

RESENHA DA TESE DE DOUTORADO DE LÍDIA GOLDENSTEIN

Título da Tese: Repensando a dependência.

Orientador: Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello

Defesa: Maio de 1994.

Resenhista: Paulino José Orso (Prof. da Unioeste e doutorando da Faculdade de Educação da Unicamp)

RESUMO:

Esta resenha refere-se à Tese de Doutorado de Lídia Goldenstein que trata sobre questão da dependência e as diversas teorias que tentam explicá-la. A autora revê estas teorias, aponta seus limites e, na análise que faz, propõe que sejam recuperados elementos que teriam ficado esquecidos nos enfoques analisados.

PALAVRAS CHAVE: PERIFERIA, DEPENDÊNCIA, CAPITALISMO.

REPENSANDO A DEPENDÊNCIA

Neste trabalho, Lídia Goldenstein propõe-se a repensar a questão da dependência. Sai da "discussão sobre o sobe e desce das taxas de juros, sobre o emaranhado do déficit público e da dívida externa e procura retomar certas questões estruturais abandonadas desde há muito tempo".

Para isso, desenvolve dois pontos que considera fundamentais e que, segundo a autora, teriam sido esquecidos no debate atual: a "crise da dívida externa e a análise errônea que dela se faz, na medida em que não foi percebida como o esgotamento de uma certa estruturação do capitalismo, com profundas implicações para os países periféricos dependentes" e a confusão entre o padrão de financiamento e o sistema financeiro que tem levado à ilusão de que basta uma reforma no último para a retomada das condições de financiamento da economia". Defende que a inexistência de um padrão de financiamento próprio resultou em uma especial vulnerabilidade do Brasil frente ao novo cenário internacional.

Goldenstein retoma estas questões por considerar que "as elevadas taxas de crescimento por que passou a economia brasileira de fins dos anos 60 até fins da década de 70 levaram à interrupção do debate que até então constituía o cerne de qualquer análise menos conservadora sobre o país". Ou seja, questões como: "periferia e desenvolvimento são realidades indissolúveis?"; "subdesenvolvimento é uma fase pela qual passam certos países (...), ou o resultado de uma divisão internacional do trabalho?"; "em sendo possível o desenvolvimento, qual o tipo de desenho capitalista?"; "teria o Estado um papel ativo no caminho rumo ao desenvolvimento?"; não mais teriam sido consideradas na análise sobre a dependência. Os conceitos: "imperialismo", "dependência", "periferia", "subdesenvolvimento", "troca desigual", "estagnação", também, segundo a autora, não estariam mais sendo utilizados para explicar a realidade brasileira.

O "milagre" econômico, até então sem igual, obnubilou o debate entre o desenvolvimento capitalista nacional e sua relação com o capitalismo internacional. O crescimento parecia uma questão líquida e certa e os percalços que por ventura pudessem ocorrer pareciam "ser resolvidos através da ação governamental cujos limites eram apenas dados pela lucidez da autoridade de plantão, bem assessorada por um bom economista".

Contudo, na primeira metade dos anos 70 volta o debate sobre o crescimento. Mas fica restrito à questão da distribuição de renda e do "crescimento desigual". Na Segunda metade retoma-se o debate e enfocam-se temas como a dívida externa e o II Plano Nacional de desenvolvimento (PND). Tendo sido resolvidos alguns problemas básicos, tomava-se como "estável nossa inserção internacional", dependendo apenas de nós mesmos a escolha de como usufruir melhor. "Conservadores e progressistas uniam-se nesta ilusão autonomista", mas tinham em comum "a percepção equivocada do movimento do capital internacional e de nossa subordinação".

Nos anos 80 a preocupação central da economia brasileira passa a ser com a inflação e seu combate. As questões estruturais, quando surgiram, foram vistas apenas do ângulo conjuntural. "A perspectiva a longo prazo, a inserção do país na economia internacional, as dificuldades intrínsecas de um país periférico, retardatário e dependente foram esquecidas". São retomadas no final da década, mas numa perspectiva neoliberal, ou seja, imputa-se ao Estado a responsabilidade por todos os problemas do país e defende-se sua redução bem como sua intervenção ao mínimo possível. Adota-se, em consenso com o Banco Mundial, a teoria de que, estabilizando-se a economia, realizando-se a disciplina fiscal, liberalizando-se o sistema financeiro, abrindo-se ao comércio internacional e privatizando-se as estatais os problemas seriam resolvidos, como num passe de mágica. Todavia, segundo a autora, não se leva em consideração as mudanças no cenário internacional e a interferência destes. Assim, "considerar estes problemas isolados de uma discussão estrutural, assumiria um caráter 'técnico' e despolitizado e, portanto, reduzir-se-iam a mera questão de 'bom senso'" (...), quando, na verdade, são dependentes e subordinados às determinações estruturais profundas. Isto faria com que se aplicasse de maneira fácil a receita de que "basta aplicar a política correta para que o país voltasse à sua rota de crescimento".

O debate sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos é antigo, muito anterior ao surgimento da teoria da dependência. Segundo a tradição marxista este debate situa-se na relação entre países periféricos e capitalistas avançados, partindo da idéia de que o imperialismo impede o desenvolvimento industrial. Isto, justificaria a luta anti-imperialista e a aliança com o proletariado para garantir os avanços capitalistas e a conseqüente passagem para o socialismo.

Nos anos 40, no interior da Comissão Econômica para a América Latina - Cepal - Raul Prebich desenvolve a teoria de que o subdesenvolvimento era resultado da concentração industrial nos países centrais e a inibição nos países periféricos. Então a Cepal propunha que "uma política de industrialização deveria ser implementada

pelo Estado juntamente com a burguesia industrial conta os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores". Nesta idéia está implícito que o Estado possui um alto grau de autonomia em relação aos diversos grupos sociais, quando, na verdade, o Estado corresponde aos próprios grupos sociais, principalmente, os que detêm o poder dominante.

Caio Prado Júnior, diz que partiu-se da "presunção, admitida a priori, de que os fatos históricos ocorridos na Europa constituíam um modelo universal que, necessariamente, haveria de se reproduzir em quaisquer outros lugares e, portanto, no Brasil também". Para ele, isto seria equivocado, pois a história não se repete de igual forma em contextos, lugares e momentos diferentes.

No final dos anos 50 acentua-se o pessimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na América Latina. A solução vislumbrada era promover uma revolução de caráter socialista ou democrático-burguesa para romper a dependência a que os países periféricos estariam submetidos em relação aos centrais, bem como a ligação destes com as elites pré-capitalistas dos países periféricos, responsáveis pela estagnação e subdesenvolvimento.

O pessimismo em relação às possibilidades de desenvolvimento da América Latina também tomou conta das análises da Cepal. Celso Furtado, economista ligado a esta Comissão, constrói o que chama de "teoria do subdesenvolvimento" partindo da idéia de que o subdesenvolvimento é caracterizado pela incapacidade de uma economia "edogeneizar seu crescimento". "Furtado analisa o processo de substituição de importações pelo qual passariam as economias latino-americanas, especialmente o Brasil, atribuindo-lhe características que não só impediriam estes países de alcançarem um desenvolvimento autônomo, tornando-os dependentes, como os levaria, inexoravelmente à estagnação". Furtado contrapõe-se à idéia de reproduzir os padrões de consumo dos países centrais e, portanto, de um desenvolvimento orientado a partir de fora.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto no livro Dependência e desenvolvimento na América Latina, propõem uma metodologia para analisar a questão da dependência - "análise concreta de cada situação específica". Assim, eliminar-se-ia a possibilidade de considerar a dependência como uma "variável externa" ou de tomar a América Latina como bloco unitário e homogêneo. Propõem a análise da dependência "a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes", pois estas relações expressariam a fisionomia da dependência.

Estes autores recusam-se "a separar fatores 'externos' dos considerados 'internos'; superam a identidade associativa entre subdesenvolvimento e sistema econômico e, estabelecem uma diferenciação entre subdesenvolvimento, periferia e dependência". E analisam o processo de industrialização brasileira e concluem que com o auge do processo de substituição de importações assiste-se uma nova situação de desenvolvimento "dada pela sua integração com o mercado internacional, distinta das economias agro-exportadoras". Então consideram que passa a existir uma dependência que, inclusive, possibilita desenvolvimento. A partir daí caracterizam os países que passam por este processo como "países periféricos, industrializados, dependentes". Assim, a relação entre países centrais e periferia deixa de ser vista como, necessariamente, uma relação entre países agro-exportadores e países industrializados e passa a ser vista como países em diferentes graus de industrialização, superando a dicotomia cepalina entre industrialização ou dependência.

No início da década de 70, com as taxas elevadas de crescimento, com o chamado "milagre econômico", viabilizado pelas reformas fiscal e financeiras implementadas após o golpe militar de 1964, alguns analistas criticam duramente a visão estagnacionista. Maria da Conceição Tavares e José Serra consideram que a crise dos anos 60, fruto do esgotamento do dinamismo da industrialização, apoiada na substituição de importações, significaria a transição para um novo esquema de desenvolvimento capitalista e não estagnação. Para estes autores "a saída da crise teria passado por um aprofundamento da solidariedade com o capital estrangeiro, numa adaptação ao que, sem explicar, chamam de 'novas formas de dependência tecnológica e financeira'". Em meados dos anos 70, João Manuel Cardoso de Mello propõe o debate a partir do que denominou de O capitalismo tardio. Ele critica o fato de Cardoso e Faletto terem mantido o "critério cepalino de periodização histórica" e as "explicações cepalinas para a passagem econômica de uma etapa a outra, de um período a outro" e propõe uma nova periodização: "economia colonial, economia mercantil escravista nacional e economia exportadora capitalista retardatária. Esta última com três fases: nascimento e consolidação da grande indústria, 'industrialização restringida' e 'industrialização pesada'". Entretanto, se esta periodização avançou e permitiu o resgate de certos movimentos internos da economia dando ênfase à "dinâmica interna" acabou eclipsando a "dinâmica externa", comprometendo as conclusões. Ou seja, "a análise do movimento do capital internacional foi relegada a um plano secundário e a estrutura dos países avançados tomada como paradigma, um modelo estático a ser alcançado".

Na Segunda metade dos anos 70, o performance da economia brasileira abriu espaço para "a ilusão de que a relação do país com o capitalismo internacional restringia-se a uma questão de gestão quase contábil do balanço de pagamentos". A dívida externa até chegou a ser vista como uma questão passageira, tanto para analistas conservadores como para a esquerda, pois o II PND, implementado pelo Governo Geisel, parecia ter completado a estrutura industrial, introduzindo os setores que faltavam nas áreas de insumos básicos e bens de capital, dando a impressão de que até se poderia negociar e pagar a dívida externa com tranqüilidade e, findo este problema, a retomada dos investimentos seria quase que inevitável. "Bastaria aplicar a política correta para que o país voltasse à sua rota de crescimento. A problemática da dinâmica do desenvolvimento do capitalismo na periferia ficava assim reduzida a uma questão de bom senso".

O debate iniciado no final da década de 50 é retomado no final dos anos 80, após o fracasso das diversas tentativas de estabilização e com o país à beira da hiperinflação. Por isso, Goldenstein propõe recolocar a

questão da dependência, rever a suposta autonomia do Estado brasileiro, reavaliar o passado e repensar a inserção brasileira em um capitalismo internacional que sofreu profundas transformações e passa por uma nova divisão internacional do trabalho. Segundo ele, a dependência, "exatamente em função de uma específica relação interna entre e intra classes, houve no Brasil um aprofundamento das relações de dependência que permitiu um desenvolvimento acelerado de algumas décadas. Porém, a viabilização do desenvolvimento, apesar de não-resolução das contradições internas só ocorreu graças a uma dinâmica extremamente favorável do capitalismo internacional que permitia, via entrada de capital estrangeiro, amortecer os conflitos internos os quais, sem ele, bloqueariam o processo de acumulação".

Mas, "o sonho acabou". Nossa estrutura industrial e nosso padrão de financiamento revelaram-se incapazes de garantir o dinamismo da economia. Tivemos que reconhecer que estávamos longe de compreender a verdadeira dinâmica da economia brasileira e o valho debate que se travava sobre a dependência, sobre o imperialismo e sobre a possibilidade de crescer autonomamente. Esse debate havia sido deixado de lado, mas é preciso retomar a reflexão sobre os determinantes do subdesenvolvimento do capitalismo nos países periféricos. Segundo a autora, após anos de discussões, dificilmente, se encontraria algum economista à "esquerda" ou à "direita" que "negaria a idéia de que o cerne da crise encontra-se na estrutura de financiamento da economia brasileira". Mas, diz ela: muitas vezes confundiu-se padrão de financiamento com sistema de financiamento, tomados como sinônimos.

Para ela, "padrão de financiamento é definido pela forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, portanto, de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. Ou seja, resulta, antes da mais nada, das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si - setor produtivo, setor bancário e setor agrário -, além das relações entre os três agentes - Estado, capital nacional e capital internacional - e os diferentes segmentos da classe trabalhadora". A mudança no sistema financeiro pode ocorrer com relativa facilidade em diferentes momentos históricos. O mesmo não ocorre com o padrão de financiamento que só ocorre com a mudança de estrutura e de poder vigentes.

Segundo Goldenstein, a explicação do crescimento da economia brasileira durante décadas e sua diminuição nos anos 80, encontra-se na análise de três questões interdependentes: o papel do Estado, o financiamento de longo prazo e a dependência financeira externa.

O padrão de financiamento da economia brasileira começou a ser definido na década de 30, sustentou e moldou o capitalismo, até entrar em colapso na década de 80. A necessidade da atuação do Estado no financiamento foi justificado pelo grau de incertezas e riscos dificilmente bancados pelo setor privado. "No caso brasileiro, além de assumir o financiamento, o Estado implantou o núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia, petróleo)". Contudo, "ao contrário de outros países retardatários, como Japão e Coréia, que a partir de rompimentos profundos rearranjaram suas relações de propriedade e conseguiram consolidar um padrão de financiamento compatível com um desenvolvimento sustentado, no Brasil preservou-se a velha estrutura (de propriedade), o que, de tempos em tempos, levou a impasses no processo de industrialização, só superados com o aprofundamento dos laços de dependência externos". Assim, "sob a aparência de liderança forte encontrava-se um Estado preso a interesses internos e externos que limitava e dirigiam sua atuação". Isto impossibilitou a consolidação de uma base de financiamento nacional sólida. Distribuindo recursos e subsídios indiscriminadamente, sem nenhum controle, protegendo mercados, o Estado tornou-se refém do setor privado, tanto nacional como internacional. Dessa forma, sem uma base de acumulação própria, o Estado nacional recorre ao financiamento externo e apresenta um poder que não tem. E, nos momentos de farta liquidez internacional, aprofundam-se os laços de dependência que só vêm à tona nos momentos de restrição dos recursos externos.

Após 1964, é criado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que, "através das reformas fiscal e financeira, como uma 'modernização conservadora', amplia ao máximo as possibilidades do arranjo preexistente, mantendo as características básicas de relacionamento entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional". A estrutura da reforma financeira delineada em 64/67, prevendo a compartimentalização das instituições e a sua especialização na mobilização de recursos para financiar o desenvolvimento capitalista foi baseado no modelo americano.

Se, teoricamente, estavam implementadas as instituições necessárias para garantir a mobilização e a consolidação de recursos necessários ao desenvolvimento sólido no país, na prática revelou-se inconsistente. Devido à estrutura privada e os bancos de investimentos não garantirem captação e empréstimos de longo prazo, o Estado é forçado a, novamente, assumir este papel. Mesmo assim, "a nova estrutura do sistema financeiro, a farta liquidez que a acompanhava, o 'controle' da inflação e o 'milagre' econômico somava-se na contribuição para a ilusão geral de que o PAEG havia montado um 'padrão de financiamento novo e eficiente". Praticamente, equiparado ao Plano de Metas da década de 50, em 1974, foi implementado o II PND que "marcou de forma indelével o Brasil, obrigando qualquer análise que pretenda compreender os passos que levava o país à maior crise de sua história a destrinchá-lo. Ele levou ao limite da ruptura a utilização de um determinado padrão de financiamento". Do ponto de vista do financiamento pretendia-se que o Plano canalizasse poupança privada voluntária para financiar investimentos. Mas isto não se realizou. Então, novamente, restou o recurso às fontes internacionais e ao crédito subsidiado.

Os analistas não concordam quanto aos resultados do II PND. Carlos Lessa considera que "o Plano padecia de sérias inconsistências genéricas que o comprometeria inexoravelmente". Antônio Barros Castro e Francisco E. P.

de Souza e Alexandre Schwartzman diziam que "apesar dos fracassos marginais e dos atrasos, o II PND foi um sucesso". Roberto Campos e Carlos Langoni desqualificam-no peremptoriamente e atribuem-lhe um papel de mera fachada para justificar a entrada de recursos externos.

O II PND não se propunha a romper com o processo de industrialização, mas sim completar o processo que vinha ocorrendo desde a década de 50, com o Plano de Metas. Ou seja, pretendia concluir o processo de substituição de importações. Porém, se através do Plano se conseguiu implantar certos segmentos do setor de bens de produção, não foi suficiente para tornar o crescimento auto-sustentado e romper os laços de dependência do país.

Diferente do ocorrido em outros países retardatários o processo de industrialização brasileiro se dá sem rupturas e o Estado nunca conseguiu viabilizar mecanismos de coordenação financeira. Ao invés disso, assumiu o processo.

"A década de 80 diferencia-se pela profundidade das transformações por que passou o capitalismo internacional, uma verdadeira revolução na medida em que suas bases tecnológica, produtiva, comercial e financeira sofreram mudanças radicais. Este processo, que vem sendo chamado de globalização, tem levado a integração dos mercados de bens, de serviços e de capital". A produção, o capital, a gerência, o mercado de trabalho, a informação e a tecnologia passam a desconhecer fronteiras e o Estado revela a perda de capacidade de ser sujeito político gestor da moeda e da economia nacional. Com este novo cenário mundial, com a conexão do capitalismo global, a relação centro/periferia "dá lugar" à relação periferia/competição, isto, em condições extremamente desiguais.

A globalização articulada com a tecnologia da informação viabiliza maior interação entre usuários e produtores, substituição da produção estandardizada em massa pela flexível, a integração do mercado mundial e a concentração do poder econômico em poucos conglomerados.

Essa dinâmica vigente no capitalismo mundial impõe novos desafios aos países em desenvolvimento.

"Assumindo que o percurso percorrido pelos países capitalistas centrais em seu processo de industrialização lhes era impossível, acreditou-se até há muito pouco tempo que a alternativa era o processo de substituição de importações que havia permitido a industrialização de vários países da América Latina e, supunha-se, se aprofundado, lhes garantiria a continuidade da dinâmica de crescimento". Contudo, agora o processo de globalização revelou o limite desse processo de desenvolvimento e impôs a necessidade de redirecionamento. A mão-de-obra barata deixou de ser uma vantagem competitiva. Agora necessitava-se de mão-de-obra qualificada, cérebros e uma outra estrutura organizacional. As empresas transnacionais impõem novos padrões de competição.

Essas condições foram praticamente satisfeitas entre os países da tríade (Japão, EUA, Comunidade Européia) provocando um padrão de competição e uma guinada na direção dos investimentos para países desenvolvidos (80% na década de 80) e para a Ásia e de diminuição brutal para a América Latina, onde estas condições dificilmente são encontradas. Com diz Goldenstein, não é que os países da América Latina não tenham recebido fluxo de capital. "O problema é que capital é esse, para onde se dirige, qual a sua dinâmica e, fundamentalmente, qual o seu impacto nas economias destes países".

No Brasil, nas últimas décadas, o problema crucial tem sido a inflação. Foram implementados cinco planos na tentativa de estabilizar a moeda (Cruzado, Verão, Bresser, Collor I e II), mas fracassaram. Mostram "a fragilidade da moeda indexada como solução permanente e, ao mesmo tempo, a insuficiência destes planos para se atingir o ponto fundamental: a reconquista da confiança na moeda nacional.

Ao final do trabalho Goldenstein faz uma comparação entre o caso da Coreia e o processo de desenvolvimento brasileiro. Comparação esta tornada possível, segundo a autora, devido àquele país ser enquadrado no bloco dos periféricos, dependentes e que, surpreendentemente, em menos de três décadas atinge uma interação dinâmica com os países avançados, o que não acontece com o caso brasileiro. "Na Coreia o Estado não só definiu rumos e metas como interveio em todo processo, financiando, dirigindo, controlando e intervindo no setor privado em nível tal somente comparável a economias centralizadas e com uma 'eficiência' infinitamente superior". "A divisão do país ao meio, com o Norte tornando-se um regime comunista, a proximidade geográfica com outras áreas de influência de regimes comunista e a proximidade com o Japão tornaram a Coreia um país de extrema relevância na geografia americana, moldando o especial interesse americano na região no pós-guerra". Estas condições, aliadas às internas (eliminação da elite rural, a existência de uma burguesia fraca) fortaleceram o Estado, abrindo caminho às reformas estruturais e ao desenvolvimento. O Estado atuou como coordenador e dirigente do processo de desenvolvimento interno e controlador dos investimentos externos ("a propriedade majoritária de estrangeiros foi proibida, com raras exceções, de forma que somente 6% das empresas multinacionais possuem a íntegra do capital próprio, enquanto que no Brasil elas chegam a 60%"). A Coreia dirigiu a economia e ajustou a estrutura produtiva e financeira.

Ainda que tenha semelhanças entre o caso brasileiro e a Coreia, as diferenças são explícitas. O Brasil não conseguiu coordenar o processo de confiança na moeda, o parasitismo da burguesia é grande, tem uma das piores, senão a pior distribuição de renda do mundo. Além disso, o "Brasil não conseguiu uma base sólida de financiamento que sustentasse a atuação do Estado, que só foi viabilizada graças à conexão internacional", aprofundando a dependência externa.

Se na Coreia há uma tradição de independência política econômica, uma burocracia competente, pouco corrupta, o mesmo não ocorre no Brasil, onde os interesses públicos, praticamente, confundem-se com os privados, comprometendo a capacidade dos tecnocratas formularem e implementarem políticas de forma objetiva.

Na tentativa de explicar porque foi possível o desenvolvimento na Coréia e não no Brasil e nos países periféricos, Goldenstein diz que se deve ao tipo de constituição do Estado.

Contudo, como se pode ver, a análise de Lídia Goldenstein em relação à dependência, não se propõe a questionar o sistema capitalista, mas tão somente, redirecionar o enfoque de como o Brasil e os países periféricos, inserem-se no conjunto da divisão das relações internacionais. Por isso, não chega ao essencial. Ao invés de compreender que a dependência é uma condição necessária, imposta aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, para garantir a acumulação nos países do capitalismo central, na análise, apenas reconsidera alguns elementos que haviam sido deixados de lado em outras análises. E, sem chegar ao essencial, não propõe sua superação, limitando-se a ver a melhor forma de, no capitalismo, inserir-se no mercado mundial.