

Nacionalidade do Capital e Desenvolvimento: alguns aspectos teóricos sobre os “campeões nacionais”

Autor: Rafael Palma Mungioli – Mestrando da Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da UFRJ

Resumo

Este artigo procura tecer, a partir de aspectos subjacentes às relações de poder internacionais, algumas considerações sobre a criação de grandes empresas de capital nacional (as “campeãs nacionais”) e sua relevância para um projeto de desenvolvimento. Sinteticamente, objetiva-se encontrar, dentro da literatura econômica de cunho mais heterodoxo, quais seriam as possíveis justificativas para que houvesse uma política deliberada de apoio governamental à centralização de capital, e como seria possível articular essa política com a inserção do seu executor na economia internacional. A partir de uma reflexão sobre alguns autores consagrados, esboça-se um arcabouço teórico dos ganhos que o apoio às grandes empresas nacionais pode ensejar, e das condições em que este apoio deve se dar para que a política tenha sustentação em prazo mais longo.

Palavras chave: **campeões nacionais, economia política internacional, desenvolvimento**

1. Introdução

Uma das motivações para a existência de um campo específico de estudo para a Economia Política Internacional reside na constatação de que as teorias econômicas *stricto sensu* não dão conta de articular variáveis determinantes do desenvolvimento capitalista, tendendo a relegar para segundo plano as relações entre poder político e econômico nos países onde tal desenvolvimento ocorre, além de abrir pouco espaço para a contextualização das disputas internacionais de poder, responsáveis por muito do direcionamento produtivo de uma nação (MEDEIROS, 2013; e FIORI, 2004 e 2007)¹. Sob essa perspectiva, há certa lacuna na teorização econômica, que toma como dadas algumas disposições da estrutura política de um país quando este inicia um movimento de crescimento de renda com mudança produtiva estrutural. Assim, ao tratar seja das instituições necessárias ao crescimento econômico, seja das disposições à acumulação de capital em geral, o economista mais ortodoxo costuma ignorar aspectos da estruturação das relações sociais, políticas e internacionais que permitem o início e a continuidade dos processos de mudança produtiva em uma nação – os pactos entre classes internas e interesses externos que são essenciais para a manutenção de trocas e investimentos em escala crescente, por exemplo. Um paradigma mais transdisciplinar, por outro lado, permitiria agregar essas novas dimensões à análise do desenvolvimento econômico, entendendo-o como um processo socialmente e politicamente estruturado por uma lógica

¹ Como os autores procuram demonstrar, os processos reais de desenvolvimento sempre envolveram grande interdependência e coadunação de interesses entre o poder político e o econômico, redundando na criação de “estados-economia-nação”, não parecendo frutífero – ou sequer consistente logicamente – tratar o Estado como algo externo ao modelo de análise econômica, pois ele sempre foi, em termos históricos, essencial ao próprio desenvolvimento capitalista.

internacional de poder.

Com essa preocupação em mente, o presente artigo procurará tecer, a partir de um arcabouço teórico enriquecido pelos aspectos estruturais do poder nas relações internacionais, algumas considerações iniciais sobre um tema que recebeu muita atenção no Brasil recentemente, qual seja: a criação de grandes empresas nacionais (as “campeãs nacionais”²) e sua relevância para um projeto de desenvolvimento. Sinteticamente, objetiva-se encontrar, dentro da literatura econômica de cunho mais heterodoxo, quais seriam as possíveis justificativas para que houvesse uma política deliberada de apoio governamental à centralização de capital em alguns setores da atividade, e como seria possível articular essa política com a inserção do seu executor na economia internacional. A partir de uma reflexão sobre alguns autores consagrados, espera-se constituir um arcabouço teórico conciso dos ganhos que o apoio às grandes empresas nacionais pode ensejar, e das condições em que este apoio deve se dar para que a política tenha sustentação em prazo mais longo.

Para organizar o estudo, tentaremos dar um caráter cronológico à nossa reflexão, de forma a acompanhar como certas ideias sobre o tema se desenvolveram ao longo do tempo. Iniciaremos nosso levantamento nos primeiros debates sobre o desenvolvimento desigual dentro do marxismo, no âmbito das discussões acerca do Imperialismo de Hilferding (1981) e Bukharin (1929), passando, a seguir, para a visão histórica de Gerschenkron (1962) sobre os determinantes do desenvolvimento, e adentrando, depois, os meandros da análise econômica estruturalista da corrente cepalina. Em seguida, procuraremos remontar essa análise da relevância de grandes grupos nacionais sobre sua base mais “empírica”, disponível nos trabalhos de Amsden (2009) e Chang (2010), com um foco um pouco maior no caso da Coreia do Sul – onde se operou uma bem-sucedida promoção de conglomerados nacionais na segunda metade do século XX, que acabou por originar muitos estudos sobre a validade dessa política. Nesse ponto, também faremos uma rápida ponderação sobre as condições de conglomeração econômica no Brasil, trabalhando o tema com a revisão histórica de Miranda e Tavares (2012), Tavares (2012) e Coutinho (2012). Procuraremos articular, a partir dessas obras, uma visão consistente da relevância que a formação de grandes grupos nacionais podem ter para o desenvolvimento de um país e quais as consequências para a sua respectiva política econômica.

2. Articulações entre o Estado e grandes empresas: dos primórdios do debate às suas primeiras conclusões

² O conceito de “campeões nacionais” é um tanto controverso. Na maioria das vezes utilizado com conotação pejorativa, o termo pode ser traduzido para o inglês como *picking winners*, e diz respeito às políticas de Estado voltadas para a criação de grandes grupos empresariais, capacitados a atuar com escala no mercado internacional. Não há, porém, nenhuma definição *a priori* sobre a natureza das políticas em favor dessa centralização de capital, de maneira que “campeões nacionais” podem ser formados a partir de proteção tarifária, subsídios, apoio tecnológico, financiamento privilegiado ou quaisquer outras intervenções setoriais.

2.1. A discussão do Imperialismo entre os marxistas

Em termos gerais, políticas de campeões nacionais se baseiam na ideia de que há vantagens na posse do capital por parte de um país – ou pelo menos que a propriedade do capital por indivíduos de certa nacionalidade trará vantagens para sua nação. Historicamente, as primeiras teorizações sobre as vantagens de um país dispor de grandes empresas estão nas concepções imperialistas de vertente marxista de inícios do século XX³. É sobretudo em Hilferding (1981) e Bukharin (1929) que surgem ideias mais claras de que haveria uma lógica no sistema capitalista internacional que aproximaria os detentores do capital e os detentores do poder político, de forma que a defesa de grandes conglomerados privados nacionais poderia se tornar uma política de Estado visando ao seu desenvolvimento produtivo. Ambos os autores tinham como base do seu trabalho os casos bem-sucedidos de Estados Unidos e Alemanha que, em fins do século XIX, conseguiram deslanchar grandes processos de desenvolvimento que fugiam ao modelo livre-cambista apregoado pelos ingleses.

Sucintamente, Hilferding faz, em seu livro, uma descrição da centralização do poder que ocorre devido à centralização e concentração de capital. Para ele, a consolidação das companhias por ações como a principal forma de organização e financiamento das grandes empresas capitalistas abria novas possibilidades de concentração do poder econômico. Isso porque a expansão do mercado financeiro permitia que as empresas angariassem fundos de fontes diversas e os utilizassem de forma produtiva – o que se traduzia em aumento significativo das capacidades de ação do capital e daqueles que o controlavam. Assim, criava-se também uma nova hierarquia no capitalismo internacional, que tenderia, na visão do autor, a ser controlada pelo capital bancário – ensejando uma classe dominante relativamente unificada em termos políticos:

“O capital financeiro significa a unificação do capital. [...] os mestres da indústria e dos bancos unem-se em uma associação pessoal. A base desta associação é a eliminação da livre competição entre os capitalistas individuais pelos grandes arranjos monopolistas. Isso naturalmente envolve uma mudança na relação da classe capitalista com o poder estatal” (HILFERDING, 1981, p.301)

Sob esta ótica, o capitalismo de inícios do século XX entraria em uma nova fase de articulação produtiva a partir do capital financeiro, na qual a lucratividade passava a depender da viabilização de grandes oligopólios e cartéis capazes de se expandir sobre os territórios econômicos estrangeiros, criando também uma dinâmica de exportação de capital. Com efeito, a política do capital financeiro acabaria por reforçar a busca por territórios econômicos através de uma nova colonização, gerando disputas entre os países mais ricos do sistema. Engendrar-se-ia então uma

³ Como colocado por Brewer (1990, p. 89), o termo “Imperialismo”, nesse debate, remete à rivalidade entre os grandes países capitalistas, expressa no conflito sobre territórios, em suas formas política, militar e econômica, não se tratando apenas do domínio de alguns países sobre outros através de coerção extra-econômica, como se entende o termo vulgarmente hoje.

dinâmica de apoio retroalimentado entre os detentores do capital e do poder político nos países desenvolvidos: ganhos na hierarquia internacional estavam ligados à expansão das empresas capitalistas desses países pelo globo. O fluxo de rendas que essa ação garantia, bem como o domínio de insumos essenciais para a indústria, eram de interesse para os donos do dinheiro e os donos do poder. A aproximação dos estratos dominantes da burguesia e do poder estatal colocava em cheque, portanto, as antigas crenças liberais dos representantes do capital, e o seu ideal passa a ser o de “assegurar a dominação do mundo para a sua nação” (HILFERDING, 1984, p. 335).

No mesmo sentido, Bukharin entrevê, a partir da concentração e centralização do capital de fins do século XIX, dois processos simultâneos e contraditórios: a internacionalização e a nacionalização do capital – o movimento concomitante de interdependência da economia mundial e da sua divisão em blocos nacionais com interesses díspares. O autor observa que este processo não se dá, claro, sem conflitos entre as frações de classe das diversas burguesias nacionais, mas o que importa destacar é que se observaria uma tendência geral à unificação de interesses das elites econômicas dentro de cada país, que se expressaria pela proteção das economias nacionais através de tarifas alfandegárias, desviando o ideário capitalista de sua linhagem mais liberal. Os interesses do capital financeiro demandariam “uma expansão do território do Estado, i.e., uma política de conquistas, uma pressão militar, uma linha de 'anexação imperialista'” (BUKHARIN, 1929, p. 79), o que engendraria conflitos violentos, pois a burguesia, se por um lado internacionalizaria a vida econômica, por outro usaria das forças estatais para manter a economia dentro dos seus limites nacionais.

Há em toda essa teorização muitos pontos interessantes e não por acaso as teorias do Imperialismo de cunho marxista ainda hoje despertam interesse intelectual, além de terem se desenrolado em outras vertentes, como a “teoria da dependência”, por exemplo. Contudo, há fragilidades em algumas das suas conclusões: Bukharin e Hilferding descrevem a política imperialista como se fosse uma simples decorrência do poder existente de uma classe hegemônica sobre o Estado. Como apontado por Brewer (1990), isso indica uma certa idealização da capacidade de atuação efetiva do Estado. Afinal, em termos históricos, os Estados das nações centrais do capitalismo não podem ser considerados como simples servos da “classe unificada” do capital financeiro. De fato, não é fácil entrever blocos de poder tão sólidos e com agenda tão unificada no comando de nenhum país ao longo da História – pode-se, talvez, traçar uma linha de política econômica geral adotada pelos países centrais de defesa das suas empresas; mas a natureza dessa defesa e os setores que são defendidos variam muito, assim como a predominância de qualquer construção política que possa ser considerada como “capital financeiro”.

Do ponto de vista do presente artigo, contudo, cabe destacar que o debate sobre o Imperialismo dentro do marxismo trouxe para primeiro plano a relação entre estados e capital no

século XX, articulando teoricamente a realidade de governos que se fortaleciam e cujos interesses se tornavam cada vez mais diretamente ligados aos das suas grandes empresas: auxiliá-las significava, em última instância, fortalecer a posição do país no fluxo internacional de rendas e na apropriação de recursos estratégicos, reforçando a posição dos empresários que estavam financeiramente ligados com o próprio Estado. Estratégias de desenvolvimento não poderiam mais ignorar a relevância da centralização de capital para a inserção econômica de um país no sistema internacional, já que este era cada vez mais direcionado pelas grandes escalas produtivas e o seu respectivo financiamento. Tomava corpo então a concepção de que grandes conglomerados liderados pelo capital financeiro e articulados com o Estado seriam a pedra de toque do desenvolvimento capitalista moderno. Essa concepção teria grande relevância teórica e seria apropriada por outras vertentes do pensamento econômico, como veremos.

2.2. *A visão histórica de Gerschenkron*

Como apresentado por Numa e Bastos (2015), ao tratar do “atraso econômico na perspectiva histórica”, Gerschenkron (1962) tece uma crítica aos modelos marxistas de análise do crescimento econômico, sobretudo ao pressuposto que fazem da necessidade de uma acumulação primitiva de capital para início do processo de mudança produtiva estrutural. Da mesma maneira, Gerschenkron também critica o modelo “etapista” heterodoxo de Rostow (1961) para o crescimento econômico, vendo neste uma flexibilidade tão reduzida quanto aquela do aparato marxista para lidar com o que lhe parecia ser evidente na História do desenvolvimento econômico: que “processos de industrialização, ao serem lançados em países atrasados, exibiam diferenças consideráveis quando comparados às nações mais adiantadas, não só no tocante à velocidade do desenvolvimento [...], mas também às estruturas organizacionais da indústria que emergiam desses processos” (GERSCHENKRON, 1962, p.7). Ademais, exatamente em função das citadas diferenças, o autor acreditava que a industrialização em países atrasados se utilizaria de instrumentos institucionais diferentes daqueles utilizados nos países de desenvolvimento anterior.

Para Gerschenkron, qualquer processo de desenvolvimento econômico que não o originário teria que lidar com a tecnologia produtiva, o encadeamento industrial, e a competição internacional já existentes. Não faz sentido, sob esta ótica, esperar um processo lento e gradual de acumulação de capital ou de passagem por etapas tecnológicas e produtivas até se atingir condições de competitividade com os países mais avançados. Isso porque todo movimento de industrialização só consegue avançar propriamente se o faz em uma “frente ampla”, em muitos setores de atividade, de maneira a integrar as complementaridades e indivisibilidades das diversas estruturas produtivas.

De acordo com essa visão, portanto, o desenvolvimento dos países atrasados só pode ser feito a partir de grandes empresas capazes de incorporar tecnologias que permitam operar com

grande escala e baixos custos relativos. A necessidade de organizar instrumentos financeiros aptos a dar apoio a essas empresas seria igualmente importante, sobretudo pela sua capacidade de organizar o processo de acumulação entre as diversas cadeias produtivas – e nesse quesito Gerschenkron avalia que há diversas maneiras de organizar o apoio financeiro em um Estado para que ele atinja seus objetivos desenvolvimentistas: bancos de investimento, privados ou públicos, ou o uso direto do orçamento governamental no financiamento à atividade produtiva. O uso mais apropriado de cada um desses instrumentos variaria conforme as condições de “atraso” do país em questão:

“Quanto mais atrasado um país, maior a probabilidade da sua industrialização prosseguir em uma direção organizada; dependendo do grau de atraso, tal direção poderia ser encontrada em bancos de investimento; em bancos de investimento atuando sob a égide do Estado; ou em controles burocráticos” (GERSCHENKRON, 1962, p. 44)

O que Gerschenkron procura fazer, em linhas gerais, é questionar a ideia de que os processos de industrialização precisem ser necessariamente precedidos de algumas condições básicas – como uma acumulação prévia de capital ou instituições favoráveis à expansão produtiva – para serem bem-sucedidos. Na sua visão, cada processo de industrialização e *catch-up* é único, e a História apresenta uma diversidade de formas de contornar o que se considerava, com base nas primeiras experiências de desenvolvimento, necessidades intrínsecas a esse processo. Por outro lado, seria possível traçar a partir da experiência histórica uma regra de bolso sobre o desenvolvimento: países mais atrasados davam “arrancadas” mais fortes de industrialização, que tendiam a envolver mais a ação do Estado para avançar mais rapidamente na escala produtiva.

Para nossa discussão importa ressaltar que Gerschenkron não via possibilidade de desenvolvimento em um país “atrasado” a partir do modelo livre-cambista. A ação estatal, sobretudo na seara financeira, era essencial para deslanchar os processos de industrialização. Estes, por sua vez, precisavam ter como meta atingir (ou pelo menos se aproximar) das escalas e domínio tecnológico dos países avançados, de forma a não sucumbir sob a competição internacional. O apoio estatal a grandes empresas nacionais, ainda que de forma indireta, era uma das poucas formas antevistas pelo autor para que os países atrasados avançassem no processo de mudança produtiva estrutural.

Destaca-se, finalmente, que a obra de Gerschenkron não afirma expressamente que o capital necessário para o sucesso da empreitada desenvolvimentista precisasse ter origem autóctone. Contudo, o autor trata dos processos de desenvolvimento como ações de concerto nacional, e não há menções relevantes ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) como partícipe desse projeto. Depreende-se, portanto, que na sua visão o avanço produtivo passe pelo apoio estatal à centralização da atividade econômica em empresas nacionais. Gerschenkron, todavia, não trabalha com um esquema teórico que trate da industrialização como uma atividade integrante de uma

estratégia de poder nacional ou muito menos como construção de uma classe – o que não surpreende, dada a ojeriza que sentia pela concepção marxista de luta de classes. Esse posicionamento talvez tenha limitado suas reflexões, pois, como veremos na seção a seguir, a nacionalidade do capital é questão controversa para quem se debruça sobre os processos de desenvolvimento.

2.3. *A tradição estruturalista-cepalina*

Dentro da Economia do Desenvolvimento, a escola de pensamento formada no pós-guerra pela CEPAL teve grande influência teórica e política. Sobretudo nos trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, formou-se uma crítica aos esquemas que propunham o livre-cambismo como caminho para o desenvolvimento dos países atrasados, e ambos os autores, junto com Hans Singer, foram prolíficos em reflexões sobre as condições necessárias para se deslanchar mudanças produtivas estruturais no capitalismo do pós-guerra.

De maneira geral, os economistas ligados à tradição cepalina tiveram uma visão ambígua do papel do capital nacional no processo de desenvolvimento. Muito do seu trabalho desenvolveu-se sobre a ideia de que havia estruturas de mercado que não permitiam aos países exportadores de bens primários avançarem no processo de industrialização. Como apresentado por Ho (2012), há alguma controvérsia acerca do eixo principal da argumentação, mas pode-se dizer que esses autores viam nas diferenças entre as elasticidades-renda das demandas de bens manufaturados e primários uma dificuldade basilar para os países retardatários alcançarem os mesmos níveis de renda dos países centrais. Afinal, os ganhos de produtividade permitidos pela industrialização não demonstravam tendência a se direcionar para compra de mais alimentos, redundando em consumo e investimento nos próprios bens manufaturados, o que atuaria contra a expansão dos mercados periféricos, mantendo os países atrasados em uma dependência estrutural dos países já industrializados. Esse quadro desembocaria, ademais, em uma cíclica escassez de divisas internacionais, que criaria também empecilhos ao avanço tecnológico e industrial dos países atrasados, restringindo sobremaneira as suas exportações.

Para lidar com essas restrições, os autores da vertente cepalina tinham uma indicação geral de ação dos estados periféricos sobre as suas economias, de forma a proteger a indústria nacional e capacitá-la a substituir as importações de manufaturados e melhorar os termos de troca do país. Esperava-se, assim, que essa indústria se qualificasse e passasse, paulatinamente, a ser capaz de competir nos mercados internacionais.

Esse processo de qualificação industrial, porém, não poderia se resumir a que a produção em solo nacional de alguns bens de consumo atingisse custos e características próximas àquelas dos países centrais do sistema. Ainda que algumas leituras deem a entender que este seria o objetivo

final das políticas desenvolvimentistas originárias da CEPAL, Prebisch, Singer e Furtado desenvolveram trabalhos apontando que para ser bem-sucedido o processo de industrialização deveria tornar o progresso técnico um processo endógeno ao país que procurava se desenvolver.

Como apresentado por Ho (2012), Prebisch (1964) indica que a mera importação de bens de capital avançados não garantia a densidade tecnológica geradora dos ganhos de escala e do encadeamento industrial que se reverteriam em ganhos autossustentados de produtividade. Singer (1984), na mesma linha, declara que a falta de desenvolvimento tecnológico endógeno impede a produção doméstica de bens de capital, o que acarretava a importação desses bens e o reforço da posição de um país produtor e outro consumidor de equipamentos avançados – pois da produção destes últimos é possível extrair maiores taxas de lucro e rendas. Da mesma forma, o uso do investimento estrangeiro direto (IED) não necessariamente se apresentaria como uma solução para o desenvolvimento, pois haveria tendência à remessa de rendas e novos investimentos para o país de origem do capital, de forma que o multiplicador da renda e os novos ganhos de tecnologia e escala ficariam no exterior. Poderíamos lidar, também, no caso de IEDs mais produtivos e voltados para exportação, com a formação de economias de enclave que, ao se aproveitar dos recursos abundantes no país do investimento, não teriam efeitos relevantes sobre a sua estrutura econômica geral ou sobre a renda da sua população. Em todos esses casos, aliás, os problemas de escassez de divisas internacionais acabariam sendo repostos pela própria dinâmica subordinada do comércio internacional possível aos países receptores do IED.

O mais importante, do ponto de vista do presente artigo, é que tanto Prebisch como Singer enfatizavam a importância da existência de empresas nacionais aptas a desenvolver tecnologia para a sustentação de um processo de mudança produtiva estrutural com consequências duradouras no bem-estar social e no posicionamento internacional de um país atrasado. Nas palavras de Singer (1975, p.210):

“A companhia estrangeira tenderá a tratar o país hospedeiro como uma fonte de produção e lucro, mantendo o processo de pesquisa e desenvolvimento, de política administrativa e decisões de output [...] normalmente em sua matriz”.

Furtado (1961, p. 161), por sua vez, tem uma visão algo mais matizada do subdesenvolvimento, definindo-o como “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Sob sua perspectiva, o processo de desenvolvimento não é passível de generalização em fórmulas abstratas que procurem reproduzir o que ocorreu na Inglaterra no século XVIII. A dinâmica social que se estabelece quando do nascimento da indústria e do aumento de produtividade nos países pioneiros não pode ser reencenada porque simplesmente não existe mais

aquele momento histórico de criação das primeiras relações de produção sob a lógica da acumulação de capital ampliada. O “subdesenvolvimento”, portanto, é um fenômeno intrínseco ao próprio desenvolvimento – pois a mudança estrutural de algumas nações deu-se exatamente a partir do quadro de estagnação (ou de menor dinamismo) de outras.

Para o autor, aliás, é nessa relação desigual que se engendra a dinâmica que reduz as possibilidades de desenvolvimento a partir do investimento externo. Como Prebisch e Singer, Furtado crê que o investimento proveniente de outras economias mais desenvolvidas raramente foi capaz de elevar demasiadamente os padrões de vida na periferia do sistema porque eram exatamente os atributos do próprio subdesenvolvimento que interessavam a esse investimento. Seriam a mão de obra barata, os recursos naturais a baixos preços ou a possibilidade de diminuir a carga tributária que atrairiam empresas capitalistas para a periferia. O capital não se interessa pelo desenvolvimento da região em que investe. Interessa-se apenas na possibilidade de retorno do investimento. Sob tal ótica, o deslocamento da fronteira econômica traduziu-se, quase sempre, na formação de economias híbridas em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura arcaica. Para o autor, “era raro vermos o chamado núcleo capitalista modificar as condições estruturais preexistentes, pois estava ligado à economia local apenas como elemento formador de uma massa de salários”⁴ (FURTADO, 1961, p. 164).

Nesse contexto, o investimento no estrangeiro por parte de uma grande empresa tem clara relevância para o país de origem do capital. E não só porque permite a exploração da mão de obra barata na periferia e o estabelecimento do padrão tecnológico industrial, que se traduzem em influxo de rendas, mas também pelo fator cultural envolvido. Em outra obra, Furtado (1974) vê grande relevância política na formação de conglomerados econômicos nos países centrais ao sistema, pois tais conglomerados, dotados de destacada capacidade de financiamento, conseguem estipular qual o padrão de consumo da economia global. Assim, atuando em uma estrutura de competição internacional concentrada, as grandes empresas garantem para si e para os seus países de origem as funções mais nobres do trabalho produtivo, relegando aos demais países as tarefas mais exaustivas (para o homem e para a natureza) e menos bem remuneradas. Estruturalmente, isso significa uma constante reprodução da desigualdade e da dependência produtiva dos países mais pobres, além de ensejar a aliança nos países centrais “entre grandes empresas e governos para obter vantagens internas e externas” (FURTADO, 1974, p. 56).

À diferença de Prebisch e Singer, Furtado (1974, p. 90) não crê que o controle local da produção signifique necessariamente menos dependência, pois o sistema tende a “reproduzir os

⁴ Não obstante, Furtado identifica também estruturas subdesenvolvidas mais complexas, onde existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno que pode, mediante os estímulos corretos, provocar transformações estruturais no sistema. O caso brasileiro de crescimento sob pressões de estrangulamento externo, que enveredou pela substituição de importações, bem como a sua problemática inflacionária, seria a demonstração clássica do argumento.

padrões de consumo que estão sendo permanentemente criados no centro”, e reside aí o espaço para o domínio econômico e cultural, além da origem de outros possíveis problemas, como a concentração de renda e a deficiência de poupança e capacidade de ação estatal. Para o autor, não importa tanto o controle do sistema de produção local por estrangeiros, mas sim a utilização dada àquela parte do excedente que circula pelo comércio internacional originada nessa produção e que, via de regra, reforça o domínio dos países centrais.

Vê-se, portanto, que Furtado compartilha com Prebisch e Singer a visão de que no sistema capitalista contemporâneo a grande empresa e os laços que ela constitui com o seu Estado de origem são essenciais para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento e da manutenção do subdesenvolvimento. Há para o autor brasileiro, contudo, uma diferença de grau na situação de dependência estabelecida pelo domínio dos grandes conglomerados internacionais na periferia: para além da crítica do vazamento da renda e de seus possíveis efeitos multiplicadores no exterior, trata-se da imposição de valores e padrões de consumo a partir da conexão entre grandes empresas e os governos dos países de origem do capital que indicam para a manutenção das desigualdades internacionais. Sob essa perspectiva, depreende-se que a mudança estrutural com ganhos qualitativos em autonomia e qualidade de vida para o grosso da população do país periférico é um projeto político mais complexo, que envolve não apenas a criação de conglomerados nacionais, mas um concerto social que aceite certa ruptura com o *modus operandi* da economia internacional em favor da geração de alguns padrões de consumo e produção eminentemente nacionais.

3. Análises Históricas Recentes

3.1. Grandes conglomerados e o desenvolvimento no século XX

Do ponto de vista das análises mais recentes que procuram articular o papel da formação de grandes grupos nacionais com o desenvolvimento capitalista, destacam-se os trabalhos de Amsden (1989 e 2009) e Chang (2003 e 2010). A primeira dessas obras, *Asia's Next Giant*, de Amsden, é de especial interesse para o nosso tema, pois trata-se de uma avaliação pormenorizada das políticas econômicas acionadas pelo Estado da Coreia do Sul visando ao seu desenvolvimento. Por se tratar de um dos poucos casos de país que conseguiu adentrar o seletivo grupo de “desenvolvidos” após a segunda guerra mundial, seu estudo tem grande valor para a confirmação de algumas teses avançadas pelos autores citados na seção anterior.

Sucintamente, Amsden (1989) procura defender a tese de que o desenvolvimento coreano se deu exatamente porque o governo interveio pesadamente em seu mercado e na sua estrutura produtiva. Na visão da autora, o processo de mudança na economia coreana foi decorrência da promoção consciente de preços “errados” para determinados produtos e atividades, de forma a estimular a atividade em setores considerados estratégicos. Sob forte disciplina do Estado, esse

modelo baseou-se majoritariamente na utilização de capital coreano, cuja independência foi garantida pela importação de licenças e assistência técnica para as atividades mais avançadas tecnologicamente, mantendo-se a sua propriedade em mãos autóctones. Iniciou-se, assim, uma “industrialização tardia por aprendizado”, que visava, no médio e longo prazo, atingir níveis de produtividade compatíveis com os encontrados nos países centrais – o que se procurou realizar através da substituição de importações e, principalmente, pela promoção de exportações.

Para fazer frente às escalas e às necessidades financeiras de um tal projeto, o governo coreano montou uma política de empréstimos subsidiados para indústrias selecionadas, formando os primeiros conglomerados “campeões nacionais”, cujas economias de escopo se mostrariam essenciais para enfrentar a concorrência e a turbulência internacional. Da mesma forma, o governo pressionou por resultados palpáveis no avanço produtivo e tecnológico desses grandes grupos, que só faziam jus ao apoio estatal se apresentassem ganhos no mercado internacional ou capacidade inovadora. Na visão da autora, a Coreia do Sul é um caso de desenvolvimento que ocorreu não só porque o Estado demonstrou força contra o trabalho, reprimindo salários e a organização sindical, mas porque disciplinou também o capital, delimitando seu acesso a recursos e possibilidades de investimento.

De toda forma, ainda que o caso coreano tenha certas idiossincrasias que lhe permitiram tornar-se uma das histórias de desenvolvimento de maior sucesso do capitalismo recente, para Amsden (2009) ele encerra um modelo passível de algumas generalizações – um modelo que teria sido conscientemente utilizado por outras nações que conseguiram galgar alguns degraus na hierarquia produtiva internacional, aliás: o “resto” de sua *Ascensão do Resto*. Especificamente, Coreia do Sul, China, Índia, Taiwan, Brasil, México e Turquia são países que conseguiram gerar mudanças estruturais nas suas economias durante o século XX a partir de variações sobre um modelo heterodoxo de instituições que impunham certa disciplina à economia. Destaca-se, na avaliação da autora acerca desse modelo, que havia duas opções básicas na estratégia de apoio às empresas nesses países: uma vertente “integracionista” e outra “nacionalista” no que tangia os sistemas de inovação – ou seja, uma visão que propunha a aquisição de novas tecnologias via IED, e outra que propunha o desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento locais, de forma a criar habilidades capazes de sustentar a propriedade nacional das grandes empresas. A visão “nacionalista” do desenvolvimento foi a que predominou em China, Índia, Coreia do Sul e Taiwan – exatamente os países que, no cômputo geral, conseguiram sustentar processos de desenvolvimento por mais tempo e com maior sucesso.

Nesse sentido, parece que há evidências para afirmar que a existência de grandes empresas nacionais se mostra essencial para o desenvolvimento capitalista. Isso porque, historicamente, elas tem se revelado os instrumentos para o engajamento de diversas competências e capacidades físicas

e financeiras na produção de bens inovadores em escala crescente. As grandes “campeãs nacionais”, para Amsden, são essenciais para a escolha de fazer (ao invés de comprar) tecnologia, pois há uma relação entre concentração produtiva e complexidade industrial, o que sugere economias de aprendizado, que se convertem em vantagens comparativas para aquele Estado que apoiou os grandes conglomerados produtivos. Para reforçar o ponto parece mais interessante ainda a sugestão empírica apresentada por Amsden, (2009, p. 361) de que há uma correlação negativa entre o IED e o investimento de um país em ciência e tecnologia.

Chang (2010), em sua crítica aos pressupostos gerais da política econômica neoliberal, segue a mesma linha. Para o autor, a experiência histórica é clara: o capital, a despeito do que os seus representantes possam declarar, tem nacionalidade. Isso porque há inúmeras razões para que o vínculo com os estados se mantenham mesmo após um período de crescimento e internacionalização da empresa. Elas vão da reciprocidade em relação ao governo que garantiu a sua posição privilegiada no passado às estruturas e habilidades de administração e desenvolvimento tecnológico já consolidadas no país de origem. Todavia, quaisquer que sejam as causas dessa “nacionalidade” do capital, Chang apresenta alguns casos recentes de apoio mútuo entre capital e Estado para comprovar sua ligação umbilical no concerto econômico internacional. Para ele, há evidência de que o desenvolvimento econômico sempre foi feito com a escolha de grandes grupos incumbidos de levar a cabo projetos estratégicos e/ou mais complexos de um país, e não faria sentido criticar essa política. Esse mesmo ponto é defendido por Mazzucato (2015): ainda que o foco maior desta autora seja a capacitação de um país para a inovação, ela aponta que, em termos históricos, não é sequer possível discutir os avanços tecnológicos e os consequentes aumentos de produtividade sem considerar que os diversos Estados sempre trabalharam escolhendo setores ou tecnologias nacionais prioritárias, apoiando-as com recursos financeiros e humanos.

Ocorre que, como destacado por Amsden (2009), a decisão sobre o uso de uma via “nacionalista” ou “integracionista” para a economia dependeu sobretudo de condições estruturais de distribuição de renda e propriedade do capital que eram anteriores ao desenvolvimento industrial propriamente dito. Uma distribuição de renda mais igualitária tendeu a favorecer políticas de apoio à concentração e centralização de capital nacional, pois não havia pressão social por maiores políticas distributivas. Ao mesmo tempo, se já havia multinacionais instaladas em seu território ou relações muito fortes entre o seu Estado e um outro Estado com desenvolvimento avançado, havia tendência a se basear o crescimento no IED, e não na constituição de grandes conglomerados nacionais. Nesse sentido, ao final do seu livro, Amsden (2009) reflete sobre a proposição de Gerschenkron segundo a qual quanto mais tardiamente um país se industrializa, maiores são as intervenções necessárias do governo para se alcançar o mesmo nível de intensidade de capital: para ela, o que se modifica com o passar do tempo é a natureza da intervenção. Haveria, contudo,

evidência de que conforme a industrialização avança nos países centrais, a periferia defronta-se com desafios cada vez maiores de avanço produtivo, e os processos de desenvolvimento “nacionalistas” tornam-se uma empreitada crescentemente complexa, de forma que o IED tende a predominar nas novas fronteiras de expansão capitalista, limitando, pelos motivos já expostos, as possibilidades de mudança estrutural nessas sociedades.

3.2. Reflexões sobre a centralização de capital brasileiro

Coutinho (2012), utilizando-se também de um arcabouço teórico que põe em destaque a iniciativa, o fomento e a coordenação estatal nos processos de industrialização dos países periféricos, traça uma comparação entre a evolução da economia coreana e da economia brasileira a partir dos anos 1970. Destaca-se, na sua visão, a formação de grupos econômicos privilegiados pelas políticas governamentais como explicação para o sucesso de desenvolvimento da indústria pesada na Coreia do Sul. Esses grupos, os *chaebols* (grandes conglomerados que procuravam replicar os antigos zaibatsus japoneses), constituem-se em estruturas com controle familiar e gestão centralizada em indivíduos interessados em manter “estreitas relações de cooperação” com o governo, visando a se beneficiar economicamente dos projetos que lhes são designados. A disciplina e a coordenação entre os grupos familiares e o Estado reforçaram-se ao longo do tempo, formando-se nessas grandes empresas capacitações tecnológicas crescentes, voltadas à produção para o mercado externo – única forma de adquirir escala produtiva eficiente para um país com população relativamente pequena, como a Coreia do Sul. O financiamento para essas atividades foi quase que integralmente assumido pelo Estado coreano, sobretudo através do seu Banco de Desenvolvimento.

O Brasil, por outro lado, possuidor de grande mercado interno e de relações estabelecidas há muitos anos com o capital estrangeiro, procurou combinar o investimento estrangeiro nos setores mais avançados da indústria com fornecedores nacionais de insumos e matérias-primas. Para Coutinho (2012, p. 360):

“Não se criou no Brasil uma hegemonia do capital nacional sobre o sistema industrial recém-criado – um contraste flagrante com o caso da Coreia, onde a etapa da industrialização pesada se confundiu com a ascensão e consolidação dos grandes *chaebols*”.

Nesse contexto, quando da chegada da crise de financiamento internacional ao final dos anos 1970, a restrição de divisas que se sobrepôs ao Brasil teve impacto muito maior na atividade produtiva, que era essencialmente dominada pelos estrangeiros. Afinal, estes tendiam a ter um comportamento pró-cíclico diante da sua meta mais clara de curto prazo, que se referia a manter o valor dos ativos no País e remeter o maior influxo de recursos possível para a matriz. Ademais, a crescente liberalização dos fluxos financeiros internacionais e a dificuldade de financiamento à

atividade interna – muito restrita pela posição patrimonialista do capital bancário nacional diante de um contexto de incerteza e alta inflação – cobraram igualmente seu preço, restringindo as possibilidades de expansão da atividade produtiva brasileira.

A Coreia do Sul, por sua vez, apoiada em grandes grupos nacionais com aptidão tecnológica e voltados à competição internacional – ou seja, alinhados a um projeto de inserção produtiva mais autônomo – consegue, a partir de um novo plano de investimentos articulado com o Japão, dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento, tornando-se um país economicamente “central” nos anos 1990. Como apresentado por Cutinho (2012), a disposição de governo e empresários em dar continuidade ao projeto desenvolvimentista foi flagrantemente superior no país asiático se comparado com o caso brasileiro – e quando o mercado financeiro internacional voltou a fornecer liquidez para a periferia, nos anos 1990, a Coreia utilizou os recursos para alavancar a expansão dos grandes grupos nacionais; enquanto isso, no Brasil assistiu-se a um grande ciclo de desnacionalização da economia.

Para Miranda e Tavares (2012), essa contínua desnacionalização da economia brasileira é decorrência do seu próprio processo de industrialização originário, altamente dependente do IED, que só adquiriu algum caráter de financiamento e investimento autóctone durante um curto período de bonança orçamentária nos anos 1970. Não obstante, o caráter efetivamente nacional deste financiamento ficou restrito a alguns apoios realizados pelos bancos públicos. O capital financeiro nacional teria se associado, segundo os autores, com o capital financeiro internacional, realizando o repasse de recursos externos dentro do País. Não teria havido assim, uma associação direta, no Brasil, entre capital industrial, comercial e financeiro. Para os autores, a conglomeração dessas funções do capital nos países avançados teria sido responsável pela articulação interna do processo de acumulação e, caso tivesse ocorrido aqui, poderia ter quebrado certa lógica patrimonialista que rege o comportamento dos investidores brasileiros.

Na visão esposada por Miranda e Tavares, portanto, há ganhos para uma economia atrasada se ela consegue amalgamar os diversos interesses do seu capital nacional em grandes conglomerados, pois, em uma visão que parece ecoar a discussão marxista sobre o Imperialismo, é só com esse tipo de estruturação do capital, com uma base financeira, que se torna possível fazer frente à competição internacional e às restrições de reservas e demais instabilidades do sistema capitalista internacional. Como Tavares (2012) desenvolve: a falta de estrutura financeira capaz de engendrar grandes grupos nacionais autossustentados manteve a economia brasileira excessivamente dependente do investimento e financiamento externo. Qualquer problema cambial, nesse quadro, revertia-se em mudança na rentabilidade dos investimentos e na sua possível quebra. Para a autora, financiar endogenamente a atividade produtiva e fortalecer o capital nacional seriam condições essenciais ao desenvolvimento de uma economia periférica como a brasileira, tanto pela

diminuição do risco a que levariam quanto pelos ganhos de escala e escopo que permitiriam a qualquer empreendimento.

4. Considerações Finais

O presente artigo repassou uma bibliografia econômica heterodoxa com o objetivo de articular, dentro de uma visão mais atinente à Economia Política Internacional, qual seria o possível papel dos grandes grupos econômicos nacionais para o desenvolvimento produtivo. Para além de uma visão que procuraria tão somente nos determinantes estritamente econômicos os motivos para se apoiar a centralização e a acumulação de capital – como a causação cumulativa e os ganhos crescentes de escala apresentados por Toner (2009) – procurou-se autores que colocassem em relevo outras variáveis, de caráter político e social, como estruturadoras da capacidade produtiva, inter-relacionando-as com a constituição de empresas “campeãs nacionais”.

Após a revisão bibliográfica feita acima, alguns pontos podem ser destacados. Primeiramente, parece teoricamente claro que grandes grupos são centrais ao desenvolvimento capitalista, pois é dentro das suas estruturas que se multiplicam os retornos de escala e se articulam as habilidades técnicas e a capacitação financeira necessárias à sua expansão competitiva. A vantagem da propriedade nacional desses grupos reside na manutenção de rendas e na renovação do investimento dentro do país de origem, além da concentração das atividades mais nobres no seu território (Singer, 1975). Nesse sentido, a capacidade de inovação, por exemplo, tão essencial para o desenvolvimento econômico e para o poder estratégico internacional, depende da formação de grandes empresas capazes de articular o uso produtivo do conhecimento em setores dinâmicos. Como posto por Medeiros (2017), os países que lograram se desenvolver historicamente são aqueles que souberam criar mecanismo para apoiar o desenvolvimento tecnológico no seu território, apropriando-se das respectivas rendas e utilizando produtivamente as inovações – tarefas facilitadas quando executadas por grandes conglomerados com ligações em diversos setores e com operações no exterior.

Nesse sentido, como colocado desde o início do século XX pelos teóricos marxistas do Imperialismo, a acumulação e centralização de capital são vitais para que um país enfrente a competição internacional e posicione-se autonomamente na arena internacional. Não obstante, essa centralização de poder econômico dificilmente ocorrerá sozinha – e mesmo que ocorra, pode não bastar em si mesma pois, como posto também por Amsden (2009), Chang (2010) e Mazzucato (2015), quando trabalha-se com esse nível de poder econômico, não se trata mais de um projeto individual, mas de uma questão nacional: trata-se então do interesse de reverter para o país proprietário do capital os fluxos de renda e as atividades relacionadas ao seu controle técnico e financeiro. Tal interesse deve, obrigatoriamente, ser articulado pelas elites políticas do país com as

demais classes que podem ser beneficiárias dos aumentos de padrão de vida esperados de uma tal ação.

Como apresentado por Amsden (2009), Miranda e Tavares (2012), e Coutinho (2012), porém, não há nada de trivial na articulação política necessária à formação de grandes grupos capacitados a enfrentar a competição capitalista internacional. As condições sociais e históricas encontradas no país que considera tal empreitada podem restringir pesadamente suas possibilidades reais de constituição de políticas de reforço de grandes empresas. Além disso, quanto mais distante das fronteiras produtivas tal país encontrar-se, maior será o esforço humano que ele terá que fazer para garantir um processo de industrialização sustentável (GERSCHENKRON, 2012). Uma integração produtiva “nacionalista” no século XXI é, então, uma tarefa de grande monta, ainda mais complicada pela necessidade de seguir os padrões de consumo e manufatura já constituídos no centro do sistema capitalista (FURTADO, 1974).

Isso posto, parece que uma política aberta de criação de grandes conglomerados nacionais ainda teria validade para qualquer projeto de desenvolvimento capitalista contemporâneo – mesmo que essa política precisasse passar por muitas qualificações visando a sua integração de forma consistente com a economia internacional, bem como a manutenção de uma dinâmica financeiramente sustentável no médio prazo. O esforço de ruptura com algumas dinâmicas sociais longamente instituídas na esfera produtiva e no governo para a execução dessa política, contudo, poderia significar uma negação direta dos interesses das classes dominantes dentro do arranjo político-institucional do referido país. É provavelmente nesse ponto, aliás, que se encontra o principal problema da política de “campeões nacionais” instituída no Brasil em inícios do século XXI e que causou tanta controvérsia. A demonização do tema pela mídia⁵ e a sua recente substituição por uma política liberal radical diz muito sobre os interesses que subiram ao poder após o impeachment de Dilma Rousseff – e sobre a hegemonia que possuem há algumas décadas sobre nossa agenda política e econômica. Cabem, porém, outros estudos pormenorizados acerca dessa questão.

5. Referências bibliográficas

AMSDEN, Alice Hoffenberg. *Asia's next giant: South Korea and Late industrialization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, Alice Hoffenberg. *A Ascensão do resto: os desafios do Ocidente aos países com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

⁵ A título ilustrativo, a política de “campeões nacionais” é criticada de forma mais convencional em Pinheiro (2013), Napolitano e Viladarga (2013) e Loyola (2017)

- BASTOS, Carlos Pinkusfeld Monteiro; MAZAT, Numa. *Apresentação*. In: GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- BREWER, Anthony. *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. Nova Iorque: Routledge, 1990.
- BUKHARIN, Nikolai. *Imperialism and World Economy*. Nova Iorque: International Publishers, 1929.
- CHANG, Ha-Joon. *23 things they don't tell you about capitalism*. Londres: Penguin Books, 2010.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- COUTINHO, Luciano. *Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres*. In: Fiori, José Luís (org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- FIORI, José Luís. *Formação, Expansão e Limites do Poder Global*. In: FIORI, José Luís (org.) O Poder Americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- FIORI, José Luís. *Estados, Moedas e Desenvolvimento*. In: Fiori, José Luís (org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 2012.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- HILFERDING, Rudolf. *Finance Capital: A study of the of the latest phase of capitalism development*. Nova Iorque: Routledge, 1981.
- HO, P. Sai-Wing. Revisiting Prebisch and Singer: beyond the declining terms of trade thesis and on to technological capability development. *Cambridge Journal of Economics*. Cambridge: n 36, 2012, p. 869–893.
- LOYOLA, Gustavo. Hora de Mudar. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, p. A13, 3 de julho de 2017.
- MAZZUCATO, Mariana. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Editora Schwarcz, 2014.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Estratégias nacionais de desenvolvimento*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Industrialization, Trade and Economic Growth*. In: VERNENGO, Matías; CALDENTEY, Esteban Perez. *Why Latin American Nations Fail: Development strategies in the twenty-first century*. Oakland: University of California Press, 2017.

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. *Brasil: estratégias da conglomeração*. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

NAPOLITANO, Giuliana; VILARDAGA Vicente. Um modelo que fracassou. *Revista Exame*, p. 142. São Paulo: Editora Abril, 11/10/2013.

PINHEIRO, Armando Castelar. Campeões Nacionais. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, p. A13, 01/02/2013.

PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL, 1949.

PREBISCH, Raúl. *Towards a New Trade Policy for Development*. Report by the Secretary-general of UNCTAD. New York: United Nations, 1964.

Singer, Hans W. *The Strategy of International Development: Essays in the Economics of Backwardness*, edited by Sir A. Cairncross and M. Puri. White Plains: International Arts and Sciences Press, 1975.

ROSTOW, Walt Whitman. *As etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SINGER, Hans W. Relevance of Keynes for developing countries. *Estudos de Economia*, vol. 4, nº 4, p. 419-437, 1984. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9731/1/ee-hws-1984.pdf> (acessado em 24/02/2018).

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: Fiori, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

TONER, Phillip. *Main Currents in Cumulative Causation: The dynamics of growth and development*. Londres: McMillan Press, 1999.