar ainda mais o sistema econômico brasileiro, mas não terá o efeito produzido em outros países da periferia capitalista. Lá, seja pelo peso que o setor externo preserva em suas economias, seja pela possibilidade de sua inclusão nas fronteiras físicas dos países centrais, é possível reverter ao novo modelo primário-exportador. Aqui avançou-se demasiadamente no caminho da industrialização e da constituição das forças produtivas especificamente capitalistas, para que um processo de "desindustrialização" possa permitir a sobrevivência do sistema econômico. Mormente porque não é possível a sua evolução para uma "economia de serviços" altamente sofisticada.

Mas, se a estratégia neoliberal está fadada ao insucesso, igualmente ilusória é a idéia de que é possível a retomada do desenvolvimento, em uma perspectiva autárquica. Apesar de carregada de boas intenções, tal idéia não chega a se constituir em um programa alternativo, pois, na verdade, nunca houve no país, pelo menos desde meados da década de 50, nada que se parecesse com desenvolvimento autárquico. Ao contrário, aqui o processo de industrialização gerou uma das economias mais internacionalizadas do mundo.

De tudo isto, resta uma dúvida: existe estratégia alternativa? A questão nos remete a uma reflexão mais profunda, para a qual não basta conhecer os mecanismos perversos pelos quais a especulação financeira sanciona o processo inflacionário nem satisfazer-se com a proposição de

medidas estabilizadoras adequadas. Por sob a tensão inflacionária e a extrema volatilidade das expectativas, uma crise mais profunda abala a economia brasileira, aparece com toda a sua intensidade a crise propriamente estrutural em que se debate a economia brasileira. Esta crise diz respeito ao fim de um ciclo longo de crescimento, com a perda das fontes de dinamismo, a ruptura do padrão de financiamento e o desmantelamento do Estado desenvolvimentista.

O processo de industrialização, liderado pelo capital internacional e pelo Estado, arrastando em seu movimento expansivo os investimentos complementares de capitais nacionais nos setores industriais, agroindustriais e de construção civil<sup>28</sup> parece ter esgotado as suas possibilidades. E ao fazê-lo deixou a nu todas as mazelas que compõem o quadro de heterogeneidade estrutural do capitalismo brasileiro. Este, em seu crescimento (dinâmico o suficiente para tornar o país o oitavo mercado do mundo capitalista), foi incapaz de encontrar respostas eficazes para um conjunto de problemas que, em suas assimetrias, configuram o próprio cerne da heterogeneidade estrutural.

Em primeiro lugar, a assimetria financeira, em termos de poder, de dimensão e de capacidade de articulação, entre bancos e empresas industriais, de um lado, e entre grupos estrangeiros e grupos nacionais, de outro<sup>29</sup>. A questão reside na existência de grandes grupos internacionais, líderes nos mercados mais dinâmicos, mas inteiramente independentes e desarticulados das instituições financeiras, cujo capital

---

28. TAVARES (1978).

29. A questão já foi apontada pela professora Maria da Conceição Tavares há mais de 20 anos, em seu ensaio seminal, "Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente". Ver TAVARES (1972).

segue sendo predominantemente nacional. É, no entanto, para estas empresas que se dirigem as atenções prioritárias dos bancos e demais instituições de crédito, ao mesmo tempo em que relegam a plano secundário os grupos nacionais, mais frágeis e carentes de fontes externas de recursos.

De modo geral, ademais, os grandes grupos (nacionais) resistem a abrir seu capital, temendo perder o controle para os grupos financeiros, com o que não se produz uma efetiva articulação orgânica entre a órbita financeira e a produtiva. Por sua vez, o Estado não pode cumprir esta função do ponto de vista ativo, promovendo o processo de monopolização do capital; realiza-a apenas do ponto de vista passivo, através dos mecanismos de crédito de longo prazo<sup>30</sup>.

Com isso, o processo de monopolização no Brasil não pôde completar-se, inexistindo grandes grupos privados nacionais, com poder de conglomeração e alavancagem financeira que os torne capaz de enfrentar a competição a nível internacional. E, ainda hoje, apenas algumas estatais teriam a dimensão necessária para fazer o trânsito a uma forma mais avançada de organização empresarial.

A segunda assimetria aparece no interior da própria matriz produtiva. Diz ela respeito ao peso ainda pequeno do setor produtor de máquinas e equipamentos<sup>31</sup>, mesmo sendo ele o mais expressivo da América Latina. O fato é obscurecido nas estatísticas mais agregadas pela

---

30. Remetemo-nos aqui a TAVARES (1978). Ver também TEXEIRA (1983b).

31. O fato é destacado em inúmeros trabalhos. Vale citar, no entanto, TAVARES (1974 e 1978) e SERRA (1982).

inclusão deste setor no conjunto da chamada metal-mecânica, em cujo interior se encontram também os bens duráveis de consumo.

Os efeitos desta desproporção não se fazem sentir apenas na pouca capacidade endôgena de dinamização do sistema econômico como um todo, mas desdobram-se no plano tecnológico onde se situa a terceira assimetria<sup>32</sup>. E o problema aqui, mais do que de recursos para financiar a pesquisa tecnológica internamente, diz respeito à fragmentação entre a pesquisa e o sistema produtivo decorrente da própria estrutura industrial e da assimetria entre os capitais de diversas procedências.

Finalmente, cabe uma menção ao que seria a quarta assimetria e que diz respeito ao padrão de concentração de renda e riqueza e de exclusão social que caracterizou o desenvolvimento capitalista brasileiro. Na verdade, o crescimento econômico, ainda que tenha sido acompanhado de uma melhoria dos indicadores que registram as condições de vida da população, não só não reduziu como até ampliou a desigualdade social, preservando ademais os bolsões de miséria absoluta.

Permanecemos assim marcados pela tríplice esquizofrenia que tensiona as relações entre um Estado nacional - gigantesco em suas funções, apequenado em seu recursos e ineficiente em sua capacidade de gestão e articulação de interesses e de projetos - um setor industrial internacionalizado em seus setores mais importante (e por isso mesmo incapaz de internalizar suas decisões de investimento) e um setor nacional, mercantil em suas origens, aristocrático e patrimonialista em

---

32. O problema também já foi tratado por diversos autores. Ver, por exemplo, COUTINHO e BELLUZZO (1982a).

sua cultura e desejoso de saltar as fronteiras para ocupar espaços no mercado mundial, no que respeita a suas expectativas.

Ao tentar aplicar a máxima de Lampedusa<sup>33</sup>, a elite brasileira não fez senão piorar as coisas. Há pouco mais de um século, éramos um país formado por uma elite branca e estrangeira, cujos valores, hábitos e costumes, cultura e tudo mais tinham como referência a Europa, e uma legião de escravos negros, rigorosamente destituídos de qualquer direito de cidadania, praticando outra língua, outra religião, outra cultura e outros valores. Quando se imagina que hoje, após 100 anos de intensa mudança econômica, marcada por acelerados processos de industrialização e urbanização, 80% da população vive com uma renda mensal inferior a cinco salários mínimos, pode-se constatar que traços básicos de diferenciação, excludência e heterogeneidade não foram eliminados. Na verdade, esses 80% continuam relegados à condição de cidadãos de segunda classe, vivendo em verdadeiras "corporações da miséria" e sem acesso real aos direitos da cidadania. Por sua vez, a elite continua branca e estrangeira, porque referida aos valores do primeiro mundo e desejosa de nele fazer seu ingresso, não como um prolongamento mas como uma ruptura com sua base nacional de origem. O país parece assim condenado a viver eternamente uma situação de transição democrática.

Esta é uma questão que foge à compreensão da atual geração de economistas, cujos horizontes analíticos não ultrapassam a noção de mercado, de competitividade, de modernidade, do capitalismo em sua forma pura. Escapa-lhe a idéia de que o que deve ser objeto de estudo é a

---

33. "Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude". Tomasi di Lampedusa, *O Leopardo*, Abril Cultural, SP, 1974.

formação social como um todo, no complexo emaranhado de seus dramas, não apenas econômicos, mas principalmente sociais e políticos, e dos quais problemas econômicos como crescimento e inflação não passam de epifenômenos. Não pode haver solução para estes problemas sem um reordenamento profundo, social e político, da sociedade brasileira.

Este processo ainda pode (talvez) ser conduzido pelas elites, que, para isso, teriam que rever o seu "pacto de dominação"<sup>34</sup>. Dificilmente, no entanto, poderão pôr-se de acordo, quanto ao montante de suas perdas, em uma conjuntura recessiva, ainda que possam tentar estabelecer novo sistema de alianças, que abrisse novas perspectivas de expansão e que poderiam (ou não) incorporar demandas dos "de baixo". O obstáculo aqui reside em que estas elites têm sido historicamente incapazes de formular um projeto nacional, preferindo organizar seus interesses em torno a perspectivas de ganho imediatistas, ainda que muitas vezes ilusórias. E, enquanto for possível ganhar a curto prazo, dificilmente mudarão elas seu comportamento.

Se mais uma vez esta atitude prevalecer, e confirmar-se a tendência irreduzível à ampliação do fosso entre "os de cima" e "os de baixo", o processo histórico brasileiro poderá ter outro encaminhamento, com a emergência dos "de baixo" em um lento movimento de acumulação de forças, com a elaboração de suas próprias propostas e a sua própria organização política independente, formando um novo "bloco histórico" capaz de dar um destino a este país.

---

34. É neste sentido apenas que se pode falar em pacto. Só que este não será um pacto interclasses mas intraclasses.

Que este será um processo penoso e demorado, não pode haver a menor dúvida. Principalmente porque a sociedade brasileira vive seus impasses em meio a uma crise mundial de grandes proporções, na qual todas as referências ruíram e a construção de novos paradigmas vêm se dando de forma bastante excludente. E, dada a forma histórica com que se deu a constituição e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, é muito provável que, no limiar do ano 2000, sejamos obrigados a reconhecer que tivemos mais uma década perdida.

O pessimismo implícito nesta hipótese não chega a ponto de supor que a crise econômica caminhará em um processo linearmente cumulativo. Certamente anos melhores e anos piores se sucederão, porém sem que se possa descortinar um horizonte claro para permitir um movimento de redução gradual dos problemas e de constituição de um novo padrão de acumulação, com elevação da renda e redução das injustiças sociais.

O grau de internacionalização já alcançado pela economia brasileira, somado à crise do padrão de financiamento (em suas dimensões pública e privada), não permite outra previsão: na verdade, os ritmos, formas e direções do processo de acumulação no Brasil não se apóiam apenas em considerações de ordem regional, mas levam em conta também estratégias globais que têm em vista o mercado mundial. Dificilmente, portanto, alguma coisa se passará entre nós antes que se definam os macrodelineamentos à escala mundial.

Este pessimismo a curto prazo só é mitigado pela esperança de que, a longo prazo, este não seja apenas um tempo de espera. Seja, antes

de tudo, o tempo que os "de baixo" terão para testar sua capacidade política, para consolidar suas alianças e para formar o novo bloco de forças capaz de dirigir este país, para que a própria sociedade brasileira reforme a sua consciência e para que amadureçam as condições para que um governo, movido pelo objetivo da mudança, expresse uma vontade política fundamentada na sociedade.

Diante desta perspectiva, o debate entre os economistas deve ser examinado sob outra ótica. Pois, se a confusão e a perplexidade que acometeram inúmeros economistas desde o fracasso das experiências heterodoxas têm uma base objetiva na própria complexidade da crise, também deita raízes no abandono da proposta original da economia enquanto economia política. E se isto é grave para a profissão como um todo, é mais grave ainda no que tange àquele grupo que se havia formado na resistência aos desmandos da ditadura e à sua política econômica. Para esses, que sentido faz hoje propor programas e políticas, centrados na mística da "consistência técnica", sem se perguntar sobre as condições objetivas de sua implementação, sobre que interesses atende e que interesses prejudica e, principalmente, sobre que forças políticas e sociais lhe darão sustentação e irão executá-la?

Aos economistas, neste processo, portanto, fica a tarefa de fazer a crítica da economia política, articulando nossos conhecimentos técnicos a um projeto político renovador, sem nostalgia e sem ilusões.

Para todos, a paciência será a qualidade fundamental requerida para os próximos anos, paciência animada pelo conhecimento de nossa condição e pela vontade política de transformá-la. Mas, para que o tempo

de espera dê frutos, é imprescindível a consolidação da ordem democrática, desta ainda tênue democracia brasileira, condição indispensável para que qualquer projeto possa ter êxito. Esta deve ser a preocupação central e o ponto de convergência de todos aqueles que lutam pelo progresso social em nosso país. E cuja primeiro e mais essencial requisito é a aceitação da multiplicidade de pontos de vista e o respeito pelas diferenças de opinião. Sem o que tudo o mais será inútil...

---

---

BIBLIOGRAFIA

---

---

1. ABERNATHY, W. J. (1981): "The new industrial competition". *Harvard Business Review*, sep-oct. 1981.
2. ABERNATHY, W. J. et alii (1983): *Industrial Renaissance - Producing a Competitive Future for America*. New York: Basic Books Inc., 1983.
3. AGLIETTA, M. (1979): "La notion de monnaie internationale et les problèmes monétaires européens dans une perspective historique". *Revue Économique*, vol. 30, no 5, set. 1979.
4. AGLIETTA, M. (1982): "World capitalism in the eighties". *New Left Review*, no 136.
5. AGLIETTA, M., BRENDER, A. e COURDERT, V. (1990): *Globalisation Financière - L'Aventure Obligée*; Paris: Ed. Economica, 1990.
6. AHO, C. M. e LEVINSON, M. (1988): "The economy after Reagan". *Foreign Affairs*, winter 1988/89.
7. ALMEIDA MAGALHÃES, R. (1991): "Apontamentos sobre a questão social no Brasil". In REIS VELLOSO, J. P. (org.), *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Editora Global, 1991.
8. ANDERSON, P. (1987): "The figures of descent". *New Left Review*, no 161, jan.febr. 1987.
9. ARIDA, P. (org.) (1982): *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural - O Brasil Diante da Crise*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.
10. ARIDA, P. (org.) (1986): *Inflação Zero - Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.
11. ASSIS, J. C. (1988): *Análise da Crise Brasileira: da Internacionalização Bancária com Castelo à Capitulação Externa com Sarney*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1988.
12. AZAMBUJA, M. C. (1991): *Como Evitar que os Anos 90 Sejam uma Nova Década Perdida* (palestra proferida no IV Fórum Nacional). Rio de Janeiro: mimeo, 1991.
13. BADARACCO, J. e YOFFIE, D. (1983): "Industrial policy - it cannot happen here". *Harvard Business Review*, nov-dec. 1983.
14. BAER, M. (1991): *Dívida Externa Brasileira - Os Fracassos das Renegociações e Futuros Desafios*. São Paulo: mimeo, junho de 1991.
15. BARCA, F. Y. e MAGNANI, M. (1989): *L'Industria tra Capitale e Lavoro*. Bologna: Il Mulino, 1989.
16. BARRAT BROWN, M. (1970): *After Imperialism*. Edição revista. Nova York: Humanities Press, 1970.
17. BARRAT BROWN, M. (1973): *Imperialism Today - Some Problems for Study*. Mimeo, 1973.
18. BARRAT BROWN, M. (1978): *A Economia Política do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

19. BATISTA JR., P. N. (1983): *Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
20. BATISTA JR., P. N. (org.) (1988): *Novos Ensaio sobre o Setor Externo da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
21. BAUMANN, R. (1992): *Recent Measures Affecting Foreign Investment in Brazil*. Campinas: mimeo, Unicamp, novembro de 1992.
22. BELLUZZO, L. G. M. (1978): "Infernal jogo contábil". *Receita: Brasil*. São Paulo: Edições Veja, 1978.
23. BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (org.) (1982): *Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
24. BELLUZZO, L. G. M. e GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1990a): "Crise e reforma monetária no Brasil". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 4, no 1, fevereiro de 1990.
25. BELLUZZO, L. G. M. e GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1990b): "A gestão monetária do cruzeiro". *Jornal do Brasil*, 24 de março de 1990.
26. BELLUZZO, L. G. M. e GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1990c): *A Taxa de Juros e a Crise do Plano Collor*. São Paulo: mimeo, novembro de 1990.
27. BELLUZZO, L. G. M. e GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1992): "A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira". In BELLUZZO, L. G. M. e BATISTA JUNIOR, P. N. (org.), *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
28. BIELSCHOWSKY, R. e FERRAZ, J. C. (1990): *Perspectivas do Comportamento Tecnológico de Empresas Nacionais e Transnacionais*. Rio de Janeiro: mimeo, IEI, maio de 1990.
29. BLAUG, M. (1961): "Economic imperialism revisited". *Yale Review*, vol. 50, no 3, março 1961.
30. BOUZAS, R. (1983): *La Administración Reagan y la Economía Norteamericana - Perspectivas para el Futuro Próximo*. Texto para Discussão no 36. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.
31. BRAGA, J. C. S. (1991): *A Financeirização da Riqueza - A Macroestrutura Financeira e a Nova Dinâmica dos Capitalismos Centrais*. Série "Textos para Discussão", ano 6, no 3. São Paulo: IESP/Fundap, agosto de 1991.
32. BRAGA, J. C. S. (1992): "Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento". In IEDI, *Mudar para Competir*. São Paulo: mimeo, junho de 1992 (versão preliminar).
33. BRANDER, A. (1988): *Un Choc de Nations*. Paris: Hatier, 1988.
34. BUCAILLE, A. e BEAUREGARD, B. (1988): *Les États, Acteurs de la Concurrence Industrielle*. Paris: Ed. Economica, 1988.

35. BUCI-GLUCKSMANN, C. (1975): *Gramsci et l'État - Pour une Théorie Matérialiste de la Philosophie*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1975.
36. BUKÁRIN, N. (1917): *O Imperialismo e a Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Melso, s/d.
37. BURLAMAQUI, L. (1990): *De Te Fabula Narratur? Capitalismo Organizado no Japão*. Texto para Discussão no 239. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
38. CAMARA NETO, A. F. (1985): *Política Econômica e Mudanças Estruturais na Economia Americana - 1940/60*. Tese de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Rio de Janeiro: mimeo, IEI/UFRJ, 1985.
39. CANO, W. (1977): *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.
40. CANO, W. (1991): *Reflexões para uma Política de Resgate do Atraso Social e Produtivo do Brasil na Década de 1990*. São Paulo: CEDE, IE/Unicamp, outubro de 1991.
41. CANO, W. (1992): "Uma alternativa não neoliberal para a economia brasileira na década de 90". In IE/UNICAMP (1992).
42. CARDIM DE CARVALHO, F. J. (1990): "Política monetária e estabilização". *Boletim de Conjuntura*, volume 10, no 4. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, dezembro de 1990.
43. CARDOSO DE MELLO, J. M. (1982): *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
44. CARDOSO DE MELLO, J. M. (1992a): "A nova ordem mundial e o Brasil - entre o 'fascismo de mercado' e a democratização do Estado". *Revista Presença* no 18, junho de 1992.
45. CARDOSO DE MELLO, J. M. (1992b): "Conseqüências do neoliberalismo". *Economia e Sociedade* (Revista do Instituto de Economia da Unicamp), no 1, agosto de 1992.
46. CARNEIRO, R. (org.) (1986): *A Política Econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.
47. CARNEIRO, R. (org.) (1987): *A Política Econômica do Cruzado*. São Paulo: Editora Bial, 1987.
48. CARNEIRO, R. (org.) (1988): *A Heterodoxia em Xeque*. São Paulo: Editora Bial, 1988.
49. CARNEIRO, R. (1991): *Crise, Estagnação e Hiperinflação (A Economia Brasileira nos Anos 80)*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: mimeo, Unicamp, 1991.
50. CARNEIRO, R. e BUAINAIN, A. M. (1989): *O Retorno da Ortodoxia*. São Paulo: Editora Bial, 1989.

51. CARVALHO, C. E. (1992): "Liquidez e choques antiinflacionários". In BELLUZZO, L. G. M. e BATISTA JUNIOR, P. N. (org.), *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
52. CARVALHO PEREIRA, J. E. (1974): *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil - 1966/73*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
53. CASTRO, A. B. (1975): "A crise atual à luz da evolução capitalista do pós-guerra - notas para discussão". *Estudos Cebrap* no 11, 1975.
54. CASTRO, A. B. (1979): *O Capitalismo ainda é Aquele*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1979.
55. CASTRO, A. B. e PIRES DE SOUZA, F. E. (1985): *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.
56. CASTRO, A. C. (1979): *As Empresas Estrangeiras no Brasil (1860 - 1913)*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
57. CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. (1991): "A situação social no Brasil - balanço de duas décadas". In REIS VELLOSO, J. P. (org.), *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Editora Global, 1991.
58. CEPAL (1976): "Desenvolvimento recente do sistema financeiro da América Latina". In SERRA, J. (org.), *América Latina - Ensaio de Interpretação Econômica*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.
59. CEPAL (1991): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1990*. Santiago do Chile: ONU, 1991.
60. CIPOLLETTA, I. (org.) (1986): *Struttura Industriale e Politiche Macroeconomiche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1986.
61. COHEN, B. J. (1976): *A Questão do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
62. COUTINHO, L. (1982): "Percalços e problemas da economia mundial capitalista". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
63. COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. (1978): "O desenvolvimento do Capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra". *Estudos Cebrap* no 23, 1978.
64. COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. (1982a): "Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise - 1929-1974". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
65. COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. (1982b): "Política econômica, inflexão e crise: 1974-1981". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
66. COUTINHO, L. e BELLUZZO, L. G. M. (1984): *Reflexões sobre as Tendências de Mudança nos Processos de Produção Industrial*. Campinas: mimeo, 1984.

67. DAIN, S. e AFONSO, J. R. (1990): "O financiamento do setor público no Plano Collor". In TAVARES, M. C., TELXEIRA, A. e PENA, M. V. J. (org.), *Aquarella do Brasil (Ensaio Político e Econômico sobre o Governo Collor)*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
68. DENIAM, J. C. (1988): *La Grande Panne de la Technologie Américaine*. Paris: Editions Albin Michel, 1988.
69. DIAS CARNEIRO, D. (org.) (1977): *Brasil - Dilemas da Política Econômica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1977.
70. DIVERSOS (1987): *Economic Policy - A Special Report: The Conservative Revolution*. Cambridge University Press, 1987.
71. DIVERSOS (1988): *Informe sobre a Economia Mundial 1988-89 - Perspectiva Latinoamericana (El Desafio de la Incertidumbre)*. Santiago do Chile: Centro Latinoamericano de Economia y Política Internacional, 1988.
72. DUPAS, G. (1987): *Crise Econômica e Transição Democrática (83/86 - A Delicada Trajetória Brasileira)*. São Paulo: Editora Klaxon Ltda., 1987.
73. DUPAS, G. e SUZIGAN, W. (1988): *A Nova Articulação Econômica Mundial e as Opções para o Brasil - Estratégia Industrial e Modernização Tecnológica*. Campinas: mimeo, IE/Unicamp, 1988.
74. EVANS, P. (1980): *A Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
75. FAJNZYLBER, F. (1985): *El Debate Industrial en Estados Unidos - entre el Desafio Japonés y el Espectro de Inglaterra*. Santiago: mimeo, 1985.
76. FERREIRA, E. F. (1974): "Administração da dívida pública e a política monetária no Brasil". In *Política Monetária e Dívida Pública*, Ibmecc, RJ, 1974.
77. FGV (1991): *O Brasil e a Nova Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Centro de Economia Mundial, Fundação Getúlio Vargas, 1991.
78. FIELDHOUSE D. K. (1961): "'Imperialism' - an historiographical revision". *Economic History Review*, 2a série, 14, no 2, dezembro 1961.
79. FIORENCIO, A. e URANI, A. (1989): "Restrição cambial e os limites da política econômica". *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia*, vol. II, Fortaleza, dezembro de 1989.
80. FIORI, J. L. (1992): *O Desafio Político-Econômico Brasileiro no Contexto Latino-Americano*. Série Estudos em Saúde Coletiva no 013. Rio de Janeiro: UERJ, outubro de 1992.
81. FMI: *Informes Anuales*. Diversos números.
82. FÓRUM GAZETA MERCANTIL (1983): *FMI x Brasil - A Armadilha da Recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.
83. FOUET, M. (1989): "Stratégies industrielles et stratégies de change - le cas des États-Unis". *Observations et Diagnostics Économiques (Revue de l'OFCE)* no 26, janeiro 1989.

84. FURTADO, C. (1974): "O capitalismo pós-nacional". *Cadernos de Opinião* no 1, 1974.
85. FURTADO, C. (1980): "Ordem econômica internacional e estilos de desenvolvimento". *Revista da ANPEC* no 4, 1980.
86. FURTADO, C. (1983): "A crise da economia capitalista". *Revista de Economia Política* no 10, 1983.
87. GAMBOA, R. (1979): "Open - uma apresentação didática". *Boletim do IERJ*, jun.jul 1979.
88. GILPIN, R. (1975): *U.S. Power and the Multinational Corporations - The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Londres: Macmillan, 1975.
89. GILPIN, R. (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
90. GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1980): *As Financeiras na Reforma do Mercado de Capitais - O Descaminho do Projeto Liberal*. Tese de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: mimeo, 1980.
91. GOMES DE ALMEIDA, J. S. (1990): "As opções monetárias do cruzeiro e suas conseqüências". *Economia em Perspectiva* no 69, maio de 1990.
92. GOMES DE ALMEIDA, J. S. e TELXEIRA, A. (1983): *O Nó Cego - Política Econômica, Juros e a Crise Econômica Brasileira*. Texto para Discussão no 68. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.
93. GÓMEZ, J. M. (1992): *A 'Ordem' Mundial Liberal Emergente e os Desafios da América Latina nos Anos Noventa*. Textos IRI no 12. Rio de Janeiro: PUC/RJ, maio de 1992.
94. GONÇALVES, R. (1983): "O crescimento de empresas multinacionais e nacionais privadas na indústria de transformação - 1968-1980". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 13, no 1, abril de 1983.
95. GONÇALVES, R. (1986): "Technological spill-over and manpower training - a comparative analysis of multinational and national enterprises in brazilian manufacturing". *Journal of Economic Development*, vol. 1, no 1, julho de 1986.
96. GONÇALVES, R. (1987): "Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais - o caso das exportações brasileiras de manufaturados". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 17, no 2, agosto de 1987.
97. GONÇALVES, R. (1992): "Política econômica - da mediocridade à desesperança". *Revista Políticas Governamentais*, Volume VIII, no 78, março-abril de 1992.
98. GRAHL, J. (1991): "Economies out of control". *New Left Review*, no 185, jan.feb. 1991.
99. GRAMSCI, A. (1966): *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

100. GRAMSCI, A. (1968): *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
101. GRUPPI, L. (1978): *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
102. HAYES, R. H. e ABERNATHY, W. J. (1980): "Managing our way to economic decline". *Harvard Business Review*, julho-agosto 1980.
103. HILFERDING, R. (1910): *El Capital Financiero*. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.
104. HOBSON, J. A. (1894): *A Evolução do Capitalismo Moderno*. Série "Os Economistas". São Paulo: Abril Cultural, 1983.
105. HOBSON, J. A. (1902): *Imperialism - a Study*. Michigan: Ann Arbor Paperbacks, 1980.
106. HORTA, M. H. (1991): "Renegociação da dívida externa". In *Perspectivas da Economia Brasileira 1992*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.
107. HUNTINGTON, S. P. (1988): "The U.S. - decline or renewal?". *Foreign Affairs*, winter 1988/89.
108. HYMER, S. (1978): *Empresas Multinacionais - A Internacionalização do Capital*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
109. HYMER, S. (1979): *The Multinational Corporation - A Radical Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
110. HYMER, S. e ROWTHORN, R. (1970): "Multinational corporations and international oligopoly - the non-american challenge". In KINDLEBERGER, C. P. (ed.), *The International Corporation*. Cambridge, Massachussets: M.I.T. Press, 1970.
111. IEI/UFRJ: *Boletim de Conjuntura*. Diversos números.
112. IE/UNICAMP (1989): *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional*. São Paulo: Fundação SEADE, abril 1989.
113. IE/UNICAMP (1992): *Cenários e Diagnósticos - A Economia no Brasil e no Mundo*. Coleção "São Paulo no Limiar do Século XXI", volume 1. São Paulo: Fundação SEADE, março 1992.
114. IESP/FUNDAP: *Indicadores IESP*. Diversos números.
115. IUPERJ (1991): *O Novo Cenário Internacional - Tendências Planetárias e Implicações para a América Latina*. Grupo de Conjuntura no 46. Rio de Janeiro: IUPERJ, novembro de 1991.
116. ISHIHARA, S. (1991): *O Japão que Sabe Dizer Não*. 2a edição. São Paulo: Edições Siciliano, 1991.
117. KALECKI, M. (1980): *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. 2a edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.
118. KANTROW, A. M. (1983): "The political realities of industrial policy". *Harvard Business Review* no 5, sep-oct. 1983.

119. KAUTSKI, K. (1914-15): *L'Imperialismo* (a cura di Luca Meldolesi). Roma: Editora Laterza, 1980.
120. KENNEDY, P. (1989): *Ascensão e Queda das Grandes Potências - Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000*. 5a edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.
121. KNICKERBOKER, F. T. (1973): *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprises*. Boston: Harvard University Press, 1973.
122. KOEBNER, R. (1949): "The concept of economic imperialism". *Economic History Review*, 2a série, no 1, agosto 1949.
123. KOEBNER, R. (1952): "The emergence of the concept of imperialism". *The Cambridge Journal* 5, no 12, setembro de 1952.
124. KOTKIN, J. (1990): "O surgimento de uma Nação Mundial". *Diálogo*, no 1, vol.23, 1990.
125. KOTKIN, J. *et alii*: *The Third Century - America's Ressorgence in the Asian Era*.
126. KUTTNER, R. (1991): *The End of Laissez-Faire - National Purpose and the Global Economy after the Cold War*; Nova York: Alfred A. Knopf, 1991.
127. LANDES, D. S. (1961): "The nature of economic imperialism". *Journal of Economic History*, vol. 21, no 4, dezembro 1961.
128. LAPLANE, M. F. (1989): "A reestruturação alemã a partir dos anos 70". Campinas: NEIT/Unicamp, mimeo, outubro de 1989.
129. LAPLANE, M. F. (1992): *O Complexo Eletrônico na Dinâmica Industrial dos Anos 80*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: mimeo, 1992.
130. LEAL FERREIRA, C. K. e PENIDO DE FREITAS, M. C. (1989): *O Mercado Internacional de Crédito e as Inovações Financeiras nos Anos 70 e 80*. São Paulo: IESP/Fundap, mimeo, janeiro de 1988.
131. LÊNIN, V. I. (1917): "O imperialismo, fase superior do capitalismo". In LÊNIN, V. I., *Obras Escolhidas*, vol. 1. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
132. LESSA, C. (1978): *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de professor titular. Rio de Janeiro: mimeo, 1978.
133. LIPIETZ, A. (1989): "The debt problem, european integration and the new phase of world crisis". *New Left Review* no 178, nov./dec. 1989.
134. LIPSCHTZ, L. *et alii* (1989): *The Federal Republic of Germany - Adjustment in a Surplus Country*. FMI, Occasional Paper 64. Washington: jan. 1989.
135. LIPSCHTZ, L. e MCDONNALD, D. (1990): *German Unification - Economic Issues*. FMI, Occasional Paper 75. Washington: Dec. 1990.

136. LOPES, F. (1986): *Choque Heterodoxo - Combate à Inflação e Reforma Monetária*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.
137. LUKACS, J. (1990): "The stirrings of history - a new world rises from the ruins of empire". *Harper's Magazine*, agosto 1990.
138. LUXEMBURG, R. (1912): *A Acumulação do Capital*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
139. MACCIOCCHI, M. A. (1976): *A Favor de Gramsci*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.
140. MAGDOFF, H. (1978): *A Era do Imperialismo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.
141. MAGDOFF, H. (1979): *Imperialismo - Da Era Colonial ao Presente*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
142. MAGDOFF, H. e SWEEZY, P. (1978): *O Fim da Prosperidade - A Economia Americana na Década de 70*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978.
143. MANDEL, E. (1982a): *O Capitalismo Tardio*. Série "Os Economistas". São Paulo: Abril Cultural, 1982.
144. MARTINS, L. (1991): *Uma Introdução ao Debate sobre a Nova Ordem Internacional*. Campinas: mimeo, Unicamp, 1991.
145. MARX, K. (1868): *O Capital*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976.
146. MEAD, W. R. (1990): "On the road to ruin - winning the cold war, losing the economic peace". *Harper's Magazine*, março 1990.
147. MEAD, W. R.: *Mortal Splendor - The American Empire in Transition*.
148. MEDEIROS, C. (1989): *Reestruturação Industrial e Conflito Distributivo na Economia Italiana*. Texto para Discussão no 207. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989.
149. MIRANDA, J. C. R. (1992): *Câmbio, Juros e Fisco - A Experiência Internacional*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: mimeo, 1992.
150. MIT COMMISSION ON INDUSTRIAL PRODUCTIVITY (1989): *Made in America*. Cambridge: The MIT Press, 1989.
151. MOFFIT, M. (1984): *O Dinheiro do Mundo - De Bretton Woods à Beira da Insolvência*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.
152. NURKSE, R. (1979): "Padrões de comércio e desenvolvimento". In SAVASINI, J.A. et alli (ed.), *Economia Internacional*. São Paulo: Edições Saraiva, 1979.
153. NYE JR. J. S. (1990): "As novas dimensões do poder". *Diálogo*, vol.23, no 1, 1990.
154. OCDE: *Economic Surveys*. Diversos números.

155. OLIVEIRA, F. A. (1981): *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.
156. OLIVEIRA, F. A. (org.) (1991): *A Economia Brasileira em Preto e Branco*. São Paulo: Editora Hucitec/Fecamp, 1991.
157. OMAN, C. (1987): *Structural Adjustment and Economic Performance*. Paris: OCDE, 1987.
158. PIRES DE SOUZA, F. E. (1991): *Um Estudo sobre o Problema do Ajustamento do Balanço de Pagamentos - Teoria e Experiência Brasileira nos Anos 80*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, Campinas: mimeo, 1991.
159. PORTELLI, H. (1977): *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
160. PORTER, M. (1990): "The competitive advantage of nations". *Harvard Business Review*, março-abril 1990.
161. POSSAS, M. L. (1982): "Empresas multinacionais e industrialização no Brasil - notas introdutórias". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
162. PRÉBISCH, R. (1949): "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas". *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1949.
163. PRESSER, M. (1989): *Dólar - o Dilema do Presidente Bush*. Texto para Discussão no 11. Campinas: CECOM, setembro 1989.
164. QUEIROZ, M. V., MARTINS, L. e PESSOA DE QUEIRÓS, J. A. (1965): "Os grupos econômicos no Brasil". *Revista do Instituto de Ciências Sociais da UFRJ*, vol. I, no 2, e vol. II, no 1, RJ, 1965.
165. QUEIROZ, M. V. (1972): *Grupos Econômicos e o Modelo Brasileiro*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 1972.
166. QUEIROZ, M. V. e EVANS, P. (1977): "Um delicado equilíbrio - o capital internacional e o local na industrialização brasileira". In DIVERSOS, *Multinacionais - Internacionalização e Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.
167. RABELLO DE CASTRO, P. (1992): "O que falta para a inflação cair". *O Globo*, 05.04.1992.
168. REICH, R. B. (1982a): "Why the U.S. needs an industrial policy". *Harvard Business Review*, Jan-Feb. 1982;
169. REICH, R. B. (1982b): "Making industrial policy". *Foreign Affairs*, Spring 1982.
170. REICH, R. B. (1986): "Joint-ventures with Japan - give away our future". *Harvard Business Review*, março-abril 1986.
171. REICH, R. B. (1990): "Who is who?". *Harvard Business Review*, janeiro-fevereiro 1990.

172. RIBEIRO, C. A. (1978): "A estrutura do Banco Central e suas relações com o Banco do Brasil". *Debate Econômico* no 3, setembro de 1978.
173. ROMO, A. G. (1991): "La recesión de la economía estadounidense - crisis estructural y deflación". *Análise Conjuntural*, vol. 13, no 9-10. Curitiba: setembro-outubro de 1991 (transcrito da revista *Comercio Exterior*, v. 41, no 7, julho de 1991, editada pelo Banco Nacional de Comércio Exterior do México).
174. ROSEMBERG, N. e MOWERY, D. (1989): *The U.S. National Innovation System* 1989.
175. SAMPSON, A. (1981): *Os Credores do Mundo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1981.
176. SCHUMPETER, J. A. (1919): *Imperialismo e Classes Sociais*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1961.
177. SCOTT, B. R. (1984): "National Strategy for stronger U.S. competitiveness". *Harvard Business Review*, no 2, mar-abr. 1984.
178. SERRA, J. (1982): "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
179. SOCHACZEWSKI, A. C. (1980): *Financial and Economic Development of Brazil (1952-1968)*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Londres. Londres: mimeo, 1980.
180. SOLNIK, A. (1987): *Os Pais do Cruzado Contam porque não Deu Certo* (Depoimentos de André Lara Resende, Dilson Funaro, João Sayad, Luís Gonzaga Belluzzo e Persio Arida). Porto Alegre: L&PM Editores S.A., 1987.
181. SYLOS LABINI (1980): *Oligopólio e Progresso Técnico*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1980.
182. SWEEZY, P. M e MAGDOFF, H. (1988): *Estancamiento y Explosión Financiera en Estados Unidos*. México: Siglo XXI Editores, 1988.
183. TAVARES, M. C. (1972): *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro - Ensaio sobre Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
184. TAVARES, M. C. (1974): *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Tese de Livre Docência apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ. Rio de Janeiro: mimeo, 1974.
185. TAVARES, M. C. (1978): *Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro: mimeo. 1978.
186. TAVARES, M. C. (1983): "A crise financeira global". *Revista de Economia Política*, no 10, 1983.
187. TAVARES, M. C. (1985a): *A Retomada da Hegemonia Norte-Americana*. Texto para Discussão no 68. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1985.

188. TAVARES, M. C. (1985b): *A Retomada da Hegemonia Norte-Americana - Um Aprofundamento*. Texto para Discussão no 77. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1985.
189. TAVARES, M. C. (1990): *Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais - a modernização conservadora*. Texto Para Discussão no 246. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
190. TAVARES, M. C. (1992): *Limits and Implications of Structural Adjustment Policies*. Mimeo, 1992.
191. TAVARES, M. C. (1993): *Las Políticas de Ajuste de Brasil - Los Límites de la Resistencia*. Washington: mimeo, BID, janeiro de 1993.
192. TAVARES, M. C. e ASSIS, J. C. (1985): *O Grande Salto para o Caos: a Economia Política e a Política Econômica do Regime Autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
193. TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. M. (1980): "O capital financeiro e empresa multinacional". *Temas de Ciências Humanas*, no 9, 1980.
194. TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. M. (1982): "Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil". In BELLUZZO e COUTINHO (1982).
195. TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. M. (1984): *Uma Reflexão sobre a Natureza da Inflação Contemporânea*. Texto para Discussão no 65. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, dezembro de 1984.
196. TAVARES, M. C. e DAVID, M. D. (org.) (1982): *A Economia Política da Crise - Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1982.
197. TAVARES, M. C., FAÇANHA, L. O. e POSSAS M. L. (1978): *Estrutura Industrial e Empresas Líderes*. Rio de Janeiro: Finep, mimeo, 1978.
198. TAVARES, M. C. e TEIXEIRA, A. (1981): "La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña". *Revista de la CEPAL*, agosto de 1981.
199. TAVARES, M. C., TORRES F<sup>o</sup>, E.T. e BURLAMAQUI, L. (1991): *Japão - Um Caso Exemplar de Capitalismo Organizado*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1991.
200. TEIXEIRA, A. (1982): *O Sistema Financeiro no Brasil - Reformas e Desempenho no Ciclo*. Rio de Janeiro: mimeo, FEA/UFRJ, 1982.
201. TEIXEIRA, A. (1983a): *O Movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós-Guerra*. Texto para Discussão no 25. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.
202. TEIXEIRA, A. (1983b): "O capitalismo monopolista de Estado - uma visão crítica". *Revista de Economia Política*, no 12, outubro-novembro de 1983.
203. TEIXEIRA, A. (1986): "A aposentadoria da conta movimento". *Revista Presença*, no 7, março de 1986.

204. TEIXEIRA, A. (1987): "Tendências da economia mundial e suas implicações para a política tecnológica". Intervenção no Ciclo de Debates sobre Política Tecnológica e Desafios da Saúde nos Anos 80. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Oswaldo Cruz, 1987.
205. TEIXEIRA, A. (1990a): "Contribuição à crítica dos economistas apolíticos". In TAVARES, M.C., TEIXEIRA, A. e PENA, M. V. J. (org.), *Aquarella do Brasil (Ensaíos Políticos e Económicos sobre o Governo Collor)*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
206. TEIXEIRA, A. (1990b): *A Feira de Ilusões (A Evolução da Política Económica no Governo Collor)*. Caderno de Conjuntura no 6. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
207. TEIXEIRA, A. (1992): "Vinte anos de política económica (evolução e desempenho da economia brasileira de 1970 a 1989)". In IE/UNICAMP (1992).
208. TEIXEIRA, A. e FRENKEL, J. (1990a): "O ajuste macroeconómico e a política industrial". *Gazeta Mercantil*, 20/09/1990.
209. TEIXEIRA, A. e FRENKEL, J. (1990b): "A nova política industrial está fundada em equívocos e ilusões". *Gazeta Mercantil*, 25.09.90.
210. TEIXEIRA, A. e MIRANDA, J. C. (1992): "A economia mundial no limiar do século XXI - o cenário mais provável". In IE/UNICAMP (1992).
211. TORRES Fº, E. T. (1983): *O Mito do Sucesso - Uma Análise da Economia Japonesa no Pós-Guerra (1945-1973)*. Texto para Discussão no 37. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.
212. TORRES Fº, E. T. (1990): *O Novo Ciclo de Investimento Direto Japonês e o Brasil*. Texto para Discussão no 231. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
213. TORRES Fº, E. T. (1992): *A Economia Política do Japão - Reestruturação Económica e seus Impactos sobre as Relações Nipo-Brasileiras*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Rio de Janeiro: mimeo, 1992.
214. TRIFFIN, R. (1957): *Europe in the Money Muddle*. Yale University Press, 1957.
215. TRIFFIN, R. (1960): *Gold and the Dollar Crisis*. Yale University Press, 1960.
216. TRIFFIN, R. (1979a): "A evolução do sistema monetário internacional - reavaliação histórica e perspectivas futuras". In SAVASINI, J.A. et alii (ed.), *Economia Internacional*. São Paulo: Edições Saraiva, 1979.
217. TRIFFIN, R. (1979b): "O colapso monetário internacional". In SAVASINI, J.A. et alii (ed.), *Economia Internacional*. São Paulo: Edições Saraiva, 1979.
218. WERNECK VIANNA, L. J. (1992): "A nova cara de um mundo velho". *Jornal do Brasil, Idéias-Ensaíos*, 19/01/1992.

219. WERNECK VIANNA, M. L. T. (1982): *A Administração do "Milagre" - O Conselho Monetário Nacional (1964 - 1974)*. Tese de Mestrado apresentada ao IUPERJ. Rio de Janeiro: mimeo, 1982.
220. WINSLOW, E. M. (1931): "Marxian, liberal and sociological theories of imperialism". *Journal of Political Economy*, vol. 39, no 6, dezembro de 1931.
221. ZINI JR., A. A. (1992): *Reforma Monetária, Intervenção Estatal e Plano Collor*. São Paulo: mimeo, 1992.
222. ZONINSEIN, J. (1990): *Monopoly Capital Theory*. Nova York: Greenwood Press, 1990.
223. ZONINSEIN, J. e TEIXEIRA, A. (1983): *Joint-Ventures na Indústria Brasileira - Notas para o Estudo das Formas do Capital*. Texto para Discussão no 31. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.