



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA

CONRADO CHEN HSU RONDON KRIVOCHEIN

**A VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL DA
ECONOMIA BRASILEIRA: A CRESCENTE PRESENÇA DO CAPITAL
ESTRANGEIRO NO SETOR PRIMÁRIO**

SALVADOR
2014

CONRADO CHEN HSU RONDON KRIVOCHEIN

**A VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL DA
ECONOMIA BRASILEIRA: A CRESCENTE PRESENÇA DO CAPITAL
ESTRANGEIRO NO SETOR PRIMÁRIO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de concentração: Trabalho, Distribuição de Renda e Problemas Sociais; Estudos Setoriais e Tecnológicos.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Mattos Filgueiras.

**SALVADOR
2014**

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Krivochein, Conrado Chen Hsu Rondon
K92 A via dupla da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira: a crescente presença do capital estrangeiro no setor primário./ Conrado Chen Hsu Rondon Krivochein._ Salvador, 2014.
149f. : il.; tab.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Economia, 2014.
Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Mattos Filgueiras.

1. Economia política. 2. Indústria – Crescimento. 3. Capitalismo - Brasil. I. Filgueiras, Luiz Antônio Mattos. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 330.981



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

TERMO DE APROVAÇÃO

CONRADO CHEN HSU RONDON KRIVOCHEIN

“A VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL DA ECONOMIA BRASILEIRA: A CRESCENTE PRESENÇA DO CAPITAL ESTRANGEIRO NO SETOR PRIMÁRIO”

Aprovada em 17 de dezembro de 2013.

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Luiz Antônio Mattos Filgueiras
(Orientador/PPGE/ECO/UFBA)

Prof. Dr. Paulo Antônio de Freitas Balanco
(PPGE/ECO/UFBA)

Prof. Dr. Laumar Neves de Souza
(UNIFACS)

RESUMO

A discussão acerca das especificidades da estrutura produtiva brasileira, apesar de abrangente e necessária, mostra-se um tanto inconclusiva ao considerarmos os diagnósticos mais recentes sobre a economia do país. Nos últimos anos, principalmente desde o primeiro governo Lula, ao mesmo tempo que o país aparenta uma certa “robustez” no cenário internacional – devido principalmente a elevação das exportações de produtos primários e a conquista da almejada credibilidade externa em 2006 –, podemos identificar também crescente desnacionalização da estrutura produtiva, que vem ocorrendo junto a sucessiva ampliação dos passivos externos da economia brasileira, levando ao aumento da fragilidade do país a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. A fim de contribuir para esse embate de diagnósticos, o objetivo do presente trabalho consiste no estudo de um problema antigo e persistente da economia brasileira: a vulnerabilidade externa, entendida como um fenômeno de longo prazo, ou seja, a vulnerabilidade externa estrutural. No entanto, considerando a importância das especificidades da estrutura produtiva brasileira, partiremos do conceito de Empresas Transnacionais sugerido por Gonçalves (1992), fundamentado em Hymer (1972), e com isso aprofundar a interpretação da vulnerabilidade externa da economia, considerando o papel destas empresas nas mudanças da estrutura produtiva do país nas últimas décadas. A presente dissertação consiste em uma análise histórico-estrutural das mudanças resultantes da introdução crescente das Empresas Transnacionais no Brasil, desde a segunda metade do século XX. A análise aqui proposta, apesar de integrar a economia do país às transformações causadas pelas revoluções tecnológicas dentro de uma abordagem neoschumpeteriana, considera que a lógica de expansão das Empresas Transnacionais, e as alterações no modo de acumulação capitalista nas últimas décadas, colocam outro entendimento ao papel inovativo destas empresas. Destacamos que nos anos mais recentes, a vulnerabilidade externa da economia brasileira é de natureza histórico-estrutural, própria de um país dependente. Mais recentemente, a partir dos anos 2000, o Brasil entrou em uma *via específica, de dupla dimensão*, de vulnerabilidade externa estrutural. A “via dupla” ocorre porque há redirecionamento do Investimento Estrangeiro Direto para o setor primário, em detrimento do setor industrial da economia brasileira. Essa via envolve a dimensão produtiva (crescente presença de empresas estrangeiras, ou desnacionalização) e comercial (crescente reprimarização das exportações).

Palavras-Chave: Estrutura Produtiva. Reprimarização. Desnacionalização. Empresas Transnacionais. Vulnerabilidade externa estrutural. Setor primário.

ABSTRACT

The discussion on the particularities of the Brazilian productive structure, although comprehensive and necessary, seems somewhat inconclusive when considering the most recent assessments of the country's economy. In the recent years, especially since the first government of President Lula, while the country shows a certain "robustness" in the international arena - mainly due to increase in exports of primary products and the achievement of desired external credibility in 2006 - we can also identify an increasing denationalization of the productive structure, which has been occurring along the successive expansion of the external liabilities of the Brazilian economy, leading to the increased fragility of the country against pressures, destabilizing factors and external shocks. In order to contribute to this "struggle of diagnoses", the objective of this work is the study of old and persistent problem of the Brazilian economy: its external vulnerability, understood as a phenomenon of long-term, i.e., the structural external vulnerability. However, considering the importance of the specificities of the Brazilian productive structure, we will consider the concept of Transnational Corporations suggested by Gonçalves (1992), based on Hymer (1972), and thus deepen the interpretation of the external vulnerability of the economy, considering that the role of these companies has been changing in the country's productive structure in more recent decades. This dissertation consists of an historical-structural analysis of the changes resulting from the increasing introduction of Transnational Corporations in Brazil, since the second half of the twentieth century. The analysis proposed here, although to integrate the country's economy to changes caused by technological revolutions within a neoschumpeterian approach considers the logical expansion of Transnational Corporations, and changes in the mode of capitalist accumulation in recent decades, to put another understanding on the innovative role of these companies in Brazilian economy. We point out that in recent years, the external vulnerability of the Brazilian economy comes from its historical-structural nature of a dependent country. More recently, from the 2000s, Brazil has entered a specific route, dual dimension, of its structural external vulnerability. The "two-way" is established because there is a redirection of Foreign Direct Investment to the primary sector, in detriment of the industrial sector of the Brazilian economy. This pathway involves the productive dimension (increasing presence of foreign companies, or denationalization) and commercial (increasing reprimarization of the country's exportations).

Keywords: Production Structure. Reprimarization. Denationalization. Transnational corporations. External structural vulnerability. Primary sector.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CRESCIMENTO INDUSTRIAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA	10
2.1	REFERENCIAL TEÓRICO NEOSCHUMPETERIANO	13
2.1.1	A ETN como principal agente de realização do IED	13
2.1.2	Revoluções tecnológicas e a economia brasileira	18
2.2	ETNS ESTRANGEIRAS NA ERA DE OURO DO CAPITALISMO BRASILEIRO (1950-1970)	23
2.2.1	Crise da década de 1960 e a crítica à estagnação	30
2.2.2	Retomada do crescimento e concentração em 1970	37
2.3	ABANDONO ESTRUTURAL DO CRESCIMENTO E SUAS CONSEQUENCIAS (1980-1990)	43
3	FLUXOS DE IED E A ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA DA ECONOMIA BRASILEIRA	52
3.1	EXPORTAÇÕES E O ENDIVIDAMENTO EXTERNO	55
3.2	ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1990	61
3.3	ESTRATÉGIAS DAS ETNS ESTRANGEIRAS PÓS- ESTABILIZAÇÃO	70
3.3.1	Fusões e aquisições no setor de serviços	74
3.4	NOVAS FORMAS DE IED E A INSERÇÃO EXTERNA NA ECONOMIA BRASILEIRA	81
4	O CRESCIMENTO DA CHINA E A VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL	92
4.1	DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA À ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA	96
4.1.1	A modernização conservadora (1965-1981)	96
4.1.2	A solução do endividamento via exportações (1982-1993)	102
4.1.3	Do retorno da liquidez externa à crise (1994-1999)	109
4.1.4	A especialização regressiva e desnacionalização (2000-2012)	114
4.2	PASSIVO EXTERNO LÍQUIDO E A INTERPRETAÇÃO DA VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL	126
4.3	O PAPEL DAS ETNS ESTRANGEIRAS NO SETOR PRIMÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA	132
5	CONCLUSÃO	138
	REFERENCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

O estudo da vulnerabilidade externa da economia no Brasil, principalmente a partir da década de 1980 (a “década perdida”), vem se tornando um campo de análise influente no pensamento econômico brasileiro. Os problemas associados à ela são amplos e parecem explicar, em grande parte, o atual padrão de inserção externa da economia brasileira, assim como demais problemas relacionados ao câmbio e ao balanço de pagamentos do país. No entanto, apesar da generalidade atribuída à vulnerabilidade externa na economia brasileira, e os problemas econômicos à ela relacionados, o termo carece de um tratamento conceitual mais profundo na literatura. A vulnerabilidade externa não possui, até o momento, uma teoria específica e consolidada dentro das análises da economia brasileira, apesar da sua ênfase crescente.

Na realidade, ao considerarmos os estudos relativos a vulnerabilidade externa, pode-se dizer que o seu referencial teórico é diverso, ou seja, o conceito não possui uma filiação específica dentre as correntes distintas no pensamento econômico brasileiro. Apesar do conceito de vulnerabilidade externa parecer bem generalizável à princípio, como destacamos anteriormente, os problemas relacionados ao seu diagnóstico são claramente distintos. Podemos relacionar a vulnerabilidade externa simultaneamente à problemas estruturais (longo prazo) e problemas conjunturais (curto prazo) da economia, sem que tal distinção seja feita. Existem divergências entre analistas sobre se o Brasil teria solucionado o problema da sua vulnerabilidade externa, particularmente a partir do ano de 2003, no primeiro governo Lula, quando a conta de transações correntes se manteve superavitária até 2007. Os diagnósticos conjunturais, os quais parecem predominar nas análises econômicas do país como indicado em Gonçalves (2013), estariam limitados à considerar a vulnerabilidade externa como um fenômeno estritamente de curto prazo, sem compreender os problemas estruturais na economia brasileira.

Tendo isso em vista, e com o intuito de compreender alguns dos problemas mais atuais como o aprofundamento dos déficits em transações correntes sem crescimento industrial significativo, o presente trabalho procura aprofundar a importância analítica, e teórica, do conceito de vulnerabilidade externa fazendo uma releitura do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro no período de 1950-2013. Entretanto, considerando os problemas metodológicos ao se tratar da conceituação da vulnerabilidade externa na economia brasileira,

partimos da distinção proposta por Filgueiras e Gonçalves (2007), acerca da vulnerabilidade externa e os horizontes temporais de curto e longo prazos. Com isso, propomos uma forma de análise baseada em um referencial teórico um tanto “ecclético”. E não nos referimos aqui estritamente ao “paradigma eclético” de Dunning¹.

Baseando-se em grande parte no referencial teórico neoschumpeteriano, a análise proposta se concentra em um tipo de agente específico, mas mesmo assim de difícil representatividade, qual seja, as Empresas Transnacionais (ETNs). A partir do conceito sugerido por Gonçalves (1992), fundamentado em Hymer (1972), procuramos fazer um estudo de um problema antigo e persistente da economia brasileira: a sua vulnerabilidade externa, levando em consideração seus distintos diagnósticos e horizontes temporais. O referencial marxista-schumpeteriano proposto na concepção de ETNs utilizada, como veremos, nos possibilita associar a abordagem neoschumpeteriana para o estudo da vulnerabilidade externa da economia brasileira, e as principais mudanças na estrutura produtiva do país. No entanto, essa leitura utiliza outros referenciais teóricos, de forma que o trabalho não se caracteriza como uma análise neoschumpeteriana, e sim uma reinterpretação histórico-estrutural da economia do país, considerando diversas contribuições teóricas da tradição heterodoxa do pensamento econômico brasileiro.

A justificativa para o presente estudo está na interpretação de que nos últimos anos, como já ocorrido na segunda metade do século passado, o Brasil vem interrompendo seu processo (ou sua tentativa) de industrialização e modernização – nos moldes dos países desenvolvidos –, e crescimento econômico sustentado, devido à fragilidade de suas contas externas. Na presente conjuntura, a redução nos saldos comerciais, que mostraram uma variação de US\$ 19,4 bilhões para US\$ 2,5 bilhões e o concomitante aumento recente dos déficits em transações correntes, que passaram de US\$ 54,2 bilhões em 2012, para US\$ 81,3 bilhões em 2013, apontam para “exposição” do país a potenciais distúrbios externos, ou seja, o país estaria mais vulnerável nas suas relações econômicas externas.

Não está sendo colocado aqui, que crescer com déficits em transações correntes (ou poupança externa) seja algo absolutamente nocivo e que deva ser evitado. De fato, essa forma de

¹ O paradigma eclético, que também é conhecido como o modelo OLI, foi elaborado por John Dunning (1997) em 1980 para analisar as vantagens associadas ao investimento de empresas em outros países, via fluxos de investimento estrangeiro direto. No segundo capítulo o modelo de Dunning será devidamente apresentado.

crescimento trouxe benefícios significativos para a economia brasileira, possibilitando a diversificação da sua estrutura produtiva, principalmente na década de 1960 e 1970. Entretanto, assumir essa forma de crescimento, instituindo prioridade a entrada de investimentos estrangeiros e acúmulo de poupança externa, pode resultar em uma forma de crescimento descontrolada, uma vez que quem determina as transformações industriais e tecnológicas na estrutura produtiva são grandes ETNs estrangeiras. Esse padrão de crescimento mostra-se cada vez mais insustentável, quando não há endogenização dos processos inovativos e perda de excedente da produção.

De maneira geral, argumentamos que as mudanças no capitalismo no final do século XX, possibilitaram a redefinição das estratégias expansivas das ETNs no Brasil, o que resultou na ampla desnacionalização da indústria do país, e na reprimarização das exportações brasileiras. No entendimento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, podemos associar estes dois aspectos ao papel das ETNs estrangeiras, caracterizando a persistência no longo prazo da fragilidade externa do país tendo por base a sua estrutura produtiva. Nesse ponto se identifica a via específica de dupla dimensão da vulnerabilidade externa estrutural (de longo prazo) da economia brasileira.

Nesse sentido, elaboramos a presente dissertação composta por três capítulos, desconsiderando essa introdução e as conclusões finais. No primeiro capítulo, faremos uma releitura do período de 1950-1980 da economia brasileira, identificando aspectos que estejam associados ao processo de desenvolvimento do capitalismo no país. Utilizamos as mudanças no sistema capitalista, e na economia brasileira, para apresentar o conceito proposto por Gonçalves (1992), com base em Hymer (1972), para descrever o processo de expansão das ETNs. A análise do primeiro capítulo consiste em caracterizar as mudanças no capitalismo brasileiro, associando-as ao crescente ingresso das ETNs e dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) na economia. Neste período de grandes transformações no capitalismo mundial, a vulnerabilidade externa já podia ser associada à crescente internacionalização da estrutura produtiva brasileira. A ênfase desse capítulo é a presença das ETNs no setor industrial.

No segundo capítulo, mostramos como se deu o crescimento da economia brasileira após a interrupção das fontes de financiamento externo, as quais eram abundantes antes da década de 1980. Essa interrupção ocorre, concomitantemente, com a mudança nas tecnologias

industriais do pós-guerra, ou seja, por uma “revolução tecnológica” na indústria mundial. Tal revolução ocorre de maneira a influenciar não só as estruturas produtivas, mas, também, o processo de financeirização das economias mundiais, acelerando a velocidade dos fluxos financeiros e de informação, de uma maneira nunca antes vista. Como resultado, esse processo levou a uma redefinição da organização industrial das ETNs pelo mundo, alterando a forma de governança corporativa – como descrito na “criação de valor acionário” (LAZONICK; SULLIVAN, 2000) – e, portanto, as estratégias expansivas destas empresas no cenário internacional. Com esse “novo” padrão de crescimento das ETNs, a rentabilidade financeira torna-se prioridade, sendo a produtividade um aspecto secundário, ainda mais quando se consideram o caso de economias emergentes, como a brasileira. O segundo capítulo, ao enfatizar as inovações tecnológicas em vigor na década de 1990, e o novo padrão de acumulação financeira, destaca a presença das ETNs no setor de serviços da economia brasileira.

O terceiro e último capítulo, consiste em uma tentativa de sintetizar o crescimento dos setores industrial e de serviços, com o crescimento do setor primário, de forma a estabelecer a relação entre a crescente desnacionalização da estrutura produtiva e a especialização regressiva das exportações. Como base, consideramos a atuação das ETNs no setor primário e o crescimento explosivo recente dos passivos externos líquidos na economia brasileira. Uma análise estrutural do setor primário, além de responder pela crescente reprimarização das exportações, reflete como a economia brasileira encontra-se cada vez mais sujeita à desnacionalização da sua estrutura produtiva, uma vez que o excedente gerado no comércio exterior não No âmbito teórico, a ETN entendida como principal realizadora dos fluxos de IED e dos processos inovativos, está fortemente associada a desvantagem tecnológica do país, e a concentração de renda, de terras e de capital. O terceiro capítulo trata da presença das ETNs no setor primário, mas baseando-se na complementaridade com os demais setores da economia. A vulnerabilidade externa estrutural, e a via dupla, é explicada a partir dessa discussão.

2 CRESCIMENTO INDUSTRIAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA

A *vulnerabilidade externa* vem se tornando um amplo campo de estudo na economia brasileira no início do século XXI. Diversos pesquisadores brasileiros vem atribuindo ênfase a vulnerabilidade externa, mas sem, no entanto, explorar seu significado e suas distintas interpretações. De maneira geral, pode-se entender a vulnerabilidade externa como a capacidade, em razão inversa, de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos (GONÇALVES, 2013). Isto é, ela demonstra a capacidade de reação do país à mudanças no cenário externo – seja solucionando fragilidades na conjuntura macroeconômica ou na estrutura produtiva do país – para enfrentar possíveis crises de liquidez externa e/ou pressões cambiais.

Mais especificamente, a vulnerabilidade externa mostra o quanto o país é capaz de resistir à pressões associadas ao problema da restrição externa, identificadas nos déficits em transações correntes do balanço de pagamentos. Esta restrição, por um lado, pode ser interpretada a partir dos compromissos com vencimento no curto prazo que possuem maior potencial desestabilizador, considerando-se as ocasiões quando a preferência pela liquidez em moeda forte (o dólar) é elevada. Por outro, podemos interpretar a restrição externa por meio dos compromissos de longo prazo, os quais também exercem pressão sobre as reservas cambiais, mas em menor escala. Portanto, o crescimento dos passivos externos da economia brasileira, e o seu peso sobre os déficits no balanço de pagamentos no decorrer dos anos, é essencial para o entendimento da vulnerabilidade externa do país (GENTIL; ARAÚJO, 2012; GONÇALVES, 2013).

Algumas análises acerca dos passivos externos da economia brasileira, em um primeiro momento, parecem centradas em certos aspectos relacionados não somente no comércio internacional, mas na própria estrutura produtiva do país, que inflam os compromissos de longo prazo da economia (contabilizados nos passivos externos) com os investidores estrangeiros. Isso ocorre na medida em que o país possui uma estrutura produtiva historicamente contemporânea, mas defasada, com relação ao surgimento e desenvolvimento do capitalismo (PRADO Jr, 1974) e com grande dependência do capital estrangeiro. Outras interpretações, particularmente dentre os representantes do governo brasileiro a partir de

2000², se limitam ao estudo dos aspectos macroeconômicos do país, enfatizando que a dívida pública interna, e não o passivo externo crescente, seria o principal problema econômico a ser solucionado, desconsiderando-se as transformações na estrutura produtiva brasileira.

Dessa forma, a identificação da vulnerabilidade externa, e o seu significado, consistem em diagnósticos distintos, podendo até levar a indicação de políticas econômicas contraditórias. Enquanto uns se concentram no estudo dos problemas na conjuntura macroeconômica, outros se voltam aos problemas na estrutura produtiva brasileira. Logo, apesar da vulnerabilidade externa da economia brasileira estar se tornando um tópico recorrente no pensamento econômico brasileiro, é preciso ter cautela na interpretação sobre quais seriam os “problemas” relacionados a estes diagnósticos. Na tradição heterodoxa do pensamento econômico brasileiro, o debate sobre o desenvolvimento econômico, e como colocar o país em uma trajetória de crescimento econômico sustentado no longo prazo, parecem ser afetados por estes diagnósticos distintos (MOLLO; FONSECA, 2013) (BASTOS; D’AVILA, 2009) (FILGUEIRAS *et al.*, 2012).

Considerando-se este aspecto, Filgueiras e Gonçalves (2007) oferecem a distinção entre *vulnerabilidade externa conjuntural* e *vulnerabilidade externa estrutural*, como formas distintas de diagnosticar a fragilidade externa da economia brasileira, com relação ao horizonte temporal considerado entre curto e longo prazo. De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 35)³:

Vulnerabilidade externa conjuntural é determinada pelas opções e custos do processo de ajuste externo. A vulnerabilidade externa conjuntural depende positivamente das opções disponíveis e negativamente dos custos do ajuste externo. Ela é, essencialmente, um fenômeno de curto prazo.

Vulnerabilidade externa estrutural decorre das mudanças relativas ao padrão de comércio, da eficiência do aparelho produtivo, do dinamismo tecnológico e da robustez do sistema financeiro nacional. A vulnerabilidade externa estrutural é

² Muitos relatórios econômicos produzidos por instituições do governo incorporam o diagnóstico positivo da redução da dívida pública interna. Na realidade, a solução do problema da dívida interna está intimamente relacionado ao crescimento da dívida externa, de forma que solucionar esta última, tornou-se uma prática comum, principalmente desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, na segunda metade da década de 1990. Essa solução consistia na redução da dívida externa – juros e remunerações destinadas a estrangeiros com investimentos no país – por meio da obtenção de elevados superávits primários – esforço fiscal do governo que reduz investimentos públicos para arcar com o pagamento de juros aos capitais estrangeiros.

³ Os autores ainda consideram a *vulnerabilidade externa comparada*, comparando o diferencial relativo de indicadores de inserção econômica internacional entre países, medindo assim o desempenho relativo destes. Como não realizaremos tal comparação no presente trabalho, não aprofundaremos sua discussão aqui. Para mais detalhes sobre a vulnerabilidade externa comparada vide “A Economia Política do Governo Lula” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

determinada, principalmente, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Ela é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo.

O foco do presente trabalho encontra-se na análise do último conceito, o de *vulnerabilidade externa estrutural*. Mais particularmente, aprofundamos a análise desse conceito, partindo da interpretação de que *no passado recente o Brasil entrou em uma “via dupla” de vulnerabilidade externa estrutural*. A “via dupla” ocorre porque há redirecionamento do Investimento Estrangeiro Direto (IED) para o setor primário (segmentos intensivos em recursos naturais), em detrimento do setor industrial da economia brasileira.

Essa via envolve a dimensão produtiva (crescente presença de empresas estrangeiras, ou desnacionalização) e comercial (crescente reprimarização das exportações). Melhor dizendo, o país está se aprofundando em um processo de inserção externa com especialização regressiva das exportações, e desindustrialização da sua estrutura produtiva, o que restringe no longo prazo sua capacidade de resistência a fatores desestabilizadores e a choques externos.

Neste capítulo, nos concentraremos no entendimento da vulnerabilidade externa estrutural desde o passado recente da economia brasileira, utilizando como base o referencial teórico neoschumpeteriano, o qual servirá de apoio para o método de análise do presente trabalho. A partir desse referencial, será feita uma análise das últimas seis décadas de transformações na economia do país, com ênfase nas mudanças identificadas na estrutura produtiva brasileira.

O papel do IED e, portanto, das ETNs estrangeiras, será evidenciado na análise proposta, considerando a internalização de interesses divergentes ao processo de desenvolvimento econômico do país. Procuramos mostrar indícios na estrutura produtiva brasileira que indiquem o aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural, com redirecionamento do IED para o setor primário nos últimos anos. O argumento da via dupla da vulnerabilidade externa estrutural emerge do diagnóstico que será apresentado no presente estudo.

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO NEOSCHUMPETERIANO

2.1.1 A ETN como principal agente de realização do ied

O Brasil é um país com grandes oportunidades efetivas para acumulação de capital. Por efetivas, entendam-se oportunidades concretas, realizáveis e, portanto, rentáveis. As amplas características naturais no território nacional já indicariam *per se* uma potencial atratividade ao ingresso de capital externo, assim como o de empresas estrangeiras, no país. No entanto, por mais que o país possua um abundante estoque estimado de recursos naturais, e além das características favoráveis à produção relacionada ao setor primário, estas não determinam prioritariamente a atratividade do país no mercado internacional. A expansão da acumulação de capital sobre as economias não se realizaria apenas pelas vantagens comparativas nos termos ricardianos⁴. Para que essas oportunidades para acumulação de capital sejam realmente efetivas, precisam, antes de tudo, de *garantias* de solvência, isto é, que possam ser liquidadas em algum momento.

Pode-se dizer que o governo brasileiro, ao *garantir* condições favoráveis ao ingresso de capitais estrangeiros em épocas distintas, ou seja, incentivando a entrada destes capitais, estaria expondo o país em demasia à potencial saída destes recursos. Isso reflete, analogamente, que os benefícios almejados por entidades estrangeiras – investidores, empresas e países – para investirem no Brasil podem divergir dos interesses almejados pelo governo brasileiro, em períodos distintos. O crescimento econômico brasileiro, assim como o de diversas nações a partir da década de 1970, passou a ser lastreado por um processo global de financeirização dos mercados. Nesse sentido, os ganhos financeiros superaram demasiadamente a expansão da estrutura produtiva dos países, a qual, no caso brasileiro, mostrou tanto sinais de modernização como de desindustrialização com auxílio de capitais estrangeiros.

No Brasil, apesar de identificarmos nas décadas de 1970 e 2000, influxos significativos de investimento estrangeiro, principalmente direto, as trajetórias de crescimento econômico são explicitamente distintas. O grande crescimento industrial e econômico na década de 1970,

⁴ David Ricardo, apesar de ser um pensador clássico do século XIX, possui sua marca no pensamento econômico contemporâneo, principalmente pelas suas contribuições no estudo do comércio internacional. A sua concepção das vantagens comparativas descreve como certos aspectos específicos (geográficos e climáticos) de um país podem fazer a diferença na inserção externa de uma economia. A teoria de Ricardo defende que a especialização da produção de um país deve ter como base essas vantagens comparativas.

com destaque para a taxa de crescimento do PIB alcançando 14% em 1973, contrasta com o processo atual de desindustrialização e crescimento econômico abaixo da média mundial, durante a década de 2000 (mesma década em que o Brasil conquista a almejada credibilidade externa em 2006, saindo da posição de devedor para credor em dólares), apesar do grande ingresso de capitais estrangeiros, e da conjuntura externa favorável, em ambos os períodos.

De acordo com o economista canadense Hymer (1972, p. 92), quando muitas empresas transnacionais (ETNs) investem no exterior, elas não estão simplesmente enviando suas características específicas – como capital e gestão – a outros países, mas principalmente estabelecendo uma rede internacionalmente integrada de alocação de recursos em larga escala. A resultante dessa integração se constitui em um novo sistema mundial composto por uma nova divisão internacional do trabalho subordinada a um processo de “financeirização” crescente das economias. Consequentemente, mudam-se também as formas de governança corporativa e as estratégias das ETNs.

Para caracterizar estas mudanças no contexto da nova divisão internacional do trabalho e a transição no modo de inserção externa da economia brasileira, enfatizamos dois aspectos fundamentais no auge (1950-1970) e declínio (1980-1990) do Estado Desenvolvimentista, quais sejam: as empresas transnacionais (ETNs) e o IED. Considerando a ETN como o “agente principal de realização do IED” (GONÇALVES, 1992, p. 9), tentaremos reinterpretar o ingresso elevado de IED no país nas últimas décadas e a reorientação recente destes fluxos para o setor primário. Compreendemos que essa reorientação denota uma interpretação distinta da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira, a qual buscamos representar na ideia da via dupla.

Na interpretação adotada no presente trabalho, a atuação das ETNs estrangeiras no Brasil, após as transformações recentes no sistema capitalista, está associada a dois referenciais teóricos distintos – marxista e schumpeteriano, mas que se complementam quando contrastamos a divergência de interesses entre estas empresas e a necessidade de industrialização do país. De acordo com Gonçalves (1992, p. 90, *italico nosso*):

A ideia central é que o capitalismo, ao exigir a abertura de novos mercados domésticos e externos, vai levar à criação e expansão da ETN, cuja dinâmica é determinada pela convergência do processo de *concentração e centralização do capital* e do processo de *destruição criadora*. Estes dois processos, o primeiro mostrado por Marx e o segundo por Schumpeter, convergem no sentido de

transformar a ETN na quintessência deste movimento, fazendo com que ela esteja entre as maiores empresas do mundo capitalista e, adicionalmente, torne-se o ‘agressor’, o patrocinador do processo de desenvolvimento tecnológico, e o principal responsável pela dinâmica capitalista.

Partindo dessa interpretação, enfatizamos que a definição de ETN, sugerida em Gonçalves (1992), baseada em Hymer (1972), contribui para o diagnóstico recente sobre a inserção externa da economia brasileira, na medida em que nos auxilia no reconhecimento da divergência de interesses entre as ETNs estrangeiras e o processo de industrialização brasileiro. O processo de especialização regressiva e desindustrialização recente fica evidente quando associamos as estratégias de ETNs estrangeiras no Brasil com períodos de ingresso elevado de IED no país. Entretanto, para esclarecer o conceito de ETN, faz-se necessário esclarecer os processos de *concentração e centralização* de capital e de *destruição criadora*, como identificado em Gonçalves (1992).

No que diz respeito ao processo de concentração e centralização, a expansão do modo de produção capitalista, na visão de Marx (1986, p. 186), requer duas formas de organização: a concentração, na qual se exige uma maior acumulação para a expansão; e a centralização, que parte da expansão para absorção dos capitais menores da concorrência. Estes movimentos são inerentes ao processo de acumulação de capital, uma vez que o aumento da produtividade do trabalho é uma característica indissociável do modo de produção capitalista. O processo de divisão do trabalho leva à especialização cada vez maior do trabalhador, exigindo do capitalista uma maior dominação sobre estes ganhos de produtividade para que não haja redução na taxa de lucro. De acordo com Marx (1986, p. 183):

Queda da taxa de lucro e acumulação acelerada são, nessa medida, apenas expressões diferentes do mesmo processo, já que ambas expressam o desenvolvimento da força produtiva. A acumulação, por sua vez, acelera a queda da taxa de lucro, à medida que com ela está dada a concentração dos trabalhos em larga escala e, com isso, uma composição mais elevada do capital. Por outro lado, a queda da taxa de lucro acelera novamente a concentração do capital e sua centralização mediante a desapropriação dos pequenos capitalistas, mediante a expropriação do resto dos produtores diretos, entre os quais ainda haja algo a expropriar. Por meio disso por outro lado, a acumulação é acelerada em sua massa, embora caia, com a taxa de lucro, a taxa de acumulação.

Os ganhos de produtividade, ou “desenvolvimento da força produtiva”, como indicado por Marx, podem ser igualmente expressos pela queda na taxa de lucro, assim como por uma acumulação acelerada. A heterogeneidade crescente na economia brasileira, intra e intersetorial, se assemelharia ao processo descrito por Marx, como veremos, ainda mais

considerando a compressão dos salários para manutenção das taxas de lucro, principalmente no caso do setor primário. O processo de industrialização pode ser descrito pelos movimentos: de concentração, e tendência à expansão na acumulação de capital; e de centralização com a eliminação dos capitais competitivos inferiores. Estes movimentos são, portanto, distintos como colocado por Gonçalves (1992, p. 21):

Segundo Marx, centralização “pressupõe uma mudança na distribuição de capital já à mão e funcionando” e, portanto, este processo “não depende de forma alguma de um crescimento positivo na magnitude do capital social. E esta é uma diferença específica entre centralização e concentração, o último sendo somente outro nome para reprodução numa escala ampliada.

Utilizando as ideias de Marx apresentadas acima, podemos tomar a economia capitalista como um todo, e obter evidências empíricas dos processos de centralização e concentração, analisando o grau de concentração global, i.e., a maior participação de grandes empresas na atividade econômica. Por tratar-se de uma interpretação no longo prazo, considerando o processo de concentração global e não de concentração de mercado, podemos identificar a participação crescente das maiores firmas, no sentido de capacidade de mercado, em uma economia. O estudo sobre o IED, com relação às Fusões e Aquisições, permite identificar o processo de concentração/centralização, como destacado por Gonçalves (1992, p. 25). Essa análise é aprofundada no capítulo seguinte do presente trabalho.

Para esclarecer o processo de destruição criadora, partimos da ênfase dada por Schumpeter (1961, p. 109) acerca das transformações constantes do sistema capitalista, é referida pelo próprio autor, ao pensamento de Karl Marx. Marx e Engels no “Manifesto do Partido Comunista” ([1848] 2008), associam o caráter revolucionário intrínseco na classe burguesa (ou capitalista) de renovar constantemente os meios de produção, assim como as relações sociais que os sustentam na sociedade, tornando-as antiquadas antes que estas se solidifiquem. “Tudo que era sólido se desmancha no ar, tudo que era sagrado é profanado” (MARX; ENGELS, [1848] 2008, p. 38). Em Schumpeter (1961, p. 110):

O capitalismo é, por natureza, uma forma ou método de transformação econômica e não, apenas, reveste caráter estacionário, pois jamais poderia tê-lo. Não se deve esse caráter evolutivo do processo capitalista apenas ao fato de que a vida econômica transcorre em um meio natural e social que se modifica e que, em virtude dessa mesma transformação, altera a situação econômica. Esse fato é importante e essas transformações (guerras, revoluções e assim por diante) produzem frequentemente transformações industriais, embora não constituam seu móvel principal. Tampouco esse caráter evolutivo se deve a um aumento quase automático da população e do capital, nem às variações do sistema monetário, do qual se pode dizer exatamente o mesmo que se aplica ao processo capitalista. O impulso fundamental que põe e

mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista.

O “Processo de Destruição Criadora” descrito por Schumpeter em “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1961, p. 110), encontra-se na citação anterior. De acordo com Schumpeter, o processo de destruição criadora trata-se de uma transformação qualitativa, onde:

A abertura de novos mercados, estrangeiros e domésticos, e a organização da produção, da oficina do artesão a firmas, como a *U.S. Steel*, servem de exemplo do mesmo processo de mutação industrial – se é que podemos usar esse termo biológico – que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de *dentro*, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos.

Por meio da capacidade inovadora das empresas emerge uma característica central e inerente das empresas capitalistas que desejarem se manter competitivas, constituindo-se assim na característica básica para entender como estas empresas se adaptam ao sistema capitalista, ao mesmo tempo em que o transformam. Como colocado por Gonçalves (1992), existe uma rivalidade de natureza tecnológica entre firmas dentro e fora da indústria, fazendo com que as inovações tecnológicas, a abertura de novos mercados e mudanças na organização industrial sejam os principais causadores de discontinuidades no sistema capitalista. São essas mudanças descontínuas que persistem substituindo as antigas estruturas por novas, caracterizando o “Processo de Destruição Criadora” (p. 26-27) na economia.

A busca desenfreada por lucros coloca o sistema capitalista sob a necessidade de alterar constantemente sua base tecnológica, assim como de se expandir globalmente. A coexistência dos processos de *centralização/concentração* e *destruição criadora*, portanto, constitui na lógica das ETNs, caracterizando-as como atores principais no aprofundamento e na catalisação das relações capitalistas. A definição sobre as ETNs que pode ser relacionada à análise da economia brasileira no período pós-guerra, e a qual será utilizada para prosseguir com a análise do período mais recente no presente trabalho, não se prende ao tamanho das empresas para classificá-las como transnacionais, mas sim na capacidade destas de se integrarem ao mercado internacional. Portanto:

(...) [o] tamanho *per se* não implica em “transnacionalidade”, na medida em que uma empresa pode estar entre as maiores e não considerada uma ET [ETN]. O que leva uma empresa a tornar-se uma ET é o fato de que ela é a quintessência do processo de concentração e centralização do capital e, conseqüentemente, está entre as maiores empresas do mundo capitalista, e, adicionalmente, é o “agressor” no esquema schumpeteriano, o patrocinador do processo de destruição criadora, o

principal responsável pela dinâmica capitalista através do seu papel ativo no progresso tecnológico. (GONÇALVES, 1992, p. 90).

Ao mesmo tempo que algum segmento produtivo está concentrado e centralizado na atuação de poucas firmas, estas são, em um grau bastante elevado, responsáveis pelo progresso tecnológico. No decorrer do presente estudo, ao analisarmos especificamente o avanço da vulnerabilidade externa estrutural na economia brasileira nos períodos mais recentes, destacamos que as ETNs têm participação ativa no processo. Procuramos relacionar a participação das ETNs, e o elevado ingresso de IED no país, com o processo de aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural, enfatizando a influência de aspectos específicos da estrutura produtiva brasileira na expansão destas empresas. As ETNs estrangeiras podem ser caracterizadas pela capacidade superior destas empresas de inovar e de captar fluxos de IED, com relação às empresas nacionais. É justamente essas “vantagens” encontradas pelas ETNs que caracterizam a existência de uma via específica, de dupla dimensão, no aprofundamento da fragilidade externa da economia do país.

2.1.2 Revoluções tecnológicas e a economia brasileira

A leitura de Gonçalves, assumidamente *neoschumpeteriana*⁵, considera a importância atribuída ao processo de inovação inerente nas grandes ETNs e o seu impacto nas economias. De acordo com o autor, nos termos da teoria da firma, a discussão teórica que sustenta a sua interpretação das ETNs possui uma lógica ancorada no “processo competitivo e de inovação”, no qual “a empresa é o ator central” (GONÇALVES, 1992). Isto é, o processo inovativo e industrializante nas economias, sendo liderado pelas ETNs, coloca a possibilidade de difusão das inovações intrinsecamente condicionada ao interesse destas empresas e às suas estratégias expansivas na economia mundial. Ou seja, a difusão de inovações e o progresso técnico, são processos que estão fortemente associados à “mecanismos de poder”⁶. Nesse sentido, o referencial teórico neoschumpeteriano mostra-se essencial para o presente estudo.

⁵ Atribui aos processos inovadores das firmas um papel crucial na análise da dinâmica industrial e as estruturas dos mercados, tendo por base a teoria de Schumpeter sobre o processo de destruição criadora, com forte influência da biologia evolucionária – o que consolida a abordagem da economia evolucionária. Para uma leitura mais profunda, vide "*An Evolutionary Theory of Economic Change*" (NELSON; WINTER, 1982).

⁶ Essa posição será defendida no capítulo final do presente trabalho, após a análise do setor primário da economia brasileira.

Na perspectiva de dois dos seus principais expoentes⁷, Dosi e Nelson (2009), resumidamente, a abordagem neoschumpeteriana da Economia se propõe a interpretar o processo de geração e difusão tecnológica, e os seus impactos, destacando a integração desse processo com a dinâmica, a organização e a competitividade industrial. Para Dosi e Nelson (2009), depois dos pensadores clássicos da Teoria Econômica, Karl Marx e Joseph Schumpeter foram a exceção ao enfatizarem, em suas teorias, como o conhecimento técnico é gerado e a sua influência sobre a economia. Entretanto, sob esse aspecto “tecnológico” específico, ambos foram ignorados (DOSI; NELSON, 2009, p. 3). O conceito de ETN proposto por Gonçalves (1992) reúne pontos específicos na concepção de Marx e Schumpeter, dando ênfase à desigualdade resultante dos processos de expansão destas empresas. O processo de difusão das inovações tecnológicas, e o seu desenvolvimento na industrialização das economias capitalistas, nessa interpretação, se apresenta de forma distinta.

Na vertente neoschumpeteriana, pode-se interpretar o desenvolvimento da tecnologia como um processo histórico ou evolucionário, uma vez que praticamente toda a forma de tecnologia na nossa sociedade possui uma linha genealógica, ou seja, o conhecimento possui uma origem social – de forma que existiria sempre uma invenção básica que levaria à outras posteriores (KUUSI, 1999, p. 42). Em Nelson e Winter (1977, p. 57), um agrupamento (*cluster*) de inovações cumulativo pode ser descrito como uma trajetória “natural” do processo de desenvolvimento tecnológico, para uma tecnologia em particular. Esse argumento leva à noção de regime tecnológico, em Nelson e Winter (1977), ou de *paradigma tecnológico*, considerando a analogia proposta por Dosi (2009, p. 14) na interpretação dos paradigmas científicos de Thomas Kuhn nas discussões acerca da filosofia da ciência⁸, claro que em um sentido mais limitado.

⁷ Não retirando a importância de outros expoentes como Freeman, Winter, Pavitt e Soete.

⁸ Em 1920 houve uma tentativa de tornar a Economia como uma ciência única e isenta de julgamento de valores, caracterizando a generalização do método positivista lógico que promovia a “purificação” de todas as ciências de quaisquer proposições metafísicas ou ideológicas. A Economia, mesmo como campo de conhecimento científico, inevitavelmente promove interesses e valores, o que impede a neutralidade axiológica identificada nas ciências naturais. Os debates teóricos travados no pensamento econômico geralmente estão referidos à questão do método científico, pois estes remetem às distintas visões de mundo que sustentam as teorias. Nesse sentido, a Economia, como as demais ciências sociais, foi influenciada pelos debates travados no âmbito da filosofia da ciência, tornando a questão do método científico implícita nas disputas teóricas entre representantes do pensamento econômico. Além de Thomas Kuhn, podemos ressaltar Karl Popper, Imre Lakatos e Paul Feyerabend como representantes de um debate que propôs uma nova tradição do crescimento do conhecimento, se contrapondo a neutralidade do positivismo lógico, onde o foco se baseava na observação do comportamento histórico da ciência, e não na análise instrumentalista e neutra associada às ciências naturais. Na ideia de cada um destes intelectuais, verificam-se as possíveis ramificações nos métodos da ciência, antes influenciados fortemente pelas ideias lógico positivistas. Os paradigmas científicos de Kuhn representam como, em momentos distintos da história, o conhecimento científico se consolida em “camadas” distintas (com um núcleo duro e cinturões

A noção de paradigma tecnológico e das revoluções tecnológicas, como compreendidas na abordagem neoschumpeteriana, serão amplamente utilizadas no presente trabalho. A referência principal adotada para contrastar as mudanças no sistema capitalista na segunda metade do século XX, tem como base o trabalho de Arend e Fonseca (2012), que aplicam o estudo de Perez (2004) sobre as revoluções tecnológicas, na economia brasileira. Partindo do estudo destes autores, podemos enfatizar a emergência de inovações radicais e não rotineiras, como uma reação das empresas às condições identificadas nas estruturas de mercado onde estiverem inseridas (PEREZ, 2004, p. 3) (AREND; FONSECA, 2012, p. 36-37).

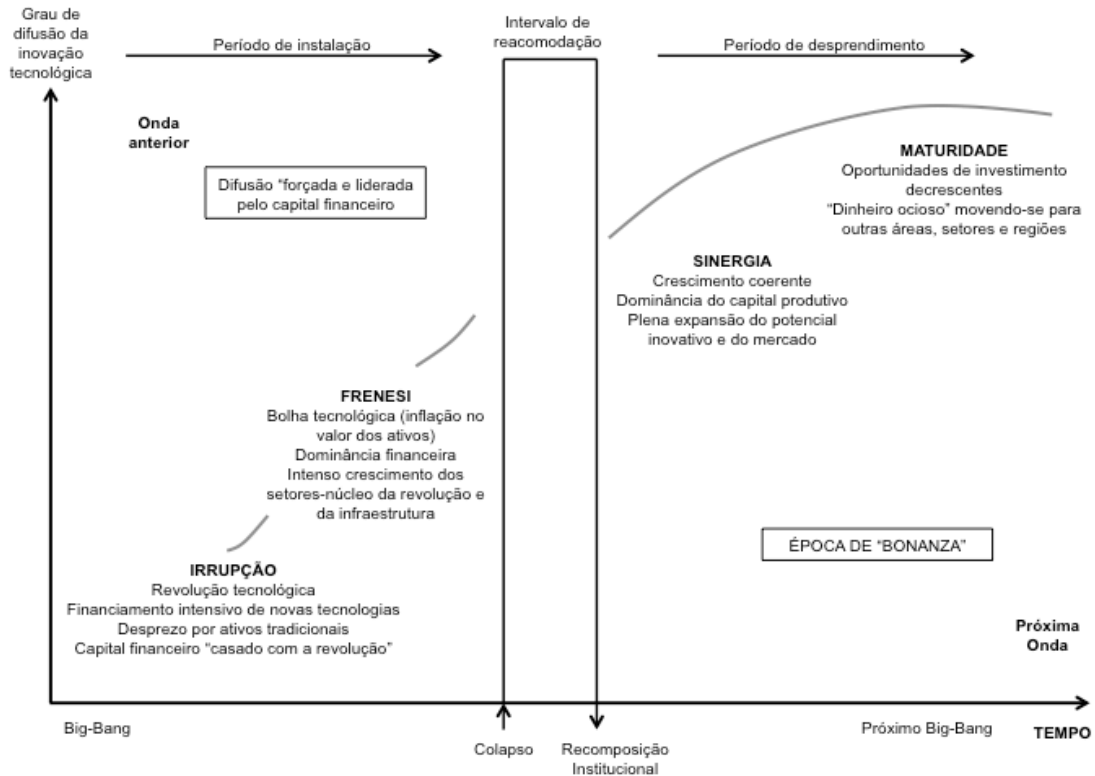
Na abordagem neoschumpeteriana, as revoluções tecnológicas se manifestam na esfera econômica por meio de ondas longas de desenvolvimento (dos ciclos ou ondas de Kondratieff), as quais são mensuradas por grandes flutuações no PIB em torno da tendência de crescimento de longo-prazo. Nessa abordagem, a evolução histórica do capitalismo é dividida por cinco revoluções tecnológicas, onde cada revolução leva a uma nova reorganização da estrutura produtiva. Dentro do enfoque neoschumpeteriano, em cada revolução, tem-se o surgimento de novos paradigmas tecnoeconômicos que trazem novas possibilidades de acumulação dentro das economias nacionais. As revoluções tecnológicas e o estabelecimento de novos paradigmas tecnoeconômicos, interpretados na abordagem neoschumpeteriana de Arend e Fonseca (2012), com base em Perez (2004), é sintetizada nas Figuras 1 e 2 abaixo (AREND; FONSECA, 2012, p. 37-38).

Na Figura 1, temos o grau de difusão tecnológica no decorrer do tempo, distribuído em dois períodos que compreendem quatro fases. O primeiro período da onda longa de desenvolvimento, consiste no período de “instalação”, no qual identifica-se uma reorientação do capital financeiro para financiar novas tecnologias. A fase de “irrupção” representa a orientação do capital financeiro para os segmentos associados à revolução tecnológica em vigor. Já na fase de “frenesi” temos a concentração destes capitais nestas atividades, impulsionando a consolidação do novo paradigma tecnoeconômico. A baixo intervencionismo do Estado é característico nestas fases. Ao final do período de instalação, o grau de difusão da

protetores nas camadas externas ao núcleo). Na analogia proposta por Dosi (2009), os paradigmas tecnológicos (ou tecnoeconômicos) são de grande influência na interpretação das revoluções tecnológicas que impactaram os processos produtivos em todo o mundo no decorrer da história econômica, colocando o papel da inovação como ponto central. Para mais detalhes sobre a relação entre filosofia da ciência e o pensamento econômico, as obras de Mark Blaug (2006) *“The methodology of economics or how economists explain”* e Bruce Caldwell (2003) *“Beyond Positivism Economic Methodology in the Twentieth Century”* são verdadeiros marcos.

revolução tecnológica é reduzido, mas a especulação financeira e a possibilidade de crise são elevadas.

Figura 1 - Sequência Recorrente na Relação entre o Capital Financeiro e o Capital Produtivo em uma Onda Longa de Desenvolvimento



Fonte: AREND; FONSECA, 2012, p. 37

Após um intervalo de acomodação (ou *turning point* em Perez (2004)), com o colapso das estruturas produtivas associadas ao paradigma anterior seguido por uma recomposição institucional para o estabelecimento do novo paradigma, inicia-se o segundo período, denominado como o período de “desprendimento”. Essa “época de bonanza” é caracterizada pela retomada do intervencionismo estatal, principalmente para articular-se com a grande afluência de capitais produtivos, resultando em elevado crescimento econômico. Em um primeiro momento, a fase de “sinergia” reflete a expansão do potencial inovativo e do mercado, associado ao novo paradigma em vigência, enquanto que na fase de “maturidade”, o capital acumulado nas fases anteriores precisa procurar empreendimentos mais rentáveis, considerando a queda nas taxas de lucros nos países, onde iniciaram-se as inovações que desencadearam em alguma revolução tecnológica. O grau de difusão da revolução tecnológica é elevado nesse período, sendo que a tendência a mudança ou irrupção de um novo paradigma pode interromper a época de bonanza.

Figura 2 – Cinco Ondas Sucessivas, Períodos Recorrentes Paralelos e Principais Crises Financeiras

Revolução Tecnológica Onda Longa	Instalação		Intervalo de reacomodação: Colapso financeiro, recessão e recomposição pessoal	Desdobramento (Dispersão)	
	Irrompimento Big-Bang	Frenesi Bolha Financeira		Sinergia Boom	Maturidade
1° (1771) Revolução Industrial	Anos 70 e início dos anos 80	Mania dos Canais (1793)	1797 (pânico financeiro)	1798-1812 Grande avanço inglês	1813-1829 Crises financeiras (1819 e 1825)
2° (1829) Era do Vapor e das Ferrovias	Ano 30	Mania das Ferrovias (1836)	1847 (pânico financeiro) 1848-1850 (revoluções sociais)	1850-1857 Boom victoriano	1857-1873 Crises financeiras (1866 e 1873)
3° (1875) Era de Aço da Eletricidade e da Engenharia pesada	1785-1884	Auge dos países do hemisfério sul - Argentina (1890) EUA (1893)	189301895 1903 ("pânico dos ricos")	1895-1907 <i>Belle époque</i>	1908-1918 Crises financeiras (1920)
4° (1908) Era do Petróleo, Automóvel e da Produção em Massa	1908-1920	Os "loucos anos 20" (automóveis, rádio, eletricidade, imóveis etc.)	Pânico financeiro 1929-1933 (Europa) 1929-1943 (EUA)	1943-1959 Época de ouro do pós-guerra	1960-1974 Crise do Petróleo (1974)
5° (1971) Era da Informática e das Telecomunicações	1971-1987	Mania da Internet 1987-2001 Ásia (1997)	2001-?? (Nasdaq-Subprime)	20??	20??

Fonte: AREND; FONSECA, 2012, p. 38

Como pode ser observado na Figura 2, no decorrer das grandes revoluções tecnológicas identificadas a partir do século XVIII, são identificadas as principais transformações que impulsionaram as ondas longas de desenvolvimento, e suas respectivas fases. Na concepção de Perez (2004), a história mostra como a inovação tem sido um guia para o aumento da produtividade e da riqueza. Mas em cada revolução tecnológica pode-se encontrar duas etapas de prosperidade. O período de instalação, é uma época de experimentos para testar e escolher novas tecnologias e instalar infraestruturas (ferrovias, eletricidade ou internet). O processo de destruição criadora é intenso nesse período, quando os meios de produção mais antigos são aperfeiçoados e substituídos. Isso pode ser identificado nos anos 1920, na mania das ferrovias e dos canais anteriormente. Essa bolha de prosperidade, no entanto, requer financiamento crescente, o que é seguido por um colapso financeiro, resultante da concentração financeira nos novos segmentos ou indústrias. Mais adiante ocorre uma inversão da concentração, com a retomada do crescimento, como se observa no boom Victoriano, na Belle Époque, na Era de Ouro do pós-guerra e na próxima que ainda estaria para acontecer.

Apesar da grande importância das cinco revoluções tecnológicas identificadas, a presente análise limita-se ao processo de transição da 4ª para a 5ª revolução tecnológica na estrutura produtiva brasileira, mas fazendo referência ao conceito sugerido por Gonçalves (1992) e ao crescimento da vulnerabilidade externa estrutural. O conceito proposto por Gonçalves (1992),

como já destacado, define as ETNs como agentes principais na realização do IED e das transformações tecnológicas associadas à estas revoluções.

A análise realizada no presente trabalho, é, em grande parte, macroeconômica, apesar do seu referencial teórico se fundamentar na microeconomia heterodoxa (ou a disciplina denominada “organização industrial”)⁹. O motivo, para isso, se deve à importância de analisar o IED segundo sua orientação na estrutura produtiva, o que pode resultar em maior concentração, considerando que são os interesses de empresas estrangeiras que levam à sua efetiva alocação, e não a demanda e o “esforço” econômico e institucional do país para industrializar-se. Portanto, esse tipo de investimento está associado aos interesses do seu principal agente realizador, a ETN, que podem claramente divergir das expectativas do país no seu processo de desenvolvimento econômico. Um problema recorrente identificado no intervalo de grande amplitude temporal, entre 1950 até 2012, como veremos, é o da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira.

2.2 ETNS ESTRANGEIRAS NA ERA DE OURO DO CAPITALISMO BRASILEIRO (1950-1970)

O período de 1930 à 1955 (Era Vargas) remete à tentativa de implementação do modelo Nacional Desenvolvimentista. Tal modelo procurava dotar o Brasil de infraestrutura industrial, com a introdução de um parque siderúrgico, uma fábrica de motores e de caminhões, garantindo maior controle sobre o escoamento das reservas minerais e dos demais recursos naturais. A participação do capital estrangeiro era admitida, desde que condicionada à regulamentação nacional. No entanto, para implementar uma infraestrutura industrial “moderna” no país, era preciso retirar a prioridade sobre as atividades agroexportadoras, com participação elevada na estrutura produtiva brasileira naquela época.

À medida em que a produção destinada ao comércio exterior era prejudicada, o conflito entre os interesses do setor agroexportador e os interesses industriais e agrícolas ligados ao mercado interno se fortalecia¹⁰. Somente na segunda metade da década de 1950 se estabelece uma

⁹ A recente estabelecida disciplina denominada microeconômica heterodoxa compreende em grande parte as contribuições da abordagem neoschumpeteriana na teoria da firma.

¹⁰ O debate ocorrido em 1944 no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, entre defensores da industrialização do país e seus adversários, evidencia esse conflito, principalmente no posicionamento de

estratégia mais “simpática” à internacionalização do mercado interno, com a transição do nacional desenvolvimentismo para o modelo Associado-Dependente, na interpretação de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Nesse modelo, o salto da indústria brasileira em direção aos segmentos manufatureiros “pesados” de bens de capital e de consumo durável foi inseparável da penetração das ETNs no país (SERRA, 1982, p. 18). Ainda assim, mesmo com a reorientação da economia brasileira para a industrialização, diversos obstáculos internos precisavam ser superados. Particularmente, a taxa de câmbio possui grande influência sobre os ciclos de modernização na economia brasileira.

Para interpretar o comportamento do IED no período de 1950 até 1970, faremos a análise de algumas políticas de controle cambial e seus impactos posteriores sobre a estrutura produtiva brasileira. As iniciativas de controle sobre o câmbio consistiram em um dos principais instrumentos políticos de modernização e industrialização da economia brasileira durante sua fase desenvolvimentista, se considerarmos as políticas econômicas pro-industrialização no período do pós-guerra.

Nesse sentido, a análise do regime de câmbio fixo, mas ajustável (CORDEN, 2001), e seu impacto no ingresso do IED, possibilita entender o papel ambíguo desse tipo de investimento com relação às demandas da estrutura produtiva brasileira e à exposição do país no mercado internacional. Em paralelo tem-se uma conjuntura internacional favorável à expansão das economias em desenvolvimento no período (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 36).

Até 1954, os fluxos de IED ainda não eram tão significativos. O regime de câmbio, no pós-guerra, deprimiu as reservas internacionais devido a importação de bens de consumo duráveis. As ideias influentes de Raúl Prebisch emergem desse período, defendendo justamente a importância de reduzir o coeficiente de importações, para compatibilizar taxas de crescimento aceitáveis em paralelo com a restrição externa. Cabe, portanto, a necessidade de alterar a composição das importações para prosseguir com o processo de industrialização (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 107-108).

Com o amplo diagnóstico dos “pontos de estrangulamento” pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), estabelecida em 1948, o Estado brasileiro assumia, na década de

Roberto Simonsen, favorável a industrialização, contra Eugênio Gudín, que rejeitava a industrialização em favor do liberalismo de mercado.

1950, o papel de coordenador de investimentos e promovedor do desenvolvimento industrial do país. Os pontos de estrangulamento identificados pela CMBEU se localizavam nas áreas de transportes, energia, agricultura e indústria, levando à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE¹¹), em 1952 (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 28). Entretanto, com o Estado brasileiro promovendo o crescimento industrial do país, os problemas no balanço de pagamentos tornam-se mais críticos com a necessidade crescente de financiamento desse crescimento, ou seja, de financiamento das importações.

A fim de solucionar o entrave cambial ao processo de industrialização, e ampliar as importações, em 1953, é implementada a Instrução 70 do Conselho de Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC¹²), que estabelece um sistema de leilões de câmbio, baseando-se em cinco categorias de importações. Estas categorias tinham por objetivo, orientar a industrialização do país favorecendo a importação de máquinas e equipamentos industriais. Como o sucesso dessa medida dependia do desempenho das exportações, principalmente do café, a queda de 1953 à 1954 no valor das exportações desse produto levou ao fracasso da medida.

Em 1955, surge a polêmica Instrução 113 da SUMOC que permitia a importação de bens de capital sem cobertura cambial, caso o investidor estrangeiro aceitasse o diferencial do preço do equipamento, convertido no valor da moeda nacional, o cruzeiro, como participação de capital. Ou seja, os bens de capital poderiam ser incorporados ao ativo das empresas, sem contrapartida no passivo exigível. Com isso, os investidores estrangeiros evitavam custos de transação e os custos diretos do mercado de câmbio (GONÇALVES, 1997, p. 241).

A partir de 1956, com a implementação do Plano de Metas, o processo de industrialização ganha fôlego com uma maior articulação entre medidas de política econômica e o desenvolvimento industrial. Este processo foi acompanhado pelo grande ingresso de IED, via Instrução 113, comparado aos anos anteriores. Em 1955, o montante líquido de IED ingressado no país foi de US\$ 79 milhões, passando para US\$ 139 milhões, em 1956, e US\$ 178 milhões em 1957¹³. Do valor total de IED aprovado para a aplicação da Instrução 113, o

¹¹ Que hoje incorpora o Social no nome, utilizando a sigla BNDES.

¹² Instituição que deu origem ao Banco Central do Brasil.

¹³ Dados do Banco Central do Brasil. Consideramos o total líquido de IED somando participação no capital e empréstimos intercompanhias.

montante de IED efetivamente ingressado ultrapassou US\$ 102 milhões (GONÇALVES, 1997, p. 242).

Considerando que as empresas que mais captavam fluxos de IED eram estrangeiras, no Brasil, a industrialização de setores intensivos em tecnologia foi liderada por ETNs estrangeiras. Para Arend e Fonseca (2012, p. 41), a lógica da estratégia nacional instaurada, nesse período, residia em construir um cenário interno associado ao movimento de expansão de empresas estrangeiras. Havendo a manutenção de um ambiente favorável à empresas estrangeiras no país, com o estabelecimento de uma infraestrutura industrial e as facilidades cambiais, estas foram beneficiadas em dois sentidos: i) na competição com empresas nacionais, pois as empresas estrangeiras já instaladas no Brasil tinham maior vantagem em receber o aporte de IED pelas suas subsidiárias no exterior; e ii) no ingresso de novas empresas estrangeiras, uma vez que o câmbio favorecia estas empresas em transferir maquinário industrial já depreciado ou obsoleto, mesmo com indústrias nacionais similares (REZENDE FILHO, 2002, p. 78). As principais indústrias beneficiadas pela Instrução 113, foram: automobilística, química e de bens de capital.

A polêmica da Instrução 113, como colocado por Basbaum (1976, p. 219), seria de que a medida teria iniciado a “desnacionalização da indústria brasileira”. À medida que identificamos algumas mudanças na orientação de política econômica, principalmente a Instrução 113, tem-se nessa medida a consolidação institucional do modelo associado-dependente, dando aos investidores estrangeiros o direito de emparelharem suas empresas, sem contrapartida para as empresas nacionais, que eram obrigadas a pagar à vista as licenças de importação exigidas para trazerem os mesmos equipamentos do exterior (PRADO JR, 1974, p. 315).

Seguindo a mesma orientação da Instrução 113, mas em um plano mais geral, o Plano de Metas pode ser descrito como a representação política da articulação de interesses entre o Estado brasileiro, com o capital privado nacional e o capital estrangeiro. O pacote de investimentos em infraestrutura (energia e transportes), destinado para desenvolver *indústrias específicas*, foi orientado por Grupos Executivos integrados por representantes do governo e empresários.

Nestes grupos eram estipulados incentivos para regular e estimular o investimento nos segmentos industriais beneficiados pela Instrução 113, além de agregar também a construção naval, siderurgia, mineração e petroquímica. Tendo por base a Lei do Similar Nacional pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), estas medidas impuseram barreiras às importações de produtos similares aos produzidos internamente. De acordo com Gonçalves (1997, p. 241), a “Lei do Similar Nacional foi um importante determinante do IED no Brasil durante a década de 1950”.

Ainda considerando a participação das empresas estrangeiras no período, o trabalho de Caputo e Melo (2009), sobre o impacto da Instrução 113 da SUMOC, esclarece esse ponto. As autoras apontam a seguinte distribuição dos investimentos, com base na análise de boletins mensais da SUMOC, agregando os dados do período de 1955-1963:

Ao analisarmos mais profundamente os setores da economia que receberam os investimentos diretos através da Instrução 113, constatamos que o setor de Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias foi o maior beneficiado com US\$ 189,6 milhões, equivalentes a 38,1% do total. O setor de Fabricação de Produtos Químicos foi o segundo a receber mais investimentos, com US\$ 58,2 milhões investidos, 11,69% do total do período. Foi seguido de perto pelo setor de Fabricação de Máquinas e Equipamentos, com US\$ 55,9 milhões, 11,24% do total. Estes três setores concentraram, então, 61,0% dos investimentos feitos sem cobertura cambial. (CAPUTO; MELO, 2009, p. 526).

Com base nos dados fornecidos por Caputo e Melo (2009), podemos agregar por aproximação os setores, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) de 1994, chegando a seguinte configuração representada na Tabela 1:

Tabela 1 - IED entre 1955 e 1963 via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820¹⁴ – Setores da Economia agregados com base na CNAE

Setor/Atividade Econômica	1955-1963	
	Valor (em US\$ milhões)	Participação (%)
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	9,38	1,89
Indústria	486,18	97,86
Serviços	1,27	0,26
Total	497	100,00

Fonte: Elaboração a partir de CAPUTO; MELO, 2009, p. 528

¹⁴ O decreto 42.820 de 16 de dezembro de 1957 complementa o conjunto de regras institucionais que proporcionam mais vantagens cambiais aos investidores estrangeiros, via ingresso de IED. De acordo com o texto oficial, o decreto “Regulamenta a execução do disposto nas Leis 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e 3.244, de 14 de agosto de 1957, relativamente as operações de câmbio e ao intercâmbio comercial com o exterior, e dá outras providências”. O texto na íntegra encontra-se no site:

<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=111974&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>

A indústria automobilística surge como privilegiada, pois pertence justamente ao setor correspondente à quarta revolução tecnológica nos países centrais, ou seja, um segmento de ponta na produção internacional na época (AREND; FONSECA, 2012; PEREZ, 2004). Alguns países tomam a liderança do desenvolvimento (*forging ahead*), enquanto outros podem se emparelhar (*catching up*) aos novos padrões ou ficam para trás e não se engajam na nova dinâmica do desenvolvimento (*falling behind*). Arend e Fonseca (2012, p. 40), por meio dessa abordagem, mostram que a entrada destes segmentos industriais (automobilístico, químicos e de bens de capital) associam-se ao ajuste do Brasil na quarta revolução tecnológica, especificamente na fase de desdobramento da onda longa de desenvolvimento (dos ciclos ou ondas de Kondratieff), mostrando o emparelhamento (*catching-up*) brasileiro com os países desenvolvidos.

No setor automobilístico se concentram o ingresso de IED no período de 1955-1963, compreendendo o período de auge da implementação da Instrução 113, assim como do Plano de Metas. Mas tratando-se da participação das empresas estrangeiras transnacionais (ETNs), e considerando o setor automobilístico como *locus* privilegiado de expansão e modernização, Caputo e Melo (2009, p. 532) indicam a seguinte distribuição:

A análise das empresas brasileiras com participação estrangeira ou filiais estrangeiras [ETNs] no Brasil que receberam esses investimentos aponta que as principais beneficiárias foram: Willys Overland do Brasil S.A. – Indústria e Comércio (US\$ 27,97 milhões, 14,8% do total); General Motors do Brasil S.A. (US\$ 25,02 milhões, 13,2% do total); Ford Motor do Brasil S/A. (US\$ 22,42 milhões, 11,8% do total); Volkswagen do Brasil Indústria e Comércio de Automóveis S.A.(US\$ 14,32 milhões, 7,6% do total); Roberto Bosch do Brasil – Ind. e Com. de Acessórios para Motores e Chassis (US\$ 12,99 milhões, 6,9% do total); Mercedes Benz do Brasil S/A. (US\$ 12,78 milhões, 6,7% do total), e a Indústria Nacional de Locomotivas INL Ltda. (US\$ 11,5 milhões, 6,1% do total).

Nesse processo, ETNs estrangeiras tiveram uma participação claramente superior do que empresas nacionais na implantação da indústria automobilística no Brasil. Coube as empresas nacionais o setor de autopeças, deixando a indústria montadora sob o controle de empresas estrangeiras. Diversas empresas nacionais fizeram aliança com o capital estrangeiro, o que mudou profundamente o perfil da indústria brasileira. Houve uma crescente desnacionalização do mercado interno brasileiro, apesar da iniciativa do governo brasileiro em banir importações de similares estrangeiros, e procurar substituir importações de bens de capital, entre as décadas de 1950 e 1960. Desde o Plano de Metas, os investimentos das ETNs lideraram a difusão internacional de tecnologia, ao mesmo tempo em que aprofundaram a vulnerabilidade

da economia brasileira, cada vez mais engajada em crescer com poupança externa (ou déficits nas transações correntes do balanço de pagamentos) (AREND; FONSECA, 2012, p. 52-53).

As mudanças na dinâmica do capitalismo mundial no início da década de 1960, seriam orientadas pelo movimento das ETNs mundo a fora, reconfigurando as estruturas produtivas com base nas inovações provenientes da quarta revolução tecnológica. No Brasil, na medida em que ETNs estrangeiras se instalavam no país, seja por filiais ou por participação em empresas nacionais, estas mudanças eram aprofundadas, reorientando os padrões de comércio externo e consumo interno. Apesar das medidas de política industrial, o processo de industrialização brasileiro estabelecia um “território incerto”, como aponta Shapiro (2006, p. 1):

(...) as the first country in Latin America to insist upon domestic auto production, Brazil was entering uncharted territory. There was little precedent in Brazil or in the region for negotiating with transnational firms in any manufacturing activity. Foreign investment had been largely restricted to public utilities, railroads, and raw materials. Despite the intensification of international competition among the large auto manufacturers, cross-national investment in production facilities was occurring primarily within Europe. In the 1950s, firms competed for peripheral markets such as Brazil through exports.

De acordo com Shapiro, o papel do IED, como condição ao crescimento e modernização das empresas estrangeiras instaladas em território nacional, foi uma estratégia arriscada, com desdobramentos inesperados. Além do mais, como a modernização e industrialização não se justifica unicamente pelo IED, ou empréstimos, ou estratégia do Estado Nacional, e se a estratégia das ETNs era expandir seus mercados em um momento oportuno para tal, seriam as transformações no próprio sistema capitalista que levaram estas empresas estrangeiras a ingressarem no Brasil e não somente as condições favoráveis internas no país.

A incerteza quanto aos desdobramentos do processo de industrialização, portanto, foi generalizada no sentido da imprevisibilidade das estratégias das ETNs, assim como dos estados nacionais, frente às transformações no sistema capitalista. Por acaso, ocorreu uma articulação de interesses entre a estratégia das ETNs e os objetivos do governo brasileiro naquele período. Porém, essa articulação deve ser entendida como condição necessária porém não suficiente para o crescimento industrial brasileiro. O sistema capitalista, como apontado por Hymer (1972) anteriormente, estava sendo redefinido com a integração cada vez maior de uma rede internacional de alocação de progresso tecnológico, empresas estrangeiras e fluxos de IED.

2.2.1 CRISE DA DÉCADA DE 1960 E A CRÍTICA À ESTAGNAÇÃO

No período de 1950 até 1960, se consolidava no Brasil, o processo de substituição de importações com entrada significativa de IED no país, à medida que a indústria brasileira incorporava “segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, material de transporte e eletrodomésticos” (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 30). Em resposta ao grande ingresso de IED na década anterior, em 1961 o governo brasileiro aplica uma lei de controle da remessa de lucros, a fim de evitar futuros problemas de financiamento externo. No entanto, na medida em que os investimentos do Plano de Metas eram realizados, e a participação do capital estrangeiro se tornava elevada, o IED já mostrava uma tendência declinante antes da aplicação dessa lei. Na realidade, esta tendência declinante do IED indicava um excesso de capacidade instalada na produção industrial brasileira.

Com a conclusão em 1962/63 do pacote de investimentos do Plano de Metas, iniciou-se uma recessão na indústria brasileira com significativa redução da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo do governo, das empresas federais e do setor privado. Isso viria a indicar que os projetos de investimentos estariam superdimensionados, resultando em uma grande capacidade ociosa na economia brasileira (SERRA, 1982, p. 29-30). O crescimento da capacidade ociosa estaria associado a falta de demanda efetiva no processo de industrialização brasileiro, desde que a diversificação produtiva ocorreu sem que houvesse uma modernização industrial “completa”. Isto é, o crescimento dos segmentos modernos estrangeiros no Brasil ocorreu sem uma contrapartida proporcionalmente modernizante sobre os segmentos nacionais já instalados.

O superdimensionamento dos projetos de investimento se deu a partir: i) da implementação de indústrias com requerimento de *escala mínima* para produzir superando a extensão do mercado; ii) da concorrência entre ETNs de bens de capital e bens de consumo duráveis, garantindo faixas futuras do mercado para estas empresas; e iii) das temporárias facilidades e incentivos, que eram abundantes, oferecidas às ETNs pelo governo e que garantiam as importações para continuar o processo de industrialização (SERRA, 1982, p. 32).

Como já indicado, a implementação do Plano de Metas foi orientada pelo processo de substituição de importações. Porém, esse processo substitutivo incorporava uma característica

concentradora intrínseca, no sentido de atribuir prioridades distintas aos setores “chave”, como os identificados pelo Grupo Executivo do Plano de Metas, ou seja, as *indústrias específicas* e essenciais para a industrialização do país. Portanto, essa orientação política do processo de industrialização resultou em desdobramentos inesperados, como se observa na criação de uma capacidade instalada superior à demanda corrente (BASTOS; D’AVILA, 2009, p. 186). Durante o período da crise no início da década de 1960, foi instaurado, por meio do golpe militar de 1964, um novo regime autoritário no país. Nesse contexto de incerteza política, foram realizadas alterações nas instituições de política econômica, de maneira a amenizar os problemas do superdimensionamento, observados no início da década de 1960.

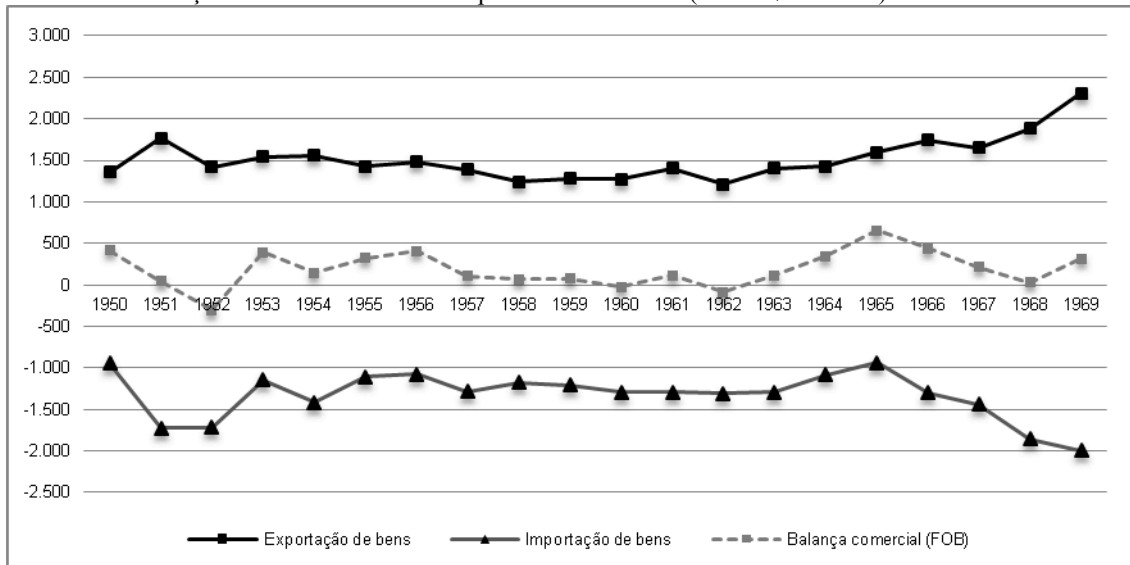
Dentre as principais reformas institucionais de 1964, no estudo de Versiani e Suzigan (1990, p. 31-32) se destacam: i) a isenção de impostos na importação de bens de capital destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o qual dava continuidade as orientações do Grupo Executivo do Plano de Metas; ii) a maior influência da Lei do Similar Nacional com a transferência da CPA para a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) no controle das importações; iii) a diversificação do sistema financeiro privado que facilitou diversas modalidades de crédito, estimulando, de certa forma, o mercado interno; e iv) a maior diversificação das aplicações do BNDE no financiamento para investimentos industriais, abrangendo distintos estratos da indústria de transformação.

No Gráfico 1 constam os indicadores referentes a balança comercial brasileira no período de 1950-1960, mostrando que o comportamento das exportações brasileiras não correspondia com a recessão da década de 1960. Em um primeiro momento, nota-se, no Gráfico 1, o problema decorrente da queda nas exportações e aumento das importações, resultando no déficit na balança comercial no ano de 1952. Com os controles cambiais sobre as importações pelas instruções da SUMOC, 70 e 113, as importações se elevaram em 1953 e, posteriormente, em 1955, com as exportações apresentando pouca variação.

A instrução 113 da SUMOC reflete a consolidação do modelo associado-dependente, conciliando interesses pela industrialização do país com os interesses das ETNs. A participação crescente de empresas estrangeiras, no aumento das importações, reflete justamente o maior ingresso de IED no decorrer do Plano de Metas. Em 1965, devido a

implementação das reformas institucionais do regime autoritário de 1964, as importações aumentam ainda mais juntamente com as exportações que seguem em trajetória contínua de crescimento, com superávits na balança de pagamentos. A aliança entre capitais do Estado, de ETNs e empresas nacionais serviu como base ao desenvolvimento econômico brasileiro neste período.

Gráfico 1 - Balança Comercial brasileira no período 1950-1960 (em US\$ Milhões)

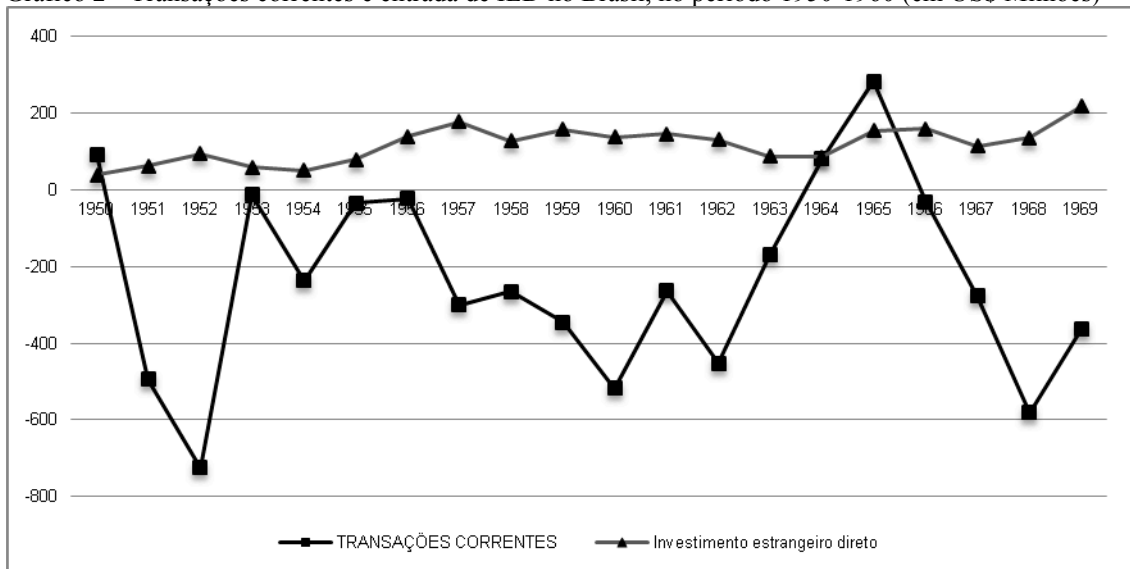


Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

No que diz respeito a restrição externa no período, o Gráfico 2 mostra a trajetória do IED e das transações correntes do balanço de pagamentos. Seguindo a interpretação do Gráfico 1, no Gráfico 2 podemos observar: o crescente pressão dos déficits em transações correntes; a pressão do déficit na balança comercial sobre as transações correntes do balanço de pagamentos do país em 1953; e o comportamento das importações análogo ao do IED a partir do ano de 1955, com a eliminação da cobertura cambial.

Desde que as importações de produtos industrializados são estruturalmente mais caras que as exportações de produtos primários, e de baixa intensidade tecnológica, as exportações possuem um papel fundamental no financiamento e relaxamento da restrição externa ao crescimento. Isso remete a um crescimento econômico abaixo dos níveis de países industrializados (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 107). O superávit comercial em 1965, com o avanço das exportações e retração das importações, reduziu o impacto da restrição externa da economia nas transações correntes, mas foi seguido por uma recessão econômica no período em questão. Os Gráficos 1 e 2 indicam estas mudanças.

Gráfico 2 - Transações correntes e entrada de IED no Brasil, no período 1950-1960 (em US\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

O IED foi fundamental no período de modernização, mas isso quando consideramos as facilidades oferecidas pelas instruções da SUMOC com relação ao controle cambial sobre as importações. Quando houve desaceleração na economia brasileira no período mencionado, foi o governo que manteve o investimento elevado no processo de industrialização do país. Mas sem a participação de empresas estrangeiras, as ações do Estado não se efetivariam. Os interesses, portanto, precisariam ser articulados para que o processo de modernização e industrialização fosse realizado. Entretanto, a *rentabilidade* do IED era o foco do investidor estrangeiro, enquanto que o Brasil, com suas medidas pró-industrialização, via nessa rentabilidade a modernização do seu parque industrial.

A relação entre o Estado brasileiro e o capitalista internacional é intensificada com o crescimento das ETNs no país, como pudemos observar no caso do setor automobilístico. Como referenciado na seção anterior, o setor automobilístico consiste em um caso evidente para a análise de Arend e Fonseca (2012, p. 42), indicando a concentração de IED, assim como das ETNs no setor, sendo este pertencente ao “quarto paradigma tecnoeconômico”. O grau de concentração elevado de IED acumulado no setor automobilístico, como vimos, se associa à concentração das ETNs no mesmo.

A capacidade ociosa identificada durante a década de 60 mostrou, na verdade, um ajuste “perverso” no processo de industrialização do país. Ao contrário do que a tese da estagnação de Celso Furtado teria indicado, esse ajuste ocorre pela redução na acumulação de capital em

certos tipos de indústrias, particularmente, aquelas com menor capacidade de financiamento e, portanto, de crescimento. Para Furtado, em seu livro “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina” (1966), a crise de 1962-1967 estaria relacionada com uma tendência à estagnação devido à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Furtado representa o esgotamento do processo de substituição de importações com a insuficiência da capacidade produtiva, ou seja, uma limitação pelo lado da oferta, haja vista as diferenças de produtividade entre os setores industriais e os setores primários. Uma perspectiva influenciada pelo pensamento estruturalista de Prebisch e da CEPAL¹⁵ (MEDEIROS; SERRANO, 2001; BASTOS; D’AVILLA, 2009; CORAZZA, 2006; BIELSCHOWSKY, 2010).

Na interpretação de Hirschman (1981, p. 10), a destruição resultante da Segunda Guerra Mundial mostrava o papel fundamental da industrialização no desenvolvimento dos países no período pós-guerra. No entanto, as condições de crescimento inadequadas nos países periféricos, com relação aos países centrais, colocavam restrições sobre o processo de industrialização e progresso técnico, refletindo a grande importância do financiamento externo nestas economias. As raízes teóricas do desenvolvimentismo, emergem nesse contexto do pós-guerra, como colocado por Bielschowsky (2010, p. 184), de forma que países em desenvolvimento não conseguiriam industrializar-se sozinhos, tornando essencial uma participação ativa do Estado no processo. As “forças de mercado” por si só seriam incapazes de viabilizar o crescimento.

De acordo com Corazza (2006, p. 136), a CEPAL, fundada em 1948, considerava as restrições externas como problema principal para o desenvolvimento da América Latina, com base em um esquema Centro-periferia. Neste esquema, era defendido a necessidade de se romper a fronteira entre mercado interno e externo, por meio da superação técnica dos setores “atrasados”¹⁶ – não industrializados e com menor produtividade, predominante nas economias periféricas – pelos setores “modernos” – com maior intensidade tecnológica e elevados níveis de produtividade, sendo predominantes nas economias do centro do sistema capitalista.

¹⁵ Sigla para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

¹⁶ Essa generalização pelo termo “atrasado”, ou “arcaico” como veremos, é utilizada em demasia por Oliveira (2003) para caracterizar o setor agrário brasileiro. No parágrafo acima tentamos associá-la à baixa industrialização e baixa produtividade. No entanto, para Wilkinson (2008), a generalização do setor agrário, por meio destes termos, é altamente imprecisa (p. I).

No caso dos países periféricos, as importações seriam estruturalmente mais custosas do que as exportações, porque os produtos importados são altamente industrializados enquanto que os produtos exportados são produzidos por setores “primários” e de baixa intensidade tecnológica. Em um sentido mais amplo, seria necessário, a longo prazo, pagar importações com as exportações, principalmente no caso de insuficiência de fluxos de capitais externos. A relação entre o estruturalismo da CEPAL e as contribuições de Prebisch, com a interpretação e descrição do processo de substituição de importações¹⁷, é fundamentada nesse argumento (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 107-108).

Para Bielschowsky (2010, P. 185-186), o estruturalismo dualista, o qual se restringe às ideias de Prebisch e da primeira fase da CEPAL (esquema centro-periferia surgido em 1950), serviram de base para as contribuições analíticas de Furtado, sendo que a principal contribuição do autor é referida à interpretação da “tendência à preservação do subemprego e da má distribuição de renda”. A incapacidade de diversificar as estruturas produtivas e a crescente heterogeneidade produtiva consiste, portanto, na análise histórico-estrutural de Prebisch e Furtado. O diagnóstico de Furtado sobre a crise econômica da década de 1960, no seu livro de 1966, sustentava que o padrão de crescimento brasileiro estaria ocorrendo simultaneamente com *rendimentos decrescentes de escala*, o que implicava na tendência à estagnação econômica¹⁸.

¹⁷ É importante ressaltar que apesar das formulações teóricas do estruturalismo de Prebisch e da CEPAL, e do desenvolvimentismo, serem frequentemente associadas ao processo de substituição de importações, não houve uma conceituação *a priori* do processo, ou seja, “não há uma relação necessária do ponto de vista conceitual”, entre desenvolvimentismo e substituição de importações (MOLLO; FONSECA, 2013, p. 224).

¹⁸ A base do modelo de Furtado para se explicar a tendência à estagnação, é o multiplicador keynesiano, no qual o aumento dos gastos – realizados pela classe capitalista – na economia, seriam, em sua maioria, gastos com consumo supérfluo (importações de bens de consumo mais modernos, e inexistentes nas economias periféricas), ao invés de gastos com investimento. Isso levaria à redução do nível de emprego, resultando no aumento do desemprego, que poderia ocorrer mesmo com crescimento econômico. O problema de Furtado, foi justamente determinar o montante de gastos da economia pelo lado da oferta – capitalistas –, dentro dos moldes da antiga Lei associada à Jean-Baptiste Say (ou Lei de Say), na qual, nesse caso, a poupança determina o investimento. A Lei de Say, que também pode ser interpretada como “a oferta determina a demanda”, não considera que a moeda possui uma função de reserva de valor, de forma que a moeda seria um mero equivalente da produção física e o montante de gastos se iguala ao montante da produção na economia. De um outro ponto de vista, a economia brasileira, por não possuir um processo endógeno de geração de progresso técnico, relativo aos paradigmas tecnoeconômicos em vigor nos países centrais (ou da quarta revolução tecnológica), ao importarem tecnologia via IED estariam importando também “funções de produção” economizadoras de mão-de-obra. A heterogeneidade estrutural, identificada nas disparidades de produtividade inter e intrasetorial, seria resultante desse processo, levando ao crescimento com maior concentração de renda. Nesse sentido, o progresso técnico, no modelo de Furtado, seria o elemento central da tendência à estagnação, pois dada a propensão a poupar constante dos capitalistas, a queda na taxa de lucro, ocasionada pela modernização excessiva (ou elevado acúmulo de capital) mostra a tendência estagnacionista ao crescimento.

Entretanto, na literatura econômica sobre a interpretação da crise de 1963-1967 podemos encontrar a conhecida divergência entre Furtado e Maria da Conceição Tavares, presente no trabalho “Além da Estagnação” ([1972] 1983), escrito com a colaboração de José Serra. A crítica de Tavares e Serra se limita ao livro de Furtado publicado em 1966, sendo que Furtado já viria a mudar seu posicionamento posteriormente, com a retomada do crescimento em 1968 (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 186). Mas para fins de continuar nosso argumento, iremos expor alguns pontos desse debate para esclarecer o esgotamento do processo substitutivo e o início de uma nova fase do capitalismo, na qual predomina o capital financeiro e configura-se uma nova divisão internacional do trabalho.

Tavares e Serra ([1972]1983, p. 168) mostram que a limitação e o esgotamento do processo de substituição ocorreu, na verdade, pela insuficiência de demanda e não por limitações técnicas da oferta, ou seja:

A inexistência de um volume adequado de investimentos, capaz de assegurar a manutenção de uma alta taxa de expansão econômica, não se relaciona estritamente com limitações da capacidade produtiva (já suficiente em alguns ramos do setor produtor dos meios de produção como metalomecânica, equipamentos elétricos, máquinas, ferramentas, materiais de construção), mas sim com problemas relacionados com a estrutura de demanda e com o financiamento.

Com relação à demanda:

(...) o problema consistia na distribuição extremamente concentrada da renda entre uma pequena cúpula, limitando a diversificação e expansão adequadas do consumo dos grupos médios, exatamente o tipo de consumo que permitiria um melhor aproveitamento e ampliação da capacidade industrial instalada, com importantes efeitos de indução sobre a economia. (TAVARES; SERRA, [1972] 1983, p. 168).

Já na questão do financiamento:

(...) os recursos necessários ao financiamento de novos projetos de investimentos privado estavam limitados pela evolução da relação gastos-carga fiscal, além dos problemas existentes para a definição dos próprios projetos. (TAVARES; SERRA, [1972] 1983, p. 168).

Ou seja, a retração nas taxas de investimento era decorrente da redução na rentabilidade esperada dos projetos, dado que a expansão da capacidade produtiva se dava com base na concentração de renda e num contexto de inflação acelerada, e não pelo crescimento generalizado da economia brasileira. Nesse sentido, a contribuição de Tavares e Serra enfatizam o poder desigual de acumulação de grandes empresas (nacionais, públicas e estrangeiras) na estrutura industrial brasileira. Os autores consideram que a capacidade ociosa

seria resultante de um processo de modernização incompleta com o excesso de investimentos do Plano de Metas, sem que o mercado interno brasileiro estivesse devidamente preparado para absorver àquele crescimento. Esse processo ocorre com a compressão paralela dos salários, que alterou a distribuição funcional da renda em favor dos lucros das empresas mais capacitadas para enfrentar a retração no crescimento, fazendo-se o “ajuste” pela concorrência.

Mais adiante, Tavares e Serra ([1972]1983, p. 172) fazem referência à Instrução 289 da SUMOC, aplicada em 1965. A medida facilitava operações em moedas conversíveis, favorecendo o crédito às empresas estrangeiras em detrimento das empresas nacionais que não possuíam o mesmo benefício. Com isso:

Desde 1966 o Governo vinha aumentando sua taxa de investimento, conseguindo atrair capital estrangeiro a curto prazo (Instrução n.º 289) a fim de alimentar a recuperação das indústrias dominantes, promovendo o desenvolvimento de uma série de empresas financeiras privadas e preparando os novos projetos de solidariedade entre o capital estrangeiro de longo prazo e o Estado (em minerais, equipamentos, petroquímica, construção naval, transportes, energia elétrica).

Logo, a crise da década de 1960 e a retomada das taxas de crescimento em 1968 exprime:

(...) uma *transição*, não a uma nova economia mas a um novo estilo de desenvolvimento capitalista que supõe, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder e da renda, bem como novos mecanismos de estímulo, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional. (TAVARES; SERRA, [1972] 1983, p. 175, itálico nosso).

As reformas institucionais e financeiras realizadas pelo regime autoritário de 64, permitiram a retomada do consumo de bens duráveis e da construção civil. Porém, ao mesmo tempo em que trouxeram a indústria brasileira para um novo ciclo de rápido crescimento, caracterizaram a estratégia de desenvolvimento baseada no aprofundamento do processo de internacionalização da economia, por meio da redução da participação de empresas nacionais demarcadas durante o auge da capacidade ociosa, e facilitação do crescimento das ETNs nos denominados segmentos “alvo” do processo substitutivo de importações.

A ambiguidade do papel do IED na economia brasileira, encontra-se nesse ponto. Ao mesmo tempo em que se comprova o potencial “industrializador” do IED na economia brasileira, pode se perceber também que a manutenção do IED (e, conseqüentemente, o crescimento das ETNs) garante e aprofunda o processo de internacionalização com a sua concentração em *indústrias específicas*. Esse processo de industrialização e modernização ocorre de maneira “predatória” à empresa nacional que tenta se destacar nos mesmos segmentos.

A redefinição da estrutura produtiva brasileira nesse sentido expõe cada vez mais a economia brasileira aos ânimos do mercado internacional. As ETNs tornaram-se a principal via de abertura, tanto dos benefícios como das adversidades implícitas do sistema capitalista mundial em processo de constante mudança, ao mesmo tempo em que estas eram as principais gestoras – em termos de concentração – do crescimento industrial brasileiro.

2.2.2 Retomada do crescimento e concentração em 1970

O período da década de 1970 é um momento atípico no cenário internacional. Com o fim do padrão ouro-dólar¹⁹, os regimes de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, são desmontados, devido à suspensão da conversibilidade oficial da moeda americana com o ouro, o que começava a ameaçar a hegemonia dos Estados Unidos no cenário internacional. Paralelamente, isso ocorreu com a redução relativa no crescimento dos demais países centrais (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 136). No caso dos países emergentes, seguindo no estudo de Medeiros e Serrano (1999, p. 138, *itálico nosso*):

Os casos mais impressionantes foram Brasil e México na América Latina e, no sudeste asiático, Coréia e Taiwan. Em particular no Brasil e na Coréia, o acesso ao financiamento internacional privado permitiu que o Estado deslocasse o processo de industrialização para setores menos complementares às estratégias privadas das grandes empresas transnacionais [ETNs]. Estas, em particular na América Latina, viabilizaram nos anos 50 e 60, em meio a profunda restrição externa, o prosseguimento da industrialização através da produção local de bens padronizados e *já longamente difundidos* nos mercados dos países centrais. Contudo, a abundância de financiamento externo nos anos 70 permite aos Estados desenvolvimentistas desses dois países [Brasil e Coréia] completar a industrialização, incorporando os setores de bens de capital e insumos, necessários à uma base industrial integrada.

Portanto, como vimos na secção anterior, e como colocado por Medeiros e Serrano, a profunda restrição externa brasileira não impediu a industrialização do país, mas desde que condicionada aos bens padronizados “já longamente difundidos” no países centrais. Isso mostra que nesse período, de 1950-1960, ocorre um “*spillover*” (transbordamento) produtivo e tecnológico dos países centrais aos periféricos, orientado principalmente pelas ETNs, ou seja, a industrialização não se trata de um esforço puramente interno da economia brasileira.

¹⁹ Estabelecido por 25 anos, entre 1946 e 1971 o regime Bretton-Woods estabelecia o padrão dólar-ouro, com todas as moedas mantendo paridade praticamente fixa com o dólar americano, o qual mantinha a paridade fixa com o ouro.

Para esclarecer esse ponto, retomando o estudo de Arend e Fonseca (2012, p. 38), o período pós-guerra estaria relacionado à fase de “maturidade”, última fase da onda longa de desenvolvimento durante a quarta revolução tecnológica (petróleo, automóveis e produção em massa). Nessa fase, os países centrais exportam o paradigma tecnológico em direção à periferia, devido o esgotamento das possibilidades de expansão nos seus países de origem e quedas nas taxas de investimentos locais. Portanto, a queda no dinamismo econômico das economias centrais beneficiou, de certa maneira, os países periféricos, sendo estes condicionados ao ingresso de empresas estrangeiras para efetuar o *catching up* com os países do centro (ARENDE; FONSECA, 2012, p. 42-43).

No entanto, a endogenização completa, nos anos 1970, da estrutura industrial fordista pelo Brasil, foi baseada no fato que as empresas líderes eram filiais de ETNs em sua grande maioria. Ocorrendo expectativa de rentabilidade no mercado interno brasileiro, as necessidades de divisas para importação, ao superarem as exportações, seriam supridas pelas próprias empresas e bancos coligados (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 117). Foi a facilidade de recursos externos para financiamento, e não as exportações *per se*, que garantiram o crescimento do período. Em 1970, o total de empréstimos, financiamentos e crédito, de longo e curto prazo, compreendidos na rubrica de outros investimentos estrangeiros líquido, foi de US\$ 47,6 bilhões²⁰, com a predominância dos créditos bancários sindicalizados.

De acordo com Perez (2004, p. 16), existe um potencial inercial de acumulação de riqueza construído a partir do poder de mercado das grandes empresas, o que consiste na abundância de recursos disponíveis no mercado internacional, ou seja, abundância de “dinheiro ocioso” (euromercados e petrodólares²¹) (ARENDE; FONSECA, 2012, p. 42). O período 1968-1973/74 foi caracterizado pela grande abundância de “dinheiro ocioso” no mercado internacional (SINGER, 1983) (SOUZA, 2003) (ARENDE; FONSECA, 2012). O ciclo expansivo de investimentos públicos durante o “milagre brasileiro” (1967-1973) e o II PND (1975-1979) foram agraciados com estes recursos oriundos do mercado externo, assim como o maior

²⁰ Dados do Banco Central do Brasil.

²¹ Para Moffit (*apud* CORAZZA, 2005) o euromercado pode ser entendido como o embrião da globalização financeira, na medida em que representou a formação de um mercado mundial de moeda “sem pátria”. Nesse sentido o euromercado, seria essencialmente um mercado interbancário que transformou o caráter da atividade bancária, ao unir mercados financeiros nacionais privados e livres dos Bancos Centrais. Apesar de não se conhecer ao certo as suas dimensões, o euromercado cumpriu funções essenciais para o avanço do processo de acumulação de capital e de financeirização (p. 127). Já os petrodólares são as divisas em dólares geradas pela exportação de petróleo com a súbita elevação dos preços em 1973.

ingresso de IED com relação à década de 1960 e 1950 (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 33).
De maneira geral:

O tamanho do mercado interno e as perspectivas de investimentos criadas pelo Estado desenvolvimentista conduziam a ciclos de endividamento e de atração de capital externo, num contexto abundante de oferta de crédito internacional à juros baixos (acessível tanto ao Estado quanto ao setor privado), que sancionava endogenamente a dinâmica expansiva interna. (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 118).

Durante o Plano de Metas, com o regime cambial discriminatório para as importações, as baixas exportações e a restrição de divisas no período foram compensadas com IED e financiamento externo, alocados nos setores priorizados pelas substituição de importações (*indústrias específicas*) como no caso dos bens de capital. Isso levou à expansão do potencial do mercado interno brasileiro e amenização dos impactos da restrição externa do período. Os IEDs de transnacionais foram utilizados para suprir segmentos destinados à reduzir as importações em dólares, e arcar com serviços financeiros do passivo externo líquido²².

Após a crise da década de 1960, a modernização era caracterizada pela destruição *incompleta* de atividades preexistentes (TAVARES; SERRA, [1972]1983, p. 188), condicionando a distribuição da estrutura produtiva brasileira à um caso peculiar, no qual as empresas estrangeiras dominavam segmentos industriais de tecnologia de ponta no mercado interno (relacionados ao quarto paradigma tecnoeconômico) sustentadas por incentivos à importação e ingresso de IED. Logo, o mercado interno crescia condicionado à uma estrutura produtiva com predominância das ETNs, enquanto que os setores considerados estratégicos para exportação eram os intensivos em recursos naturais ou de produtos primários.

Em 1970, a abundância de recursos externos para financiamento e a expansão atípica das exportações de manufaturados levaram à ampla diversificação da indústria brasileira. Porém, nessa década, dentre as empresas líderes as ETNs dominavam a produção de bens de consumo

²² O Passivo Externo Líquido consiste na seguinte composição: Saldo devedor dos empréstimos contraídos pelo país no exterior – Saldo credor dos empréstimos concedidos pelo país ao exterior + Estoque de capitais estrangeiros de risco investidos no país – Estoque de capitais nacionais de risco investidos no exterior + Saldo das obrigações a curto prazo do país com o exterior – Haveres Líquidos no Exterior – Ouro Monetário – Direitos Especiais de Saque – Posição de Reservas no FMI. De maneira geral, reflete os compromissos de curto prazo em moeda estrangeira. Resumidamente, o passivo externo líquido é obtido pelo “passivo externo total menos investimento estrangeiro direto (participação no capital) menos as reservas internacionais. Este conceito mostra o quanto efetivamente o país está exposto no curto prazo no caso de algum fator desestabilizador, seja externo seja interno, que gere crise cambial.” (GONÇALVES, 2013, p. 124).

duráveis (com 85% das vendas) e de bens de capitais (57% das vendas) (SERRA, 1982, p. 19). Essa internacionalização indicava a tendência da estrutura produtiva brasileira à uma desigual alocação: de recursos externos; do crescimento tecnológico; e dos interesses do capital estrangeiro e o interesse nacional com o desenvolvimento econômico (SERRA, 1982, p. 20). A distinção de níveis de produtividade dentro e entre setores eram ampliados nesse contexto, reforçando o quadro de heterogeneidade estrutural²³ setorial da economia brasileira.

Na medida em que se moderniza o setor industrial brasileiro na década de 70, o grau de complexidade da integração deste setor com o restante da estrutura produtiva nacional é ampliado imediatamente. Uma vez que os ingressos de capital externo se orientam para o segmento industrial, o crescimento tornou-se desproporcional. Para que os setores com maior participação do empresário estrangeiro fossem mais dinâmicos, o Estado brasileiro precisa articular interesses divergentes na sua estrutura produtiva. No final, nem todos os segmentos podiam ser agraciados, justamente porque existiam prioridades. No caso brasileiro, estas prioridades se concentraram no esforço industrializante do governo.

A “modernização incompleta”, como destacado anteriormente em Tavares e Serra (1983), ocorria não só na indústria, como também na agricultura. O Estado desenvolvimentista não considerava a indústria como segmento estratégico na inserção externa da economia (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 118). São extensos os estudos sobre o processo denominado de “modernização conservadora”²⁴ no setor agrícola, iniciado após o golpe militar de 1964 e que ganha força na década de 1970. A nova demanda estabelecida em 1964, tendo por base o “pacto estrutural” (OLIVEIRA, 2003, p. 65) entre empresários industriais e proprietários rurais, levou a um processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria. Nesse aspecto:

(...) o Estado funcionou como mediador das relações insumo produto entre setores agrícolas em modernização e capitais agroindustriais, subsidiando mercados e acelerando a diversificação da agroindústria. Esta estratégia também marca a diferença existente entre o Brasil e casos de incorporação de setores agrícolas específicos por transnacionais agroindustriais no sentido de estabelecerem enclaves para exportação. Em contraste com isso, medidas políticas hajam sido altamente

²³ Estes desequilíbrios de produtividade, associam-se à ideia de heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira (GORDON; GRAMKOW, 2011, p. 96). Países devidamente desenvolvidos seriam agraciados com estruturas produtivas mais homogêneas, isto é, com níveis de produtividade mais equilibrados entre os distintos setores da economia.

²⁴ Termo utilizado inicialmente pelo sociólogo americano Barrington Moore Jr. para analisar a passagem de economias pré-industriais para capitalistas na Alemanha e Japão. Uma leitura profunda sobre as origens do termo na economia brasileira pode ser encontrada em Pires e Ramos (2009).

seletivas, de acordo com o tamanho das propriedades, tipos de produção e região. Em consequência disso, a agroindústria no Brasil desenvolveu-se como uma extensão orgânica da estrutura industrial, e a sua dominação por corporações transnacionais, como aliás em outros setores-chaves da economia, baseou-se essencialmente na expansão do mercado interno. (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985, p. 40).

Generalizando, podemos representar esse processo como uma reorientação industrial na estratégia de desenvolvimento rural, puxada pelo Estado, resultando na preservação da estrutura agrária concentrada e na reprodução de antigas formas de exploração agrícola. Essa interpretação aproxima-se em parte da interpretação de diversos autores, como Alberto Passos Guimarães (1968), José Graziano da Silva ([1980] 2008), Ignácio Rangel ([1962] 2005), dentre outros. Mas, para os fins do presente estudo, enfatizamos a ideia principal que o processo de modernização da economia brasileira não só preservou como também aprofundou a heterogeneidade de níveis de produtividade na agricultura brasileira, “tanto no uso variado de tecnologia como das relações de trabalho predominantes” (DELGADO, 2005, p. 60).

A capacidade de financiamento externo, apesar de ser elevada na década de 70, a partir da década de 80 passa a mostrar sinais de retração. De certa forma, a “racionalidade” do Estado brasileiro foi voltar-se para suprir as necessidades dos setores “estratégicos”, uma vez que estes setores garantiriam saldos elevados no comércio exterior, mantendo as reservas internacionais. Com a retração no processo de industrialização brasileiro, prejudicado pela capacidade ociosa, e também pela reorientação dos padrões tecnológicos nos países centrais e a escassez de financiamento externo, a estratégia de obtenção de saldos comerciais elevados enfatiza as atividades relacionadas à extração e processamento de recursos naturais. Nesse sentido, a economia brasileira:

Reúne enormes possibilidades de continuar a aumentar a acumulação primitiva de capital de forma solidária com a acumulação capitalista dos setores estratégicos nacionais e estrangeiros. Neste contexto insere-se, particularmente, o processo de abertura de novas áreas geográficas para a exploração de recursos naturais, o desenvolvimento agropecuário e de outras atividades primárias e secundárias que se destinam ao comércio exterior ou a prover de insumos os outros setores dinâmicos internos. (TAVARES; SERRA, [1972] 1983, p. 182).

A década de 1970 fica caracterizada como um período de endogenização e aprofundamento da própria restrição externa brasileira, em paralelo a um processo expansivo de industrialização condicionado pela abundância de crédito internacional à juros reduzidos. O crescimento industrial ocorre em paralelo com a tentativa de se modernizar o setor agrícola, mantendo-se as desigualdades de posse e uso da terra, o que gerou desdobramentos

significativos na estrutura produtiva brasileira. Essa tendência não se limita à economia brasileira como interpreta Chesnais (1996, p. 42-43), ao identificar que em diversas economias emergentes a “industrialização” do setor agrícola o “uso da terra, bem como de todos os recursos naturais, renováveis ou não, foi submetido ainda mais estreitamente às leis do mercado e do lucro capitalista”.

2.3 ABANDONO ESTRUTURAL DO CRESCIMENTO E SUAS CONSEQUENCIAS (1980-1990)

O abandono do Estado no planejamento do desenvolvimento industrial caracteriza a economia brasileira na década de 80. Esquemas de incentivos vigentes desde o início da década de 70 foram desarticulados pelo avanço explosivo da dívida externa e diminuição das formas de financiamento externo. A década de 80 é reconhecida como o período de eclosão da crise da dívida externa nas economias emergentes (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 126). A grande afluência de capitais externos na década anterior parece ter contribuído para o agravamento dessa crise. Como destacado por Cassiolato e Lastres (*apud* AREND; FONSECA, 2012, p. 45):

(...) a industrialização baseada em substituição de importações, ao estimular a entrada de capital estrangeiro, fez o Brasil se tornar um dos destinos mais importantes para o investimento direto estrangeiro até o início dos anos 1980 (...) o Brasil apresentava reduzidas restrições relativas a políticas relacionadas a capital, investimento e tecnologias estrangeiras, tornando-se o país em desenvolvimento mais atraente para IED nos anos 1960 e 1970. Em 1977, por exemplo, o país recebeu 15% de todo o investimento estrangeiro das nações em desenvolvimento e, em 1980, o país tinha o maior estoque de investimento estrangeiro entre os países em desenvolvimento (e o sétimo maior no mundo).

As plenas garantias de rentabilidade dadas aos IEDs no pós-guerra, atraíram de fato o seu ingresso no Brasil, ao mesmo tempo em que alavancaram o processo de industrialização brasileira. No entanto, a resultante do processo de industrialização foi a modernização concentrada de certos setores produtivos, ou as *indústrias específicas*, fortemente suportadas pelo capital estrangeiro. Logo, esse processo de modernização não poderia ocorrer sem a elevada participação das transnacionais, os principais agentes de realização dos IEDs e promovedoras do progresso tecnológico nos setores da quarta revolução tecnológica (petróleo, automóveis e produção em massa).

A *transição* da economia brasileira a um novo estilo de desenvolvimento capitalista, como apontado por Tavares e Serra (1983, p. 95), é caracterizada pela presença significativa do capital estrangeiro, o que trouxe grandes mudanças para o processo de industrialização do

país. Entretanto, na década de 1980, a debilidade desse processo ocorre pela escassez das fontes de financiamento externo, as quais eram abundantes na década anterior. A análise de Arend e Fonseca (2012, p. 46-47) indica que essa debilidade é justificada pelo ajustamento dos países desenvolvidos ao novo paradigma de crescimento mundial, baseado em novas tecnologias distintas das recentemente implementadas no Brasil durante a década de 70.

Tavares (1985) faz uma leitura sobre essa mudança, caracterizando-a como um processo de restauração da posição hegemônica dos Estados Unidos, frente ao crescimento das economias mundiais no pós-guerra, referenciado como a “era de ouro” do capitalismo. Como aponta a autora:

Após terem exportado para o mundo, durante mais de duas décadas, o padrão tecnológico do sistema industrial americano [como o setor automobilístico] através das suas multinacionais, usam o seu poder hegemônico para refazer a sua posição como centro tecnológico dominante. Assim utilizam-se dos seus bancos, do comércio, das finanças e do investimento direto estrangeiro [IED], para fazer o *redployment*, apesar de terem perdido a concorrência comercial para as demais economias avançadas e mesmo algumas semi-industrializadas. (TAVARES, 1985, p. 9).

Essa leitura do período de 1980, é semelhante às interpretações de muitos autores, como de Furtado (1981, p. 44), que indica a imposição de relações de poder mediante a restrição tecnológica entre distintos países e suas estruturas produtivas. No interior desta relação encontram-se as ETNs, como apontado por Furtado (1981, p. 45):

Os setores em que penetraram de preferência as transnacionais são certamente aqueles em que a demanda resultou ser a mais dinâmica, mas não se pode desconhecer que esse dinamismo deve-se em parte a essa penetração. A modernização traduzia-se em forte diversificação da demanda, vale dizer, em estreiteza do mercado. A superação desse obstáculo deveu-se em grande parte pela ação do Estado, que socializou as perdas mediante diversas formas de subsídios. Criadas essas condições básicas, as empresas transnacionais puderam abrir caminho utilizando tecnologia e equipamentos de baixo custo de oportunidade. As empresas locais encontravam-se evidentemente em posição de inferioridade, particularmente na fase inicial, mais marcada pela subutilização da capacidade produtiva.

O nacional-desenvolvimentismo é questionado quanto a sua capacidade de solucionar a crise da dívida externa e a alta inflação, levando ao enfraquecimento das lideranças nacionais consolidadas nas décadas anteriores (DINIZ e BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 7). A penetração das ETNs na economia brasileira dificulta a orientação de políticas econômicas, pois ao mesmo tempo em que estas empresas possuíam um papel fundamental na modernização do parque industrial brasileiro, agravavam o endividamento externo sem ampliar a produção para o comércio exterior, ou seja, sem contrapartida nas exportações.

À medida que as economias desenvolvidas ingressavam na quinta revolução tecnológica (informática e telecomunicações), a estrutura produtiva brasileira, modernizada nos padrões da revolução tecnológica anterior (petróleo e automóveis), foi perdendo participação no mercado internacional, como identificado na diminuição do ingresso de IED no período (AREND; FONSECA, 2012). Analogamente, as ETNs ingressadas no Brasil nessa época concentravam sua produção para o mercado interno, inibindo a competição das empresas nacionais. Logo, a participação das ETNs tem dois sentidos: por um lado, as ETNs modernizam o parque industrial brasileiro ao paradigma tecnoeconômico já consolidado nos países desenvolvidos, por outro, impede o acompanhamento do país à *transição* para o novo paradigma, quando não há endogenização dos processos inovadores.

As estratégias desenvolvimentistas em prática nos países da periferia do capitalismo industrial estavam sendo desafiadas na década de 1980. Isso levou à diluição dos “territórios nacionais produtivos e financeiros erigidos no pós-guerra”, com a internacionalização produtiva ganhando maior escala posteriormente (MEDEIROS, 2010, p. 166). O avanço do sistema financeiro internacional sobre as economias estimula as ETNs a captarem maiores recursos provenientes de investimentos não necessariamente produtivos.

Esse ponto abre espaço para a discussão sugerida por Oman (*apud* CHESNAIS, 1996, p. 78) sobre as “novas formas de investimento” (rentista e empreendedor), amplificadas com o dinheiro ocioso proveniente das economias desenvolvidas nas décadas de 1960 e 1970. Estas novas formas de investimento se contrapõem ao investimento direto, permitindo a diminuição dos riscos para as empresas estrangeiras, e a maior participação de empresas locais por meio das *joint-ventures*²⁵.

As possibilidades de exploração de empreendimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento são garantidas sem que haja necessariamente aumento na produtividade de forma homogênea. O problema para Oman (*apud* CHESNAIS, 1996, p. 79-80) é que estes empreendimentos são remunerados a partir do montante de resultados da atividade

²⁵ Associação de empresas que possuem participação distinta na capitalização de algum projeto de investimento, garantindo não somente a eficiência, mas a exploração das possibilidades de remuneração disponíveis. Estão relacionadas às novas formas de investimento com a tipologia *market-seeking*, *resource-seeking* e *efficient-seeking*, as quais serão apresentadas no capítulo seguinte, na análise acerca da reorientação do IED no decorrer da década de 1990.

empresarial (percentual do faturamento ou dos lucros), ou seja, as empresas estrangeiras assumem o papel de “investidores”, e não de “vendedores”, objetivando apropriar-se de uma parte do ganho econômico da exploração de algum projeto ou empreendimento.

Como indicado por Medeiros (2010, p. 166), em 1980 se consolida a ruptura entre os “interesses das grandes empresas e as estratégias industriais nacionais que constituíam a base do nacional desenvolvimentismo”, de forma que na nova divisão internacional do trabalho “vale a retórica sobre o Estado mínimo e sobre a eficiência do mercado”, afirmando-se a doutrina neoliberal na década de 1990. A ruptura de interesses, portanto, está associada à construção de blocos dominantes associados ao capital estrangeiro, pois com a ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país tem-se a formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional.

No mercado interno brasileiro a desnacionalização começa a se mostrar problemática, no sentido que as indústrias que atendem o mercado interno encontram-se incapazes de se expandir para o mercado internacional, como apontado por Furtado (1981, p. 46):

A articulação entre bancos especializados e empresas do Estado põe em marcha um processo de acumulação que tende a orientar-se em função da rentabilidade dessas empresas e dos interesses da burocracia que as dirige. Com base no poder financeiro que acumulam, as referidas empresas diversificam suas atividades em múltiplas direções, muitas vezes aliando-se aos grupos internacionais que controlam a tecnologia de que necessitam.

A financeirização é um termo utilizado para representar o processo de transformações associadas às reformas liberalizantes a partir de 1990. No entanto, como colocamos anteriormente, as transformações no sistema capitalista anteriores à década de 90 já indicavam a expansão do sistema financeiro mundial, assim como sua dominância, apesar de sua consolidação de fato se verificar após a década de 1980 com os avanços da informática e das comunicações.

Em 1970, a abundância de capitais externos era uma consequência do próprio modo de acumulação de capital concentrado em grandes empresas estrangeiras, e da capacidade destas de expansão para o mercado mundial. A disponibilidade do “dinheiro ocioso” evidencia essa característica, na análise de Arend e Fonseca (2012), que faz referência às ondas longas de desenvolvimento de Kondratieff. Como vimos em Tavares e Serra (1983), compreender o processo de transformação estrutural unicamente pelo lado da oferta de produtos, prejudica a

percepção acerca das mudanças na dinâmica capitalista e seus impactos na economia brasileira, principalmente na sua orientação de inserção externa.

Em Hymer (1972), a crescente presença dos fluxos de IED na economia mundial indicava o aprofundamento da integração das economias em uma rede mundial de alocação de recursos com a estratégia de expansão das ETNs. Nesse sentido, a internacionalização se coloca mais como uma orientação estratégica de empresas internacionais, do que como uma consequência à expansão e modernização de economias menos desenvolvidas ou “emergentes”.

Na realidade, as consequências que podem ser destacadas, no processo de industrialização desencadeado pelas estratégias expansivas das ETNs nas economias periféricas, encontram-se nos diferentes níveis de concentração de renda e produtividade *dentro* destes países. Estas mudanças ou impasses da expansão do capitalismo, são resultantes, portanto, do próprio “crescimento” econômico. Balanco (2008, p. 198-199) também destaca esse aspecto:

As novas formas de integração econômica que surgem na esteira dessas mudanças introduzem nova característica à globalização, denotando uma nova combinação de livre-comércio com as vantagens das desigualdades acentuadas entre os países. Em termos pragmáticos, surgiram as chamadas “estratégias de mercado” associadas às “estratégias de racionalização da produção”, resultando no afloramento de novas formas de gestão e modos de organização dos grupos empresariais, assim como novos mecanismos da distribuição espacial da produção.

Utilizando estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Chesnais (1996, p. 26) destaca a seguinte citação, a qual representa a percepção à mudança ampla que ocorreu com a liberalização crescente do comércio exterior:

(...) a globalização mudou a importância relativa dos fatores causadores de interdependência. A internacionalização é dominada mais pelo investimento internacional do que pelo comércio exterior, e portanto molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio de bens e serviços. Os fluxos de intercâmbio intracorporativo adquiriram importância cada vez maior. O investimento internacional é evidentemente acomodado pela globalização das instituições bancárias e financeiras, que têm o efeito de facilitar as fusões e aquisições transnacionais.

Nesse sentido, a adaptação dos diversos países emergentes ao processo de mundialização segue uma lógica cada vez mais subordinada à crescente expansão da globalização, ou, nos termos de Chesnais (1996, p. 29), de mundialização do capital, se intercambia com a própria financeirização crescente, não sendo apenas uma consequência das estratégias de grandes empresas.

A mundialização não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Inclui também a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista das forças às quais deve ser imposta a adaptação (irmã gêmea do ajuste estrutural) dos mais fracos e desguarnecidos.

O esgotamento do processo substitutivo de importações, portanto, não decorre necessariamente de problemas estruturais de insuficiência técnica na produção brasileira. Na interpretação assumida no presente trabalho, o esgotamento desse processo, no caso brasileiro, parece mais relacionado à *transição* para um novo esquema de desenvolvimento do capitalismo em larga escala, juntamente com a expansão do sistema financeiro mundial e a abundância de recursos para o financiamento externo. No interior dessa transição, configura-se o conflito entre os interesses de grupos dominantes na indústria brasileira, devido o aumento gradual da participação estrangeira por meio das ETNs, e o interesse desenvolvimentista (SERRA, 1982, p. 20).

No contexto de liberalização após 1990, como veremos no capítulo seguinte, devido a implementação das reformas neoliberais, a endogenização da restrição externa ocorre mas com um aspecto distinto e mais agravante. No período recente, esse ciclo expansivo da economia mundial está seguido de um processo de desindustrialização e reprimarização das exportações brasileiras.

A definição de Estado desenvolvimentista sugerida por Medeiros (2010, p. 161) difere das definições “estado-cêntricas”, que se ausentam de “hipóteses do porque as empresas aceitam as tarefas e agem segundo a direção do Estado”. A formulação de Estado desenvolvimentista que o autor sugere, dessa forma, mantém a ideia de uma:

(...) construção dirigida pelo Estado de nova capacidade produtiva industrial através de empresas estatais, bancos públicos e mecanismos de coordenação mas considera que o sucesso desta estratégia depende dos interesses internos, condicionado pelas estruturas econômicas e da ação do estado hegemônico.

Devido a grande participação dos setores intensivos em recursos naturais na pauta de exportações brasileiras, e o interesse político do Estado brasileiro no processo de industrialização, ocorreram assimetrias de produtividade entre o setor primário-exportador e o setor industrial (MEDEIROS, 2010, p. 164). A industrialização tão almejada pelo nacionalismo no pós-guerra, teve como consequência um processo de modernização concentrado, sem que houvesse eliminação das estruturas produtivas anteriores, i. e., um processo de “modernização conservadora”. Na realidade, no caso brasileiro, o crescimento

dos setores “modernos” (automobilístico e petroquímico) foi garantido pelos setores “atrasados” (agroexportador), resultando em uma divergência crescente entre os segmentos produtivos da economia brasileira (OLIVEIRA, 2003). Coube às empresas nacionais competirem com empresas estrangeiras modernas, com poucas chances de superar a estrutura retrógrada da qual se originaram.

Se a época anterior aos anos 1980 configura-se como o auge da industrialização brasileira, veremos que nos períodos mais recentes, particularmente após 1990, o Brasil vem reconfigurando sua estrutura produtiva, consolidando um processo de inserção externa com ênfase no setor primário-exportador, em segmentos intensivos em recursos naturais. Esse processo é caracterizado pela participação gradual de empresas estrangeiras pertencentes aos segmentos mais dinâmicos da economia mundial, intensivos em tecnologia, mas sem que ocorra a difusão de inovações associadas à quinta revolução tecnológica. A resultante desse processo é o aprofundamento da restrição externa da economia brasileira, uma vez que há uma especialização no modo de exportação de produtos primários, sem que haja uma modernização do parque industrial brasileiro.

Quando empresas originárias de países desenvolvidos, estes com estruturas produtivas bem mais homogêneas e desenvolvidas, se inserem em países menos desenvolvidos, caracterizados por estruturas claramente mais heterogêneas, os desdobramentos são um tanto incertos. No entanto, ao observarmos a trajetória dos fluxos de IED e o ingresso das ETNs no país, pode-se notar que os desdobramentos ocorridos no período do pós-guerra – a diversificação do parque industrial e o elevado crescimento econômico – não são reproduzidos nas décadas mais recentes, apesar do aumento significativo, tanto do IED como na elevada entrada das ETNs. Para esclarecer este contraste, precisamos antes apresentar o vínculo existente entre as ETNs e o IED. Na realidade, as mudanças de produtividade estão orientadas por interesses que perpassam as relações entre estruturas produtivas distintas, como indústria e setor primário (TAVARES; SERRA, 1983, p. 184).

O processo de financeirização das economias mundiais só vem a fortalecer este ponto. O motivo de tal inferência, está sustentado na compreensão do papel ambíguo do IED nestes processos, dos quais o IED, por via das empresas estrangeiras, emerge como principal recurso externo “modernizador” da indústria nas economias periféricas e, ao mesmo tempo, como um dos principais responsáveis pelo agravamento da restrição externa nestas economias. A

conclusão de Balanco (2008, p. 201) aponta a tendência inerente com o aprofundamento das relações descritas:

Por fim, é necessário afirmar que este mesmo processo não pode ser consolidado sem que o capitalismo preserve um de seus fundamentos estruturais mais importantes, qual seja, a desigualdade. Assim sendo, enquanto esse sistema elimina os espaços pré-capitalistas, concomitantemente mantém e aprofunda o subdesenvolvimento. Somente diante de tal resultado seria possível afirmar que a homogeneização, representada pela disseminação generalizada das relações sociais burguesas, tem como contrapartida uma totalidade heterogênea, a qual devemos denominar de capitalismo desenvolvido e capitalismo subdesenvolvido.

A lógica das ETNs apresentada no presente estudo da economia brasileira mostra que à medida que as ETNs ingressam no Brasil, suas estratégias operacionais de crescimento são fundamentadas na capacidade intrinsecamente superior das ETNs de recepção de IED com relação às empresas nacionais. Dado que as empresas primário-exportadoras seriam a fonte essencial de divisas para financiar estes investimentos estrangeiros, o aumento de ingresso de IED requeria o crescimento proporcional das exportações brasileiras.

Com o processo de financeirização das economias capitalistas, os encargos em moeda estrangeira sobre as transações correntes aumentaram, tornando mais crítica a situação deficitária do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que ocasionaram uma expansão extraordinária das ETNs orientadas pela “eficiência” do mercado, a qual parece se diferenciar da “eficiência” esperada pelo Estado. Devido a inflação elevada e os níveis do mercado interno deprimidos, a atratividade ao IED se concentrou nos setores exportadores, juntamente com os esforços da política nacional em manter os superávits na balança comercial no decorrer da década de 1990 e 2000. Nos períodos mais recentes, a crescente ameaça de crises cambiais à manutenção das importações das ETNs, vem levando a reorientação do IED no setor primário.

Justamente com as transformações no modo de acumulação capitalista, e o processo de financeirização das economias, a expansão e dominação atual da estrutura produtiva brasileira pelas ETNs, mantém esta mesma lógica, recondicionando o país a uma forma de inserção internacional perversa. Como causa da crescente especialização das exportações brasileiras em produtos primários, relacionaremos, no capítulo seguinte, o papel das ETNs e seu crescimento garantido pelo Estado nacional via o ingresso de IED, baseando-se na definição sugerida por Gonçalves (1992). Essa reconfiguração da estrutura produtiva brasileira,

indicada pela reorientação do IED, como veremos, é resultante da concentração das ETNs no setor primário exportador da economia brasileira.

O Brasil na década de 1970 passava pelo auge do crescimento econômico, atingindo uma histórica taxa de crescimento do PIB de 14% em 1973. Em paralelo, o país enfrentava uma nova realidade, como defendido por Furtado (1976) (posterior às críticas de Tavares e Serra), na qual configuram-se novas relações de poder, principalmente relacionadas ao processo de modernização. A década de 80 levou a uma reorientação das medidas econômicas e políticas. Anteriormente, o problema fundamental era a industrialização do país. Em 1980, o problema fundamental é macroeconômico (dívida externa, inflação elevada e ameaça de crises cambiais), o que podemos associar ao diagnóstico que será estudado no capítulo seguinte, da vulnerabilidade externa estrutural, ou seja, da capacidade política e econômica do país de resistência a fatores desestabilizadores e choques externos no longo prazo.

A década de 1990 fica caracterizada como um período de “abandono estrutural” de políticas econômicas, devido à urgência dada aos aspectos conjunturais macroeconômicos. E é neste ponto que o diagnóstico de vulnerabilidade externa estrutural se distancia do diagnóstico de vulnerabilidade externa conjuntural. As mudanças na estrutura produtiva brasileira passam despercebidas com as interpretações limitadas aos problemas macroeconômicos conjunturais e mais urgentes. As defesas sobre a “robustez” econômica brasileira após a crise de 2008, as quais são associadas à redução da dívida externa brasileira, são contraditórias nesse sentido, pois não consideram que à qualquer mudança na conjuntura externa são os passivos externos que indicam a capacidade de “robustez” da economia (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; GENTIL; ARAÚJO, 2012; GOBETTI; SCHETTINI, 2010; FILGUEIRAS *et al.*, 2010; CARCANHOLO, 2010; GONÇALVES, 2013). Nosso objetivo nos capítulos seguintes, será o de apresentar a relação entre a presença das ETNs no país, após a onda de reformas liberais, com o crescimento dos fluxos de IED para o setor de serviços.

3 FLUXOS DE IED E A ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA DA ECONOMIA BRASILEIRA

O presente capítulo procura analisar como se deu a redefinição dos fluxos de investimento estrangeiros, interpretando-a como uma tendência ao atual padrão de inserção externa passiva da economia brasileira. Para compreender essa tendência recente, iremos inicialmente discutir como se formalizou a importância atribuída aos saldos comerciais, associada à manutenção das exportações de produtos primários para liquidar potenciais déficits nas transações correntes. Dessa forma, entende-se os superávits na balança comercial como a fonte última do fluxo de divisas para pagamento dos serviços financeiros do passivo externo do país, os quais estão implicitamente relacionados aos investimentos estrangeiros diretos e de portfólio.

Os fluxos de IED ocuparam um espaço relevante na industrialização brasileira desde 1950. Atraídos não somente pelas condições internas favoráveis, como o potencial mercado interno, o grande contingente de mão-de-obra disponível e as políticas voltadas a garantir o ingresso e a solvência dos IEDs, os grandes fluxos de investimento direto para o Brasil refletiram, na verdade, uma estratégia expansiva das ETNs pelo mundo. Isso ocorreu similarmente em outros países em desenvolvimento, como Coréia e México e em grande parte da América Latina. Portanto, no período Pós-Segunda Guerra Mundial, os IEDs tiveram grande participação no processo de substituição de importações brasileira, assim como no processo de industrialização de diversos países em desenvolvimento.

O processo de industrialização brasileiro, antes da década de 80, é caracterizado pela prática de políticas de modernização industrial subsidiadas pelo Estado em aliança com uma elite empresarial industrial cada vez mais desnacionalizada (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2007). Entretanto, com o encerramento dos fluxos de financiamento externo para o Brasil em meados de 1980, assim como para as demais economias emergentes, o país se viu em uma escassez crônica de divisas para dar continuidade ao acelerado processo de crescimento industrial e econômico das décadas anteriores. Houve no Brasil, nesse período, uma ampla redução dos fluxos de IED, haja vista o processo de reestruturação tecnológica e produtiva em vigor nos países desenvolvidos.

Para se esclarecer os desdobramentos da transformação, ou revolução, tecnológica em vigor nos países desenvolvidos, podemos destacar a interpretação de Tavares (1985) e de Arend e

Fonseca (2012). Primeiramente, Tavares (1985) indica que a reestruturação tecnológica dos Estados Unidos na década de 1980, impôs características restritivas às estratégias expansivas de empresas estrangeiras instaladas em economias em desenvolvimento. Após terem exportado por mais de duas décadas o padrão tecnológico do sistema industrial americano de suas empresas, os EUA, objetivando não só modernizar-se, mas também recuperar sua hegemonia no cenário internacional, estabelecem uma captação forçada da liquidez internacional, fazendo o que Tavares (1985, p. 5) chamou de *redployment* por meio dos bancos, do comércio, das finanças e do IED, para com isso “refazer sua posição como centro tecnológico dominante”.

Nos anos 1980, os EUA investem fortemente no setor de serviços e nas novas indústrias relacionadas à chamada Revolução Telemática²⁶ – que une a informática e as telecomunicações –, à biotecnologia e serviços sofisticados, concentrando esforços no desenvolvimento de setores de ponta, deixando os antigos segmentos industriais, os quais estavam em pleno vigor nas economias em desenvolvimento, sujeitos à concorrência internacional dos seus parceiros em outros países.

Em segundo lugar, em Arend e Fonseca (2012), a ênfase sobre o progresso tecnológico, e sua interrupção no Brasil, é discutida com mais profundidade considerando as mudanças na estrutura produtiva do país. Utilizando o enfoque neoschumpeteriano das ondas longas de desenvolvimento, os autores destacam que a probabilidade dos investimentos estrangeiros transferirem novas tecnologias para economias em desenvolvimento, na fase inicial do novo paradigma tecnológico (como a recente revolução telemática), foi um tanto remota. Por mais que industrializar-se fosse um objetivo importante para o país, e por mais que o governo brasileiro tenha se empenhado para atingi-lo com uma participação ativa no processo, a estratégia de desenvolvimento associada-dependente foi “aprisionada” (*lock-in*)²⁷ pela internacionalização crescente da economia com a participação cada vez maior das ETNs no processo (p. 51-52).

²⁶ A Revolução Telemática refere-se as novas tecnologias surgidas em meados de 1970 que difundiram a Informática e as Comunicações no consumo tanto individual quanto industrial na década de 1980, revolucionando os processos de telecomunicação, influenciando até mesmo a velocidade das negociações financeiras em todo o mundo nas décadas posteriores. A telemática pode ser referida também como a Terceira Revolução Industrial ou quinta revolução tecnológica (na análise neoschumpeteriana das ondas longas).

²⁷ Partindo do conceito de dependência de trajetória (*path-dependence*), entende-se que certas circunstâncias históricas podem impedir que países mudem sua trajetória em direção à novas tendências de crescimento econômico, caracterizando uma irreversibilidade (*lock-in*) na trajetória já estabelecida.

Em ambas as interpretações, podemos notar que no decorrer da revolução telemática, a diversificação da pauta de exportação foi se tornando um processo cada vez mais complexo para os países em desenvolvimento, com a interrupção do processo de modernização industrial brasileiro e das fontes de financiamento externo. Dois problemas na economia brasileira podem ser listados: o primeiro é referente à dificuldade na obtenção de divisas (ou reservas internacionais em dólar) para fechar as contas externas do país e estabilizar sua situação macroeconômica; já o segundo, diz respeito ao problema da superação da estrutura produtiva estabelecida anteriormente à quinta revolução tecnológica da década de 1980, no sentido da modernização do parque produtivo e da infraestrutura nacionais, capacitando o país a uma nova forma de inserção externa no comércio exterior.

A opção pela estratégia de desenvolvimento econômico com acúmulo de poupança externa, tendo em vista a incapacidade de continuar o processo de industrialização da economia brasileira, reflete uma certa divergência entre os interesses do Estado brasileiro no processo de industrialização do país, e as *garantias* de solvência dada aos capitais estrangeiros, e o processo de acumulação de capital das ETNs. Como apontam Arend e Fonseca (2012, p. 50), em 1990, os IEDs assumiram caráter eminentemente financeiro, sem que houvesse aceleração nas taxas de investimento da economia brasileira. Paralelamente, o mundo passava por uma reorientação nos padrões de comércio internacional com o surgimento de novas tecnologias, novos produtos e novas relações de comércio exterior. Com isso, as estratégias das ETNs enfraquecem as fronteiras nacionais e regionais, redefinindo e concentrando os fluxos de investimento estrangeiros, tanto os diretos quanto os de portfólio, favorecendo o processo de financeirização dos mercados.

Com a estabilização da economia alcançada após a crise de financiamento externo na década de 1980, houve grande ingresso de capitais internacionais no país. Entretanto, apesar das expectativas benéficas – como a modernização e retomada do crescimento industrial – sobre o papel do IED e das ETNs na economia brasileira na década de 1990, podemos identificar alguns desdobramentos nocivos sobre as mudanças na estrutura produtiva do país nesse período. Por um lado, os fluxos de IED assumiram uma dimensão muito mais financeira e desvinculada da estrutura produtiva, como concluem Arend e Fonseca (2012, p. 53). Por outro, a estrutura produtiva do país voltada ao comércio exterior fica cada vez mais condicionada ao processo de especialização da exportação de *commodities* intensivas em

trabalho e recursos naturais, tendo as empresas estrangeiras como as principais participantes e importadoras na balança comercial.

3.1 EXPORTAÇÕES E O ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Analisando os fluxos de IED, Coutinho (1997, p. 82-84) esclarece que na década de 80, a reestruturação tecnológica dos países centrais reorientou os fluxos de investimento direto pelo mundo. A reorientação dos fluxos de IED, e também do crédito internacional, excluíram o Brasil, e outras economias em desenvolvimento, do mercado financeiro mundial até a década de 90. Na análise de Arend e Fonseca (2012, p. 38) os recursos externos voltaram-se para os países pioneiros da quinta revolução tecnológica, na interpretação da onda longa de desenvolvimento, identificada no crescimento da informática e das telecomunicações. Devido à mudança no paradigma tecnoeconômico, houve igual reorientação das formas de financiamento externo às economias em desenvolvimento.

Com o encerramento do financiamento externo à economia brasileira, assim como aos demais países da América Latina, o planejamento ao desenvolvimento industrial foi restringido. Na busca por saldos comerciais para liquidar os encargos referentes aos capitais estrangeiros ingressados na década de 1970, a “estratégia” mais eficiente seria expandir a capacidade de produção dos setores voltados ao comércio exterior. Essa medida, partindo da interpretação de Prebisch (1986, p. 500) acerca do agravamento da restrição externa, estaria na redução dos coeficientes de importação por meio da modernização da economia através da importação de meios de produção. Isso, na realidade, é o que caracteriza o processo de substituição de importações realizado nas décadas anteriores, tornando-se uma premissa básica para o desenvolvimento econômico, isto é, produzir internamente os meios de produção.

A importância das exportações pode ser entendida, portanto, como a principal fonte de “insumos” necessários ao processo de desenvolvimento econômico, isto é, as divisas obtidas dos superávits comerciais no balanço de pagamentos (MEDEIROS; SERRANO, 2004, p. 253). Encerradas as fontes de financiamento externo no decorrer de 1980, a aquisição de bens de capitais modernos – para continuar o processo de industrialização – passa a ser orientada pela obtenção de saldos comerciais, colocando esses superávits como solução para o crescimento do endividamento externo, proveniente da remuneração aos capitais estrangeiros ingressados no país.

Como já observado no capítulo anterior, o processo de industrialização não estaria limitado a restrições técnicas na estrutura produtiva do país, como identificado no diagnóstico “estagnacionista” sugerido por Furtado. Por mais que o processo de modernização e diversificação da indústria nacional estivesse em curso na década de 70, a mudança nas estratégias das grandes ETNs estrangeiras, e o novo paradigma tecnoeconômico, foram decisivos sobre o crescimento industrial e econômico brasileiro. De fato, o crescimento do mercado para produtos manufaturados durante o ciclo expansivo de 1968-1973/74, resultou “tanto da expansão da demanda no mercado interno quanto da expansão e diversificação das exportações” (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 33). Mas ao final da década de 70, o Estado brasileiro precisou impor à indústria os ônus mais pesados do ajustamento externo, sob a influência dos choques nos preços do petróleo, em 1973 e em 1979, que resultaram em elevadas taxas de juros no mercado financeiro internacional. É comum atribuir o termo “década perdida” aos anos 1980, uma vez que o esforço industrializante do país não trouxe os mesmos resultados da década anterior.

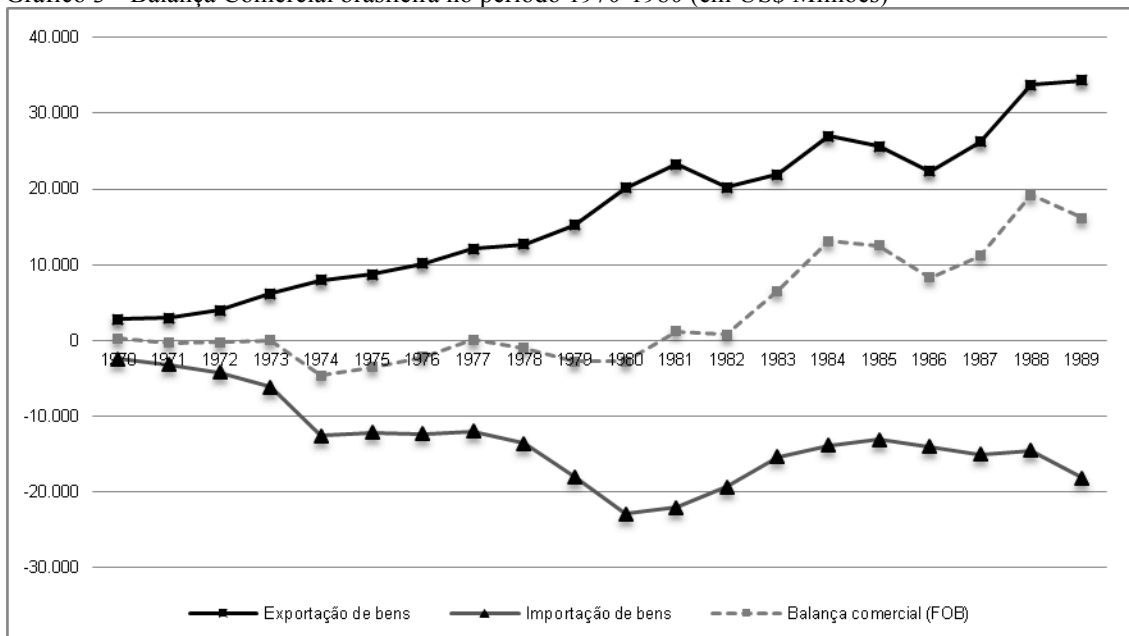
Dentre as principais mudanças que estimularam as exportações na década de 1980, as quais também ampliaram os custos à industrialização, pode-se destacar: i) a desvalorização real da taxa de câmbio a partir de 1985, a qual se associa aos ganhos no saldo comercial brasileiro; ii) a manutenção e ampliação do sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados; iii) restrição severa às importações com o uso de barreiras não-tarifárias, o que protegia, mas limitava, a atividade no mercado interno; iv) política de indexação salarial com persistente perda para os salários em termos reais; e v) reestruturação da matriz energética para o uso de energia elétrica em substituição ao óleo combustível, além do início da produção de automóveis movidos a álcool (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 38-39).

Portanto, a resultante dessas mudanças foi uma ampliação das exportações de parcela crescente da produção industrial, o que permitiu a realização de saldos positivos na balança comercial no decorrer da década de 1980. Entretanto, o custo desse ajustamento teve efeitos perversos sobre o nível de preços da economia, uma vez que a taxa de câmbio real precisava ser mantida em um patamar suficiente para produzir um superávit na conta corrente e honrar o serviço da dívida externa. O problema da inflação e estabilização determinam o baixo crescimento econômico na década de 80 (MEDEIROS; SERRANO, 2004).

O problema de liquidez, associado à baixa integração financeira da economia brasileira na década de 1980, fora amenizado não apenas pelas exportações de manufaturados, mas também por sucessivos empréstimos fornecidos por bancos comerciais, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e agências multilaterais (instituições e bancos de investimento). A redução drástica no déficit em transações correntes a partir de 1982, se dá por meio dos denominados “empréstimos ponte” (série de empréstimos de curto prazo destinados à atender os compromissos mais urgentes de caixa, estimados em US\$ 3 bilhões ao final de 1982), com participação de bancos comerciais nos anos posteriores (CERQUEIRA, 2003, p. 25).

Tais empréstimos eram sujeitos a condições um tanto restritivas como aumento da carga tributária e desvalorização da moeda brasileira (Cruzeiro), o que exigiu a imposição de elevadas taxas de juros. O Gráfico 3 e o Gráfico 4 ilustram esse período de transformações significativas no modo de inserção externa brasileira, indicando a elevação saldos comerciais e como se deu a entrada de recursos externos, via empréstimos emergenciais. Anteriormente à década de 1980, as importações eram financiadas com divisas das exportações, porém, com o crescente cenário de mudança tecnológica e endividamento externo, as importações perderam espaço reduzindo a intensidade do processo de industrialização brasileiro.

Gráfico 3 - Balança Comercial brasileira no período 1970-1980 (em US\$ Milhões)

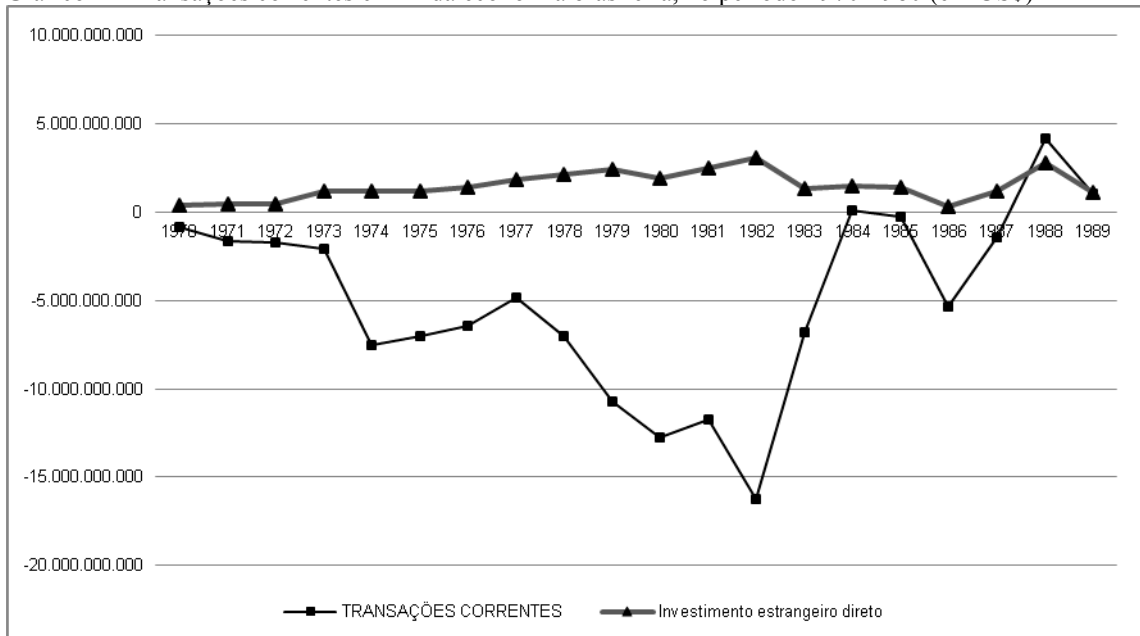


Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

Apesar do *gap* entre as exportações as importações (ou saldo comercial) ser crescente no decorrer da década de 1980, os efeitos sobre o mercado interno foram nocivos, como se

observa na grande compressão salarial, redução no nível de atividades no mercado interno e concessão de benefícios fiscais e financeiros para aumentar a atratividade aos fluxos de capital estrangeiro.

Gráfico 4 - Transações correntes e IED da economia brasileira, no período 1970-1980 (em US\$)



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

No Gráfico 4, pode-se observar como foi o ajustamento macroeconômico com o aprofundamento da crise externa de financiamento. O elevado déficit em transações correntes, nos Gráficos 3 e 4, é suportado pelas divisas providas das exportações de produtos manufaturados, e pelos empréstimos emergenciais, à medida que os níveis de IED são decrescentes na década de 1980, com breve retomada a partir de 1986. Em 1984, a grande retração no déficit das transações correntes se dá por meio da participação elevada das exportações brasileiras, que atingem quase 1,5% do total das exportações mundiais, de acordo com dados da UNCTAD (2003).

Bresser-Pereira e Nakano (2003) ressaltam que os países latino-americanos precisavam interpretar a seguinte mensagem, para realizar o ajuste externo de suas economias: que controlem o déficit orçamentário, e que abram e reformem suas economias, dando maior acesso aos ativos internos, para garantir o financiamento externo do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, as ETNs entendidas como as grandes detentoras das vantagens tecnológicas das indústrias em economias desenvolvidas, assim como receptoras privilegiadas dos fluxos de IED, precisaram mudar suas estratégias com as baixas expectativas de

crescimento do mercado interno brasileiro. Isso se refletiu na redução do IED no período de 1982-1986, simultaneamente quando há uma reestruturação tecnológica dos países centrais e pioneiros no novo paradigma tecnoeconômico, referente à informática e as telecomunicações. Os ingressos de IEDs nos anos 1980, por estarem mais direcionados para a indústria, foram decrescentes devido a mudança tecnológica nos países desenvolvidos (AREND; FONSECA, 2012, p. 45).

A ruptura de interesses das grandes empresas e as estratégias nacionais desenvolvimentistas (MEDEIROS, 2010, p. 166), ou a falta de articulação entre Estado e iniciativa privada (VERSIANI; SUZIGAN, 1990, p. 39), caracterizam a década de 1980 com a crescente redução do financiamento externo. A transição não ocorre somente na trajetória tecnológica da indústria, mas também na própria dinâmica de acumulação de capital com a formação de grandes redes transnacionais e grandes grupos econômicos internacionais, ou conglomerados.

Posteriormente, em apoio ao fortalecimento destes grandes conglomerados, a Constituição de 1988 elege a república federativa do Brasil como Estado democrático de direito, sendo que a atividade econômica seria desenvolvida *a priori* pela iniciativa privada. O papel do Estado na intervenção econômica fica distribuída entre direta – somente quando necessária – e indireta – como constante regulador e fiscalizador. Isso legitima a privatização (tirando o papel do Estado na atividade econômica), exigindo do Estado uma maior regulação no mercado.

De acordo com Hage, Peixoto e Filho (2012, p. 35) as “empresas brasileiras”, e as de “capital nacional”, foram prejudicadas com a Constituição de 1988, em seu Artigo 171, que as dispensava de tratamento diferenciado com relação às “empresas estrangeiras”. Uma vez que o “conceito de empresa estrangeira era inferido por exclusão”, a construção de blocos dominantes associados ao capital estrangeiro consolidam cada vez mais a perda de poder do Estado na estratégia de desenvolvimento econômico. Conforme Tavares (*apud* DELGADO, 2012, p. 34), a função estatal, de aglutinar e financiar os empreendimentos do grande capital na economia brasileira, consiste em uma forma passiva de o Estado cumprir as funções do capital financeiro.

Essa subordinação dos setores-chave da economia brasileira, identificada desde o período da era desenvolvimentista, possui uma continuidade na década de 1990 quando se observa a crescente dominação da estrutura produtiva pelas ETNs. A Constituição de 1988, tendo em

vista o novo cenário internacional, ocasionou a promulgação de um grande número de leis, decretos e resoluções, que flexibilizaram a entrada e saída de capitais estrangeiros. As distintas formas de mediação estatal, voltadas à induzir a integração de capitais²⁸ na economia, conferem à política econômica, e em particular para a agricultura, a direção para a formação de conglomerados (DELGADO, 2012, p. 40).

Portanto, quando se agrava a crise do financiamento externo em 1980 a retomada das exportações é cada vez mais evidente dentre as economias “emergentes” e para as empresas superavitárias já estabelecidas nestes países, mesmo considerando as profundas diferenças estruturais. Em Coutinho (1997, p. 83), até a década de 1990 a “acumulação de capitais extravasou significativamente as fronteiras nacionais”, implicando em uma “forte interpenetração patrimonial” posterior, por meio de operações de Fusões e Aquisições internacionais e elevados fluxos de investimento direto das grandes empresas de países desenvolvidos.

A crise de 1980, que teve duração até a primeira metade da década de 1990, impediu a modernização industrial dos países em desenvolvimento durante a quinta revolução tecnológica. No caso brasileiro, como vimos anteriormente nos Gráficos 3 e 4, foi a geração de superávits comerciais de grande escala que permitiram o “autofinanciamento das transações correntes com o exterior, atenuando parcialmente a restrição externa” (COUTINHO, 1997, p. 103). Segundo Medeiros e Serrano (2001, p. 115), manter as contas externas reduzidas à conta comercial estabelece a noção equivocada de que a demanda efetiva (no sentido de Keynes) se “ajustaria” automaticamente no longo prazo ao crescimento liderado pelas exportações, ou seja, que a restrição no balanço de pagamentos (déficits em transações correntes) seria um problema meramente conjuntural, desde que as exportações fossem elevadas e os superávits na balança comercial fossem atingidos.

Entretanto, os serviços financeiros da dívida externa, contabilizados nos déficits em transações correntes do país, se constituem em um problema estrutural e não conjuntural. Na realidade, a ênfase nas exportações como saída da crise da restrição externa na década de 1980, se constitui, de fato, em uma “solução” meramente conjuntural para o problema, ainda

²⁸ Para Delgado (2012, p. 29), “a integração de capitais, entendida como forma de fusão de capitais agrários, industriais, bancários e comerciais, conjugada ao apoio financeiro dessas corporações no âmbito da política governamental, representa uma maneira particular de articulação do capital financeiro com a agricultura”.

mais considerando que não houve contrapartida nas importações nem na entrada de investimentos estrangeiros para a modernização da indústria brasileira, dentro dos padrões da nova revolução tecnológica, em pleno vigor nos países desenvolvidos no decorrer da década de 1980.

A obtenção de superávits comerciais para gerar divisas e amenizar os déficits em transações correntes, como indicado por Coutinho (1997), na realidade, aprofunda a restrição externa da economia brasileira à medida que os fluxos de capitais estrangeiros assumiam uma dimensão muito mais financeira e desvinculada da estrutura produtiva, como concluem Arend e Fonseca (2012). A determinante do comportamento do ingresso de IED na economia brasileira é a rentabilidade das aplicações, e não a realização de empreendimentos produtivos necessariamente.

3.2 ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1990

Os processos de globalização, estabilidade monetária, abertura econômica e privatizações na década de 90, caracterizaram uma verdadeira revolução na economia brasileira com a ruptura do tripé de articulação entre o Estado brasileiro, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, instituído no Plano de Metas na década de 1950. No início da década de 1990 vale a “eficiência”²⁹ de mercado em detrimento da menor participação do Estado na economia. A desnacionalização resultante da abertura comercial e financeira neste período caracteriza-se pela consolidação e primazia das estratégias das ETNs, com participação (vendas) superior relativa à empresa privada nacional (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 10).

A defesa da racionalidade de mercado torna-se padrão dentre as economias em desenvolvimento, à medida que os efeitos da crise do endividamento externo são atenuadas. Mas antes que se estabeleça na economia um ambiente favorável ao mercado, é preciso estabilizar a situação macroeconômica do país, para assim tornar a economia mais atrativa aos investimentos estrangeiros, sejam estes diretos ou indiretos (portfólio ou em carteira, na sigla IEI doravante). A adaptação das economias “emergentes” à estratégia neoliberal de expansão

²⁹ Por eficiência, entende-se a idealização da racionalidade econômica no comportamento da firma, herdada do estudo da teoria do comportamento do consumidor, reduzida à maximização dos lucros e minimização dos custos em um mercado competitivo e equilibrado. Essa concepção se constitui em um dos principais pressupostos dos microfundamentos no pensamento econômico.

do ambiente econômico pró-mercado foi um objetivo mundialmente propugnado na década de 1990 (CARCANHOLO, 2010, p. 109).

Analogamente ao que foi discutido no capítulo anterior, sobre as *garantias* fornecidas ao ingresso das ETNs e aos capitais estrangeiros no pós-guerra, agora, na década de 1990, estas *garantias* são reproduzidas mas em um novo contexto. Este novo contexto se distingue do anterior, estabelecido durante a era desenvolvimentista, uma vez que não há articulação entre os interesses econômicos do Estado e as estratégias das ETNs no país. A década de 1990 se caracteriza pela crescente “inconsistência entre as estratégias das empresas estrangeiras e as expectativas que nelas se depositavam para contornar a restrição externa” (SARTI; LAPLANE, 2002, p. 64).

Até meados de 1995, os fluxos de IED não foram tão significativos com relação ao crescimento explosivo dos ingressos de investimento estrangeiro nos anos posteriores. É a partir da segunda metade dos anos 1990 que a economia brasileira passa por um período de relevantes transformações na estrutura produtiva, com o aprofundamento do processo de internacionalização liderado por um crescente influxo de IED (LAPLANE; SARTI, 1997, p. 144). Esse cenário de transformações, no entanto, só foi possível com a estabilização dos indicadores macroeconômicos externos, principalmente a redução da dívida externa do país.

A tarefa de articular interesses empresariais com os do governo é amplamente multidimensional, variando desde a capacidade local de construção e da provisão de serviços relacionados às atividades da empresa, até a implementação de medidas liberalizantes sobre o comércio internacional, incluindo-se aí o acesso aos bens de capitais e intermediários. Em Laplane e Sarti (1997, p. 144), a estabilização monetária alcançada em 1990 foi devido, principalmente, a dois fatores decisivos: os processos de abertura comercial e de valorização cambial. O primeiro, mais especificamente, objetiva a “redução de tarifas nominais e efetivas e a eliminação de barreiras não-tarifárias”, enquanto que o segundo fator contribui para uma estrutura de *menor proteção ao mercado interno*, o que promove uma crescente pressão das importações sobre as quotas de mercado (*market-shares*) e as margens de lucro dos produtores domésticos.

Na época de “ouro” do Estado desenvolvimentista (aproximadamente de 1950 à 1970), como visto no capítulo anterior, a política industrial favorecia as importações de equipamentos e

matérias-primas por meio de facilidades cambiais e financeiras ao capital estrangeiro, tornando vantajosa a penetração das ETNs no mercado nacional. Entretanto, estas medidas – como a Instrução 113 da SUMOC – foram instauradas em um contexto completamente distinto ao da década de 1990. Ao contrário do cenário econômico mundial do pós-guerra, no final do século XX, a nova revolução tecnológica não estava plenamente instalada nos países desenvolvidos.

Dessa forma, podemos listar dois aspectos fundamentais que diferenciam o contexto mais recente ao do período desenvolvimentista: o estágio da revolução tecnoeconômica na onda longa de desenvolvimento, como proposto por Arend e Fonseca (2012), e o papel das exportações, ou dos saldos comerciais, no autofinanciamento da restrição externa, segundo Coutinho (1997), ou seja, as exportações como “solução” para liquidar saldos negativos no balanço de pagamentos.

Em Arend e Fonseca (2012), o período de 1955-1980 se caracteriza pela relativa facilidade do Brasil em solucionar o problema da restrição externa. Ao mesmo tempo em que podemos identificar uma intensificação nos ingressos de IED para financiar sucessivos déficits em transações correntes, houve transbordamento tecnológico para as economias em desenvolvimento que, somado à disponibilidade do dinheiro ocioso no mercado internacional, reflete a fase de “maturidade” na onda longa de desenvolvimento.

Já a década de 1990, na abordagem proposta pelos autores, está relacionada ao período de “instalação” da nova revolução tecnológica (caracterizada pela revolução telemática na década de 1980). Esse período da onda longa de desenvolvimento seria a fase de “frenesi” (ou bolha tecnológica), na qual não há difusão tecnológica aos países emergentes, ou seja, não há transbordamentos de tecnologia, uma vez que as “novas” tecnologias não foram amplamente exploradas nos países desenvolvidos (ARENDE; FONSECA, 2012, p. 37-38).

Logo, a orientação dos fluxos de IED durante 1980-1995, e a extrema dependência por novas transferências tecnológicas, exerceu grande influência para a debilidade do processo de mudança industrial no período posterior. A estratégia de mudança industrial na década de 1990, dentro da perspectiva do Estado brasileiro, que procura atrair e absorver a modernização tecnológica em vigor nos países desenvolvidos, diverge da perspectiva das ETNs, as quais assumem posturas mais receosas quanto à sua expansão no mercado brasileiro

com o cenário internacional de mudança tecnológica, ou período de “instalação”. Isso é evidenciado no baixo crescimento da economia brasileira e na escassez de fundos para o país entre 1980 e 1990 (AREND; FONSECA, 2012, p. 45-48).

Segundo Coutinho (1997, p. 87), no último semestre de 1993 se consolida um processo de abertura tarifária iniciado em 1990. No entanto, com a ampliação da exposição da indústria brasileira à concorrência externa, a implementação do programa de estabilização em 1994 (Plano Real) apreciou a taxa de câmbio de maneira tal, que agravou ainda mais o nível de desproteção da indústria brasileira, deteriorando a agregação de valor no setor manufatureiro. O processo de estabilização dos preços foi decorrente da sobrevalorização do Real, da liberalização da conta de capital, da abertura comercial e da elevação das taxas de juros internas. A pressão dos produtos importados foi fundamental para conter e fazer declinar a inflação, reduzindo, principalmente, o preço das *commodities* brasileiras.

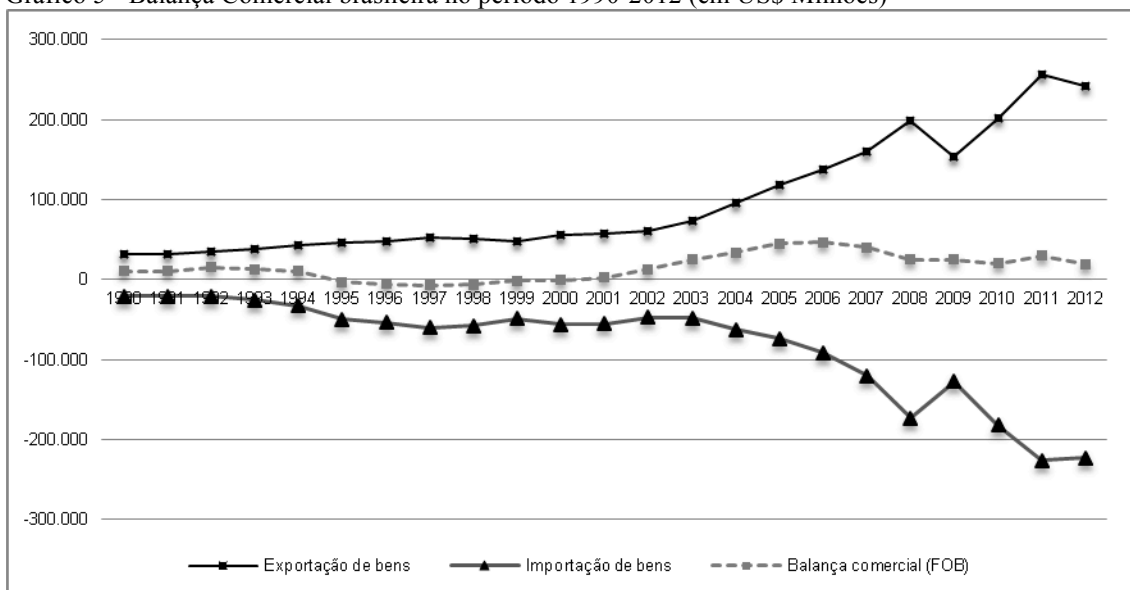
O que se viu em 1994-1995, de acordo com Coutinho (1997, p. 89), foi uma avalanche de importações que saltaram quase 100%, variando de US\$ 25 bilhões ao final de 1993 para US\$ 49,9 bilhões em 1995. As medidas implementadas para a abertura comercial, juntamente com a sobrevalorização cambial, contribuíram para o crescimento acelerado das importações no decorrer da segunda metade da década de 1990. A situação deficitária da balança comercial brasileira se estende até o ano 2000, invertendo-se em 2001 com o ciclo expansivo das *commodities* no mercado mundial, liderado pela participação massiva da China a partir de 2003, alcançando superávits elevados nos anos posteriores.

No Gráfico 5, podemos observar o comportamento da balança de comercial, no período de 1990-2012. A partir de 1994 pode-se notar que a pressão das importações, estimuladas pela abertura comercial e pela sobrevalorização cambial, levaram à sucessivos déficits no saldo comercial brasileiro até o ano 2000. A situação deficitária da balança comercial brasileira a partir de 1995 exigiu, mais uma vez, a retomada das exportações no comércio exterior, tal como na década de 1980. Mesmo com a entrada elevada de IED na economia, e também do investimento estrangeiro em carteira (ou IEI), era necessário manter um nível de divisas elevado para garantir a liquidez da economia brasileira com suas obrigações externas. O aprofundamento dos déficits em transações correntes ocorre simultaneamente, dado que o saldo da balança comercial constitui em um componente da conta corrente externa do país.

Em 2001, o mercado internacional passa por um ciclo expansivo de *commodities*, liderado principalmente pela forte participação da China na compra de produtos primários, contribuindo para gerar elevados superávits no saldo comercial da economia brasileira. Como indicado no Gráfico 5, a trajetória ascendente das exportações brasileiras é resultante não de um processo de industrialização da economia, como nas décadas anteriores, mas de uma crescente ênfase no setor primário, o que foi percebido também por investidores estrangeiros que tiveram grande interesse no setor desde o final da década de 1990. Essa transição será devidamente esclarecida mais adiante.

A importância dos saldos comerciais mostrava-se, mais uma vez, uma condição necessária para amenizar a crescente restrição externa no balanço de pagamentos. Ainda assim, acreditava-se que essa condição era meramente conjuntural, uma vez que os fluxos de IED retornavam com grande força ao mercado internacional, traçando uma nova onda expansiva das empresas estrangeiras no cenário mundial.

Gráfico 5 - Balança Comercial brasileira no período 1990-2012 (em US\$ Milhões)

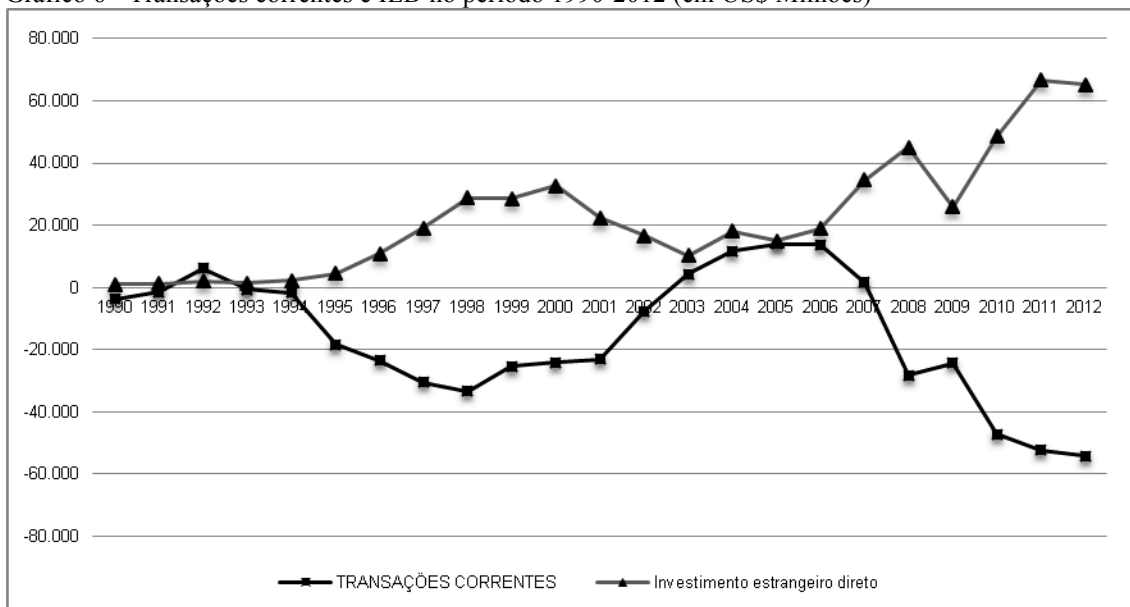


Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

Como já colocado anteriormente, os fluxos de IED foram explosivos após a segunda metade da década de 1990, mantendo-se elevados até meados do ano 2000. No Gráfico 6 podemos identificar o movimento do IED e das transações. Os fluxos de IED para o país atingiram patamares elevados entre os anos de 1995 à 2000. No entanto, o contexto do final do século XX e início do século XXI, implica em estratégias distintas de expansão das ETNs na economia brasileira, com relação ao período anterior que caracterizou a era

desenvolvimentista. A partir do ano 2000, os fluxos de IED apresentam uma tendência declinante, devido à drástica redução do fluxo mundial de IED, acompanhado do quadro de instabilidade externa. Ocorre uma breve retomada em 2004, mas os níveis variam muito entre os anos 2004 e 2006. A inversão ocorre posterior ao ano de 2006, com grande elevação nos anos posteriores até 2012. Em 2009, em decorrência da crise financeira de 2008, houve uma redução significativa, mas sem que fosse interrompida a trajetória ascendente dos fluxos de IED para a economia brasileira.

Gráfico 6 - Transações correntes e IED no período 1990-2012 (em US\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

Podemos identificar três períodos de inversões nos fluxos de IED. De 1990 até 1994, temos um fluxo médio de IED de US\$ 1,5 bilhões ao ano. Entre 1995-2000, os IEDs apresentam uma média de US\$ 20,7 bilhões, enquanto que entre os anos 2001-2006, a média fica em torno de US\$ 16,9 bilhões se recuperando entre 2007-2012 com uma média astronômica de US\$ 47,7 bilhões. Inevitavelmente, os déficits em transações correntes acompanham a elevação dos IEDs na economia brasileira à medida que os serviços financeiros dos investimentos anteriores vão se acumulando no passivo externo da economia.

Apesar da grande possibilidade de crescimento sustentado da economia, após a estabilização dos preços em 1994, e a volta da disponibilidade de capitais estrangeiros na economia mundial, a sobrevalorização cambial, os juros elevados e o incentivo a utilizar o financiamento das compras externas com crédito barato no mercado internacional

intensificaram rapidamente a subida do coeficiente das importações, processo que já vinha se desenvolvendo com a abertura comercial. A estabilidade de preços da economia, na verdade, aprofundou a fragilidade internacional estabelecendo uma série de “armadilhas” do endividamento externo, como indicado nos *efeitos conjunturais* e *estruturais* listados por Coutinho (1997, p. 104).

Dentre os *efeitos conjunturais*, resumidamente, é destacado que: i) com as condições internas favoráveis ao capital estrangeiro, *a entrada de capitais de perfil relativamente curto aumenta*, dificultando o financiamento de déficits em transações correntes; ii) amplia-se a fragilização do desempenho comercial com os *deficits no balanço comercial* durante a segunda metade da década de 1990, mesmo com a economia brasileira crescendo modestamente; iii) o crescimento econômico não se acelera devido aos dois efeitos anteriores, considerando que a *distorção das condições de competitividade industrial*, com a combinação câmbio sobrevalorizado-juros altos, inviabiliza o futuro de grande número de setores/atividades produtivas (COUTINHO, 1997, p. 104).

Já os *efeitos estruturais* listados por Coutinho (1997) permitem uma análise mais profunda acerca das limitações da estrutura produtiva brasileira na época, assim como estão intimamente relacionadas à interpretação de Arend e Fonseca (2012), como visto anteriormente. As condições desfavoráveis de natureza estrutural, que aprofundam as armadilhas do endividamento externo, são as seguintes (COUTINHO, 1997, p. 105): i) baixa capacidade competitiva da indústria brasileira em todos os complexos industriais de alto valor agregado e conteúdo tecnológico, aumentando a *dependência em relação aos setores de commodities* de elevada escala de produção, baixo valor agregado, e intensivos em recursos naturais, insumos agrícolas e energia; ii) debilidade estratégica dos grandes grupos empresariais nacionais e o enfraquecimento das empresas nacionais, até mesmo das que possuíam excelência gerencial e tecnológica, em todos os setores manufatureiros complexos, de alto valor agregado, refletindo o processo rápido de *desnacionalização do mercado interno*; iii) permanência da regressão da base doméstica de financiamento de longo prazo, travando a competitividade, e a centralização e acumulação de capitais, aumentando a *dependência de recursos fiscais e do endividamento externo*.

Na década de 1990, portanto, o ciclo de investimentos apenas reitera o mesmo padrão de especialização competitiva alcançado na década de 1970, fortalecendo a caracterização,

sugerida por Coutinho (1997, p. 105), de que o período pós-estabilização pode ser denominado como uma etapa de *especialização regressiva* da economia brasileira. Arend e Fonseca (2012, p. 46) corroboram dessa mesma interpretação, defendendo que os setores dinâmicos do paradigma de crescimento mundial não se difundiram para o Brasil na década de 1990 na forma dos IEDs como no passado, sendo mantidos o ingresso dos fluxos que especializaram cada vez mais a estrutura industrial no paradigma anterior, metalomecânico-químico, e em recursos naturais.

No que diz respeito às armadilhas, partindo da interpretação de Carcanholo (2010), o processo de abertura externa (comercial e financeira) da década de 1990 levou ao aprofundamento da dependência dos fluxos de capitais estrangeiros, à medida que a necessidade de fechamento das contas do balanço de pagamentos é ampliada com o aumento das importações. Para Carcanholo (2010), similarmente à Coutinho (1997), a abertura comercial da economia brasileira no período em questão promoveu dois *efeitos* que aumentaram estruturalmente a necessidade de financiamento externo: i) *conjuntural*: construção de elevados déficits comerciais é ampliada com a valorização cambial de 1994; ii) *estrutural*: a redução no preço dos produtos importados que possuíam similares nacionais implicou na perda de mercado para as empresas nacionais, levando a economia brasileira para um “processo de substituição de importações às avessas” (CARCANHOLO, 2010, p. 117).

Estes efeitos anteriores, somados à abertura financeira e a entrada de empréstimos diretos e de capitais externos, ao mesmo tempo em que financiam as contas negativas das transações correntes, aumentam a necessidade de financiamento externo no longo prazo via crescimento do passivo externo líquido da economia (CARCANHOLO, 2010, p. 118). Dessa forma, segundo Carcanholo, são estabelecidas quatro armadilhas que podem ser identificadas nos efeitos promovidos pela abertura comercial e financeira.

A primeira armadilha é a restrição externa estrutural para o crescimento, resultante da necessidade de se manter a taxa de juros interna muito maior do que as internacionais. Os juros internos são elevados por garantirem um fluxo de capitais que possibilitem o fechamento das contas externas. O crescimento do endividamento externo, devido a necessidade de fechar as contas externas, resulta na segunda armadilha, a formação de um ciclo vicioso de endividamento. O aumento de recursos externos ingressados na economia brasileira acaba perpetuando o pagamento do serviço do passivo externo ampliado com a

dívida externa. A elevação do serviço do passivo externo implica no aumento do serviço da dívida pública, o qual necessita de refinanciamento, via novo endividamento – lançamento de novos papéis de dívida pública.

A terceira armadilha é denominada por Carcanholo como a armadilha fiscal, uma vez que o aumento no estoque da dívida pública, e do seu serviço, podem exigir aumento da arrecadação tributária. Finalmente, a quarta armadilha, na realidade, consolida as três anteriores. Caso o Brasil experimente algum nível de crescimento econômico, e mesmo não havendo endogenização do progresso tecnológico em vigor nos países desenvolvidos, o aumento da renda resulta na elevação da demanda por produtos importados. Como os produtos nacionais não conseguem competir, considerando a combinação interna de câmbio sobrevalorizado e juros altos, o aumento das importações aumenta o déficit em transações correntes, reestabelecendo as armadilhas anteriores em um ciclo deletério de crescimento limitado – o processo geralmente denominado *stop and go* (CARCANHOLO, 2010, p. 119).

A vulnerabilidade externa, portanto, se configura de maneiras distintas na economia brasileira, possibilitando a “coexistência” de diagnósticos distintos e até mesmo de políticas econômicas contraditórias. Por um lado, a *vulnerabilidade externa conjuntural* mostra que o governo brasileiro pode optar por políticas econômicas voltadas para enfrentar os *efeitos conjunturais* aos choques externos e os custos resultantes desses choques. Por outro, a *vulnerabilidade externa estrutural* fornece um diagnóstico relacionado aos processos de desregulamentação e liberalização comercial, produtiva, tecnológica e financeira, como nos *efeitos estruturais*, mas que também estão claramente relacionados aos *efeitos conjunturais* da economia.

Destacamos que os aspectos principais que aprofundaram a vulnerabilidade externa estrutural na economia brasileira, na interpretação adotada no presente trabalho, encontram-se nas mudanças estruturais no período pós-estabilização a partir da segunda metade da década de 1990. A explicação sobre os problemas identificados nas armadilhas da pós-estabilização monetária em 1994, pode ser resumida na contradição, cada vez mais permanente, entre, de um lado, a necessidade de manutenção de elevados superávits comerciais e, de outro, o aprofundamento dos déficits nas transações correntes.

Isso nos permitirá caracterizar, posteriormente, o aspecto da dupla dimensão da via específica (ou primária) da vulnerabilidade externa estrutural na economia brasileira. A relação entre saldos comerciais e déficits em transações correntes, se encontra, portanto, na mudança de “perfil” dos fluxos de IED ingressados no país e das estratégias das ETNs em determinados segmentos, resultando no atual padrão de inserção externa passiva no comércio internacional, como veremos.

3.3 ESTRATÉGIAS DAS ETNS ESTRANGEIRAS PÓS-ESTABILIZAÇÃO

Como já visto, é somente na segunda metade da década de 1990, após a estabilização macroeconômica, que a economia brasileira volta a receber grandes fluxos de IED. Os processos de abertura financeira e comercial, iniciados no começo da década, foram consolidados após a estabilização de 1994 com a reativação da demanda interna, estimulando novamente o ingresso de investimentos estrangeiros e as privatizações³⁰. A presença das ETNs na indústria brasileira, que já era elevada, ampliou-se ainda mais como se observa no grande aumento das transações de Fusões e Aquisições, identificadas nos montantes elevados de IED na segunda metade da década. Como consequência, as empresas nacionais sofreram onerosas perdas com as condições estabelecidas (elevados custos de capital e de tributação internos), o que estimulou, ao mesmo tempo, a desnacionalização da economia brasileira.

O processo de Fusões e Aquisições associado à onda de privatizações no decorrer da década de 1990, de acordo com Arend e Fonseca (2012), explica a “reversão de tendência e a inaptidão do IED para a criação de nova capacidade produtiva” (p. 45). O extenso processo de Fusões e Aquisições permite uma interpretação distinta à noção de produtividade, geralmente atrelada ao entendimento do IED, ao considerarmos que apesar do ingresso elevado de investimento estrangeiro na década de 1990, não houve uma modernização ampla da indústria brasileira, relativa ao novo paradigma tecnoeconômico em vigor nos países desenvolvidos.

Com o processo de mundialização financeira e de revolução tecnológica, emerge um novo modo de governança corporativa na operação das empresas, baseado na maximização do valor acionário das companhias (CARNEIRO, 2008a, p. 14). Esse “novo” objetivo, que se realiza na maximização dos lucros e na distribuição dos dividendos, como vimos nas “novas formas

³⁰ Privatizações (aquisição de empresas públicas) podem ser identificadas em transações de Fusões e Aquisições pelos fluxos de IED.

de investimento” sugeridas por Oman, é aprofundado em Lazonick e O’Sullivan (2000) em estudo sobre o desenvolvimento das empresas americanas, no final do século XX. Para Lazonick e O’Sullivan (2000, p. 18):

Increasingly during the 1980s, and even more so in the 1990s, support for corporate governance on the principle of creating shareholder value came from an even more powerful and enduring source than the takeover market. In the name of ‘creating shareholder value’, the past two decades have witnessed a marked shift in the strategic orientation of top corporate managers in the allocation of corporate resources and returns away from ‘retain and reinvest’ and towards ‘downsize and distribute’. Under the new regime, top managers downsize the corporations they control, with a particular emphasis on cutting the size of the labour forces they employ, in an attempt to increase the return on equity.

Ou seja, com o avanço das próprias inovações no sistema financeiro com as telecomunicações nas décadas de 1980 e 1990, o princípio de “criação de valor acionário” se consolida como uma forma de governança corporativa, superior às estratégias de controle de mercados. Em uma discussão mais recente, Chesnais e Sauviat (2005, p. 162) enfatizam que essa forma de rentabilidade financeira das empresas, viabilizada pela mundialização financeira, permitiu que prevalecessem as estratégias de *adaptação*, ao invés de estratégias voltadas à inovação. Consequentemente a dinâmica empresarial pelo mundo se transforma, fazendo com que empresas se orientem prioritariamente pelos retornos dos investimentos e não pela realização de empreendimentos *per se*.

O governo brasileiro procurou repetir o processo de modernização durante o pós-guerra, reproduzindo algumas condições favoráveis aos capitais estrangeiros e às importações, analogamente ao realizado no modelo anterior de substituição de importações, o qual já mostrava sinais de esgotamento antes da década de 1980 como indicado por Tavares e Serra (1983). No entanto, com o processo de maior abertura e estabilização na década de 1990, as empresas estrangeiras, apesar de aumentarem a entrada de fluxos de IED no país, orientavam as exportações e a economia para um modo de inserção externa passiva no comércio internacional (CARCANHOLO, 2010, p. 119).

Em Laplane e Sarti (1997), Sarti e Laplane (2002) e em Laplane e De Negri (2004), a inconsistência entre o ingresso elevado de IED e a expectativa de modernização industrial e integração do Brasil no comércio exterior, é enfatizada por meio da análise dos fluxos de IED na economia brasileira. Com base nos referidos trabalhos, podemos atribuir perfis distintos às empresas estrangeiras instaladas no Brasil e as relações destas companhias com as suas

matrizes no exterior, identificando as distintas modalidades de IED que foram predominantes na economia do país. Essa demarcação se baseia na tentativa de distinguir a orientação dos IEDs destinados ao Brasil durante a década de 1990, entre firmas superavitárias e deficitárias na balança comercial brasileira. Entretanto, alguns aspectos sobre a tipologia dos IEDs, utilizadas nestes trabalhos, precisam ser esclarecidos.

Uma forma de determinar o ingresso de IED nos distintos países, se refere às vantagens que podem ser associadas ao comportamento maximizador da firma, isto é, a decisão racional da firma se revelaria nestas vantagens identificadas. A teoria econômica possui algumas interpretações sobre quais seriam estas vantagens, como podemos observar nas vantagens comparativas de David Ricardo, ou na teoria dos custos de transação de Williamson (1996).

O conhecido modelo OLI (vantagens de propriedade, localização e internalização)³¹ proposto por Dunning (1997), ou “paradigma eclético”³², procura conciliar distintas questões associadas à internacionalização das empresas. Resumidamente, em primeiro lugar a análise do modelo de Dunning busca identificar o tipo específico de IED em questão, sugerindo a escolha das vantagens relacionadas à propriedade (*Ownership*), como a posse sobre ativos intangíveis – conhecimento tecnológico e processos internos de aprendizagem. Partindo desse ponto, a escolha dos fatores locais específicos (*Location*) é realizada com base nas condições identificadas no país em questão. A predominância de insumos imóveis (como, por exemplo, aspectos geográficos) podem resultar na maior produção externa em detrimento da produção doméstica, no sentido das vantagens comparativas ricardianas. Posteriormente, as variáveis de internalização (*Internalization*) seriam deduzidas das condições específicas da indústria e da empresa em questão, com referência ao tipo de tecnologia utilizada e o produto que é produzido (GILLIES, 2005, p. 116).

Dessa forma, são sugeridas quatro classificações que associam as atividades das empresas com os fluxos de IED realizados em distintas economias. Os IEDs podem ser distinguidos entre: *resource seeking*, *market seeking*, *efficiency seeking* e *strategic asset seeking*. Enquanto nas estratégias *resource seeking* predominam a busca de recursos naturais e humanos menos custosos e mais abundantes, nas estratégias *market seeking* predominam os mercados locais e

³¹ OLI é a sigla para *Ownership* (propriedade), *Location* (localização) e *Internalization* (internalização).

³² Por considerar distintas abordagens e distintas perspectivas teóricas em seu modelo, a denominação “eclética” é atribuída ao modelo de Dunning.

regionais com baixa integração na cadeia produtiva global, ou seja, mercados internos que ainda não foram devidamente explorados, são predominantes.

A diferença entre os dois tipos de IED anteriores é o mercado principal de destino da produção local (CARNEIRO, 2008b, p. 48). Por outro lado, os IEDs associados a estratégia *efficiency seeking* e *strategic asset-seeking* refletem as estratégias de empresas que buscam melhorar sua posição no mercado global, aumentando sua eficiência ou por meio da aquisição de novas fontes de vantagens competitivas, sem implicar necessariamente em mudanças significativas nas cadeias produtivas (p. 49).

Como ressaltado pelo próprio Dunning (1997, p. 4), o “paradigma eclético”, na verdade, consiste em um aparato analítico um tanto limitado, pois se restringe à explicar como se dá a determinação do IED, sem considerar outros aspectos da internacionalização, como as exportações e a obtenção de licenças. Além do mais, as variáveis OLI, além de divergirem bastante entre os países, estariam relacionadas à características circunstanciais associadas às diferentes economias em diferentes contextos, o que influencia no tipo de atividades e estratégias adotadas pelas ETNs.

A perspectiva marxista-schumpeteriana adotada por Gonçalves (1992, p. 16) sobre as ETNs, utilizada como referencial no presente trabalho, se difere da abordagem do “paradigma eclético” de Dunning, a qual não considera os fatores sistêmicos associados ao processo de concentração e centralização do capital e ao processo de destruição criadora. Como ocorrido na década de 1980, a manutenção de superávits comerciais foi essencial para enfrentar o endividamento externo, o que colocou as empresas primário-exportadoras – as empresas superavitárias na balança comercial – como a fonte principal de divisas para financiar os investimentos estrangeiros. Logo, o aumento no ingresso de IED requereria o crescimento proporcional das exportações brasileiras, o que caracteriza o contexto brasileiro para tipos específicos de empresas.

Em Laplane e De Negri (2004, p. 33), na década de 1990 até 1994, o IED foi majoritariamente do tipo *market-seeking* por estar associado ao processo de racionalização e modernização da estrutura produtiva. O IED, nessa década, apresentou um elevado componente de importação de bens de capital e bens intermediários, levando aos déficits

comerciais nos setores do complexo automotriz, de eletroeletrônicos e no setor de produtos farmacêuticos.

Entretanto, após 1994, os fluxos de IED estiveram relacionados à recuperação da demanda doméstica promovida pela estabilização, colocando o dinamismo do mercado interno como o principal fator de atração ao IED. Analisando os dados do comércio exterior de 74 empresas estrangeiras nos anos 1989, 1992 e 1997, Laplane e De Negri (2004, p. 34) observam que as empresas superavitárias atuavam em setores intensivos em recursos naturais, ou seja, indicam o IED do tipo *resource-seeking*, enquanto que as empresas deficitárias atuavam nos setores de bens de consumo duráveis e de equipamentos, aportando IEDs do tipo *market-seeking*.

Os dados levantados pelos autores mostram também que, no comércio intrafirmas, o país-sede das matrizes estrangeiras atuavam mais fortemente como *origem* das importações das filiais brasileiras do que como destino de suas exportações (p. 34). Isso leva ao questionamento acerca dos benefícios do IED sobre a forma de inserção exterior da economia brasileira no comércio internacional.

3.3.1 Fusões e aquisições no setor de serviços

A reorientação do IED na economia brasileira, a partir da segunda metade da década de 1990, ocorre para o setor de serviços, que passou a concentrar maior parte do capital estrangeiro na economia. De maneira geral, grande parte do montante de IED ingressado na economia brasileira nesse período foi orientado para *transações de Fusões e Aquisições*, principalmente na privatização de empresas públicas (industriais e de serviços públicos como energia elétrica e telecomunicações) (SARTI; LAPLANE, 2002, p. 69), e não para o aumento da capacidade produtiva necessariamente.

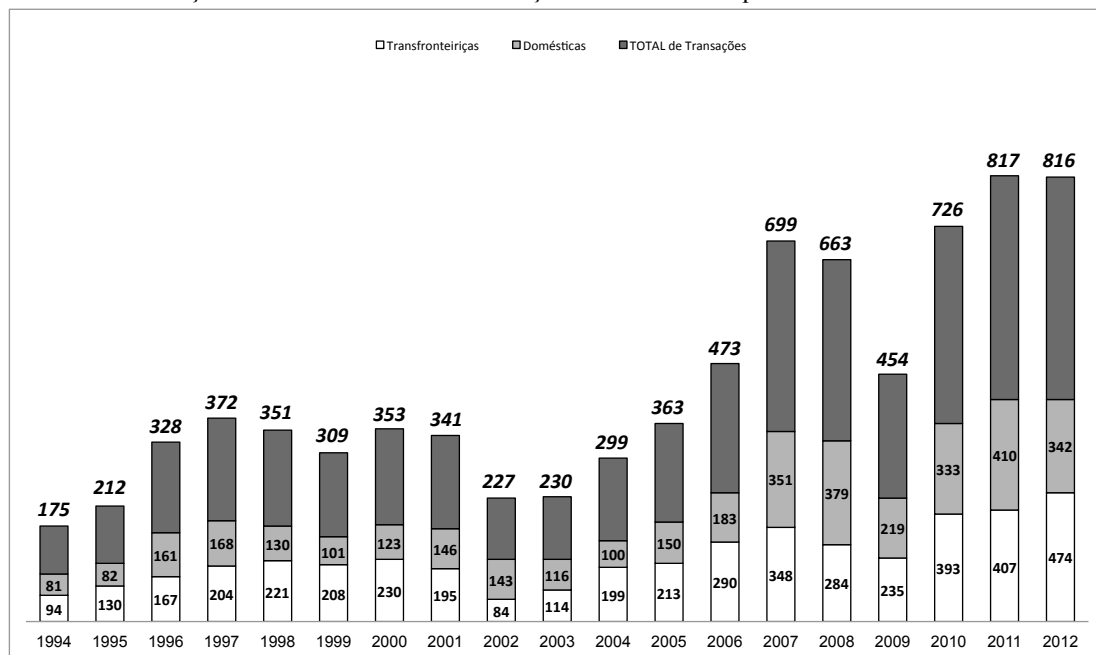
Segundo Carneiro (2008b), entre 1994 e 2006, o número anual de operações de Fusões e Aquisições no país triplicou no período. Estendendo a análise para alguns anos posteriores, a partir de relatório da KPMG (2013)³³, podemos encontrar dados que relacionam esse crescimento até o ano de 2012, reforçando ainda mais a participação das empresas

³³ Cooperativa suíça que figura como uma das maiores empresas contábeis do mundo, sendo grande fornecedora de serviços de auditoria e consultoria empresarial nas principais transações de Fusões e Aquisições internacionais.

estrangeiras na economia brasileira, mas não da forma esperada no que diz respeito ao aumento dos investimentos destinados ao crescimento da capacidade produtiva.

No Gráfico 7, os dados apresentados levam em consideração que as transações domésticas se referem às transações ocorridas entre empresas de capital brasileiro, enquanto que as transações transfronteiriças (*cross borders*) são aquelas realizadas com: i) empresas de capital majoritário estrangeiro *adquirindo*, de brasileiros, capital de empresas estabelecidas no Brasil; ii) empresas de capital majoritário brasileiro *adquirindo*, de estrangeiros, capital de empresas estabelecidas no exterior; iii) empresas de capital majoritário brasileiro *adquirindo*, de estrangeiros, capital de empresas estabelecidas no Brasil; iv) empresas de capital majoritário estrangeiro *adquirindo*, de estrangeiros, capital de empresas estabelecidas no Brasil; v) empresas de capital majoritário estrangeiro *adquirindo*, de brasileiros, capital de empresas estabelecidas no exterior³⁴.

Gráfico 7 - Evolução Anual do número de Transações de Fusões e Aquisições no Brasil - 1994 À 2012



Fonte: KPMG, 2013

Pode-se notar que, de fato, como indicado por Carneiro (2008b), entre 1994 e 2006, houve uma grande elevação nas transações de Fusões e Aquisições ao observarmos a variação de 175 operações em 1994, para 473 em 2006, assim como e a participação elevada das operações transfronteiriças, que variaram de 94 operações para 290. De acordo com o

³⁴ A tipologia sugerida para as transações transfronteiriças de Fusões e Aquisições é do relatório da KPMG (2013), seguindo a respectiva ordem CB1 (i), CB2 (ii), ... e CB5 (v).

relatório da KPMG (2013), as transações transfronteiriças mais incidentes seriam as realizadas com empresas de capital majoritário estrangeiro *adquirindo*, de brasileiros, capital de empresas estabelecidas no Brasil (i).

Na Tabela 2, obtida por meio do mesmo relatório, podemos identificar em quais setores da economia ocorreram operações de Fusões e Aquisições. Essa hierarquia entre setores da economia em que mais se concentram as transações, no entanto, não foi absoluta em todo o período de 1994-2012. Dividindo o período de 1995 (pós-estabilização) à 2012 em intervalos de 6 anos, uma vez que estes intervalos apresentam inversões na tendência dos fluxos de IED para a economia brasileira (como observado no Gráfico 6 anteriormente), encontramos a seguinte hierarquia setorial, como consta na Tabela 3.

Tabela 2 - Total Acumulado de Transações (Domésticas+Transfronteiriças) por Setor, desde o início do Plano Real

Ranking	Setor	1994-2012
1º	Tecnologia da informação / Information technology	834
2º	Alimentos, bebidas e fumo / Food, beverages and tobacco	750
3º	Telecomunicações e mídia / Telecommunications and media	453
4º	Instituições financeiras / Financial institutions	439
5º	Companhias energéticas / Energy companies	410
6º	Publicidade e editoras / Advertising and publishing houses	358
7º	Serviços para empresas / Company services	334
8º	Metalurgia e siderurgia / Metallurgy and steel	313
9º	Petrolífero / Oil & gas	296
10º	Produtos químicos e petroquímicos / Chemical and petrochemical products	295

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da KPMG, 2013

Com base na divisão por setores produtivos da economia – setor primário, industrial e de serviços –, as rubricas apresentadas no relatório da KPMG, mesmo não sendo uma divisão precisa quanto às rubricas utilizadas pelo Banco Central do Brasil, mostram claramente a grande incidência das transações de Fusões e Aquisições nos setores industriais (Alimentos, bebidas e fumo; Metalurgia e siderurgia; Produtos químicos e petroquímicos) e nos de serviços (Tecnologia da informação³⁵; Serviços para empresas; Companhias energéticas; Publicidade e editoras; Telecomunicações e mídia; Instituições financeiras) da economia³⁶. O setor primário fica representado pela atividade do setor Petrolífero, que mesmo sendo o único na listagem apresentada, é de imensa relevância para a economia brasileira. O grande setor de

³⁵ Tecnologia da informação (TI) representa as atividades relacionadas à combinação entre informática e telecomunicações que caracterizam a integração da quinta revolução tecnológica na economia mundial. O setor de serviços tornou-se o epicentro dessa revolução com a crescente capacidade de manuseio da informação pelos computadores, o que revolucionou também os processos produtivos nos mais variados segmentos (KON, 2003).

³⁶ Tomando como base a distribuição setorial da CNAE 1.0 e 2.0.

Mineração apresenta um montante acumulado de 154 transações no período, não constando na listagem apresentada.

Tabela 3 - Ranking POR PERIODOS de 6 anos

Ranking	Setor	1995-2000
1º	Alimentos, bebidas e fumo / Food, beverages and tobacco	208
2º	Instituições financeiras / Financial institutions	149
3º	Telecomunicações e mídia / Telecommunications and media	131
4º	Tecnologia da informação / Information technology	119
5º	Produtos químicos e petroquímicos / Chemical and petrochemical products	96
6º	Metalurgia e siderurgia / Metallurgy and steel	87
7º	Publicidade e editoras / Advertising and publishing houses	75
8º	Companhias energéticas / Energy companies	68
9º	Petrolífero / Oil & gas	46
10º	Serviços para empresas / Company services	41

Ranking	Setor	2001-2006
1º	Alimentos, bebidas e fumo / Food, beverages and tobacco	198
2º	Tecnologia da informação / Information technology	194
3º	Companhias energéticas / Energy companies	158
4º	Telecomunicações e mídia / Telecommunications and media	151
5º	Metalurgia e siderurgia / Metallurgy and steel	124
6º	Instituições financeiras / Financial institutions	112
7º	Petrolífero / Oil & gas	111
8º	Publicidade e editoras / Advertising and publishing houses	98
9º	Produtos químicos e petroquímicos / Chemical and petrochemical products	62
10º	Serviços para empresas / Company services	56

Ranking	Setor	2007-2012
1º	Tecnologia da informação / Information technology	466
2º	Alimentos, bebidas e fumo / Food, beverages and tobacco	291
3º	Serviços para empresas / Company services	207
4º	Companhias energéticas / Energy companies	176
5º	Publicidade e editoras / Advertising and publishing houses	162
6º	Telecomunicações e mídia / Telecommunications and media	158
7º	Instituições financeiras / Financial institutions	151
8º	Produtos químicos e petroquímicos / Chemical and petrochemical products	118
9º	Petrolífero / Oil & gas	115
10º	Metalurgia e siderurgia / Metallurgy and steel	90

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da KPMG, 2013

Nas listagens apresentadas nas Tabelas 2 e 3, a presença de segmentos do setor de serviços (6) supera proporcionalmente os segmentos dos setores industriais (3) e primário (1), nos três períodos sugeridos. Apesar de, nos períodos 1995-2000 e 2001-2006, a predominância das transações ocorrerem nos segmentos de alimentos, bebidas e fumo associados ao setor industrial, no período 2007-2012 ocorre um aumento das transações no segmento de tecnologia da informação, caracterizando a inversão dos fluxos de IED do setor industrial para o setor de serviços no decorrer dos três períodos sugeridos.

Pode-se notar também que o montante de transações ocorridas no segmento de alimentos, bebidas e fumo durante 12 anos, 406 transações, é superado pelo segmento de tecnologia da informação em apenas 6 anos, chegando ao total de 466 transações. Essa inversão na posição entre as transações realizadas para o setor de serviços pode ser ilustrada pela análise dos estoques de IED, como consta na Tabela 4. A variação no estoque de IED, por participação no capital em cada setor da economia, nesse período, indica a mudança na acumulação de capital estrangeiro e na orientação dos fluxos de IED entre os setores da economia brasileira.

Tabela 4 - Distribuição do Estoque de IED por Setor da Economia - anos 1995, 2000, 2005 e 2010

Setor/Atividade Econômica	Valor (em US\$ milhões)				Participação (%)				Variação (%)
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010	
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	925	2.401	5.891	92.775	2,2%	2,3%	3,6%	15,8%	9929,8%
Indústria	27.907	34.726	53.763	236.376	66,9%	33,7%	33,0%	40,3%	747,0%
Serviços	12.864	65.888	102.820	258.058	30,9%	64,0%	63,2%	43,9%	1906,1%
Total	41.696	103.015	162.807	587.209	100%	100%	100%	100%	1308,3%

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012

A inversão no montante de estoque de IED entre os setores da indústria e de serviços é evidente na participação do estoque total de IED na economia, na variação entre os anos de 1995 e 2000, sendo mantida em 2005 e mostrando perda de participação em 2010 com a retomada do setor industrial e do setor primário (agricultura, pecuária e extrativa mineral). Os dados mostram uma elevada variação percentual no estoque de IED no setor primário, aumentando sua participação entre os anos de 2005 e 2010 sobre o total do estoque de IED da economia, indicando uma variação proporcionalmente superior aos setores industrial e de serviços.

Em princípio, podemos destacar que o “perfil” do fluxos de IED direcionados à economia brasileira, principalmente no período de 1995-2000, foi estratégico para as empresas estrangeiras aumentarem sua participação no mercado interno brasileiro, alterando a estrutura patrimonial das empresas nacionais, sem que houvesse uma contrapartida modernizante sobre a defasada indústria nacional nos anos posteriores. Considerando ainda a inversão entre o setor de serviços e o setor industrial, a Tabela 5 mostra como essa inversão dos fluxos acumulados se distribui entre os 12 principais países-sede das matrizes das ETNs. A participação da Espanha, que em 1995 ocupava a vigésima sétima posição, no ano 2000 passa a ocupar o segundo lugar abaixo dos Estados Unidos.

Tabela 5 - Distribuição do Estoque de IED pelos Principais Países de Origem dos Recursos – anos 1995 e 2000 (em US\$ Milhões)

1995		2000	
País	Valor	País	Valor
Estados Unidos	10.852	Estados Unidos	24.500
Alemanha	5.828	Espanha	12.253
Suíça	2.815	Países Baixos (Holanda)	11.055
Japão	2.659	França	6.931
França	2.031	Ilhas Cayman	6.225
Reino Unido	1.863	Alemanha	5.110
Canadá	1.819	Portugal	4.512
Países Baixos (Holanda)	1.546	Ilhas Virgens (Britânicas)	3.197
Itália	1.259	Itália	2.507
Ilhas Virgens (Britânicas)	901	Japão	2.468
Ilhas Cayman	892	Suíça	2.252
Uruguai	874	Uruguai	2.107
Demais países*	8.357	Demais países*	19.897
Total	41.696	Total	103.015

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012

OBS. *Agrega a rubrica Diversos Estrangeiros (1995 = 2.151.238 e 2000 = 3.340.948).

De acordo com relatório da UNCTAD (2003), a grande presença dos investimentos diretos da Espanha é explicada pela crescente expansão das telecomunicações liderada pela *Telefônica do Brasil*, uma das maiores filiais de transnacionais estrangeiras no setor de serviços da economia brasileira. O *Consórcio Guaraniana S.A.*³⁷, também filiada à transnacionais estrangeiras, possui grande participação no aporte de IED da Espanha.

Também é importante destacar, como indicado por Serrano e Medeiros (2004), que os elevados recursos providos do paraíso fiscal das Ilhas Cayman são, na verdade, dólares repatriados para jogar na bolsa, mas que se classificam equivocadamente como IED (p. 254). A Holanda injeta grandes aportes de IED no setor de serviços, por meio das empresas *Shell Brasil*, *Makro Atacadista S.A.* e *Bompreço Supermercados*, e no setor primário, por meio do *Grupo Royal Dutch Shell*, em parceria com a Inglaterra.

Ainda com base no relatório da UNCTAD (2003), os fluxos de IED podem ser associados aos setores produtivos “alvo” e aos países de origem destes recursos. Em 1999, do montante de US\$ 28,5 bilhões, US\$ 24,1 bilhões provém de países desenvolvidos, sendo US\$ 15 bilhões vindos da Europa e US\$ 8,8 bilhões dos Estados Unidos. Destes montantes, 60% foram

³⁷ O *Consórcio Guaraniana* privatizou a *Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia* (Coelba) em leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, no dia 31 de julho de 1997. O consórcio é composto pela Caixa de Previdência do Banco do Brasil (Previ), Banco do Brasil e Iberdrola. Em 2004, a *Guaraniana S.A.* passou a ser denominada como *Grupo Neoenergia*, com empresas presentes em 13 estados brasileiros, e uma holding no Rio de Janeiro.

alocados no setor de serviços da economia brasileira, predominando nas transações de fusões e aquisições e não no crescimento produtivo necessariamente. Como colocado por Sarti e Laplane (2002, p. 69), o IED foi destinado principalmente à compra de ativos já existentes do que à construção de novos ativos.

Mas ainda assim, o crescimento elevado do estoque de IED no setor primário, dada a variação altamente superior com relação aos demais setores da economia, como indicado na Tabela 4, não fica esclarecido. As transações de Fusões e Aquisições não explicam essa variação elevada do setor primário, uma vez que esse crescimento se estende no decorrer do período de 1995-2012 quando não identificamos um número elevado de transações realizadas no setor, com participação pouco relevante dos segmentos Petrolífero e de Mineração, comparados aos segmentos dos demais setores.

O motivo que leva à participação “reduzida” destes segmentos intensivos em recursos naturais nas transações de Fusões e Aquisições é justamente as grandes multinacionais brasileiras *Petrobrás* e *Vale S.A.* (antiga Companhia Vale do Rio Doce). O tamanho de mercado destas empresas é elevado, o que as posiciona dentre as líderes mundiais nos respectivos segmentos. Um levantamento feito pela Fundação Dom Cabral, publicado na revista Exame em 2013, indicou a participação da *Petrobrás* em 17 países, enquanto que a *Vale S.A.* mostra uma participação mais significativa no mercado mundial, estando presente em 31 países.

Em estudo realizado por Scherer e Pudwell (2003, p. 124), com base em dados da SOBEET, entre 1995 e 2000 as vendas externas efetivadas por empresas com participação estrangeira cresceram 52,9%, enquanto que as exportações totais do país aumentaram apenas 18,4%. Em paralelo, o comércio das ETNs (comércio intrafirma) cresceu 131,9%, de US\$ 9,01 bilhões para US\$ 21,06 bilhões. A presença das ETNs nos setores exportadores da economia brasileira, mostra que a mudança na estrutura produtiva brasileira não ocorreu somente pela reorientação dos fluxos de IED, como visto na inversão entre os setores industrial e de serviços, mas também nas estratégias expansivas das suas matrizes (multinacionais ou coligadas) no exterior.

Apesar das distintas metodologias e base de dados nos estudos sobre a performance das ETNs no Brasil, outros autores parecem concordar com esse posicionamento. Pinheiro e Moreira (2000, p. 28), por meio de um modelo econométrico com dados obtidos de firmas instaladas

no Brasil entre 1995-1997, identificam que empresas estrangeiras seriam mais propensas à exportar do que as empresas nacionais, e que o valor esperado das exportações das estrangeiras era 32% superior das nacionais. Em Laplane e De Negri (2004, p. 43), utilizando um modelo econométrico distinto, destacam que “ enquanto as empresas estrangeiras exportam, em média, 70% a mais do que as empresas nacionais, elas importam cerca de 290% a mais”. De acordo com Scherer e Pudwell (2003, p. 97) um dos aspectos mais relevantes que podem caracterizar o modo de inserção externa brasileira na década de 2000, é o fato das ETNs terem dominado os principais canais de comercialização exterior no Brasil. Tal fato indica que “as possibilidades do ajuste comercial brasileiro” tornaram-se cada vez mais dependentes do interesse imediato das matrizes destas empresas.

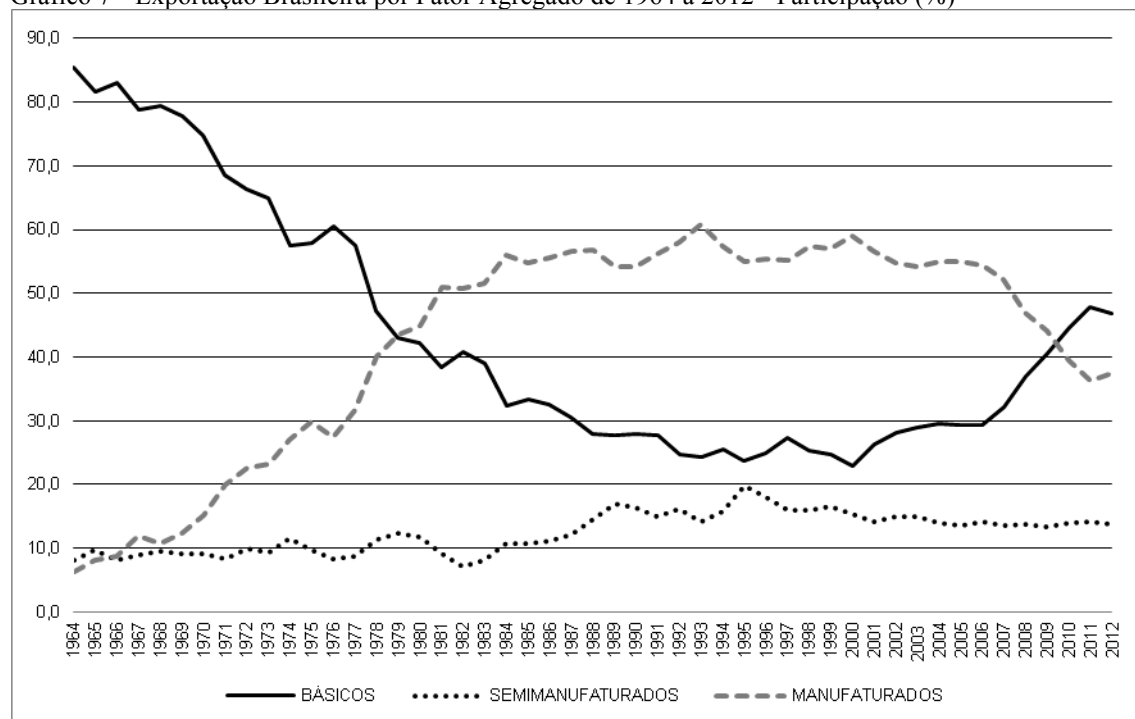
3.4 NOVAS FORMAS DE IED E A INSERÇÃO EXTERNA NA ECONOMIA BRASILEIRA

O nexos entre IED e outros tipos de investimentos (como os de portfólio ou em carteira), assim como o crescimento econômico nos países receptores, não é nem evidente nem simples, mas se mantém um assunto insuficientemente explorado, sendo reproduzido como uma representação econômica autoexplicativa na maioria dos casos. A questão da produtividade dos fatores e o IED emerge como um debate essencial nesse sentido. Como indicado por Lacerda (2009, p. 6), o crescimento do setor de serviços promove, mesmo que indiretamente, ganhos de produtividade para todos os setores da economia, tanto industrial quanto o primário. O Brasil, ao especializar-se cada vez mais na exportação de *commodities*, estaria indicando uma expansão do setor primário no país com aumento de competitividade dos produtos básicos no mercado internacional.

Isso é justamente o que vem ocorrendo, como podemos observar no Gráfico 7. Em um primeiro momento, no Gráfico 7 elaborado pela SECEX (Secretaria de Comércio Exterior), observamos o período desenvolvimentista da economia brasileira com a elevação gradual da participação de produtos manufaturados na pauta das exportações. Desde o final do Plano de Metas observa-se a substituição dos produtos manufaturados sobre os produtos básicos, associados ao setor agropecuário da economia. No entanto, a trajetória expansiva das exportações de manufaturados é interrompida na década de 1980, mantendo-se constante até a queda em 2007.

A incapacidade de ampliar a exportação de manufaturados no decorrer da década de 1990 mostra a dificuldade do país em continuar industrializando-se, agora com base nos padrões do paradigma tecnoeconômico da quinta revolução tecnológica, uma vez que as estratégias das empresas estrangeiras voltam-se para uma “expansão patrimonial”, ao invés de uma “expansão modernizadora”, como se observa na crescente participação das transações de Fusões e Aquisições nos setores de serviços e industrial. A partir de 2000, o comércio exterior entra em um ciclo expansivo no mercado de *commodities*, favorecendo a exportação de produtos básicos, chegando a seu ápice entre 2006 e 2007.

Gráfico 7 - Exportação Brasileira por Fator Agregado de 1964 a 2012 - Participação (%)



Fonte: SECEX/BRASIL, 2013

A tese elaborada por Hiratuka (2002, p. 104), mostra que a liberalização comercial e a estabilização monetária, no decorrer dos anos 1990, foi *insuficiente* para orientar as filiais brasileiras de transnacionais estrangeiras para se *expandirem no comércio exterior*, ao invés de se estabilizarem no mercado interno. Essa característica mostra-se cada vez mais problemática para a indústria brasileira à medida que estas filiais teriam um “papel preponderante” no “processo de redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira”. De acordo com o autor, o desempenho dessas empresas acabaram por agravar os desequilíbrios na balança comercial com o favorecimento das importações.

O crescimento das importações brasileiras, como indicado no Gráfico 8, reflete a participação elevada do Brasil na importação de produtos intensivos em tecnologia, mesmo com a mudança identificada no padrão das exportações após a estabilização monetária e a abertura da economia brasileira. As trocas bilaterais entre Brasil e China mostram que a presença crescente da economia chinesa no comércio exterior foi fundamental na redefinição da inserção externa da economia brasileira, assumindo a posição hegemônica dos Estados Unidos nas relações comerciais. Dados da UNCTAD (*WID Country Profile: Brazil*) indicam que anteriormente, entre 1995 e 2001, os EUA possuem uma participação média de 20% sobre o total das exportações brasileiras, com predominância para o segmentos de calçados e equipamentos de aviação.

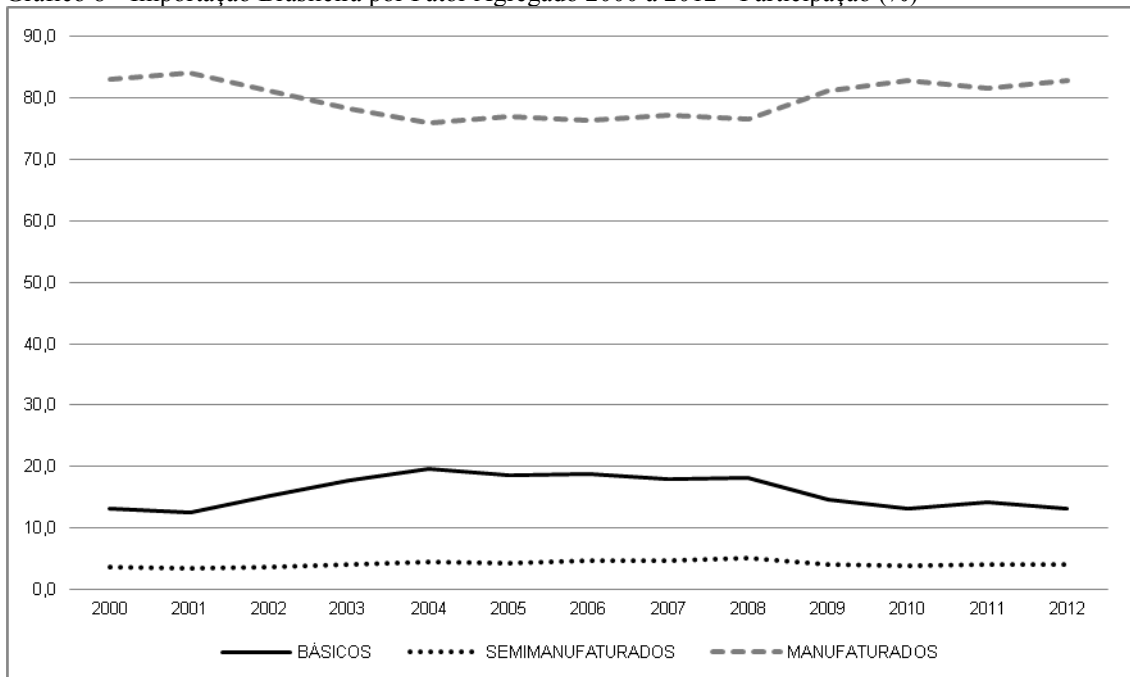
No mesmo período, a China não possui uma participação significativa, como indica a média de 2% sobre o total exportado pelo Brasil. A partir de 2002, até 2012, observando a configuração da balança comercial brasileira a China passa a participar com uma média de 10% no total das exportações, enquanto os EUA reduz sua participação para 17%. A pauta de exportações brasileiras é liderada pelo minério de ferro no decorrer do período de 1995-2012, principalmente após 2005 em diante. A China vem sendo a principal parceira comercial do Brasil, importando em média 41% do total de minério de ferro produzido nos últimos anos, enquanto que os EUA participam modestamente com a aquisição de produtos do segmento petrolífero.

No que diz respeito às importações, estudo recente de Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 322) mostra que o Brasil vem aumentando a importação de produtos de alta intensidade tecnológica da China, variando de US\$ 487 milhões para quase US\$ 10 bilhões, entre 2000 e 2010, sendo que os produtos chineses de média intensidade tecnológica também tem elevado sua participação nas importações, passando de 16% em 2000 para 44% em 2009, sobre o total importado. Os autores destacam que estes mercados, dos produtos de alta e média intensidade tecnológica, são justamente os segmentos em que o Brasil encontra grande dificuldade de acessar o mercado chinês por meio das exportações (p. 323). Essa relação pode ser observada no Gráfico 8, com a grande e constante participação dos produtos manufaturados nas importações brasileiras.

A reorientação das exportações brasileiras para a participação elevada de produtos básicos é consolidada a partir do ano de 2009, após a instalação da crise financeira americana de 2008.

A retração dos fluxos de IED devido ao período de incerteza da crise, não foi tão significativa, à medida que as exportações conseguiram, mais uma vez, arcar com as divisas necessárias para liquidar os serviços financeiros provenientes da maior entrada de capitais estrangeiros. O período de 2003 à 2007 é caracterizado pela obtenção de superávits um tanto duvidosos nas transações correntes, uma vez que estes saldos positivos foram resultado da imposição de elevados superávits primários pelo governo brasileiro (ORAIR, 2012, p. 19) (CARCANHOLO, 2010, p. 126).

Gráfico 8 - Importação Brasileira por Fator Agregado 2000 a 2012 - Participação (%)



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da SECEX/BRASIL, 2013

O processo de redução da dívida externa, comprova, na verdade, a redução da *vulnerabilidade externa conjuntural* apenas, pois não impede o aumento contínuo do passivo externo da economia. Além do mais, esse processo de amenização da vulnerabilidade externa conjuntural da economia brasileira, resultou na conquista da almejada “credibilidade externa”, com a atribuição do celebrado “grau de investimento” internacional em 2008, pela renomada instituição *Standard & Poor’s*³⁸, resultando no ingresso de mais fluxos de investimento estrangeiro de portfólio (em carteira), mais especulativos e de curto prazo na sua maioria

³⁸ A *Standard & Poor’s* é uma instituição financeira internacional que qualifica os países quanto à sua capacidade de recepção e rentabilidade aos capitais estrangeiros. Entretanto, é a mesma instituição que classificou, com nota elevada, o grande banco americano *Lehman Brothers*, o mesmo que veio a falir algumas semanas após receber tal classificação, em decorrência da crise financeira iniciada no mercado *subprime* americano em 2008/2009.

(GENTIL; ARAÚJO, 2010, p. 21), auxiliando ainda mais no aumento do passivo externo líquido, de curto prazo, da economia.

Os fluxos de IED ampliaram também o passivo externo bruto, de longo prazo, com o acúmulo de remessas de lucros e dividendos e demais serviços voltados para remunerar o capital estrangeiro, mesmo entendido como “produtivo” e de prazos mais extensos, ingressado no país. O acúmulo de IED na economia brasileira, no decorrer dos anos, implica no aumento da saída de remessas de dólares, sem resultar necessariamente na modernização e no crescimento estrutural das exportações para a geração de mais divisas, como se observa na retomada da participação elevada de produtos básicos em 2009, evidenciada no Gráfico 7 apresentado anteriormente.

A Tabela 6, utilizando dados da CEPAL (que não coincidem necessariamente com os dados providos pelo Banco Central do Brasil), proporciona uma distinção que favorece a presente análise das exportações, distinguindo os setores produtivos pelos produtos finais de suas atividades, conforme os segmentos estejam relacionados aos Recursos Naturais, Manufaturados e Serviços. Partindo dessa generalização, podemos identificar a distribuição dos fluxos de IED líquido nestes segmentos.

Tabela 6 - Entradas Líquidas de IED, por Setor de Destino, 2005 à 2010 - em US\$ Milhões

Segmento Produtivo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos Naturais	1722	1835	4806	15085	7503	19879
Manufaturados	5411	7851	16074	15791	12810	18708
Serviços	7521	8950	13163	13785	6162	12212

Fonte: CEPAL, 2010

Observando os dados do IPEA e IBGE nos últimos anos, o crescimento do PIB setorial no país indica que o grande acúmulo de IED pelo setor primário resultou, portanto, em investimentos aparentemente mais produtivos, destinados ao crescimento da atividade produtiva da agroindústria brasileira, ao contrário das estratégias expansivas de aquisição e fusão nos setores industrial e de serviços. Ainda por cima, no setor industrial, o foco das transações de Fusões e Aquisições foi orientado principalmente para os segmentos de alimentos, bebidas e fumo, intensivos no uso de recursos naturais e das agroindústrias. A Tabela 7 permite visualizar o crescimento superior do setor primário com relação aos demais, nos períodos de inversão dos fluxos de IED entre 1995 e 2012.

Não há garantias de que o crescimento das empresas exportadoras seja efetivado pelo comércio internacional, o que torna o extenso mercado interno brasileiro, um aspecto mais atraente para os fluxos de IED. No entanto, os segmentos com produtos de baixa intensidade tecnológica, e mais intensivos em recursos naturais, indicam uma tendência mais recente aos fluxos de IED, como indicado na Tabela 6. A participação crescente da China no comércio internacional nos últimos anos é crucial para essa configuração, como pôde ser visto nas relações comerciais com o Brasil.

Tabela 7 - Média Trimestral do PIB por setor da economia, em intervalos de 6 anos

Setor/Atividade	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Agropecuária	3,9%	5,9%	5,4%
Indústria	3,1%	3,3%	2,7%
Serviços	4,0%	3,1%	2,8%

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do IBGE; IPEA, 2013

Isso faz com que o Brasil venha se mostrando cada vez mais dependente de superávits comerciais *conjunturais* para solucionar déficits *estruturais* no balanço de pagamentos, ainda mais considerando a entrada de capitais mais especulativos nos últimos anos. A vulnerabilidade externa estrutural encontra-se persistente justamente no acúmulo dos passivos externos no decorrer dos anos. Logo, a acumulação de divisas passa a ser um objetivo final da economia brasileira, via exportação de *commodities*, independente da forma de inserção externa resultante dessa estratégia. Mesmo com a entrada elevada de IED na economia, o peso das Fusões e Aquisições sempre foi relevante e com forte componente cíclico, influenciado pelas privatizações e pela posição da taxa de câmbio (CARNEIRO, 2008b, p. 37).

De acordo com Mineiro (2010, p. 154-155) a ênfase dada às exportações de produtos básicos, com participação elevada das *commodities* agrícolas, evidencia a grande vinculação entre preços internos e preços externos, de forma que o setor primário-exportador se privilegia, de certa forma, quando a moeda nacional se desvaloriza com relação ao dólar. A ênfase no comércio agroexportador, tratando-se de um setor extremamente dependente do câmbio, causa pressões inflacionárias que contrariam a expansão da demanda interna, uma vez que os custos das empresas exportadoras (superavitárias) pressionam pela manutenção de baixos

níveis na renda dos trabalhadores. Qualquer aumento na renda da população pode vir a diminuir a competitividade destas empresas no comércio internacional.

Carneiro (2008b) demonstra que os fluxos de IED destinados às transações de Fusões e Aquisições levaram à mudanças profundas na estrutura de propriedade das empresas. Porém, essas transformações ocorreram sem que houvesse um desempenho expressivo do investimento produtivo (*greenfield*³⁹). Pela forma de IED *greenfield* o investidor direto gera recursos para um empreendimento em troca de uma participação maior na entidade. O IED *greenfield* envolve capital utilizado para a compra de ativos fixos, bens materiais, serviços e contratação de trabalhadores. Essa forma de IED contribui diretamente para a formação de capital, auxiliando na geração de empregos e ampliando a capacidade produtiva no país receptor. No entanto, para Carneiro (2008b, p. 33), o IED caracterizou na economia brasileira um processo de *internacionalização assimétrica*, o qual pode ser identificado a partir de dois aspectos:

(...) uma elevada participação de operações de Fusões e Aquisições, expressão do caráter predominantemente *market seeking e resource based* [o mesmo que *resource seeking*] dessas inversões, e a pouca expressão, até os anos 2000, do investimento estrangeiro originado no país indicando a pequena relevância da internacionalização da grande empresa brasileira.

De maneira geral, o IED ingressado no Brasil resultou em mudanças nocivas na estrutura produtiva, no que diz respeito à composição da pauta de exportações. O IED, durante a segunda metade da década de 1990, concentrou-se basicamente em setores de produção sem potencial de comercialização exterior (ou denominados *non tradeables*), resultando:

- i) na desnacionalização patrimonial das empresas nacionais em grande escala;
- ii) no aumento das remessas de lucros e dividendos, sem aumento imediato nas divisas da exportação, ampliando os déficits nas transações correntes no decorrer dos anos;
- iii) na ampliação da participação das ETNs, principalmente na produção exportadora – e de baixa intensidade tecnológica –, com o crescimento do comércio intrafirma.

O IED fica cada vez mais submetido a uma forma de organização empresarial tipicamente financeira, resultando em inconsistências quanto ao seu impacto produtivo sobre as economias em desenvolvimento. No caso brasileiro, acreditou-se que as melhoras

³⁹ Os investimentos *greenfield* refletem os investimentos que, quando realizados, conseguem estabelecer novas relações produtivas na economia receptora, que antes daqueles recursos não existiam. O caráter produtivo, portanto, se distingue do investimento destinado à transações de Fusões e Aquisições.

identificadas no passado desenvolvimentista (1950/70) seriam reproduzidas ao final da década de 1990. Mas o sistema capitalista e o progresso tecnológico, ambos em constante transformação, mudaram não só a estrutura concorrencial dos mercados, como também a própria estrutura interna das empresas. A formação de grandes conglomerados orientados pelo capital financeiro refletem em grande parte essas mudanças.

Em Tavares (1983, p. 196-197), o sentido fundamental dos conglomerados econômicos – grandes grupos de realização de empreendimentos internacionais – é controlar o excedente e o mercado, sendo as demais consequências e benefícios dos empreendimentos, como a integração produtiva e o controle sobre novos processos de produção e inovação tecnológica, aspectos secundários, desde que estejam associados ao objetivo primordial de “captar o excedente de várias empresas ou setores e dar-lhes novas e diversificadas formas de aplicação que minimizem os riscos e mantenham a acumulação rentável do capital”.

De acordo com Sarti e Laplane (2002, p. 64), com a abertura financeira e comercial de 1990 imaginava-se que as empresas estrangeiras iriam “localizar” racionalmente os segmentos mais produtivos, tornando-se as protagonistas de um novo estilo de crescimento econômico com “maior ênfase nas exportações” com uma “base produtiva mais especializada e com maior conteúdo tecnológico”. O crescimento explosivo dos IED nas economias, alimentava, em muitos analistas, expectativas otimistas relativas a uma nova fase de crescimento e de modernização da economia brasileira. Reiterando mais uma vez, a “inconsistência entre as estratégias das empresas estrangeiras e as expectativas que nelas se depositavam para contornar a restrição externa”, pode ser identificada na reorientação do IED ingressado a partir de 1990.

Comparando o setor de serviços da economia com os setores agrícola e industrial, na década, pode-se notar o seu crescimento superior na recepção de IEDs ingressados, assim como no nível de empregos gerados no país. Essa dinâmica decorre, principalmente, da intensificação dos processos de concentração e centralização de capital, que identificamos anteriormente com o avanço das ETNs no país (TAVARES, 1983, p. 297). Porém, o fato de estar ocorrendo um processo de internacionalização da produção nacional não determina, *per se*, as transformações na estrutura produtiva. Na realidade, as novas tecnologias e os novos processos organizacionais inseridos na estrutura produtiva brasileira resultam em uma rede de empresas de serviços auxiliares para que fundamentassem essas novas formas de realização

dos processos produtivos (KON, 2003). Os ganhos de produtividade não se limitam ao setor de serviços apenas, podendo gerar *transbordamentos*, mesmo que não necessariamente tecnológicos, aos demais setores.

As ETNs, no contexto liberalizante da década de 90, tendem a considerar regimes liberais de IED, e a convergência para estes regimes, como uma consequência natural da globalização. Como resultado, a liberalização de regulações sobre os IED podem ser caracterizadas por *retornos decrescentes*. De acordo com Nunnemkamp (2001, p. 8), geralmente os IEDs são tão associados à produtividade, que estes recursos não são relacionados à heterogeneidade estrutural das economias que receberam estes investimentos. Como vimos no primeiro capítulo do presente trabalho, esse entendimento do IED é problemático quando o dissociamos das estratégias das ETNs no país. Isso demonstra justamente a finalidade “não produtiva” do IED.

Na perspectiva neoschumpeteriana de Perez (2004, p. 3), no final da fase de “maturidade”, o retorno decrescente da inovação se destaca como característica principal. Economias em desenvolvimento, não intervindo sobre os movimentos de liberalização, estariam propensas a sofrer efeitos nocivos de políticas restritivas sobre os influxos de IED, uma vez que se veem constantemente confrontadas por déficits estruturais no balanço de pagamentos.

Instaurado um “certo” grau de dominação das ETNs sobre a competição no mercado interno de países em desenvolvimento, estas empresas, ou melhor, suas matrizes podem reduzir seus projetos expansivos, refletidos na redução dos montantes de IED *greenfield*, mas sem que se interrompam suas estratégias “normais” de crescimento. A análise de Lazonick e O’Sullivan (2000), como vimos, ressalta essa mudança na governança corporativa, enfatizando a criação de valor acionário como estratégia expansiva principal. O caso brasileiro possui algumas evidências que apontam nessa direção, mas que, no entanto, não parecem indicar uma relação forte entre os ingressos de IED e as recentes políticas econômicas, voltadas à garantir maiores injeções de capital estrangeiro⁴⁰.

⁴⁰ O otimismo com a conquista da credibilidade externa pela obtenção do “grau de investimento” nesse início de século (particularmente em 2008) reflete justamente esse posicionamento do governo brasileiro, assim como sua falta de preocupação com o horizonte de longo prazo da economia.

Se os fatores específicos das empresas são de grande influência na determinação dos IEDs que o país recebe, o governo brasileiro parece insistir nas medidas desenvolvimentistas da segunda metade do século passado, sem perceber que a estrutura produtiva do país vem se redefinindo para um padrão retrógrado de inserção externa, associado a um paradigma tecnoeconômico já ultrapassado. Portanto, à medida que as ETNs ingressam no Brasil, suas estratégias operacionais de crescimento são fundamentadas na capacidade intrinsecamente superior destas empresas de recepção do IED, superando o aporte de capitais das empresas nacionais. Dado que as empresas primário-exportadoras, ou intensivas no uso de recursos naturais, seriam a fonte essencial de divisas para financiar estes investimentos estrangeiros, o aumento de ingresso de IED requeria o crescimento proporcional das exportações brasileiras.

A reorientação nos montantes de IED vem, de fato, se destinando para o crescente setor de serviços brasileiro. No entanto, observando o comportamento dos fluxos de IED mais recentes, e a forma como estes se integram na economia brasileira, e o contexto dos fatores locais específicos do Brasil (abundância de recursos naturais e de mão-de-obra, pouca regulação, maior garantia de solvência aos capitais estrangeiros e o potencial do mercado interno), os aportes destinados ao aumento da capacidade produtiva da economia, ao invés de se orientarem para a modernização do setor industrial brasileiro, como na segunda metade do século XX, voltam-se ao setor relacionados aos recursos naturais e atividades primárias da economia, condicionando o Brasil a uma forma de inserção externa passiva no comércio internacional.

Vale ressaltar, mais uma vez, que a ETN, dentro da nova divisão internacional do trabalho, demonstra uma grande capacidade de flexibilização quanto às suas formas de interação na estrutura produtiva do país, refletindo um desempenho altamente heterogêneo dentre os diversos segmentos produtivos da economia. Seu impacto, na internacionalização da economia brasileira, vem ocorrendo de duas formas: patrimonial e produtiva. A primeira pode ser identificada na internacionalização do sistema empresarial brasileiro, com a crescente transferência de propriedade das empresas nacionais para estrangeiros, influenciando fortemente nas relações comerciais via o comércio intrafirma. A segunda forma de internacionalização, encontra-se na mudança da estrutura produtiva, com a ampliação da participação de produtos básicos – de baixa tecnologia e intensivos em recursos naturais – nas exportações, juntamente com o aumento do conteúdo importado de alta intensidade tecnológica.

Estas formas de internacionalização encontram-se implícitas nas estratégias das ETNs, seja pela reorientação dos fluxos de IED, assim como pelas relações comerciais intrafirma. Destacamos que tais estratégias acabam por estabelecer o aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural, em uma via específica de dupla dimensão, caracterizada pela incapacidade destas empresas de garantir reservas internacionais para liquidar déficits nas contas externas e de realizar a modernização do parque produtivo e infraestrutura nacionais, a fim de melhorar a inserção externa do país. Atualmente, essa incapacidade vem aumentando cada vez mais, como observamos no estudo sobre as especificações do IED ingressado no país, após a estabilização monetária e a imposição de juros elevados e câmbio sobrevalorizado. O conceito da via dupla da vulnerabilidade externa estrutural será devidamente aprofundado no capítulo seguinte.

4 O CRESCIMENTO DO SETOR PRIMÁRIO E A VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL

Após considerarmos alguns aspectos do crescimento econômico brasileiro nos capítulos anteriores interpretando os fluxos de IED nos setores industrial e de serviços, respectivamente os capítulos dois e três, nesse capítulo (quatro) será feita uma análise similar, mas no setor primário da economia. Apesar dos fluxos de IED no setor primário não se superarem explicitamente os demais setores da economia brasileira, as atividades produtivas intensivas em recursos naturais vêm ocupando uma maior participação na pauta de exportações. Isso vem ocorrendo de tal forma, que desde 2010, como observamos no segundo capítulo (particularmente no Gráfico 7), os produtos básicos passaram a dominar a pauta de exportações do país.

Dentre os produtos básicos, temos a participação elevada dos produtos alimentícios – como soja, milho, carne bovina, e de aves, frutas cítricas, legumes dentre outros – e dos produtos provenientes da atividade extrativa mineral. De fato, a extração de minério de ferro e concentrados apresentam um maior montante exportado em dólares, desde 2009 até 2012. No entanto, a análise realizada no presente capítulo está relacionada à presença das ETNs estrangeiras nas atividades agrícolas realizadas em território nacional, ao invés das atividades relacionadas à extração de recursos minerais.

O motivo para isso, se apoia em três aspectos: i) a multinacional brasileira *Vale S.A.* figura no mercado internacional como uma das maiores empresas de extração e processamento de recursos minerais do mundo, impedindo, de certa forma, identificar uma alta desnacionalização neste segmento; ii) como já colocado anteriormente, o setor agrícola brasileiro vem atraindo cada vez mais fluxos elevados de IED nos últimos anos, ao mesmo tempo que o PIB do setor apresenta um crescimento levemente superior aos demais setores (industrial e de serviços) da economia; iii) a participação de ETNs estrangeiras no segmento de produtos básicos de alimentação, a participação de empresas chinesas no mercado de *commodities* mundial, além de ser determinante para o modo de inserção externa brasileira, parece explicar em grande parte a reorientação dos fluxos de IED no segmento agrícola do Brasil.

Nesse sentido, e a partir da definição das ETNs sugerida por Gonçalves (1992), será discutido no presente capítulo o ponto central dessa dissertação, qual seja: a de que o Brasil, ao engajar-se em crescer com poupança externa (déficits em transações correntes), vem aprofundando a sua vulnerabilidade externa estrutural, ou de longo prazo, em uma *via específica, de dupla dimensão*. Essa “*via dupla*” é identificada na redefinição dos fluxos de IED na economia brasileira, os quais, a partir da década de 1990, assumem uma dupla função: garantir reservas internacionais para liquidar déficits nas contas externas e realizar a modernização do parque produtivo e infraestrutura nacionais, a fim de melhorar a inserção externa do país. A ideia da “*via dupla*” da vulnerabilidade externa estrutural é, numa perspectiva mais abrangente, uma interpretação para problemas persistentes da economia brasileira, quanto a sua opção pela modernização com desnacionalização e reprimarização das exportações como solução para o desequilíbrio das contas externas.

Como colocado anteriormente, em períodos distintos da história econômica brasileira, a orientação e a concentração dos fluxos de IED passaram do setor industrial, entre 1950 e 1980, para o setor de serviços, entre 1990 e 2010. Entretanto, observamos também, que o setor produtivo com maior potencial exportador para o comércio internacional atualmente, é o setor primário da economia brasileira, como identificada na tese da reprimarização das exportações. Para descrevermos as transformações no setor primário-exportador brasileiro, em contraste com as mudanças no desenvolvimento capitalista, nos baseamos em Delgado (2012) para enfatizar quatro fases distintas: i) a “modernização conservadora” que abrange os anos de 1965 até 1982; ii) o setor exportador como “solução” para a crise do endividamento externo, abrangendo os anos de 1983 até 1993; iii) a folga na liquidez internacional e liberalização externa, trazendo a estabilidade monetária ao país, mas que se encerra com novo endividamento, durante o período de 1994 a 1999; e iv) reprimarização das exportações e desnacionalização a partir do ano 2000 até o presente.

No entanto, para dar continuidade ao argumento aqui proposto, faz-se necessário assumir a hipótese de que os distintos setores produtivos da economia não estariam crescendo sozinhos ou isolados, mas de maneira altamente integrada e complementar, no sentido de redefinir constantemente as especificidades da estrutura produtiva e determinar as condições de crescimento econômico do país. A análise sugerida neste trabalho, ao procurar compreender o crescimento do setor primário da economia brasileira, e seus impactos, na realidade, se propõe a fazer uma interpretação acerca da influência deste setor sobre os demais setores produtivos

da economia brasileira, de forma que a demarcação entre “indústria e agricultura” torna-se problemática. Entretanto, mais uma vez, é preciso sustentar o argumento com base nas implicações teórico-metodológicas acerca do ponto de vista adotado.

Para sustentar o argumento de que há uma crescente complementaridade dentre os três setores da economia brasileira, e com isso explicar a orientação dos fluxos de IED no setor primário, é preciso evitar generalizações sobre as noções de tecnologia e de inovação. Como exemplo dessas generalizações, podemos recorrer ao arcabouço do estruturalismo cepalino e o pensamento neoschumpeteriano. A relação entre o estruturalismo cepalino e a abordagem neoschumpeteriana no pensamento econômico brasileiro, como podemos identificar em Cassiolato e Lastres (2005), e em Gordon e Gramkow (2011), se expressa na tese de que a industrialização e as revoluções tecnológicas podem ser entendidos como elementos propagadores do processo de desenvolvimento econômico latino-americano, com ênfase na formação de capacidade inovativa endógena.

Há nestas concepções uma demarcação dentre os distintos setores da economia, baseadas em aspectos tecnológicos como produtividade e valor agregado, que torna-se problemática uma vez que não se explica precisamente o que seria, de fato, “tecnologia” e “inovação”. Ainda persiste, em ambas concepções, a noção de que tecnologia e inovações estariam associadas apenas à reprodução material, enquanto que o crescimento recente do setor de serviços, ou terciário, geralmente definido como o setor não produtor de bens materiais, supera atualmente o crescimento dos demais setores da economia. Ou seja, a generalização entre indústria ou agricultura consiste em um problema à medida que o Estado brasileiro procura crescer economicamente com base na atratividade de grandes ETNs estrangeiras – as quais são detentoras dos processos inovativos –, e com isso solucionar o atraso estrutural do país.

Como o objetivo neste capítulo está em explicar o aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira, com base na reorientação dos fluxos de IED para o setor primário, a generalização entre indústria e agricultura precisa ser evitada. O avanço das ETNs estrangeiras na economia brasileira, como observamos nos capítulos anteriores, está fortemente associado ao crescimento da vulnerabilidade externa, quando observarmos a forte desnacionalização na estrutura produtiva do país principalmente nos segmentos relacionados ao atual paradigma tecnoeconômico. Inovações e tecnologia, como descritos pelo próprio

Schumpeter (1961) são instrumentos de concorrência e não devem ser interpretados como aspectos puramente positivos ao crescimento econômico brasileiro.

Mais especificamente, com o elevado ingresso das ETNs estrangeiras, o processo de industrialização mais recente vem ocorrendo sem que haja endogenização dos processos inovativos nos moldes da quinta revolução tecnológica, além de vir acompanhado de uma ampla desnacionalização da estrutura produtiva do país. Ao facilitar as condições de investimento e liquidez para atrair o ingresso de ETNs modernas, e seus fluxos de IED, assim como investimentos de portfólio, para a economia brasileira, conseqüentemente a exposição do país aumenta à mudanças na conjuntura internacional. A crescente saída de renda líquida ao exterior na conta de transações correntes, resultante do ingresso elevado destas empresas e de investimentos de curto prazo, vem ocorrendo sem que haja uma modernização da indústria brasileira nos moldes da quinta revolução tecnológica.

A definição proposta por Gonçalves (1992) acerca das ETNs interpreta teoricamente como a produção pode ser concentrada em poucas empresas, possibilitando-as garantir maiores fatias do mercado e maiores lucros, mesmo que não se identifiquem transformações industriais e modernizantes na economia. Dessa forma, podemos interpretar como o desenvolvimento do capitalismo brasileiro reflete um processo amplamente heterogêneo de modernização da indústria, ainda mais quando consideramos as inovações tecnológicas provenientes da quinta revolução tecnológica.

Portanto, nesse terceiro capítulo, procuramos estabelecer a relação entre a crescente desnacionalização da estrutura produtiva e a especialização regressiva das exportações, tendo como base a atuação das ETNs no setor primário e o crescimento explosivo recente dos passivos externos líquidos na economia brasileira, o que caracteriza a crescente vulnerabilidade externa estrutural da economia. Essa relação é formalizada com o argumento da via dupla da vulnerabilidade externa estrutural, desde que a opção pela industrialização com a “queima” de etapas⁴¹ tem gerado, em ambos os períodos considerados neste trabalho –

⁴¹ Utilizamos a ideia da “queima” de etapas dentro da mesmo sentido atribuído por Tavares e Serra (1983) e Oliveira (2003), que concordam que o processo de industrialização brasileiro na era desenvolvimentista foi caracterizado pela “queima” de etapas de uma trajetória de desenvolvimento econômico no longo prazo, observado em países desenvolvidos. Essa “queima” diz respeito ao processo de modernização via substituição de importações, o qual ocorreu sem que houvesse a internalização de centros endógenos de inovação tecnológica. O discurso do presidente Juscelino Kubitschek (mandato 1956-1961) na implementação do Plano de Metas, expressava justamente essa ideia, no lema “50 anos em 5”.

1950-1980 e 1990-2012 –, um crescente aprofundamento da restrição externa ao crescimento econômico do país. O crescimento da China no comércio internacional, e o aprofundamento das relações bilaterais com o Brasil, são essenciais para discutir o atual padrão de inserção externa e a expansão do setor primário da economia brasileira. A ideia da *via dupla* da vulnerabilidade externa estrutural que estamos apresentando, consiste em uma forma de explicar como a opção pela *via primária*⁴², para solucionar os déficits estruturais nas contas externas, está afetando a economia brasileira.

4.1 DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA À ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA

4.1.1 A modernização conservadora (1965-1981)

A distinção meramente formal entre a “agricultura” e a “indústria” no Brasil (OLIVEIRA, 2003), contrastada com a possibilidade de modernização do meio rural, não foi apenas um ponto de vista *limitado* à tradição do dualismo estruturalista da CEPAL e de Prebisch. Na verdade, essa separação encontra-se reproduzida na análise do próprio Oliveira (2003), mas de forma mais “harmoniosa” quando o autor apresenta seu modelo articulador na “*Crítica à Razão Dualista*” (WILKINSON, 2008, p. I).

Desde a introdução dos engenhos a vapor e das usinas de açúcar no nordeste canavieiro; ou no uso sistemático de máquinas no cultivo de arroz e de trigo no sul, em meados da década de 1950, o aspecto dualista já era problemático, uma vez que empresas estrangeiras modernas já possuíam atividades no país anteriormente⁴³. Entretanto, foi no auge do regime militar, a partir da segunda metade da década de 1960, que a distinção entre as “práticas tradicionais” da agricultura e as “práticas modernas” da indústria, torna-se cada vez mais difícil de ser formalizada, ao analisarmos as transformações que constituíram a “agricultura moderna”, ou “agricultura capitalista”, no Brasil (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010, p. 159). Essa mudança é geralmente denominada na literatura específica, como o período da “modernização conservadora”⁴⁴ na agricultura brasileira.

⁴² Termo sugerido por Delgado (2012, p. 95).

⁴³ Pode-se listar como exemplo as duas grandes empresas agroindustriais *Cargill*, americana, e *Bunge*, francesa, que já possuíam atividades no Brasil antes da década de 1950, interagindo com suas atividades “modernas” na agricultura brasileira. Isso será tratado mais adiante.

⁴⁴ Fizemos uma exposição introdutória sobre o termo no primeiro capítulo do presente trabalho.

Na realidade, antes da implementação do movimento denominado como “modernização conservadora” na agricultura brasileira, os debates sobre os problemas na estrutura agrária do país, ou “questão agrária”, já tomavam forma como podemos identificar nas teses de Caio Prado Jr. (1979, capítulos 1 e 2), Rangel (1962) e Guimarães (1968) no Partido Comunista Brasileiro, no início da década de 1960. Ainda na primeira metade dessa década, destaca-se também o diagnóstico da “questão agrária” no Plano Trienal de 1963-1965, com base na contribuição de Furtado à tese da CEPAL de rigidez da oferta agrícola, e posteriormente com Delfim Neto, em um discurso mais ligado ao conservadorismo econômico (DELGADO, 2005, p. 53).

A tese de Prado Jr. (1979, p. 87-89) denotava o problema das condições subumanas nas relações sociais fundiárias e de trabalho rural vigentes naquela época, abrindo espaço para uma reforma na legislação social-trabalhista anterior a uma reforma na estrutura agrária (ou “reforma agrária”). A interpretação de Alberto Passos Guimarães (1968, p. 167-169) divergia da colocada por Prado Jr., justamente por priorizar o problema da “reforma agrária”, considerando que o capitalismo *per se* não seria capaz de realizar as transformações na estrutura agrária do país, tornando necessária a reforma. Rangel entendia que era cada vez mais necessário liberar mão-de-obra para os demais setores, sendo a reforma uma hipótese remota (DELGADO, 2005, p. 53).

Em uma vertente mais técnica, a CEPAL interpreta o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, justificando assim a necessidade da reforma na estrutura agrária do país. O aspecto técnico e reducionista do debate é levado ao extremo com a contribuição de Delfim Neto, que elimina o enfoque político da “questão agrária”, por completo. Sua proposta de reforma agrária enaltece uma “modernização sem reforma”, que domina o debate agrário no período 1950-1960. Na interpretação de Delgado (2005, p. 54-56), o argumento de Delfim Neto desconsidera a “questão agrária” e os problemas a ela relacionados, propondo apenas a modernização como forma de “melhorar”, sem transformar, a estrutura agrária. É essa forma de pensamento que pode ser associada ao processo de “modernização agrícola sem reforma agrária”, enfatizando as questões “relativas à oferta e demanda de produtos agrícolas”, descartando os problemas na estrutura agrária diagnosticados nos debates anteriores.

De acordo com Tavares (1999, p. 229-230), a perspectiva latino-americana da “reforma agrária” foi concebida como um processo social, dentro de um movimento global de transformação da sociedade, direcionado a três objetivos estratégicos: “a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redistribuição da riqueza e da renda (justiça social) e a formação do mercado interno (industrialização)”. No entanto, como colocado pela autora, no caso brasileiro o progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, fez com que a “questão agrária” fosse empurrada pela “modernidade”, mantendo-se o cunho claramente autoritário e socialmente predatório na estrutura agrária.

Após o golpe militar de 1964, o Estado autoritário manteve o pacto entre o capital urbano (capital industrial) e a propriedade rural da terra. O Estatuto da Terra, instaurado no governo Castelo Branco em 1964⁴⁵, o qual supostamente deveria estimular a reforma agrária, na verdade apenas aprofundava as condições de concentração e exclusão na distribuição da terra (MATOS; PÊSSOA, 2011, p. 299). O processo de “modernização conservadora” transformou o latifúndio, símbolo da agricultura “primitiva”, “feudal”, numa grande e moderna empresa agrícola. A reorientação da estratégia de desenvolvimento rural, nesse contexto, é puxada pelo Estado. A industrialização da agricultura pós 1970, define um novo modelo de acumulação de capital no setor primário da economia brasileira. Dentre as principais mudanças, podemos destacar: i) a capitalização dos processos de trabalhos rurais, e ii) a mercantilização crescente da agricultura de pequena escala (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985, p. 32).

O crescimento da industrialização na agricultura foi liderado por uma série de intervenções governamentais nas décadas de 1960 e 1970. As intervenções incluíam programas de substituição de importações com insumos modernos, investimentos na infraestrutura rural, reorganização da extensão de serviços e pesquisas agrícolas⁴⁶. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro ampliava a infraestrutura do país como um todo, com a construção de rodovias pavimentadas, portos, pontes, aeroportos, usinas hidrelétricas, eletrificação rural e a construção de armazéns para grãos, ou seja, o Estado promoveu a dinamização da produção e da circulação na agropecuária (MATOS; PÊSSOA, 2011, p. 303). Mas principalmente, é preciso enfatizar o

⁴⁵ Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Mais tarde, na década de 1970, o Estatuto se transforma na autarquia Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (WILKINSON, 2008, p. 11).

⁴⁶ Pode-se destacar no marco institucional brasileiro pró modernização agrícola, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) instituído em 1965 – não confundir com Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído em 1971, que geralmente recebe a mesma sigla –, o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (PROAGRO), em 1974 (DELGADO, 2003, p. 59) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1973.

papel do crédito rural nesse período, destinado para o investimento em bens de capital e insumos modernos.

Em termos reais, o crédito rural aumentou aproximadamente cinco vezes entre 1969 e 1979, indicando um acréscimo de 503,1%, paralelo com uma taxa de inflação anual variando de 20% a 53% no período. O crescimento da taxa de juros do crédito rural, situado em torno de 38% em 1979 (DELGADO, 2005, p. 60), era subsidiado pelo governo no valor líquido da produção agrícola (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985, p. 40). De acordo com Delgado (2012, p. 16), o crédito rural concedido no auge de sua expansão na década de 1970, chegou totalizar US\$ 20 bilhões, aproximando-se do próprio PIB agropecuário da época.

O que se denomina como “revolução verde”, é referente aos avanços tecnológicos específicos para agricultura nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil. Para Brum (1988, p. 93), nos países onde não houve reforma agrária, como no Brasil, os efeitos da modernização foram negativos tanto no âmbito econômico quanto no social. De acordo com o autor, a modernização da agricultura foi estabelecida em um ambiente artificialmente preparado, sendo liderada por tecnologias estrangeiras que eram inseridas em uma estrutura incompleta, estimulando a expansão vantajosa das modernas ETNs na agricultura.

O crescimento do uso de insumos modernos (fertilizantes e agrotóxicos, setor agroquímico), da mecanização, da especialização e da diversificação da produção agrícola, dentre outras melhoras, gerou profundas e radicais transformações na agricultura brasileira. O aumento na produção e no consumo de nutrientes (NPK ou Nitrogênio, Fósforo e Potássio) na agricultura brasileira, no período de 1960 a 1980, varia de 105,7 mil toneladas para 1.817,7 mil toneladas. A frota de tratores de quatro rodas, no mesmo período, passa de 61.345 unidades para 545.205 unidades (DELGADO, 2012, p. 17).

Em Matos e Pessoa (2011, p. 305), dentre os principais programas lançados pelo governo para estimular a industrialização da agricultura brasileira, destacam-se: o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) em 1971; o Programa Especial para o São Francisco (PROVALE) em 1972; e o Programa de Desenvolvimento das Áreas da Amazônia (POLOAMAZÔNIA). E na região Centro-Oeste, tem-se a criação: do Programa de Garantia à Atividade Agropecuária (PROAGRO) em 1973, do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO)

em 1975; e do Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados (PRODECER) em 1979.

Entretanto, paralelo ao aumento nos níveis da produção da agricultura brasileira, observa-se também o aumento e aprofundamento da heterogeneidade – do ponto de vista técnico, social e regional. O uso variado de tecnologia foi ampliado com a grande disponibilidade de crédito, preservando-se, no entanto, as relações de trabalho anteriormente predominantes (DELGADO, 2012) (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985). A modernização se concentra basicamente nas regiões Sul e Sudeste, e em parte na região Centro-Oeste, sendo que a Amazônia e o Nordeste apresentaram baixos níveis de modernização técnica. A região Centro-Oeste vigorava como a fronteira agrícola na época, sendo devidamente explorada na década de 1980 (DELGADO, 2012, p. 80).

Nas estruturas sociais rurais, para Goodman, Sorj e Wilkinson (1985, p. 40-53), a expansão da agroindústria manteve certa diversificação, no sentido de superar relações mantidas anteriormente, como no caso da agricultura familiar. Nesse aspecto, os autores confrontam as teses mais essencialistas, “nas quais certas formas de produção e certas relações de exploração do trabalho são vistas como parceiros privilegiados dos capitais agroindustriais”. Para os autores, foram as políticas governamentais que visaram defender as estruturas agrárias existentes que “reforçaram a heterogeneidade das relações sociais na agricultura brasileira”.

Uma dessas teses que Goodman, Sorj e Wilkinson (1985) se opõem, é o modelo articulador proposto por Oliveira (2003, p. 53), publicado inicialmente na sua crítica ao dualismo estrutural da CEPAL na década de 1970. Os autores questionam se haveria de fato alguma intencionalidade das empresas industriais em manterem as condições arcaicas do meio rural, uma vez que a integração da agricultura com a indústria pode resultar na própria melhora destas condições. Entretanto, o diagnóstico da heterogeneidade e concentração na produção do meio rural se mantém como ponto em comum nessas análises. A rentabilidade da atividade produtiva *pode ou não* resultar em melhorias sociais, considerando que as empresas possuem o objetivo de auferir lucros, independente das consequências nocivas ou positivas para a sociedade.

Para Delgado (2012, p. 18), seja pelas relações técnicas ou pelas relações sociais, as empresas que se instalaram no meio rural brasileiro se organizaram de forma completamente integrada

com o setor industrial, comercial, bancário e de serviços em geral, o que “ampliou em muito o grau de inserção do capital agrário”. Os setores florestal, sucroalcooleiro e avícola eram controlados por apenas cinco grupos econômicos, que assumiam, respectivamente, 56,4%, 37% e 13,1% da produção em 1980. Conseqüentemente, observa-se no ano de 1980 um elevado grau de concentração da produção agrária, instaurando na agricultura brasileira um processo desigual de expansão do capital entre produtores e regiões.

Mesmo que Goodman, Sorj e Wilkinson (1985) desqualifiquem a intenção da iniciativa privada em preservar os problemas sociais na estrutura agrária do país, não se pode negar o diagnóstico da heterogeneidade crescente na agricultura brasileira. Independente se seria o Estado ou a iniciativa privada que trariam algum benefício para a estrutura agrária do país, não se pode negar que houve omissão de ambos os lados ao observarmos o aumento da heterogeneidade resultante do processo de modernização do meio rural, ainda mais no aspecto social das relações trabalhistas.

Não é apenas o ambiente criado pelo governo brasileiro que, de fato, veio a atrair a participação de empresas estrangeiras na agricultura do país. Antes mesmo da década de 1960, nos primórdios do debate da questão agrária, a gigantesca empresa americana *Cargill*⁴⁷, a qual dominou as vendas no setor de bens de consumo brasileiro em 2012 – junto com outras grandes empresas estrangeiras, como a *ADM*, *Bunge*, *Louis Dreyfuss Commodities (LDC)*, dentre outras empresas líderes na produção agropecuária⁴⁸ –, já iniciava suas atividades na América Latina, e em particular no Brasil, como identificado em Kneen (2002, p. 123)⁴⁹:

In 1948, Cargill Agricola e Comercial was established in Brazil as a joint venture with Nelson Rockefeller's IBEC [International Basic Economy Corporation]. In its company literature, however, Cargill identifies 1965, when it invested \$9 million in a hybrid-seed-breeding programme and plant, as the beginning of its presence in Brazil.

⁴⁷ De acordo com o site brasileiro da *Cargill*: “No Brasil desde 1965, a Cargill é uma das maiores indústrias de alimentos do País. Com sede em São Paulo (SP), a empresa está presente em 14 Estados brasileiros por meio de unidades industriais e escritórios em cerca de 140 municípios, e com mais de 9 mil funcionários”. A Cargill possui uma cadeia produtiva profundamente integrada nos diversos setores da economia brasileira, e também tem grande participação em processos inovativos no país. “Em 2012, alcançou receita bruta consolidada de R\$ 25,6 bilhões” (retirado de www.cargill.com.br).

⁴⁸ Os dados da *Revista Exame Especial 40 anos Maiores e Melhores* (2013) sobre estas empresas serão apresentados e discutidos no decorrer desse capítulo.

⁴⁹ O livro de Darlene Rivas (2002) “*Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*” esclarece alguns pontos sobre o surgimento da IBEC e suas atividades na América Latina.

Portanto, a instalação de filiais, ou ETNs, no Brasil denota obviamente o aspecto intencional em ingressar na economia brasileira, apesar das precárias condições no setor agropecuário, antes mesmo da implementação das reformas modernizantes iniciadas na década de 1960. Gonçalves (1992) ressalta que antes de alguma empresa vir a iniciar suas atividades em algum local distinto, particularmente fora do seu país de origem, é preciso considerar que houve um grande esforço de planejamento por trás de todo grande empreendimento internacional, uma vez que esses empreendimentos envolvem quantidades volumosas de recursos financeiros.

4.1.2 A solução do endividamento via exportações (1982-1993)

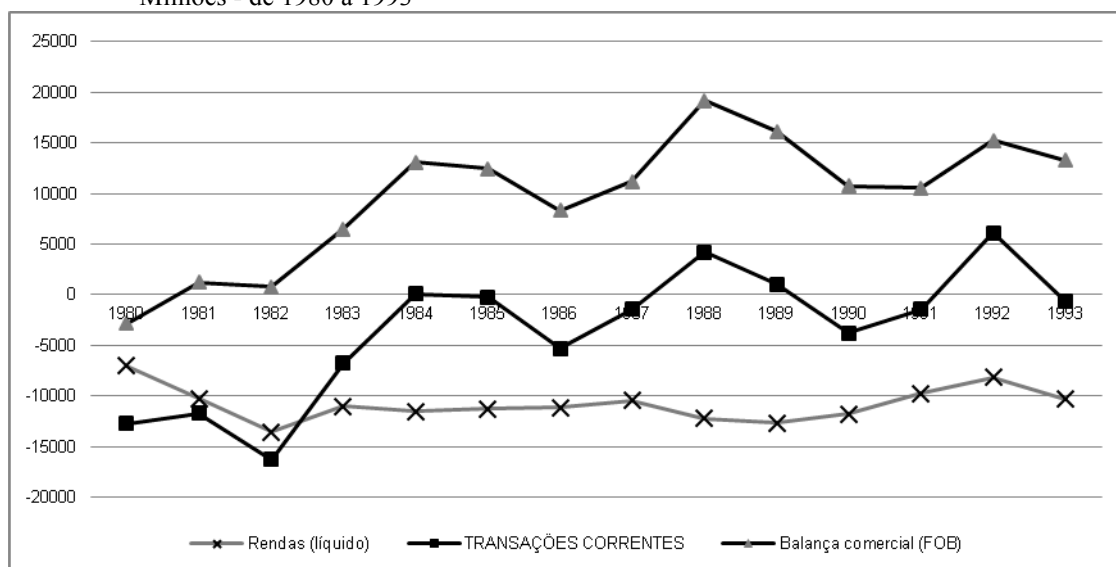
Após apresentar uma média de crescimento do PIB em torno de 8,1%, entre 1965-1980, a crise de financiamento externo iniciada em 1982 altera drasticamente o cenário econômico brasileiro. Como destacamos no segundo capítulo, as exportações se situam, para a economia brasileira, como a única fonte viável de divisas internacionais para tocar seu processo de industrialização. Faz-se necessário analisar o impacto dessa forma de orientação da agricultura brasileira, a qual vinha sofrendo transformações – não no sentido de uma reforma agrária – com o processo de modernização.

Um diagnóstico amplamente referenciado (TAVARES, 1999; DELGADO, 2003, 2012; MATOS; PÊSSOA, 2011; SAUER; LEITE, 2012) sobre o período de 1965-1981, defende que apesar da implementação acelerada de diversos avanços tecnológicos e produtivos no meio rural, a estrutura agrária permanece com os mesmos problemas sociais e econômicos anteriores. A predominância da produção agrícola orientada para o comércio exterior, no entanto, se mantém. Mesmo com a produção se diversificando, tendo em vista a importância anterior da produção de café, a orientação da produção agrícola prioritariamente para as exportações persiste na agricultura brasileira.

A expansão das exportações brasileiras para enfrentar o cenário externo daquele período, se baseia fundamentalmente na produção de produtos básicos e agroprocessados. É essa forma de produção que se expande para a fronteira agrícola da região Centro-Oeste (DELGADO, 2012, p. 80). A “solução” da crise de financiamento externo, pela via da exportação de produtos primários, se estabelece particularmente pela necessidade crescente de enviar “renda líquida ao exterior”, como podemos observar uma elevada participação das rendas líquidas

nas transações correntes no Gráfico 9, variando de US\$ 7 bilhões em 1980 para US\$ 10,3 bilhões em 1993.

Gráfico 9 - Balança Comercial (FOB), Transações Correntes e Renda Líquida Enviada ao Exterior em US\$ Milhões - de 1980 a 1993



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

Vinda de uma trajetória de diversificação da indústria e de crescimento na exportação de manufaturados, a balança comercial na década de 1980, e no início de 1990, é garantida em grande parte pelo setor industrial, com a crescente participação de produtos manufaturados nas exportações, passando de 44,2% no início da década para 54,2% em 1990⁵⁰. No entanto, a grande presença de empresas estrangeiras na economia brasileira, denota justamente a elevada participação do comércio intrafirma nas exportações do setor industrial. O comércio intrafirma dessa época, de acordo com Baumann (1993, p. 505), demonstrou um elevado “componente de exploração das vantagens que o país tem em produtos baseados em recursos naturais”, mas ainda assim com uma participação significativa dos produtos industriais manufaturados, como máquinas elétricas e veículos rodoviários.

Em Delgado (2012, p. 79), é destacado que a tendência superavitária do setor agrícola brasileiro foi sempre superior a do setor industrial. De acordo com o autor, o coeficiente de importações do setor agrícola, em relação ao PIB do mesmo setor, sempre foi menor quando

⁵⁰ Dados da SECEX/BRASIL.

se considera essa relação para o conjunto da economia⁵¹; essa característica permitiu o governo militar equacionar conjunturalmente o déficit na conta corrente entre 1982/1984.

O processo de mudança tecnológica nas economias desenvolvidas foi crucial na determinação da posição do Brasil no comércio externo, haja vista a retração dos fluxos de financiamento externo para as economias em desenvolvimento. Na época de afluência do “dinheiro ocioso”, na década de 1970, instaurou-se no mundo um ambiente de ampla liquidez internacional, de forma que a economia brasileira crescia à taxas elevadas mesmo com o acúmulo de déficits comerciais. Como observado em Arend e Fonseca (2012, p. 41), no período da década de 1970, o Brasil recebeu aportes significativos de investimentos estrangeiros, que ampliam as importações ao mesmo tempo em que capacitavam a indústria do país aos setores chave da quarta revolução tecnológica (petrolífero e automobilístico).

A falta de financiamento externo na década posterior exigiu do setor agropecuário uma maior participação nas exportações, para que o processo de industrialização não fosse interrompido. Mas independente dessa estratégia ter funcionado, no sentido de garantir a liquidação conjuntural dos déficits em transações correntes, liderados principalmente pelas “rendas líquidas enviadas ao exterior”, como no Gráfico 9, a revolução tecnológica em vigor nos países desenvolvidos debilitava tanto tecnicamente quanto financeiramente, as necessidades de desenvolvimento econômico aos padrões da recente (quinta) revolução tecnológica (informática e telecomunicações).

O projeto de “modernização conservadora” do período militar visava modernizar não apenas os setores específicos, ou *indústrias específicas*, delimitados pelos Grupos Executivos do Plano de Metas na década de 1950, mas a agricultura brasileira em geral. Entretanto, da mesma forma que pôde ser observado o crescimento da desnacionalização das empresas superavitárias nos setores industrial e de serviços, o setor agrário demonstra tendência similar com a demanda cada vez maior por saldos comerciais.

No período de 1965-1980 podemos identificar uma grande elevação no preço da terra (lavoura), com uma variação real de 35,3%, principalmente no período de 1970 e 1976, como destacado por Delgado (2012, p. 80). Como já apontado no capítulo anterior, a Constituição

⁵¹ De maneira análoga: coeficiente de importações do setor agrícola / PIB agrícola < coeficiente de importações da economia / PIB economia.

de 1988, de acordo com Hage, Peixoto e Filho (2012, p. 35), definia para as empresas brasileiras, e de capital nacional, o mesmo tratamento dado às empresas estrangeiras, sendo estas últimas internacionalmente mais competitivas e com maior acesso a capitais estrangeiros. Nesse sentido, a aquisição de terras, não somente por empresas (pessoa jurídica), mas também por pessoas estrangeiras (pessoa física), no decorrer do processo de “modernização conservadora” até o seu encerramento na década de 1980, foi historicamente elevado (SAUER; LEITE, 2012, p. 512).

A releitura da Constituição de 1988, no que diz respeito à discriminação entre empresas “nacionais” e estrangeiras, é um assunto polêmico, até mesmo na recente conjuntura. Os estudos de Oliveira (2010), Sauer e Leite (2012) e Hage, Peixoto e Filho (2012), dão grande ênfase à Lei n. 5.709 de 1971, a qual funciona como:

(...) o diploma legal em vigor no país, relativo à aquisição de terras por estrangeiros. Essa lei, como se viu, limitou a aquisição de terras por estrangeiros em 50 módulos fiscais (o tamanho de um módulo varia de acordo com o município, sendo que o menor tem 5 hectares e o maior 110 hectares). Indicou também que a soma de imóveis rurais por estrangeiros não pode ultrapassar a quarta parte [25%] da superfície de um município e, uma mesma nacionalidade tem limitada o acesso à terra em 10% da área de um município. (OLIVEIRA, 2010, p. 18).

Na verdade, pela falta de fiscalização e controle sobre as aquisições de terras no Brasil, e pela discordância entre o discurso nacionalista e as políticas de abertura ao capital estrangeiro durante o regime militar, estas restrições nunca tiveram efeito prático (SAUER; LEITE, 2012, p. 507). Em uma análise concentrando as 33 maiores empresas rurais entre 1980-1982, Delgado (2012, p. 60) constata que o grupo de empresas com mais alta valorização do patrimônio líquido (ou ativo imobilizado - terras) no período em questão, “quase sempre não se apresenta uma rentabilidade operacional, medida pela taxa de rentabilidade compatível com a variação do seu capital social ou, especificamente, seu ativo imobilizado”.

Em estudo detalhado de Sauer e Leite (2012, p. 512), as décadas de 1980, 1990 e 2000 concentram o crescimento histórico no número de imóveis e na quantidade de terras registradas por pessoas e empresas estrangeiras, respondendo, respectivamente, por 29,9%, 18,2% e 18,8% do número total de imóveis sob o registro de estrangeiros, e por 27,9%, 25,9% e 20,1% da área total cadastrada. O marco importante desse movimento, se deve a cooperação nipo-brasileira com a implementação do PRODECER, destacado na seção anterior, em

diversas regiões do Cerrado brasileiro, especialmente em Minas Gerais, Goiás, Bahia e Mato Grosso. De acordo com Matos e Pêsoa (2011, p. 307-308):

O PRODECER, também conhecido como JICA (*Japan International Cooperation Agency*), funciona sob sistemas cooperativistas e é coordenado pela Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO), do qual 51% das ações são controladas por capitalistas nacionais e 49% por japoneses.

Os projetos do PRODECER vêm se desenvolvendo em etapas. A primeira etapa, denominada PRODECER I, foi iniciada em 1980 em Minas Gerais, como projeto piloto, em uma área de cerca de 58.754 hectares por intermédio de programas de crédito baseados em cooperativas. Tendo como referências os resultados alcançados na primeira etapa, foi iniciada a partir de 1987, a segunda etapa, isto é, o PRODECER II. Nessa etapa, o programa avançou para a Bahia, instalando dois projetos, e para a região Centro-Oeste, implantando projetos em Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, superando os 200.000 hectares de terra. A terceira etapa, iniciada em 1994, teve como objetivo ampliar a fronteira agrícola para as regiões Norte e Nordeste, contemplando os estados do Tocantins e do Maranhão.

No montante, as três etapas do PRODECER ocuparam uma área aproximada de 350.000 hectares de Cerrado nos estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão e Tocantins, na qual promoveu o desenvolvimento de atividades agropecuárias, sob os parâmetros da agricultura moderna.

O PRODECER, e similarmente o POLOCENTRO (programa que estimulou produtores do Sul e Sudeste para migrarem para o Cerrado brasileiro), tiveram por objetivo a incorporação de terras do Cerrado, com um formato empresarial – amplo uso de capital e tecnologia – de produção. O direcionamento da produção para as culturas de exportação, associadas complexo agroindustrial, alavancou a expansão da produção de *commodities* na região Centro-Oeste, na Bahia e em Minas Gerais, e evidenciou as potencialidades agropecuárias do Cerrado (MATOS; PÊSSOA, 2011, p. 308).

Os mercados estruturados pelos complexos agroindustriais estão profundamente interligados aos diversos setores produtivos da economia brasileira, capacitando-os assim à maior recepção de capitais agroindustriais. A crítica de Goodman, Sorj e Wilkinson (1985, p. 37), acerca da problemática divisão estática entre “agricultura” e “indústria”, se faz essencial nesse ponto. Para os autores, existe uma “tentativa equivocada de generalizar a consolidação de um modelo que é conjuntural e particular, baseado no trator / monocultura / sementes híbridas / fertilizantes / herbicidas”. Os capitais agroindustriais, nessa visão reducionista, seriam homogêneos e uniformes, no sentido de “unificarem” as relações de produção capitalistas na esfera da produção rural.

Na realidade, a composição e integração dos capitais agroindustriais é um tanto irregular e está constantemente se redefinindo, particularmente dependendo do ritmo dos avanços científicos e das inovações tecnológicas (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985, p. 38). Não há na agricultura brasileira, um processo unificado de produção, pois os capitais são claramente heterogêneos e autônomos, com um grau de interação mútua limitado. Cabe ao produtor rural direto integrar elementos que não foram ainda incorporados à produção industrial, fazendo com que a apropriação do capital agroindustrial, mesmo que sucessiva, seja *parcial*. Dessa forma, entende-se que os capitais agroindustriais encaram o setor rural brasileiro como um mero mercado de insumos para ofertarem os seus produtos. Portanto, o processo de modernização da agricultura brasileira se dá por meio da apropriação industrial parcial, o que caracteriza ainda mais a heterogeneidade estrutural no setor. Conforme indicado por Delgado (2012, p. 95):

A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos de 1970. Essa modernização dissemina relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização técnica.

A ideia de *modernização incompleta* de Tavares e Serra (1983), se associa claramente a esta perspectiva. Mas tratando-se do setor agrícola, com relação aos demais setores produtivos, esse aspecto “anárquico” de apropriação industrial parcial das atividades agrárias é de ordem mais profunda. Não há apropriação capitalista da terra ou das características naturais do meio-ambiente, sendo estes os principais fatores de produção rural. Como posto por Goodman, Sorj e Wilkinson (1985, p. 39):

A produção rural dominada pela terra ou pela “natureza” é intrinsecamente contrária ao processo de trabalho industrial capitalista, e o avanço da agroindústria dá-se, portanto, necessariamente às custas da produção rural, e apenas reforça algumas estruturas sociais em caráter conjuntural.

Cabe aqui ressaltar, ainda na interpretação de Goodman, Sorj e Wilkinson (1985, p. 40), a qual já foi destacada anteriormente, que a agroindústria no Brasil desenvolveu-se como uma extensão orgânica da estrutura industrial, e com a participação elevada de ETNs, como aliás em outros setores-chaves da economia, “baseou-se essencialmente na expansão do mercado interno”. Ou seja, mesmo com a demanda do país para ampliar suas exportações, o ingresso das ETNs no país, e nos segmentos agroindustriais, não se reflete necessariamente numa estratégia de expansão para o mercado exterior. O potencial do mercado interno protegido (de

difícil acesso ao exterior pelo controle cambial ou desvalorização cambial), o qual caracteriza o processo de “modernização conservadora” (DELGADO, 2012, p. 85), reflete o grande potencial da economia brasileira para o ingresso de empresas estrangeiras (SOUZA, 2005, p. 162).

Destaca-se, que os aspectos estruturais, desde que vantajosos às empresas estrangeiras, atrairão o interesse destas últimas, independente se suas atividades resultarão ou não em melhoras sobre a economia brasileira. Nesse aspecto, no setor primário, nas palavras de Delgado (2010, p. 120):

Sendo como é a produtividade dos recursos naturais o fator explicativo à inserção externa, cresce a importância da renda fundiária como componente essencial do excedente econômico que esse estilo de acumulação de capital perseguirá. Isto não exclui evidentemente a intensificação do pacote técnico por unidade de área, portanto, alguma inovação técnico-produtiva estará sendo incorporada à renda fundiária pelo capital. Mas a maior parte da inovação técnica terra-intensiva vincula-se a um pacote tecnológico já disseminado há décadas na economia mundial, sob controle dos ganhos de produtividade de um número muito reduzido de empresas transnacionais do agronegócio.

No caso brasileiro, alguns aspectos vantajosos para estas empresas se refletiram justamente na permanência de características arcaicas, principalmente no sentido da elevada concentração de terras, nas mãos de poucos produtores direcionados à produzir *commodities* para exportação. Considerando o aspecto da aquisição de terras por estrangeiros, os fluxos de IED destinados ao setor agropecuário demonstram uma estratégia particular das ETNs associadas ao meio rural, como analisado por Scoton e Trentini (2011, p. 2)

Grande parte destes investimentos [IED na agricultura] destina-se justamente à compra de propriedades, sobretudo rurais, havendo preferência por países onde a inexistência de restrições ou limitações legais para a aquisição de terras por meio do capital estrangeiro impliquem em menores custos de transação para as companhias. Se por um lado há a necessidade de manter a soberania estatal e garantir o acesso à terra ao povo e às empresas locais, por outro lado, regramentos muito restritivos poderão afugentar quantias de capitais que seriam fundamentais para o desenvolvimento econômico.

Similarmente ao que foi discutido sobre a expansão acelerada do setor automotivo, liderado pelas ETNs na década de 1950, de que os “fins não justificariam os meios”, ou seja, que a industrialização e modernização não seriam um processo resultante do mero ingresso de recursos financeiros externos ou das condições estabelecidas pelo Estado brasileiro na época, mas de uma multiplicidade de fatores, tanto internos quanto externos, o mesmo se manteria na análise do setor agrícola.

Para Delgado (2012, p. 40), o aprofundamento das relações de integração técnica entre agricultura e indústria, com a disseminação do uso de meios de produção industriais por um lado, e modernização dos blocos industriais processadores de produtos agrícolas por outro, servem como condição necessária, porém não suficiente, para que se “operem simultânea ou ulteriormente diversas formas de acordos ou fusão de capitais agroindustriais”. Nesse sentido, o estudo da “modernização agropecuária não pode ser contraposta à viabilidade capitalista na agricultura”. Na verdade, a modernização “prepara o caminho para uma integração capitalista mais profunda”, mesmo que parcial e limitado, como proposto por Goodman, Sorj e Wilkinson (1985).

Evidentemente que as estratégias das ETNs podem divergir das expectativas colocadas sobre elas, independente do setor produtivo receptor na economia. Scoton e Trentini (2011) ressaltam justamente as tendências especulativas na aquisição de terras por estrangeiros, por meio do ingresso de IED no setor agropecuário, de maneira similar ao que Delgado (2012) identificou com a crescente presença do capital financeiro na agricultura. De maneira geral, seja na esfera social (falta de uma reforma agrária) ou econômica (ampla heterogeneidade estrutural), as “vantagens” que acompanham o crescimento elevado de empresas estrangeiras no setor agrário, associam-se à manutenção de certos padrões arcaicos e, de certa forma, nocivos ao desenvolvimento econômico do país.

4.1.3 Do retorno da liquidez externa à crise (1994-1999)

Desde que os fluxos de capitais estrangeiros começam a retornar às economias emergentes, como a brasileira, a necessidade de liberalizar as relações de comércio exterior, juntamente com a desregulamentação, caracteriza a segunda metade da década de 1990. Como consequência das reformas liberalizantes, em termos do equilíbrio externo, temos a queda substancial dos superávits na balança comercial, passando à apresentar sucessivos déficits a partir de 1995 até o ano 2000⁵², juntamente com um acentuado movimento de criação de passivos externos.

⁵² Vide Gráfico 5 no segundo capítulo do presente trabalho.

O abandono das estratégias anteriores, voltadas a estimular as atividades produtivas e a expansão do setor primário, com vistas a garantir saldos elevados na balança comercial, ocorre com base no tripé câmbio sobrevalorizado, tarifas ultra-mitigadas e desregulamentação no campo das políticas de fomento agrícola (com a redução progressiva do crédito rural) e industrial (DELGADO, 2012, p. 81). O ajuste ultraliberal do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC I), a partir do de 1994 com a execução do Plano Real na economia brasileira, além de promover a abertura comercial do país ao exterior, promoveu uma queda generalizada na renda agrícola, e uma ampla desvalorização do preço da terra.

De 1994-1999, há uma redução real no preço da terra (lavoura) em 9,1% (p. 80), com relação à década de 1980. É com a estabilização monetária (diminuição da taxa de inflação) propiciada com o Plano Real em 1994 que se realizam diversas reformas que modificam “substancialmente as instituições de política comercial e agrícola vigentes há várias décadas” (DELGADO, 2012, p. 82-85).

Para Corazza (2004, p. 5), a economia mundial dava sinais de uma relativa estagnação entre 1990-1993, com “baixas taxas de juros e reduzidas oportunidades de investimento rentáveis”. A opção pela abertura comercial e financeira e de juros internos altos (acima das taxas praticadas no exterior) na economia brasileira, em resposta a esse ciclo recessivo, evidencia também a orientação da economia para um padrão de crescimento com endividamento externo.

A fixação da taxa de câmbio como âncora nominal dos preços, a ampla abertura financeira, aceleração do processo de privatizações e a elevação da taxa doméstica de juros, são pontos fundamentais na estratégia do Plano Real para atrair o ingresso de capitais estrangeiros. No entanto, esses aspectos acabavam por funcionar como *inibidores da demanda e dos preços internos* da economia brasileira, uma vez que aumentavam a carga tributária do país e prejudicavam o nível de investimento doméstico. A resultante foram elevados déficits em transações correntes (CORAZZA, 2004, p. 6), que acompanham a elevação dos fluxos de IED, à medida que os serviços financeiros dos investimentos anteriores vão se acumulando no passivo externo da economia.

Nos governos Collor de Mello (1990-1992), FHC I e FHC II (1998-2002) são realizadas diversas reformas administrativas setoriais que minimizam a intervenção estatal anteriormente

praticada na agricultura, e de certa forma, na economia como um todo. Delgado (2012, p. 84) destaca: a desmontagem dos institutos de fomento por produto, e a reestruturação de políticas comerciais de abastecimento, fomento à produção agrícola e armazenagem⁵³. Com o desmonte destas instituições gestoras da política agrícola, observa-se a redução significativa do crédito rural, recuo na expansão da agricultura capitalista e forte processo de desvalorização da renda fundiária, expressa pela queda no preço da terra. Dessa forma é minimizada a importância da agricultura, ao contrário do que se observava nas políticas econômicas anteriores à 1990.

Essa reestruturação é ainda mais dramática, quando se observa na mesma conjuntura, uma queda acentuada no preço das *commodities* no período de 1990-1997. Houve queda em termos reais e anuais médios no preço do arroz (3,14%), do milho (5,97%), do feijão (5,25%), do algodão (0,0%), do trigo (3,32%), do leite (5,63%) e da carne bovina (6,35%) (DELGADO, 2012, p. 86). Essa conjuntura, somada às reformas liberalizantes na economia, acabam se refletindo nos saldos negativos na balança comercial no decorrer do período do Plano Real⁵⁴.

No mesmo período houve a fraca tentativa de industrialização, uma vez que o Estado brasileiro procurou atrair e absorver a modernização tecnológica em vigor nos países desenvolvidos, melhorando as condições aos capitais estrangeiros e às empresas estrangeiras. Entretanto, isso foi estabelecido sem que houvesse uma articulação com as estratégias expansivas das ETNs na economia brasileira, como nas décadas anteriores. Estas empresas passam a assumir posturas mais receosas quanto à sua expansão no mercado brasileiro, frente ao cenário internacional de acelerada mudança tecnológica, ou período de “instalação” na leitura de Arend e Fonseca (2012, p. 45-48), evidenciado no baixo crescimento da economia brasileira e na escassez de fundos para o país entre 1980 e 1990.

Como observamos no capítulo anterior, o crescimento das operações de Fusões e Aquisições foi elevado, liderado pelo segmento de Alimentos, Bebidas e Fumo entre 1995-2000, totalizando 208 transações com grande predominância das transações transfronteiriças. Este

⁵³ Como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e a Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil com o Departamento do Trigo da Superintendência Nacional do Abastecimento (CTRIN-DTRIG); e por meio da fusão entre três empresas de gestão dos recursos agrícolas – a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) – na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

⁵⁴ Vide Gráfico 5 no segundo capítulo do presente trabalho.

segmento produtivo é associado, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), ao setor industrial da economia. No entanto, considerando as cadeias produtivas que envolvem o segmento de alimentos e insumos agrícolas, pode-se notar a grande proximidade deste segmento com as diversas empresas do setor agropecuário.

Recentemente, no ano de 2013, a Revista Exame (2013) publicou um levantamento identificando as maiores e melhores empresas de 2012, com base no número de empregados e posição sobre as vendas em diversos setores da economia. Nos setores de Bens de Consumo e Produtos Agropecuários, claramente relacionados às Fusões e Aquisições nos segmentos de Alimentos, Bebidas e Fumo, temos a liderança de ETNs estrangeiras no total de vendas em cada setor. No setor de Bens de Consumo (grande participação dos produtos alimentícios) temos a liderança no total de vendas em 2012 pela americana *Cargill* e a holandesa *Bunge*, enquanto que no setor de Produtos Agropecuários (grãos, oleaginosas, insumos agrícolas e etc.) as líderes são a americana *ADM* e a francesa *LDC*⁵⁵.

O período de 1994-1999 abarca, de fato, uma retração na atividade agropecuária, e, portanto, em suas empresas envolvidas. A Tabela 8 mostra a variação do PIB da agricultura, dividido entre as atividades relacionadas ao Agronegócio (ou *Agribusiness*) e Agropecuária, entre 1994-1999. Com a sobrevalorização do real e a elevada taxa de juros da economia brasileira no período, ocorre uma certa retração nas atividades da agricultura.

Tabela 8 - PIB Agronegócio e Agropecuário em R\$ Milhões de 1994-1999

Ano	Valor (em R\$ milhões)		Variação (%)	
	Agronegócio	Agropecuária	Agronegócio	Agropecuária
1994	648.210	155.195	-	-
1995	667.151	159.057	2,92	2,49
1996	656.324	152.995	-1,62	-3,81
1997	650.523	150.820	-0,88	-1,42
1998	654.293	160.223	0,58	6,23
1999	666.349	160.041	1,84	-0,11

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BRASIL, 2013

⁵⁵ A análise destas empresas será aprofundada na seção seguinte. Por enquanto nos manteremos no estudo do período em questão, e as transformações na agricultura brasileira.

Como decorrência dos passivos acumulados internamente pela redução na atividade agrícola, dos déficits sucessivos na balança comercial e do desmonte das instituições gestoras de política agrícola, o endividamento brasileiro atinge seu ponto crítico em 1999. Esse cenário é ilustrado na análise de Carcanholo (2010, p. 111), indicando que no decorrer dos anos 1990, houve crescimento da dívida externa brasileira em 108%, com o passivo externo líquido aumentando 195,7%. Os serviços da dívida externa (pagamento de juros e amortizações) e do passivo externo (serviço da dívida mais remessa de lucros e dividendos – parte complementar às “rendas líquidas enviadas ao exterior” que minaram as divisas do país na década de 1980), ampliaram 160% e 132%, respectivamente. Ainda mais alarmante é a elevação do estoque da dívida pública que subiu, entre 1994 e 1998, 572%, sendo que os juros pagos por essa dívida sobem 415%.

Ainda assim, a desnacionalização da agricultura brasileira é elevada no período, como se pode observar nas elevadas transações de Fusões e Aquisições no segmento de alimentos. A grande empresa americana *ADM* inicia suas atividades no Brasil justamente em 1997, quando o PIB do agronegócio, ou das atividades relacionadas às agroindústrias, apresenta níveis decrescentes (-0,88%). Na realidade, o contexto para o ingresso na agricultura brasileira é um tanto oportuno, se considerarmos a “retomada” da estratégia de obtenção de saldos comerciais para amenizar déficits no balanço de pagamentos, da mesma forma como realizado na década de 1980, abandonada com as reformas de liberalização comercial e financeira.

A crise de liquidez internacional no final de 1998 faz com que seja necessário alterar o regime cambial estabelecido em 1994 no lançamento do Plano Real, ou seja, era inviável manter a âncora cambial adotada como fundamento do Plano. De 1998 para 1999, após sucessivas desvalorizações de 6,7% e 9% nos anos anteriores, a taxa de câmbio (R\$/US\$) – média do ano – passa de 1,21 para 1,84, uma desvalorização da moeda brasileira de aproximadamente 52%. A crise cambial leva à solicitação de empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que ocorreram em três sucessivas operações – 1999, 2001 e 2003⁵⁶.

A opção para tentar reverter os efeitos da crise cambial sobre a economia é assumir a desvalorização da moeda brasileira e gerar saldos comerciais a qualquer custo, mais uma vez,

⁵⁶ Sendo que ocorre uma outra crise cambial em 2002, que na verdade se consolida como uma crise econômica generalizada, associada ao período de mudança na presidência brasileira e incerteza política.

para suprir o déficit nas transações correntes, muito elevado em 1998⁵⁷. O déficit de US\$ 1,8 bilhões em 1994 passa para US\$ 33,4 bilhões em 1998. O retorno de elevados déficits nas transações correntes exige que o governo retome sua política de geração de saldos comerciais, ou seja, volta-se a “solução” por meio das exportações de produtos primários. O relançamento do agronegócio se dá, mais uma vez, sob uma estrutura agrária altamente desigual de posse e uso da terra (DELGADO, 2005, p. 52).

4.1.4 A especialização regressiva e desnacionalização (2000-2012)

Tanto em 1980 como no final de 1990, a estratégia parcialmente integrada de expansão dos complexos agroindustriais, do sistema de crédito rural e do mercado de terras, bases do capital financeiro na agricultura, é interrompida mas sem ser revertida. A integração de capitais na agricultura, com a retomada da estratégia externa do agronegócio, se consolida, estimulando os conglomerados agroindustriais com a política econômica e financeira do Estado brasileiro. A crise cambial de 1999 consiste no marco de transição da economia para um novo modelo de acumulação de capital no setor agrícola, o que se pode denominar como agronegócio (DELGADO, 2012, p. 89).

Consiste, portanto, no objetivo fundamental dessa seção, caracterizar o processo recente de reprimarização, ou especialização regressiva, das exportações brasileiras, identificando seu aspecto histórico-específico que denota a participação ativa do Estado brasileiro. Como ocorrido nas décadas de 1950-1970, o Estado possuiu um papel ativo na industrialização do país. Entretanto, o período fora oportuno para o sucesso dessa “parceria” entre iniciativa privada e governo brasileiro, uma vez que os países desenvolvidos se encontravam no estágio de “maturação” da quarta revolução tecnológica (segmentos automotores e petrolíferos).

Na presente conjuntura, a qual Arend e Fonseca (2012) e Perez (2004) caracterizam como o período de “instalação” nas ondas longas das revoluções tecnológicas, a difusão das recentes tecnologias ainda não foi plenamente consolidada nos países desenvolvidos, reduzindo a chance de possíveis transbordamentos para os países emergentes. Porém, na agricultura isso é claramente distinto. A formação de grandes conglomerados agroindustriais associados ao capital financeiro, foi um processo estimulado pelo Estado brasileiro, o que estabeleceu um

⁵⁷ Vide Gráfico 6 no capítulo anterior.

ambiente propício à expansão das ETNs no país, elevando o valor adicionado das cadeias produtivas na agricultura.

Com o segundo governo FHC, no auge dos efeitos da crise cambial de 1999, são estabelecidas algumas iniciativas que se propõe a relançar o agronegócio: i) programa de investimento em infraestrutura dos eixos territoriais de desenvolvimento (Plano Plurianual de 2000-2003) que priorizavam facilitar o agronegócio em áreas menos acessíveis; ii) reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), fundada em 1973, para sincronizar suas atividades com as ETNs do agronegócio; iii) regulação frouxa no mercado de terras, reduzindo controle público sobre os terrenos supostamente “improdutivos” e terras devolutas; iv) alterar a política cambial, de forma a eliminar a sobrevalorização do câmbio para tornar o agronegócio mais competitivo internacionalmente (DELGADO, 2012, p. 67).

Circunstancialmente, na conjuntura externa os preços das *commodities* iniciam uma rápida expansão, liderada principalmente pelo crescimento da China no comércio internacional. Recentemente, diversos estudos econômicos vêm sendo realizados sobre a economia chinesa e seu crescimento acelerado na última década. O que se denominou como “Efeito China” nos últimos anos, está associado não somente às elevadas taxas de crescimento do PIB chinês, mas também ao alto poder competitivo de suas exportações pelo mundo.

De acordo com Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 308), nos últimos trinta anos a China apresentou uma taxa média de crescimento do PIB em torno de 10% entre 1980 e 2010. Apesar de ser o país com maior concentração populacional do mundo, o PIB *per capita* – em preço corrente – saltou de US\$ 205,1 em 1980 para US\$ 4.282,9 em 2010. A participação da China no PIB mundial, no mesmo período, passa de 1,6% entre 1980-1990 para 8,4% entre 1991-2000 e, a seguir para 15,2% entre 2001-2010 (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011, p. 309-310), sendo que esse último período foi marcado por mudanças significativas no processo de integração comercial, colocando a economia chinesa na posição de maior exportador mundial e segundo maior importador em 2010.

No que diz respeito às relações comerciais com o Brasil, o impacto da China foi profundo sobre a estrutura produtiva do país, principalmente na agricultura brasileira. Os Estados Unidos, país sede de grandes ETNs instaladas no Brasil, foi perdendo força nas relações comerciais brasileiras com o crescimento da participação chinesa. Enquanto que de 2000 para

2012 os Estados Unidos perdiam participação como destino das exportações brasileiras, variando de 24,29% para 11% nos respectivos anos, a China ampliava essa posição nas exportações do Brasil, ampliando sua participação de 1,97% em 2000 para 17% em 2012⁵⁸. No entanto, como já observamos no capítulo anterior, o aumento das relações comerciais do Brasil com a China vêm revelando uma forma não tão dinâmica de inserção externa do país no comércio exterior.

Considerando o período de 2000-2012, a Tabela 9 e a Tabela 10 mostram como se compõe a pauta de exportações brasileiras para a China, considerando os produtos com maior participação no total exportado pelo Brasil. Na classificação de oleaginosos temos a presença forte da soja e do óleo de soja⁵⁹ produzida e processada no país, dentre outros produtos como caroço de algodão. Por outro lado, no minério de ferro temos a elevada demanda da China para abastecer sua produção baseada no uso intensivo de tecnologia moderna e no baixo custo da mão-de-obra especializada⁶⁰. O minério de ferro utilizado na fabricação de aço possui procura intensa no país. É evidente que analisar a pauta de exportações brasileiras em apenas estes dois produtos não confere uma leitura abrangente dos produtos vendidos pelo Brasil no exterior. No entanto, ao enfatizarmos o impacto da China no comércio internacional, assim como a sua participação crescente nestas duas classificações de produtos, pode-se considerar a influência chinesa sobre o padrão comercial brasileiro, assim como na estrutura produtiva do país.

⁵⁸ Dados da UNCTAD.

⁵⁹ A soja e o óleo de soja são itens fundamentais nos hábitos alimentares dos chineses, uma vez que são utilizados, respectivamente, na fabricação do "tofu", "shoyu" e do óleo de cozinha.

⁶⁰ Consiste ainda como alvo de polêmica, as condições de trabalho nas fábricas chinesas, as quais historicamente já eram conhecidas pelas condições sub-humanas, com rotinas intensas de trabalho de 16 horas diárias, apreensão de documentos dos trabalhadores, baixos salários e ritmo de trabalho intenso, no que diz respeito à especialização. Somente na década passada se registrou a primeira greve de trabalhadores em uma fábrica de componentes eletrônicos da gigantesca empresa americana *Apple Computers Inc.*, e posteriormente na fábrica da *Toyota Motors*, com relatos de suicídios que não foram muito divulgados pela mídia internacional. O crescimento econômico da China persiste como o foco principal, o que deixa despercebido diversos aspectos dessa forma de crescimento. A qualidade do ar em Pequim, capital da China, de acordo com a Academia de Ciências Sociais de Xangai, é "altamente poluída", com a densidade das partículas poluentes (PM2.5) seis vezes acima do máximo recomendável pela Organização Mundial de Saúde. Para um estudo sobre as condições de trabalho na China, vide Reportagem na Folha: "*Relatório sobre condição de trabalho precária na China revela novo Iphone de baixo custo*", em 29/07/2013 <<http://www1.folha.uol.com.br/tec/2013/07/1318436-relatorio-sobre-condicao-de-trabalho-precaria-na-china-revela-novo-iphone-de-baixo-custo.shtml>>. Sobre a poluição, vide reportagem da Revista Veja: "*China vai inspecionar fábricas para conter poluição*", em 23/02/2014 <<http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/china-vai-inspecionar-fabricas-para-conter-poluicao>>.

Tabela 9 - Exportações brasileiras e Produto mais Exportado em US\$ Milhões - 2000-2012

Ano	Total Exportações	Produto mais Exportado	Participação (%)	Produto Líder*	Principal Produto Importado pela China*
2000	55.118,91	3.574,57	6,49	[792] Aeronaves e outros equipamentos	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2001	58.286,59	3.553,98	6,10	[792] Aeronaves e outros equipamentos	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2002	60.438,65	3.048,85	5,04	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2003	73.203,22	4.301,92	5,88	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2004	96.677,25	5.434,26	5,62	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2005	118.528,69	7.296,64	6,16	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2006	137.806,19	8.948,87	6,49	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2007	160.648,87	10.557,91	6,57	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2008	197.942,44	16.538,54	8,36	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)
2009	152.994,74	13.246,90	8,66	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2010	197.356,44	28.911,88	14,65	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2011	256.038,70	41.817,25	16,33	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados
2012	242.579,78	30.989,29	12,77	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[281] Minério de Ferro e Concentrados

Fonte:

Elaboração própria, 2013, com base em dados da UNCTAD, 2013

Obs.: * os códigos dos produtos correspondem à classificação utilizada na UNCTAD, a qual difere da CNAE utilizada no Brasil.

Tabela 10 - Importações chinesas com os Principais Produtos Importados do Brasil em US\$ Milhões de 2000-2012

Ano	Total Importado pela China		Participação da China (%)		Participação Total da China nas Exportações brasileiras (%)
	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)	[281] Minério de Ferro e Concentrados	[222] Oleaginosos (excluindo farinha)	[281] Minério de Ferro e Concentrados	
2000	337,35	271,19	15,41	8,90	1,97
2001	537,66	482,63	19,69	16,46	3,26
2002	825,47	597,23	27,18	19,59	4,17
2003	1.313,07	764,86	30,52	22,13	6,19
2004	1.621,74	1.114,96	29,84	23,43	5,63
2005	1.716,92	1.784,63	31,89	24,46	5,77
2006	2.431,59	2.629,46	42,73	29,38	6,10
2007	2.831,86	3.710,29	42,02	35,14	6,69
2008	5.324,05	4.886,12	48,37	29,54	8,29
2009	6.342,96	7.010,66	55,19	52,92	13,20
2010	7.133,44	13.338,02	64,29	46,13	15,58
2011	10.957,27	19.797,08	66,72	47,34	17,31
2012	11.880,18	14.922,12	68,43	48,15	17,00

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da UNCTAD, 2013

A alta dos preços das *commodities* não se limita à estas duas categorias obviamente. Como levantado em Delgado (2012, p. 95), as exportações físicas de carne bovina e de frango, milho, açúcar-álcool e celulose de madeira, também mostraram aumento significativo junto com a soja e os produtos minerais, refletindo, como observamos no Gráfico 7 no segundo capítulo, a crescente participação de produtos básicos, intensivos em recursos naturais, no total exportado pelo país. Na liderança, como notamos na Tabela 9 anteriormente, temos a predominância das *commodities* metálicas e agrícolas, com a predominância chinesa em ambos os segmentos.

Essa forma de orientação das exportações brasileiras traz grandes impactos sobre a distribuição da produção regional no território brasileiro. As exportações para a China vêm

ganhando importância generalizada em termos regionais, com as vendas de minério de ferro na região Norte, e os embarques de soja na região Centro-Oeste. A Tabela 11 elaborada pelo Banco Central do Brasil, enfatiza as regiões Norte e Centro-Oeste como as mais privilegiadas nas exportações para a China.

Tabela 11 - Participação (%) das exportações para China no total exportado por região de 2001-2010

Ano	N	NE	CO	SE	S
2001	4	1,7	5,3	3,1	3,4
2002	4,4	1,7	6,9	3,5	5,8
2003	5,2	2,3	9,5	5,8	7,9
2004	6,8	2,6	10,1	4,6	7,8
2005	6,9	4,6	15,5	5,4	4,6
2006	8,9	5,1	18,5	5,3	4,7
2007	10,1	7,1	13,8	5,7	7,3
2008	10,8	7,4	19	6,8	10,7
2009	27,4	11,8	24,3	11,6	11,3
2010	26,7	11,6	22,6	14,3	13,3

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados do BOLETIM REGIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011

O Plano Plurianual do governo FHC II foi de grande auxílio nesse crescimento regional, uma vez que concentrou grande parte dos investimentos em infraestrutura para o agronegócio localizado nestas regiões. Esse programa, assim como as demais iniciativas tomadas pelo segundo governo FHC, que privilegiaram o crescimento do agronegócio, foram continuados e reforçados nos dois governos Lula. No governo Lula I os resultados macroeconômicos foram compatíveis com a conjuntura internacional favorável, enquanto que no governo Lula II, identifica-se a retomada do desequilíbrio externo (DELGADO, 2012, p. 95).

O crescimento do setor de serviços na economia brasileira não foi um caso a parte nesse contexto. A terceirização de atividades das economias desenvolvidas para os países “emergentes” foi um fenômeno em escala mundial, o qual revelou um novo padrão de acumulação de capital, ou seja, uma nova divisão internacional do trabalho. Houve uma grande expansão dos mercados consumidores com o processo de mundialização das economias. Entende-se, dessa forma, o setor de serviços como um “conjunto heterogêneo de atividades, cuja a única homogeneidade consiste na característica de não produzirem necessariamente bens materiais” (OLIVEIRA, 2003, p. 52-53), servindo de “apoio” ao crescimento e formação de mercados consumidores.

O trabalho de Kon (2003) (2006) possui grande profundidade na análise do setor de serviços na economia brasileira. Em Kon (2003, p. 9) a questão do impacto do crescimento do setor de serviços na economia brasileira é discutida levando em consideração a influência dos serviços sobre os demais setores produtivos. De acordo com a autora, além de concentrarem-se nas áreas urbanas, as atividades de serviços são reconhecidas por serem “facilitadoras ou reforçadoras” do impacto sobre os polos de crescimento, ou seja, sobre as “atividades que lideraram tanto de forma quantitativa quanto qualitativa a determinação dos padrões de expansão a nível nacional”.

Em outra análise da autora (KON, 2006, p. 133), as mudanças tecnológicas, principalmente do recente paradigma tecnoeconômico da quinta revolução tecnológica, estimulavam o dinamismo das trocas internacionais entre as empresas, por meio da modernização e ampliação das modalidades de serviços. O avanço dos serviços na economia mundial possibilita aos produtores de todos os segmentos produtivos a implementação das trocas internacionais de forma acelerada.

Os segmentos relacionados às atividades de Tecnologia da informação, Serviços para empresas, Companhias energéticas, Publicidade e editoras, Telecomunicações e mídia, e Instituições financeiras, lideraram as transações de Fusões e Aquisições, de acordo com relatório da KPMG (2013), indicando o potencial de crescimento do setor de serviços no Brasil, atraindo elevados montantes de IED e a participação de ETNs. Essa expansão, no entanto, não ocorre somente no Brasil, tratando-se de uma estratégia mundial de *terceirização* liderada por empresas estrangeiras, principalmente nas economias menos desenvolvidas. Muitas firmas de serviços tornaram-se multinacionais e transnacionais no decorrer da década de 1980 e 1990, à medida que estas firmas geravam ganhos de produtividade, diretos e indiretos, aos demais segmentos produtivos e atraíam grandes aportes de capitais.

Isso parece corroborar a interpretação de que as *indústrias específicas*, escolhidas pelo Grupo Executivo do Plano de Metas, nas décadas de 1950 e 1960, se fortaleceram ao ponto de estabelecerem um certo “aprisionamento” (ou *lock in*) na trajetória de desenvolvimento econômico do país, particularmente nos setores petrolífero, automobilístico, agropecuário e de mineração. A noção de aprisionamento ou irreversibilidade é destacada por Arend e Fonseca (2012) e Licha (2004).

Como descrito no segundo capítulo, Arend e Fonseca (2012, p. 51-52) enfatizam que a industrialização do país fora interrompida nas décadas de 1980 e 1990 pelo escassez das fontes de financiamento externas, devido à reestruturação industrial e tecnológica das economias desenvolvidas. Esse processo condicionou o Brasil à maior internacionalização da sua economia com a participação cada vez maior das ETNs no processo. Já Licha (2004, p. 109), descreve a noção de irreversibilidade com relação à incapacidade de se alterar o processo de desenvolvimento endogenamente, a partir do momento que uma certa estrutura é alcançada. Ocorre uma certa rigidez estrutural na trajetória de desenvolvimento, bloqueando o processo de avanço tecnológico e, portanto, de crescimento industrial.

Com o crescimento do setor de serviços, as transformações implícitas resultaram, além de tudo, na potencialização das divergências já existentes na economia brasileira, considerando sua estrutura produtiva e social, em grande parte da sua cadeia produtiva. Temos uma indústria moderna nos termos da quarta revolução tecnológica, e uma agricultura desenvolvida por grandes conglomerados agroindustriais estrangeiros, mas que se desenvolve em um contexto de concentração de terras e salários reduzidos. A colocação de Medeiros (2004, p. 171-172) contextualiza precisamente a situação atual da agricultura brasileira:

Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, concentração da renda. Esta resultava da miséria das populações rurais sobretudo a do NE e do seu efeito depressor sobre a base dos salários urbanos. A “oferta ilimitada de mão-obra” gerada com a explosão urbana e a baixa produtividade da agricultura de alimentos de outro e as relações proprietárias no campo deprimiam o poder de barganha dos trabalhadores criando uma estrutura de preços relativos enviesada contra os salários e a renda da agricultura de alimentos.

A economia brasileira ainda possui grandes heterogeneidades, tanto na sua estrutura produtiva como na sua distribuição de renda entre as distintas classes sociais. Essa leitura já é antiga no pensamento econômico brasileiro, como podemos observar em Furtado (1966), Tavares e Serra (1983) e Pedrão (1988).

O processo de promoção do agronegócio na economia brasileira, ocorre em paralelo com estas características, sem que hajam alterações profundas, apesar do enorme crescimento das ETNs estrangeiras. As grandes ETNs dos segmentos de alimentos e produtos agropecuários, podem ilustrar claramente a formação dos gigantes conglomerados na produção brasileira, os quais penetram em diversos outros segmentos produtivos. Isso não ocorreria sem a capacidade de mobilização de recursos, ou seja, sem a integração com o capital financeiro na agricultura.

Podemos identificar a liderança das ETNs nos setores exportadores da economia brasileira no ano 2012, principalmente quando observamos os segmentos relacionados a agricultura do país.

À princípio, a americana *Cargill* e a holandesa *Bunge* lideram o setor de Bens de Consumo, somando o total de US\$ 23 bilhões nas vendas do setor. Ambas totalizaram em 2012, mais de US\$ 11 bilhões em vendas cada, ultrapassando em US\$ 2 bilhões a brasileira *JBS* que atua no segmento de carnes bovina, ovina e de aves, e, como já colocamos, com presença em 17 países. Já no setor de Produtos Agropecuários, as empresas *ADM* (americana) e a *LDC* (francesa), lideraram as vendas em 2012, somando um total de US\$ 10 bilhões, o que comparado ao total realizado pelas 8 empresas brasileiras líderes no setor, corresponde à 81,5% das vendas das brasileiras⁶¹.

Obviamente que os dados do levantamento são bem restritos, sendo limitados à um único ano apenas. No entanto, quando observamos a trajetória e a participação destas empresas na economia brasileira, podemos fazer outras inferências utilizando os dados anteriores a 2012. Como já observado (final da seção 3.1.2), a *Cargill* possuía atividades no país desde antes da década de 1950, tornando-se líder na produção de soja e se expandindo para diversos segmentos da agricultura brasileira. A cadeia de empresas, adquiridas ou associadas, da *Cargill* envolve a produção de açúcar e etanol, cacau e chocolate, alimentos industrializados, amidos e adoçantes e algodão, tendo suas atividades concentradas predominantemente na região Centro-Sul do país. E ainda possui um centro de inovação em Campinas (SP), sendo referência em toda a América Latina.

Similarmente, a *LDC* também iniciou suas atividades no Brasil no mesmo período da *Cargill*⁶². A *LDC* concentra 70% dos seus ativos no mundo, em atividades dentro do Brasil. Sua atuação no setor primário brasileiro objetiva a produção de algodão, arroz, café, fertilizantes e insumos agrícolas (defensivos), grãos (soja e milho), oleaginosas (soja e caroço de algodão para a produção de óleo e farelo) e sucos (cítricos). A *LDC* também concentra a maioria de suas atividades na região Centro-Sul do Brasil.

⁶¹ Dados destas empresas foram obtidos em grande parte da Revista Exame Maiores e Melhores (2013). Também foram consultados os sites de cada empresa e artigos científicos sobre o tema.

⁶² *Cargill* em 1948 e a *LDC* em 1942. Dados podem ser obtidos nos sites (com exceção da *Cargill* que declara sua presença brasileira somente a partir de 1965, o que parece omitir a sua relação com a IBEC no Brasil, como mostramos nas seções anteriores) em português, das respectivas empresas: <www.cargill.com.br>; e <www.ldcom.com.br>.

O início de suas atividades da *Bunge* no Brasil remonta ao início do século XX, quando participa minoritariamente do capital da empresa de compra e moagem de trigo *Sociedade Anônima Moinho Santista Indústrias Gerais*, em Santos (SP), no ano de 1905. A presença da *Bunge* é elevada na compra e esmagamento de grãos (soja, milho, trigo, caroço de algodão, sorgo e girassol), na produção de alimentos industrializados (como a *Cargill*) e ingredientes, e açúcar e bioenergia (geração de bioeletricidade a partir da cana).

A *ADM* inicia suas atividades na economia brasileira somente no ano de 1997, mas no decorrer dos anos expande sua atuação alcançando participação similar às demais empresas descritas anteriormente. A *ADM* têm atividades na produção e processamento de grãos (soja, trigo, milho e oleaginosas), fertilizantes e insumos agrícolas, açúcar e etanol, biodiesel, cacau e palma (planta de processamento em construção, com previsão de ser finalizada em 2016).

As Tabelas 12 e 13 mostram o posicionamento destas empresas, dentre as 10 maiores, ranqueadas por vendas, nos devidos segmentos de Bens de Consumo e Produtos Agropecuários. No segmento de Bens de Consumo, temos uma grande convergência de diversas cadeias produtivas do agronegócio. Dentre as 10 maiores empresas desse segmento, temos a presença de 7 empresas estrangeiras, participando com aproximadamente 70% do total de vendas destas 10 empresas.

Tabela 12 - As 10 Maiores empresas em vendas no Brasil no segmento de Bens de Consumo em 2012

Empresa	Controle	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)	"Nacionais"		"Estrangeiras"	
			Quantidade	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)	Quantidade	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)
Cargill	EUA	11.914,9	-	-	-	11.914,9
Bunge	Holanda	11.099,4	-	-	-	11.099,4
JBS	BR	8.281,4	-	8.281,4	-	-
BRF	BR	7.193,8	-	7.193,8	-	-
Ambev	Bélgica	6.584,7	-	-	-	6.584,7
CRBS	Bélgica	5.410,0	-	-	-	5.410,0
Unilever	Inglaterra/Holanda	3.432,5	-	-	-	3.432,5
Natura	BR	3.154,5	-	3.154,5	-	-
Souza Cruz	Inglaterra	3.071,9	-	-	-	3.071,9
P&G Industrial	EUA	2.366,3	-	-	-	2.366,3
TOTAL		62.509,4	3	18.629,7	7	43.879,7
Participação (%)				29,80		70,20

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da REVISTA EXAME MAIORES E MELHORES, 2013

Já no segmento da Produção Agropecuária, apesar de identificarmos uma presença menor de empresas estrangeiras, apenas duas, são estas que lideram as vendas. O total de vendas destas duas empresas líderes na Produção Agropecuária responde por mais de 44% do total de vendas das 10 maiores empresas no segmento.

Tabela 13 - As 10 Maiores empresas em vendas no Brasil no segmento Produção Agropecuária em 2012

Empresa	Controle acionário	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)	"Nacionais"		"Estrangeiras"	
			Quantidade	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)	Quantidade	Vendas em 2012 (em US\$ Milhões)
ADM	EUA	5.440,0	-	-	-	5.440,0
Louis Dreyfus	França	4.740,7	-	-	-	4.740,7
Coamo	BR	3.395,8	-	3.395,8	-	-
Frigorífico Minerva	BR	1.897,3	-	1.897,3	-	-
C. Vale	BR	1.600,6	-	1.600,6	-	-
Caramuru	BR	1.373,3	-	1.373,3	-	-
Lar	BR	1.113,4	-	1.113,4	-	-
Cocamar	BR	1.075,3	-	1.075,3	-	-
Comigo	BR	1.045,1	-	1.045,1	-	-
Cooperativa Agrária	BR	995,4	-	995,4	-	-
TOTAL		22.676,9	8	12.496	2	10.180,7
Participação (%)				55,11		44,89

Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados da REVISTA EXAME MAIORES E MELHORES, 2013

Essas diferentes agroindústrias de esmagamento da soja para a produção de farelo, óleo, ração e outros produtos derivados, compõe o grupo ABCD, identificado em Heredia, Palmeira e Leite (2010, p. 162), e em Sauer e Leite (2012, p. 509), cuja participação no capital internacional aplicado no setor agroindustrial cresceu de 16%, em 1995, para 57% em 2005. Esse grupo (*ADM, Bunge, Cargill e LDC*) ilustra, portanto, a grande concentração econômica e a desnacionalização do setor, além de configurar a consolidação de grandes complexos agroindustriais, com relações profundas nas mais diversas cadeias produtivas, abrangendo os setores primário, de serviços e industrial. Nesse sentido, a divisão, ou dualismo, formal entre “indústria” e “agricultura” perdem todo o sentido, como conclui Wilkinson (2008, p. IV):

O efeito da indústria de processamento é a transformação progressiva de todos os produtos agrícolas em matérias-primas, inclusive a produção alimentar. Além disso, com a criação de novos mercados internos para culturas de exportação (álcool de cana-de-açúcar, óleo comestível de soja) e a integração de produtos alimentares básicos ao rol dos insumos agroindustriais (milho para ração animal, leite para iogurtes/queijos, produção de frangos em massa para o mercado de congelados, mandioca para álcool), a tradicional dicotomia mercado interno x mercado externo, produtos nobres X produtos alimentares básicos é rompida, e com ela a concomitante setorialização da agricultura em “tradicional” e “moderna”.

No período da “modernização conservadora” (1965-1980), de acordo com Wilkinson (2008, p. III), a mudança de prioridades que privilegiou a produção agrícola intensiva (moderna) em lugar da extensiva (rudimentar) pode ser atribuída ao fechamento da fronteira, ou falta de uma reforma agrária, o que bloqueou a expansão orgânica da produção de subsistência. Contudo, o que estava realmente acontecendo não era o fechamento das fronteiras agrícolas (regiões Centro-Oeste e Norte do país), mas a ocupação massiva destas fronteiras – primeiro na Amazônia e depois no Cerrado – por frações de capital orientados para novas formas de

acumulação na agricultura. Consolida-se nesse período o complexo agroindustrial liderado por ETNs estrangeiras.

O agronegócio na acepção brasileira do termo, para Delgado (2005, p. 66), “é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária”. Na década de 1970, enquanto a modernização técnica dissemina relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado, esta forma de crédito, por sua vez, “aprofunda também a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização”. Dessa forma, a concentração de terras e de capital, além de ser uma exigência, torna-se uma tendência comum ao crescimento do setor agrário.

Como destaca Delgado (2012), com o processo de conglomeração industrial e financeira de capitais, a disputa concorrencial assume a forma de mobilização (*concentração e centralização*) ampliada de capital, como recurso possível para enfrentar a rigidez das grandes imobilizações físicas (plantas de produção, terras e outros ativos imobilizados). Conforme Delgado (2012, p. 36):

A imobilização em capital fixo na indústria apresenta uma certa similaridade com a imobilização de capital em terras na agricultura, sem contar as similaridades das formas de imobilização fixa nos equipamentos agrícolas e em algumas lavouras perenes.

Hymer (1972) dá grande ênfase ao papel da competição e do sistema de crédito na concentração e centralização de capital, o que para o autor, seriam as “alavancas” (“*levers*”) para o processo de concentração e centralização. Para Hymer (1972, p. 95):

*Two powerful levers for concentrating capital into larger and larger aggregates and then integrating these aggregates into a unified whole are **competition** and **credit**. Competition drives firms to continuously reinvest their profits and extend their markets as a means of self-preservation. The credit system unites individual capitals and stimulates further increases in their size. It acts as an immense social mechanism above that if the individual firm for the centralization of capital operating on a world scale and leading to the internationalization of corporations and capital.*

Como destacado por Gonçalves (1992, p. 49), a “competição cria dentro do capitalismo uma necessidade de crescimento e acumulação de capital e novos mercados” (p. 49). Por outro lado, o desenvolvimento capitalista ocorre por meio de um processo de destruição criadora,

pelo qual novas combinações substituem as antigas (GONÇALVES, 1992, p. 63). Em Hymer (1972, p. 95):

An innovation is introduced; if it succeeds, the product enjoys a high rate of growth as it displaces other products and more and more consumers come to use it. As the market becomes saturated, growth tapers off while profitability is squeezed. Simultaneously, other firms try to enter the Market because the very success of innovation provides tangible proof that the new product Works and that market exists. With the secret out, production costs begin to dominate. The competition of other firms using cheaper labor or accepting a lower rate of profit eats into the original innovator's profit.

Para Hymer (1972), o processo de desenvolvimento capitalista de uma empresa implica em uma tendência constante à revolução. Nesse sentido, cabe às grandes empresas operarem com base em dois movimentos: inovar seus produtos para diferenciar-se, ou expandir seu mercado para “novas” regiões. Entretanto, tanto o primeiro quanto o segundo movimento requerem mais investimentos, sendo que a empresa, mesmo auferindo lucros elevados, se vê constantemente ameaçada pela competição e pela mudança tecnológica.

Os lucros precisam ser redirecionados para expandir a produção e sua escala, nas palavras de Hymer (1972, p. 96), simplesmente como “meio de autopreservação sobre a ameaça de destruição”. Portanto, a revolução incessante na produção e a depreciação do capital existente, estimula a empresa para novos procedimentos e novos lugares. A resultante desse processo, ou o epifenômeno destes dois movimentos no desenvolvimento das empresas capitalistas, consolida a ETN moderna, de forma que a coloca constantemente subordinada à rentabilidade do capital financeiro, o qual financia o seu *modus operandi*, na interpretação de Hymer (1972) e Gonçalves (1992).

Para Wilkinson (2008, p. V), na recente retomada da estratégia de estímulo ao agronegócio, o setor rural (res)urge como um mercado interno propício para a acumulação industrial, funcionando como um mercado de insumos para o setor agroindustrial altamente desnacionalizado. O capital agroindustrial tem na indústria de processamento um componente-chave para expandir sua rentabilidade, integrando-se mesmo que parcialmente às estruturas existentes, sendo fundamental na reestruturação do setor agropecuário de maneira que a tradicional divisão dicotômica entre produtos de mercado interno e externo, alimentos e matérias-primas, torna-se quase que inexistente.

Portanto, viu-se na *via primária* uma solução estrutural para a vulnerabilidade externa estrutural da economia. No entanto, o que ocorreu foi que a *via primária*, cada vez mais integrada com o capital financeiro, se diluiu nas grandes cadeias produtivas do agronegócio, misturando indústria e agricultura, de maneira que se tornou quase impossível analisar estes setores de maneira distinta um do outro. Isso teve consequências nocivas para a estrutura produtiva brasileira, redefinindo seu modo de inserção externa e afetando o desempenho e a modernização da indústria do país. Ou seja, a *via primária* resultou na *via dupla da vulnerabilidade externa estrutural*.

O papel das ETNs emerge como sujeito principal na consolidação da via dupla, identificada na especialização regressiva (reprimarização) das exportações para obtenção de saldos comerciais, e na desnacionalização da estrutura produtiva, atraindo elevados fluxos de IED, mas sem contrapartida modernizante na indústria aos padrões da quinta revolução tecnológica (informática e telecomunicações). Por outro lado, os fluxos de IED (não *greenfield* em sua maioria) se concentraram na expansão do setor de serviços, ampliando as potencialidades produtivas já existentes (ou da quarta revolução tecnológica), e caracterizando o “aprisionamento”, como interpretado por Arend e Fonseca (2012).

4.2 PASSIVO EXTERNO LÍQUIDO E A INTERPRETAÇÃO DA VIA DUPLA DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL

A questão da ampliação recente do passivo externo líquido da economia brasileira é cada vez mais recorrente na literatura, como podemos observar em Filgueiras e Gonçalves (2007), Cysne (2008), Gobetti e Schettini (2010), Filgueiras e outros (2010), Carcanholo (2010), Gentil e Araújo (2012), Gonçalves (2013), entre outros. Historicamente, podemos observar que o Brasil é um país que, liquidamente, envia renda para o exterior. Isso implica na manutenção de saldos positivos na balança comercial do país para o pagamento destas rendas enviadas. Não havendo recursos suficientes para liquidar esses pagamentos, o país incorre em elevados déficits em transações correntes, aumentando a sua necessidade de financiamento com o resto do mundo. Portanto, o Brasil fica estruturalmente dependente da necessidade de gerar divisas para o pagamento das rendas enviadas ao exterior.

Em 2006, podemos identificar na economia brasileira diversos aspectos que favorecem o seguinte diagnóstico conjuntural: i) aumento nos salários, com o aumento real médio (anual)

de 4%, superando a expansão no mundo de 2,6%; ii) ampliação do programa Bolsa Família; iii) conjuntura favorável para as exportações de *commodities* brasileiras, principalmente as metálicas e agrícolas; e iv) aumento da liquidez internacional. Após sucessivos superávits na balança comercial, o setor público consegue alcançar a almejada credibilidade externa, ao contornar uma grande desvalorização cambial, de R\$ 3,00 em 2003 para R\$ 2,20 em 2006. E, no dia 30 de abril de 2008, o Brasil é agraciado com o “grau de investimento” BBB-⁶³ pela agência americana de classificação de risco *Standard & Poor's*.

Essa avaliação em 2008 sinaliza aos investidores estrangeiros que o Brasil reduziu a possibilidade de inadimplência, ou seja, o país passa ser visto como de baixo risco para aplicações financeiras de estrangeiros. A consequente alta de 6,33% na BOVESPA no dia do anúncio, uma variação que não era observada desde 2002, indica a resposta imediata do mercado com a credibilidade brasileira, apesar de 2008 ser um ano atípico com a eclosão dos efeitos da grande crise financeira iniciada no mercado *subprime* americano.

No ano de 2008 o Brasil aumenta ainda mais suas reservas, atingindo o montante de US\$ 193,8 bilhões. Os anos anteriores já mostravam uma tendência crescente nas reservas internacionais do país, com a variação de 59,6% entre 2005 e 2006, e de 110,1% entre 2006 e 2007. O Brasil estaria aparentando uma certa solidez externa e uma maior segurança ao financiamento estrangeiro. Esse momento oportuno retirou o país da condição de devedor líquido em moeda estrangeira para a condição de credor líquido, quando observamos o montante de reservas superarem a dívida externa do país. Após 2008, com o desenrolar da crise financeira pelo mundo ocorre uma entrada massiva de capital estrangeiro na economia brasileira. O próprio governo brasileiro, no mandatos do Presidente Lula (2003-2010) e posteriormente da Presidente Dilma Rousseff (2011-), ressaltou-se inúmeras vezes que a economia do país encontrava-se “isenta” da crise econômica mundial (GONÇALVES, 2013, p. 115-117; CARCANHOLO, 2010, p. 117).

Enquanto a dívida externa era reduzida, e o capital estrangeiro fluía para o país, acreditava-se que o Brasil estaria aparentemente “coberto” para liquidar suas obrigações financeiras no

⁶³ A escala da *Standard & Poor's* varia de D para AAA, sendo D o caso da pior nota possível quando há o país falha em arcar com um ou mais de compromissos financeiros. No caso brasileiro, a avaliação de crédito (*investment grade*) para a moeda estrangeira subiu de BB+ para BBB- com perspectiva estável, sendo que a mesma avaliação para a moeda local passou de BBB para BBB+, também com perspectiva estável. A moeda local de curto prazo teve sua avaliação ajustada de "B" para "A-3".

exterior (GONÇALVES, 2013, p. 117). No entanto, essa interpretação se restringe a uma interpretação da vulnerabilidade externa conjuntural, isto é, consiste em uma análise limitada ao curto prazo da economia, baseada na conjuntura externa favorável ao acúmulo de reservas internacionais providas das exportações de *commodities* ou produtos primários. De fato, houve uma melhora significativa na conjuntura externa da economia brasileira entre 2003 e 2007. No entanto, essas melhoras em si são altamente frágeis à mudanças no cenário internacional.

De acordo com Gonçalves (2013, p. 120), apesar de haverem melhoras nos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural até 2008, a vulnerabilidade externa estrutural da economia vem se aprofundando desde o início do século XXI. Nos últimos anos, o Brasil parece construir um arcabouço político e econômico de favorecimento à entrada de capitais externos, o que acaba subordinando o crescimento econômico por meio de déficits sucessivos nas transações correntes, particularmente nos serviços gerados pelo capital ingressante no país.

O papel das ETNs, em conjunto com as ações do governo brasileiro, minam as possibilidades de amenizar a expansão desses serviços no longo prazo, ao observarmos o crescimento explosivo do passivo externo líquido (relacionados aos capitais de curto prazo, ou IEI) na última década. No primeiro capítulo observamos que houve uma certa articulação entre os interesses privados, identificados nas estratégias expansivas das ETNs, e os interesses do Estado brasileiro ao desenvolvimento econômico do país, considerando que a economia mundial passava por uma fase de “maturação” da onda longa de desenvolvimento (AREND; FONSECA, 2012, p. 37-38).

No segundo capítulo, identificamos que essa articulação entre iniciativa privada e Estado não ocorreu, devido às mudanças internas nas ETNs, que vieram associadas a novas formas de investimento estrangeiro e, principalmente, à introdução de um novo paradigma tecnoeconômico no sistema capitalista - relacionado à revolução telemática em pleno desenvolvimento nas economias desenvolvidas. Esse seria o período de “instalação” na interpretação das ondas longas (AREND; FONSECA, 2012, p. 38).

No presente capítulo identificamos que no período de transição da dinâmica do capitalismo brasileiro, do desenvolvimentismo (1950-1980) para o contexto das reformas liberalizantes

(1990-2000), há uma linha de continuidade: a necessidade de manter reservas elevadas influenciam a orientação dos IEDs e a atuação das ETNs no setor primário da economia brasileira, mas sem que haja uma melhora na estrutura agrária do país, e nem um processo de modernização da estrutura industrial nos moldes da quinta revolução tecnológica. Isso vem ocorrendo com o crescimento recente do setor agropecuário brasileiro em paralelo à manutenção das condições de alta concentração de renda, baixos salários e desigualdade na distribuição de terras no setor.

No processo de reprimarização das exportações, temos a presença elevada das ETNs no setor primário nos últimos anos, com a retomada da modernização do agronegócio no Brasil. A China possui influência forte nesse processo. O crescimento setorial do conjunto de atividades das cadeias produtivas ligadas ao agronegócio é, de certa forma, incompatível com o crescimento do PIB e do PNB, uma vez que os saldos comerciais são prioritariamente destinados ao envio de recursos para liquidar o déficit das rendas líquidas no balanço de pagamentos, assim como servem para manutenção da renda fundiária interna.

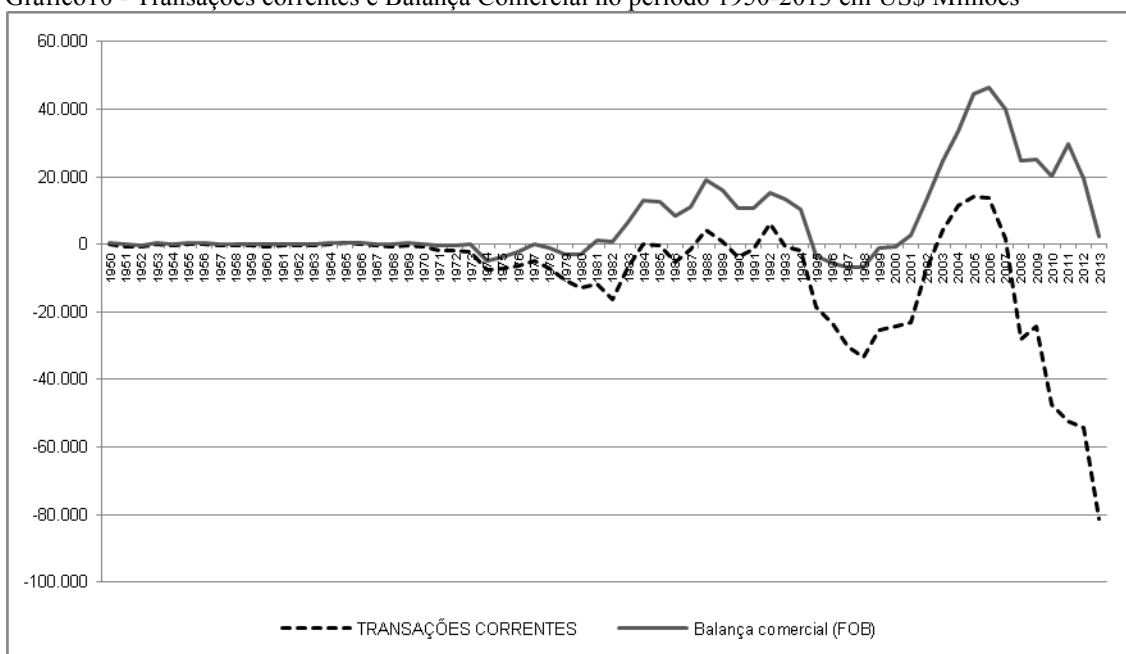
A manutenção de saldos comerciais elevados em distintas conjunturas, sendo estes cativos ao serviço da dívida externa, apresenta uma curiosa trajetória nas esferas produtiva e comercial do país. À medida que se ampliam os déficits em transações correntes, a política de geração de saldos comerciais é gradualmente retomada, como vimos na década de 1980 e 1990, ambos períodos em que a economia sofreu graves crises cambiais. Os fomentos aos setores produtivos com baixos requerimentos de importação e o crescimento do setor primário, tornaram-se incompatíveis com o crescimento da demanda interna, via desvalorização cambial. O crescimento industrial, setor que no Brasil é estruturalmente dependente de importações, é afetado da mesma forma.

Buscando contribuir para a interpretação dos acontecimentos recentes na economia brasileira, com relação à atual composição das exportações do país e à elevada desnacionalização do mercado interno, apresentaremos as explicações conclusivas sobre a “via dupla” da vulnerabilidade externa estrutural. Para desenvolver a ideia da “via dupla”, nos baseamos na relação entre as Transações Correntes (TCs) e a Balança de Comercial (BC) no balanço de pagamentos. Apesar dos saldos da BC serem componentes para o saldo das TCs, identificamos que a distância crescente entre estas duas rubricas indica uma relação importante.

A crescente disparidade entre os níveis das TCs e da BC, mostram justamente a forma como as ETNs estariam orientando a estrutura produtiva do país, com a crescente desnacionalização dos segmentos produtivos associados à quinta e à quarta revolução tecnológica e especialização regressiva das exportações. As oscilações nas TCs refletem a ampliação da renda líquida enviada ao exterior, enquanto que as variações na BC indicam o aprofundamento da exportação de produtos básicos intensivos em recursos naturais. Observamos estas variações, das TCs e da BC, distintamente no decorrer dos capítulos anteriores, compreendendo o período de 1950-2012. Entretanto, nota-se que a disparidade vem se tornando cada vez mais acentuada, ainda mais considerando a grande decaída nas TCs e no saldo pífio da BC.

O movimento destas duas rubricas, apesar da BC ser complementar às TCs, mostra justamente a reorientação do capital estrangeiro, particularmente o IED, que amplia o *gap* no longo prazo, fazendo com que o setor primário exportador, o qual garante grande parte dos saldos na BC, cresça em detrimento do crescimento do setor industrial (que infla o déficit nas TCs com a pressão nas importações), com este último cada vez mais voltado ao mercado interno. Essa relação é apresentada no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Transações correntes e Balança Comercial no período 1950-2013 em US\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, 2013, com base em dados BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013

Mesmo que ocorram superávits elevados na BC e superávits nas TCs, é a distância dos saldos comerciais da BC e dos níveis das TCs que determinam o aprofundamento da economia brasileira na *especialização regressiva* e na *exposição cada vez maior à liquidez externa*. Os ciclos favoráveis às exportações de *commodities* parecem temporariamente amenizar a situação, mas não impedem que a retração no comércio exterior levem a déficits mais profundos nas TCs. A internacionalização crescente das atividades produtivas nacionais e a ênfase na primarização das exportações, coloca a vulnerabilidade externa estrutural em uma via específica de dupla dimensão: produtiva e comercial.

O PIB agropecuário trimestral cresce em média 7% de 2001-2013, comparado aos setores de serviços (2,9%) e industrial (2,8%), pelos dados do IPEA e IBGE. Parece que à cada ápice nas exportações resultando em superávits na BC, o *gap* aumenta com maior declínio das TCs, considerando o aporte elevado de IED pelas ETNs presentes no setor agroexportadores, como no Gráfico 10. A distância entre os pontos (TCs e BC) no Gráfico mostram a crescente disparidade, ou seja, a vulnerabilidade externa estrutural aprofundada em uma “via dupla” – déficits crescentes em TC, com superávits elevados na BC, mas que no final ampliam os déficits em TC posteriormente, no longo prazo, exigindo maiores superávits na BC. Contestamos, por meio da presente análise, os diagnósticos mais conjunturais que se prendem ao comportamento de curto prazo da economia, observando apenas as oscilações nos indicadores macroeconômicos, quando as mudanças na estrutura produtiva do país parecem determinar a ampliação da restrição externa.

Defendemos que é a estrutura produtiva altamente desnacionalizada do país, a qual estabelece as condições estruturais da restrição externa do balanço de pagamentos, que amplia o serviço financeiro do passivo externo sem que haja uma contrapartida de entrada de divisas internacionais via a exportação de produtos de alto valor agregado no comércio exterior. Considerando que as ETNs são as principais receptoras dos fluxos de IED, mostramos que suas estratégias expansivas podem divergir dos benefícios tão almejados pelo ingresso de capitais estrangeiros na economia.

4.3 O PAPEL DAS ETNS ESTRANGEIRAS NO SETOR PRIMÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Apesar do volume de IED chinês para o Brasil ter sido elevado nos últimos anos – variando de um fluxo médio de US\$ 20,2 bilhões entre 2001-2005, para US\$ 33,7 bilhões entre 2006-2010 – a participação da China no IED ingressado no Brasil ainda é modesta quando consideramos a participação dos países sedes de grandes ETNs, como a Espanha e os Estados Unidos. No entanto, a participação setorial do IED chinês no Brasil reflete uma ênfase recente para o setor primário da economia brasileira. A China aumentou os fluxos de IED nas atividades agropecuárias, de extração de minerais metálicos, petróleo e nos segmentos industriais voltados à produção de produtos químicos, petroquímicos e refino de petróleo, como indicado em estudo de Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 332).

Como observamos no capítulo anterior, o setor primário recebeu um maior influxo acumulado de IED no decorrer da década de 2000, com diminuição da participação do setor de serviços⁶⁴. O crescimento da China, além de refletir-se na expansão das exportação da *commodities* brasileiras, mostra também uma reorientação dos investimentos chineses (IED) para atividades produtivas intensivas em recursos naturais, com redução de participação no setor de serviços. No que diz respeito aos fluxos de IED direcionado aos processos de expansão das ETNs com operações de Fusões e Aquisições, para Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 333):

As aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil entre 2009 e 2010 cresceram tanto em termos de operações (de 1 para 5) quanto em termos de valores (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 14,9 bilhões). Estas aquisições ocorreram, sobretudo, no setor de petróleo (US\$ 10,17 bilhões) na exploração do pré-sal brasileiro. Os outros setores de atuação das empresas chinesas foram: financeiro (US\$ 1,8 bilhão), mineração (US\$ 1,22 bilhão) e energia elétrica (US\$ 1,72 bilhão). Fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso a fontes de recursos naturais, bem como o de tentar influenciar no preço desses setores.

No entanto, no que diz respeito ao crescimento do IED associado aos investimentos *greenfield* chineses, estes localizaram-se em grande parte no agronegócio brasileiro:

As investidas do capital chinês no Brasil não ficaram concentradas apenas em atividades ligadas à exploração de petróleo e à siderurgia; na verdade, as empresas chinesas atreladas ao agronegócio têm comprado vastas propriedades rurais agricultáveis. O avanço chinês na compra de minas, áreas de exploração de petróleo e de terras para agropecuária vêm provocando preocupações tanto nos setores empresariais quanto nos governamentais. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011, p. 334).

⁶⁴ Vide Tabela 4 no capítulo anterior.

Seguindo ainda a análise dos autores, apesar do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) estimar que 5,5 milhões de hectares de terras nacionais se encontrarem nas mãos de estrangeiros, as estimativas não oficiais totalizam 7 milhões de hectares nas mãos de empresas chinesas.

Dentre as principais ETNs chinesas do agronegócio com projetos programados no Brasil nos próximos anos, temos: a *China National Agriculture development*⁶⁵, com a compra de 100 mil hectares no Oeste da Bahia, para produzir soja para os mercados brasileiro e chinês; o *Grupo Pallas International*, que planeja comprar entre 200 e 250 mil hectares no oeste da Bahia e no conjunto de áreas de Cerrado do Maranhão, do Piauí e do Tocantins; o *Grupo Beidahuang*, com a intenção de construir um terminal portuário no sul do país ou no Nordeste, e de aumentar a posse de terras e expandir a produção no país; e a *Chong Qing Grain*, que irá construir em Barreiras (BA) uma unidade de esmagamento de soja – com capacidade anual de processamento de 1,5 milhão de toneladas – e uma fábrica de fertilizantes (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011, p. 335-336).

Para Barbosa (2011, p. 295), a China tende a aprofundar a especialização regressiva das economias dos países da América-Latina, mesmo que alguns deles possam experimentar vantagens conjunturais expressivas, ou de curto prazo. Os IED chineses estão, em grande medida, “voltados para satisfazer a oferta de matérias-primas de uma economia” que ainda se encontra bem distante da “maturidade capitalista”, caracterizada justamente pelas altas taxas de lucro internas. Portanto, a expansão chinesa para o exterior resultaria do próprio aprofundamento do seu mercado interno.

Dessa forma, a China estaria estabelecendo relações comerciais com os países latino-americanos dentro dos moldes do esquema centro-periferia⁶⁶, como o descrito pela CEPAL. De fato, como indicado por Barbosa (2011, p. 293), as teses cepalinas nos auxiliam a compreender como a relação bilateral com a China pode resultar no atual padrão de especialização regressiva, o qual é incapaz de trazer por si mesmo transformações estruturais e o aumento sustentado da produtividade, nos padrões da quinta revolução tecnológica.

⁶⁵ Grande empresa estatal chinesa com atividade em 40 países.

⁶⁶ No primeiro capítulo fizemos uma breve exposição do pensamento estruturalista cepalino.

Barbosa (2011, p. 297) em sua análise das relações comerciais entre China e Brasil, na verdade, oferece em paralelo um argumento sobre os problemas teóricos da concepção cepalina, o que se aproxima do ponto de vista crítico assumido no presente trabalho. O problema não consistiria na generalização entre “indústria ou agricultura”, de maneira que a maior atratividade de ETNs “modernas” possa solucionar o atraso estrutural do país. Mesmo que a especialização regressiva possa trazer benefícios conjunturais à economia brasileira, considerando “que os preços dos produtos primários se sustentem no médio prazo e que se possa agregar mais valor a eles por meio de novas tecnologias”, o problema de como internalizar as várias cadeias produtivas relacionadas e de como repartir o excedente gerado entre os atores econômicos e sociais, ainda persiste. Isso é ainda mais evidente com relação à estrutura fundiária do país, que destoa claramente das concepções teóricas que enfatizam a sua superação, como no estruturalismo cepalino.

Objetivando atribuir maior funcionalidade ao argumento da via dupla da vulnerabilidade externa estrutural, apresentaremos uma discussão sobre o papel das ETNs e a endogenização das inovações. Essa discussão, apesar de teórica, auxilia na análise empírica feita no presente trabalho, com base na ideia da vulnerabilidade externa estrutural, apoiando a interpretação da via dupla. Propomos que a concepção de inovação, a qual parece relacionar as abordagens do estruturalismo cepalino e das teorias neoschumpeterianas (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 39), generaliza em demasia o papel das ETNs e da difusão dos processos inovativos.

O enfoque dado as inovações, como destacamos no início desse capítulo, permite a aproximação das interpretações cepalinas e neoschumpeterianas acerca das especificidades da economia brasileira. Essa associação é evidenciada fortemente em Cassiolato e Lastres (2005) e em Gordon e Gramkow (2011). Para Cassiolato e Lastres (2005, p. 39):

(...) uma atualização da visão cepalina dos anos 50 (que enfatizava a importância da industrialização na América Latina) encontra-se na visão neoschumpeteriana – que discute a maneira como mudanças nos paradigmas técnico-econômicos alteram a fronteira tecnológica e criam novos conjuntos de padrões, práticas e processos produtivos. A resolução dos conflitos entre a emergência do novo paradigma e a estrutura institucional anterior exigiria, em ambas as visões, um papel diferenciado dos Estados nacionais.

Essa relação entre o pensamento estruturalista cepalino e o pensamento neoschumpeteriano, apesar de favorecer uma “atualização” teórica, como proposto por Cassiolato e Lastres

(2005), ainda persiste colocando a inovação como solução para problemas histórico-estruturais do país.

O entendimento da inovação no pensamento neoschumpeteriano está restrito à uma heurística de que processos inovativos, como categoria geral, tornam-se uma panaceia para os males das economias subdesenvolvidas, desde que haja um Sistema Nacional de Inovações (SNI) plenamente desenvolvido. Dessa forma, os autores concluem que cabe ao Estado o papel de coordenar e induzir os processos de transformação produtiva, para com isso internalizar os benefícios potenciais proporcionados pelas inovações tecnológicas de um novo paradigma. Ou seja:

(...) o governo deveria estimular com clareza sistemas produtivos e inovativos caracterizados pela alta importância de inovações de produto dado que eles tendem a apresentar um efeito líquido positivo de geração de novos empregos. (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 43)

Já em Gordon e Gramkow (2011, p. 98):

Apesar de ambas [abordagens cepalina e neoschumpeteriana] destacarem o papel do progresso técnico no processo de desenvolvimento, a ênfase conferida ao processo inovativo em cada uma das correntes não é similar. Enquanto a teoria neoschumpeteriana tem a inovação como motor central do desenvolvimento econômico, a teoria estruturalista latino-americana destaca-a como um dos fatores que são relevantes para a superação da heterogeneidade estrutural, mas não centra a teoria em inovações.

Para Gordon e Gramkow (2011), a superação da heterogeneidade estrutural requer uma maior agregação de conhecimentos e processos inovativos ao longo das cadeias produtivas, de forma que a economia seria mais independente de importações de maior valor agregado e da exportação de produtos mais básicos. Nesse sentido, atribuem importância ao papel das empresas, e a implantação de novos setores na economia. Portanto:

O processo de geração e difusão de inovações endógenas é condição necessária para que ocorra mudança estrutural nos países. As capacidades das organizações, que constituem a estrutura produtiva dos países, de aprenderem e de gerarem novos conhecimentos são fundamentais para o processo de crescimento das firmas. As habilidades, as qualificações, as formações dos agentes envolvidos são fundamentais. Apenas a capacidade de imitar não necessariamente leva as *empresas* a serem mais competitivas e inovativas. No entanto, se essas conseguirem aprender com o processo de cópia e com o processo de difusão e, desse modo, passar a um processo criativo, podem propiciar atividades de desenvolvimento tecnológico endógeno. O processo de mudança estrutural, a superação histórica do subdesenvolvimento e a construção de uma inserção externa mais dinâmica não

podem estar desvinculadas de um setor produtivo em que a capacidade produtiva e inovativa sejam centrais. (GORDON; GRAMKOW, 2011, p. 98, *italico nosso*)

Na análise empírica realizada no trabalho de Gordon e Gramkow (2011), por meio da comparação de distintos coeficientes de penetração das importações (CPI)⁶⁷ setoriais no período de 2000-2010, os autores interpretam o setor de materiais eletrônicos e de comunicações da seguinte forma:

Esse é um ramo industrial de alto conhecimento embutido e de alto valor agregado. Como as tecnologias desse setor são baseados no atual paradigma tecnológico, torna-se importante que haja *empresas* fabricando, difundindo e gerando produtos com essa tecnologia para auxiliar no processo de superação das heterogeneidades estruturais e no processo de mudança estrutural. (GORDON; GRAMKOW, 2011, p. 109)

Esse diagnóstico se aplica aos demais segmentos intensivos em conhecimento, de forma que a conclusão, ou solução, para a realização de um processo de mudança estrutural da economia consiste na necessidade de superar a dependência das importações de setores difusores de tecnologia, os quais se encontram na base da quinta revolução tecnológica, ou atual paradigma tecnoeconômico (GORDON; GRAMKOW, 2011, p. 113).

Note que nas análises anteriores não se considera o papel das ETNs estrangeiras, e nem como estas se comportam realmente na economia brasileira. O simples fato de serem empresas modernas parece colocá-las como principais agentes da inovação no país, cabendo ao Estado a função de facilitar e estimular a difusão de inovações dentre as demais cadeias produtivas. Apesar de diagnosticarem corretamente o “atraso” da economia brasileira com relação aos países desenvolvidos, não consideram que as empresas modernas possam estar se beneficiando da própria estrutura produtiva do país, historicamente condicionada a esse “atraso” estrutural.

Schumpeter, na sua obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1961), enfatizou como as inovações seriam instrumentos de concorrência, de forma que no confronto entre firmas se dá através da destruição criativa que bombardeia as estruturas industriais vigentes. Como apontado por Corazza (2004, p. 138), há, portanto, um processo de inovação industrial que “revolucionaria a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente, destruindo a velha e

⁶⁷ O Coeficiente de Penetração das Importações de cada setor é obtido pelo Valor Total das Importações do Setor, dividido pela soma entre Valor da Produção no Setor mais Valor das Importações menos Valor das Exportações. Para mais detalhes sobre esse cálculo, vide Gordon e Gramkow (2011, p. 104-105).

criando a nova”. No próprio trabalho de Cassiolato e Lastres (2005, p. 39), os autores enfatizam a importância dada por Schumpeter para a existência de uma distribuição desigual dos ganhos advindos do progresso técnico, que tem raízes principalmente externas.

Na verdade, as colocações feitas aqui refletem o problema de não considerar o *progresso técnico como mecanismo de poder*. Essa problemática, como analisa Pedrão (2011) não foi percebida pelos teóricos do desenvolvimento, de forma que a identificação do desenvolvimento com modernização se baseia em uma racionalidade instrumental (referente ao entendimento técnico entre níveis de produtividade e setores produtivos), que obstruiu a percepção da originalidade dos processos que produziram as especificidades do Brasil. Aqui, podemos retomar a importância da crítica de Wilkinson (2008), em sua leitura acerca da incapacidade de separar “indústria e agricultura” no desenvolvimento do agronegócio moderno, e de seus grandes conglomerados.

O conceito de ETNs proposto por Gonçalves (1992), baseado em Hymer (1972), nos possibilita compreender o comportamento inerente das ETNs em procurar constantemente revolucionar processos vigentes, e com isso usufruir do poder de mercado temporariamente conquistado. Nesse sentido, podemos listar dois aspectos que estão associados ao ingresso elevado destas empresas na economia brasileira: a ampla desnacionalização de sua estrutura produtiva, e não apenas nos setores intensivos em conhecimento; e a crescente especialização regressiva das exportações do país, que tem funcionado como “soluções” conjunturais aos déficits estruturais no balanço de pagamentos. Ao observarmos a evolução do passivo externo líquido da economia brasileira, com ênfase no crescimento do fluxo de IED nos últimos anos, a relação entre ETNs e a vulnerabilidade externa estrutural fica evidenciada.

Como indicado por Gonçalves (2013, p. 102), no plano estrutural (no longo prazo da economia), a possibilidade de redução da vulnerabilidade externa encontra-se: na esfera comercial, com a mudança no padrão de comércio; na esfera tecnológica, com o avanço do sistema nacional de inovações; na esfera produtivo-real, com a redução do grau de desnacionalização da economia; e na esfera financeira internacional, desde que o país fique menos dependente aos fluxos financeiros internacionais.

5 CONCLUSÃO

Na segunda metade do século passado, observamos que o crescimento da produtividade nas atividades de ponta da quarta revolução tecnológica (automotivos e petrolífero), nos países desenvolvidos, resultou em excedentes de capitais (“dinheiro ocioso”) e reduções nas taxas de lucro, o que orientou as ETNs destes países a expandirem suas atividades para os países emergentes. Isso determinou a modernização industrial destes últimos, como no caso do Brasil. Entretanto, a recente mudança tecnológica (ou quinta revolução tecnológica, com o desenvolvimento da informática e das telecomunicações) e os novos ganhos de produtividade associados às atividades mais modernas ainda não se difundiram plenamente para as economias emergentes.

Como vimos no segundo capítulo, a leitura de Arend e Fonseca (2012) é de grande auxílio nessa interpretação, de forma que possibilita visualizar as etapas, ou fases, que refletem os processos das mudanças industriais nas últimas décadas. O grande avanço produtivo na indústria moderna se deu no setor de serviços, que é o que mais cresce no mundo em termos de geração de emprego e expansão internacional. Segue-se que a difusão das tecnologias de ponta da indústria moderna se situam no fluxo de informação e nas novas formas de gestão, e não em atividades de produção de bens materiais como no passado. Essa crescente perda de materialidade da atividade produtiva e crescente virtualização financeira, é um fenômeno recente que só pode ser observado a partir da quinta revolução tecnológica.

O crescimento industrial observado no pós-guerra reflete o período de plena articulação entre os interesses modernizantes e industrializantes do Estado brasileiro com as estratégias expansivas das ETNs estrangeiras, principalmente no setor automotivo. Observamos que o crescimento desse setor no Brasil foi fortemente controlado por ETNs estrangeiras, de forma que até hoje esse setor encontra-se altamente desnacionalizado. Identificamos que por mais que essa estratégia do Estado desenvolvimentista tenha “funcionado”, no sentido de industrializar e diversificar o parque produtivo do país, as estratégias das ETNs refletem interesses próprios relacionados às possibilidades de acumulação de capital no mercado interno brasileiro. A definição das ETNs proposta por Gonçalves (1992) forneceu um entendimento teórico que se sustenta nas próprias discontinuidades do sistema capitalista, e que parece trazer um melhor entendimento sobre o papel destas empresas e seus impactos sobre a estrutura produtiva.

No capítulo anterior, observamos que mudanças na própria dinâmica capitalista, descrita nos processos de transformação tecnológica e de crescente financeirização mundial, alteraram não só a forma de organização industrial das ETNs, como também o próprio funcionamento interno destas empresas. Nos termos de Lazonick e Sullivan (2000), a nova forma de governança corporativa prioriza a criação de valor acionário, em detrimento da realização de empreendimentos mais produtivos.

Também vimos que no contexto de plena vigência das armadilhas apresentadas por Carcanholo (2010) e Coutinho (1997), em concordância com a abordagem de Arend e Fonseca (2012), que o diagnóstico de vulnerabilidade externa se distingue entre as formas conjuntural e estrutural, isto é, em distintos diagnósticos considerando-se os prazos envolvidos. Não obstante, o governo brasileiro parece ter se focado nos últimos anos em solucionar apenas a vulnerabilidade externa conjuntural, de curto prazo, a qual garante ao investidor estrangeiro, e às empresas estrangeiras, um ambiente mais “seguro” aos seus empreendimentos, refletindo uma aparente credibilidade externa, mas sem que isso incorra no crescimento sustentado da economia brasileira, ao mesmo tempo em que a vulnerabilidade externa estrutural se aprofunda com o passar dos anos.

O que aconteceu foi uma crescente “terceirização” dos segmentos modernos dentro da economia brasileira, com desnacionalização crescente, particularmente com a participação elevada das ETNs no setor de serviços. As estratégias expansivas das ETNs foram evidenciadas no levantamento acerca das transações de Fusões e Aquisições no período de 1995-2012, o que mostrou a ênfase destas empresas em realizarem investimentos patrimoniais, e não necessariamente produtivos (*greenfield*). Essa “armadilha” é identificada na “via dupla” da vulnerabilidade externa estrutural, na qual observamos a dualidade crescente da *necessidade de manutenção de elevados superávits comerciais e o aprofundamento dos déficits nas transações correntes*. A “via dupla” indica as interações entre superávits conjunturais (de curta duração e de impacto temporário) para enfrentar déficits estruturais (de longa duração para serem liquidados e de impacto persistente) na economia brasileira nos últimos anos.

O terceiro capítulo (número quatro) mostrou-se o mais complexo para o entendimento das ETNs, uma vez que tentamos ressaltar as relações de poder destas empresas, que implicam

nas desigualdades e concentrações na estrutura produtiva brasileira. Nesse capítulo, procuramos formalizar a relação entre a crescente desnacionalização da estrutura produtiva e a especialização regressiva das exportações, tendo como base a atuação das ETNs no setor primário e o crescimento explosivo recente dos passivos externos líquidos na economia brasileira. Vimos que essa interpretação caracteriza a crescente vulnerabilidade externa estrutural da economia. Essa relação foi apresentada como argumento para a via dupla da vulnerabilidade externa estrutural.

Apesar de estarmos destacando um único (mas abrangente) aspecto da economia brasileira, a vulnerabilidade externa estrutural, a ideia fundamental e específica que pode ser destacada na interpretação proposta nesse capítulo, é que o avanço do processo de modernização agropecuária é indissociável da viabilidade capitalista na agricultura. Logo, o crescimento da agroindústria nacional reflete, de certa forma, a expansão do capitalismo brasileiro, quando consideramos a amplitude das cadeias produtivas envolvidas e seu impacto sobre a economia do país. O “efeito China”, como analisamos, possui forte influência: na geração da especialização regressiva das exportações, e no significativo déficit comercial com o aumento das importações de produtos com elevada intensidade tecnológica. Esse aspecto “dual” nas relações bilaterais entre Brasil e China, evidencia ainda mais o argumento da via dupla, como propusemos.

As ETNs, entendidas como os principais agentes de realização do IED, assim como os principais agentes promovedores das inovações industriais, identificaram no Brasil grandes possibilidades de acumulação de capital. A análise do setor primário brasileiro, por mostrar-se tão essencial para solucionar a carência de divisas internacionais, e para manter a atratividade do país para o ingresso das ETNs, mostrou que algumas características como o baixo custo da mão-de-obra rural, alta concentração de renda da terra e grandes possibilidades de centralização de capital com a expropriação crescente dos produtores diretos no meio rural, podem funcionar como “vantagens” para a expansão destas empresas.

Portanto, a via dupla consiste nas trajetórias distintas entre: i) as medidas de políticas econômicas brasileiras que procuraram amenizar a restrição externa da economia brasileira, garantindo condições favoráveis ao ingresso aos capitais externos que na realidade aprofundavam essa restrição, levando em consideração o passivo externo; e ii) as estratégias expansivas das ETNs que apesar de aportarem grandes montantes do IED ingressado no

Brasil, não responderam com uma contrapartida modernizante sobre a pauta de exportações do país, forçando a manutenção de elevados superávits comerciais. Por um lado, tem-se os movimentos das exportações brasileiras que acumulam reservas e o custo de manutenção destas reservas. Por outro, temos a orientação crescente dos serviços aos capitais estrangeiros que, ao invés de amenizar a situação das contas externas, na verdade, a pioram no longo prazo.

Permanece atualmente o estímulo às atividades produtivas primárias, para gerar as divisas necessárias à manter o crescimento da estrutura produtiva limitada ao mercado interno. Entretanto, isso ocorre sem que houvessem os “transbordamentos” – dos países desenvolvidos para o resto do mundo – consequentes da difusão da quinta revolução tecnológica para a modernização do parque produtivo brasileiro. A discussão acerca das especificidades históricas da estrutura produtiva brasileira, a nosso ver, ainda carece de consenso, o que prejudica o planejamento técnico e político da produção nacional.

O conflito interno entre produtividade e rentabilidade nas próprias empresas capitalistas modernas, reflete a crescente incapacidade de compreender suas estratégias expansivas na conjuntura recente. O próprio entendimento acerca dos fluxos de IED e seus impactos na estrutura produtiva, ilustrada pela distinção entre os investimentos *greenfield* e as transações de Fusões e Aquisições, não se reflete necessariamente em ganhos de produtividade, o que é geralmente atrelado à rubrica do IED. Atualmente, parece cada vez mais comum confundir viabilidade técnica (ganhos de produtividade) com viabilidade capitalista (ganhos de rentabilidade), particularmente no caso da integração entre setores “modernos” e “atrasados”, e empresas tecnologicamente superiores em economias “emergentes”. Nesse mesmo sentido, identificam-se, equivocadamente, as ETNs como sinônimo de inovação, credibilidade externa com crescimento econômico e, finalmente, vulnerabilidade externa estrutural como um mero problema conjuntural da economia brasileira.

REFERENCIAS

- ACIOLY, L. ; PINTO, E. C. ; CINTRA, M. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, R. ; PINTO, E. ; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011.
- AREND, M. ; FONSECA, P. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, v.126, p. 33-54, jan./mar. 2012.
- BALANCO, P. A dialética da globalização e a supressão do pré-capitalismo. **Revista de Economia**, v. 34, n. especial, p. 183-203. Curitiba: UFPR, 2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Ano-Base 1995**. Brasília, 1998.
- _____. **Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Ano-Base 2000**. Brasília, 2002.
- _____. **Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Ano-Base 2005**. Brasília, 2007.
- _____. **Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Ano-Base 2010**. Brasília, 2012.
- BASBAUM, L. **História sincera da República**. São Paulo: Alfa-ômega, 1976.
- BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, R. ; PINTO, E. ; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011.
- BASTOS, C.P. ; D'ÁVILA, J. G. O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago. ano.
- BAUMANN, R. Uma avaliação das exportações intrafirma do Brasil: 1980 e 1990. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 23, n.3, 1993.
- BIELSCHOWSKY, R. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. **Revista da Cepal**, Santiago-Chile, p. 183-191, Número especial em português, 2010.
- BLAUG, M. **The methodology of economics, or, how economists explain**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- BRUM, A. J. **Modernização da agricultura: trigo e soja**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- CALDWELL, B. **Beyond positivism: economic methodology in the twentieth century**. Londres: George Allen & Unwin, 2003.
- CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CAPUTO, A. C. ; MELO, H.P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, jul./set. 2009.

CARNEIRO, R. Globalização e Integração Regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 3, n. 5, p. 43-80, dez. 2008a.

_____. **Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva**. Campinas, São Paulo: IE/UNICAMP, nov. 2008b. (Texto para discussão, n. 153).

CASSIOLATO, J. E. ; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CERQUEIRA, C. A. **Dívida externa brasileira**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. ; SAUVIAT, C. O financiamento da inovação no regime global de acumulação dominado pelo capital financeiro. In: LASTRES, H. M. ; CASSIOLATO, J. E.; AORROIO, A. (Eds.). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2005.

CORAZZA, G. **A inserção do Brasil na globalização financeira: uma análise introdutória da década de 1990**. Disponível em : <<http://netx.u-paris10.fr/actuelmarx/m4corra.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. Globalização financeira: a utopia do mercado e a reinvenção da política. **Economia – Ensaios**, Uberlândia, v. 19, n. 2, p. 125-140, 2005.

_____. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CORAZZA, R. I. ; FRACALANZA, P. S. Caminhos do pensamento neo-schumpeteriano: para além das analogias biológicas. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 127-155, maio/ago. 2004.

CORDEN, W. M. Regimes e políticas cambiais: uma visão geral. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 33-54, jul./set. 2001.

COUTINHO, L. A. Especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. **Brasil, desafios de um país em transformação**. São Paulo: J. Olympio, 1997.

CYSNE, R. P. **Passivo externo líquido versus dívida externa líquida**. Disponível em:<www.fgv.br/professor/rubens/HOMEPAGE/ARTIGOS_E_REPORTAGENS_DE_POL_ECON/Artigos_Publicados/2008/Passivo%20Externo.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2008.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

_____. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DINIZ, E. ; BRESSER-PEREIRA, L. C. Depois do consenso neoliberal , o retorno dos empresários industriais?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, set. 2007.

DOSI, G. ; NELSON, R. R. **Technical change and industrial dynamics as evolutionary processes.** Pisa: Sant’Anna School of Advanced Studies, 2009. (LEM working paper, 2009/07).

DUNNING, J. **Alliance capitalism and global business.** London, New York: Routledge, 1997.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.). **Neoliberalismo y sectores dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales.** Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206.

FILGUEIRAS, L. ; GONÇALVES, R. **A economia política do Governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L. ; OLIVEIRA, E. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 17., Rio de Janeiro, 2012. **Anais eletrônicos.** Disponível em:<
<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2148>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

FILGUEIRAS, L. ; PINHEIRO, B. ; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na America Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V. L. **Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça?.** Brasília: IPEA, set. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.768).

GILLIES, G. **Transnational corporations and international production: trends, theories, effects.** 2nd ed. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 2012.

GOBETTI, S. W.; SCHETTINI, B. P. **Dívida líquida e dívida bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro.** Brasília: IPEA, dez. 2010. (Texto para discussão, n. 1.514).

_____. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, jan./mar. 1981.

GONÇALVES, R. **Empresas transnacionais e internacionalização da produção.** Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas: o governo FHC e suas bombas de efeito retardado. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-real**. Campinas: Editora da Unicamp, p. 169-196, 1997.

_____. **Desenvolvimentismo às avessas**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GOODMAN, D. E. ; SORJ, B.; WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre agricultura brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, out./dez. 1985.

GORDON, J. L. ; GRAMKOW, C. L. As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 93-118, jul./dez. 2011.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária?**. 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

HAGE, F. A. S. ; PEIXOTO, M. ; V. FILHO, J. E. R. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil**: uma avaliação jurídica e econômica. Brasília: IPEA, nov. 2012. (Texto para discussão, n. 1.795).

HEREDIA, B. ; PALMEIRA, M. ; LEITE, S. P. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, out. 2010.

HIRATUKA, C. **Empresas transnacionais e comércio exterior**: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto da abertura econômica. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, São Paulo, 2002.

HIRSCHMAN, A. O. **Essays in trespassing**: economics to politics and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

HYMER, S. The internationalization of capital. **Journal of Economic Issues**, v. 6, n. 1, p. 91-111, mar.1972.

KON, A. **Atividades terciárias**: induzidas ou indutoras do desenvolvimento econômico. São Paulo: PUCSP, 2003. (Textos para discussão 05/2003).

_____. Características econômicas das indústrias de serviços no Brasil: uma comparação entre empresas de capital estrangeiro e de capital nacional. In: DE NEGRI, J.; KUBOTA, J. (Org.). **Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006. p. 133-192.

KPMG. **Pesquisa de fusões e aquisições 2013**: 1º trimestre. Disponível em: <www.kpmg.com.br> Acesso em: 23 jun. 2013.

KUUSI, O. **Expertise in the future use of generic technologies**. Helsinki: Government Institute for Economic Research (VATT), 1999. p. B 59.

LACERDA, A. A. ; OLIVEIRA, A. **Influxos de investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil**: uma análise da desnacionalização da estrutura produtiva nos anos 2000. In: CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA, 7., 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos**. Disponível em:

<http://www.pucsp.br/eitt/downloads/vii_ciclo_debates_2009/Microsoft_Word_-_VIICiclo2009_ArtLacerda-Alexandre_23.04.09.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

LAPLANE, M. F. ; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.8, p.143-81, jun.1997.

_____. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. **Economia e Sociedade**, v.11, n. 1, p. 129-164, jan./jun. 2002.

LAPLANE, M. ; DE NEGRI, F. Impactos das empresas estrangeiras sobre o comércio exterior brasileiro: evidências da década de 90. **Economia**, Curitiba, v. 30, n. 1, p. 31-48, jan./jun. 2004.

LAZONICK, W. ; O'SULLIVAN, M. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. **Economy and Society**, v.29, n.1, p. 13-35, 2000.

LICHA, A. L. Dependência da trajetória, irreversibilidade e o papel da história na seleção de tecnologias. **Economia**, Curitiba, v. 30, n. 1, p. 107-127, jan./jun. 2004.

MATOS, P. F. ; PESSÔA, V. L. A Modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p. 290-322, 2011.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: o processo global da produção do capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986. v. 4, t. 1.

MARX, K. ; ENGELS, F. **The manifesto of the communist party**. London: Pluto Press, 2008.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n.2, p. 169-175, 2004.

_____. Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas: novos desafios. **Parcerias Estratégicas**, Brasília-DF, v. 15, n 30, p. 159-176, jan./jun. 2010.

MEDEIROS, C. A. ; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Eds.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 2, mar. 2004.

MINEIRO, A. S. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MOLLO, M. L. R. ; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n.2, p. 222-239, abr./jun. 2013.

NELSON, R. R. ; WINTER, S. G. In search of useful theory of innovation. **Research Policy**, v. 6, p. 36-76, 1977.

_____. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Bellknap Press, 1982.

NUNNENKAMP, P. **Foreign direct investment in developing countries: what policymakers should not do and what economists don't know**. Kiel: Kiel Institute for the World Economy (IfW), 2001. (Kiel discussion papers, 380).

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista, o ornitorrinco**. São Paulo: Bomtempo, 2003.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. **Agrária**, São Paulo, n. 12, p. 3-113, 2010.

ORAIR, R. **Retomada recente do investimento do setor público no Brasil e os desafios do padrão de financiamento**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 17., Rio de Janeiro, 2012. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos?conference=17&title=&author=>>. Acesso em: 14 maio, 2013.

PEDRÃO, F. C. **O pensamento da Cepal**. Salvador: OEA/UFBA/Ianamá, 1988.

_____. Celso Furtado, o retorno à polêmica fundamental. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 2, p. 249-261, abr./jun. 2011.

PEREZ, C. **Finance and technical change: a neo-schumpeterian perspective**. Cambridge: Cambridge University, 2004. (Working paper, n. 14).

PINHEIRO, A. C. ; MOREIRA, M. M. **The profile of Brazil's manufacturing exporters in the nineties: what are the main policy issues?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Textos para discussão, n. 80).

PIRES, M. J. S. ; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v.40, n. 3, p. 411- 424, jul./set. 2009.

PRADO JR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

_____. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**, v. 26, n. 103, p. 479-502, oct./dec. 1986.

RANGEL, I. A questão agrária brasileira. In: BENJAMIN, C. (Org.) **Obras reunidas de Ignácio Rangel**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

REVISTA EXAME. Especial 40 anos - maiores e melhores de 2012. São Paulo: Abril, 2013.

REZENDE FILHO, C. B. **Economia brasileira contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SAUER, S. ; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 503-524, 2012.

SCHERER, A. L. F. ; PUDWELL, C. A. M. Vulnerabilidade externa e volatilidade da balança comercial: o que se pode esperar das contas externas com a nova internacionalização da economia brasileira?. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 95-130, jun. 2003.

SCOTON, L. E. B. ; TRENTINI, F. A limitação à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro: grupos de interesse e efeitos socioeconômicos. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do Pós-Guerra. **Revista de Economia Política**, v. 2/2, n. 6, p. 5-45, abr./jun. 1982.

SHAPIRO, H. **Engines of growth the state and transnational auto companies in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SINGER, P. O endividamento e a moratória. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8-18, jul.1983.

SOBEET. WORLD INVESTMENT REPORT 2013 - **Cadeias de valor global**: investimento e comércio para o desenvolvimento. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fsobeet.org.br%2Fcarta%2FWIR13.pdf&ei=I9UgU6LkHJHGkQft-ICoBA&usg=AFQjCNGV2cvGvbl11HmyE-Vr1M4P_AedpA&bvm=bv.62788935,d.eW0>. Acesso em: 20 out. 2013.

SOUZA, E. Onde começa o Império. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 403-428, 2013.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. Disponível em:

<http://www.editoraatlas.com.br/atlas/webapp/download_file.aspx?f=4eK6NAIvqlXreXNoCp32pk-9SeRTAFOXosnwt8FQJbQofniBI3HcPlzsNTicuGuhnkWV-A9bFk4MaKEF42zB6gZOgM66AxZN-o1AdeJBExQ1>. Acesso: 20 maio 2012.

SUZIGAN, W. ; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.

_____. **Destruição não criadora**: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada. Rio de Janeiro: Record, 1995.

TAVARES, M. C. ; SERRA, J. Além da Estagnação. In: TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.

UNCTAD. **World investment report**: FDI policies for development: national and international perspectives. United Nations, New York, 2003.

_____. **World investment report**: transnational corporations, agricultural production and development. United Nations, New York, 2009.

_____. **World investment report**: global value chains: investment and trade for development. United Nations, New York, 2013.

VERSIANI, F. ; SUZIGAN, W. **O processo brasileiro de industrialização**: uma visão geral, In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 10., 1990, Buenos Aires. **Anais...** Argentina, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. 1990.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILKINSON, J. **O Estado, a agricultura e a pequena produção**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.