

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA E O MERCADO INTERNO NA
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO**

MARCELO AUGUSTO BOSCATO

Rio de Janeiro

2022

MARCELO AUGUSTO BOSCATO

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA E O MERCADO INTERNO NA
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Adjunta Dra. Carolina Miranda Cavalcante.**

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

B741p Boscato, Marcelo Augusto
A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA E O MERCADO
INTERNO NA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO /
Marcelo Augusto Boscato. -- Rio de Janeiro, 2022.
83 f.

Orientadora: Cavalcante Carolina Miranda.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Direito Econômico. 2. Economia Política. I.
Carolina Miranda, Cavalcante, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

MARCELO AUGUSTO BOSCATO

**A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA E O MERCADO INTERNO NA
SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Adjunta Dra. Carolina Miranda Cavalcante.**

Data da Aprovação: 14 / 7 / 2022.

Banca Examinadora:

Orientador(a): Carolina Miranda Cavalcante (FND-UFRJ)

Membro da Banca: Mauro Osório da Silva (FND-UFRJ)

Membro da Banca: Flávio Alves Combat (IRID-UFRJ)

Rio de Janeiro

2022

Aos meus pais, Orlando Boscato e Neusa A. Zorzo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao ensino público federal, há décadas formando quadros para a superação do subdesenvolvimento nacional, ao ensino público estadual paranaense e ao ensino público municipal de Toledo-PR, raízes fundamentais da minha formação como cidadão, à Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, aos meus pais, que de tão longe contribuíram com seu esforço material e auxílio moral, sem eles esse trabalho jamais teria sido possível, à minha orientadora pelo auxílio fundamental com a pesquisa acadêmica e com a linguagem da ciência econômica, à minha companheira, Thalia Martins, que tanto admiro, agradeço pelo carinho e pelas cirúrgicas notas humanistas ao longo da evolução do meu trabalho, e ao meu grande amigo Andrei Dullius, pelas longas conversas sobre o desenvolvimento brasileiro e pelo auxílio fundamental com a tópica das engenharias.

Sobre a história e o chão
Num voo bom foi à glória o homem
Nas alturas, nuvens
A nossa mãe da invenção
Santos Dumont!

Não viva todo mundo, não
Viva o Dumont, que esteve à margem
Mas teve coragem
A nossa mãe da invenção
Santos Dumont!

Arrigo Barnabé

RESUMO

Esse trabalho parte do entendimento de que o sistema interestatal capitalista é um sistema dinâmico em que não há possibilidade da paz perpétua, fim da história ou manutenção de um superestado ou democracia universais, pois há uma contínua luta pelo controle de territórios econômicos para manutenção de posições de monopólio. A relação entre o poder e o dinheiro permitiu a criação, consolidação e expansão desse sistema até sua globalização no final do século XX, com destaque para a criação dos Estados Nacionais, cuja forma representa hoje a totalidade dos países. Os líderes desse sistema buscam impor sua capacidade de crédito, moeda e dívida pública em seus territórios econômicos para a garantia do lastro de seu capital financeiro. Essa forma de dominação é construída pela atividade industrial, permitindo o controle da moeda e finança internacionais, a superioridade militar e o controle de tecnologia, subordinando regiões a posições periféricas. A forma jurídica da relação entre inserção subordinada e sua superação têm papel fundamental nesse processo. A imperatividade do plano nacional-desenvolvimentista prescrito na Constituição define as balizas da operacionalização de uma política industrial de aquisição de capacidades tecnológicas para superação das barreiras à emancipação nacional.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento; Indústria de Defesa; Mercado Interno; Autonomia Tecnológica.

ABSTRACT

This work starts from the understanding that the capitalist interstate system is a dynamic system in which there is no possibility of perpetual peace, the end of history or the maintenance of a universal superstate or democracy, as there is a continuous struggle for control of economic territories to maintain positions of monopoly. The relationship between power and money allowed the creation, consolidation and expansion of this system until its globalization at the end of the 20th century, with emphasis on the creation of National States, whose form today represents all countries. The leaders of this system seek to impose their credit, currency and public debt capacity on their economic territories to guarantee the backing of their financial capital. This form of domination is built by industrial activity, allowing control of international currency and finance, military superiority and control of technology, subordinating regions to peripheral positions. The legal form of the relationship between subordinate insertion and its overcoming plays a fundamental role in this process. The imperative of the national-developmental plan prescribed in the Constitution defines the guidelines for the operationalization of an industrial policy for the acquisition of technological capabilities to overcome barriers to national emancipation.

Keywords: Underdevelopment; Economic Law; Defense Industry; Intern market; Technological Autonomy.

SUMÁRIO

Introdução	11
1 Teoria do Poder e da Acumulação do Capital	25
1.1 <i>O Desafio da Inglaterra</i>	28
1.2 <i>Tendência da Concentração vs. Dinamicidade</i>	29
2 A Ordem Jurídica e o Nacional-Desenvolvimentismo	30
2.1 <i>A Política Econômica</i>	32
2.2 <i>A Ordem Jurídico-Político-Econômica da Defesa Nacional</i>	36
2.3 <i>A Promoção e a Internacionalização do Mercado de Defesa</i>	40
3 Padrões Monetários, Inserção Brasileira e Ordem Econômica	43
3.1 <i>Padrão Ouro-Libra</i>	45
3.2 <i>Padrão Ouro-Dólar</i>	48
3.3 <i>Padrão Dólar-Flexível</i>	51
4 Política Industrial e Desindustrialização	55
4.1 <i>O Capital Estrangeiro</i>	58
4.2 <i>Política Industrial e Superação do Subdesenvolvimento</i>	60
4.3 <i>Planejamento Baseado em Capacidades</i>	61
5 Generalizações do Sistema Interestatal e Possibilidades Brasileiras	63
Conclusão	67
Referências	70
Anexo 01 - A Retomada da Hegemonia Norte-Americana (Maria C. Tavares)	75

INTRODUÇÃO

O problema inicial dessa pesquisa se baseou na indagação sobre quais os motivos e condições que determinaram uma posição marginal ao Brasil no sistema capitalista mundial e quais os caminhos e as ferramentas necessárias para superá-la, de modo a construir um exercício de imaginação institucional para compreender o fenômeno do subdesenvolvimento, que abrange simultânea e interdisciplinarmente várias frações do poder nacional, que se relacionam numa dialética de impedimento e promoção de um projeto de desenvolvimento nacional.

No 1º capítulo se discutiu a natureza da acumulação do poder e da riqueza no sistema capitalista, usou-se da abordagem teórica de um longo estudo feito na década de 1980 por um grupo de economistas e professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), liderado por Maria da Conceição Tavares, cujo problema de pesquisa era a resolução de questões estruturantes sobre as origens do sistema capitalista, tais como “quando e por quais motivos os estados concentraram força política e coerência econômica interna” e “como isso contribuiu para a criação e a expansão de um sistema de poder específico (interestatal/westfaliano) e a própria formação do sistema capitalista” (FIORI, 2014, pp. 15-16)¹. Para fins de representação, usou-se um breve resumo do desafio externo da Inglaterra no século XVIII, a primeira economia nacional capitalista do sistema interestatal e, por consequência, o primeiro Estado Nacional a promover uma “ideologia da globalização”, por meio da estruturação da divisão internacional do trabalho e da formulação da ideologia liberal econômica.

Mais adiante, no 3º capítulo, partindo do entendimento de que a infraestrutura e a dinâmica hierárquicas do sistema interestatal não são decorrências de movimentos naturais de mercado, mas consequências das estratégias de desenvolvimento dos Estados Nacionais (MEDEIROS; SERRANO, 1999, pp. 119-151)², tentou-se entender a forma da inserção brasileira dentro desse sistema, desde a sua formação como Estado Nacional.

A partir de então, o pressuposto teórico desenvolvido tem como ideia central a tese da “regularidade variável” do sistema interestatal descrita pelo historiador Karl Polanyi³. Para ele, haveria dois movimentos permanentes e contraditórios nas economias e sociedades de mercado operando em uma relação dialética. O primeiro, o princípio do “liberalismo econômico”, que

¹ FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento**: 1ª ed. São Paulo: Boitempo. 2014, pp. 15-16.

² MEDEIROS, C. e SERRANO, F: **Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**. Em J. L. Fiori (org.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Editora Vozes, 1999.

³ POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: 2ª ed. São Paulo: 2000. 349 p.

propõe, desde a consolidação do poder inglês, a liberalização dos mercados, o fim das fronteiras, a promoção de políticas ortodoxas e os livres comércio e cambismo, *i.e.*, a universalização dos princípios da autorregulação da economia. O segundo, o princípio da “proteção social”, promovida nas sociedades em busca da manutenção de sua posição social, que seria a verdadeira razão do agir consciente das coletividades, em confronto com os estímulos individuais à “troca”, à “maximização do interesse” e à “necessidade”, performada no perfil do “*homo economus*”. Esse movimento ocorreria em duas vias; uma interna, com a democratização política e social e maior proteção à coletividade; outra externa, com o fortalecimento da economia e do Estado nacionais (FIORI, 2014, pp. 205 e 206)⁴.

Antes disso, no 2º capítulo, fez-se um estudo para entender como o ordenamento jurídico, sendo o único sistema normativo com monopólio legítimo da força (NINO, 2010, p. 119-122)⁵ tem a capacidade performática de operar nesse duplo movimento do qual fala Polanyi, ora recepcionando e se reformando na medida dos desígnios ideológicos internacionalizantes, ora adequando sua capacidade de dirigir a vida social para a resolução de problemas e o fortalecimento do poder nacional.

De um lado, opera a proteção social com a promoção da ação positiva do Estado em relação ao cumprimento das tarefas constitucionais, vinculado à ascensão da democracia de massas, garantindo direitos econômicos, sociais e culturais (segunda geração) (BERCOVICI, 2022, p. 58)⁶, de outro, subjuga-se às tendências liberais de avanço do Poder Econômico Privado⁷, limitando-se a garantir a livre-concorrência e a liberdade de iniciativa em uma economia de mercado (primeira geração) (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 238)⁸.

Percebe-se que, se existem “garantias”, a formação da “economia de mercado” é marcada pela (1) artificialidade (criação do elemento “ordem” pelo Estado, *i.e.*, soberania jurídica doméstica, unificando e garantindo as formas e a execução dos contratos); essa coercitividade concentrada em monopólio é o que define a “ordem”, portanto, a “economia de mercado” é,

⁴ Idem, p. 205-206.

⁵ NINO, Santiago: **Introdução à Análise do Direito**. 1ª ed. São Paulo. Martins Fontes. 2010. p. 119-122.

⁶ BERCOVICI, Gilberto: **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª ed. São Paulo. Almedina. 2022 p.58.

⁷ De acordo com ALBINO DE SOUZA, esse poder seria resultante das revoluções liberais, em que foram mitigados os poderes políticos do Estado (monarquias mercantis) e concentrado o poder econômico no privado (frações de classe da sociedade), assim, o Estado ficaria restrito ao controle e a garantia da “livre-concorrência”, baseado no princípio da propriedade privada e da livre iniciativa, lógica operada pela “intervenção” do Estado (no que não é seu por natureza) e pela “subsidiariedade”, decorrentes da mesma naturalidade da teoria darwinista, em que o mais forte prevalece na “lei natural do mercado”

⁸ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso: **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 1ª ed. São Paulo. LTR. 2017. p. 238.

também, formada pela (2) juridicidade (“conforme” os princípios jurídicos, em linhas gerais, na dicotomia lícito/ilícito, resultado de uma “tomada de decisão”, conferindo “forma” ao “econômico”, p. ex., podendo se manifestar por uma economia coletivista, capitalista, mista, socialista etc.); por fim, se é montada, pode ser desmontada, resultado da dinâmica social do poder, então, a “economia de mercado” é formada, ainda, pela (3) historicidade (em sentido contrário ao jusnaturalismo, *i.e.*, mutável, nunca absoluto, definitivo ou igual, espacial e temporalmente) (IRTI, 2007, pp. 44-49)⁹.

O jusnaturalismo não mais se apresenta como “teologia” ou “razão”, mas como “forma econômica”, na tentativa de tornar o que é “histórico” em “natural”, converter o processo de “vontade” em processo de “pensamento”, isso se manifesta na suposta “imutabilidade” das “leis de mercado” (IRTI, 2007, pp. 44-49)¹⁰.

Dito isso, a operação da mencionada “regularidade variável” tem como centro as pressões feitas pela democratização da política econômica, com objetivo de alterá-la para bases mais incluídas, protetivas e emancipatórias, contrapondo-se ao “livre” exercício do poder econômico, conformando uma postura positiva/ativa do poder estatal (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 249)¹¹.

O interesse privado de lógica lucrativa, embora legítimo, é traduzido pela “ideologia da globalização” devido à tendência globalizante do capital, promovendo expedientes que dirigem a máquina do Estado ao cumprimento de interesses, não raro, prejudiciais à harmonia coletiva, limitando a emancipação e o fortalecimento do poder nacional. Isso é causado pela forte oposição interna (grupos que se associam à ganhos econômicos imediatos e ao cosmopolitismo liberal de mercado) a um projeto de desenvolvimento autônomo, sustentado e inclusivo (FIORI, 2014, p. 238)¹², pois o interesse pelo “retorno financeiro” prescinde da análise “política” da “unidade” constitucional.

Sendo assim, percebe-se que nesses países chamados de “atrasados”, há sempre a tarefa de se construir uma imaginação institucional que permita a superação de seu subdesenvolvimento. O exercício dessa imaginação de forma sistêmica e direcionada para a

⁹ IRTI, Natalino. **A Ordem Jurídica do Mercado**. São Paulo: Malheiros. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, ano XLVI, jan.-mar./2007, pp. 44-49.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Idem*, p. 249.

¹² *Idem*, p. 238.

superação do atraso, historicamente, foi feito com o apoio de ferramentas da “Economia Política Internacional”, na qual seus autores se preocupavam em dar substrato material para que seu Estado superasse a condição de inserção marginalizada no concerto das nações (BERCOVICI, 2022, p. 112)¹³.

Para isso, eles propuseram uma série de expedientes econômicos e políticos, dependendo da posição geoeconômica de seus estados, como se pode ver em William Petty em *A Treatise of Taxes & Contributions*, 1662, na disputa e superação da força militar da Holanda e da França, Alexander Hamilton em *Report on the Subject of Manufactures*, 1791, teorizando os Estados Unidos como “árbitro” do novo e do velho mundos, na disputa militar contra a Inglaterra e a Espanha, Friedrich List em *Das nationale System der politischen Oekonomie*, 1841, no exercício de superação da Inglaterra (BERCOVICI, 2022, p. 112)¹⁴ e, mais recentemente, Alexander Gerschenkron em *Economic Backwardness in Historical Perspective*, 1962 teorizando a medida econômica da Guerra Fria e os motivos do atraso russo. Todos eles têm em comum a preocupação, primeiramente, com a necessidade e imperatividade da proteção da indústria nacional, que será estudado no 4º capítulo.

List, em particular, defendia que cada país era titular de uma “economia política” própria, sendo as ferramentas para a superação do atraso diferentes espacial e temporalmente, então cada nação deveria seguir seu próprio caminho no desenvolvimento de sua estrutura produtiva, não se aplicando, de forma automática, as cartilhas universais de desenvolvimento econômico (BERCOVICI, 2022, p. 112)¹⁵.

Há que se compreender que o “pensamento econômico” tem proximidade com o “pensamento político”, portanto, está sempre em mutação e raramente tem natureza universal autoaplicável em todas as situações, pois tem ligação direta com a “regularidade variável” mencionada na tese de Polanyi. A construção e a expansão de um “pensamento econômico universal”, tem relação com a estratégia dos Estados Nacionais para homogeneizar e mitigar os debates sobre as posturas econômicas necessárias para o desenvolvimento e a superação do atraso de suas próprias “periferias” (FIORI, 2014, pp. 214-216)¹⁶.

¹³ Idem, p. 112

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Idem, pp. 214-216.

Percebe-se que “*uma das falhas mais sérias de que padece a teoria econômica geral, contemplada na periferia, é seu falso sentido de universalidade*”, porém, prescindir desse conhecimento seria incidir em grave erro, pois “*é preciso não confundir o conhecimento reflexivo do alheio com uma sujeição mental às ideias alheias, da qual muito lentamente estamos aprendendo a livrar-nos*” (PREBISCH, 2000, p. 8)¹⁷.

Então é sempre fundamental ter claro que a “dominação” hegemônica necessita não só da técnica, das armas e do dinheiro (como se pretende demonstrar, sobretudo), mas também da cultura e dos valores, *i.e.*, cosmovisões, os fundamentos necessários para um projeto de país que se sustente internacionalmente. Esse projeto “vende” para o mundo uma mensagem, a “luta para fora”, os inimigos e os caminhos para o progresso universal, que nada mais é do que o fundamento central da “ideologia da globalização”, necessário para todo projeto que se pretenda internacionalista, pois a conquista do mercado internacional e a tendência a situações de monopólio operam tanto no “dinheiro” quanto no “poder” e, por óbvio, no sistema interestatal que os juntou (TAVARES, 1992)¹⁸.

Essa fórmula pode ser mais bem compreendida com a estratégia inglesa, que será comentada, como estratégia de superação do atraso, no fim do 1º capítulo¹⁹. Em relação à sua estratégia de globalização, nota-se que após o domínio mercantilista nos debates sobre acumulação de capital, comércio e o sucesso de seu desenvolvimento, Adam Smith e David Ricardo propõe as teorias das vantagens absolutas e comparativas, respectivamente, mas não abandonam a visão ampla do processo econômico (internacionalizado), no entanto, propõe um enfoque menos coletivo das preocupações mercantilistas com bem-estar da nação e acumulação de riqueza, dando espaço para uma abordagem mais individualista, ligado ao bem-estar e a satisfação das necessidades de cada indivíduo como sendo o fundamento geral e científico da ciência econômica (HUNT; LAUTZENHEISER pp. 78-183)²⁰.

Com objetivos parecidos, os neoclássicos e todas suas derivações conceituais, introduzem, em linha gerais, uma abordagem com predomínio de modelos matemáticos na

¹⁷ PREBISCH, Raul. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais**. Em: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro, São Paulo: Record-Cofecon-Cepal, 2000. v. 1. 65 p.

¹⁸ TAVARES, Maria da Conceição. **Economia Política Internacional**. Instituto de Economia da Unicamp. Youtube. Disponível em: <<https://youtu.be/hWGP2J1kXMQ>>. Acesso em 30 jun. 2022.

¹⁹ Ver capítulo 1.1, pp. 28 e ss.

²⁰ HUNT E. K., LAUTZENHEISER, Mark: **História do pensamento econômico**. [tradução de André Arruda Villela] - Rio de Janeiro. Elsevier. 2013.

busca da maior satisfação econômica, partindo da “utilidade” e “necessidade” dos indivíduos para a criação das ferramentas microeconômicas que homogeneizaram o debate no século XIX (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013, pp 356-441)²¹.

Porém, as reações a esses modelos universais e o retorno das preocupações com a “proteção social” ocorrem, deixando substratos acadêmicos relevantes, como as lições econômicas da ascensão da Alemanha e dos Estados Unidos; sempre, lembra-se, guardando o potencial de expansão global paralela à arte, como o modernismo e a filosofia alemãs e o cinema e a música norte-americanas.

Fazendo uma breve gênese desse pensamento da “superação do subdesenvolvimento” no Brasil, nota-se que seu início esteve vinculado ao pensamento de um país de “centro”, pois o esgotamento do alcance das teorias microeconômicas se deu em um período de grande crise do capitalismo global (Entreguerras); houve, então, uma divisão analítica entre macroeconomia e microeconomia com o pensamento de Keynes, permitindo que se discutisse autonomamente os grandes agregados econômicos ao invés da centralidade das decisões individuais das escolas predecessoras. Em linhas gerais, Keynes entendia que cabia ao Estado a formulação de ações em situações de instabilidade, as políticas “anticíclicas”, usando-se de expedientes como o aumento dos gastos governamentais, administração de preços, ampliação da base fiscal etc. (BERCOVICI, 2022 p. 113)²².

Essas perspectivas vieram ao continente sul-americano trazidas por Raul Prebisch com *Introducción a Keynes*²³, publicado em 1947, e ao Brasil com Celso Furtado, dando origem ao pensamento cepalino/estruturalista²⁴ (BERCOVICI, 2022, p. 114)²⁵. Porém, o pensamento sobre o subdesenvolvimento brasileiro/latino-americano não é novidade desse grupo, em “A História Econômica do Brasil”, Caio Prado Jr. faz uma análise da estrutura econômica brasileira, detalhando os motivos de uma inserção marginalizada, resultado de um desenvolvimento sempre pensado “de fora”, subordinado a estratégias geopolíticas de outros Estados Nacionais (1945)²⁶.

Certo é que a tese central dos cepalinos foi inovadora, parte-se da crítica ao

²¹ Idem, p. 356-441.

²² Idem, p. 113.

²³ PREBISCH, Raul. **Introducción a Keynes**. México. Fondo de Cultura Económica. 1956.

²⁴ Institucionalidade das Nações Unidas, a “Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe”, CEPAL.

²⁵ Idem, p. 114.

²⁶ PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. Editora Brasiliense. São Paulo, 2006. 364 p.

desenvolvimento desigual do capitalismo e à teoria do comércio internacional neoclássica ricardiana, em que, devido à imposição de padrões de comércio hierarquizados da divisão internacional do trabalho promovida pela Inglaterra, era extremamente limitada a expansão homogênea do progresso técnico e do nível de vida das populações nas “periferias”, resultado direto da forma de inserção liberal na ordem econômica internacional ao qual estes países eram submetidos sob a liderança monetária e militar inglesa (FIORI, 2019, pp. 9-10)²⁷.

Havia um desequilíbrio crônico nessa divisão internacional do trabalho, em que às periferias restava o papel da produção de alimentos e o abastecimento de matérias primas para os países centrais²⁸, teorizado por essa “ideologia da globalização” como a forma de melhor aproveitar a “eficiência” e “vocaçãõ” dessas regiões, produzindo o que de “melhor” fazem pelas características de sua estrutura produtiva, assim, pelo intercâmbio dessas “vantagens ricardianas”, haveria uma universalização do progresso técnico (PREBISCH, 2000, p. 2)²⁹

No entanto, empiricamente, observa-se que o progresso técnico não é homogeneizante por natureza, a diferença dos níveis de vida das populações nos países “centrais” e “periféricos” se agrava com o tempo, como se conclui no exemplo: em 1930, a capacidade de compra dos produtos industriais dos sul-americanos era de 63% em relação à 1870, era necessário, em média, 58,6% a mais de produtos primários para a mesma capacidade de poder de compra industrial (ECOSOC, apud PREBISCH, 2000, p. 9)³⁰.

Isso é devido ao que foi chamado de “deterioração dos termos de troca”, em que os ciclos econômicos são mais curtos na periferia, o que causava distúrbios na balança de pagamentos desses países e interrompia as eventuais tentativas de se prosseguir com o desenvolvimento econômico. Para superar esse ciclo era necessário um planejamento industrial que contornasse esses impedimentos, pois era na indústria o centro de construção/difusão de progresso técnico, mediante aumento da produtividade e do emprego. A indústria não é, frisa-se, um “fim”, mas um “meio” necessário e imperativo para cumprimento dessa tarefa (PREBISCH, 2000, p. 2)³¹, como se pretende demonstrar no 4º capítulo.

²⁷ FIORI, José Luis. **Pós-escrito: Sistema Mundial – Império, Riqueza e Pauperização**. Rio de Janeiro. Texto para discussão. Inep. Ano 2. Número 8. 2019. 44 p.

²⁸ O que não necessariamente é algo negativo, como se verá, ao exemplo norte-americano, combinando manufatura com a agricultura tecnológica.

²⁹ Idem, pp. 1-2.

³⁰ *Post War Price Relations in Trade Between Under-Developed and Industrialized Countries*. United Nations. Economic and Social Council. ECOSOC. 1/Sub. 3/W. 23 de fevereiro de 1949.

³¹ Idem, p. 2.

Em relação ao cepalinos, Fiori conclui que,

esta análise [...] foi decisiva para que os estruturalistas concluíssem que cabia ao Estado e às políticas públicas um papel central nas industrializações periféricas. Tal tese os aproximava das ideias mercantilistas e das políticas preconizadas pelo nacionalismo econômico alemão [...] em particular com List, 1942, e Schmoller, 1905, na visão do papel do Estado [...] e da industrialização, assim como da necessidade da construção de um sistema econômico integrado e capaz de se autorreproduzir de forma relativamente endógena (FIORI, 2019, pp. 10-11)³².

O pensamento cepalino perdeu a presença central que teve durante os anos 50 e 60, devido à insuficiência de seus aportes teóricos, à crise das economias sul-americanas da década de 1980 e à uma anterior diversificação em sua base teórica, voltando-se para a discussão de problemas microeconômicos, mostrando um retorno ao ideário neoclássico (FIORI, 2019, pp. 12)³³.

Os cepalinos prescindiram de uma análise do conflito “capital” e “trabalho”, que dá o tom da ação do Estado, travestindo-se em um “interesse de classe” implantado nas estratégias de desenvolvimento com recortes antissociais e conservadores, tendentes a possibilidades de negócios mais rentáveis, rápidos e seguros (FIORI, 2019, pp. 10-11)³⁴, porém, inegável que há semelhanças entre o projeto de desenvolvimento pensado por List e os cepalinos, exceto na questão de como se tratou o “poder nacional”, *i.e.*, a capacidade de ação de um sistema econômico endogenamente construído (FURTADO, 1975, p. 79, apud FIORI, 2019, p 16)³⁵.

Uma parte dessa corrente se renovou com uma releitura teórica do marxismo dos anos anteriores, que, com uma importação de modelos sociais europeus, prescrevia a necessidade da aliança burguesia nacional/operariado contra o latifúndio e o imperialismo, esse filtro crítico deu origem a teoria da dependência, com grande relevo para A. G. Frank em “Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento” de 1980³⁶, cuja tese é de que o imperialismo se coloca como um bloqueio insuperável para os países atrasados e, mesmo com o fortalecimento do Estado, tal condição só seria superada com rupturas revolucionárias³⁷ (FIORI, 2014, p. 221).³⁸

³² Idem, p. 10-11.

³³ Idem, p. 12.

³⁴ Ibidem.

³⁵ FURTADO, Celso. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1975. 192 p.

³⁶ FRANK, André Gunder. **Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento: Repensando a Teoria da Dependência**. Editora Brasiliense. 1980. 259 p.

³⁷ Tese hoje defendida e atualizada pelo Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina (IELA-UFSC).

³⁸ Ibidem.

Partindo-se do mesmo pressuposto, mas com conclusão diferente, há o entendimento de que seria possível o desenvolvimento dos países atrasados, desde que associado e complementar às economias centrais, como em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto³⁹ (FIORI, 2014, p. 221)⁴⁰, porém, inegável que os dependentistas deixaram algumas ideias que causaram reflexão no pensamento desenvolvimentista da época, em síntese: não basta conscientizar e promover financeira e politicamente o desenvolvimento da burguesia industrial, pois devido ao seu cosmopolitismo e associação com o capital internacional, não há vontade centralizada de que se promova o desenvolvimento nacional ou das forças produtivas (FIORI, 2014, p. 221)⁴¹, mas em geral, os dependentistas não se preocuparam com a geopolítica da forma operacional do sistema interestatal, em que há um núcleo de potências que estão em conflito entre elas e, em bloco, contra os países “ascendentes” (FIORI, 2019, p. 14)⁴².

Nos anos 1970 uma outra vertente com base marxista ganhou um espaço relevante nas discussões desenvolvimentistas, a “Escola de Campinas”. Com uma postura mais crítica aos modelos europeus e com bases teóricas de maior amplitude, agregando Hilferding, Schumpeter, Keynes e Kalecki, seus teóricos levantavam problemas como a falta de um sistema financeiro vinculado à dinâmica interna da estrutura produtiva, que permita o financiamento industrializante de longo prazo, combinado à alta concentração da renda e propriedade agrária e urbana e a políticas comercial e industrial com pouca amplitude estratégica (FIORI, 2019, p. 14)⁴³.

Em crítica concisa sobre essas escolas, Fiori comenta que

o estruturalismo originário compreende a importância das relações entre o ‘centro’ e a ‘periferia’, mas sua visão do ‘sistema mundial’ é basicamente econômica; os dependentistas, por sua vez, esqueceram a economia e simplificaram em excesso a dimensão geopolítica do “sistema mundial”; enquanto [...] os campineiros [Escola de Campinas] não dão maior importância analítica ao próprio papel endógeno deste sistema. O problema nesta discussão é que nenhuma das três vertentes [...] incorpora, simultaneamente, [...] as contradições e conflitos entre os Estados e entre as classes sociais (FIORI, 2019, p. 19)⁴⁴.

E em relação à amplitude teórica, complementa que

³⁹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo: **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. Zahar Editores. 1975. 72 p.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Idem, p. 14.

⁴⁴ Idem, p. 19.

a derrota do ‘pensamento crítico’ latino-americano, sobretudo na década de 1990, não foi, evidentemente, um episódio acadêmico, nem muito menos uma prova da superioridade teórica das teses neoclássicas ou neoliberais. Contudo, expôs a dificuldade dos estruturalistas e de muitos marxistas para compreender e se posicionar, teórica e politicamente, frente às transformações mundiais que acabaram atropelando e destruindo a estratégia e as instituições desenvolvimentistas, construídas depois da Segunda Guerra Mundial. Sua derrota frente à avalanche neoliberal foi, sobretudo, política, mas também o resultado de algumas fragilidades e inconsistências teóricas, que já vinham de muito antes (FIORI, 2019, p. 14)⁴⁵.

Na prática, a década de 1990, com a aplicação das teses do “desenvolvimento associado” por “intelectuais orgânicos” na Presidência da República, é marcada pelo retorno da modernização conservadora, muito próxima ao projeto dos militares na década de 1960, o que permitiu que fossem promovidas uma “*série de reformas para permitir que o país fosse uma plataforma segura de circulação do capital internacional privado, o ‘novo marco regulatório’ (sic) do ‘novo direito público da economia’, em sintonia [...] com o ‘Consenso de Washington’*” (BERCOVICI; MASSONETO, 2022, p. 42)⁴⁶, que será brevemente comentado no 3º capítulo⁴⁷.

No entanto, houve algumas propostas críticas a esse consenso (forma política da ideologia da globalização), que foram chamadas de “*new-institutional economics*”, liderados por Douglas North e Ronald Coase (FIORI, 2000, p. 39)⁴⁸.

Contudo,

enquanto os “velhos institucionalistas” eram críticos do pensamento neoclássico e davam importância nas suas análises histórico-institucionais aos conflitos entre grupos de interesse, os novos institucionalistas são neoclássicos, [...] introduzem como conceito estratégico a ideia de “custos de transação”, os novos responsáveis pela existência de mercados imperfeitos, [...] acabam postulando a necessária difusão de um pacote institucional capaz de reduzir “custos” segundo o modelo anglo-saxão (FIORI, 2000, p. 39)⁴⁹.

A análise metodológica desse institucionalismo se concentra nas escolhas individuais, concluindo que as instituições são responsáveis pela maior “eficiência” do mercado e que o desenvolvimento econômico não seria possível no arcabouço institucional da *civil law*, ou ainda, dos “ibéricos”, pois vinculado à interesses políticos e à grupos sociais fortes e patológicos, prejudicando a livre iniciativa, a mobilidade de capital e a segurança jurídica, o contrário do que supostamente ocorria com a institucionalidade da *common law*, anglo-saxã

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Idem, p. 42.

⁴⁷ Ver item 3.3 (pp. 50 e ss.).

⁴⁸ FIORI, José Luís. **De Volta a Questão da Riqueza de Algumas Nações**. Em J.L. FIORI (org.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3ª ed. Petrópolis. Vozes, 2000. 498 p.

⁴⁹ Ibidem.

(BERCOVICI, 2022, p. 45)⁵⁰.

Essa teoria se liga, de forma geral, ao processo econômico brasileiro das últimas décadas, com as amplas reformas no sistema jurídico para facilitar a liquidez, a segurança e a eficiência da execução fiscal p. ex., recebido como uma nova forma de “inclusão” social por parcelas da sociedade, como os institutos do direito de laje e superfície⁵¹ e o Sisbajud⁵², que aumentam a amplitude do credor, dando “segurança” ao capital, seguindo as cartilhas do Fundo Monetário Internacional (FMI) na tentativa de “atrair investimentos” e avançar no “processo de desenvolvimento econômico”.

Resultante desse período é o chamado “novo extrativismo”, *“política que combina ativismo estatal e uma estratégia de crescimento fundada na exploração de recursos naturais com o suposto objetivo de ampliar a inclusão social”* (BERCOVICI; FONTOURA COSTA, 2021, p. 44)⁵³, i.e., uma “adaptação” dos “nacionais-desenvolvimentistas” às restrições externas, que na verdade acabam por as conformar em bases “progressistas”, atrasando/impedindo a capacidade de fortalecimento do poder nacional.

Os governos eleitos no começo do século na América do Sul (a maré rosa) não restauraram o projeto de desenvolvimento nacional baseado na indústria, mas seguiram com políticas de preferência de extração e exportação de matérias primas e alimentos, reforçando a clássica divisão internacional do trabalho criada pela Inglaterra, reformada pelos norte-americanos (BERCOVICI; FONTOURA COSTA, 2021, p. 44)⁵⁴, ainda que em casos como o Brasil, havia uma pequena tendência governista interna com intenção de conformar as políticas de empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) ao desenvolvimento de programas industrializantes com setores de tecnologia de vanguarda, como o Profarma⁵⁵ e o Prosoft⁵⁶ no primeiro, e Inova Aerodefesa⁵⁷ no segundo.

⁵⁰ Idem, p. 45.

⁵¹ Lei n. 13.465/2017.

⁵² <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sisbajud/>

⁵³ BERCOVICI, Gilberto e FONTOURA COSTA, José Augusto. **Nacionalização: Necessidades e Possibilidades**. São Paulo. Contracorrente. 2021. 114 p.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ <https://codemec.org.br/geral/bndes-profarma-programa-de-apoio-ao-desenvolvimento-complexo-industrial-da-saude/>

⁵⁶ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-prosoft-comercializacao>

⁵⁷ <http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/programas-inova/inovacao-aerodefesa>

Nesse sentido, é necessário compreender as mudanças monetárias e financeiras, as tendências de centralização do capital e o aumento expressivo do poder militar norte americano nas últimas quatro décadas para que seja possível a compreensão da forma do exercício de dominação hegemônica e as possibilidades de superá-la, o que exige uma análise interdisciplinar e simultânea desses fenômenos (FIORI, 2019, pp. 20-21)⁵⁸.

A dominância da ideologia da globalização no pensamento político e acadêmico predominante nas últimas décadas construiu a ideia de que apenas com a desregulação dos mercados e a liberalização das economias nacionais seria possível a superação da pobreza e a redução das assimetrias entre os países, essa foi a base do pensamento do projeto de poder dominante em boa parte desses anos, associado e dependente, com várias reformas liberais que limitam a capacidade fiscal do Estado, colocando na marginalidade os estruturalistas, marxistas e nacionalistas (FIORI, 2019, pp. 6 e 7)⁵⁹.

Os ciclos de universalidade do “pensamento econômico” promovem um desarmamento intelectual e uma retração da capacidade de as sociedades se auto protegerem, a forma de inserção brasileira, como se verá posteriormente, sempre esteve vinculada à projetos de poder externos, sempre foi pensada e imposta “de fora”,

A resistência a estes grandes impulsos imperiais da história moderna que gerou, simultânea e contraditoriamente, os Estados e os mercados nacionais que alavancaram a globalização do capitalismo. E, nesta dinâmica contraditória, só tiveram verdadeiro sucesso econômico e político os Estados que souberam se utilizar e se opor, simultaneamente, ao impulso imperial fazendo uso, no campo econômico, de vários tipos de políticas mercantilistas. Tais políticas foram, desde o século XVII, um instrumento decisivo para a criação e afirmação internacional do poder, de todos os Estados e de todos os capitais que cresceram resistindo aos grandes impérios. Da mesma maneira que as políticas liberais e livre-cambistas foram sempre a proposta e a linguagem do poder imperial vencedor, em cada momento desta história (FIORI, 2019, p. 37)⁶⁰.

Esse exercício de imaginação institucional, como dito, é da natureza dos aportes teóricos da Economia Política Internacional, todos os economistas políticos mencionados também se preocupavam com o contínuo acúmulo de “poder” de seus Estados nacionais, por meio do fortalecimento no setor de defesa para superar os desafios/ameaças à acumulação de capital dentro do sistema de competição interestatal, o poder e a riqueza sempre foram condicionantes para a soberania militar e econômica, porém, a dimensão da competição política e militar esteve

⁵⁸ Idem, p. 20-21.

⁵⁹ Idem, p. 6-7.

⁶⁰ Idem, p. 37.

pouco presente nos pensadores brasileiros e latinos como os cepalinos, dependentistas e a Escola de Campinas (FIORI J. L.; PADULA R.)⁶¹.

Dito isso, cabe ressaltar que o ponto de partida da presente pesquisa se baseia nos aportes teóricos de um longo estudo sobre desenvolvimento econômico feito a partir da década de 1980 por pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Economia Política (GEP), partindo do artigo seminal de Maria da Conceição Tavares⁶², (transcrito no anexo 01 deste trabalho) e hoje, após sua conclusão, mais concentrado no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI – UFRJ), como comentado, o qual tentou responder perguntas estruturantes sobre as origens do sistema capitalista, como “quando e por quais motivos os estados concentraram força política e coerência econômica interna” e “como isso contribuiu para a expansão do sistema de poder europeu, sua conquista do mundo e a própria formação do sistema capitalista” (FIORI, 2014, pp. 15-16)⁶³. O resultado foi a elaboração de uma teoria do poder e da acumulação do poder e sua relação com o capital e a acumulação do capital⁶⁴ (FIORI, 2014, pp. 15-16)⁶⁵.

A pesquisa parte da linha “internacional” dos estudos do PEPI, que tem como objeto:

as disputas geopolíticas, as relações interestatais e as estratégias nacionais e de política externa características do sistema internacional, e suas articulações com a lógica da acumulação de capital, a competição intercapitalista em escala global, à moeda e às finanças internacionais, a geoeconomia e as possibilidades de conflitos e desenvolvimento entre e dentro dos Estados [desenvolvendo] reflexões teóricas e análises de conjuntura concernentes à dimensão e às relações de poder, a partir de leituras do modo de funcionamento e das tendências de longa duração do sistema internacional, desde suas origens medievais até o presente, privilegiando o movimento, o conflito e as contradições que dinamizam o próprio sistema. Buscam analisar as relações entre geopolítica, segurança e desenvolvimento, do ponto de vista das relações de poder, utilizando a teoria política, geopolítica, sociologia, história e economia política⁶⁶.

Em direção à linha “nacional”, que tem como objeto:

as estratégias e a economia política do desenvolvimento econômico dos estados nacionais a partir das condições externas e sistêmicas da economia internacional em diferentes momentos históricos, das orientações geopolíticas das grandes potências e suas relações com a operação do sistema monetário-financeiro internacional, o controle tecnológico e o progresso técnico [juntando] estudos relativos aos processos

⁶¹ PADULA, Raphael e FIORI, JOSÉ LUÍS. **Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List**. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2019, v. 39, n. 2 [Acessado em 1º/jul. 2022], pp. 236-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2905>>. Epub 2/mai. 2019.

⁶² TAVARES, Maria da Conceição. **A Retomada da Hegemonia Norte-Americana**: in Tavares, M. C. e Fiori, J. L. (org.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização., 7ª ed., Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1998.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ver capítulo seguinte.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Em <https://www.ie.ufrj.br/pos-graduacao-j/pos-graduacao-em-economia-politica-internacional/areas-e-linhas-de-pesquisa.html>. <acesso em 4 jul. 2022>.

de desenvolvimento econômico e os desafios militares, políticos e econômicos, enfrentados na esfera internacional, pelos Estados. Propõe estudos que se diferenciem do debate convencional acerca do desenvolvimento econômico, buscando suas interfaces com as disputas geopolíticas e interestatais. Revisita e apresenta reflexões teóricas sobre a questão do excedente, do crescimento e desenvolvimento econômico, a inserção externa e a restrição do balanço de pagamentos, a geração e a difusão do avanço tecnológico, os desafios do sistema monetário-financeiro internacional e do financiamento do desenvolvimento, a partir de um ângulo econômico. Buscam analisar as experiências de desenvolvimento econômico e inserção externa relacionando-as com questões geopolíticas, do ponto de vista da economia política⁶⁷.

A pesquisa tem a pretensão de construir apenas um pressuposto teórico para dar início a uma pesquisa mais ampla sobre a defesa nacional e suas possibilidades. Para isso, usa-se de ferramentas do Direito Econômico para explicar esses movimentos da perspectiva jurídica, procurando se inserir nas balizas de uma das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, denominada “Economia Política e Direito Econômico”, que tem por entendimento que

O desenvolvimento é um fenômeno eminentemente histórico. O subdesenvolvimento não é uma etapa pela qual os países desenvolvidos tenham necessariamente passado, mas é um processo histórico autônomo, funcional ao centro do sistema e com específicas relações de classe, interna e externamente. A economia subdesenvolvida não deve também ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está situada. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior. Afinal, o subdesenvolvimento também é um fenômeno de dominação, portanto de natureza cultural e política, não apenas econômica.

A análise do caso brasileiro demonstra que o processo de desenvolvimento é fundado em decisões políticas, ou seja, o processo de transformação da economia capitalista no Brasil teve e tem uma nítida e presente direção política e, conseqüentemente, jurídica.

O Direito Econômico tem uma racionalidade essencialmente macroeconômica, pois trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atuando de maneira direta nas questões referentes à estratificação social, [...] [tendo] como objeto, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades.

A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o Direito Econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo Direito Econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente. A possibilidade de análise das estruturas sociais que o Direito Econômico possui decorre justamente desta característica.

[Então,] nesta perspectiva de totalidade, [ele] aponta o conflito social [...] [e] visa atingir as estruturas do sistema econômico, buscando seu aperfeiçoamento ou sua transformação. E, no caso de países como o Brasil, [sua] tarefa [...] é justamente a de

⁶⁷ *Ibidem*.

transformar as estruturas econômicas e sociais, com o objetivo de superar o subdesenvolvimento⁶⁸.

O Direito, portanto, deve estar à serviço do interesse nacional, operando a forma jurídica como instrumento do desenvolvimento e emancipação nacionais. Ao Direito é reservado seu caráter de ciência holística, pois tem a capacidade de apreender uma visão integradora do social e uma visão prática do institucional, buscando regular as relações sociais para adequá-las aos objetivos nacionais, usando-se do benefício de ser o único sistema normativo coercitivo com força estatal, combinado com sua grande capacidade performática, o Direito facilita a apreensão da realidade para coordená-la e conduzi-la.

1. TEORIA DO PODER E DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Devido a sedentarização do *homo sapiens*, a necessidade de concentração e manutenção do poder se tornam imperativas para sobrevivência social, tornando-o mais organizado e intenso devido a inexistência de opções de fuga aos conflitos, pois o convívio se torna vinculado ao espaço devido a domesticação dos animais e ao controle da agricultura. Então se criou a necessidade de uma série de expedientes políticos (recursos, regras e organicidade), antes precários, para garantir a manutenção e a superioridade de seu “poder” perante os demais grupos, garantindo seu bem-estar e posição social. Esses recursos eram recolhidos por meio de pilhagens e saques de outros grupos, necessário para concentrar as inovações tecnológicas, aumentar a produção de alimentos e aumentar sua capacidade militar (FIORI, 2014, pp. 20-22)⁶⁹.

Esse acúmulo indefinido de poder, reverberado na capacidade de fazer guerra, cria necessidades cada vez maiores e mais complexas a esses microssistemas, como o aumento da produção, das trocas, da expansão dos mercados, da criação de moedas públicas, crédito, aumento da capacidade de tributação etc., até a chegada de um limite insuperável, seja físico, social ou financeiro, que impunha um declínio e uma substituição/manutenção desse microssistema criado (FIORI, 2014, pp. 20-22)⁷⁰.

Na Europa, devido a esses limites, combinado com as lutas e distúrbios internos (camponesas e religiosas) e externas (entre poderes), ocorreu um efeito inteiramente inédito

⁶⁸ Em https://pos-graduacao.direito.usp.br/linhas_de_pesquisa/direito-economico-e-subdesenvolvimento/. Acesso em <5 jul. 2022>.

⁶⁹ Idem, pp. 20-22.

⁷⁰ Ibidem.

entre 1150 e 1650 d.C (FIORI, 2014, pp. 22-23)⁷¹. Com o aumento das necessidades materiais, houve um aprofundamento dos laços desses poderes em conflito com os sistemas de tributação e produção de excedentes (captação de recursos) a ponto de ocorrer um salto qualitativo em sua organicidade, criando uma poderosa máquina de acumulação e produção de poder e riqueza, os Estados-economias nacionais (com seu território, sistema tributário, cidadãos, exército, burocracia, sistema de dívida pública, moeda, crédito e sentimento coletivo de identidade nacional), além do próprio sistema interestatal, em que se construíram as bases do capital e do capitalismo europeu, o microssistema que se expandiu (FIORI, 2014, pp. 22-23)⁷².

Esse binômio “poder” e “capital” criou uma grande capacidade de transformar as coisas em mercadorias (para se captar mais recursos) e em instrumentos de poder (para se fazer guerra), como a ciência moderna p. ex., que nasce com os estados nacionais e opera desde então na busca da maximização e melhoria na produção de mercadorias e armamentos que coloquem seu Estado-economia nacional em vantagem em relação aos demais (FIORI, 2014, p. 24)⁷³.

A expansão da capacidade competitiva e bélica desses estados, combinado à Revolução Industrial, aumentou exponencialmente a distância dos estados europeus para outras regiões, o que gerou uma necessidade/possibilidade da criação de colônias e de uma divisão do trabalho. O motor desse sistema é, portanto, a competição por mercados e condições de monopólio, visto que não haveria ganhadores sem perdedores, há uma luta para que os que ganham continuem ganhando e reproduzam situações de perda nos demais (FIORI, 2014, p. 25)⁷⁴.

Com isso, nota-se que

nenhum Estado ou economia nacional conseguirá jamais alcançar uma posição de liderança dentro de algum desses subsistemas econômicos sem dispor de uma economia dinâmica e de um projeto político e econômico capaz de articular interesses de Estado com aqueles dos grandes capitais privados. Além disso, nenhum capital privado individual jamais logrará se internacionalizar sem o apoio do seu Estado de origem (FIORI, 2014, p. 28)⁷⁵.

Sendo assim, percebe-se que a concentração e a centralização de poder nesse sistema não foram lineares, o que houve foi um aumento exponencial do custo das guerras, aumentando a interdependência entre poder e dinheiro. No período de Isabel na Inglaterra e Felipe II na

⁷¹ Idem, pp. 22-23.

⁷² Ibidem.

⁷³ Idem, p. 24.

⁷⁴ Idem, p. 25.

⁷⁵ Idem, p. 28.

Espanha, p. ex., cerca de $\frac{3}{4}$ das despesas do governo eram destinadas à atividade militar (FIORI, 2004, p. 29)⁷⁶.

A criação de um Estado com essas características tinha a necessidade da manutenção de uma força laborativa e militar *i.e.*, homens, alimentos e dinheiro. A expansão de território nas “zonas de segurança”⁷⁷ tinha fundamento de se extrair tributos, alimentos, terra produtiva e mão de obra camponesa para os Estados Nacionais (FIORI, 2004, p. 29)⁷⁸. Já o surgimento da “moeda estatal”, construiu a capacidade de reduzir a descentralização do poder, preferida à unidade da “terra” como forma de aferir riqueza (ELIAS, apud FIORI, p. 29)⁷⁹.

Aqui, parte alta e conclusiva do argumento, a criação da dívida pública foi o contato primitivo entre o poder militar com os banqueiros e comerciantes, que financiam a máquina de guerra estatal. A despeito do perigo de moratória ou de derrota nas guerras, as vantagens do empréstimo eram maiores, pois o retorno se dava não apenas em dinheiro, mas em posições de monopólio - comercial e/ou financeiro (FIORI, 2004, p. 30)⁸⁰.

Essa tese da origem do poder financeiro, construída por Braudel, pode ser expressa diferentemente da fórmula marxista, nessa, a força de trabalho incrementa o capital pela “mais-valia”, naquela, esse incremento ocorre pela “mais-valia política”, criada pela “preparação para a guerra”, que se multiplica de várias formas, em que “T” (ganho/manutenção de território) e “P” (ganho/manutenção de poder) sofrem variações, conforme a fórmula marxista (T-P-T’), (P-T-P’), como a manutenção ou ganho de território equivalem à capacidade de se extrair riqueza, temos a inserção de dinheiro “D”, em que (P-D-P’), (D-P-D’), portanto, para o credor, o “D” (dinheiro revestido na forma do poder), *i.e.*, financiando a guerra e a expansão estatal, retorna na forma de D’ (dinheiro resultante) (FIORI, 2004, p. 31)⁸¹.

1.1 O Desafio da Inglaterra

Voltando a questão da formação do sistema de Westfália por suas guerras, o salto qualitativo mais importante foi a “revolução financeira” pela qual passou a Inglaterra, num

⁷⁶ FIORI, José Luís. **Formação, Expansão e Limites do Poder Global**. Em J.L. FIORI (org.), O poder Americano. Petrópolis. Vozes, 2004.

⁷⁷ Cf. HERZ, John. **Idealist Internationalism and the Security Dilemma**, in: World Politics 2, n. 2, janeiro pp. 157-180.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ ELIAS, N. **O processo Civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1993.

⁸⁰ Idem, p. 30.

⁸¹ Idem, p. 31.

processo de nacionalização do sistema financeiro que aumentou a capacidade do Estado em dirigir seu espaço político de forma unificada, transformando-a na “primeira economia nacional capitalista”, permitindo um melhor direcionamento do seu crédito público e maior controle do Banco da Inglaterra, internalizando seu “centro de decisão” (FIORI, 2004, p. 33)⁸².

O banqueiro, por consequência, tornou-se “nacionalizado”, *“ao invés de ser apenas um membro de uma rede financeira cosmopolita, [...] se transforma num elo de uma rede nacional de bancos e comércio [... passando] a designar a sua riqueza na moeda emitida pelo seu estado nacional”* (FIORI, 2004, p. 34)⁸³.

Porém, ao contrário do que se possa imaginar, a Inglaterra não era a unidade mais forte entre as que se formaram nesse “jogo das guerras” do sistema europeu, França e Inglaterra resistiram com sucesso aos Habsburgo durante o século XVI e a Holanda nasceu de uma grande luta de “libertação nacional” contra o Império espanhol, esses três poderes lutaram entre si logo após, e a Inglaterra era a mais fraca militar e demograficamente (FIORI, 2004, p. 35)⁸⁴.

A formação “inédita” da “economia nacional” inglesa foi uma resposta aos desafios externos, o fortalecimento do Estado Nacional promoveu capacidades para que fosse possível a “defesa da ilha” dos demais competidores. Após seu sucesso, houve a criação outros Estados-economias nacionais “tardios”, como reação defensiva à supremacia econômica e militar inglesa, com a Revolução Industrial e após as Guerras Napoleônicas, respectivamente (FIORI, 2004, p. 35)⁸⁵.

Foi um sistema de poder voltado para a unificação e homogeneização do mercado interno, um instrumento político-militar usado contra a França e a Holanda. Sua postura se tornaria liberal no século XIX, já com amplo domínio econômico, mérito de sua política mercantilista (FIORI, 2004, p. 36)⁸⁶.

1.2 A Tendência ao Monopólio vs. Dinamicidade

Não se pode cogitar a possibilidade do “fim dos estados nacionais”, seja em uma perspectiva “progressista” ou conservadora. Deve sempre haver países na disputa dinâmica do

⁸² Idem, p. 33.

⁸³ Idem, p. 34.

⁸⁴ Idem, p. 35.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Idem, p. 36.

sistema interestatal, pois se a periferia desse sistema desaparecer, a extração de valor com legitimidade política ficaria prejudicada, nunca haverá, portanto, um “Estado mínimo”, haverá uma ação, em última instância, por omissão (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 316)⁸⁷, que garante reprodução e manutenção de alguns interesses em detrimentos de outros, pois o Estado nunca se desliga da política econômica, apenas muda o beneficiado.

Ligando essa “tendência” ao monopólio, Karl Marx, em sua gênese da expansão das economias nacionais europeias, dizia que a burguesia teria que se “globalizar”, *i.e.*, estar presente internacionalmente por meio de seus contratos, destacando a importância do crédito e da concorrência na tendência de concentração do capital (FIORI, 2004, p. 42)⁸⁸, porém, a análise de prescinde à dimensão da importância dos conflitos interestatais e suas resultantes de expansão territorial para a globalização do capital, só os inclui na “acumulação originária”, formulando uma tese com fortes tendências economicistas (FIORI, 2004, p. 43)⁸⁹.

Hilferding, no entanto, reformula seu argumento levando em conta o elemento da guerra interestatal no desenvolvimento do capitalismo monopolista e financeiro. Percebeu que “*o poder político era decisivo na luta competitiva de caráter econômico, e que para o capital financeiro, o poder político estatal é vital para seu lucro*” (HILFERDING, apud FIORI, 2004, p. 43)⁹⁰.

Bukharin complementa essa nova visão marxista do desenvolvimento destacando a importância das alianças dos estados nacionais com o capital financeiro “*as diferentes esferas do processo de acumulação se estimulam, [promovendo uma] tendência de transformação de toda a economia nacional numa gigantesca empresa [unindo] magnatas das finanças e do Estado capitalista: uma economia que monopoliza o mercado mundial*” (BUKHARIN, apud FIORI, 2004, p. 44)⁹¹. Há uma tendência à nacionalização dos interesses capitalistas, à formação de grupos nacionais ligados entre si e prontos para destruir-se mutuamente (BUKHARIN, apud FIORI, 2004, p. 44)⁹².

⁸⁷ Idem, p. 316.

⁸⁸ Idem, p. 42.

⁸⁹ Idem, p. 43.

⁹⁰ HILFERDING, Rudolf. **O Capital Financeiro**: Nova Cultural. Tradução de Reinaldo Mestrinel. São Paulo. 1985. 147 p.

⁹¹ BUKHARIN, Nikolai Ivanovitch. **A Economia Mundial e o Imperialismo**: Abril Cultural. São Paulo. 1984. 172 p.

⁹² Ibidem.

Para Hilferding, o capital financeiro persegue objetivos como a criação de um território econômico o mais vasto possível, a defesa desse território por medidas aduaneiras e sua transformação em campo de exploração para os monopólios do país (HILFERDING, apud FIORI, 2004, p. 45)⁹³. Ele considerava esse processo uma novidade do século XX, mas, além de ser potencializado já no século XVII, com o nascimento dos Estados Nacionais, ocorria anteriormente desde que os comerciantes, os banqueiros e os príncipes se uniram para fazer guerra e para assegurar posições de monopólio dentro de um território específico (HILFERDING, apud FIORI, 2004, p. 45)⁹⁴.

Desde Westfalia,

O “território econômico” supranacional conquistado pelo capital financeiro – de que fala Hilferding - foi quase sempre a outra face do “território político”, conquistado pelas Grandes Potências. Quando a coincidência foi completa, esses territórios se transformaram em colônias e foram monopolizados por sua metrópole. Mas quando a coincidência não foi completa, nem houve a colonização, a competição das Grandes Potências se deslocou para o campo monetário, financeiro e comercial, e quem ganhou a disputa pelo novo “território econômico” foi quem conseguiu impor sua moeda nacional, como moeda de referência dos negócios externos do novo domínio, criando uma barreira não alfandegária de proteção dos seus investimentos, mas, sobretudo, criando um ambiente favorável e seguro para a multiplicação de seu capital financeiro, dentro da economia “conquistada” (FIORI, 2004, p. 45)⁹⁵.

2. A ORDEM JURÍDICA E O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

No pós Primeira Guerra houve um movimento jurídico chamado “constitucionalismo social/moderno”, em que o avanço da democracia de massas permitiu que fossem positivados os direitos de Segunda Geração (sociais, econômicos e culturais) que dependem de uma postura ativa e prestativa do Estado para sua concretização, ao contrário dos de Primeira Geração do constitucionalismo liberal-burguês (vida, liberdade e propriedade) (BERCOVICI, 2022, p. 58).⁹⁶

A teoria que dá suporte à interpretação desse novo sistema defende que não se deve dividir a Constituição por temas, a parte “econômica” deve ser lida em sistematicidade com os demais princípios jurídicos que a compõe. A “Constituição Econômica”, portanto, é a “*Constituição Política estatal aplicada às relações econômicas*” (IRTI, apud BERCOVICI, 2022, p. 59)⁹⁷.

⁹³ Idem, p. 45.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Idem, p. 59.

A primeira Constituição Econômica foi a mexicana, com destaque para os direitos sociais, os direitos dos trabalhadores e à função social da propriedade e, posteriormente, a Constituição de Weimar, que centralizou as discussões jurídicas da época, garantindo a sindicalização, a socialização da propriedade pela função social, a proteção aos trabalhadores etc., (BERCOVICI, 2022, p. 60)⁹⁸, formando a chamada “base para o Estado Social de Direito” (NEUMANN, 1929, apud BERCOVICI, 2022, p. 61)⁹⁹.

A “constituição econômica” não é uma novidade do constitucionalismo social/moderno, desde as revoluções burguesas havia o “fato” econômico nelas recepcionado, porém, algumas decisões sobre a política econômica não deveriam ser “apreciadas” pelo poder público, pois haveria uma “uma ordem natural da economia”, que prescindia da ação dos agentes econômicos, sendo, portanto, um constitucionalismo que não tinha por objetivo alterar as estruturas sociais de sua sociedade, mas promover a manutenção dos poderes estabelecidos, a manutenção do *status quo* (BERCOVICI, 2022, pp. 62-63)¹⁰⁰.

A novidade desse constitucionalismo é que ele não busca mais promover a manutenção das estruturas sociais, busca sua alteração para garantir maior inclusão na política econômica, realidade que se torna imperativa com a ascensão da democracia de massas e com a maior porosidade do Estado aos interesses coletivos, ou seja, ela é programática, traz objetivos a serem cumpridos e as balizas que orientam, de forma indisponível, a ação do Estado no “domínio econômico”, essa inovação teórica foi chamada de “constituição dirigente” (BERCOVICI, 2022, p. 66)¹⁰¹.

As constituições dirigentes prescrevem objetivos a serem perseguidos pelo Poder Público, o que inclui de forma sistêmica os capítulos da Constituição Econômica,

na medida em que muitas das normas da constituição econômica definem programas e estabelecem diretivas para a ordem econômica, a constituição deixou de ser um estatuto organizatório liberal para se erigir em constituição programático-dirigente (CANOTILHO, 2000, p. 183)¹⁰².

Com isso, percebe-se que

no fundo, a concepção de Constituição Dirigente para Canotilho está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. O sentido, o objetivo da Constituição Dirigente

⁹⁸ Idem, p. 60.

⁹⁹ Idem, p. 61.

¹⁰⁰ Idem, pp. 62-63.

¹⁰¹ Idem, p. 66.

¹⁰² CANOTILHO, José Gomes: **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra. Almedina. 2000. 1522 p.

é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social, [...] é um programa de ação para a alteração da sociedade (BERCOVICI, 2022, p. 66)¹⁰³.

No exemplo da Constituição brasileira, nota-se que ela é dirigente pelo seu artigo 3º, que faz uma leitura de realidade e estabelece os objetivos fundamentais para a ação do Poder Público (BERCOVICI, 2022, p. 67)¹⁰⁴, especialmente os incisos II e III, que prescrevem, respectivamente, a “garantia do desenvolvimento nacional”, numa evidente alusão ao cenário de subdesenvolvimento histórico e crônico da sociedade brasileira, e a “erradicação da pobreza e da marginalização, combinada à redução das desigualdades sociais e regionais”, em que se entende uma tarefa de maior convergência/integração social e física nacionais, resultantes desses objetivos.

O enfrentamento do Poder Econômico Privado, que fala Albino de Souza, e suas posturas prejudiciais à sociedade brasileira pela implementação da ideologia da globalização, requer a construção da independência do Poder Econômico Público, dotado de “poder nacional” capaz de promover a alteração das estruturas econômicas e cumprir os objetivos fundamentais de superar o subdesenvolvimento em bases mais democráticas e inclusivas (BERCOVICI, 2022, p. 291)¹⁰⁵.

A Constituição tem a tarefa de garantir que o Poder Público e o Privado trabalhem em harmonia para que se supere o subdesenvolvimento, *i.e.*, situação de dominação interna e externa em que se encontra o país, a partir da alteração das estruturas econômicas e internalização dos centros de decisão (BERCOVICI, 2022, p. 81).¹⁰⁶

A Constituição apresenta um modelo nacional-desenvolvimentista (BERCOVICI, 2022, pp. 83-84)¹⁰⁷, em uma interpretação unitária, a soberania nacional (artigo 1º, I, Constituição) é garantida para a promoção do desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, Constituição) observado a soberania econômica (artigo 170, I, Constituição) resultando na imperatividade do uso do mercado interno (patrimônio nacional) para a promoção da autonomia tecnológica (artigo 219, parte final, Constituição), vinculada para a resolução de problemas brasileiros e para o desenvolvimento do setor produtivo nacional e regional (artigo 218, §2º, Constituição).

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Idem, p. 67.

¹⁰⁵ Idem, p. 291.

¹⁰⁶ Idem, p. 81.

¹⁰⁷ Idem, pp. 82-83.

2.1 A Política Econômica

O conteúdo da norma de Direito Econômico dispõe sobre o fato e o ato econômicos (explicativo/ser), respeitando sua forma não-jurídica, mas ditando as regras jurídicas (normativo/dever-ser) sobre a política econômica (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 54)¹⁰⁸

O dever-ser se manifesta como “formas de proceder”, “modos de agir” e “formas de comportamento” e tem, por isso, conteúdo normativo, visto que definem certos tipos de ação. O fato e o ato sociais acontecem na sociedade e, portanto, devem ser observados e regulados por regras jurídicas (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 54).¹⁰⁹

No Direito Econômico, as normas, diferente de outras áreas, manifestam-se pura e simplesmente como “comportamentos” de conteúdo econômico, na modalidade “política econômica” (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 55).¹¹⁰

A aplicação da Economia e da Ciência Política são auxiliares e anteriores à aplicação do filtro jurídico que condiciona o dispositivo à autoridade, *i.e.*, torna a norma “jurídica” (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 55).¹¹¹

A Economia explica o ato e o fato que o direito disciplinará. Cada área do conhecimento recebe esses fatos e atos de forma diferente. Ao jurista, possibilitará a formação de juízos de valor jurídico, pois a Economia dirá o que “é” economicamente “certo”, o certo-econômico (se identificada em sua forma neoclássica, pura), cabe ao Direito calibrar o certo-econômico ao certo-justo (utilizando sacrifícios sociais, previsão de consequências, questões de Soberania etc.), que pode corresponder, sobrepor ou se distanciar do “econômico”. Esse processo será feito pelo princípio da “economicidade”, mais amplo que o “certo-econômico”, pois busca o justo (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 56)¹¹².

Pode-se admitir vários “certos-econômico”, *i.e.*, custo para o produtor vs. custo para o consumidor (e suas conclusões), o conflito se resolverá pela economicidade (busca do justo pela “maior vantagem geral”, em termos de valor de justiça) como p. ex., ponderando-se sobre

¹⁰⁸ Idem, p. 54.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Idem, p. 55.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Idem, p. 56

o desenvolvimento nacional e a autonomia tecnológica (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 56)¹¹³.

A esse exercício de filtrar o econômico/político pelo jurídico dá-se o nome de “Método Analítico Substancial”, em que o “conhecimento” no direito econômico é ligado ao “conhecimento” da “ciência econômica” e da “ciência política”, que “informarão” o Direito, visto não terem como central em suas preocupações a harmonia social pela busca de “juízos de valor jurídico” (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 103-105).¹¹⁴

Por meio do Método Analítico Substancial faz-se a análise do fato econômico na sua configuração política, enquanto considerado substância/conteúdo das normas de Direito Econômico, para se chegar à conclusão “jurídica” (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 105).¹¹⁵

De acordo com Albino de Souza, 2017, o processo pode ser descrito por um processo “indutivo” para extrair uma “explicação” do “fato”, após, passa-se à “dedução”, aplicando a “explicação” resultante (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 106)¹¹⁶, nos seguintes passos:

- a) A “observação” do “fato” econômico, que vai figurar como “núcleo” ou “substância” da “norma de Direito Econômico”. Nesta primeira fase do raciocínio, são utilizados métodos da Ciência Econômica.
- b) A “caracterização” da “política econômica”, como “elemento substancial”, nesta segunda fase, pelo ajustamento do “fato econômico” à “ideologia”, são utilizados métodos da Ciência Política.
- c) A elaboração das “hipóteses” e das “conclusões” jurídicas relativas ao “fato político-econômico”, dando-lhes o tratamento de “fato-jurídico” em toda a extensão de suas manifestações, não só na identificação da “norma” em que figura como “conteúdo”, mas também da “regra”, assim como na elaboração, na interpretação, na aplicação das leis ou mesmo na pesquisa científica do Direito Econômico.

O recurso a essa simbiose permite ao Direito Econômico atender aos temas que lhe são próprios, como a “regulamentação”, a “regulação”, a “previsão”, a “prospecção”, bem como a identificação dos seus “princípios” e suas “regras” ou seus “diagnósticos”. Do mesmo modo, permite decisões em face da dinâmica social, orientando o trato jurídico das políticas econômicas. Seja por leis impositivas ou proibitivas, incentivadoras ou programáticas [...] (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 106).¹¹⁷

Nesse processo, temos a Ordem Política, qual se pode definir pelo conjunto de princípios adotados na Constituição, que devem ser interpretados de forma “sistêmica”, respeitando a “unidade constitucional”. Não se pode isolar um princípio e aplicá-lo no “fato econômico”, pois

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Idem, pp. 103-105.

¹¹⁵ Idem, p. 105.

¹¹⁶ Idem, p. 106.

¹¹⁷ Ibidem.

a “ideologia” que se fala quando interpretada à juridicidade constitucional, tem caráter genérico, ela é dotada de aspectos políticos fundamentais a serem incorporados em cada espécie em seus “tipos puros”, *i.e.*, anarquismo, comunismo, socialismo, liberalismo etc., que são espécies do gênero ideologia, essa, sendo a capacidade de performar uma sociedade com os “mandamentos” daquelas (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 176-177).¹¹⁸

Temos a Ordem Econômica, como o “sistema econômico”. Parte-se de princípios de ordem econômica filtrados pelo Direito para serem colocados em prática. Todos os indicativos de “lucro” são compatíveis com a “ordem econômica” capitalista de economia de mercado *p. ex.*, todos os indicativos de “redução de preço” e “acesso à mercadoria” são compatíveis com a “ordem econômica” socialista etc., porém, por si só, não são compatíveis com a “política econômica”, que depende de um olhar atento da “resultante” principiológica expressa na Constituição para serem colocadas em prática, *i.e.*, princípio da coetaneidade¹¹⁹ (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 179).¹²⁰

Por fim, temos a Ordem Jurídica, que é variável temporal e espacialmente, sendo o “conjunto de normas jurídicas que definem, pela sua disposição harmônica, o sistema ou regime jurídico”, chegando-se à “Ordem Jurídico-Político-Econômica”, podendo ser identificado “em qualquer regime político que tenha adotado e transformado em “Direito posto”, pela consignação no texto constitucional, que [...] serão instrumentos da efetivação da política econômica correspondente à ideologia adotada” (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 177-181).¹²¹

Essa Ordem Jurídico-Político-Econômica deve ser aplicada em todos os setores produtivos, prescrevendo o “justo” nos “mandamentos” jurídicos. Esse “justo” está vinculado à ideologia constitucional, promovendo os fins que ela propõe para a superação do subdesenvolvimento. Não quer dizer que ela limita a política em sentido amplo, ela dá o contorno e a direção das ações, não podendo ser afastada e nem usada para prejudicar esse plano prescrito na Constituição e detalhado na legislação infraconstitucional, que daquela possui legitimidade e força normativas. Então todas as ações da “política econômica” devem se vincular ao “interesse nacional”, esse é resultante dos planos setoriais específicos que passaram

¹¹⁸ *Idem*, p. 176-177.

¹¹⁹ Aplicação dos princípios constitucionais em conjunto, não em suas formas puras.

¹²⁰ *Idem*, p. 179.

¹²¹ *Idem*, p. 177-181.

pelo filtro constitucional e foram aprovados pelo poder derivado, seja ele promovido pelo Legislativo ou Executivo.

2.2 Ordem Jurídico-Político-Econômica da Defesa Nacional

Como mencionado, a Constituição brasileira apresenta um modelo nacional-desenvolvimentista (BERCOVICI, 2022, pp. 83-84)¹²², em uma interpretação unitária, a soberania nacional (artigo 1º, I, Constituição) é garantida para a promoção do desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, Constituição) observado a soberania econômica (artigo 170, I, Constituição) resultando na imperatividade do uso do mercado interno (patrimônio nacional) para a promoção da autonomia tecnológica (artigo 219, parte final, Constituição), vinculada para a resolução de problemas brasileiros e para o desenvolvimento do setor produtivo nacional e regional (artigo 218, §2º, Constituição).

A política econômica do setor de defesa, em relação à distribuição de competências, tem como regra que assegurar a defesa nacional (artigo 21, III, Constituição) e autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (artigo 21, VI, Constituição) são competências exclusivas da União; legislar sobre direito marítimo, aeronáutico e espacial (artigo 22, I, Constituição), navegação fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (artigo 22, X, Constituição) e a defesa territorial, aeroespacial, marítima e a mobilização nacional (artigo 22, XXVIII, Constituição) são competências privativas da União.¹²³

Para “assegurar a defesa nacional”, o Poder Público se utiliza de sua capacidade de exploração direta da atividade econômica (estatais), quando necessária aos imperativos de segurança nacional (artigo 173, Constituição), e da estrutura das Forças Armadas (artigo 142, Constituição).

O artigo 173 prescreve a imperatividade de o Estado Nacional se utilizar de suas funções “keynes-schumpeterianas” para viabilizar o processo de produção econômica, superando a baixa capacidade técnica e a subordinação geopolítica decorrente de uma inserção subordinada (OCTAVIANI; NOHARA, 2019, pp. 44-45)¹²⁴. As estatais, portanto, colocam-se, historicamente, como a forma “político-jurídica” da execução de atividades estratégicas.

¹²² Idem, pp. 82-83.

¹²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

¹²⁴ OCTAVIANI, Alessandro Serafim; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2019. 248 p.

Em relação as Forças Armadas, há a Lei Complementar n. 97/1999¹²⁵, que dispõe sobre sua organização, preparo e emprego (artigo 142, §1º, Constituição). A Lei prescreve que os principais documentos de organização e planejamento das Forças são o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)¹²⁶, a Política Nacional de Defesa (PND)¹²⁷ e a Estratégia Nacional de Defesa (END)¹²⁸, atualizados de quatro em quatro anos (artigo 9º, §§2º e 3º, LC n. 97/1999), o que delimita sua “política econômica”.

Adentrando aos contornos dessa política econômica, em linhas bem gerais, nota-se que a Lei prescreve que o preparo das Forças Armadas é orientado pelos parâmetros de permanente eficiência operacional singular nas diferentes modalidades de emprego interdependentes e pela procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional (artigo 14, I e II, LC n. 97/1999) e na cooperação com o desenvolvimento nacional (artigo 16, *caput*, LC n. 97/1999).

Combinando a análise com o mencionado artigo 173 da Constituição, que regula a intervenção do Estado, a PND define “segurança” como a *“condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”*¹²⁹ e define “defesa nacional” como o *“conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”*¹³⁰.

Para a END, é necessária a *“postura estratégica baseada na existência de reconhecida capacidade militar, apta a gerar efeito dissuasório [...] dispondo de capacidade de projeção de poder”*, sendo a finalidade central da organização da indústria de material de defesa

¹²⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União: 10.6.1999 jun. 1999.

¹²⁶ BRASIL. 2012. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_Optimized.pdf Acesso em: 2 jun. 2022.

¹²⁷ BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 2 jun. 2022.

¹²⁸ BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/diversos/estrategiaNacionaldeDefesa.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

“assegurar a autonomia operacional para as três Forças”.

A *“Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta”*¹³¹, para isso, o documento elege a construção e manutenção da “independência nacional” como central para a sustentação de um “projeto forte de desenvolvimento”. Essa independência se configura, juridicamente, pelo artigo 4º, I da Constituição, o qual se refere às balizas da postura brasileira no trato de suas relações internacionais, que, ainda de acordo com o documento, deve ser efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País, aproveitando a poupança estrangeira, sem dela depender, e pela capacitação tecnológica autônoma, essencialmente relativo aos setores estratégicos elencado pelo documento, o espacial, cibernético e nuclear (artigo 21, XXIII, Constituição). Conclui que *“não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento”*.¹³²

Também elenca dos dois elementos-chave para o desenvolvimento pleno da estratégia proposta: o aumento de capacidade operacional em ambientes estratégicos como a Amazônia (artigo 43, §2º, Constituição) e a reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas seja apoiado em tecnologias sob domínio e controle nacionais.

As diretrizes dessa indústria nacional de material de defesa, chamada de “Base Industrial de Defesa” (BID), são quatro: (1) a prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes, condicionando as parcerias internacionais ao desenvolvimento e ao domínio de tecnologias, preferindo essas a compras de produtos e serviços acabados¹³³.

(2) Subordinação das considerações comerciais aos imperativos estratégicos de interesse nacional. Essa questão envolve um trabalho de organização e aprimoramento do regime jurídico dessa indústria, calibrando seu desenvolvimento à Ordem Jurídica-Político-Econômica¹³⁴.

(3) Imperatividade de que a operacionalização da BID não se polarize entre a pesquisa avançada e a produção rotineira, devendo ser coordenada para que a pesquisa de vanguarda

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ver capítulo 1.2, pp. 33-36.

sirva à produção de vanguarda, impedindo que o processo de extração de valor se desloque do ambiente nacional para o internacional¹³⁵.

(4) Necessidade de o planejamento do desenvolvimento de tecnologias de defesa tenha como central o aumento das capacitações operacionais, implicando na busca da modernização permanente das plataformas, seja pela reavaliação à luz da experiência operacional, seja pela incorporação de melhorias provindas do desenvolvimento tecnológico, *i.e.*, a capacidade operacional das Forças Armadas sempre deve estar próxima ao estado da arte¹³⁶.

Não se pretende esgotar o estudo da política econômica da defesa, sua amplitude e complexidade são incompatíveis com as finalidades de um trabalho monográfico, salientou-se apenas seus princípios, como mero exercício de análise normativa que nos permita perceber a imperatividade da promoção de uma política nacional-desenvolvimentista incluindo observando a estrutura de defesa, alternativa, por hipótese, de maior solidez para um projeto que se sustente temporal e espacialmente devido as características do sistema interestatal explorada nesse trabalho.

A finalidade é construir, como mencionado em caráter introdutório, a hipótese teórica de que o desenvolvimento centrado no mercado interno da defesa nacional pode garantir a dinamicidade industrial necessária para eliminar as restrições externas. A construção de capacidades das Forças Armadas pode permitir que o país dirija sua estrutura produtiva para manufatura de qualquer tipo de bem em momentos de escassez, seja por crises internas ou por guerras externas (o que impediria o abastecimento normal), esses problemas se colocam como centrais para se entender o núcleo da “segurança nacional” mencionada pelo artigo 173, Constituição, *i.e.*, vantajoso ter capacidade industrial para sustentar decisões ou cenários de crise, operacionalizado por uma “economia de guerra”, se considerada oposta à uma “economia liberal”, pois o capitalismo é a maior arma de “guerra”, seu uso dual garante a satisfação das necessidades sociais e a superação do subdesenvolvimento.

Para fins de registro, deixa-se um arcabouço não extensivo da legislação infraconstitucional que compõe a política econômica do setor de defesa, sem fazer menção aos diplomas legislativos de cada setor estratégico (espacial, cibernético e nuclear) e de cada uma das Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica).

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ibidem.

É documento de grande relevo a Portaria Normativa MD n. 4/2017 (que elenca os principais documentos da defesa), após, por hierarquia normativa, temos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei Complementar nº 97/1999, Portaria GM-MD nº 3.063/2021, Portaria normativa nº 86/GM-MD, Portaria normativa nº 61/GM-MD, Portaria normativa nº 899/2005/MD, Portaria normativa nº 1317/2004/MD, Portaria normativa nº 15/MD/2018, Portaria interministerial MD/MEC nº 2.674, Portaria normativa nº 764/MD, Lei nº 12.598/2012, Lei nº 9.818/1999, Lei nº 11.079/2004, Lei nº 9.112/1995, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 13.243/2016, Lei nº 10.973/2004, Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 7.970/2013, Decreto nº 9.607/2018, Decreto nº 2.295/1997, Decreto nº 9.283/2018, Decreto nº 10.534/2020, Decreto nº 1.861/1996, Decreto nº 8.122/2013, Decreto nº 9.607/2018 e Decreto nº 10.030/2019.

2.3 A Promoção e Internacionalização do Mercado de Defesa

A promoção da construção e globalização do mercado de defesa brasileiro, encontra subsídio na teoria da acumulação do poder e do capital. A produção de equipamentos e sistemas de defesa para as Forças Armadas no “teto tecnológico” combinada ao ganho de escala e escopo, permitiria, por óbvio, uma expansão das exportações industriais de alto valor agregado, devido à “raridade” produtiva que o controle de “complexidade econômica” permite (GALA, 2017, pp 19-26)¹³⁷, mitigando a erosão da base fiscal e as restrições externas, isso é possível devido à natureza do mercado de defesa, qual garante uma “reserva natural” do mercado interno à ser explorada pela compra do Estado, beneficiando o fornecimento de conteúdo nacional para a “capacitação” das Forças Armadas.

Essa capacidade, como visto, deve sempre ter como fundamento o domínio de tecnologias de vanguarda, que permita ao Estado ter superioridade militar, operando a dissuasão de modo a garantir a “segurança nacional” por meio de suas capacidades de “defesa”¹³⁸, aumentando a amplitude de sua mobilidade no sistema interestatal, usando-se da ciência com sua finalidade política construída por esse sistema, vantagem industrial/comercial competitiva e poder militar¹³⁹.

¹³⁷ GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: Uma Nova Perspectiva para Entender a Antiga Questão da Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2017. 143 p.

¹³⁸ Ver nota n. 130.

¹³⁹ Ver nota n. 74.

Vários são os mecanismos disponíveis para se promover o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) nacionais, de forma geral. A Emenda Constitucional n. 85 de 2015 criou o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)¹⁴⁰, dentre suas ferramentas de indução tecnológica, a de maior relevância para o presente trabalho é a compra governamental.

Sabe-se que o desenvolvimento de uma política industrial é amplamente facilitado pelo instrumento das compras governamentais, pois o Estado sempre é um grande comprador. As compras têm capacidade de promoção de setores específicos, possibilitando maior controle e coordenação das políticas de desenvolvimento dentro do mercado nacional (BERCOVICI, 2020)¹⁴¹.

Dito isso, nota-se que na indústria de defesa o papel do Estado é central e privilegiado. Tendo a posição de monopólio nesse mercado (único comprador) e atuando em um ambiente concentrado de fornecedores (oligopólio) (MELO, 2015, p. 41)¹⁴², o exercício da ferramenta de compra pode resultar em um melhor controle de tecnologias e superioridade militar e do próprio fortalecimento fiscal, a tríade do domínio hegemônico de acordo, conforme dito por Cardoso de Mello, 1985¹⁴³.

Porém, assim como todo o mercado, há interesses privados que podem se usar do Estado para expediente lucrativos em sua manifestação exclusiva, preterindo-se o dever estatal de “defesa nacional” e “garantia do desenvolvimento econômico. Não se pretende detalhar esse ponto, mas cabe lembrar que quando necessário aos imperativos de “segurança nacional”, o Poder Público tem o dever constitucional de usar todas as ferramentas disponíveis para sua garantia, o que envolve não só as compras governamentais e a “direção” do mercado de defesa, mas o uso extensivo de estatais, para melhor organizar o mercado de defesa, que possui recortes altamente estratégicos.

¹⁴⁰ O SNCTI tem por objetivo principal a promoção da pesquisa, o melhoramento da infraestrutura laboratorial, o financiamento das ações de P&D e o financiamento dos recursos humanos, o qual o faz por meio de concessão de bolsas, concessão de auxílios à pesquisa e à infraestrutura, subvenção econômica, empréstimos, mecanismo de renda variável, compra do Estado com margem de preferência local, encomenda tecnológica, incentivos fiscais, bônus tecnológico, títulos financeiros e cláusula de PD&I de agências reguladoras, isso tudo por meio das agências de fomento como CNPq, Capes e as FAPs para os pesquisadores e Finep, BNDES e EMBRAPPII para projetos.

¹⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. **A pá de cal na política industrial**. A Terra é Redonda, São Paulo, 22 jan. 2020. Disponível em <https://aterraeredonda.com.br/a-pa-de-cal-na-politica-industrial/>. Acesso em 10 jun. 2022.

¹⁴² MELO, Regiane. **Indústria e Defesa e Desenvolvimento Estratégico**: estudo comparado França-Brasil. Brasília: FUNAG, 2015. 314 p.

¹⁴³ Ibidem.

Válido explicar a diferença entre o Poder Regulamentar Econômico e o Poder Institucional Econômico, nesse ponto.

No Direito Regulamentar Econômico, o Estado age pela forma da “regulação”, *i.e.*, leis, decretos e expedientes gerais de poder de polícia. Esse poder tem se ampliado e ido além da simples repressão à fraude, interdição do comércio inadequado à saúde, segurança pública, repressão de ilícitos ambientais etc., sua utilização é direcionada aos fins sociais e econômicos, as próprias bases do poder público se modificam com o constitucionalismo social, surgindo as “leis de ordem pública”, que contêm todas as atividades com efeitos econômicos dentro do território jurídico doméstico do Estado Nacional (ALBINO DE SOUZA, 2007, pp. 110-111)¹⁴⁴.

Essas medidas são as orientações econômicas impostas ao particular pelo Estado, que também se submete a elas. A desestatização e a privatização são expedientes jurídicos que também são aplicadas ao raciocínio, porém, isso não significa que as normas se afastam da política econômica ou da atividade estatal, pelo contrário, além incidirem na responsabilidade objetiva do Estado pela condução e pela criação de expectativas no exercício da política econômica, operam em benefício de interesses específicos. Não raro são mencionados como a política de “devolver ao público o que é público”, *i.e.*, a atividade econômica”, num entendimento que o componente “estatal” se difere ou se afasta do “coletivo”, então o Estado exerce uma postura negativa, limita-se a coordenar a “economia de mercado” e impedir que abusos sejam cometidos (ALBINO DE SOUZA, 2007, pp. 110-111)¹⁴⁵.

Já no formato do Direito Institucional Econômico, opera-se no sentido do “coletivismo integral”, *i.e.*, o uso do poder estatal para gestão direta da política econômica prescrita constitucionalmente, por meio de suas empresas industriais e comerciais, as “estatais”. No ordenamento jurídico brasileiro, operado nessa modalidade, a despeito de haver um inegável aumento de controle do processo produtivo, as estatais atuam no regime jurídico privado (artigo 173, §1º, II, Constituição), mantendo-se o princípio liberal de que o Estado não atua de forma “pública”, mas por meio de sua ação conformada no “Direito Privado”, “interferindo” no que não é seu “domínio” por natureza, garantindo-se a “livre-concorrência” (artigo 173, §2º, Constituição) como um sobreprincípio da Ordem Econômica, como possível limitante à busca das demais finalidades constitucionais (ALBINO DE SOUZA, 2007, pp. 110-111)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 110-111.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

Retornando ao setor de defesa, a pertinência das ações do Estado são, portanto fundamentais, uma vez que as deficiências do setor de defesa são semelhantes aos demais setores de CT&I nacionais, p. ex.: autonomia tecnológica parcial, estrutura produtiva incompleta, pequeno número de empresas nacionais com escala empresarial/produtiva/financeira apta a concorrer no mercado internacional, infraestrutura educacional/científica/tecnológica ainda deficiente e baixa densidade da cadeia produtiva, impedindo encadeamentos produtivos e tecnológicos. Portanto, o aumento e a regularidade na provisão dos recursos são tarefas constitucionais (MELO, 2015, p. 28)¹⁴⁷.

Nesse sentido, nota-se que os aportes tecnológicos e a capacidade econômica geradas pela indústria, apresentam-se como única alternativa ao desenvolvimento nacional, ela funciona como motor do crescimento econômico, por gerar retornos de longo-prazo que são maiores que em outros setores produtivos (agrícola e serviços p. ex.), além de ser o *locus* de grande parte da mudança/progresso tecnológico, portanto, a inovação e a superação do subdesenvolvimento têm no setor manufatureiro seu elo fundamental, pois, além de possibilitar a superação do atraso tecnológico (*catching up*) (FEIJÓ; OREIRO, 2010, p. 184)¹⁴⁸, cria capacidades para melhor responder aos desafios colocados por concorrentes e potenciais inimigos externos, se atentado o setor de defesa, em um mundo em que a competição e a concentração são regras insuperáveis, como demonstrado no capítulo 1º.

3. PADRÕES MONETÁRIOS, INSERÇÃO BRASILEIRA E ORDEM ECONÔMICA

As principais assimetrias que diferem os centros de poder capitalista das periferias são o poder militar, o controle da moeda/finanças internacionais e o controle de tecnologia (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 16)¹⁴⁹. Tais assimetrias se repetem entre os próprios países centrais, gerando capacidade de alianças que potencializam o poder político decorrente do poder militar, a confiabilidade da moeda dos países do centro (especialmente o emitente) e os ganhos crescentes de escala e aprendizado dos processos industriais que decorrem do controle dessa tecnologia (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 119)¹⁵⁰.

Compreende-se, portanto, que a infraestrutura e a dinâmica hierárquica do sistema

¹⁴⁷ Idem, p. 28.

¹⁴⁸ Idem, p. 184.

¹⁴⁹ CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **A Contrarrevolução Liberal-Conservadora e a Tradição Crítica Latino-Americana**: Um prólogo em homenagem a Celso Furtado: In Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (organizadores). Petrópolis, RJ. Vozes, 1997. 420 p.

¹⁵⁰ Ibidem.

interestatal não são decorrências de movimentos naturais de mercado, mas dependentes das estratégias de desenvolvimento dos Estados Nacionais, que promovem assimetrias para ganho relativo de poder, essas assimetrias permitem a manutenção de espaços periféricos, em que as políticas públicas desses Estados ficam restritas à captação de recursos devido à escassez da moeda de referência do sistema internacional, essa dependência gera distúrbios na balança de pagamento e retração da capacidade de ação econômica, que deve ser superada desde que buscada a redução dessas assimetrias (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 119)¹⁵¹.

O país que emite a moeda internacional não está submetido à essas restrições de balança, tendo a capacidade de organizar a regularidade da demanda efetiva e da liquidez internacionais (TRIFFIN, 1972, apud MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 120)¹⁵², tendo influência na divisão internacional do trabalho pela possibilidade de criação e expansão dos mercados internacionais (PREBISCH, 1949, apud MEDEIROS e SERRANO, 1997, p. 120)¹⁵³.

A natureza dos movimentos ascendentes e descendentes nessa hierarquia (oportunidade de crescimento) dependem da característica do regime monetário operado pelo emitente de moeda e sua orientação geopolítica, que sempre estará em conflito com outros países/subsistemas pela necessidade de expansão global de seu mercado (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 120)¹⁵⁴.

A seguir, será exposto as formas de inserção e o perfil de cada padrão monetário, baseado em um trabalho feito por professores da UFRJ, Carlos Medeiros e Franklin Serrano, em que são descritas as formas de comportamento do país emitente da moeda internacional e da periferia em cada sistema monetário específico (ouro-libra, ouro-dólar e dólar flexível), combinada à sua conformidade jurídica, com ênfase no grande desafio dos subdesenvolvidos de superar os problemas da balança.

3.1 Padrão Ouro-Libra

Nesse período, a ideologia liberal que a Inglaterra propugnava, *i.e.*, abertura dos portos ao comércio mundial e concerto ao poder inglês, foi trazida e operada no Brasil por Visconde de Cayru (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 211-213)¹⁵⁵.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² TRIFFIN, Roberto. **O Sistema Monetário Internacional**: Editora Expressão e Cultura. 1972.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Idem, p. 120.

¹⁵⁵ Idem, pp. 211-213

O poder econômico se limitava ao poder político devido à limitação de voto à renda. Foi promovida a redução do Imposto de Exportação pelos Tratados Desiguais (responsável por mais da metade da arrecadação da Coroa pela economia do café) e houve continuidade do sistema colonial, com grandes propriedades e trabalho escravo (reduzido progressivamente), nada alterando a posição brasileira na divisão internacional do trabalho (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 211-213)¹⁵⁶.

Com o aumento do investimento britânico na indústria cafeeira, sempre voltada para reduzir os custos da exportação, houve certo progresso na infraestrutura ferroviária e de exportações em geral, combinada com iniciativas nacionais paralelas como Visconde de Mauá (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 211-213)¹⁵⁷.

O século XIX pode ser descrito, como síntese, na perda de influência da economia do açúcar, aumento de importância do café (grande relevância tributária, como dito), concentração do polo de poder político e econômico no Sudeste e início de demanda por atividades manufatureiras devido ao crescimento populacional e ao aumento da mão de obra livre (LIMA DE ALMEIDA, 2013, pp. 65-104)¹⁵⁸.

Nesse período, pela maior parte do tempo, a moeda foi fixada ao ouro, garantindo um preço competitivo do câmbio, protegendo a exportação de alimentos e de matérias primas. Houve um esforço especial na proteção do preço do café por meio de empréstimos internacionais, sua queda gerava influxo de capitais e desequilíbrio de balança, obrigando o país a promover dois grandes empréstimos, que vieram acompanhados da imposição de condicionalidades, como a redução da oferta de moeda e a redução do gasto público (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 211-213)¹⁵⁹.

O padrão ouro-libra (centralidade britânica) permitiu duas formas de desenvolvimento: um “para fora” e outro “para dentro”. No primeiro, a estratégia foi permitir a entrada de investimento estrangeiro direto (IED) inglês, combinado com a integração na estrutura produtiva, no segundo, industrializante, liderado pelo Estado na expansão e manutenção do mercado interno, controle de capitais e proteção tarifária (MEDEIROS; SERRANO, 1997, pp.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ LIMA DE ALMEIDA, João Manuel. **Manual do Candidato: História do Brasil**. FUNAG, Brasília. 2013. 596 p.

¹⁵⁹ Ibidem.

124-125)¹⁶⁰.

Em relação ao primeiro, percebe-se que foi teorizado pelos cepalinos quando do estudo da “deterioração dos termos de troca” e dos “ciclos produtivos”, mencionada em caráter introdutório.

O país emitente da moeda referência/centro cíclico (Inglaterra), tinha a liberdade de variar sua taxa de juros, financiando suas contas externas e reajustando a atração de capitais quando lhe conviesse. Na parte alta de seu ciclo produtivo (baixa das periferias), aumentava seu déficit comercial e seus empréstimos ao exterior, o que gerava uma taxa de juros baixa e apreciação dos termos de troca da periferia fornecedora. Já na parte baixa de seu ciclo (alta na das periferias) operava o movimento inverso, protegendo-se da fuga de ouro com o aumento da taxa de juros, o que causava um choque negativo de demanda, por consequência, juros altos, crise cambial e forte instabilidade no preço dos alimentos e matérias-primas da periferia, causando, novamente, problemas na balança de pagamento (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 125)¹⁶¹.

Nota-se que, mesmo na parte favorável aos periféricos, os impulsos dinâmicos promovidos pelo capital externo permitiam a expansão da infraestrutura voltada apenas para a exportações de alimentos e de matérias-primas, o que promovia uma redução de custos de escoamento para os britânicos, controle da oferta e da demanda desses bens e garantia de mercado para suas manufaturas. Esses movimentos eram compatíveis com os interesses de pequenas frações da sociedade brasileira, que controlavam os centros de poder político-econômico, reforçando a disparidade tecnológica e dos níveis de vida das periferias em relação aos países de centro (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 126)¹⁶².

Em relação ao desenvolvimento “para dentro”, houve sucesso nos países que financiavam a dívida externa de outras periferias quando seus curtos ciclos econômicos impunham problemas de balança, as estratégias de alguns deles eram complementares à Inglaterra até o fim do século, mas com a expansão de capitalismo relativamente fechados como os Estados Unidos e a Alemanha, a conquista de mercados externos e a promoção e efetivação de centros financeiros paralelos à Londres, alterou-se a centralidade do sistema inglês/ouro-libra e foram construídas zonas de financiamento que dispensavam a ação inglesa; como os Estados Unidos

¹⁶⁰ Idem, pp. 124-125.

¹⁶¹ Idem, p. 125.

¹⁶² Idem, p. 126.

e sua expansão de capitais (crédito e investimento direto) para o Canadá e o Caribe no final do século XIX (MEDEIROS; SERRANO, 1997, pp. 127-128)¹⁶³.

A lógica dessa expansão norte-americana, p. ex., foi muito parecida à lógica inglesa, era direcionada ao acesso privilegiado aos produtos primários e à garantia de mercado para seus manufaturados nacionais, o que lhe permitiu um amplo processo de industrialização, vinculado com a integração de sua agricultura de alta produtividade e amplitude tecnológica; o que, por outro lado, mitigava a lógica de centro/dependência criada pela Inglaterra, pois os Estados Unidos, diferentemente, eram competitivos na exportação de alimentos e matérias-primas e tinham um coeficiente de importação muito menor em relação aos ingleses (MEDEIROS; SERRANO, 1997, pp. 127-128)¹⁶⁴.

Com a crise de 1929 e com a vantagem e a menor dependência norte-americana da produção de manufatura e commodities, foi imposto à periferia uma necessidade imperativa de protecionismo e substituição de importações devido às baixas comerciais, em especial aos sul-americanos, baseado, novamente, na escassez de moeda, agora, o dólar. Porém, a amplitude de crescimento permitida pela substituição de importações foi limitada, pois à medida que o processo avançava, as necessidades de bens de capital e insumos aumentava e tornava a restrição externa um entrave, novamente, exigindo um ajuste liderado pelo mercado interno para que fosse possível sua continuidade (MEDEIROS; SERRANO, 1997, pp. 128)¹⁶⁵.

Portanto,

[...] no padrão ouro-libra, a conquista de mercados externos via industrialização tardia de um lado e via crescimento “para fora” de outro foram estratégias que, a despeito de profundas diferenças estruturais, visavam contornar as restrições e aproveitar as oportunidades impostas pela forma de agir do país que emitia a moeda internacional. (MEDEIROS e SERRANO, 1997, pp. 143-144)¹⁶⁶.

3.2 Padrão Ouro-Dólar

Com a Revolução de 1930, a estrutura jurídica brasileira dá início a uma passagem do liberalismo ao neoliberalismo (*avant la lettre*), com um começo estatizante/regulador. Há a construção de uma legislação sobre juros e estatizações condicionada à política intervencionista

¹⁶³ Idem, pp. 127-128.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Idem, p. 128.

¹⁶⁶ Idem, pp. 143-144.

estatal (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 213-217)¹⁶⁷. A infraestrutura jurídica desse período foi fundamental para os ensaios industrializantes das décadas seguintes, em especial a industrialização por substituição de importações.

Com a Carta de 1930 ocorre a constitucionalização dos direitos trabalhistas, ponto chave da política varguista, pois a eles se vinculavam a construção da “cidadania” pela capacidade de consumo e manutenção da posição social do trabalhador urbano (BERCOVICI, 2022, p. 252)¹⁶⁸. Há a abordagem, pela primeira vez, da Constituição Econômica, sistematizada em um grupo de artigos. O artigo 15 da Constituição de 1934 p. ex., vincula a Ordem Econômica à justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência digna, e que funcione como limites da liberdade econômica (BERCOVICI, 2005, p. 17)¹⁶⁹.

A Constituição de 1937, por sua vez, em um cenário de maior incerteza internacional, admite a nacionalização das empresas essenciais à defesa econômica ou militar da Nação, permite o monopólio, prescreve a nacionalização progressiva dos bancos de depósito, a nacionalização das empresas de seguro (tornando brasileiras as estrangeiras que atuavam no Brasil) e separa a propriedade das minas e das demais riquezas do subsolo da propriedade do solo, submetendo-as ao aproveitamento industrial (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 213-217)¹⁷⁰.

Com a Constituição de 1946, logo após o fim da Segunda Guerra e com os norte-americanos em posição de força incontestada na América do Sul, dá-se início ao tratamento jurídico da defesa da “concorrência” e das políticas antitrustes no Brasil, novidade no nosso ordenamento. O artigo 148 inicia uma nova fase do direito antitruste brasileiro, reprimindo toda e qualquer forma de abuso do poder econômico que tenha por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (BERCOVICI, 2005, p. 26)¹⁷¹.

Nota-se que a ideia de defesa da concorrência como princípio fundamental é parte integrante da “economia de mercado”, visto que sua defesa não deve ser entendida como um “valor fundamental” da política econômica, pois, não raro, faz-se necessário à promoção de

¹⁶⁷ Idem, p. 213-217.

¹⁶⁸ Idem, p. 252.

¹⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo. Malheiros. 2005. 194 p.

¹⁷⁰ Idem, p. 216.

¹⁷¹ Idem, p. 26.

atividades econômicas que melhor atendam à ideologia constitucional, lembrando o princípio da coetaneidade p. ex., beneficiando e promovendo a criação de escala e escopo produtivas para reduzir os preços de produção, circulação ou consumo de determinado bem ou atividade essencial ao interesse nacional.

Em relação aos seus contornos políticos internacionais, o período do pós Segunda Guerra possui alguns elementos fundamentais que refletem a infraestrutura do poder global da época, consolidado, especialmente, com a retirada das tropas francesas e britânicas de Suez (1956) e a solidificação do conflito entre dois blocos liderado por duas das potências que dividiram Berlim - Estados Unidos e União Soviética.

A competição vinculou geopoliticamente a lógica da expansão dos mercados do sistema interestatal às suas respectivas esferas de poder. No bloco capitalista, os Estados Unidos, devido às políticas keynesianas na busca do pleno emprego em seu território nacional, usaram-se de ferramentas político-econômicas promovidas com o fim de mitigar a restrição externa (balança de pagamentos) e promover ou permitir o desenvolvimento de países considerados estratégicos nesse conflito, os “desenvolvimentos a convite” (Japão e Alemanha no primeiro caso, China no segundo), são exemplos: a tolerância de políticas tarifárias dos demais países, abertura unilateral de seu mercado, missões de ajuda técnica, expansão de suas empresas multinacionais, construção e operação da infraestrutura financeira criada por Bretton Woods (FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD) etc., (MEDEIROS; SERRANO, 1997, pp. 129-130)¹⁷².

Dentro dessa nova lógica criada, os casos de maior sucesso são os que combinavam um controle dos fluxos de capital e do setor financeiro à produção de bens de capitais locais pelos conglomerados nacionais e a exportação de manufaturas das multinacionais norte-americanas, permitida pela abertura do mercado interno norte-americano (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 130)¹⁷³, ao seu próprio capital, diga-se.

Esse “ajuste exportador” foi necessário para reduzir a restrição de dólares causada pelo expressivo período de importações sustentada pela, simultaneamente criada, Comunidade Europeia. Construiu-se, dessa forma, uma zona econômica com domínio do dólar por meio da liberdade de conversão das moedas europeias, amplamente aceita pela criação de empregos e

¹⁷² Idem, pp. 129-130.

¹⁷³ Idem, p. 130.

pelos retornos financeiros que promovia, que teve por finalidade, pelo lado norte-americano, o isolamento do bloco soviético (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 130)¹⁷⁴.

Em sentido contrário, nas áreas mais distantes e menos estratégicas para a Guerra Fria, as restrições externas não tiveram significativa melhora, os projetos de desenvolvimento com financiamento externo se tornaram exceção, como a Aliança para o Progresso financiada pelo (BIRD) após a Revolução Cubana (1962), com recursos muito baixos para países mais dinâmicos como o Brasil (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 132)¹⁷⁵.

Com isso, o financiamento dependia do investimento estrangeiro direto nas multinacionais, essencialmente voltadas para setores do mercado interno. As dificuldades exportadoras dos periféricos aumentaram devido ao protecionismo dos países centrais, o que só agravou a restrição da balança de pagamentos e a capacidade de importar bens de capital para a continuidade do processo de industrialização (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 132)¹⁷⁶.

Porém, devido à baixa taxa de juros norte-americanas e com o aumento da dívida externa pelos empréstimos e pela expansão de seu capital, alguns países periféricos, como o Brasil, construíram um forte controle dos fluxos de capital nas décadas de 50 e 60, à revelia do FMI, o que permitiu algumas iniciativas de industrialização com menor influência das multinacionais e mais ligado a bens já amplamente difundidos nos centros (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 132)¹⁷⁷.

A Lei dos Similares e a Lei de Tarifas de 1952 são exemplos de sucesso na empreitada industrializante, tinham claro objetivo de fomento do mercado interno, instituindo uma política tarifária que buscava privilegiar a produção nacional em relação à setores com insuficiência de abastecimento, isso combinado com a criação de dezenas de Fundos que forneceriam subsídios para áreas estratégicas da política industrial.

3.3 Padrão Dólar-Flexível

A Constituição de 1967, que precede o período monetário a ser discutido, altera o dispositivo que prescrevia a intervenção direta do Estado no domínio econômico. Prescreve que

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Idem, p. 132.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Ibidem.

só será permitida tal intervenção se a “*organização de setor não possa ser desenvolvida com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa*”, definindo a postura subsidiária da participação do Estado na política econômica, não só nas mesmas condições tributárias e trabalhistas que o privado, mas em caráter de reserva (ALBINO DE SOUZA, 2017, pp. 219)¹⁷⁸.

Antes disso, era lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha por finalidade promover reformas institucionais estruturais para corrigir o regime tributário (aumento de arrecadação), a deficiência do mercado financeiro (condução independente da política bancária, Leis n. 4.728/1965 e 4.131/1962), a integração no comércio exterior (reforma cambial) e reduzir a rigidez do mercado de trabalho (fim da estabilidade e criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS), além de conter a inflação (LIMA DE ALMEIDA, 2013, p. 506)¹⁷⁹.

Iniciava-se um movimento que retiraria progressivamente o Estado do centro dinâmico da acumulação e do desenvolvimento nacionais, preferindo-se o capital privado e as empresas estrangeiras em relação as nacionais, pela sua finalidade de conter o déficit público e a inflação, redirecionando a captação de recursos em fontes internacionais, retirando o centro decisório da política cambal do país (BERCOVICI, 2005, p. 28)¹⁸⁰.

Com isso, houve a centralização da política orçamentária nacional promovida pelos militares para a melhor operacionalização dos objetivos de seu plano econômico (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, pp. 64-67)¹⁸¹, combinado à garantia da remuneração desse capital internacional por uma política de juros alta vinculada às despesas dessa política monetária, somado ao abandono do mercado interno como vetor do desenvolvimento nacional autônomo.

As estatais, como instrumentos do Poder Público, foram promovidas para operarem em uma lógica de “eficiência” combinando desde a captação de recursos externos até a especulação nas bolsas de valores, permitida pela Lei n. 6.385/1976 e a reforma da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) com a Lei n. 6.404/1976, resultando num grande endividamento dessas empresas com o choque de juros e com os movimentos do capital internacional (BERCOVICI,

¹⁷⁸ Idem, p. 219.

¹⁷⁹ Idem, p. 506.

¹⁸⁰ Idem, p. 28.

¹⁸¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra. Vol. XLIX, 2006. 23 pp. 55-77

2022, pp. 272-274)¹⁸², sendo culpadas, na crise de 1970, pelo excesso de gasto público e pelo desordenamento das contas públicas, o que justificou a criação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) (BERCOVICI, 2022, p. 274)¹⁸³, mantida sua lógica de controle “contábil/matemático” das estatais, prescindindo da análise da sua função social pelo “lucro social” e persecução dos fins constitucionais, mesmo após a Constituição de 1988 (WALDECK, 2006, p. 11)¹⁸⁴.

Os diplomas de estímulos se concentram nas atividades exportadoras, sem preocupação direta sobre sua natureza, como os Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex), aprovado pelo Decreto-Lei n. 1.219/1972, p. ex., que, em linhas gerais, isentava atividades que tinham maior quantidade de exportação bruta em relação à importação, nada dizendo em relação à importação de bens de produção, requisito na tarefa de formação e manutenção de um parque industrial nacional¹⁸⁵.

Então, a partir da década de 1980 Bercovici e Massoneto, 2006¹⁸⁶

A partir da década de 1980, a retórica do controle do déficit público, vinculada ao discurso neoliberal de repúdio ao Estado, é acompanhada pelo aumento dos gastos públicos, graças às despesas com a política monetária, especialmente as altas taxas de juros. O déficit público defendido por autores como John Maynard Keynes e Michal Kalecki era o déficit público do pleno emprego. Hoje é o déficit público que garante a remuneração para o capital [SAYAD, João, pp. 243-244, apud Bercovici]. Esta crise de financiamento do setor público é ainda mais grave nos países periféricos, como o Brasil, em que há insuficiência de recursos para o financiamento público da acumulação de capital. Portanto, para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro, na organização do espaço político- econômico da acumulação, passa a servir a uma nova função do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro [MASSONETO, Luís Fernando, apud Bercovici] (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, pp. 68-69)¹⁸⁷

Em relação ao ambiente regional, com os choques do Petróleo, a política de juros norte-americana e as rodadas de negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), criou-se certo consenso em relação à reaproximação com a Argentina e a formação de

¹⁸² Idem, pp. 272-274.

¹⁸³ Idem, p. 274.

¹⁸⁴ WALDECK, Miquilino da Silva. **Considerações sobre o Controle Externo das Sociedades de Economia Mista e seus Fins Econômicos**. Brasília. Instituto Serzedelo Corrêa. 2006. 15 pp.

¹⁸⁵ Ver nota n. 166.

¹⁸⁶ Idem. pp. 68-69.

¹⁸⁷ Ibidem.

um bloco para proteção e desenvolvimento econômicos, porém, a importância dada às políticas tarifárias em detrimento de uma política industrial comum, não tiveram êxito em alterar as estruturas socioeconômicas e contribuir para a superação do subdesenvolvimento dos membros, o comércio intrabloco pouco se alterou e as tarifas foram reduzidas, em consonância com a Rodada Kennedy (PECEQUILO, 2012, p. 272)¹⁸⁸, permitindo uma continuidade da política de exportação de alimentos e matérias-primas crônica, continuada, por hipótese, com o desenvolvimento recente chinês.

Em meio à esse cenário nacional, passando ao internacional, cabe lembrar, uma vez mais, que sistema criado em Westfália em 1648 se restringiu à Europa e seus domínios marítimos até o século XVIII, começa a se expandir no século XIX, primeiro com a independência das colônias americanas, depois, no começo da segunda metade do século XX, com a descolonização afro-asiática e, no fim do século, com as independências do antigo bloco soviético e do entorno chinês, abrange a totalidade dos continentes. No século XXI, portanto, estamos vivendo uma quarta explosão expansiva, liderada pelos Estados Unidos, que se radicalizou na década de 1970 (FIORI, 2014, pp. 28-32)¹⁸⁹.

Nesse período, com clara estratégia de vencer a Guerra Fria, Paul Volcker vai ser escolhido para a presidência do Federal Reserve, Ronald Reagan, logo depois, eleito para a Presidência. Os objetivos fundamentais eram enquadrar os países aliados e retomar a liderança do bloco capitalista, reduzir gastos sociais, combater os sindicatos e aumentar o controle dos organismos internacionais como o FMI, BIRD e Organização das Nações Unidas (ONU), mitigando iniciativas multilaterais e terceiro-mundistas que ganhavam força no início da década (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 134)¹⁹⁰.

A década de 1980 se inicia com um aumento do orçamento militar norte-americano, combinado com o choque de juros e uma série de desregulações e inovações financeiras, que serão promovidas por pressão ou por indução nos demais países centrais e na periferia, esse processo leva à atração de capitais para os Estados Unidos pela alta dos juros e a “segurança” do dólar (chamada por alguns de “bomba dólar”)¹⁹¹, movimento parecido com outros períodos, que permite ao país emissor da moeda internacional a correção das rotas comerciais e da

¹⁸⁸ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política Internacional**. FUNAG, 2ª ed. Brasília. 2013. 398 p.

¹⁸⁹ Idem, pp. 28-32.

¹⁹⁰ Idem, p. 134.

¹⁹¹ Cf. Ernani Teixeira Torres Filho, 2019, em: **A Bomba Dólar: Paz, Moeda e Coerção**. Instituto de Economia da UFRJ.

divisão internacional do trabalho (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 135)¹⁹².

Na periferia houve uma grande crise financeira, devido à queda do preço das commodities e o aumento dos juros e dívida internacionais, provocando sérias restrições na balança de pagamentos, agravada com a perda de “credibilidade” da região pela moratória mexicana de 1982, o que justifica a “inexistência” de alternativa econômica para a região¹⁹³ (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 139)¹⁹⁴. A resposta comum foram as agressivas políticas para a promoção de exportações, o que gerou estagnação, explosão inflacionária e uma consequente interrupção da estratégia de desenvolvimento industrial (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 139)¹⁹⁵.

Na década de 1990, com a redução dos juros norte-americanos e o aumento da liquidez internacional, a periferia sul-americana retorna para o seu modelo crônico liderado pela “ideologia da globalização”, garantido pelas reformas jurídicas, no qual a tentativa incessante de atração de capitais e a integração ao mercado internacional justificam a ortodoxia, as reformas e as privatizações liberais, permitindo a livre mobilidade do capital internacional em nome da “segurança” (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 140)¹⁹⁶.

Em relação ao novo país emitente da moeda internacional, tem-se que

No [...] padrão dólar flexível os EUA podem incorrer em déficits globais na balança de pagamentos e financiá-los com ativos denominados em sua própria moeda, como nos outros padrões anteriormente citados [porém], a ausência de conversibilidade [...] dá ao [EUA] a liberdade de variar [...] a paridade em relação às moedas [...] conforme sua conveniência, através de mudanças nas taxas de juros [...] [ou seja], não há mais por que temer uma fuga para o ouro, pois o novo padrão dólar flexível é inteiramente fiduciário, baseado na premissa de que um dólar “*is as good as one dollar*”, premissa ancorada no poder do Estado e da economia americana. O dólar é o meio de pagamento internacional, unidade de conta nos contratos e nos preços dos mercados internacionais e, [...] naturalmente, a principal reserva de valor, [sendo, portanto] todo o valor dos déficits americanos tanto em conta corrente quanto na balança de pagamentos, na medida que os pagamentos internacionais são realizados em dólar, [...] total e automaticamente financiados por um influxo de capital de curto prazo idêntico ao aumento das reservas dos outros países que necessariamente, se quiserem participar da economia monetária capitalista [...] têm que [...] acumular títulos em dólar, [a] dívida pública americana (MEDEIROS; SERRANO, 1997, p. 4)¹⁹⁷.

A recepção de grandes capitais financeiros e especulativos, portanto, não se materializou num retorno ao crescimento “para fora” do padrão agrário-exportador do início do século XX na América do Sul, mas à viabilidade de um grande ajuste importador e uma sobrevalorização

¹⁹² Idem, p. 135.

¹⁹³ “*There is no Alternative*”, Margaret Thatcher.

¹⁹⁴ Idem, p. 139.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Idem, p. 140.

¹⁹⁷ Ibidem.

cambial, reduzindo as importações apenas para aqueles integradas aos circuitos das multinacionais (MEDEIROS e SERRANO, 1997, p. 140)¹⁹⁸, permitindo o livre fluxo de capital dos lucros gerados por essas cadeias produtivas, sem atenção para reinvestimentos dos lucros no ambiente doméstico.

No cenário recente, nota-se que esses movimentos continuam a operar no ordenamento jurídico e na política econômica brasileira, visto que

A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 71)¹⁹⁹.

E, por fim, percebe-se que

Nas últimas duas décadas, as transformações operadas no núcleo orgânico do capitalismo completaram a desconstituição do padrão regulatório que sustentou a ordem mundial do segundo pós-guerra. No seu lugar, emergiu uma nova ordem, marcada pelo imperialismo da moeda norte-americana, decorrente do *U.S. Treasury Bill standard* e do fim da conversibilidade do dólar em ouro [SAYAD, João, p. 251-256, apud Bercovici], pela expansão desregulada dos mercados e pela difusão generalizada das políticas de extrato neoliberal nos Estados nacionais (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 75)²⁰⁰.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL E DESINDUTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

A análise do desenvolvimento industrial brasileiro das últimas décadas, nos permite concluir que houve um processo de desindustrialização iniciado no final da década de 1970, que tem como fator fundamental a reconfiguração do Estado devido a mudança da estrutura produtiva mundial (HIRATUKA; SARTI, 2017)²⁰¹ promovida pelo fim da Guerra Fria e pela retomada da hegemonia norte-americana, causando fortes restrições externas, impedindo o pleno cumprimento dos objetivos fundamentais da República, fixados no artigo 3º da Constituição²⁰².

A crise do petróleo e o declínio da União Soviética criaram as condições externas para a

¹⁹⁸ Idem, p. 139.

¹⁹⁹ Idem, p. 71.

²⁰⁰ Idem, p. 75.

²⁰¹ HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Transformações na Estrutura Produtiva Global, Desindustrialização e Desenvolvimento Industrial no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 37, nº 1 (146), pp. 189-207, janeiro-março/2017.

²⁰² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

implementação de um novo paradigma financeiro e industrial internacionais (MASSONETTO, 2006)²⁰³, resultado da retomada da hegemonia norte-americana no início da década de 1980 (TAVARES, 1998)²⁰⁴, os quais vêm retirando gradativamente as ferramentas de fomento ao desenvolvimento econômico nacional, em uma lógica que privilegia o capital financeiro ao econômico/produtivo.

Na indústria, houve uma profunda alteração do paradigma produtivo, a qual segmentou as escalas de produção para melhor aproveitar os fatores produtivos de cada região, porém, a despeito de ter facilitado a geração de valor com a inserção dos países em desenvolvimento nas escalas manufatureiras, tal mudança não permitiu uma industrialização efetiva, pois a fração industrial repassada, geralmente, trouxe baixo conteúdo e densidade tecnológicos (HIRATUKA; SARTI, 2017, p. 200)²⁰⁵ combinado ao contexto de restrições financeiras das condicionalidades do “Consenso de Washington”.

Nota-se que, se considerarmos “industrialização” como a quantidade de valor agregado ao PIB (TREGENNA, 2009, apud FEIJÓ; OREIRO, 2010, p. 221)²⁰⁶, podemos concluir que desde 1989 há um processo contínuo de perda da relevância da indústria na composição do PIB nacional brasileiro²⁰⁷, a despeito da brevíssima retomada de 2002 a 2004, que foi causada, em especial, pelo aumento do crédito ao consumidor, pela elevação do salário-mínimo real, pelo Bolsa Família e pelas políticas distributivas em sentido amplo, o que gerou um aumento do consumo das famílias liderado pelo setor de bens duráveis e serviços (CANO, 2012, p. 158)²⁰⁸.

Dito isso, é importante ressaltar as discussões sobre a inépcia da nossa política macroeconômica para resolver tais problemas e promover o desenvolvimento econômico. Sabe-se que uma política de juros altos, somada ao câmbio apreciado, tem a tendência lógica, isolado

²⁰³ MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a Emergência de um novo Padrão Normativo**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Acesso em: 01 jul. 2022.

²⁰⁴ TAVARES, Maria da Conceição. **A Retomada da Hegemonia Norte-Americana** em Tavares, M. C. e Fiori, J. L. (org.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização., 7ª ed., Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1998.

²⁰⁵ Idem, p. 200.

²⁰⁶ FEIJÓ, Carmem; OREIRO, José Luís. **Desindustrialização: Conceituação, Causas, Efeitos e o Caso Brasileiro**. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010. De acordo com o conceito moderno de industrialização, haveria o fenômeno inverso se a participação do PIB industrial no crescimento do PIB nacional diminuísse; e não, apenas, como no modelo clássico, considerando a participação do emprego no setor industrial.

²⁰⁷ Disponível em <industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>.

²⁰⁸ CANO, Wilson. **Industrialização, Desindustrialização e Políticas de Desenvolvimento** Revista FAAC, Bauru, v. 1, n. 2, p. 155-164, out. 2011/mar. 2012.

os demais fatores, de impedir o gasto produtivo, pois seria mais rentável e mais seguro o investimento financeiro de curto/médio retorno.

A despeito de tal conclusão, nota-se que a partir do final de 2016, os juros (SELIC) sofreram uma forte queda, chegando a 2% no final de 2020, combinado a uma forte depreciação cambial, chegando-se a valores próximos de seis reais (R\$ 6,00) em relação ao dólar, sem, no entanto, termos notado algum sinal da retomada do crescimento econômico. Assim, tem-se que quando os juros baixos não são estímulos suficientes para o crescimento, estamos na chamada “armadilha da liquidez”, pois mesmo com o baixo custo do dinheiro os agentes não investem, nesse caso a política monetária se torna ineficaz, validando o argumento keynesiano de que o investimento não depende somente do “preço do dinheiro” (juros), mas da demanda efetiva da economia (KEYNES, 1996, p. 14)²⁰⁹.

Um ator relevante para a promoção da tal demanda é o Estado, como mencionado, no entanto, os mecanismos de gasto estatal têm sido controlados por vários dispositivos jurídicos que erodem sua base fiscal e impedem que se promovam política anticíclicas. Essa tendência é notada desde 1964 com a modernização conservadora aplicada pelos militares, que preferiram o capital internacional ao nacional como mencionado anteriormente.

São dezenas as peças jurídicas que permitiram um amplo processo de desindustrialização e aumento da vulnerabilidade brasileira, não cabendo aqui elencá-la com mais detalhes, apenas direcionar as linhas gerais, no qual foi centralizada no preparo para a implementação do Plano Real com o (1) ajuste fiscal pelo desequilíbrio das contas pública que tinha como instrumento o Programa de Ação Imediata (PAI), cuja finalidade era reduzir os gastos da União, aumentar o controle dos bancos estaduais e aperfeiçoar o plano de privatizações e o (2) a promoção do aumento da amplitude fiscal com as desindexações (15/20%), instrumentalizado pelo Fundo Social de Emergência (FSE) (BAUMANN; GONÇALVES, 2016, p. 331)²¹⁰.

Nota-se um aprofundamento das políticas ortodoxas com o movimento estruturado pelo Manifesto “Ponte para o Futuro”²¹¹, corolário da velha *forma mentis*²¹² do entendimento do

²⁰⁹ KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Nova Cultura. [tradução: Mario R. da Cruz]. São Paulo, 1996. 328 p.

²¹⁰ BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Samo: **Manual do Candidato: Economia**. FUNAG, Brasília. 2016. 546 p.

²¹¹ Disponível em www.fundacaoulysses.org.br/blog/acervo/uma-ponte-para-o-futuro/uma-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em 2 jun. 2022.

²¹² Assim como outrora (1990), argumenta que o gasto público é o responsável pela crise econômica.

fenômeno do desenvolvimento, que promovia uma maior abertura comercial, redução de tarifas, total desvinculação e desindexação do orçamento e a redução das despesas e gastos públicos, a despeito de esse pensamento não ter cessado sua influência no Brasil durante as primeiras décadas do século XXI.

O gasto público pode ter dezenas de funções, uma das mais nobres é ratificar e apoiar a promoção de tecnologias, não em abstrato, mas fomentando o ganho de escala e eficiência industrial para facilitar a competitividade internacional das empresas nacionais com o aumento da produtividade e capacidade tecnológicas (JOHNSON, 1984 apud SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 166)²¹³.

Essa tarefa, em regra, é delegada ao capital estrangeiro, pela facilidade de aquisição no padrão dólar-flexível e pela baixa capacidade de imobilização de capital para financiamento de longo prazo nos Estados periféricos.

4.1 O Capital Estrangeiro

O investimento estrangeiro, face externa do Poder Econômico Privado, tem a pretensão de remeter o excedente gerado na economia nacional para seu país de origem e reinvestir o mínimo necessário para a manutenção de sua fração de mercado (GUIMARÃES, 2000, p. 146)²¹⁴

Esse investimento, por motivos de retornos rápidos, poucos riscos e baixa transferência de tecnologia, está em grande parte associado a setores não industriais, retardando o aprimoramento do Sistema Nacional de Inovação, como em serviços, minério, agricultura e no setor financeiro em geral (CANO, 2012, p. 158)²¹⁵.

A Constituição dispõe sobre a regulação do capital estrangeiro em seu artigo 172, subordinando os investimento de capital ao interesse nacional, *in verbis*, “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”, vinculando, portanto, a mobilidade do capital estrangeiro aos interesses nacional, dispostos por meio da política econômica resultante da

²¹³ SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política Industrial e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, n° 2 (102), pp. 163-185, abril-junho/2006.

²¹⁴ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Capital Nacional e Capital Estrangeiro**. Estudos Avançados, vol. 14, n. 39, pp; 143-160, 2000.

²¹⁵ Idem, p. 158.

“ideologia constitucionalmente adotada”, *i.e.*, das tarefas da constituição dirigente.

Em sentido contrário, o artigo 1º da Lei Complementar n. 179/2021, que define os objetivos do Banco Central, dispõe que seu objetivo fundamental é assegurar a estabilidade de preços, subordinando, inclusive, as políticas de pleno emprego a esse fim, criando, por lei, uma regra que subordina um princípio fundamental da Ordem Econômica (artigo 170, VII, Constituição) ao seu cumprimento, além, a Emenda Constitucional n. 109/2021 insere o artigo 164-A na Constituição, que determina a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que conduzam suas políticas fiscais para manter a dívida pública em níveis sustentáveis, *i.e.*, uma erosão cada vez maior da base fiscal estatal.

O artigo 192 dispõe sobre o sistema financeiro nacional, seu *caput* prescreve que “*o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar*”, porém, os seus 8 (oito) incisos que contornavam previamente o conteúdo dessa Lei Complementar foram revogados pela Emenda Constitucional n. 40/2003, como a “autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador”, “as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições”, “a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas” etc.

Por fim, quanto ao tratamento das empresas nacionais, o artigo 170, IX, Constituição, que prescrevia tratamento favorecido às empresas nacionais de capital nacional de pequeno porte, foi alterado pela Emenda Constitucional n. 6 de 1995, permitindo tratamento favorecido as empresas de pequeno porte “sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”.

Assim, nota-se que a principal crítica ao período militar pode ser repetida, visto que

um dos argumentos contrários [...] à desnacionalização excessiva da economia tem sido de acarretar a transferência para o exterior dos centros de decisão da atividade econômica, ou seja, as decisões de investimento, de exportação, de importação, de uso da tecnologia, de emprego passam a ser tomadas não apenas em função das características e da situação da sociedade onde atuam as filiais das megaempresas multinacionais, mas [...] em função da estratégia global daquelas megaempresas. Por outro lado, a capacidade do governo do país periférico de enfrentar, de orientar e de eventualmente estimular ou punir uma filial de megaempresa multinacional, apoiada por seu governo de grande potência, é muito inferior àquela de que dispõe o governo diante de empresas de capital nacional (GUIMARÃES, 200, p. 53)²¹⁶.

²¹⁶ Idem, p. 153.

4.2 Política Industrial e Superação do Subdesenvolvimento

Em relação a política industrial, tem-se sustentado que uma inserção nas cadeias globais de valor apresenta um melhor caminho para a construção de um “sistema nacional de inovação”, em detrimento à estratégia de desenvolvimento nacional que, empiricamente, tem sido a principal alavanca ao *catch-up* tecnológico (MEDEIROS, 2019, p. 72).²¹⁷

De acordo com MEDEIROS, 2019,

[há autores que defendem, no] plano microeconômico e institucional, [...] a proposição de que ter-se-ia afirmado na economia global um “capitalismo de alianças” (DUNNING, 1997; BALDWIN, 2011) baseado na cooperação entre as firmas e os governos. Nesta formulação, que tem como base o comércio entre firmas articuladas em cadeias globais de valor (CGV) lideradas por Empresas Transnacionais (ETN), a política seletiva e de promoção de firmas nacionais teria perdido eficácia econômica e a criação de políticas facilitadoras a uma industrialização verticalmente especializada (IVE) através de ‘engate’ nas CGV torna-se a estratégia mais adequada e mais rápida de acercamento tecnológico (MEDEIROS, 2019, p. 72)²¹⁸.

Porém, esse engate nas cadeias de valor não permite que se avance num programa de autonomia tecnológica, relegando à periferia uma industrialização incompleta, reforçando a disparidade tecnológica em relação ao centro e indo de encontro aos casos mais notórios de desenvolvimento econômico autônomo (MEDEIROS, 2019, p. 73)²¹⁹.

Com a crise da dívida externa e a nova divisão internacional do trabalho decorrente das reformas financeiras do final da década de 1990, os países sul-americanos, entre eles o Brasil, decidem promover uma série de reformas políticas para atrair investimentos e financiamentos dos países centrais e se inserir nas cadeias de valor (MEDEIROS, 2019, p. 75)²²⁰, “*esse investimento (IDE), associado à formação de cadeias produtivas, possui um impacto positivo sobre as exportações líquidas, entretanto, não sobre o valor adicionado associado a estas exportações* (MEDEIROS, 2019, p. 77)²²¹.

Essa necessidade de inserção tem relação direta com a “ideologia da globalização”, na qual se entende que há uma tendência à convergência do progresso técnico pela liberalização dos fluxos comerciais e pela desregulação da econômica, *i.e.*, a promoção da livre operabilidade

²¹⁷ MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Política Industrial e Divisão Internacional de Trabalho**. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2019, v. 39, n. 1 [Acessado 3 jul. 2022], pp. 71-87. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2925>>. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2925>.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Idem, p. 73.

²²⁰ Idem, p. 75.

²²¹ Idem, p. 77.

da “economia de mercado”.

A fragmentação do processo produtivo, mencionado no capítulo anterior, faz com que o desafio da política industrial seja o controle/conhecimento do processo tecnológico (CHANG; ANDREONI, 2016, apud MEDEIROS, 2019, p. 79)²²², pois a grande estratégia seria a “*criação de capacitações tecnológicas*²²³ visando a um progresso nas cadeias produtivas [...] e o crescimento da parcela de mercado das empresas e do país nas atividades e funções produtivas de maior conteúdo tecnológico na economia global”.

Então, na interpretação ampla desse processo,

Como o objetivo central tanto do IDE centralizado nas ETN é o de se apropriar das rendas ao longo das cadeias de valor a difusão do progresso técnico e a sua apropriação por firmas locais nas ED depende não apenas da sua participação em redes lideradas pelas ETN, mas da existência de instituições e políticas públicas que deliberadamente promovam o aprendizado em tecnologias dominadas e aproveitem as oportunidades tecnológicas tanto para o deslocamento para estágios tecnologicamente mais avançados quanto para a construção de trajetórias produtivas com maior conteúdo e tecnologias nacionais (MEDEIROS, 2019, p. 84)²²⁴.

O argumento é importante para o presente trabalho, pois exploramos até aqui que a formação do sistema interestatal é bélica por natureza e que não há possibilidade (nos curto e médio prazos) de uma hegemonia que consiga coordenar os demais estados para uma convergência da riqueza mundial, assim, nota-se que

A história comparada das grandes potências capitalistas ensina que o crescimento do seu poder político e de sua influência mundial dependeu do grau de sucesso do seu desenvolvimento econômico. E o sucesso do seu desenvolvimento econômico dependeu – em grande medida – da capacidade de esses países responderem com eficiência aos desafios colocados por seus concorrentes e inimigos externos. Por isso, em todos os casos, a questão da “defesa” e de “preparação para a guerra” funcionou como uma bússola estratégica de suas economias vitoriosas (FIORI, 2018)²²⁵

4.3 O Planejamento Baseado em Capacidades

O conceito de Planejamento Baseado em Capacidades surge no após Segunda Guerra com a construção da bipolaridade no cenário internacional e a disputa militar entre as duas potências que substituíram a Europa na hegemonia do sistema interestatal, Estados Unidos e União Soviética, que ostentavam uma grande amplitude orçamentária para seus movimentos

²²² Idem, p. 79.

²²³ Cf. capítulo seguinte.

²²⁴ Idem, p. 84.

²²⁵ FIORI, José Luís. **O Ponto Cego dos Militares Brasileiros**. Sul21. 2018. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2019/03/o-ponto-cego-dos-militares-brasileiros-por-jose-luis-fiori/>. Acesso em: 2 jul. 2017.

estratégicos, os quais abarcavam a totalidade da estrutura de seus poderes nacionais e eram garantidos pela supremacia militar e pelo desenvolvimento tecnológico (SILVA, 2020, p. 36)²²⁶.

As alterações na ordem internacional promovidas pela queda da União Soviética e a mudança no paradigma das ameaças internacionais levaram os orçamentos e o comércio mundial de armamentos ao declínio, nesse contexto entendeu-se necessário um planejamento militar que não só leve em conta o cenário de emprego militar, mas as capacidades de maturação e desenvolvimento das tecnologias militar com melhor aproveitamento dos recursos e do capital humano (SILVA, 2020, p. 36)²²⁷.

Esse novo paradigma de planejamento militar privilegia o cenário de riscos futuros, não de inimigos ou situações de risco específico (SILVA, 2020, p. 37)²²⁸, para alguns, ser esse seria o efeito da operacionalização da hegemonia mundial unipolar norte-americana na América do Sul, no qual às Forças Armadas sul-americanas teriam a finalidade de garantir a segurança pública, ao invés da defesa nacional territorial, concentrando seus “escassos” recursos no patrulhamento de fronteiras, combate ao narcotráfico, fiscalização e repressão do garimpo ilegal etc. (PADULA, 2021, p. 14)²²⁹.

Certo é que o Planejamento Baseado em Capacidades não tem por finalidade seguir o padrão de planejamento de segurança pública, trata-se de um planejamento que permite maior amplitude e flexibilidade na sua formulação, permitindo uma melhor abordagem simultânea dos cenários de longo prazo, capacidade financeira e orientação tecnológica e industrial (SILVA, 2020, p. 38)²³⁰.

O Estado é central na definição das prioridades de suas Forças Armadas, pois titular do processo político que legitima suas ações, que são dependentes de uma ampla discussão para sua construção, resultando em uma coerente estratégia geopolítica de nação (SILVA, 2020, p. 39)²³¹, o que se faz com os documentos estratégicos de defesa (LDBN, PND e END).

²²⁶SILVA, Charles Domingues. **O Planejamento Baseado em Capacidades e o Exército do Futuro: Convergências**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército [online]. 2020, v. 17 (3) jun./ago. Acessado em 1º/jul. 2022], pp. 36-44. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/6408/5543>.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Idem, p. 17.

²²⁹ PADULA, Raphael. **A Disputa de Poder Global e a Ordem Liberal no Século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. 36 p.

²³⁰ Idem, p. 38.

²³¹ Idem, p. 39.

Esse processo deve ser combinado com a análise das vulnerabilidades nacionais a serem corrigidas, como a hiato tecnológico em relação aos países centrais p. ex. (SILVA, 2020, p. 40)²³² observado, no nosso caso, pela autonomia parcial do nosso Sistema Nacional de Inovação, compreendida, como já demonstrado, em uma das tarefas do Poder Público, prescrevendo nas suas diretrizes constitucionais o uso do mercado interno para aquisição de autonomia tecnológica (artigo 218, parte final, Constituição) e a vinculação da pesquisa tecnológica à resolução dos problemas nacionais e ao desenvolvimento do setor produtivo (artigo 219, §1º, Constituição).

A compra externa de equipamentos ou sistemas de defesa ou, ainda, a intermitência do fluxo financeiro para os projetos militares, podem causar distúrbios relevantes no planejamento baseado na construção de capacidades, pois a despeito de a compra ter a capacidade de reduzir o hiato tecnológico, o comprador sempre será refém da estratégia de produção militar do vendedor, podendo ter dificuldades para adequar uma possível mudança do planejamento aos seus interesses e às suas características geopolíticas e econômicas (SILVA, 2020, p. 40)²³³.

6. GENERALIZAÇÕES DO SISTEMA INTERESTATAL E POSSIBILIDADES BRASILEIRAS

Voltando a pesquisa da UFRJ mencionado em caráter introdutório²³⁴, foi possível descrever algumas generalizações dos casos de países que ocupam ou ocuparam uma posição de liderança no sistema capitalista internacional ou regional, dos dezenove países estudados, foram observadas algumas características em comum (FIORI, 2014, pp. 36-37)²³⁵, das quais 6 (seis) são pertinentes para esse trabalho, que passa a se expor.

1) Os casos de desenvolvimento não são explicáveis apenas por fatores endógenos, mas também pela existência de desafios geopolíticos sistêmicos que foram instrumentalizados por um (dos vários possíveis) blocos/coalizões de classe/poder para garantir o desenvolvimento

²³² Idem, p. 40.

²³³ Ibidem.

²³⁴ Pesquisa sobre o desenvolvimento econômico feito a partir da década de 1980 por pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Economia Política (GEP), partindo do artigo seminal de Maria da Conceição Tavares, (transcrito no anexo 01 deste trabalho) e hoje, após sua conclusão, mais concentrado no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI – UFRJ), o qual tentou responder perguntas estruturantes sobre as origens do sistema capitalista, como “quando e por quais motivos os estados concentraram força política e coerência econômica interna” e “como isso contribuiu para a expansão do sistema de poder europeu, sua conquista do mundo e a própria formação do sistema capitalista.

²³⁵ Idem, pp. 36-37.

econômico sustentado (FIORI, 2014, pp. 37-38)²³⁶.

Abre-se a possibilidade brasileira para o desafio da defesa e integração da Amazônia, local de potencial econômico para produção de um núcleo endógeno de progresso técnico, naturalmente vulnerável pelas pressões externas exercidas por Estados Nacionais interessados em seus recursos naturais e posição estratégicas, somado a falta de integração e presença necessárias do “poder nacional” brasileiro. O desafio se coloca pela imperatividade da redução das desigualdades regionais e pela garantia do desenvolvimento nacional (artigo 3º, Constituição), não por acaso, os documentos do pensamento estratégico da defesa nacional (PND, END e LDBN) entendem a Amazônia como região prioritária para a construção do novo núcleo de poder naval e proteção aérea.

2) Os países se formaram/desenvolveram em espaços extremamente competitivos, lidando com ameaças, cercos, possibilidade de fragmentação territorial ou invasão, o que explica sua forte preparação para a defesa, luta pelo controle de tecnologia de ponta e do processo de inovação, tendo como fim o controle de posições monopolísticas (FIORI, 2014, pp. 38-39)²³⁷.

O que nos leva a repetir o ponto “1”, somando-se ao que foi apresentado ao longo desse trabalho monográfico, no qual se sustentou que a construção de capacidade para as Forças Armadas permite que se opere um poder dissuasório necessário para sustentar decisões no ambiente internacional, que se promova a inovação e o progresso técnico e que se expanda a Base Industrial de Defesa no mercado internacional, facilitando o ganho de espaço industrial nacional e reduzindo as restrições externas ao financiamento. Nesse sentido, para fins de comparação, um país “candidato” à ascensão no sistema internacional, a China, tem suas preocupações geopolíticas e a necessidade da aquisição de tecnologia para reduzir o hiato militar em relação aos norte-americanos, classificando-se como um Estado integrante da lógica do sistema interestatal.²³⁸

O Brasil possui, naturalmente, grande vantagem por sempre se posicionar como “representante” dos países do Terceiro Mundo nos foros de negociação, sua legitimidade política de país democrático (em níveis relativos) e local de todos os fluxos migratórios

²³⁶ Idem, pp. 37-38.

²³⁷ Idem, pp. 38-39.

²³⁸ Cf. MEDERIOS, Carlos Aguiar; TREBAT, Nicholas. **Military Modernization in Chinese Technical Progress and Industrial Innovation**. Review of Political Economy. Vol. 26, No. 2, 303–324. Londres, 2014. 23p.

internacionais facilita a expansão de seu mercado, especialmente na plataforma do Atlântico Sul (costa ocidental africana ao Sul do Saara).

3) Esses países enfrentaram rebeliões sociais e civis em seu trajeto de desenvolvimento, combinado com ameaças externas, esses fatos permitiram a construção de uma coesão nacional (religiosa, social, territorial etc.). Independentemente dos vitoriosos nesses conflitos, todos souberam coordená-lo para mobilização nacional de seus projetos de expansão. Formação, portanto, de um núcleo coeso de considerável resiliência na persecução de seus objetivos (FIORI, 2014, p. 40)²³⁹.

Nota-se necessário a formação de uma “coesão nacional” com legitimidade para sustentar um projeto de desenvolvimento econômico no tempo, impedindo que as estratégias de Estados Nacionais que buscam mitigar o projeto de desenvolvimento de países periféricos para garantir seus privilégios de mercado se usem de expedientes de “dividir para reinar”²⁴⁰ na briga por posições de monopólio no sistema interestatal.

4) Todas as grandes potências foram imperialistas, desde o momento que consolidaram seu centro de poder interno; utilizavam suas economias nacionais como instrumento de poder a serviço de sua estratégia. Essa luta é inseparável da expansão de seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados, bens, créditos e investimentos objetivos (FIORI, 2014, p. 40)²⁴¹.

Há que se consolidar um sistema financeiro brasileiro que garanta o ciclo produtivo sustentado (estudos da Escola de Campinas), consonante com os objetivos constitucionais, a solidez desse sistema permite que se expanda para seu entorno estratégico (América do Sul e costa ocidental africana), buscando a construção, expansão e manutenção de posições de monopólio financeiro e comercial para o capital nacional, utilizando-se do BNDES como instrumento central para a hegemonização do capital industrial, não apenas beneficiando a burguesia exportadora de alimentos.

5) Nesse cenário competitivo, todas as potências foram mercantilistas e desrespeitaram as leis e instituições do mercado (ortodoxia) e ainda assim, mantiveram sua credibilidade fiscal

²³⁹ Idem, p. 40.

²⁴⁰ Cf. Z. Brzezinski, A. Mahan e N. Spykman.

²⁴¹ Ibidem.

e financeira, apoiando a internacionalização de seus capitais (FIORI, 2014, p. 41)²⁴².

Há que se promover uma nova onda de estudos nacionais-desenvolvimentistas que instiguem a produção de conhecimento na contracorrente do pensamento liberal despolitizado e universalista das teorias econômicas ortodoxas, que encontrem alternativas para o fortalecimento do “poder nacional”, construindo no Estado um poder econômico próprio para a superação do subdesenvolvimento.

6) Todas impuseram suas moedas como referência em seus territórios econômicos supranacionais; há casos de sucesso regional, mas apenas Estados Unidos e Inglaterra impuseram sua moeda em nível internacional. Os Estados Unidos alteraram a organização territorial do Caribe e da América Central na primeira metade do século XX com o dólar, a escolha dessa moeda não foi do mercado, mas baseada na força política e militar geradas pelo endividamento europeu os norte-americanos. Devido a esse controle, esses países têm grande poder de emissão de dívida pública (FIORI, 2014, pp. 41-42)²⁴³.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a conquista de mercados com a expansão da exportação de produtos com alto valor agregado, controlando os retornos de progresso técnico da atividade manufatureira, permitem um fortalecimento lento da moeda nacional, que terá paulatinamente maior presença internacional e servirá de fidúcia para transações nesse mercado.

Sobre o “jogo das guerras”, pode-se concluir que

Depois da primeira revolução industrial e da primeira divisão internacional do trabalho liderada pela Inglaterra, nós identificamos três modelos básicos de desenvolvimento capitalista bem-sucedido, no século XIX e mais três, depois que os EUA impuseram sua supremacia dentro do mundo capitalista. No século XIX, existiam i) os domínios ou “colônias brancas” inglesa em particular Canadá e Austrália; ii) os países da periferia econômica independente que se especializaram e promoveram uma integração liberal e complementar com a economia inglesa e sem projeto expansivo de poder como a Argentina México e Brasil, e finalmente iii) o caso dos países que fizeram catch up com a Inglaterra e adotando políticas mercantilistas ou nacionalistas como os EUA e Alemanha e o Japão (FIORI, 2004, p. 50)²⁴⁴.

Já no século XX, é possível falar de sucesso econômico i) nas zonas de co-prosperidade estratégia dos EUA, verdadeiros protetorados militar e econômicos americanos, como foi o caso do Japão, Coreia e Taiwan, na Ásia e também da Alemanha e da Itália dentro da Europa; ii) alguns poucos casos de sucesso desenvolvimentistas em zonas não estratégicas como o Brasil e o México, mas que acabaram em grandes crises e finalmente iii) as versões contemporâneas do velho

²⁴² Idem, p. 41.

²⁴³ Idem, p. 41-42.

²⁴⁴ Idem, p. 50.

catch up e das políticas neo-mercantilistas ou nacionalistas onde se destacam atualmente China e Índia (FIORI, 2004, p. 50)²⁴⁵.

O modelo dos domínios ingleses no século XIX e dos protetorados militares americanos no século XX permitem a acumulação de riqueza, mas impedem qualquer projeto autônomo de construção de uma grande potência, por sua vez, o modelo de integração liberal, do tipo praticado pela Inglaterra na América Latina na segunda metade do século XIX, pode gerar riqueza como no caso da Argentina, mas também é incompatível com projetos nacionais de potência, e o modelo desenvolvimentista sem conotação nacionalista nem militar como foi experimentado no Brasil e no México na segunda metade do século XX, teve sucesso econômico em poucos países e foi abandonado depois da crise das dívidas externas na década de 1980. Esta foi uma experiência frustrada de desenvolvimento das forças produtivas, sem inclusão social nem projeto nacional e, portanto, sem possibilidade nem direito a qualquer tipo de expansão extraterritorial de seu poder ou do capital nacional que não fosse na forma da multiplicação patrimonial da sua burguesia (FIORI, 2004, p. 51)²⁴⁶.

7. CONCLUSÃO

No 1º capítulo se discutiu a dinâmica conflitiva da acumulação de poder e dinheiro, concluindo-se que a formação do sistema interestatal tem tendências internacionalizantes pela própria natureza de ambos.

No 2º capítulo descreveu-se os fundamentos gerais da ordem jurídico-político-econômica se a aplicou ao processo produtivo da defesa nacional.

No 3º capítulo foi explorado de forma mais longa as ordens monetárias, as formas de inserção e os contornos jurídicos de forma histórica, combinando-se a notas recentes da operação desse sistema.

No 4º capítulo foram colocados os motivos de uma política industrial centrada no setor de defesa, combinando-se a uma breve análise do capital estrangeiro, sua ordem jurídica e os desafios que se colocam.

Por fim, no 5º capítulo se tentou fazer um exercício mais direto de imaginação institucional conformando as conclusões dos estudos do GEP (Grupo de Economia Política) às possibilidades de avanço do Estado Nacional brasileiro.

Com isso, conclui-se que o exercício do poder global, por meio do controle de tecnologias, superioridade militar e regularidade financeira, promovidas através de (dinamicidade/política industrial), abrem possibilidades de uma inserção brasileira que supere

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ Idem, p. 51.

sua condição de subdesenvolvimento e todos seus efeitos negativos. Essa possibilidade se traduz no plano constitucional nacional-desenvolvimentista, que oferece sua validade política e jurídica, promovendo a superação do subdesenvolvimento atentando para a busca da soberania e independência nacionais (artigos 1º, I; 4º, I e 170 I, Constituição), redução das desigualdades sociais e regionais e erradicação da pobreza e da marginalidade (artigos 3º, III, Constituição), busca do pleno emprego (artigos 1º, IV e 170, VIII, Constituição), por meio da promoção do mercado interno para o desenvolvimento socioeconômico e para a autonomia tecnológica (artigo 219, Constituição).

Cabe ao Estado, por hipótese, operar um consenso político para superar esses desafios, fortalecendo um projeto de desenvolvimento centrado no mercado interno e na indústria de defesa, para a garantia da dinamicidade industrial (Base Industrial de Defesa) necessária para eliminar restrição externa (balança de pagamentos), para a construção de capacidades no teto tecnológico para as Forças Armadas e para a expansão das ferramentas de financiamento e poder de compra estatais, o que resulta num direcionamento para o controle tecnológico, superioridade militar e fortalecimento fiscal.

Cabe ao Brasil, portanto, a disputa pelo poder global por meio da redução da vulnerabilidade política e econômica, projeção política externa (projeto geopolítico) e aumento do poderio militar (beneficiando o controle de tecnologia e dissuasão para a defesa e segurança nacionais em meio às ameaças), por meio do fortalecimento de seu Poder Econômico Público, o “Poder Nacional”.

Em relação à nossa resultante atual do pensamento nacional-desenvolvimentista, “*o alerta que deve ser feito é o dos limites e possibilidades do Estado latino-americano. O problema está no fato de que a CEPAL acertou a agenda que os Estados latino-americanos deveriam implementar [...] só não previ[u] se o Estado periférico poderia efetivar todas aquelas tarefas*” (BERCOVICI, 2022, p. 251)²⁴⁷.

No caso brasileiro

o Estado nunca foi propriamente keynesiano, muito menos socialdemocrata, mas estendeu sua presença para quase todos os setores econômicos e sociais. Foi um Estado forte para disciplinar o trabalho e a cidadania, mas fraco perante o poder econômico privado. Por isto, sempre foi obrigado a promover uma “fuga para frente”, pelos caminhos de menor resistência, criando uma estrutura industrial desenvolvida,

²⁴⁷ *Idem*, p. 251.

mas sem autonomia tecnológica e sustentação financeira (FIORI, apud BERCOVICI, 2022, p. 251).²⁴⁸

Todos os economistas políticos mencionados em caráter introdutório também se preocupavam com o contínuo acúmulo de “poder” de seus Estados nacionais, por meio do fortalecimento no setor de defesa para superar os desafios/ameaças à acumulação de capital dentro do sistema de competição interestatal, o poder e a riqueza sempre foram condicionantes para a soberania militar e econômica, porém, a dimensão da competição política e militar esteve pouco presente nos pensadores brasileiros e latinos como os cepalinos, dependentistas e a Escola de Campinas (FIORI J. L.; PADULA R.)²⁴⁹.

²⁴⁸ FIORI, José Luís. **Para uma Economia Política do Estado Brasileiro**: in José Luís Fiori, *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*, Rio de Janeiro, Insight, 1995, pp. 149-151.

²⁴⁹ PADULA, Raphael e FIORI, JOSÉ LUÍS. **Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List**. *Brazilian Journal of Political Economy* [online]. 2019, v. 39, n. 2 [Acessado em 1º/jul. 2022], pp. 236-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2905>>. Epub 2/mai. 2019.

REFERÊNCIAS

ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso: **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 1ª ed. 2ª Tiragem. São Paulo. LTR. 2017. 603 p.

BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Samo: **Manual do Candidato: Economia**. FUNAG, Brasília. 2016. 546 p.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica**. Coimbra. Vol. XLIX, 2006, pp. 57-77.

_____ Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: 2ª ed. São Paulo. Almedina. 2022. 651 p.

_____ Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo. Malheiros. 2005. 194 p.

_____ Gilberto. **A pá de cal na política industrial**. A Terra é Redonda, São Paulo, 22 jan. 2020. Disponível em <https://aterraeredonda.com.br/a-pa-de-cal-na-politica-industrial/>. Acesso em 10 jun. 2022

_____ Gilberto, FONTOURA COSTA, José Augusto. **Nacionalização: Necessidades e Possibilidades**. São Paulo. Contracorrente. 2021. 114 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____ Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Diário Oficial da União: 10.6.1999. jun. 1999.

_____ **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_Optimized.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

_____ Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 2 jun. 2022.

_____ Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/diversos/estrategiaNacionaldeDefesa.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BUKHARIN, Nikolai Ivanovitch. **A Economia Mundial e o Imperialismo:** Abril Cultural. São Paulo. 1984. 172 p.

CANOTILHO, José Gomes: **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7^a ed. Coimbra. Almedina. 2000. 1522 p.

CANO, Wilson. **Industrialização, Desindustrialização e Políticas de Desenvolvimento** Revista FAAC, Bauru, v. 1, n. 2, p. 155-164, out. 2011/mar. 2012.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **A Contrarrevolução Liberal-Conservadora e a Tradição Crítica Latino-Americana:** Um prólogo em homenagem a Celso Furtado: In Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (org.). Petrópolis, RJ. Vozes, 1997. 420 p.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo: **Dependência e Desenvolvimento na América Latina:** Ensaio de Interpretação Sociológica. Zahar Editores. 1975. 72 p.

ELIAS, N. **O processo Civilizador.** Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1993.

FEIJÓ, Carmem; OREIRO, José Luís. **Desindustrialização: Conceituação, Causas, Efeitos e o Caso Brasileiro.** Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

FIORI, José Luís. **De Volta a Questão da Riqueza de Algumas Nações.** Em J.L. FIORI (org.), Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. 3^a ed. Petrópolis. Vozes, 2000. 498 p.

_____ José Luís. **Formação, Expansão e Limites do Poder Global.** Em J.L. FIORI (org.), O Poder Americano. Petrópolis. Vozes, 2004. 459 p.

_____. José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento**: 1ª ed. São Paulo: Boitempo. 2014. 277 p.

_____. José Luís. **O Ponto Cego dos Militares Brasileiros**. Sul 21. 2018. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2019/03/o-ponto-cego-dos-militares-brasileiros-por-jose-luis-fiori/>. Acesso em: 2 jul. 2017

_____. José Luis. **Pós-escrito: Sistema Mundial – Império, Riqueza e Pauperização**. Rio de Janeiro. Texto para discussão. Inep. Ano 2. Número 8. 2019. 44 p.

FURTADO, Celso. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1975. 192 p.

FRANK, André Gunder. **Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento**: Repensando a Teoria da Dependência. Editora Brasiliense. 1980. 259 p.

GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: Uma Nova Perspectiva para Entender a Antiga Questão da Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2017. 143 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Capital Nacional e Capital Estrangeiro**. Estudos Avançados, vol. 14, n. 39, pp; 143-160, 2000.

HERZ, John. **Idealist Internationalism and the Security Dilemma**, in: World Politics 2, n. 2, janeiro pp. 157-180.

IRTI, Natalino. **A Ordem Jurídica do Mercado**. São Paulo: Malheiros. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, ano XLVI, jan.-mar./2007, pp. 44-49.

HILFERDING, Rudolf. **O Capital Financeiro**: Nova Cultural. Tradução de Reinaldo Mestrinel. São Paulo. 1985. 147 p.

HUNT E. K., LAUTZENHEISER, Mark: **História do pensamento econômico**. [tradução de André Arruda Villela] - Rio de Janeiro. Elsevier. 2013. 752 p.

LIMA DE ALMEIDA, João Manuel. **Manual do Candidato: História do Brasil**. FUNAG, Brasília. 2013. 596 p.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a Emergência de um novo Padrão Normativo**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Acesso em: 01 jul. 2022.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Política Industrial e Divisão Internacional de Trabalho**. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2019, v. 39, n. 1 [Acessado 3 jul. 2022], pp. 71-87. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2925>>. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2925>.

MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. **Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**. Em J. L. Fiori (org.), Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis. Vozes, 1999.

MELO, Regiane. **Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: estudo comparado França-Brasil**. Brasília: FUNAG, 2015. 314 p.

NINO, Santiago: **Introdução à Análise do Direito**. 1ª ed. São Paulo. Martins Fontes. 2010. 555 p.

OCTAVIANI, Alessandro Serafim; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2019. 248 p.

PADULA, Raphael. **A Disputa de Poder Global e a Ordem Liberal no Século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. 36 p.

_____. Raphael e FIORI, JOSÉ LUÍS. **Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List**. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2019, v. 39, n. 2 [Acessado em 1º/jul. 2022], pp. 236-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2905>>. Epub 2/mai. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política Internacional**. FUNAG, 2ª ed. Brasília. 2013. 398 p.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Participação da Indústria no PIB**. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#!/industria-total>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. Editora Brasiliense. São Paulo, 2006. 364 p.

PREBISCH, Raul. **Introducción a Keynes**. México. Fondo de Cultura Económica. 1956.

_____ Raul. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais**. Em: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro, São Paulo: Record-Cofecon-Cepal, 2000. v. 1. 65 p.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: 2ª ed. São Paulo: 2000. 349 p.

SILVA, Charles Domingues. **O Planejamento Baseado em Capacidades e o Exército do Futuro: Convergências**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército [online]. 2020, v. 17 (3) jun./ago. Acessado em 1º/jul. 2022], pp. 36-44. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/6408/5543>.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política Industrial e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **A Retomada da Hegemonia Norte-Americana**: in Tavares, M. C. e Fiori, J. L. (org.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização., 7ª ed., Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1998.

_____ Maria da Conceição. **Economia Política Internacional**. Instituto de Economia da Unicamp. Youtube. Disponível em: <<https://youtu.be/hWGP2J1kXMQ>>. Acesso em 30 jun. 2022.

TRIFFIN, Roberto. **O Sistema Monetário Internacional**: Editora Expressão e Cultura. 1972. United Nations. Economic and Social Council. **Post War Price Relations in Trade Between Under-Developed and Industrialized Countries**. 1/Sub. 3/W. 23 de fevereiro de 1949.

WALDECK, Miquilino da Silva. **Considerações sobre o Controle Externo das Sociedades de Economia Mista e seus Fins Econômicos**. Brasília. Instituto Serzedelo Corrêa. 2006. 15 pp.

ANEXO 01 – A RETOMADA DA HEGEMONIA NORTE AMERICANA (MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES)

Revista de Economia Política, Vol. 5, nº 2, abril-junho/1985

A retomada da hegemonia norte-americana

Até 1980/81 não era razoável supor que os EUA conseguissem reafirmar sua hegemonia sobre seus concorrentes ocidentais e muito menos tentar transitar para uma nova ordem econômica internacional e para uma nova divisão de trabalho sob seu comando. Hoje essa probabilidade é bastante alta.

Até o final da década de 70, não era previsível que os EUA fossem capazes de enquadrar dois países que tinham uma importância estratégica na ordem capitalista: o Japão e a Alemanha. Se os EUA não tivessem conseguido submeter a economia privada japonesa ao seu jogo de interesses e se a política inglesa e alemã não fossem tão conservadoras, os EUA teriam enfrentado um bloco com pretensões europeias e asiáticas de independência econômica. Deve-se salientar que, àquela altura, os interesses em jogo eram tão visivelmente contraditórios que as tendências mundiais eram policêntricas e parecia impossível aos EUA conseguirem reafirmar sua hegemonia, embora continuassem a ser potência dominante.

Outras circunstâncias gerais que se tomaram manifestas na década de setenta pareciam colaborar para esta tese. O sistema bancário privado operava totalmente fora de controle dos bancos centrais, em particular do FED. O subsistema de filiais transnacionais operava divisões regionais de trabalho intrafirma, à revelia dos interesses nacionais americanos, e conduzia a um acirramento da concorrência intercapitalista que era desfavorável aos EUA. Em síntese a existência de uma economia mundial sem polo hegemônico estava levando à desestruturação da ordem vigente no pós-guerra e à descentralização dos interesses privados e regionais.

Os desdobramentos da política econômica interna e externa dos EUA, de 1979 para cá, foram no sentido de reverter estas tendências e retomar o controle financeiro internacional através da chamada diplomacia do dólar forte.

Como é do conhecimento geral, na última reunião do FMI em 1979, Mr. Volcker, presidente do FED, retirou-se da reunião, foi para os EUA e de lá declarou ao mundo que estava contra as propostas do FMI e dos demais países-membros, que tendiam a manter o dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional. Volcker aduziu que o FMI poderia propor o que desejasse, mas os EUA não permitiriam que o dólar continuasse se desvalorizando tal como vinha ocorrendo desde 1970, em particular depois de 1973 com a ruptura do Smithsonian Agreement. A partir desta reviravolta de Volcker, os EUA declararam que o dólar se manteria como padrão internacional e que a hegemonia de sua moeda ia ser restaurada. Esta restauração do poder financeiro do FED custou aos EUA mergulharem a si mesmos e à economia mundial numa recessão contínua por três anos. Quebraram inclusive várias grandes empresas e alguns bancos americanos, além de submeterem a própria economia

americana a uma violenta tensão estrutural. O início da recessão e a violenta elevação da taxa de juros pesaram decisivamente na derrota popular de Carter.

Olhando os acontecimentos retrospectivamente, pode-se afirmar que a política econômica do governo Reagan (que se seguiu a estes acontecimentos) não resultou absurda para os interesses nacionais americanos — como quase todos os economistas apregoaram quando de sua formulação — embora tenha ocasionado uma pressão verdadeiramente "imperial" sobre o resto do mundo. Na verdade, trata-se de uma política extremamente contraditória que não decorreu de qualquer "conspiração internacional", nem mesmo de um sólido acordo interno. Aliás não poderia haver acordo, quando o Tesouro americano tem uma política, o FED tem outra, o pessoal da Califórnia tem umas ideias, o pessoal do middle-west e da costa leste têm outras totalmente diferentes. Em resumo, como resultado de um intenso confronto de interesses e de conflitos internos, os EUA fizeram e continuam fazendo uma política de várias faces que implicou iniciar um processo de recuperação econômica cuja natureza peculiar era praticamente inimaginável no início da década de 80.

Com efeito, além do movimento de restauração do prestígio político e ideológico, Reagan resolveu fazer uma coisa nunca vista, a saber uma política Keynesiana bastarda, de cabeça para baixo, combinada com uma política monetária dura. Redistribuir a renda em favor dos mais ricos, aumentar o déficit fiscal e subir a taxa de juros é uma combinação de política econômica explosiva, tanto do ponto de vista interno como internacional. No entanto, esta política contraditória teve como resultado a recuperação econômica americana, na medida em que os EUA conseguiram submeter os seus parceiros a desafiar militar e economicamente os seus adversários.

Por outro lado, ao manter uma política monetária dura e forçar uma supervalorização do dólar, o FED retomou na prática o controle do sistema bancário privado internacional e articulou em seu proveito os interesses do rebanho disperso. De fato, esse sistema, a partir da reviravolta de Volcker, seguida da quebra da Polônia, foi obrigado em primeiro lugar a contrair o crédito quase que instantaneamente, estancando o ritmo das operações no mercado interbancário e sobretudo a expansão de crédito para os países da periferia. A redução dos empréstimos foi ainda mais violenta depois da crise do México, pois nessa ocasião o sistema bancário privado reagiu em pânico e refugiou-se nas grandes praças financeiras. A partir daí o movimento do crédito interbancário se orientou decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob o controle do FED. E não apenas sob o controle da política monetária, que dita as regras do jogo, as flutuações da taxa de juros e do câmbio, mas também a serviço da política fiscal americana. A partir do início dos anos 80, todos os grandes bancos internacionais estão em Nova York, não apenas sob a *umbrella* do FED, mas também financiando obrigatoriamente — porque não há outra alternativa — o déficit fiscal americano.

Tudo isso pode parecer muito estranho. Mas a verdade é que hoje presenciamos a seguinte situação: os EUA apresentam um déficit fiscal de natureza estrutural cuja incompressibilidade decorre da própria política financeira e da política armamentista, ambas agressivas e "imperiais". O componente financeiro do déficit é crescente graças à mera rolagem da dívida pública que fez com que ela dobrasse em apenas três anos. A dívida pública alcançou em 1984 cerca de um trilhão e 300 bilhões de dólares, cifra próxima à circulação monetária global no mercado interbancário internacional. Esta dívida é o único instrumento que os EUA têm para realizar uma captação forçada da liquidez internacional e para canalizar o movimento do capital bancário japonês e europeu para o mercado monetário americano.

Até 1981 só a política econômica da Inglaterra apoiava declaradamente a moeda americana. Os japoneses mantiveram possibilidades reais de fazer uma política monetária autônoma e resistiram à adoção de políticas neoconservadoras apoiadas no receituário monetarista. Vários outros países como a França, a Áustria, os do norte da Europa e até mesmo o Brasil tentaram resistir ao alinhamento automático da política econômica ortodoxa. Todos tiveram claro, de 1979 a 1981, que não deviam alinhar-se, mas apesar disso todos foram submetidos. Todos os países desenvolvidos do mundo, quaisquer que sejam seus governos — socialistas, socialdemocratas, conservadores etc. — estão praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxas de juro, política monetária e política fiscal. O resultado deste movimento é que o espectro das taxas de crescimento, das taxas de câmbio e das taxas de juro passou a ser concêntrico ao desempenho destas variáveis no âmbito da economia americana.

Todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam o seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica.

Uma experiência impressionante e mesmo dramática de alinhamento da política econômica ocorreu com o Japão. Este país foi durante todo o após-guerra o mais heterodoxo em matéria de política econômica. Fez investimento com crédito de curto prazo e uma política monetária solta, conglomerou o seu sistema empresarial com uma estrutura de risco aparentemente impossível, fez pouco uso do mercado de ações e da dívida pública, enfim, produziu o seu próprio modelo nacional de desenvolvimento. Tentou em 1975 um plano de ajustamento interno condizente com as suas potencialidades, mas foi forçado progressivamente a abrir mão de tudo isso e hoje está inteiramente submetido à dinâmica da economia americana. O Japão não está fazendo política de desenvolvimento autônomo de qualquer espécie, salvo de segurança interna mínima de sua sociedade. O Japão está com a maior parte de seu capital bancário e multinacional atado aos projetos de recuperação americana, com excedentes exportáveis gigantescos, sem possibilidade de retomar sua taxa de investimento e de crescimento histórica. Isso significa que o mercado financeiro japonês está irremediavelmente atrelado ao americano, salvo um acidente de percurso que poderá ocorrer entre 1985 e 1987, desde que o sistema bancário americano entre em turbulência e o dólar desvalorize bruscamente - o único ponto que ainda pode estar sujeito a uma possibilidade de ruptura capaz de desestabilizar a hegemonia americana.

Há algum tempo atrás, tudo levava a crer que os EUA tinham perdido a capacidade de liderar o mundo de uma maneira benéfica. Isso continua a ser verdade. Mas por outro lado os americanos, indiscutivelmente, deram, de 1979 a 1983, uma demonstração de sua capacidade maléfica de exercer sua hegemonia e de ajustar todos os países, através da recessão, ao seu *desideratum*. E o fizeram, está claro, com uma arrogância e com uma violência sem precedentes. A partir de 1984, segundo as próprias palavras da sua elite financeira, estão cobrando ao mundo uma nova divisão do trabalho e gabando-se de ser a "*trade locomotive*" da recuperação mundial.¹

Um aspecto fundamental desse processo de restauração da posição hegemônica dos EUA fica evidente quando analisamos as suas relações econômicas internacionais. Entre 1982 e 1984, os EUA conseguiram dobrar o seu déficit comercial a cada ano, o que juntamente com o recebimento de juros lhes permitiu absorver transferências reais de poupança do resto do mundo que só em 1983 corresponderam a cem bilhões de dólares, e em 1984 devem ter ultrapassado 150 bilhões. Por outro lado, suas relações de troca melhoraram e os seus custos internos caíram,

já que as importações que os EUA estão fazendo são as melhores e as mais baratas do mundo inteiro. Assim, sem fazer qualquer esforço intensivo de poupança e investimento, sem tocar em sua infraestrutura energética, sem tocar na agricultura, sem tocar na velha indústria pesada, os EUA estão modernizando a sua indústria de ponta com equipamentos baratos de último tipo e capitais de risco do Japão, da Alemanha, do resto da Europa e do mundo.

A estrutura de comércio americana foi sempre simétrica e fechada. Os EUA exportavam e importavam matérias-primas, alimentos, insumos industriais e bens de capital, enfim, todos os itens importantes do comércio internacional. As relações econômicas dos EUA com o resto do mundo não podiam ser enquadradas dentro do esquema tradicional centro-periferia. Os EUA não precisavam de uma divisão internacional de trabalho que os favorecesse em termos absolutos ou relativos. O fato surpreendente é que agora estão querendo instaurar uma divisão internacional do trabalho em seu benefício exclusivo. Após terem exportado para o mundo, durante mais de duas décadas, o padrão tecnológico do sistema industrial americano através das suas multinacionais, usam o seu poder hegemônico para refazer a sua posição como centro tecnológico dominante. Assim utilizam-se dos seus bancos, do comércio, das finanças e do investimento direto estrangeiro, para fazer o *redeployment*, apesar de terem perdido a concorrência comercial para as demais economias avançadas e mesmo algumas semi-industrializadas.

Os EUA estão agora investindo fortemente no setor terciário e nas novas indústrias de tecnologia de ponta. Basta olhar a estrutura de investimentos em 1983 e 1984 para notar a concentração extrema de gastos em investimento nas áreas de informática, biotecnologia e serviços sofisticados. Os EUA não estão interessados em sustentar a sua velha estrutura. Sabem também que não têm capacidade de alcançar um enorme boom a partir de reformas nos setores industriais que lideraram o crescimento econômico mundial no pós-guerra. Ao contrário, os EUA estão concentrando esforços no desenvolvimento dos setores de ponta e submetendo a velha indústria à concorrência internacional dos seus parceiros.

Com os seus enormes déficits comerciais e a retomada do crescimento, garantem a solidariedade dos seus sócios exportadores, sobretudo Japão e Alemanha. Com as suas altas taxas de juros reais, garantem a solidariedade dos banqueiros. E, com as joint-ventures dentro dos EUA, garantem sua posição de avanço para o futuro; além de ajudar a recuperar sua economia nacional. Um fato que deve ser salientado é que a recuperação da economia americana está sendo feita com crédito de curto prazo e com endividamento crescente. Na prática os americanos estão aplicando a mesma técnica que o Brasil e o México aplicaram recentemente e que o Japão utilizou na década dos cinquenta. Finalmente, os EUA descobriram a técnica latino-americana e japonesa de desenvolvimento: financiamento do investimento com base em crédito de curto prazo, endividamento externo e déficit fiscal. E como sua moeda é hegemonia e sobrevalorizada, a economia americana nem inflação tem. Aliás, este é um fato que deixa os economistas espantadíssimos, pois se valesse o que dizem os monetaristas ou os keynesianos, ou qualquer livro-texto tradicional, os EUA já estariam experimentando uma inflação galopante em virtude do fantástico empuxe de demanda promovido por uma técnica heterodoxa de política econômica.

Um exemplo desta heterodoxia diz respeito à política orçamentária. Os EUA praticamente estancaram o gasto em bens e serviços de utilidade pública, aumentaram o dispêndio no setor de armamentos e cortaram compensatoriamente os gastos com o *welfare*. Em síntese, trocaram as despesas de bem-estar social por armas e fizeram uma redistribuição de rendas em favor dos ricos. Além disso, reduziram a carga tributária sobre a classe média e praticamente eliminaram

a incidência de impostos sobre os juros pagos aos bancos para compras de consumo durável. Propiciaram também depreciações aceleradas dos ativos e refinanciamento dos passivos de certas firmas. Nestas circunstâncias, o endividamento das famílias passa a ser um excelente negócio, porque parte da carga financeira da dívida é descontada no imposto de renda. Assim, tomou-se crédito de curto prazo em larga escala para dar suporte à compra de casas e bens duráveis de consumo. Além disso financiaram investimentos, no terciário e na indústria de ponta, que não requerem um período de maturação muito longo e cuja taxa de rentabilidade esperada é muito superior à taxa de juros nominal, em declínio. Este declínio da taxa de juros se deve aparentemente a três motivos interligados: a absorção de liquidez internacional, a posição menos ortodoxa do FED e a queda da inflação. Esta última por sua vez se deve à baixa de custos internos provocada pela sobrevalorização do dólar e pela concorrência das importações, acarretando uma melhora nas relações de troca favorável ao poder de compra dos salários.

Muitos esperavam que a partir de 1983 os EUA reverteriam a posição superavitária final do balanço de pagamentos, pois desde 1982 as rendas de capitais americanos no exterior não vêm cobrindo o déficit americano em transações correntes. Mas isso não ocorreu porque as entradas de capital estrangeiro se encarregam de fazer amplamente esta cobertura. O investimento em capital de risco também tem aumentado. Somente o Japão, por exemplo, investiu 10 bilhões de dólares no período de recuperação e já projetou investir 40 bilhões até o final da década. A Alemanha, por seu lado, deve ter investido algo em torno de 8 a 9 bilhões, embora não tenhamos os dados precisos sobre seu montante. Em suma, toda a Europa e o Japão estão investindo nos EUA; enquanto estes últimos fizeram retomar parte dos capitais das filiais de multinacionais americanas que não têm capacidade de expansão adicional no resto do mundo. Afinal, enquanto a periferia está estancada e o resto do mundo cresce a 1 ou 2%, os EUA estiveram crescendo à taxa de 7 a 8% no último ano e meio.

Apoiados neste enorme afluxo de capitais, os EUA puderam manter e ampliar uma brecha comercial cujos limites não são ainda visíveis. De 30 bilhões em 1982 passou a 60 bilhões em 1983 e saltou para mais de 120 bilhões em 1984. No ano que vem pode atingir 200 bilhões e poderia continuar aumentando, se não fosse pela desaceleração deliberada da economia americana, simplesmente porque há capital sobrando no mundo. E este excesso de capital e de "poupança externa" se deve a que o resto do mundo obedeceu à política conservadora, fosse qual fosse o tipo de governo. Na verdade, a sincronização das políticas ortodoxas obrigou todos os países a manter em níveis baixos suas taxas de investimento e de crescimento e a forçar as exportações. Como um reflexo do ajuste forçado, todos os países do mundo estão experimentando superávits no balanço comercial. Todos menos um: os EUA.

Eles abrem sua economia e ao fazê-lo provocam uma maciça transferência de renda e de capitais do resto do mundo para os EUA. Um aspecto muito importante é que isto permite fechar o déficit estrutural financeiro do setor público. Tudo se passa como se cada vez que o FED joga títulos de dívida pública no mercado, ele tivesse certeza que os títulos serão colocados em todas as estruturas bancárias e junto a todos os rentistas do mundo. O fato essencial é que todo o mundo está financiando não apenas o Tesouro americano, especialmente seu componente financeiro, mas também os consumidores e investidores americanos. Desta vez, e ao contrário da década de 70, ocorreu transferência de "poupança real" e não apenas de crédito, liquidez ou capital especulativo.

Outra questão que deve ser esclarecida diz respeito à influência da taxa de juros sobre o investimento. Muita gente afirma que o elevado patamar de taxa de juros real vai acabar, cedo

ou tarde, freando o gasto em investimento. Eu quero advertir que os americanos não estão financiando o investimento através do mercado de capitais. Não há mercado de capitais novos; o mercado relevante hoje é o monetário. Os americanos, vale reafirmar, estão substituindo o tradicional endividamento de longo prazo (através da emissão de debêntures, *equities* etc.) por crédito de curto prazo ou utilizando recursos próprios e capital de risco. Por outro lado, está claro que esta situação põe em risco muitas companhias velhas e o valor de suas ações e debêntures. Se uma grande companhia quiser lançar, como várias tentaram fazer recentemente, alguns bilhões em papéis no mercado de debêntures, em uma semana esta mesma companhia estará obrigada a recomprá-los, pois, caso contrário, o valor das ações certamente irá cair. Vale dizer, o único risco real que os EUA estão correndo é o de sofrer uma desvalorização brutal das velhas empresas cujas ações estão cotadas a um valor distinto do efetivo. Diga-se de passagem, todos os grandes bancos que se envolveram com investimentos nos ramos produtivos "velhos", ou em energia e agricultura, passaram e ainda passam por sérios problemas. A quebra técnica do Continental Illinois é um exemplo claro disto. De outra parte, todos aqueles que investiram na Califórnia, no Silicon Valley, nos serviços, estão em situação extremamente favorável.

Retomando o argumento principal, não há mais mercado de capitais *stricto sensu* nos EUA. O mercado relevante tem sido o de dinheiro. O *open market* e *overnight* deles não é menos louco do que o nosso embora seja uma loucura controlada pelo FED e não a loucura "invertida" brasileira. A dívida pública deles não é menos louca do que a nossa, mas é "proveitosa" já que está sendo financiada através da corrida de todos os capitais bancários do mundo para os EUA, o que obviamente já não ocorre com a nossa dívida pública. Assim, enquanto nós estamos obrigados a resolver o problema interno do financiamento público à custa da inflação e da elevação dramática dos juros internos, os EUA já não sofrem qualquer pressão neste sentido. Os seus juros podem baixar desde que mantenham um ligeiro diferencial com os países europeus. Pode-se assim dizer, à luz dos acontecimentos no início deste ano, que a "confiança" no dólar advinda da vitória de Reagan e da "solidariedade forçada dos banqueiros internacionais" é difícil de sofrer abalos. Assim, a desvalorização do dólar, mesmo com uma política monetária mais frouxa do FED e com o aumento do déficit americano, não ocorreu. Pelo contrário são os bancos centrais europeus que se dedicam desde fins de 1984 a tentar evitar a desvalorização das suas próprias moedas. A Inglaterra acaba de pagar os seus serviços prestados aos EUA, sofrendo a maior desvalorização da libra em uma semana.

Os EUA não precisam resolver seu problema de financiamento interno enquanto a taxa de crescimento dos países europeus for inferior à taxa de crescimento americano, pois não há a menor possibilidade de os capitais do resto do mundo resolverem investir preferencialmente nos seus países de origem enquanto estes não retomarem taxas de crescimento sustentada. Até agora estão investindo preferencialmente nos EUA, enquanto as políticas nacionais destinam-se exclusivamente a segurar as estruturas produtivas industriais e, no caso do Mercado Comum Europeu, também as estruturas produtivas de alimentos. Os países da Europa não formularam, desde o ajuste recessivo, qualquer plano para restaurar solidamente o seu crescimento econômico global. Apenas jogaram individualmente e tentaram proteger-se para que o Japão não invadisse mais os seus mercados. Mas ao mesmo tempo em que a concorrência intercapitalista se acentua no resto do mundo, opera-se um fantástico aumento de eficiência das indústrias modernas no Japão e em alguns países da Europa. E, como já vimos anteriormente, os EUA estão aproveitando esta situação para modernizar sua estrutura produtiva às custas do resto do mundo, inclusive da periferia latino-americana que já transferiu nos últimos anos quase 100 bilhões de dólares entre juros e perda das relações de troca.

A resposta europeia e japonesa tem sido forçosamente de "aliança" com os EUA; mas o seu destino de longo prazo como "periferia" do "centro" está por ver-se. A arrogância com o relatório Morgan considera como área privilegiada de interesse americano e sua "base ampliada no Pacífico", que inclui Canadá, México, Japão e os NICs asiáticos, está preocupando seriamente a Europa. Esta continua paralisada, por razões de segurança, pelas relações estratégicas de alinhamento automático com os EUA e por razões econômicas devidas à sua própria incapacidade de fazer uma política econômica comum, a começar pela monetária. A Inglaterra e a Alemanha, cada uma a sua maneira, jogaram um papel decisivo na derrota dos projetos da socialdemocracia europeia e a França socialista sucumbiu melancolicamente em seus projetos nacionais. Esperamos que quando reagirem politicamente não seja tarde e não estejam condenados ao papel de segunda periferia dos EUA.

Caso os EUA consigam manter a atual política com o mesmo vigor até 1988, sem provocar um crash financeiro interno ou internacional (possibilidade que se toma cada vez mais remota), terão então completado uma década — de 1978 a 1988 — de absorção de liquidez, capitais e crédito do resto do mundo. Terão alcançado também um quinquênio de crescimento à custa da estagnação relativa dos seus competidores capitalistas mais importantes. Terão financiado a modernização do terciário e a remodelação do seu parque industrial aproveitando as "economias externas" do resto do mundo. Assim a retomada da hegemonia terminou convertendo finalmente a economia americana numa economia *cêntrica* e não apenas dominante. Qualquer semelhança com a Inglaterra do século XIX é mera analogia sem fundamento, dado o peso continental dos EUA e a existência da União Soviética.

Os problemas estruturais que os EUA têm ainda por resolver dizem respeito ao reajuste da sua infraestrutura básica, que não pode ser efetuado com dívidas e capital de curto prazo. Isso requer um processo prévio de consolidação bancária e de reestruturação da dívida interna americana. Ao lado do volume da dívida americana e do seu déficit fiscal, as dívidas do 3º Mundo são uma gota d'água.²⁵⁰ Perdemos a iniciativa e a capacidade de "chantagem" sobre os bancos americanos em 1982. Caso a reciclagem da estrutura financeira venha a ocorrer, e somente então, os EUA poderão deixar o dólar deslizar outra vez. Se o dólar desvalorizar antes que isso ocorra, haverá obviamente uma fuga maciça de capitais e, em consequência, o sistema financeiro americano poderá quebrar. Por isso é que, a menos que não o possam evitar, os EUA não devem permitir que o dólar desvalorize substantivamente pelo menos até 1988.

Se forem confirmadas estas hipóteses, e os EUA não mudarem as relações do FED e do Tesouro com os bancos, o Brasil e os demais países latino-americanos estarão condenados a renegociar a dívida externa ano após ano, se não tomarem providências individuais e coletivas de cooperação para enfrentar este estado de coisas. Em qualquer hipótese o Brasil se verá forçado a pagar pelo menos em parte os juros devidos aos banqueiros internacionais e a tentar capitalizar a outra parte. O esforço exportador que vem acontecendo nos anos recentes não é novidade, mas está seguindo um padrão inteiramente distinto daquele que prevaleceu até 1978.

Com efeito, na década de 1970, especialmente no período de endividamento caótico, que se iniciou em 1977, o Brasil fez um enorme esforço de exportação, tendo diversificado sua estrutura de comércio exterior. Neste período, a balança comercial brasileira era superavitária com relação à América Latina, África e área socialista, e deficitária unicamente com os países

²⁵⁰ Aliás uma das possíveis explicações para a mudança de Solomon e Volcker em relação à capitalização dos juros dos países devedores da periferia (com a qual pareciam estar de acordo até julho do ano passado) pode dever-se ao medo de uma mudança nas regras do jogo que termine rebatendo fortemente em casa.

do Oriente Médio. Com relação aos EUA e Europa, a posição comercial brasileira era relativamente equilibrada até 1978. Deste ano para cá, começamos a enfrentar uma violenta desestabilização nos mercados internacionais de moedas não conversíveis que nos obrigou, especialmente a partir de 82, a mudar inteiramente a estrutura de comércio. Passamos à condição de superavitários em escala crescente com os EUA e com a Europa, e estamos mais ou menos com a balança comercial equilibrada com o resto das áreas para as quais exportamos, além de estarmos fazendo um violento esforço de substituição de petróleo.

Se os EUA querem que paguemos a conta de juros, devem deixar que o Brasil acumule um superávit comercial equivalente ao montante de juros devidos. Na verdade, isto não está ocorrendo, pois nós estamos mantendo um superávit com os EUA superior à remessa de juros aos banqueiros americanos, embora inferior aos pagos ao conjunto do sistema bancário internacional. Isto é evidentemente uma situação insustentável, tanto para nós quanto para os banqueiros europeus. Quando o nosso superávit com os EUA deixar de crescer por força da desaceleração da economia americana e o crescimento do superávit com a Europa e o Japão não acompanhar compensatoriamente (dadas as suas baixas taxas de crescimento, protecionismo e a valorização contínua do dólar), só restará ao Brasil a alternativa de negociar duro. Mesmo uma política conservadora e recessiva será inútil dados os baixos nível e coeficiente de importações já alcançados.

Evidentemente que o problema do protecionismo permanece como uma fonte importante de conflito, mas os EUA estarão dispostos a ceder até o limite do que precisemos pagar em juros devidos aos seus banqueiros. Ainda assim dificilmente conseguiremos manter um superávit com os EUA superior ao montante global de juros. Se renegociarmos a dívida e a quantidade de juros a ser paga for menor, então, automaticamente, o superávit deverá também ser menor. Quer dizer, as perspectivas de crescimento das exportações dependem de um tenaz: as condições de renegociação da dívida e o protecionismo americano e europeu. Em suma, temos estado inteiramente submetidos à política econômica americana em matéria de política de exportação, política cambial e política de dívida especificamente.

Por este motivo a política cambial tem sido feita nos últimos dois anos desconsiderando inteiramente a estrutura dos preços das exportações e o seu efeito sobre a inflação e as relações de troca. O Brasil tem feito desvalorizações cambiais além do que precisa, em termos das suas estruturas de preços internos, exclusivamente para concorrer. Ao contrário do que se tem dito, nós estamos, em termos da estrutura interna de custos das exportações, desvalorizando excessivamente e por isso perdendo nas relações de troca. Ou seja, estamos uma vez mais sendo forçados a fazer o contrário dos Estados Unidos.

Os EUA não vão (nem podem) abrir mão da relação especial que mantêm com o Japão, Alemanha, Canadá e México, pois trata-se de espaços econômicos e políticos que precisam controlar de alguma maneira. Na minha opinião os países do Cone Sul não são importantes para a estratégia de crescimento e de comércio americano. No caso do Brasil, em alguns mercados somos supridores de segunda linha de produtos agrícolas, nos espaços abertos pelas flutuações cíclicas da oferta americana. É aí que a concorrência será mais acirrada e originadora de conflitos, se pretendermos manter nossa posição no mercado internacional a longo prazo. Têxtil, calçados, metalurgia e máquinas são setores nos quais teremos de enfrentar a disputa dos demais países pelo mercado americano. Do ponto de vista do investimento direto americano, os setores "cobiçados" já foram pública e reiteradamente anunciados. Eles têm interesse prioritário nos setores de informática, bancos e armas que são os setores sobre os quais

querem manter uma hegemonia incontestável e os que apresentam maiores possibilidades de expansão a longo prazo, para os capitais americanos já sediados no país.

Fora estas áreas "contenciosas", que podem continuar a ser levadas com competência pelo Itamarati, o que resta é saber se o Brasil é capaz de comportar-se como um "devedor soberano" e renegociar a sua dívida externa sem ceder nos seus interesses e sem criar falsas "chantagens" psicológicas, irrealizáveis na prática, e que deixariam ainda mais frustrada a nossa população. O que é intolerável, porém é não reconhecer o nosso direito à sobrevivência e a nossa capacidade de autodeterminação, a pretexto de "alinhamentos automáticos", falsas hipóteses sobre a importância do Brasil e sua relação preferencial com os EUA.

A chamada "arrogância ingênua do nacionalismo caboclo" está desaparecendo, apesar dos esforços dos conservadores para reavivá-la como espantalho. País soberano é aquele que reconhece a realidade mundial, mas não se deixa intimidar por ela, fazendo escolhas corretas e negociando com seriedade e responsabilidade, tentando superar os limites do Presente para abrir espaço ao Futuro.