

## **Resumo**

O artigo pretende chamar atenção para a importância de uma atividade política em prol da formação de um sistema econômico nacional, e não apenas para completar o sistema econômico internacional. Embora reconheça que o processo de industrialização realiza-se graças à cooperação de oligopólios internacionais através da internacionalização das atividades econômicas onde existem limites para a conceituação de empresa nacional, pretender-se-á enfatizar a urgência de aumentar o grau de compromisso com a base nacional de produção. Para isso, será feita uma discussão da funcionalidade dos oligopólios, e, subseqüentemente, da funcionalidade do papel coordenador do Estado. Dessa forma, o artigo procura ressaltar a necessidade de se desenvolver uma capacidade de inovação sistêmica e internalizar centros de tomada de decisões estratégicas.

## **Abstract**

This article aims to stress the importance of a political activity towards the consolidation of a national economic system, not only to occupy a passive place into the international economic system. Although it recognizes that the industrialization process takes places as part of the cooperation of international oligopolies through the internationalization of economics activities (with limits to the concept of national company), we stress the importance of improving the national base of production. Therefore, the paper will discuss the importance of oligopolies and the coordinating rule of the State. By doing this, we intend to stress the importance of developing systemic innovation capability and building national centers of strategic decisions.

## **A Reiteração da importância dos centros de decisões nacionais em uma industrialização tardia e periférica**

**Bruno Leonardo Barth Sobral\***

### **1. Introdução**

O modo pelo qual se desenvolvem as relações centro-periferia dentro do sistema capitalista mundial é um assunto de extrema relevância para o estudo do desenvolvimento econômico. Desse modo, as estratégias políticas de um Estado nacional devem ser assimiladas definindo claramente qual o seu perfil: se são orientadas para contextualizar a associação política e a dependência econômica externa, ou se são orientadas para lutar pela autonomia política e pela emancipação econômica nacional. Se for assumido o primeiro perfil, como é o caso de muitas estruturas periféricas, a construção nacional se realizará por uma política econômica que terá uma vertente internacionalista, presa a um desenvolvimento associado.

O presente artigo visa justamente discutir essa internalização incompleta de centros de decisão, que, mantendo algumas alianças externas ambíguas, preserva de alguma forma o dualismo estrutural básico a partir do permanente *conflito* entre suas relações internas e suas relações externa. Para isso, primeiro, será visto como essa forma trunca de desenvolvimento nacional se tornou imperativa no processo de modernização conservadora atual. Pretende-se por em evidência a dinâmica contraditória e impotente do subdesenvolvimento, resultado em grande medida do paradoxal misto de dependência estrutural e de constrangimentos políticos que acompanham a evolução do capitalismo em estruturas periféricas. Por isso, serão discutidos os limites estruturais colocados pela oligopolização numa economia heterogênea. Posteriormente, serão discutidos os limites estruturais colocados pela pactuação social no interior de um Estado dependente. Por fim, será reafirmada a importância na atualidade da autodeterminação do desenvolvimento nacional.

### **2. Os efeitos da internacionalização sobre a estrutura produtiva: uma análise da modernização conservadora atual**

O problema fundamental no estudo do desenvolvimento econômico é como são apropriados os frutos da expansão econômica, ou seja, o excedente econômico, e como é

---

\* Economista formado pelo IE/UFRJ e mestrando em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP.

orientada a sua utilização num processo de acumulação. Historicamente, as possibilidades de desenvolvimento divergem de acordo com os distintos graus de industrialização alcançados, e esteve relacionado com o Estado nacional assumir funções mais amplas na direção do processo de acumulação, levando a uma aliança de classes e grupos sociais em torno de um projeto nacional. Por isso, o desafio é se internalizar centros de decisão, aumentando o poder de autonomia dos governos nacionais. Como ressalta Furtado (1974, pp. 19-42), na trilha para o desenvolvimento, é crucial executar-se um processo de industrialização através de uma política deliberada de utilização do excedente orientada para a formação de um sistema econômico nacional, e não apenas para completar o sistema econômico internacional. Assim, permitir-se-ia integrar as estruturas internas (pondo fim à dualidade estrutural entre um setor de tradicional e um setor moderno) e homogeneizar a tecnologia.

Contudo, a forma assumida pelo capitalismo tendeu a facilitar uma maior concentração do poder econômico e centralização das decisões com a emergência das grandes empresas. Assim, o processo de industrialização realiza-se graças à cooperação de oligopólios internacionais através da internacionalização das atividades econômicas, onde as transações econômicas fundamentais estão sob uma coordenação financeira e oligopólica que muitas vezes escapa ao controle dos governos nacionais. Mundialmente, as grandes empresas elaboram estratégias espaciais seletivas (deslocalizações) que integram um movimento de polarização pelo qual significativas discontinuidades e divergências nas tendências dos processos de desenvolvimento nacional aprofundam-se. Dessa maneira, a idéia de convergência mundial é completamente falsa, como bem já tinha percebido Prebisch (1981, p. 6): “o capitalismo desenvolvido é essencialmente centrípeto. A idéia de que a tendência do capitalismo em expandir-se mundialmente traria consigo, de maneira espontânea, o desenvolvimento da periferia foi um mito”. Seguindo a visão cepalina, é preciso se ter grande atenção com os componentes principais da soberania nacional e suas diversas especificidades espaciais. Assim, devem ser enfrentadas estruturas viciadas tanto em sua inserção histórica na economia mundial quanto em suas desintegrações internas.

O desenvolvimento econômico nacional e o movimento de internacionalização industrial com imitação tecnológica são dois processos que estão associados, mas não de uma maneira direta necessariamente. No pós-guerra, esses processos associados repercutiam numa diferenciação das estruturas produtivas na periferia pelos quais, como ressalta Cardoso de Mello (1992, pp. 60-62), “a difusão espacial das indústrias já maduras nos países desenvolvidos realizou-se através da instalação de filiais das multinacionais em países da periferia”. Entretanto, atualmente, o resultado é em grande parte inverso, sendo de

centralização do capital e descentralização de operações de tal forma que o campo de concorrência é o espaço cada vez mais integrado dos países desenvolvidos (com apenas algumas exceções, como a China). Especificamente, um processo de *catch-up* tecnológico intenso se tornou extremamente difícil porque diminuiu significativamente a possibilidade da imitação tecnológica permanente devido as especializações industriais estarem muito mais diferenciadas e os padrões de capacitações tecnológicas estarem bem mais desiguais. Nesse cenário, claramente se percebe que esforços nacionais em P&D que garantam domínio e algum grau de autonomia em tecnologias críticas são extremamente mais relevantes que a mera importação de tecnologia e bens de capital.

Os neoestruturalistas sempre ressaltaram que o subdesenvolvimento do ponto de vista da estrutura produtiva é o retrato do atraso sistêmico em matéria de incorporação prévia de tecnologia e de capacidade de inovar (diversificação horizontal, complementaridade setorial e integração vertical incipientes). Por isso, seguindo as idéias de Fajnzylber, a nova CEPAL (1990) acentua que a possibilidade de ingressar nos mercados internacionais com bases sólidas se dá em primeiro plano pelo avanço tecnológico diferenciado naqueles ramos de ponta em que a economia subdesenvolvida é real ou potencialmente dinâmica. Assim, dificuldades cumulativas surgirão para aquelas economias que reforçarem uma configuração da estrutura produtiva atrasada, com desvantagem na geração e incorporação de progresso técnico, e com tendência à deterioração dos termos de troca inquestionável. Em resumo, a possibilidade de reinserção dinâmica na economia internacional só existe se o progresso técnico endógeno for incentivado corretamente por uma ampla coordenação público-privada que gere um processo de aprendizado tecnológico e capacitação de inovação.

Seguindo essa linha de raciocínio, há razões para diferenciar setores e agentes econômicos. Além do mais, o mercado, através do sistema de preços, é incapaz *a priori* de responder aos desafios da industrialização periférica porque até as políticas pró-mercado nunca são neutras – as que parecem assim tendem a beneficiar apenas os que *largaram na frente*. As intervenções de natureza seletiva são essenciais porque as vantagens competitivas internacionais são construídas quando políticas deliberadas dos Estados Nacionais acentuam para atores heterogêneos o caráter coletivo das suas ações econômicas, em outros termos, quando por coalizões estratégicas, ao hierarquizar os atores, incentivam estruturalmente a diversidade e a cooperação. Dessa forma, qualquer promoção de medidas de competição, como, por exemplo, a intenção de se criar mercados contestáveis pela abertura das economias, tem que ser articulada e submetida à promoção de medidas de incentivo à competitividade a partir de prioridades setoriais e regionais. Suzigan (1992, p. 6), sintetizou bem a questão:

“(…) a abertura comercial é limitada como instrumento indutor de mudanças capazes de redinamizar a indústria, modernizar sua estrutura produtiva, capacitá-la tecnologicamente e torná-la competitiva tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Essa limitação decorre do fato de não estar ancorada num conjunto de políticas e instrumentos articulados e sincronizados em torno de uma estratégia industrial. Além disso, pode ter efeitos regressivos sobre a estrutura industrial por ser implementada simultaneamente a uma política macroeconômica recessiva, sem mecanismos compensatórios sejam aplicados”.

Além disso, é falsa a crença protelada pelos autores neoclássicos pós-Consenso de Washington que as empresas transnacionais e os investimentos diretos externos teriam um papel principal para o desenvolvimento numa economia periférica. Afinal, “de todas as atividades empresariais, as de pesquisa e desenvolvimento são, com efeito, as menos internacionalizadas”, logo, “a lógica do mercado leva a uma capacitação tecnológica (...) restrita a produção e venda” (ERBER, 1990, p. 111). Como ressaltam Erber & Cassiolato (1997, pp. 40-41):

“(…) os programas tecnológicos empresariais realizados localmente parecem orientados principalmente para melhorias de qualidade e produtividade e adaptações de processos e produtos. Apesar de importantes para o crescimento, dificilmente esses programas levam ao desenvolvimento das capacitações tecnológicas e científicas que o processo de transformação mundial torna necessárias. Parece improvável que as empresas estrangeiras, demiurgos do novo padrão industrial, venham a ampliar substancialmente investimentos em pesquisa e desenvolvimento no país, salvo quando idiosincrasias locais, como matérias-primas, assim o tornem necessário. Preferirão, por boas razões econômicas, tecnológicas e administrativas, localizar esses investimentos em países onde os sistemas

nacionais de inovação já estão constituídos e fornecem externalidades a esses investimentos”.

Dessa forma, internacionalização e privatização com o licenciamento de tecnologia externa não constituem uma panacéia pra o desenvolvimento de economias periféricas. É preciso ir além da busca de se copiar padrões internacionais a qualquer custo. O problema definitivamente não se resolve pela simples importação de resultados do processo de inovação alheios que muitas vezes até pode inibir o desenvolvimento da mesma.

O fundamental é uma ação reformadora guiada pelos Estados das economias nacionais periféricas para superar um quadro estrutural em que estão subordinadas internacionalmente e desorganizadas internamente, caracterizado por uma industrialização ainda trunca de competitividade parcialmente espúria. Por causa disso, de um ponto de vista mais amplo, o fundamental é salientar a importância da construção de um espaço político de decisões em prol de um projeto nacional de desenvolvimento. Essa arena de pactuações seria a base de sustentação de um capitalismo organizado que, na definição de Tavares (1992, p. 41), seria aquele onde são importantes as relações orgânicas entre a burocracia do Estado, os bancos e as grandes empresas industriais, de forma que permitam que “as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado ocorram de forma ordenada, de modo a conciliar interesses, criando consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, além de permitir a coordenação operacional da política econômica”.

Como salienta Castro (1990, pp. 73-74), as vantagens do atraso se resumem na possibilidade de se realizar autênticos saltos de desenvolvimento – e, assim, aproveitar-se do que já foi feito sem arcar com os custos afundados do pioneirismo – se, ao invés de seguir passo a passo as indicações do mercado, o foco das políticas for destacar os atores sociais em condições de catalisar as mudanças e as empresas capazes de concretizá-las. Para isso, é preciso repensar, além do papel coordenador do Estado para a concentração sustentada de esforços, a forma de acumulação capitalista numa economia periférica e, conseqüentemente, a funcionalidade dos oligopólios para países de industrialização tardia. Afinal, “capacidade de produzir e vender não leva necessariamente à capacidade de inovar” (ERBER, 1990, p. 108). Justamente, o essencial para um desenvolvimento econômico a partir de uma estratégia de busca de competitividade internacional é alcançar também essa capacidade de inovar.

Buscando aprofundar mais a discussão, as próximas seções procurarão tratar esses dois pontos centrais para países de industrialização tardia: primeiramente, a funcionalidade dos oligopólios, e, no tópico subseqüente, a funcionalidade do papel coordenador do Estado.

### **3. Uma breve avaliação teórica da estrutura industrial oligopolizada: articulações e regionalismos**

Os oligopólios são estruturas de produção competitivamente sólidas nas quais o poder econômico é explicitamente tácito. Como Coutinho (1991, pp. 159-163) sublinhou, “a centralização multissetorial do capital industrial em grupos empresariais com perfil concentrado em setores dinâmicos, motores da inovação, caracteriza a estrutura capitalista moderna”. Além disso, há uma forma de articulação especial entre a indústria e os bancos, na qual “a organização bancária funciona como pulmão financeiro do bloco capitalista multissetorial”.

Dessa forma, um desenvolvimento econômico nacional deveria teoricamente se pautar por alguma forma de concentração multissetorial em grandes grupos, com um perfil tecnológico e uma musculatura financeira avançados para consolidar-se na estrutura industrial com capacidade de competir internacionalmente e servir de força motriz de um pólo de crescimento internamente. Contudo, os oligopólios nos países periféricos em grande parte não alcançam essa organização dinâmica. Ilustrando com o caso brasileiro, o próprio Coutinho (1991, pp. 159-163) denuncia que “os nossos grupos empresariais têm um tamanho relativo muito pequeno quando comparados com os grandes blocos empresariais de países em desenvolvimento como a Coréia”. Também “os grupos nacionais têm um perfil setorial pouco diversificado, em geral composto por atividades industriais convencionais, com a conspícua ausência dos setores novos, motores da inovação tecnológica”. Além disso, “não é necessário se estender a respeito do anacronismo e da distorção de funcionamento do sistema financeiro nacional, particularmente no que toca às suas relações *segregadas* vis-à-vis o capital industrial”. Por último, ele diagnostica que há a clara falta de sinergia e de adoção de estratégias empresariais cooperativas que não se pautem apenas pelo cálculo patrimonial.

A partir desse diagnóstico, fica evidente a incoerência atingida pelas relações dentro de uma estrutura oligopolizada como a brasileira. Buscando esclarecer os desafios que se defrontam estruturas como essa (além daqueles já anteriormente mencionados), é preciso discutir melhor o comportamento das firmas no seu interior e, especificamente, com se dá seu crescimento. Afinal, em um oligopólio os desequilíbrios internos de poder econômico têm que ser contrabalançados por um poder de organização direta, ou seja, não basta para o desenvolvimento econômico nacional a valorização do capital das suas grandes empresas.

Teoricamente, como Penrose (1959) percebeu, uma grande empresa (ou grupo empresarial) se destaca por dois pontos: 1) pela grande disponibilidade de recursos que é capaz de mobilizar, e 2) pelo poder econômico acumulado. O segundo ponto qualifica o primeiro, porque o crescimento é um processo cumulativo no qual se destaca os recursos herdados (no sentido de específicos) e a experiência (o emprego especializado dos mesmos). Seguindo a linha de pensamento dessa autora, o crescimento de uma empresa é uma expansão produtiva por uma estrutura organizacional crescente, ou seja, uma grande empresa deve ser entendida como uma unidade produtiva com maior capacidade de planificação. Conseqüentemente, o limite de tamanho de uma empresa é essa capacidade de coordenação administrativa.

Entretanto, como ela mesma ressalva, é preciso distinguir esse limite ao tamanho de uma empresa, ou seja, o seu limite organizacional, de um outro possível limite ao seu poder econômico, porque este último pode continuar aumentando muito além da desaceleração de sua taxa interna de crescimento. Assim, a taxa de acumulação é sustentada pela centralidade da propriedade – maior apropriação sem maior geração de riqueza – independente da continuidade do crescimento de seu tamanho – sem maior integração administrativa para uma maior geração de riqueza. Nesse ponto que entra a influência que uma grande empresa tem sobre uma pequena, porque esta influência deve ser vista não como extensão da sua planificação coordenada, mas como extensão de seu poder econômico (mentalidade *imperialista*). Em síntese, quanto maior o tamanho de uma empresa maior a centralidade do patrimônio (ou do capital) e maior a descentralidade administrativa.

Pequenas empresas existem porque suas atividades ocupam brechas/nichos (fragmentações marginais dos espaços de acumulação das grandes), e porque asseguram a posição dominante das grandes empresas reafirmando sua hegemonia (são estruturas dependentes dentro de um oligopólio, suas decisões são condicionadas pelas estratégias competitivas das grandes que são as líderes). E mais, como dito antes, pequenas empresas só existem porque há limites a expansão da administração (expansão produtiva limitada por dificuldades de diversificar infinitamente, embora uma maior diferenciação do produto possa ser uma saída) das grandes empresas, ainda que não exista limites a expansão de seu poder econômico (oportunidades de inversão financeira, controle comercial ou influência institucional). Em síntese, as grandes empresas são limitadas enquanto *empresas* (unidades autônomas de produção), mas não enquanto centros dinâmicos de acumulação. A monopolização tem custos elevados, mas a oligopolização de caráter mundializado, como Chesnais (1996, pp. 98-100) demonstrou, é um fato concreto e cada vez mais explícito.



Baseando-se nesse raciocínio, além de ponderar as relações do ponto de vista setorial, seria possível também desmistificar o discurso regional a favor de localismos competitivos, que é pautado na busca desmedida de valorização de arranjos produtivos locais, sem qualquer caracterização dos limites que existem ao seu desenvolvimento numa estrutura indiscutivelmente oligopolizada. Então, primeiramente, a crítica partiria de denunciar o artificialismo da suposta autonomia desses arranjos locais. Posteriormente, dever-se-ia analisar a importância relativa, medida pelas vantagens competitivas acumuladas, das empresas de diferentes tamanhos e especificidades na estrutura industrial oligopolizada (ou seja, as assimetrias de poder).

Na verdade, o que as fusões e os sistemas de produção em rede indicam é uma maior absorção pelo grande capital de espaços de acumulação com a externalização de custos por processos de deslocalização e integração seletiva. Em outras palavras, esses fenômenos fazem parte de uma lógica de reestruturação produtiva das grandes empresas pela intensa concentração na sua organização dos ativos específicos de maior valor agregado e dinamismo, e da redução das imobilizações desnecessárias (diversificação seletiva e profunda diferenciação), reduzindo assim a ociosidade planejada e aumentando sua margem de lucro. Isso fica claro quando se compreende que a discussão da organização de sistemas produtivos não está solta, mas está incluída numa profunda discussão de concorrência em estruturas espaciais de mercado, onde se percebe a capacidade de acumulação de cada ator ou grupo de atores envolvidos. Então, segundo uma análise de estrutura de mercado, todos esses fenômenos estão ligados a um fenômeno maior de ajustamento oligopolista – concentração qualificada ou centralização agressiva, onde se recoloca a hierarquia das oportunidades pelas grandes empresas, e se evidencia a rivalidade no mercado e as estratégias competitivas dominantes num processo evolucionário.

Reconhece-se que esses ajustamentos oligopolistas devem ser encarados por alguma forma de coordenação porque o apoio discriminatório estatal à acumulação é fundamental para internalizar centros dinâmicos de expansão. De uma maneira geral, a preocupação com o desenvolvimento econômico nacional do ponto de vista da funcionalidade dos oligopólios tem como ponto nevrálgico a forma em que se dá o controle do mercado bem como de toda a organização industrial via planejamento e coordenação de investimentos de longo prazo. Por isso, segundo Tavares (1987, p. 15), seria esquizofrenia uma política economia nacional não ter relação com o comportamento das empresas. Afinal, o livre jogo de forças de mercado só há em indústrias passíveis de regulação por estoques de curto prazo.

Contudo, ainda que notadamente importante, atualmente há significativos impasses para a intervenção estatal nesse sentido. Isso fica retratado na fragmentação de competências administrativas e de planejamento do organismo público; esta fragmentação esvaziou seus conteúdos funcionais do ponto de vista setorial-regional, definindo um verdadeiro descompasso na integração da matriz industrial bem como uma histerese do pacto federativo de desenvolvimento. Ainda assim, seguindo Hirschman (1961, p. 120): “talvez uma economia jamais se livre de criar as suas indivisibilidades”, ou seja, livre-se de ser essencial captar a integridade do sistema econômico nacional. Em outras palavras, ainda que se tenha perdido a visão da organização concreta da economia no espaço interno, a escala nacional continua a ser uma questão crucial. Dessa forma, a retomada do desenvolvimento sustentado do país deverá partir de uma maior articulação econômica do seu espaço via coordenação burocrática do Estado diretamente sobre a dinâmica setorial-regional. A seguir, tentar-se-á aprofundar a discussão sobre a relação da dominação política com o desenvolvimento desigual.

#### **4. Reflexões sobre a funcionalidade do Estado frente os interesses privados e as pressões externas.**

O debate ideológico sobre o Estado necessário deve se pautar sobre qual o poder de solução da estrutura de planejamento, no sentido da capacidade de se assumir a liderança burocrática-legal para a transformação estrutural com fins a superação de nossa dualidade socioeconômica. Nessa discussão, são pertinentes as palavras de Ignacio Rangel: “o verdadeiro teste de progressismo no Brasil hodierno não se faz em termos de direita e esquerda, mas de adesão ou repúdio às idéias de unidade, soberania e planejamento” (1980, p. 10). Em síntese, é essencial ter um projeto de poder e que este não esteja separado de um projeto de nação.

Contudo, esses objetivos políticos estão muito longes da realidade. Como Cardoso de Mello (1992, p. 62) chama atenção, um ponto decisivo na atualidade é o aumento do poder econômico da grande empresa sobre o Estado. E pior, apontada por Fiori (1997, pp. 99-112), uma “revolução silenciosa” hoje em curso pretende redesenhar o mapa sociológico das classes sociais e o mapa político das elites para que se ponha fins as lealdades e solidariedades nacionais interrompendo a formação de um sistema econômico endógeno e, conseqüentemente, abandonando a defesa do projeto de Estado-nação. O que está em jogo é a eliminação na gestão econômica de qualquer conteúdo nacional e a redefinição do conceito de soberania retirando-lhe o excepcionalismo. Assim, através da ampla abertura da economia e

da exacerbação do cosmopolitismo cultural, espera-se permitir a consolidação de um novo projeto de desenvolvimento consentido radical, adaptação de um modelo internacional de capitalismo de formato patrimonial, altamente financeirizado e disfarçadamente autoritário quanto à hierarquia tradicional dos grandes grupos econômicos que comandam a economia nacional.

Sublinha-se que a recomposição patrimonial em marcha está longe de construir uma base material para uma mudança radical nas relações de propriedade, ao contrário, apenas é uma reformulação estratégica para discriminar mais o capital e acentuar o padrão anterior de concentração sem mais obrigar a se assumir os custos do desenvolvimento produtivo. Nesse ponto, embora tenham destruído o seu traço desenvolvimentista de comando, obrigando-o a retirar-se do setor produtivo e a deixar de ser a “locomotiva” do crescimento, o Estado, ao voltar a recrudescer o seu velho traço patrimonialista, não deixa de cumprir um decisivo papel de apoio discriminatório a acumulação, socializando perdas e privatizando lucros, e, assim, reaglutinando o empresariado nacional enquanto elite associada transnacionalmente.

A teoria da dependência, como Fiori (1995) assinalou, é o método pelo qual a análise do desenvolvimento nacional periférico deve partir das mudanças permanentes na sua forma de inserção dinâmica na economia mundial, e não de relações externas e estáticas de exploração ou coerção explícita. Em outras palavras, o foco de análise é nas coincidências e coalizões de interesses transnacionais geradas, ou seja, o denominador político é fundamental. Afinal, a dependência não é um puro constrangimento externo, mas sim uma associação de interesses capitalistas em circuitos mundiais de decisões, ou melhor, a dependência não é imposta de “fora” e aceita por pura subserviência, mas sim, penetrando nas sociedades, é por elas internalizada, assimilada como ideologia via pactuação clara das classes dominantes nacionais e internacionais através do manejo concreto do poder dos Estados enquanto arena de articulação da valorização capitalista. Assim, compreende-se uma estrutura de dominação que se dá não por um imperialismo “de fato” (um inimigo externo), mas por um campo de racionalidades orgânicas e, logo, internas a cada sociedade, ou seja, revela-se na aceitação da hegemonia como princípio organizacional de um desenvolvimento “nacional” apenas possível enquanto derivado, onde os compromissos públicos têm uma lógica de interesses privados e de subordinação externa.

O que se tenta esclarecer é que o Estado é decisivo, mas sempre se apresentou (com raras exceções) prisioneiro historicamente, como mera peça de estabilidade política e desmobilização social no jogo de determinações capitalistas entre classes dominantes internas e externas associadas. Dessa forma, a governabilidade é dotada de uma ambigüidade

estrutural porque apenas se dá pela representatividade das elites às custas da manipulação ideológica das massas, acomodando os conflitos sociais ao se assegurar a frívola ilusão de modernização pela mercantilização da nação no lugar do desenvolvimento autêntico pela consolidação democrática, no sentido de preservação da vontade coletiva de autodeterminação.

Conclui-se que a assimilação de um projeto de desenvolvimento dependente leva as sociedades a conformarem-se com as mazelas do subdesenvolvimento porque as obrigam a depositar todas as suas esperanças não na unidade dos objetivos de uma Nação-potência, mas na possibilidade de desenvolvimento das forças produtivas pela garantia dos interesses oligárquicos/oligopolistas via descolamento do Estado de sua legitimidade social (resumi-se o pacto social a um pacto de defesa da propriedade). Então, em vez de uma progressista identidade coletiva soberana e participativa, ganha espaço de afirmação um conservador realismo periférico reativo e oportunista. Em outras palavras, o fortalecimento necessário de um controle corporativo-burocrático ocorre não a fim de consolidar um projeto de poder associado a um projeto de nação. Ao contrário, esse desvirtuando-se ocorre a fim de, pela supressão da cidadania e pelo esvaziamento do debate de alternativas políticas, permitirem a desnacionalização da economia, a apropriação privada do Estado e, conseqüentemente, permitir a hiper-concentração da riqueza social, tendo sempre a dominação política (vontade de poder) como motor da acumulação econômica assimétrica e dependente. Em síntese, reafirma-se a heterogeneidade estrutural, rebatendo em desigualdades regionais e sociais cumulativas que aceleram a decomposição da nação.

##### **5. A necessidade de se internalizar centros de decisões: os limites para a conceituação de empresa nacional e a busca de um sistema econômico nacional inovativo.**

Por tudo que foi exposto, é necessário se reavaliar a estratégia de desenvolvimento em marcha nos países de industrialização tardia. Afinal, é fundamental a construção endógena de uma sociedade que na sua dinâmica não se subordine a situação de reflexo do desenvolvimento do centro. Para isso, além dos limites já discutidos, deve também ser reavaliado o conceito possível de empresa nacional periférica num cenário de economia aberta. O debate tem seu ponto de partida no reconhecimento do papel histórico dessas empresas no desenvolvimento nacional guiado pelo Estado com vista à criação de um sistema nacional de inovação. Como ressalta Erber (1990, p.113): “a diferenciação entre capitais nacionais e estrangeiros não se funda em “preconceitos residuais” nem representa uma

“restrição anacrônica” (...). Argumentos de soberania nacional, de legítimo poder endógeno de decisão, aspirações sociais que o paradigma liberal não capta, reforçam esta racionalidade econômica”. Dessa forma, seguindo essa linha de pensamento poderia ser louvável a posição de Coutinho (1991, pp. 163-165) em levantar como bandeiras “o nacionalismo como opção progressista e a empresa nacional como veículo de inovação”. Na visão desse autor: “a capacitação tecnológica nacional depende diretamente da existência de empresas nacionais fortes, financeiramente poderosas, habilitadas a produzir com máxima eficiência física, com elevada sinergia interna em tecnologias motoras, capazes de realizar atividades criativas de P&D que não se restrinjam à engenharia adaptativa”.

Entretanto, atualmente, existe uma limitação estrutural para defesa de empresa nacional, onde, num cenário de reafirmação hegemônica mundial, há tanto o introvertimento das economias nacionais, como cada vez mais a redução interna das camadas protetoras sociais no bojo de sua dinâmica coercitiva de espaços permitidos. Assim, numa primeira aproximação, seria necessário compreender como se orienta o sistema de decisões empresariais, identificar os atores que detém o comando do movimento de expansão na economia nacional, e analisar se haveria a possibilidade de uma estratégia de valorização macrodeterminada por interesses nacionais. Melhor dizendo, sabe-se que o capital internacional já é capaz de certa forma impor soberanamente suas decisões passando por cima de qualquer nexos nacional, assim, explicitamente, o desafio que se coloca é buscar qual a articulação entre a economia nacional e o sistema internacional do ponto de vista empresarial é possível para se obter um dinamismo competitivo autêntico para as mesmas.

Além do mais, não existe como antes uma clara divisão de órbitas do capital nacional e internacional de forma a se criar uma relação simbiótica, ou uma pactuação implícita; dados os graus de desnacionalização das economias e de centralização mundial do capital, tal divisão não é mais necessária tamanha a absorção deflagrada. Por isso, o desafio hoje para países subdesenvolvidos é reformular o perfil deste pacto de dominação (a “sagrada aliança” na definição de Lessa e Dain (1982, p. 220)) para que de capitalismo associado<sup>1</sup> não se transforme numa renovação do “capitalismo bastardo”<sup>2</sup> (na definição original de Furtado

---

<sup>1</sup> aquele que o espaço econômico tem um perfil nacional ainda acentuado, com a sua gestão tendo alguns graus de liberdade, mas sob o domínio real das elites que podem acumular associando-se com a elite internacional sem a necessidade de defender a unidade ou os interesses nacionais, mas, ao contrário, negociando a dependência econômica do país.

<sup>2</sup> aquele que o núcleo capitalista sem autonomia mais nenhuma é controlado de fora e coexiste com uma estrutura marginalizada não superada, sendo o elemento dinamizador a demanda externa e não o volume de investimentos realizados internamente.

(1979, p. 191)). Em síntese, retomar a preocupação com a dificuldade de se internalizar centros de decisão é urgente.

Afinal, a abertura econômica da forma indiscriminada e darwiniana que foi posta em curso expôs de forma irresponsável a debilidade estratégica da empresa nacional obrigando a buscar alguma forma de sobrevivência num ambiente de enorme incerteza. Além disso, induziu a economia a uma dolorosa depuração para buscar uma rápida eficiência operacional via uma reestruturação produtiva na forma de um ajustamento abrupto e emergencial, o que a levou a um paradoxal cenário de modernização e *catch-up* aparente (Castro, 2001), mas, com efeito, de especialização estrutural regressiva e perda de importância no comércio internacional (COUTINHO, 1997; GONÇALVES, 2001; CASSIOLATO & LASTRES, 2001; ERBER, 2001). Essa especialização completamente espúria, em vez do avanço da capacitação idealizado permitindo atitudes ofensivas pelo empresariado de investimentos “de expansão”, na verdade, eliminou trajetórias futuras e centrou-se em atitudes defensivas<sup>3</sup> de investir apenas o indispensável a partir de vantagens comparativas estáticas e da minimização das perdas nos custos afundados.

Num quadro geral, ela caracterizou-se por:

- regressão da base doméstica de financiamento de longo prazo;
- desindustrialização e desnacionalização com quebra de cadeias produtivas (aumento do conteúdo importado no lugar de estimular a atividade científica e de fornecedores especializados internos);
- redução do grau de agregação de valor e, logo, redução do potencial de investimento e crescimento de diversos setores;
- estagnação da participação dos setores baseados em ciência, ao passo que ainda se alterou a composição deste último com a redução dos esforços de P&D em troca do aumento dos projetos de adaptação e melhoria de qualidade;
- aumentos de produtividade tendo como determinante principal a redução do nível de emprego ao invés do aumento da produção;
- e reversão da tendência de longo prazo da pauta exportadora com uma reprimarização e crescente rigidez, e, conseqüentemente, grave tendência a uma espécie de

---

<sup>3</sup> “A lógica microeconômica de reação das empresas tem sido “acelerar a terceirização, abandonar linhas de produtos, fechar unidades, racionalizar a produção, importar máquinas e equipamentos, buscar parcerias, fusões ou transferências de controle acionário e reduzir custos, sobretudo de mão de obra”” (Gonçalves, 2001, p. 29-30).

“neocolonialismo econômico” (GONÇALVES, 2001). No Brasil reitera-se o padrão logrado na década de 70 enquanto um dos líderes da segunda divisão de competidores – a saber, produtos de baixo dinamismo no comércio internacional – porque apenas nos setores *non-tradeables* e produtores de commodities de grande escala de produção e intensivas em mão-de-obra barata foram minimizados o estrago.

Por isso, indiscutivelmente, não deixou de ser uma precondição para o desenvolvimento autenticamente soberano o Estado forte, defensor dos interesses nacionais e próximo das decisões empresariais, ou seja, o Estado diretamente preocupado com o desempenho dos setores e empresas, coordenando seus ajustamentos oligopolistas. Sendo assim, precisa-se ressaltar a importância de se seguir uma industrialização autóctone, ou seja, aquela que se dá baseada no fortalecimento do Estado-nação (GERSCHENKRON, apud TEIXEIRA, 1983, pp. 55-61), através de espaços regulados para uma dinâmica sem a rendição imperialista refletida na obliquidade patrimonialista ou na hipertrofia de operações financeiras especulativas. É evidente que no processo corrente não estamos plenamente reproduzindo o grau de organização das economias centrais, mas em grande parte apenas reproduzindo a ordem dominante, rendendo-nos mais profundamente a sua órbita de poder econômico dada a maior capacidade dessa se diversificar internacionalmente e deslocar nossa demanda por inovações mais para o exterior.

É importante enfatizar o retrocesso político com a uniformidade do discurso neoliberal vazio quanto a preocupações com as especificidades nacionais e com o esforço de inovação setorialmente discriminado. Junto a isso, é importante também enfatizar as contradições nas estratégias empresariais para serem veículos do desenvolvimento nacional. Essas estratégias mesmo de empresas nacionais se preocupam em grande parte com a recomposição patrimonial e quando muito promovem a diferenciação do aparelho produtivo reforçando a fragmentação do ponto de vista regional e a dependência externa (sujeição financeira e tecnológica e pressão para a reversão à especialização estrutural). Em outras palavras, as decisões empresariais sem uma coordenação pública promovem a reiteração de padrões de acumulação desiguais e combinados que se sustentam em redefinições patrimoniais predatórias, no esgarçamento do pacto federativo e em desenvolvimentos regionais desencontrados, bem como em ganhos de produtividade pelo aproveitamento das desigualdades sociais e da fragilização dos diretos trabalhistas.

Explicitamente, o desafio é estrutural: a construção de um sistema econômico nacional, ao apoiar a difusão da inovação por toda a economia para reestruturá-la de forma competitiva

a fim de permitir o desenvolvimento econômico pelo crescente grau de integração intersetorial-interregional e diversificação da produção. Dessa forma, é muito importante enfatizar que a unidade de análise não é as empresas individualizadas, mas, a fim de evitar descolamentos, os complexos industriais. Essa escolha é necessária porque eles são a única unidade capaz de dar destaque às interdependências estruturais e ao extrovertimento de potencialidades sistêmicas ocultas, o que obrigaria qualquer política industrial séria (e não de incentivos casuísticos via *lobbies*) a integrar políticas tecnológica, de financiamento, regional e social como dimensões de seu desafio de criar estrutura produtivas sustentáveis e autênticas (no sentido de não serem meramente adaptativas). Nesse sentido, é preciso ponderar precisamente a organização industrial e a especificidade do conceito de empresa nacional, avaliando dialeticamente as estratégias competitivas de busca de escala e capacitação tecnológica própria: forças centrífugas (expansão e reinserção internacional) e centrípetas (internalização e efeito multiplicador) num contexto de oligopolização intensa, mas que não sejam também meras exploradoras dos desequilíbrios sociais e regionais.

Fragmentação interna e dependência externa são eixos de enfrentamento dos Estados nacionais frente à luta por espaços pela acumulação capitalista que, nos dias de hoje, executam uma impiedosa sangria na estrutura de organização das economias periféricas, onde se realiza industrializações *footloose* que preservam no exterior grande parte do conhecimento como tácito e, assim, não transferível e agregável. Contra isso, deve-se superar uma perfil de “*economia subdesenvolvida de grau superior*”<sup>4</sup> (FURTADO, 1979, p. 195) e, assim, deve-se evitar soluções banalizadas que rendem uma estrutura industrial a se retrair e a se tornar precível por *catch-ups* frívolos e circunscritos (somente reduzem custos e replicam por adaptações de produtos e processo a padronização internacional). Afinal, essas estratégias, paradoxalmente, permitem no limite a eficiência operacional das empresas, mas reafirmam a dependência de capitais externos e a fragilidade competitiva sistêmica. Nessa discussão, são sábias as palavras conclusivas de Fajnzylber (1988, p. 22) para futuros estudos sobre esse tema:

“(…) no mercado internacional não competem apenas empresas. Confrontam-se também sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais, nos quais a empresa constitui um elemento

---

<sup>4</sup> Aquela que aumenta a complexidade das relações econômicas mas não permite transformações estruturais que consolidem um sistema econômico nacional autêntico, integrado e com poder de extrovertimento internacionalmente.



importante, mas integrado a uma rede de vínculos com o sistema educacional, a infra-estrutura tecnológica, as relações gerenciais/trabalhistas, o aparato institucional público e privado o sistema financeiro etc.”.

Por isso, a fim de se evitar o risco de reversão estrutural, é preciso decisivamente aumentar o grau de compromisso com a base nacional de produção. Um projeto nacional de desenvolvimento só é viável com a rediscussão na nova dinâmica internacionalizada da localização dos centros de tomada de decisões estratégicas. O presente artigo tentou esboçar alguns pontos para o debate focando a importância da internalização desses centros a partir da reorganização estrutural das economias periféricas via uma séria coordenação público-privada.

### **Referências Bibliográficas**

- CARDOSO DE MELLO, J.M. “Conseqüências do neoliberalismo”, *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, pp. 59-67, 1992.
- CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H. M. M. “Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira”, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 5, pp.103-136, 2001.
- CASTRO, A. B. “Rumo ao liberalismo: ponderações”. In: TAVARES, M. C.; TEIXEIRA, A.; PENNA, M. V. J. *Aquarella do Brasil*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, pp. 73-75, 1990.
- \_\_\_\_\_. “A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação”. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 3 (83), julho-setembro, pp. 3-26, 2001.
- CHESNAIS, F. *Mundialização do capital*. São Paulo, Editora Xamã, 1996.
- COUTINHO, L. “A fragilidade da proposta neoliberal em face do anacronismo da estrutura empresarial brasileira”. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Brasil em mudança*. São Paulo, Nobel, pp. 157-167, 1991.
- \_\_\_\_\_. “A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização”. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 81-106, 1997.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1990.

ERBER, F. S. “A política industrial – paradigmas teóricos e modernidade”. In: TAVARES, M. C.; TEIXEIRA, A.; PENNA, M. V. J. (org.). *Aquarella do Brasil*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, pp. 107-119, 1990.

\_\_\_\_\_. “O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira”, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 5, pp. 179-206, 2001.

ERBER, F. S.; CASSIOLATO, J. E. “Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE”, *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 2, pp. 32-60, 1997.

FAJNZYLBER, F. “Competitividad internacional, evolución y lecciones”, *Revista de la CEPAL*, n. 36, 1988.

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.

\_\_\_\_\_. *Moedeiros Falsos*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1997.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Editora Nacional, 1979.

GONÇALVES, R. “Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva”, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 5, pp. 13-34, 2001.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961.

LESSA, C.; DAIN, S. “Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento”. In: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense, vol. 1, pp. 214-228, 1982.

PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. Oxford, Basil Blackwell, 1959.

PREBISCH, R. “Prefácio”. In: RODRÍGUES, O. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.

RANGEL, I. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo, Editora Hucitec, 1980.

SUZIGAN, W. “Política comercial e perspectivas da indústria brasileira”. *Texto para discussão*, Campinas, IE/UNICAMP, n. 13, 1992.

TAVARES, M. C. “Reflexões sobre o Estado e o Planejamento”. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, n. 154, 1987.

\_\_\_\_\_. “Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora”. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, pp. 21-57, 1992.

TEIXEIRA, A. “O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra”. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, n. 25, 1983.