

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

RENATO SARAIVA

**RIVALIDADE EMERGENTE E DESENVOLVIMENTO A CONVITE: CAMINHOS
DIVERGENTES PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA DE BRASIL E COREIA DO
SUL**

Porto Alegre

2019

RENATO SARAIVA

**RIVALIDADE EMERGENTE E DESENVOLVIMENTO A CONVITE: CAMINHOS
DIVERGENTES PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA DE BRASIL E COREIA DO
SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Saraiva, Renato

Rivalidade emergente e desenvolvimento a convite :
caminhos divergentes para a industrialização tardia de
Brasil e Coreia do Sul / Renato Saraiva. -- 2019.
219 f.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Economia política internacional. 2.
Industrialização e desenvolvimento tecnológico. 3.
Brasil. 4. Coreia do Sul. 5. Industrializações
tardias. I. Faria, Luiz Augusto Estrella, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RENATO SARAIVA

**RIVALIDADE EMERGENTE E DESENVOLVIMENTO A CONVITE: CAMINHOS
DIVERGENTES PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA DE BRASIL E COREIA DO
SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines
UFRGS

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
UFRGS

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.
UFRGS

À Maria Pedrolina Marques Saraiva,
minha Vó Duca.
(In Memoriam)

Bendita que semeou a infância às mãos cheias!
Que fez o povo pensar.
Que, na alma, foi como chuva – que faz o mar!

AGRADECIMENTOS

Tendo em vista a natureza essencialmente coletiva e social da pesquisa acadêmica, nenhum agradecimento deve ser visto como mera formalidade, mas como um reconhecimento sincero do contexto, das relações e dos indivíduos que foram fundamentais para a formação acadêmica e pessoal do autor.

Um curso de Mestrado demanda grande esforço de pesquisa e produção acadêmica condensado em um curto período de dois anos, de modo que se concentram e se aprofundam ao máximo nesta etapa de formação todo o acúmulo anterior. Assim, em primeiro lugar, é necessário agradecer à República Federativa do Brasil, e particularmente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de um ensino público e de qualidade.

Aos professores e professoras que marcaram minha trajetória acadêmica no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Analúcia Danilevicz Pereira, André Moreira Cunha, Fernando Ferrari Filho, Marcelo Milan, Marco Cepik, Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Silvia Regina Feraboli, Verônica Korber Gonçalves.

Ao meu orientador, Luiz Augusto Estrella Faria, pela tranquilidade diante das dificuldades de redação de uma Dissertação. E aos professores participantes da banca, Andrés Ferrari Haines, Luis Gustavo Mello Grohmann e Ronaldo Herrlein Jr., pela leitura atenta do trabalho, comentários e sugestões.

À minha família, e especialmente aos meus pais, Renato Marques Saraiva e Marizene Antunes Nunes, que deram toda estrutura para minha formação pessoal, sem a qual não poderia ter ido tão longe.

Finalmente, à Lauren Kommers, meu maior presente, que tive a sorte de encontrar no período de maior dificuldade de redação do trabalho, e que tornou cada momento belo e eterno.

“Toda autêntica política de desenvolvimento retira sua força de um conjunto de juízos de valor nos quais estão amalgamados os ideais de uma coletividade. E se uma coletividade não dispõe de órgãos políticos capacitados para interpretar suas legítimas aspirações, não está aparelhada para empreender as tarefas do desenvolvimento. Toda medida que se venha a tomar no sentido de enfraquecer os estados latino-americanos como centros políticos capazes de interpretar as aspirações nacionais e de aglutinar as populações em torno de ideais comuns, terá como resultado limitar as possibilidades de autêntico desenvolvimento na região.”. (FURTADO, 1978, p. 42).

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado trata de uma comparação entre as experiências de desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil e da Coréia do Sul, tendo como eixo comparativo central o contexto externo geopolítico. Tem-se, assim, o seguinte problema de pesquisa: de que forma a política internacional influenciou a industrialização e o desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul? Inserido nas linhas de pesquisa da Economia Política Internacional, o estudo é academicamente relevante na medida em que a maior parte da literatura sobre o desenvolvimentismo e as industrializações tardias se concentra apenas em aspectos macroeconômicos ou de política industrial. Destaca-se, além disso, a importância e as oportunidades abertas para o uso do método comparado como uma metodologia adequada para a formulação e controle de hipóteses e generalizações na interpretação do desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Economia política internacional. Desenvolvimento econômico. Política internacional. Brasil. Coreia do Sul. Industrialização e desenvolvimento tecnológico.

ABSTRACT

This Master's thesis provides a comparison between the experiences of industrial and technological development in Brazil and South Korea, related to the influence of the geopolitical external context. Thus, the research question is: how did international politics influence the industrialization and technological development of Brazil and South Korea? Being part of the International Political Economy field of research, this study is academic relevant to the extent that most of the literature on developmentalism and late industrialization focuses only on macroeconomics or aspects of industrial policy. It also highlights the importance and open opportunities for the use of the comparative method as an adequate methodology for the formulation and control of hypotheses and generalizations in the interpretation of economic development.

Keywords: International political economy. Economic development. International politics. Brazil. South Korea. Industrialization and technological development.

국문 초록

이 석사 학위논문은 지정학적 외부 문맥의 영향과 관련하여 브라질과 한국의 산업 및 기술 개발 경험을 비교한 것이다. 따라서, 연구 문제는: 국제 정치가 브라질과 한국의 산업화와 기술 발전에 어떤 영향을 미쳤는가이다. 국제정치경제연구 분야의 일부로서, 이 연구는 후진국의 개발주의와 산업화에 관한 문헌의 대부분이 거시경제학이나 산업정책의 측면에만 초점을 맞춘다는 점에서 학문적으로 타당하다. 또한 경제발전의 해석에서 가설과 일반화의 공식화 및 통제에 대한 적절한 방법론으로서 비교 방법의 중요성과 개방적 활용 기회를 강조한다.

핵심어: 국제정치경제. 경제발전. 국제정치. 브라질. 한국. 산업화 및 기술 개발.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos de comparação	24
Quadro 2 – Períodos de Comparação e Função Comparativa	30
Quadro 3 – Projetos aprovados pelo GEIA e implementados	104
Quadro 4 – A evolução no ranking dos 10 maiores chaebol (com base em vendas, 1960-1987)	148
Quadro 5 – A participação dos chaebol no plano de industrialização pesada (1972-1976)	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ano de estabelecimento dos 50 maiores chaebol (por vendas em 1985).....	145
Tabela 2 – A participação dos chaebol na produção manufatureira (em porcentagem)	150

LISTA DE SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ADD	Agency for Defense Development
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Cacex	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA	Central Intelligence Agency
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
EPB	Economic Planning Board
Eximbank	Export-Import Bank
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FIBASE	Financiamento de Insumos Básicos
FIC	Federação das Indústrias Coreanas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GMK	General Motors Korea
G7	Grupo dos Sete
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
Investibrás	Investimentos Brasileiros S.A.
KAERI	Korea Atomic Energy Research Institute
KISA	Korean International Steel Associates
MNA	Movimento dos Países Não-Alinhados
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PEI	Política Externa Independente
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
POSCO	Pohang Iron and Steel Co., Ltd.
POSTECH	Pohang University of Science and Technology
PTBT	Parcial Nuclear Test Ban Treaty
RFA	República Federal da Alemanha
RIST	Research Institute of Science and Technology
SCNSM	Special Committe for National Security Measures
Siderbrás	Siderúrgica Brasileira Ltda.
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USAID	United States Agency for International Development
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O SISTEMA MUNDIAL CAPITALISTA: APORTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS PARA A ANÁLISE DAS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS	30
2.1	RIQUEZA E PODER NA FORMAÇÃO DO SISTEMA MUNDIAL CAPITALISTA..	30
2.2	A ASCENSÃO E EXPANSÃO DO INDUSTRIALISMO SOB AS HEGEMONIAS DA GRÃ BRETAGNA E ESTADOS UNIDOS	38
2.3	REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL, ‘ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL’ E AS PERSPETIVAS SOBRE A CRISE DE HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS	44
3	DESENVOLVIMENTISMO E RIVALIDADE EMERGENTE: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DO BRASIL	48
3.1	INSERÇÃO INTERNACIONAL DEPENDENTE E DESENVOLVIMENTO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	48
3.2	POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES EXTERIORES: O DESENVOLVIMENTO EM MEIO À COMPETIÇÃO HEGEMÔNICA E À RIVALIDADE EMERGENTE.....	68
3.3	A ‘DITADURA DOS CARTÉIS’: OS CONGLOMERADOS ESTADUNIDENSES E A DESNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO	89
3.4	POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO DOS CENTROS ECONÔMICOS DE DECISÃO.....	95
3.4.1	A conquista da siderurgia na Era Vargas	95
3.4.2	A atração da automobilística estrangeira no arranjo econômico do Plano de Metas	100
3.4.3	O Programa Nuclear Brasileiro	108
3.5	A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E O COLAPSO DO DESENVOLVIMENTISMO .	117
4	O DESENVOLVIMENTO A CONVITE: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DA COREIA DO SUL	122
4.1	INSERÇÃO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO VOLTADO PARA EXPORTAÇÕES: A PENÍNSULA COREANA COMO ZONA DE CONTATO E NÚCLEO GEOPOLÍTICO DA ÁSIA-PACÍFICO.....	122
4.2	POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES EXTERIORES: DINÂMICA E EVOLUÇÃO DO CONVITE AO DESENVOLVIMENTO	132

4.3	DESENVOLVIMENTO A CONVITE E PROTEÇÃO DO MERCADO NACIONAL SUL-COREANO.....	143
4.4	POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO DOS CENTROS ECONÔMICOS DE DECISÃO.....	152
4.4.1	A construção da POSCO e a reaproximação com o Japão.....	152
4.4.2	A busca por uma “campeã nacional” e a expansão da Hyundai	157
4.4.3	O projeto nuclear de Park Chung-hee	163
4.5	O AJUSTE INDUSTRIAL DA DÉCADA DE 1980 E A SUPERAÇÃO DA CRISE ASIÁTICA DE 1997	167
5	DESENVOLVIMENTO A CONVITE E RIVALIDADE EMERGENTE: CAMINHOS DIVERGENTES PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA	175
5.1	MODELOS, POLÍTICAS ECONÔMICAS E ESTADOS DESENVOLVIMENTISTAS: AS EXPLICAÇÕES “INTERNAS” PARA O FRACASSO OU SUCESSO DE BRASIL E COREIA DO SUL.....	175
5.2	PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DAS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS: OS CASOS DE BRASIL E COREIA DO SUL	180
5.3	DESENVOLVIMENTO A CONVITE E DESENVOLVIMENTO POR RIVALIDADE EMERGENTE: UMA TIPOLOGIA EXPLICATIVA PARA AS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS?.....	189
6	CONCLUSÕES	199
	REFERÊNCIAS	205
	APÊNDICE A – PIB PER CAPITA DE PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA E LESTE ASIÁTICO	214
	APÊNDICE B – PIB PER CAPITA DE BRASIL E COREIA DO SUL	215
	APÊNDICE C – CRESCIMENTO DO PIB DE BRASIL E COREIA DO SUL	216
	APÊNDICE D – VOLUME DE EXPORTAÇÕES DE BRASIL E COREIA DO SUL	217
	APÊNDICE E – EXPORTAÇÕES DE BRASIL E COREIA DO SUL COMO PROPORÇÃO DO PIB	218
	APÊNDICE F – CAPACIDADE DE IMPORTAR DE BRASIL E COREIA DO SUL	219

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere nas linhas de pesquisa da Economia Política Internacional. Partindo do tema geral da política internacional e do desenvolvimento econômico, tem-se como delimitação estudar a política internacional no processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico do Brasil e da Coreia do Sul.

As décadas de 1980 e 1990 significaram uma profunda reestruturação econômica e industrial, que se seguiu às instabilidades cambiais e de preços associadas ao fim do padrão ouro-dólar e às crises do petróleo. Nesse mesmo período, a América Latina passou pelo colapso das experiências desenvolvimentistas, em meio à crise da dívida externa e da hiperinflação. Ao início dos anos 2000, sua renda per capita, em comparação à renda per capita dos países membros do Grupo dos Sete (G7)¹, manteve basicamente o mesmo nível obtido em 1960. Ou seja, não houve “catching up”, o alcance ou diminuição substantiva da diferença dos padrões de renda. Ao mesmo tempo, os países do Leste Asiático que constituíram os chamados Tigres Asiáticos ou Novos Países Industrializados (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong) de fato reduziram tais disparidades, tendo apresentado políticas de reestruturação industrial e de inserção no comércio internacional bem sucedidas (PALMA, 2004). Uma série de trabalhos acadêmicos sob diversas perspectivas foram desenvolvidos tendo em vista explicar o ineditismo do sucesso econômico do Leste Asiático. Não obstante, em sua maioria, concentraram-se exclusivamente sob aspectos econômicos e sociais “internos” a cada país e região, como seu modelo de desenvolvimento ou padrão de relações entre o Estado e a sociedade, em detrimento de análises que privilegiassem os aspectos “externos” de sua inserção internacional.

Nesse sentido, esta pesquisa se coloca diante da perspectiva da problemática de buscar compreender as diferentes trajetórias da América Latina e do Leste Asiático a partir de seus contextos geopolíticos regionais e da relação histórica estabelecida entre política internacional e desenvolvimento econômico. Para o que se optou por um estudo comparado das experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico do Brasil e da Coreia do Sul, as quais têm a origem de suas bases industriais ao final do século XIX, com a acumulação de capital cafeeiro brasileiro e a colonização japonesa da Coreia, e sua queda e apogeu, respectivamente, a partir dos anos 1980 e 1990, com a crise da dívida externa e o colapso do

¹ O Grupo dos Sete (G7) é composto por Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

desenvolvimentismo brasileiro e o ajuste sul-coreano à reestruturação industrial internacional mais bem sucedido.

De modo a justificar teórica e metodologicamente o recorte mais específico do estudo, a partir da escolha dos países para comparação, cabe mencionar o trabalho de Evans (1993). Inserido no corpo de literatura que buscou compreender e explicar o desenvolvimento do Leste Asiático, Evans (1993) identificou uma tipologia a qual caracteriza três diferentes tipos de Estado em relação a sua capacidade de promover o desenvolvimento:

- a) “Estado predatório”, representado pelo Governo de Mobuto na República Democrática do Congo (antigo Zaire);
- b) o “Estado desenvolvimentista”, representado por Japão, Coreia do Sul e Taiwan; e
- c) um tipo híbrido entre os dois, no caso de Brasil e Índia.

Os tipos intermediários, de Brasil e Índia, demonstram como as características de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e da República Democrática do Congo, de outro, podem se combinar de diferentes formas, produzindo resultados que “nem são puramente predatórios nem consistentemente desenvolvimentistas” (EVANS, 1993, p. 12). Assim, ao se comparar Brasil e Coreia do Sul, está se buscando novas explicações para as diferenças de capacidade dos Estados desenvolvimentista e seu tipo híbrido em promover o desenvolvimento. Realizada com sucesso, tal comparação pode ter assim valor teórico informativo, ou seja, demonstrar a necessidade de reformulação de hipóteses e incorporação de variáveis relativas à política internacional junto àquelas variáveis “internas” analisadas por Evans (1993), como a burocracia de Estado. Tanto Brasil quanto Coreia do Sul apresentaram os melhores resultados em termos de industrialização em relação à outras experiências desenvolvimentistas da América Latina e Leste Asiático, o que torna seus casos paradigmáticos para a formulação de hipóteses e realização de comparações regionais mais amplas. Por outro lado, outros países analisados por Evans (1993) apresentam algumas desvantagens comparativas ao menos para um estudo inicial, sendo o Japão parte de um ciclo de industrializações anterior, Taiwan não tendo um reconhecimento internacional pleno como Estado, e a Índia não estando inserida no grupo de Novos Países Industrializados e não permitindo, portanto, uma comparação regional entre América Latina e Leste Asiático.

Neste trabalho, o desenvolvimento econômico é analisado em termos de industrialização e desenvolvimento tecnológico, tendo em vista o papel central do crescimento industrial na determinação do crescimento econômico como um todo e a relação direta entre este último e o processo de desenvolvimento em suas variadas dimensões (KOHLI, 2004). O estudo da industrialização e, particularmente, do desenvolvimento

tecnológico é fundamental, na medida em que é o progresso tecnológico que dita a acumulação de capital, e que as sociedades subdesenvolvidas se caracterizam justamente por uma distorção na assimilação da tecnologia, limitada às formas de consumo e sem consequências nos processos de produção (FURTADO, 1982). Como descreve Furtado (1978), o subdesenvolvimento é visto como consequência da difusão dos processos técnicos e das formas de divisão do trabalho que surgiram com a revolução industrial. Assim, tanto o desenvolvimento (dos países centrais) quanto o subdesenvolvimento (das sociedades periféricas) estão fundamentalmente ligados à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (FURTADO, 1978) Tal realidade do subdesenvolvimento, não obstante, não reflete apenas condições sociais e econômicas, mas também relações de dependência e dominação (FURTADO, 1982), de modo que o problema deve ser encarado também como um problema de relações internacionais.

Este trabalho parte da ideia de que a competição interestatal e a política internacional são elementos centrais no desenvolvimento das nações, funcionando, inclusive, como entrave à superação do subdesenvolvimento. Assim, ressalta-se que não apenas as políticas ortodoxas de ajuste estrutural do Consenso de Washington serviram de meio para os países centrais “chutarem a escada” do desenvolvimento, conforme na análise de Chang (2004), mas que a própria política internacional teve um papel histórico de constrangimento externo à trajetória econômica dos países periféricos. Mesmo que não se possa reduzir as explicações das diferenças e similaridades de desenvolvimento econômico a uma só variável, parte-se do entendimento de que a situação e as conjunturas internacionais podem atuar como constrangimento ou como “janelas de oportunidade”. Assim, compreender esse importante aspecto do desenvolvimento – o qual é muitas vezes deixado de lado por abordagens econômicas mais tradicionais – é um passo fundamental para elucidar a história da industrialização e do desenvolvimento tecnológico, particularmente, dos países periféricos. Ao mesmo tempo em que pode orientar futuras análises sobre os atuais entraves ao desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

O desenvolvimento do capitalismo como sistema de acumulação em escala mundial esteve diretamente associado à formação do moderno sistema interestatal de domínios políticos de jurisdições separadas. O sistema interestatal é uma importante característica da economia-mundo de Wallerstein (2004), na medida em que a existência de uma multiplicidade de Estados garante, aos capitalistas, um poder de barganha fundamental para seus negócios. Assim, pode-se dizer que “um sistema capitalista requer uma relação bem especial entre os produtores econômicos e os controladores do poder político”

(WALLERSTEIN, 2004, p. 24). Conforme destaca Arrighi (1996), ao fim da Idade Média, o subsistema regional de cidades-Estado do norte da Itália já apresentava os principais mecanismos que interligaram a classe capitalista e os Estados nacionais em ascensão e iriam se prolongar na constituição de um sistema mundial capitalista: “[...] a acumulação de capital proveniente do comércio a longa distância e das altas finanças, a administração do equilíbrio de poder, a comercialização da guerra e o desenvolvimento da diplomacia residente complementaram-se mutuamente [...]” (ARRIGHI, 1996, p. 39).

Seguindo as críticas ao dualismo excessivo do pensamento estruturalista latino-americano, as quais ressaltaram a concepção do desenvolvimento econômico como um processo histórico, não “natural” e resultado de interações entre grupos e interesses sociais, não se faz, neste trabalho, uma separação rígida entre fatos “internos” e fatos “externos”. Afinal, o jogo político-institucional “interno” ou nacional está relacionado ao jogo político-institucional “externo” ou internacional, ambos se condicionando mutuamente (CARDOSO; FALETTO, 1977). Nesse mesmo sentido, a influência da política internacional sobre a industrialização e o desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul é compreendida a partir da interrelação entre as condições internas das estratégias de desenvolvimento e da política externa de seus Estados nacionais e as condições externas da orientação geopolítica das grandes potências. Nos termos de Medeiros e Serrano (1999):

[...] tanto a ampliação ou mudança na hierarquia dos países do centro quanto o crescimento acelerado e mesmo a diminuição significativa do atraso relativo dos países da periferia são processos que pouco ou nada têm de automáticos ou naturais e dependem, fundamentalmente, de estratégias internas de desenvolvimento dos Estados nacionais. Por outro lado, precisamente pelas assimetrias [entre os países centrais e os países periféricos], o resultado final de tais projetos está fortemente associado, em cada período histórico, às suas condições externas (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 120).

Dentre as condições externas influenciadoras do desenvolvimento, destaca-se o papel dos Estados hegemônicos na formação e regulação da ordem internacional e na criação dos meios de crescimento da economia mundial, sendo estes aqueles que controlam as fontes mais abundantes de excedentes de capital e possuem a capacidade organizacional para a formação de estruturas políticas que permitam, por um lado, controlar o meio social e político e, por outro, promover e administrar a expansão da acumulação de capital (ARRIGHI, 1996; MEDEIROS; SERRANO, 1999). No caso de Brasil e Coreia do Sul, suas experiências desenvolvimentistas ocorrem em meio à hegemonia e o ciclo de acumulação estadunidense,

de modo que os Estados Unidos serão o foco principal da análise de suas relações exteriores, a partir do qual se identifica as diferenças e semelhanças no acesso às oportunidades de crescimento e de apoio externo ao desenvolvimento. Por outro lado, é necessário ter, se não maior, igual consideração sobre os “espaços-de-fluxos” das organizações empresariais (ARRIGHI, 1996). Furtado (1978), ao final dos anos 1970, já evidenciava a expansão crescente dos conglomerados transnacionais, forma de concentração do mercado baseada na diversificação de setores produtivos, como centros de decisão concorrentes à política econômica dos Estados nacionais. Desse modo, observar-se-á também a atuação e inserção dos conglomerados estadunidenses nos mercados nacionais de Brasil e Coreia do Sul e seu significado para o desenvolvimento dos dois países.

O problema de pesquisa central que estrutura este trabalho é o seguinte: de que forma a política internacional influenciou a industrialização e o desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul?

A relação teórico e histórica entre política internacional e industrialização e desenvolvimento tecnológico é estabelecida, principalmente, a partir dos trabalhos de Arrighi (1996), em seu conceito de ciclos sistêmicos de acumulação, e de Wallerstein (2004, 1974), em sua análise da formação da economia-mundo e do sistema-mundo. Nesse sentido, busca-se identificar, a partir de Wallerstein (2004), os elementos estruturais, advindos dos padrões históricos de inserção internacional dos países no processo de formação do sistema mundial capitalista, os quais têm impactos sobre suas formações sociais e relações entre o Estado e a sociedade. Assim como elementos mais conjunturais, sujeitos à evolução da conjuntura internacional, em termos da condição e do posicionamento relativo dos países em relação à competição interestatal entre as grandes potências no contexto de cada ciclo sistêmico de acumulação identificado por Arrighi (1996).

As hipóteses de trabalho – que buscam responder à pergunta de pesquisa – são as seguintes:

- a) existiram diferenças histórico-estruturais entre os contextos da inserção internacional de Brasil e Coreia do Sul na formação da economia-mundo e do sistema-mundo capitalista que marcaram profundamente as suas formações sociais e a consequente autonomia e capacidade do Estado de promover o desenvolvimento, assim como seus modelos de desenvolvimento;
- b) a conjuntura internacional, as relações externas do Brasil e da Coreia do Sul, assim como sua condição frente a competição interestatal entre as grandes potências, tiveram influência em sua trajetória de desenvolvimento tanto como

“janela de oportunidade”, em termos de apoio econômico e financiamento externo, quanto como forma de coerção e instrumento limitador do desenvolvimento;

- c) não apenas os Estados tiveram papel importante como atores da política internacional, mas também as corporações e conglomerados transnacionais buscaram atuar sobre as condições de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul, muitas vezes com estratégias e interesses díspares daqueles de seus respectivos Estados nacionais.

Tais hipóteses se aplicam a diferentes aspectos do mesmo problema de pesquisa. Refletem, assim, diferentes formas ou mecanismos a partir dos quais a influência da política internacional pode ser percebida na industrialização e no desenvolvimento tecnológico do Brasil e da Coreia do Sul. Seja em relação aos atores envolvidos (Estados nacionais ou conglomerados transnacionais), ou à perspectiva temporal da análise (histórico-estrutural da inserção internacional ou conjuntural da competição interestatal). São, portanto, hipóteses que estruturam a análise da relação entre política internacional e desenvolvimento econômico, em um nível mais alto da escala de abstração estabelecida por Sartori (1975), em que as categorias têm características mais genéricas, de modo que a comparação entre os casos estudados conduza a uma tipologia explicativa em um nível de abstração mais baixo com maior precisão descritiva.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender as formas de influência da política internacional nas experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul.

Os objetivos específicos, que visam a delimitar e especificar a análise de modo a atingir seu objetivo geral, são os seguintes:

- a) compreender as diferenças de inserção internacional e de contexto histórico geopolítico e seu significado para as capacidade dos Estados brasileiro e sul-coreano de promover o desenvolvimento e para seus modelos de desenvolvimento;
- b) compreender as diferenças de política externa dos Estados Unidos em relação ao Brasil e à Coreia do Sul e seu significado para o desenvolvimento de ambos os países;
- c) compreender as diferenças de atuação e inserção dos conglomerados estadunidenses nos mercados nacionais de Brasil e Coreia do Sul e seu significado para o desenvolvimento dos dois países.

Em termos acadêmicos, o tema e a abordagem da pesquisa são relevantes na medida em que a maior parte da literatura sobre o desenvolvimentismo e as industrializações tardias se concentrou basicamente em torno de elementos macroeconômicos ou referentes à política industrial e à formação social do Estado e suas conseqüentes capacidades administrativas. Dentro das abordagens ortodoxas, predominam análises baseadas em modelos econométricos neoclássicos, ou em estudos históricos voltados para a identificação da qualidade das instituições como fator diferencial. Enquanto que, no campo heterodoxo mais crítico, destaca-se a importância das mudanças na estrutura produtiva e da natureza do processo de progresso tecnológico. Assim, os estudos dos Estados desenvolvimentistas, em suas mais variadas orientações teóricas, foram prejudicados por seu nacionalismo metodológico, o qual pressupunha que a nação seria “como uma unidade auto-suficiente e inserida num ambiente internacional indiferenciado” (MEDEIROS, 2010, p. 638). Não há uma discussão aprofundada sobre o tema que leve em consideração a competição interestatal e a política internacional como variáveis centrais na análise. Em uma pesquisa, por exemplo, nas publicações da Cambridge University Press e da Oxford University Press, duas editoras internacionais responsáveis por trabalhos importantes do paradigma dos Estados desenvolvimentistas como os de Kohli (2004) e Amsden (2001), não se encontra nenhuma referência que relacione diretamente “política internacional” e “desenvolvimento” ou “política internacional” e “industrialização”.

No Brasil, os estudos que de fato buscaram reinterpretar a experiência desenvolvimentista brasileira e latino-americana a partir da competição interestatal e da política internacional, em sintonia com o surgimento da Economia Política Internacional como uma área de pesquisa própria à nível internacional, produziram uma revisão de literatura que sedimentou ferramentas teóricas fundamentais (FIORI, 1999; FIORI; MEDEIROS, 2001). Não obstante, devido à grande variedade de temas e perspectivas teóricas, não há como resultado um referencial sistemático de estudos comparativos. De modo que, se antes o problema era de um nacionalismo metodológico, aqui o problema é essencialmente de método. Portanto, este trabalho se justifica em termos acadêmicos também pelo emprego do método comparado, enquanto método mais adequado à formulação e controle de hipóteses e generalizações acerca das relações entre política internacional e desenvolvimento econômico. Em síntese, é necessário, por um lado, aproximar os estudos dos Estados desenvolvimentistas daqueles da área de Economia Política Internacional e dos referenciais teóricos das Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, e, por outro, aplicar estes últimos em estudos comparativos mais sistemáticos.

Em termos sociais, o estudo da influência da política internacional no processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico pode ter implicações importantes para a compreensão dos atuais entraves ao desenvolvimento sócio-econômico do Brasil. A comparação com a Coreia do Sul tem, nesse sentido, a utilidade comparativa mais imediata, de “aprender das experiências dos outros”. Particularmente, ao se identificar as formas a partir das quais a política internacional pode funcionar como “janela de oportunidade” ou constrangimento externo, mas também ao valorizar a política externa enquanto instrumento de desenvolvimento e ao recolocar o debate atual em torno do neo-desenvolvimentismo e da desindustrialização brasileira no plano de sua inserção na hierarquia internacional de poder.

Tendo como problemática geral as disparidades de sucesso em termos de desenvolvimento econômico entre os países do Leste Asiático e da América Latina e a busca pela sua compreensão a partir de seus contextos externos geopolíticos, este projeto trata de uma comparação entre as experiências de desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil e da Coreia do Sul. Portanto, o método a ser utilizado é o método histórico-comparado, em uma análise de natureza principalmente qualitativa, tendo como ferramentas de pesquisa a revisão de literatura historiográfica e econômica, acerca da política externa, relações externas e da industrialização de ambos países.

Quais as vantagens teóricas e metodológicas do método comparado? Para Sartori (1994), o método comparado é, em última instância, um método de controle das generalizações:

[...] comparar serve para controlar – verificar ou falsear – se uma generalização (regularidade) se corresponde com os casos aos quais se aplica. Se entende que comparamos por muitas razões. Para ‘situar’, para aprender das experiências dos outros, para ter termos de comparação (quem não conhece outros países não conhece tampouco o próprio), para explicar melhor, e por outros motivos. Mas a razão que nos obriga a comparar seriamente é o controle (SARTORI, 1994, p. 31-32, tradução nossa).

Buscar compreender a relação entre política internacional e desenvolvimento econômico por meio da comparação entre diferentes experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico parece a metodologia mais adequada ao controle da formulação de hipóteses e emprego de modelos teóricos. Desse modo, pode-se acumular as conclusões de pesquisas da área de Economia Política Internacional e aplicá-las a casos concretos, permitindo uma melhor compreensão teórica sobre os mecanismos e as formas de intersecção entre desenvolvimento e política internacional. É interessante notar que a perspectiva de

estudo da Economia Política Internacional se encontra exatamente dentro do nível de análise da macropolítica, o mais indicado para a utilização do método comparativo (MORLINO, 1994), fato que indica que existe ainda muito espaço para a sua utilização a ser preenchido. Entretanto, não basta optar pela comparação, é necessário fazer uso de uma comparação explícita e sistemática, em aspectos, categorias e conceitos bem delimitados, e pela formulação de explicações com uso de classificações e tipologias que relacionem as variáveis e os casos analisados. Precisa nesse sentido é a crítica de Sartori (1994) ao uso de comparações implícitas e “inconscientes”: “O comparador inconsciente, ou subconsciente, não compara nada [...]” (SARTORI, p. 1994, p. 33, tradução nossa).

Mas o que é realmente comparável? O que nos permite dizer que as trajetórias econômicas de Brasil e Coreia do Sul são comparáveis? Em primeiro lugar, é preciso ter sempre em mente que a pergunta “O que é comparável?” se traduz, na verdade, em outra mais precisa: “Comparável em qual aspecto?”. Mesmo maçãs e peras são comparáveis, enquanto frutas, ou produtos comestíveis, mas não em relação a outras propriedades como a sua forma. Comparar implica em estabelecer semelhanças e diferenças. Em segundo lugar, entende-se que “igual” e “diferente” são noções relativas e não devem ser tidas como absolutas, ao custo de incorrer no problema inverso de excesso de “pensamento consciente” (SARTORI, 1994; LIJPHART, 1971). Não se compara Brasil e Coreia do Sul por se acreditar que suas sociedades são semelhantes em todos os aspectos. Seleciona-se alguns aspectos que permitem identificá-las como parte do mesmo ciclo histórico de projetos industrializantes e, a partir disso, pode-se comparar suas experiências pelas diferenças de contexto geopolítico. Uma das principais sugestões de Lijphart (1971) para minimizar as fraquezas do método comparado é justamente a adoção de uma parcimônia metodológica, reduzindo o foco da comparação apenas a variáveis-chave: “Analistas comparativos devem evitar o perigo de serem sobrecarregados por grande número de variáveis e, como resultado, perderem a possibilidade de descobrir relações controladas [...]” (LIJPHART, 1971, p. 690, tradução nossa).

As estratégias de comparação se estruturam principalmente em torno de duas variantes concebidas por John Stuart Mill, o método das semelhanças, em que os casos apresentam inúmeras diferenças mas concordam em um aspecto, o qual se torna a variável explicativa do fenômeno, e o método da diferença, em que os casos possuem muitas semelhanças e a explicação é buscada em sua diferença (GONZALEZ, 2008; SARTORI, 1994). Neste trabalho, será utilizada a estratégia comparativa do método da diferença, ao se destacar elementos que permitam identificar semelhanças nas experiências de desenvolvimento econômico de Brasil e Coreia do Sul a partir das quais se possa enfatizar suas diferenças no

que se refere à política internacional. Ambos países fazem parte do ciclo de industrializações tardias que possuíram experiência manufatureira na produção de bens de consumo leve anterior à Segunda Guerra Mundial e que no pós-guerra tiveram melhores condições de diversificação industrial em setores de média tecnologia. Até os anos 1990, estavam em níveis de renda per capita comparáveis (AMSDEN, 2001). Tanto o Estado brasileiro quanto o sul-coreano cumpriram papéis fundamentais na articulação dos investimentos produtivos e na promoção do desenvolvimento (EVANS, 1993). Além disso, enquadram-se dentro do que se chamou de caminho reacionário para o capitalismo e a formação de uma sociedade industrial, ou de modernização conservadora (MOORE, 1983; PIRES; RAMOS, 2009). Ainda que o Brasil possa ser visto como uma espécie de “autoritarismo fraco” em relação aos tipos ideais originais de Alemanha e Japão, e a Coreia do Sul uma versão de “autonomia inserida” muito mais próxima das instituições japonesas devido à herança colonial (FIORI, 1995; EVANS, 1993; KOHLI, 2004).

De modo a realizar a comparação da industrialização e o desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul, delimitou-se categorias de análise a partir dos dois grandes eixos temáticos do trabalho, a política internacional e o desenvolvimento econômico. Desse modo, a política internacional pode ser compreendida tanto em seu aspecto histórico-estrutural da inserção internacional, ou da dinâmica conjuntural da política externa e da competição interestatal.

Quadro 1 – Eixos de comparação

Delimitação Temporal	Política Internacional	Desenvolvimento Econômico
Histórico-Estrutural	Inserção Internacional	Modelo de Desenvolvimento
Conjuntural	Política Externa e Competição Interestatal	Industrialização e Desenvolvimento Tecnológico em Setores Econômicos Escolhidos.

Fonte: elaboração própria (2019).

A noção de inserção internacional, seguindo a tradição cepalina do conceito de centro-periferia e sua posterior reelaboração no conceito de sistema-mundo, define o marco histórico estrutural a partir do qual se dá a formação da economia nacional, em suas formas de integração à economia internacional, e que, por isso mesmo, tem reflexos diretos sobre a formação da estrutura social e do Estado (PREBISCH, 2000; WALLERSTEIN, 2004). Um

exemplo de identificação da inserção internacional enquanto marco histórico estrutural de uma formação social é a frase com que Furtado (2005) abre seu estudo sobre a formação econômica do Brasil: “A ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa” (FURTADO, 2005, p. 11). Outro exemplo seria a influência profunda da colonização japonesa, resultada da expansão da competição interestatal europeia para a Ásia, sobre a formação social coreana. Por outro lado, a conjuntura internacional remete ao papel da política externa enquanto instrumento de desenvolvimento dos Estados periféricos, e às diferenças que as fases dos ciclos sistêmicos de acumulação, aliadas às mudanças na dinâmica de competição interestatal pelo capital circulante e à ascensão de novas potências, podem significar para a capacidade de barganha destes últimos. É das modificações da conjuntura internacional de competição interestatal entre as grandes potências e do posicionamento estratégico relativo dos Estados periféricos que decorre a ideia de que a política internacional pode funcionar tanto como “janela de oportunidade” ou como constrangimento ao desenvolvimento. Neste trabalho, ter-se-á os Estados Unidos como foco principal das relações exteriores de Brasil e Coreia do Sul, devido a sua condição de Estado hegemônico durante o período de desenvolvimentismo dos dois países. Outras relações bilaterais serão analisadas apenas na medida em que importarem seja para o entendimento do modelo de desenvolvimento, como o Japão para a Coreia do Sul, ou do desenvolvimento de setores econômicos específicos, como a Alemanha para o Brasil.

Do mesmo modo o desenvolvimento econômico pode ser interpretado tanto em termos de modelo de desenvolvimento quanto a partir do estudo de setores econômicos específicos. O modelo de desenvolvimento diz respeito à orientação dos investimentos, aos setores produtivos priorizados, ao peso relativo dos capitais nacionais, estrangeiros e estatais. Conquanto, a comparação entre os modelos de desenvolvimento de Brasil e Coreia do Sul, entre substituição de importações e desenvolvimento voltado para exportações, frente ao problema de pesquisa deste trabalho, cumpre o objetivo de frisar as origens de suas diferenças em sua inserção internacional. Nessa mesma lógica, o estudo de setores econômicos específicos tem como objetivo observar as diferentes formas de influência da política internacional sobre o seu desenvolvimento, em termos de apoio econômico, financiamento externo e transferência de tecnologia, ou de restrição de crédito externo e restrição à transferência tecnológica. Os setores econômicos escolhidos para a análise são: siderurgia; indústria automobilística; e energia nuclear. A importância do estudo de setores econômicos selecionados pode ser compreendida a partir do conceito de centros de decisão econômica, o qual expressa a capacidade de uma sociedade de ter domínio sobre as atividades industriais

que condicionam a expansão da economia internacional, de modo que se encontre em condições de ter controle sobre o próprio desenvolvimento econômico (FURTADO, 1962).

Por fim, a comparação entre Brasil e Coreia do Sul por meio das categorias aqui definidas deve levar ao estabelecimento de uma tipologia que permita classificar os dois casos segundo a forma de influência da política internacional em seu desenvolvimento econômico. A classificação a partir de uma tipologia é importante porque torna viável a reprodução e ampliação do estudo em outras comparações. Em última instância, a finalidade comparativa desta pesquisa é obter categorias de análise e uma classificação e uma tipologia correspondentes que possibilitem a realização de uma comparação mais ampla entre o Leste Asiático e a América Latina. A princípio, parte-se das noções de Desenvolvimento a Convite e Rivalidade Emergente, como tipologias explicativas possíveis para os casos de Coreia do Sul e Brasil, respectivamente. Enquanto a primeira destaca a ideia de que o posicionamento estratégico diante da competição interestatal entre as grandes potências subordina a lógica da competição mercantil e viabiliza o apoio externo ao desenvolvimento de Estados periféricos, a segunda, ao contrário, representa uma situação em que a ascensão econômica de um Estado periférico é percebida como uma ameaça ou como prejudicial aos interesses estratégicos do Estado hegemônico. Tais tipos ideais têm sua função explicativa mais pelos padrões que descrevem do que por seus rótulos ou por se conformarem perfeitamente aos casos estudados. Na verdade, os mesmos casos podem assumir características de ambas categorias em momentos históricos diversos, constatação essa que reforça a análise das condições históricas que permitem sua realização. Pode-se identificar o funcionamento da política internacional como “janela de oportunidade” ao desenvolvimento tanto no caso da barganha de Getúlio Vargas entre os Estados Unidos e a Alemanha no entre-guerras, e do apoio econômico estadunidense ao desenvolvimento sul-coreano durante a Guerra Fria. Do mesmo modo, a política internacional significou igualmente um constrangimento e um instrumento limitador ao desenvolvimento nas pressões dos Estados Unidos contra o desenvolvimento tecnológico brasileiro no pós-guerra, como no caso da energia nuclear, e pela redução dos espaços de mercado para exportação e a valorização das moedas do Leste Asiático ao final dos anos 1980. O que caracteriza a industrialização e o desenvolvimento tecnológico como parte de um processo de Desenvolvimento a Convite ou de Desenvolvimento por Rivalidade Emergente é a permanência maior de um ou outro destes padrões ao longo do tempo e suas consequências para o desenvolvimento econômico dos países.

Se o estudo da política internacional nas industrializações tardias pode trazer novas explicações para suas diferentes trajetórias, é interesse observar, ao final, se há alguma

correspondência entre as categorias de Evans (1993), de Estados desenvolvimentistas, predatórios e híbridos, ou as de Kohli (2004), de Estados neopatrimonialistas, capitalistas coesos e fragmentados e multiclassistas, e as formas de inserção internacional desses tipos de Estado no sistema-mundo. Da mesma forma, as conclusões do estudo podem apontar elementos que permitam identificar a influência da política internacional, quando significando um “convite” das grandes potências ao desenvolvimento, ou quando o desenvolvimento de uma economia emergente é visto como um rival potencial, na determinação de diferentes resultados de industrialização independentemente da configuração dos Estados como desenvolvimentistas ou capitalistas coesos.

Por outro lado, tão importante quanto a escolha dos casos a analisar é a decisão da extensão do período em que serão observados. Neste trabalho, optou-se por uma comparação diacrônica, em que se estuda diferentes casos em diferentes momentos. Tal abordagem, segundo Morlino (1994), tem tido grandes vantagens:

As comparações mais significativas são – e têm sido – aquelas que levam em consideração um período bem mais largo, o desenvolvimento do fenômeno estudado no período considerado e para casos distintos [...]. Nestas comparações diacrônicas o ponto central é que não se vê apenas um ‘momento’ que em qualquer caso seria pressuposto em abstrato, mas que se quer observar a mudança no tempo através de uma aproximação de momentos distintos (MORLINO, 1994, p. 22).

Além de ser a que possui maior tradição na ciência política e que tem alcançado os melhores resultados (MORLINO, 1994), tal modelo de comparação temporal vai ao encontro da perspectiva teórica de longa duração dos ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi (1996). Não obstante, qualquer comparação de longa duração apresenta desafios particulares, quais sejam, definir e delimitar as unidades temporais, de modo a realizar periodizações, e verificar se é possível observar especificidades nas relações entre as variáveis ao longo do tempo (MORLINO, 1994). Seguindo estas indicações, dividiu-se a análise em três períodos históricos, tendo como referência teórica a definição dos ciclos sistêmicos de acumulação:

- a) um primeiro período, marcado pela crise terminal do ciclo de acumulação britânico ao final do século XIX, e que representa as origens das bases industrializantes de Brasil e Coreia do Sul, com a diversificação da acumulação de capital cafeeiro brasileiro para alguns setores industriais e a colonização japonesa e o estabelecimento de indústrias na Coreia;
- b) um segundo, em que se dá o auge do ciclo desenvolvimentista de ambos países, com o Plano de Metas, o chamado milagre econômico brasileiro e a

industrialização acelerada do governo Park Chung-hee, em meio ao ciclo de acumulação estadunidense, institucionalizado pela Guerra Fria após a Segunda Guerra Mundial;

- c) e um terceiro, constituído pela crise do ciclo de acumulação estadunidense a partir do final da década de 1970 e pela reestruturação industrial internacional das décadas de 1980 e 1990, as quais corresponderam, por um lado, à crise da dívida externa e ao colapso do desenvolvimentismo brasileiro e, por outro, à um ajuste econômico externo sul-coreano mais bem sucedido.

Quadro 2 – Períodos de Comparação e Função Comparativa

Períodos de Comparação	Função Comparativa
Primeiro período (final do século XIX-1945)	Contexto histórico das origens desenvolvimentistas, diferenças de inserção internacional e modelo de desenvolvimento
Segundo período (1945-final da década de 1970)	O auge do ciclo desenvolvimentista, política externa e competição interestatal e setores econômicos da industrialização e desenvolvimento tecnológico
Terceiro período (final da década de 1970-2000)	Ajuste econômico estrutural e permanência de capacidades desenvolvimentistas e de ajuste estrutural

Fonte: elaboração própria (2019).

Enquanto o primeiro período funciona como contexto histórico das origens desenvolvimentistas de Brasil e Coreia do Sul e é importante para salientar as diferenças em suas inserções internacionais, que terão consequências sobre seus modelos de desenvolvimento, o segundo período é aquele no qual se dará a maior parte da comparação, por permitir relacionar melhor a política externa e a competição interestatal entre as grandes potências e a industrialização e o desenvolvimento tecnológico nos setores econômicos escolhidos. O terceiro e último período, por fim, é útil aos objetivos e ao problema de pesquisa porque atesta a capacidade dos Estados brasileiro e sul-coreano de se ajustarem à nova dinâmica internacional. Capacidade essa que condiz com a experiência anterior de desenvolvimento vivida ao longo do século XX. Portanto, tal período pode ser visto como indicador das conquistas anteriores. Afinal, conforme ressalta Evans (1993), a capacidade dos Estados desenvolvimentistas de executar e coordenar investimentos produtivos não se torna menos relevante frente a nova tarefa de conduzir o ajuste estrutural demandado pelo consenso econômico ortodoxo. Ao contrário, a primeira é pressuposto para a realização da segunda. De modo que a análise comparativa elaborada ao longo dos dois períodos anteriores pode resultar

em novas explicações para as diferenças do ajuste estrutural conduzido por Brasil e Coreia do Sul a partir das suas características históricas de inserção internacional e de suas condições diante da conjuntura internacional e da competição interestatal, e não apenas em relação às suas capacidades estatais de autonomia burocrática.

2 O SISTEMA MUNDIAL CAPITALISTA: APORTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS PARA A ANÁLISE DAS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS

Neste capítulo, tem-se como principal objetivo resgatar o processo histórico de constituição simultânea do moderno sistema interestatal e do sistema mundial capitalista. A retomada deste panorama histórico geral é fundamental para a análise seguinte das experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul, afinal, não se consolidou ainda na literatura os aportes teóricos e históricos necessários para a análise das industrializações tardias em relação à formação e natureza do sistema mundial capitalista. Nesse sentido, é a partir do conceito de ciclos sistêmicos de acumulação apresentado neste capítulo que será analisada a influência da política internacional no desenvolvimento econômico de Brasil e Coreia do Sul.

2.1 RIQUEZA E PODER NA FORMAÇÃO DO SISTEMA MUNDIAL CAPITALISTA

A noção de um sistema internacional de relações econômicas e políticas periódicas e regulares entre nações não é uma realidade onipresente na história humana, mas um resultado de longo processo particular à história moderna. Um sistema de Estados soberanos que se reconhecem mutuamente como legitimamente independentes perante o direito internacional tem sua origem apenas no século XVII, com o Tratado de Westphalia, de 1648, e em um contexto limitado à Europa Ocidental (WATSON, 2004). Ao mesmo tempo, a superioridade econômica e militar do chamado mundo ocidental em relação ao Oriente também não era uma realidade consistente até pelo menos a Revolução Industrial de final do século XVIII, sendo a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842) talvez seu marco mais expressivo (SENISE, 2008). Para Kennedy (1989), a ascensão das potências europeias teve como principais causas a fragmentação política da Europa, a impossibilidade de um domínio por uma autoridade central que pudesse impedir o desenvolvimento do comércio, da economia e de tecnologias, a capacidade de cada Estado de preservar seus meios militares de independência, e um sistema de equilíbrio de poder por meio de uma primitiva corrida armamentista. Todos estes fatores em conjunto tornaram a busca por melhores técnicas de navegação uma organização racionalizada, sendo consequência de “uma disposição constante de desbravar” e de “um empenho em modificar o equilíbrio de poder” para os quais não havia paralelo nas missões de navegações chinesas do almirante Chen Ho (KENNEDY, 1989, p. 33, 35). De tal modo que o sucesso dos empreendimentos de navegação e a construção de estruturas coloniais na América

levaram à expansão das rivalidades estatais europeias para a esfera transoceânica e, a partir destas, à criação de um verdadeiro sistema mundial.

Nos termos de Arrighi (1996), a particularidade do sistema interestatal europeu se deveu à interconexão entre as estratégias territorialista e capitalista de formação do Estado, em uma fusão das lógicas de expansão do poder por meio da densidade populacional e extensão territorial e por meio da acumulação de recursos econômicos e capital circulante. A função essencial das transformações conjuntas no modo de produção e no sistema interestatal se torna ainda mais evidente na definição de Wallerstein (1974) do moderno sistema mundial como uma economia-mundo capitalista, caracterizada por uma divisão do trabalho integrada e por múltiplas entidades políticas e culturais, em oposição à um império-mundo sob uma única autoridade política. Em última instância, reforça-se a perspectiva braudeliana do capitalismo como a zona do anti-mercado e locus de encontro do poder político com o poder econômico.

Assim, o desenvolvimento do capitalismo como sistema de acumulação em escala mundial esteve diretamente associado à formação do moderno sistema interestatal de domínios políticos de jurisdições separadas. Não obstante, o sistema mundial capitalista não pode ser compreendido como uma estrutura independente e imutável. Conforme destaca Arrighi (1996, p. 30-31), “[...] o sistema mundial moderno se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações fundamentais, lideradas e governadas por sucessivos Estados hegemônicos”. Arrighi (1996) descreve esta particularidade do sistema mundial capitalista a partir de seu conceito de ciclos sistêmicos de acumulação. Tendo como referência o esquema de Marx para a circulação do capital (D-M-D’, ou seja, Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro Ampliado), os ciclos sistêmicos de acumulação expressam a expansão do sistema mundial, intercalando fases de expansão produtiva contínua, em uma determinada via de desenvolvimento, e fases de reestruturação e expansão descontínua, na qual os agentes econômicos deslocam suas posições do comércio e produção para o crédito e o sistema financeiro. Seus fundamentos teóricos são as noções braudelianas de que o capitalismo se caracteriza pela “camada superior” não especializada da hierarquia do comércio mundial, a qual tem capacidade de realizar os “lucros em larga escala” e deslocar seus investimentos segundo a taxa de lucro de cada atividade produtiva, e de que o capitalismo, em sua longa duração, se caracteriza mais pelo ecletismo e pela flexibilidade do que por suas formas particulares assumidas em cada período da história. Desse modo, a extrapolação da observação de Marx sobre a preferência dos agentes econômicos pela liquidez para a análise do sistema mundial capitalista como um todo permite identificar as expansões financeiras como um sinal da maturidade de determinada via de desenvolvimento e de crise da

hegemonia mundial, a partir das quais se seguiria um período de reestruturação até o estabelecimento de um novo ciclo sistêmico de acumulação.

Arrighi (1996) distingue quatro ciclos sistêmicos de acumulação, segundo seu agente e estrutura primários da acumulação de capital em escala mundial:

- a) um ciclo genovês do século XV ao início do XVII;
- b) um ciclo holandês do fim do século XVI até a maior parte do XVIII;
- c) um ciclo britânico da segunda metade do século XVIII até início do XX;
- d) um ciclo estadunidense do fim do século XIX até a atualidade.

Tal periodização aproximada e preliminar é importante para destacar o fato de que os ciclos sucessivos de acumulação se superpõem e duram progressivamente menos, mas todos tem mais de um século de duração, fato que explica a denominação de “séculos longos” para a unidade temporal de análise do processo mundial de acumulação de capital.

As origens da dialética entre capitalismo e territorialismo remontam ao subsistema regional de cidades-Estados do norte da Itália, liderado por Veneza, Florença, Gênova e Milão, ainda no contexto do sistema medieval de governo. Tal subsistema prefigurou os quatro grandes aspectos do moderno sistema interestatal: constituiu um sistema capitalista de gestão do Estado e da guerra; utilizou-se do equilíbrio de poder para garantir o desenvolvimento capitalista ao regular as relações entre os principais atores do sistema (o papa e o imperador, as próprias cidades-Estado italianas, e os Estados dinásticos emergentes); articulou uma espécie de keynesianismo militar em pequena escala, transformando parte das despesas de proteção em receita e fazendo com que as guerras se autocusteassem, a partir do assalariamento da atividade militar; e desenvolveu uma densa e vasta rede diplomática com sedes permanentes, por meio da qual obtinha informações estratégicas para manipular o equilíbrio de poder. Estes eram os mecanismos principais que estruturaram o subsistema regional do norte da Itália e viriam a se prolongar na constituição de um sistema mundial capitalista: “[...] a acumulação de capital proveniente do comércio a longa distância e das altas finanças, a administração do equilíbrio de poder, a comercialização da guerra e o desenvolvimento da diplomacia residente complementaram-se mutuamente [...]” (ARRIGHI, 1996, p. 39).

A invenção das altas finanças se deve à iniciativa da classe capitalista de Florença. Destacando-se inicialmente na produção e comércio de lã, os banqueiros e comerciantes florentinos passam, a partir do aumento da pressão competitiva do final do século XIII, a se especializar na produção apenas de tecidos de alta qualidade e, finalmente, em meio ao contexto de aumento da competição interestatal com a Guerra dos Cem Anos anglo-francesa

(1337-1453), dedicam-se fundamentalmente ao financiamento dos gastos governamentais do papado de Roma e das potências beligerantes europeias. Neste curso, a Casa dos Medici foi elevada ao maior império financeiro da Europa, organizado em torno de uma rede de correspondentes que abrangia toda economia mundial europeia em um sistema de relações entre filiais estrangeiras e a matriz florentina. Entretanto, tão logo se dissipou a conflagração anglo-francesa, o poder financeiro de Florença, dependente das oportunidades de intermediação comercial e financeira criadas pela Guerra dos Cem Anos, reduziu-se na mesma medida (ARRIGHI, 1996, p. 98-111).

Por outro lado, a retirada de Florença do comércio e a sua concentração no financiamento dos gastos militares europeus levou a classe capitalista florentina a investir a maior parte de seus recursos nas atividades de governo e no desenvolvimento de um domínio econômico regional, em detrimento da liderança de um sistema mundial. Caberia à Gênova e à sua aliança política com os poderes territoriais de Portugal e Espanha a promoção de uma nova expansão comercial mundial, no que Arrighi (1996) considera de fato como o primeiro ciclo sistêmico de acumulação. Articulada em torno da Casa di San Giorgio, instituição criada, em 1407, para o controle das finanças públicas, em quase três séculos de antecipação à fundação do Banco da Inglaterra, a classe capitalista genovesa deu novo impulso ao desenvolvimento de instrumentos e técnicas monetárias, podendo ser considerada a origem da ideologia da moeda forte, com a aprovação de lei, em 1447, que exigia a contabilidade comercial do câmbio de moedas com base em moedas de ouro de peso fixo. Devido ao declínio do comércio eurasiático e à compressão de sua rota comercial centro-asiática pela expansão veneziana, Gênova precisou reorganizar suas redes de comércio e acumulação. Superando a competição com o capital catalão, conquistou posições dominantes no comércio de lãs na península ibérica e no financiamento aos gastos governamentais espanhóis. Por fim, o intercâmbio político com as potências territorialistas ibéricas permitiu, ao mesmo tempo, a especialização na busca do lucro comercial e financeiro e a garantia de parceiros especializados no fornecimento da proteção e segurança militar e dispostos a arcar com o empreendimento de novas rotas comerciais asiáticas. Assim como com Florença, o declínio econômico de Gênova se associou a sua retirada do comércio para a concentração nas altas finanças e à intensificação da competição interestatal, no âmbito da guerra de independência do que se tornaria os Países Baixos frente à Espanha Imperial (1568-1648), concluindo a primeira transição de ciclo sistêmico de acumulação (ARRIGHI, 1996, p. 111-130).

Se as cidades-Estado italianas jamais buscaram promover a transformação do sistema de governo medieval, por não possuírem nem o desejo nem a capacidade de fazê-lo, o

surgimento do moderno sistema interestatal, associado ao caos sistêmico de revoltas camponesas do início do século XVII, teria a liderança intelectual e moral holandesa, precisamente o grupo mais impactado diretamente pelos projetos de domínio supranacional do Sacro Império Romano-Germânico. Sob estas condições, a Paz de Westphalia, de 1648, significou uma mudança qualitativa da governança do sistema interestatal, estabelecendo como princípios regulatórios o direito internacional e o equilíbrio de poder, além de garantir o direito de comércio dos não combatentes e a proteção à população civil. Oriunda da valorização da rota comercial do Mar Báltico e de atos de “capturas fiscais” como a pirataria e a pilhagem contra a Espanha Imperial, a classe capitalista holandesa significou também uma nova escala para a expansão comercial e financeira do sistema mundial, inaugurando a primeira bolsa de valores com pregão permanente, em Amsterdam, e articulando uma rede de companhias de comércio e navegação voltadas para a administração das rotas econômicas ultramarinas (ARRIGHI, 1996, p. 41-47, 130-148).

Talvez a mais importante inovação do ciclo sistêmico de acumulação holandês tenha sido a sua incorporação conjunta das estratégias de poder territorialista e capitalista, mediante o pacto social entre a classe comerciante e a Casa de Orange. Superou-se, desse modo, a principal deficiência genovesa, a dependência de um poder territorialista externo e a consequente incapacidade de controle sobre as iniciativas de expansão territorial e comercial. A autossuficiência nos meios de emprego da força e violência e da gestão do Estado e da guerra, permitindo a internalização dos custos de proteção, traduziu-se em altos lucros baseados em operações militares para erradicar fontes alternativas de abastecimento e excluir concorrentes do seu acesso, assim como na imposição de tributos. O Estado holandês teve um papel central neste processo, assegurando as fontes iniciais de acumulação de capital, com o domínio exclusivo sobre o comércio do Báltico e os atos de pilhagem contra a Espanha Imperial, e estabelecendo a superioridade naval na Ásia e na África Ocidental (ARRIGHI, 1996, p. 148-162).

A gestão do Estado e da guerra esteve no centro da relação histórica entre a riqueza e o poder no sistema mundial capitalista, constituindo-se em tema essencial para a análise da influência da política internacional nas experiências de industrialização tardia. Tilly (1985, 1990) identifica a formação dos Estados nacionais modernos como uma resultante do processo de gestão das atividades bélicas e das atividades administrativas de Estado relacionadas a elas, em meio ao esforço estatal de monopolização do emprego da força e da violência organizada. Assim, a necessidade de custeio das guerras envolveu os governantes na extração de recursos da população, em geral na forma de impostos, e na promoção da

acumulação de capital da classe capitalista detentora de crédito. O que pode ser confirmado pela análise histórica de Kennedy (1989), quando constata: “Todas as observações sobre o aumento geral dos dispêndios governamentais ou sobre as novas organizações para coleta de impostos [...] continuam *abstratas* enquanto não se falar da importância central do conflito militar” (KENNEDY, 1989, p. 75, *itálico no original*).

Pelo menos quatro atividades distintas mas interdependentes, relacionadas ao emprego da violência organizada, moldaram a formação dos Estados nacionais europeus: a gestão da guerra, na eliminação ou neutralização de rivais externos ao território sob o qual se reivindica o monopólio da força; a gestão do Estado, na eliminação ou neutralização de rivais internos ao território reivindicado; a proteção das classes econômicas clientes dos detentores do poder, na eliminação ou neutralização de seus rivais econômicos; a extração da população dos recursos necessário à condução das três primeiras atividades (TILLY, 1985). Neste processo, os dilemas de governo dos territórios conquistados levaram à expansão das funções estatais, ao passo em que o emprego da força cedeu lugar à administração das terras, bens e população, do mesmo modo que a preparação para a guerra exigiu tanto o crescimento do exército e marinha quanto a construção de infraestruturas administrativas e de controle fiscal para a extração de recursos sociais (TILLY, 1990).

Durante o período que Tilly (1990) considera como patrimonialista, o qual se estende ao longo da Idade Média europeia até meados do século XV, os principais atores do emprego da violência organizada se constituíam de tribos, brigadas militares feudais e milícias urbanas, não estando o monopólio do uso da força estatal constituído e sendo reduzida a capacidade das monarquias de extração de recursos aos seus domínios mais imediatos. Entre meados do século XV e do século XVIII, o monopólio do Estado sobre a violência organizada, estabelecido por meio do desarmamento da população civil e da institucionalização das forças armadas, teve como mecanismo auxiliar o uso da corretagem, ou, nos termos de McNeill (1982), da criação de um complexo militar-comercial – ou seja, o recrutamento de forças mercenárias especializadas na comercialização da guerra. Tendo a vantagem de constituírem o núcleo da economia mercantil europeia, as cidades-Estado norte-italianas desenvolveram um sistema próprio de contratação de grupos mercenários especializados, inicialmente a partir de capitães individuais responsáveis pela organização das tropas e posteriormente passando a estabilização dos contratos a longo prazo. Tal sistema foi especialmente inovador por sua capacidade de autossustentação:

[...] dinheiro suficiente circulava nas ricas cidades italianas para tornar possível aos cidadãos taxarem a si mesmos e usar as receitas para comprar os serviços de estrangeiros armados. Então, simplesmente por gastarem seu pagamento, os soldados contratados colocavam o dinheiro dos impostos de volta à circulação. Assim, eles intensificavam as trocas mercantis que permitiam a tais cidades comercializar a violência organizada. O sistema emergente tendeu então a se tornar autossustentável (MCNEILL, 1982, p. 74, tradução nossa).

No próximo um século e meio, entre o século XVIII e meados do século XIX, o emprego de forças mercenárias especializadas deu lugar à fundação de exércitos e marinhas nacionais de massas, recrutados a partir da própria população civil e integrados à estrutura administrativa do Estado (TILLY, 1990). A estandardização e a consequente estabilização e burocratização da gestão das forças armadas nacionais teve um importante precedente na racionalização da preparação militar elaborada por Maurício de Nassau, Príncipe de Orange (1567-1625) e capitão-geral das tropas mantidas pelas províncias holandesas. Inspirado pelas táticas romanas, Nassau aprimorou as técnicas de cerco, utilizando-se de construções de trincheiras e muralhas de terra para a proteção dos soldados, sistematizou a realização dos exercícios militares, identificando e classificando cada movimento necessário para o manejo dos armamentos, além de promover a padronização do calibre dos mosquetes e a divisão dos exércitos em unidades menores, dotadas de maior mobilidade². Ao final, os exércitos passaram a se comportar como um organismo vivo, com um sistema nervoso central, organizado em uma cadeia de comando capaz de responder à circunstâncias não previstas. Não fosse a nova dimensão deste poderio militar, um “Novo Leviatã” hobbesiano, não teria sido possível a expansão das redes comerciais ultramarinas, levadas um patamar adiante pelas Províncias Unidas holandesas. Além disso, ensejou-se, ao mesmo tempo, a formação de um círculo virtuoso de expansão do poder e riqueza das potências europeias, na medida em que a força militar se traduziu em maior controle social e maior desenvolvimento da agricultura, comércio e indústria (MCNEILL, 1982, p. 130-133).

Neste contexto, a competição interestatal, em meados do século XVII e início do século XVIII, foi marcada pela ascensão do mercantilismo, fato que Arrighi (1996) considera como a estratégia dos Estados territorialistas de internalização do capitalismo, ou, nos termos de Tilly (1990), o caminho intermediário de coerção capitalizada para a formação dos Estados nacionais, representado por França e Inglaterra, em que a busca pela maximização do lucro

² Conforme comenta Arrighi (1996, p. 46): “Ao redescobrir e levar à perfeição técnicas militares romanas há muito esquecidas, Maurício de Nassau, príncipe de Orange, conquistou para o exército holandês, no início do século XVII, o que a administração científica conquistaria para a indústria norte-americana dois séculos depois”.

pecuniário e as fontes de acumulação de capital passaram a ser incorporadas dentro das estruturas estatais, sem o prejuízo de conquistas coloniais e com maior eficiência na condução da guerra. Por um lado, este processo significou a burocratização e a reorganização da gestão do Estado e da guerra (MCNEILL, 1982, p. 158-161). Por outro, não teria sido possível sem a “revolução financeira” que acompanhou a intensificação da competição mercantilista. Dado o aumento da escala da guerra que se seguiu desde a massificação do uso militar da pólvora, tornou-se impossível custear as diversas conflagrações apenas com as receitas tributárias. Desse modo, a permanência dos Estados no alto da hierarquia de poder e sua resistência aos ciclos de ascensão e queda de grandes potências estiveram diretamente associadas à capacidade de garantir empréstimos lastreados em títulos públicos negociáveis a longo prazo, a partir de uma rede eficiente de levantamento de empréstimos e com base na preservação da avaliação de crédito a uma taxa de juros mais baixa (KENNEDY, 1989, p. 82-84, 90-91). Tendo isto em mente, Tilly (1990, p. 85) considerou o monopólio da violência, o monopólio da taxação e a disponibilidade de crédito como se “três vozes de um mesmo trio”.

Neste aspecto, as Províncias Unidas dos Países Baixos, combinando as qualidades de centro financeiro europeu, de entreposto central do comércio de longa distância e de líder na expansão das companhias comerciais, desfrutaram de disponibilidade e condições de crédito favoráveis, de tal modo que “o financiamento a longo prazo do débito estatal era considerado como uma operação perfeitamente normal” (KENNEDY, 1989, p. 84). Não obstante, a hegemonia holandesa, ao final, converteu-se em uma “liderança contra a própria vontade”, atraindo a competição de outros Estados europeus para sua via de desenvolvimento. Ao derrotar a França na concorrência pelo controle exclusivo do comércio de longa distância, a Grã-Bretanha demonstrou que as “técnicas capitalistas de poder” poderiam ser assimiladas em uma vantagem competitiva ainda maior, por meio do emprego do poder naval em retaliação às posições comerciais holandesas e o deslocamento do capital excedente. Fazendo isto, constituiu-se um novo regime de acumulação britânico em escala mundial, no qual se combinou a internalização dos custos de proteção com a internalização dos custos de produção, tendo como suas principais consequências o industrialismo e a Revolução Industrial como os novos paradigmas da produção econômica moderna (ARRIGHI, 1996).

2.2 A ASCENSÃO E EXPANSÃO DO INDUSTRIALISMO SOB AS HEGEMONIAS DA GRÃ BRETANHA E ESTADOS UNIDOS

A profunda reestruturação da geografia política do comércio mundial resultada da competição mercantilista pelas fontes de riqueza e poder holandesas travada por França e Grã Bretanha, da qual esta última saiu vitoriosa, teve três componentes principais: a colonização direta; a escravatura capitalista; e o nacionalismo econômico. Talvez o principal elemento isolado do conjunto, a fundação de colônias permanentes, não apenas portos de escala nas rotas marítimas, compensou a superioridade financeira e naval dos Países Baixos com a produção econômica de seus colonos. Ao passo que a escravatura capitalista solucionou o problema da escassez de mão de obra, impulsionando a criação de empresas engajadas na obtenção, transporte e utilização produtiva do trabalho escravo. Por fim, o nacionalismo econômico se beneficiou da acumulação de excedentes monetários no comércio colonial e aperfeiçoou os métodos de gestão do Estado e da economia nacional, com consequências diretas sobre a capacidade de custeio das guerras, internalizando os “insumos” das operações militares e transformando os custos de proteção em receita. Seguiu-se então o pioneirismo das cidades-Estado italianas: “Gastando dentro de suas economias domésticas essas receitas tributárias aumentadas, eles criaram novos incentivos e oportunidades para estabelecer vínculos sempre renovados entre as atividades e, desse modo, fazer com que as guerras se custeassem cada vez mais” (ARRIGHI, 1996, p. 50).

Tal como a liderança holandesa em relação à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), a hegemonia britânica ascendeu, ao fim das Guerras Napoleônicas (1803-1815), por meio da reorganização da ordem mundial e em meio à defesa dos direitos estabelecidos da soberania sobre o governo da população e dos direitos de propriedade e liberdade de comércio dos não combatentes, todos eles desrespeitados pela França de Napoleão. O governo efetivo deste sistema mundial de novo tipo, não possível no caso dos Países Baixos, tornou-se praticável devido ao sistema de imperialismo de livre-comércio, caracterizado pela ambivalência do domínio imperial britânico e de sua adoção da ideologia e das práticas liberais. Tal sistema mundial de governo expandiu e suplantou o Sistema de Westphalia, com a “democratização” do nacionalismo e o surgimento de novas comunidades nacionais, especialmente na América, e a incorporação de novos impérios coloniais na Ásia, formando o império no qual o sol não se punha: “Nenhum governante territorialista jamais havia incorporado em seus domínios territórios tão numerosos, tão populosos e tão vastos quanto fez o Reino Unido no século XIX” (ARRIGHI, 1996, p. 54).

Por outro lado, a reciclagem dos tributos coloniais sob a forma de investimentos no estrangeiro favoreceu a posição de Londres como centro financeiro europeu, oportunizando ao sistema britânico de imperialismo de livre-comércio estabelecer um instrumento completamente novo de governança mundial, gestado no intercâmbio político com as altas finanças:

O Sistema de Vestfália baseara-se no princípio de que nenhuma autoridade operaria acima do sistema interestatal. O imperialismo de livre comércio, ao contrário, estabeleceu o princípio de que as leis que vigoravam dentro e entre as nações estavam sujeitas à autoridade superior de uma nova entidade metafísica – um mercado mundial, regido por suas próprias “leis” -, supostamente dotada de poderes sobrenaturais maiores do que tudo o que o papa e o imperador jamais houvessem controlado no sistema de governo medieval. Ao apresentar sua supremacia mundial como a encarnação dessa entidade metafísica, o Reino Unido logrou ampliar seu poder no sistema internacional muito além do que era justificado pela extensão e eficiência de seu aparelho coercitivo (ARRIGHI, 1996, p. 55)

Desta forma, a abertura de seu mercado interno, em meados da década de 1840, aliada à expansão territorial ultramarina e ao desenvolvimento da indústria de bens de capitais, tornou as redes de comércio internacional dependentes da acumulação de riqueza e poder na Grã Bretanha. Ao mesmo tempo em que os instrumentos da hegemonia britânica, ou seja, o controle sobre o mercado mundial, o aparelho coercitivo de seus exércitos e armada e seu domínio sobre o equilíbrio de poder europeu, eram reforçados por sua pretensão de que estava, na verdade, apenas liderando os interesses universais da “riqueza das nações”, de acordo com a definição da obra de Adam Smith:

Central nessa alegação hegemônica foi a distinção entre o poder dos governantes e a “riqueza das nações”, sutilmente extraída da ideologia liberal propagada pela intelectualidade britânica. Nesse ideologia, a expansão do poder dos governantes britânicos em relação aos demais era apresentada como a força propulsora de uma expansão generalizada da riqueza das nações. O livre comércio podia minar a soberania dos governantes, mas, ao mesmo tempo, ampliaria a riqueza de seus súditos, ou, pelo menos, a de seus súditos proprietários (ARRIGHI, 1996, p. 56).

Particularmente importante, nesse sentido, foi o impacto da Revolução Industrial, ao aprofundar as relações de complementaridade entre a economia britânica e o mercado mundial, tornando a gestão das economias domésticas um mecanismo invisível de dominação da chamada Pax Britânica.

Tendo sido originadas inicialmente na indústria têxtil, as mudanças tecnológicas dispunham de condições particularmente favoráveis na Grã Bretanha: oferta abundante de lã

bruta; maior liberdade de restrições das guildas ou de regulamentações governamentais na indústria rural; o maior isolamento das guerras continentais e o conseqüente fluxo de imigração de artesãos estrangeiros; o acesso dos centros de produção ao transporte por vias navegáveis e por novas estradas; um crescimento populacional e, portanto, uma demanda em potencial mais elevados ao longo do século XVIII; a inexistência de barreiras alfandegárias em um território de topografia simples; um poder de compra *per capita* e um padrão de vida mais elevado do que no restante da Europa; o incentivo ao investimento em funções de produção devido aos salários mais elevados. Combinaram-se, enfim, condições de demanda e oferta excepcionais ao restante da Europa, de modo que a busca pelo controle da mão de obra e pelo aumento da produção encontrou suporte na “aptidão mecânica” inglesa, na maior abertura da sociedade e em uma estrutura empresarial mais flexível e dinâmica (LANDES, 2005, p. 47-53, 57-72).

Landes (2005, p. 75) considera que, ao contrário dos altos custos de equipamentos e instalações e das exigências de poupança e formação bruta de capital impostos aos países retardatários, a “industrialização originária” inglesa se beneficiou de pequenos requisitos de capital para as primeiras inovações. Assim, os principais motores do crescimento teriam sido o aumento de produtividade das novas tecnologias e a maior qualificação técnica de empresários e trabalhadores.

Tal salto de produtividade foi possível inicialmente apenas na produção de algodão. Devido à sua maior facilidade para a mecanização e à maior elasticidade de mercado, a indústria algodoeira pôde superar os limites à uma transformação tecnológica cumulativa e autosustentada: a combinação da substituição do trabalho manual pela mecanização com a concentração da produção em fábricas, em que o consumo de energia excede a capacidade de fontes domésticas; uma maior eficiência mecânica suficiente contra a resistência de formas tradicionais de produção; e uma grande indústria que fabricasse um produto de demanda ampla e flexível, de modo que a mecanização de seus processos de produção criasse sobrecargas críticas sobre os demais e os impactos das mudanças tecnológicas se multiplicassem sobre o conjunto da economia. Em um ciclo inventivo de desafio e resposta, no qual as pequenas conquistas são tão importantes quanto os avanços iniciais mais espetaculares, a introdução subsequente de máquinas como o filatório de Wyatt e Paul (1738), a lançadeira de Kay (1773), a fiadeira automática de Crompton (1779) e o reputado tear mecânico de Cartwright (1787) levou à uma produção em larga escala de fios de melhor qualidade, tecidos com espessura e resistência não desiguais, e à uma aceleração

correspondente dos processos preliminares de lavagem, cardagem e preparação da mecha (LANDES, 2005, p. 76-84).

Apesar de não ter ainda neste período a importância econômica que assumiria posteriormente, a indústria siderúrgica teve avanços consideráveis com o refino do ferro coqueificado de Coalbrookdale (1709), o aumento da qualidade do carvão vegetal para a queima do ferro, a construção de fornos maiores e a técnica de combinação de pudlagem e laminação de Henry Cort (1784) para o refino do ferro. Do mesmo modo, a indústria química desenvolveu compostos como o ácido sulfúrico, o ácido clorídrico, o hipoclorito de potássio (água de Javel), o pó branqueador de Charles Tennant, o carbonato de potássio e o carbonato de sódio (soda cáustica) – os quais se tornaram insumos essenciais para a indústria têxtil. Não obstante, o crescimento de nenhum destes setores da indústria teria sido possível sem a utilização de novas fontes de energia inorgânica (que não a humana e animal), especificamente a “combinação carvão-vapor”, a qual permitiu empregar em conjunto a energia do carvão mineral e das máquinas a vapor de Newcomen (1705) e Watt (1769), ou mesmo sua variante de alta pressão, mais adequada à locomotiva e ao barco à vapor (LANDES, 2005, p. 84-98, 103-108).

Em suma, o crescimento industrial experienciado ao longo do século XVIII legou à economia britânica uma indústria de bens de capital que, já em meados do século XIX, apresentava-se como uma “máquina poderosa e autônoma de expansão capitalista”, transformando-se no setor líder da primeira “globalização” da economia mundial, marcada pelas exportações britânicas para as Américas do Sul e Central, o Oriente Médio, a Ásia e a “Australásia” (ARRIGHI, 1996, p. 165). Desse modo, o regime britânico de acumulação de capital suplantou seu antecessor holandês, por meio das vantagens inerentes à internalização dos custos de produção e ao industrialismo: “Entre o poderio mercantil holandês e a combinação britânica de poder mercantil e industrial, nunca houve dúvida: o maior trunfo de um porto é um território produtivo” (LANDES, 2005, p. 54).

A herança da posição de insularidade britânica permitiu aos Estados Unidos se beneficiar da intensificação da luta interestatal de início do século XX, estando protegidos das guerras hegemônicas e passando ainda a desfrutar da crescente centralidade econômica do Pacífico, sendo o país como uma “ilha de dimensões continentais, com acesso irrestrito aos dois maiores oceanos do mundo” (GOLDSTEIN; RAPKIN, 1991, p. 946). Por outro lado, tal posição geopolítica de “ilha continental” não se tratava de uma dádiva da geografia natural, mas de um projeto de Estado construído por meio de um verdadeiro “imperialismo interno”,

ao se expandir territorialmente em direção ao oeste em detrimento da população indígena nativa e da população mexicana (ARRIGHI, 1996, p. 59-60).

Assim, os Estados Unidos estavam em melhor posição do que a Alemanha em termos de competição hegemônica, ao somar a sua dimensão continental, sua insularidade e o seu domínio de recursos naturais a outro componente fundamental para a estruturação do regime de acumulação em escala mundial: as “revoluções organizacionais”.

Se os regimes de acumulação holandês e britânico se caracterizaram pela internalização dos custos de proteção e produção, respectivamente, a inovação organizacional realizada pelo regime de acumulação estadunidense pode ser identificada pela internalização dos custos de transação. Seguindo os estudos de economia industrial realizados por Richard Coase, Oliver Williamson e Alfred Chandler, a internalização dos custos de produção representa as vantagens microeconômicas da integração vertical, ou seja, o fato de que

[...] internalizar num único campo organizacional atividades e transações antes executadas por unidades empresariais distintas permitiu que as empresas formadas por diferentes unidades e dotadas de integração vertical reduzissem e tornassem mais fáceis calcular os custos de transação – isto é, os custos associados à transferência de insumos intermediários, através da longa cadeia de domínios organizacionais separados que vinculam a produção primária ao consumo final (ARRIGHI, 1996, p. 247).

Tal inovação na organização industrial criou uma “economia de velocidade”, conjugando os aumentos correlatos da velocidade e de escala de produção e desenvolvendo novos sistemas de transporte, assim como métodos de planejamento e coordenação dos fluxos de produção e hierarquias de executivos especializados no monitoramento dos mercados e processo de trabalho. Como consequência, entre 1870 e 1914, as empresas estadunidenses integradas verticalmente dominaram rapidamente o mercado interno e passaram a se internacionalizar em direção à economia europeia, o que, por sua vez, aumentou ainda mais a capacidade organizacional de suas hierarquias administrativas (ARRIGHI, 1996, p. 249).

Não obstante, nem mesmo as vantagens microeconômicas empresariais ou o controle absoluto sobre os meios de pagamento do pós-guerra seriam suficientes para sustentar o crescimento da economia dos Estados Unidos na ausência de uma ordem internacional estável correspondente. Segundo o pensamento do Presidente Roosevelt, os Estados Unidos deveriam estender sua política do New Deal ao mundo como um todo, induzindo a retomada do crescimento da economia mundial e garantindo a segurança internacional por meio dos gastos governamentais e da assistência aos países mais pobres. Após a morte de Roosevelt e a

ascensão de Truman à Presidência, acabou vitoriosa uma posição mais pragmática e aceitável ao zelo fiscal do Congresso e da comunidade empresarial estadunidense. A Guerra Fria, a contenção ao comunismo e a defesa do “mundo livre”, sintetizadas na Doutrina Truman, estabeleceram, portanto, os mecanismos da retomada da produção e do comércio internacional:

O medo conseguiu o que os cálculos de custo-benefício não tinham como conseguir, nem haviam conseguido. [...] A genialidade de Truman e seus assessores consistiu em atribuir o desfecho de circunstâncias sistêmicas – que nenhum agente em particular havia criado ou controlado – às inclinações supostamente subversivas de outra superpotência militar, a União Soviética. Assim fazendo, Truman reduziu a visão de Roosevelt de um New Deal global a uma realidade efetivamente muito inferior. Mas, ao menos, tornou-a exequível (ARRIGHI, 1996, p. 305).

A implementação da Doutrina Truman se daria primeiramente com o Plano Marshall e a reconstrução da Europa Ocidental, mas o impacto decisivo sobre o aumento da liquidez mundial ocorreria apenas com o programa de rearmamento militar aprovado pelo Conselho de Segurança Nacional em 1950 e a sua chancela pelo incidente da Guerra da Coreia (1950-53). A combinação da ajuda militar a governos estrangeiros e dos gastos militares diretos no exterior à ação dos Estados Unidos como um “banco central mundial extremamente permissivo” são, nesse sentido, os principais pilares da identificação do período de 23 anos desde o início da Guerra da Coreia em 1950 até os Acordos de Paris de 1973, que praticamente encerraram a Guerra do Vietnã, como a ‘idade de ouro do capitalismo’ (ARRIGHI, 1996, p. 307).

De todo modo, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, significou uma verdadeira superação do Sistema de Vestfália em termos de governo das relações interestatais, na medida em que se criaram organizações independentes do poder estatal e em que se reduziu, ainda que não completamente, a liberdade dos Estados de buscar seus objetivos por meio da guerra, da expansão territorial e da violação de direitos civis e humanitários (ARRIGHI, 1996, p. 67-68). Da mesma forma, o sistema de Bretton Woods, nascido da cooperação entre os Estados Unidos e a Inglaterra, estabeleceu uma ordem econômica internacional inteiramente nova, com o objetivo fundamental de conciliar o crescimento econômico e o pleno emprego à nível nacional com a estabilidade internacional. Nas palavras de Gilpin (2002, p. 154): “Enquanto o padrão-ouro do século XIX e a ideologia do *laissez-faire* tinham subordinado a estabilidade nacional a normas internacionais e o período entre-guerras invertera esses objetivos, o regime do pós-guerra tentava reunir os

dois”. Neste esquema, os Estados teriam então liberdade para perseguir seus objetivos econômicos nacionais e o bem-estar social, ao mesmo tempo em que o regime de taxas de câmbio fixas e a conversibilidade das moedas impediriam depreciações competitivas e incentivariam o comércio internacional sem prejudicar a estabilidade interna. A criação do Fundo Monetário Internacional, acreditava-se, seria suficiente para conter eventuais desequilíbrios, por meio de empréstimos de médio prazo para financiar o balanço de pagamentos, ou mesmo de excepcionais alterações na taxa de câmbio (GILPIN, 2002, p. 152-155).

A Doutrina Truman, desse modo, não anulou o significado do chamado “sistema ONU”, tendo apenas reduzido o escopo de sua implementação e funcionamento, ao retirar o foco do exercício da regulação das relações interestatais das instituições multilaterais e institucionalizar “o controle norte-americano do dinheiro mundial e do poderio militar global como o instrumento primário da hegemonia dos Estados Unidos” (ARRIGHI, 1996, p. 68). Por outro lado, as instituições de Bretton Woods passaram a ter um papel de destaque maior na regulamentação das relações monetárias mundiais, em comparação ao arranjo de bancos centrais nacionais liderados pelo Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos, quando da crise da hegemonia estadunidense e do regime de paridade ouro-dólar. O mesmo ocorrendo em relação ao Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU em meio às “intervenções humanitárias” de fim dos anos 1980 e início de 1990.

2.3 REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL, ‘ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL’ E AS PERSPETIVAS SOBRE A CRISE DE HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS

O período de cinco anos de 1968 a 1973 marcou a crise da hegemonia dos Estados Unidos tal qual estava estruturada desde a Guerra Fria, em seus âmbitos militar, econômico-monetário e ideológico, à medida em que se combinaram a derrota moral causada pela retirada de tropas do Vietnã, o fim da paridade ouro-dólar e a perda de apoio popular e legitimidade à “cruzada anticomunista” no “Terceiro Mundo”. O próprio sucesso do rearmamento militar e da política de contenção tornou difícil a justificação da importância da continuidade de intervenções no “Terceiro Mundo”.

Para Arrighi (1996, p. 313) o “mais importante fator isolado de desestabilização e eventual destruição da ordem monetária mundial do após-guerra”, a expansão do mercado de eurodólares, inicialmente uma ferramenta de fortalecimento da hegemonia do dólar como moeda mundial e da internacionalização das corporações estadunidenses, acabou por anular a

capacidade do Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos de combater a especulação crescente contra o regime de taxas de câmbio fixas, após o aumento súbito e instável nos fundos líquidos mantidos em Londres iniciado a partir de 1968. “Bolha financeira” esta que teve como motivações profundas as mudanças nas condições de auto-expansão das próprias corporações estadunidenses no mercado europeu, em meio à situação de inflação mundial de custos e de fuga de capitais para os investimentos *offshore* criada pelo aumento da oferta internacional de liquidez (ARRIGHI, 1996, p. 314-316).

Inicialmente o governo dos Estados Unidos procurou manter o controle sobre a expansão transnacional do capital das grandes corporações por meio de facilidades legais e de uma política monetária expansiva. Entretanto, o objetivo de atrair o capital estadunidense para uma nova expansão material da economia mundial teve como resultado apenas uma fuga para o mercado financeiro de eurodólares e petrodólares. Assim, a implementação de uma política monetária restritiva e a alta das taxas de juros pela gestão de Paul Volcker na Reserva Federal representou não uma simples mudança de política econômica mas uma inversão na estratégia de gestão do Estado e da guerra que consolidou a hegemonia dos Estados Unidos no pós-guerra: “Trabalhar de mãos dadas com as altas finanças privadas [e sob os princípios da moeda forte] significava abandonar quase tudo o que o governo norte-americano havia representado durante quase meio século, não apenas nas questões monetárias, mas também nas sociais” (ARRIGHI, 1996, p. 331). Os últimos anos da gestão Jimmy Carter e o governo do Presidente Ronald Reagan (1981-89) em especial selaram a nova “aliança memorável entre o poder do Estado e do capital”, a qual se sedimentou por meio da competição pelo capital circulante mundial com o aumento das taxas de juros reais estadunidenses, dos incentivos à recentralização do capital nos Estados Unidos com a desregulamentação da atividade financeira, do aumento explosivo do endividamento público estadunidense, apesar da ideologia neoliberal e das promessas de “equilíbrio orçamentário”, e da escalada da competição militar em torno da Segunda Guerra Fria com a União Soviética (ARRIGHI, 1996, p. 327-328).

Nas palavras de Arrighi (1996, p. 334): “A recentralização do poder de compra nos Estados Unidos logrou, quase instantaneamente, o que o poderio militar do país, agindo sozinho, não conseguiria fazer”.

As consequências do reordenamento da estratégia estadunidense seriam refletidas mais intensamente sobre a periferia do sistema gestado ao longo do pós-guerra: “Os efeitos devastadores das políticas monetárias restritivas norte-americanas, das altas taxas de juros e

da desregulamentação logo colocaram os países do Terceiro Mundo de joelhos” (ARRIGHI, 1996, p. 334).

Apesar de estar no centro do projeto estadunidense de ordem mundial para o pós-Segunda Guerra Mundial, o processo de descolonização e de formação do “Terceiro Mundo”, ao efetivar o direito à autodeterminação codificado na Carta das Nações Unidas e traduzi-lo em demandas materiais por soberania no uso de insumos e recursos naturais, criou uma pressão excessiva sobre a estrutura de poder da Guerra Fria. Por isso, não parece exagerado considerar que o desenvolvimento econômico do “Terceiro Mundo” constituía “uma ameaça latente e crescente ao poderio militar norte-americano, potencialmente muito mais séria do que o próprio poder soviético” (ARRIGHI, 1996, p. 332). Não sem motivação, afinal, as iniciativas desenvolvimentistas foram muitas vezes confundidas e igualadas, pela política externa dos Estados Unidos, à uma “ação comunista disfarçada”.

Em paralelo às mudanças ao nível do sistema monetário e financeiro internacional, verificou-se uma reestruturação no setor industrial, a qual muitos consideram que representa um verdadeiro novo regime de acumulação. Desde meados dos anos 1960, o regime fordista apresentava dificuldades em lidar com o enfraquecimento da demanda efetiva, a queda da produtividade e da lucratividade, assim como com o aumento da pressão competitiva internacional causada pela recuperação da Europa Ocidental e do Japão, aos quais se seguiram as substituições de importação do “Terceiro Mundo”. Conforme a definição de Harvey (2012), tais dificuldades, ao menos em sua superfície, podem ser entendidas como resultadas da excessiva rigidez do regime de acumulação fordista:

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] (HARVEY, 2012, p. 135).

Nesse sentido, a forte inflação dos anos 1970 nada mais seria do que um reflexo da tentativa por parte do governo dos Estados Unidos de usar da política monetária expansiva como último mecanismo de resposta flexível, em um momento em que restavam poucas áreas para investimento. Enquanto as corporações empresariais, por seu turno, buscaram a racionalização e a intensificação do controle do trabalho como as “palavras de ordem” contra a inutilização da capacidade excedente.

A flexibilidade, em suma, seria o objetivo central destas reestruturações no setor industrial que Harvey (2012) considera como os “primeiros ímpetus de passagem para um regime de acumulação inteiramente novo”, o qual nomeia provisoriamente de acumulação flexível:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de ‘compressão do espaço-tempo’ [...] no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado [sic] (HARVEY, 2012, p. 140, itálico no original).

O poder organizacional das corporações empresariais derivado da mobilidade da comunicação via satélite e da queda dos custos de transporte resultou no enfraquecimento das entidades sindicais e na imposição de regimes de trabalho mais flexíveis. A estrutura do mercado de trabalho passa a se caracterizar assim pela redução do emprego regular e pelo crescimento do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado, dividindo-se entre um núcleo cada vez mais restrito de empregados estratégicos para o crescimento de longo prazo da organização, gozando ainda de maior segurança e estabilidade, e uma periferia crescente de empregados em tempo integral mas com habilidades facilmente dispensáveis e empregados casuais e com tempo determinado. Tal tendência no mercado de trabalho se associou, ao mesmo tempo, a uma transplantação dos sistemas fordistas de produção em massa para regiões de menor regulação nas condições de exploração da força de trabalho, com remuneração extremamente mais baixa e ínfima segurança, como o Sudeste Asiático (HARVEY, 2012, p. 141-146).

3 DESENVOLVIMENTISMO E RIVALIDADE EMERGENTE: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DO BRASIL

Neste capítulo, tem-se como principal objetivo analisar a experiência histórica de industrialização e desenvolvimento tecnológico do Brasil. Nesse sentido, estrutura-se a análise da influência da política internacional no desenvolvimento brasileiro em três eixos de categorias: a inserção econômica internacional na formação do sistema mundial capitalista; as relações exteriores e a política externa do Estado brasileiro; a inserção das grandes conglomerados estadunidenses no mercado interno brasileiro e a formação da classe empresarial brasileira. Em seguida, prossegue-se à investigação dos estudos de caso dos setores econômicos selecionados, de modo que se possa observar nestes também as características particulares da influência da política internacional no desenvolvimento. Por fim, o desfecho histórico das décadas de 1980 e 1990, com a crise da dívida externa e o colapso do desenvolvimentismo, é tomado como um indicador importante do desempenho da industrialização e do desenvolvimento tecnológico experienciado no período anterior.

3.1 INSERÇÃO INTERNACIONAL DEPENDENTE E DESENVOLVIMENTO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A história moderna das Américas, e da América Latina em especial, é uma consequência direta da formação do sistema mundial capitalista, fato que justifica as distinções entre a era pré e pós-colombiana. Neste mesmo sentido, Furtado (2005, p. 11) abre sua obra *Formação Econômica do Brasil*: “A ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa”. Tal constatação ressalta as particularidades de uma formação social e sua dinâmica econômica que se derivam dos moldes coloniais e do chamado Pacto Colonial implementado pelas Coroas portuguesa e espanhola em terras americanas.

A ocupação territorial da América espanhola foi encarregada à ação individual de “aventureiros”, nos mesmos princípios da guerra de Reconquista contra os mouros. O Estado espanhol se utilizou da transferência de capitulações como forma de alienar a terceiros as obrigações de cristianização e organização de pequenos núcleos de população, assim como de estabelecimento da segurança e “pacificação” dos povos ameríndios. Esta configuração se institucionalizaria com as *encomiendas*, comunidades estabelecidas que cumpriam a função

de enquadramento e exploração da mão de obra local com o objetivo de extrair um excedente que pudesse ser exportado para a Europa. Os grandes empreendimentos coloniais se concentraram na produção de metais preciosos, inicialmente na descoberta do ouro de aluvião e, posteriormente, a partir de meados do século XVI, na produção da prata, a qual teve um grande crescimento no México e na cordilheira peruano-boliviana com a introdução da técnica de amálgama de mercúrio. Quanto ao comércio colonial, este se limitava ao envio de metais preciosos, de volume muito maior, e à importação de bens de consumo destinados a atender a classe de *encomenderos*, sendo o comércio entre as províncias permitido oficialmente apenas a partir de 1765, momento em que se debilitara o poder naval espanhol e aumentara consideravelmente o comércio das colônias com a Europa (FURTADO, 1976, p. 16-29).

Assim como com a institucionalização das *encomiendas*, o sentido da colonização da América portuguesa, nos termos de Prado Jr. (1961), também será marcado por um objetivo comercial, de “explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu” (PRADO JR., 1961, p. 25). No entanto, diferentemente da América espanhola, a porção portuguesa do meridiano de Tordesilhas não apresentou imediatamente as riquezas dos metais preciosos. Tendo por isso mesmo despertado menor interesse, a ocupação territorial portuguesa se deveu primeiramente à ameaça de ocupação por parte das demais potências europeias excluídas da divisão do continente, como a França. De modo a tornar sustentável a defesa do território americano, o Estado português procurou uma forma alternativa para sua utilização econômica, por fim encontrada na agricultura exportadora. A conjunção destes fatores criou uma situação distinta em relação ao destino das colônias espanholas (FURTADO, 1976, 2005).

Na realização do empreendimento agrícola colonial, o Estado português se valeu por um lado, da experiência técnica e comercial de produção de açúcar nas ilhas do Atlântico, e, por outro, do conhecimento do mercado de mão de obra africana escravizada em um período de escassez de mão de obra. Junto a isso, aliou-se a cooperação holandesa na distribuição comercial no mercado europeu e no financiamento desde a refinação e comercialização do produto até as instalações produtivas e a importação de mão de obra escravizada. Indiretamente, Portugal se beneficiou ainda da decadência econômica vivida pela Espanha, como resultado de sua política colonial concentrada unicamente na extração de metais preciosos, da inflação e dos déficits consequentes na balança comercial com o aumento das importações de manufaturas europeias. Assim, excluiu-se de início a possibilidade de um competidor no mercado de produtos tropicais que teria abundância de terras férteis próximas

da Europa, oferta de mão de obra indígena barata e poder financeiro estatal, criando-se então um efetivo monopólio português da produção de açúcar. A desarticulação deste sistema se daria com a União Ibérica (1580-1640) entre as Coroas de Portugal e Espanha, em seguida à Guerra de Sucessão Portuguesa e à vitória militar de Filipe II. Tendo em vista a ocorrência em paralelo da guerra de independência dos Países Baixos, que opunha Holanda e Espanha, o novo status políticos de Portugal desestruturou a cooperação comercial e financeira com os holandeses, levando estes, inclusive, à ocupar militarmente a região brasileira produtora de açúcar. Mesmo após a expulsão dos holandeses do Nordeste, completada em 1654, a economia açucareira enfrentaria uma crise permanente, tendo fim seu período áureo de crescimento, em consequência do uso das técnicas brasileiras para a instalação de novas produções nas Antilhas e da redução dos valores de exportação que se seguiria (FURTADO, 2005, p. 11-24, 30-37).

O valor total das exportações de açúcar chegou a alcançar 2,5 milhões de libras em anos favoráveis, sendo o montante de capitais investidos na produção estimado em 1,8 milhão de libra e a renda da população colonial em 2 milhões de libras, apresentando um perfil de renda per capita extremamente elevado, acima dos padrões europeus (FURTADO, 2005, p. 49-50). Entretanto, na medida em que a renda estava evidentemente concentrada nos senhores de engenho, em que os gastos monetários com investimento produtivo e bens de consumo se direcionavam a pagamentos no exterior e o restante dos investimentos e dos gastos de consumo era realizado diretamente pela simples utilização da mão de obra escravizada, a economia açucareira não apresentava capacidade de auto-expansão e dependia da demanda externa. Apesar do gerenciamento estratégico, da regulação do aumento da produção de forma a evitar um colapso de preços e do esforço de ampliação de mercados, a sua característica essencial era a de um crescimento puramente em extensão, sem qualquer modificação estrutural, mesmo em períodos de recessão e decadência. A principal consecução da economia açucareira foi sua projeção e prolongamento na pecuária, desenvolvida inicialmente na região nordestina e posteriormente no sul do Brasil e destinada a atender a demanda de carne para alimentação e de gado para transporte de madeira. Aos poucos, a expansão da atividade pecuária estimularia a ocupação do interior do território brasileiro (FURTADO, 2005, p. 53-66).

A segunda metade do século XVII assistiu ao processo de lenta decadência do complexo econômico nordestino, constituído pelo centro dinâmico da economia açucareira e por seu prolongamento na atividade pecuária. Apresentando características diferentes, a primeira passaria por uma fase de prostração, mas sem maiores catástrofes, com a redução da

lucratividade, o aumento do preço da mão de obra escravizada e a retirada dos empreendimentos menos produtivos, enquanto a segunda teria uma redução da renda monetária e, em última instância, uma regressão à economia de subsistência. De tal modo que, desde o final do século XVII até o início do século XIX, a realidade da economia nordestina foi a de um “lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda real per capita de sua população declinou secularmente” (FURTADO, 2005, p. 69). Realidade essa que seria superada apenas pelo estímulo e ajuda técnica de Portugal à descoberta de ouro no início do século XVIII.

Dotada de uma longa extensão, entre a região da Serra da Mantiqueira, atual Espírito Santo, e Cuiabá, no Mato Grosso, a economia mineira significaria então uma nova onda migratória europeia sem igual, uma vez que a exploração do ouro de aluvião necessitava de pequenos volumes de capital inicial, abrindo um mercado com maiores oportunidades de ascensão social para a mão de obra livre e maior flexibilidade no emprego da mão de obra escravizada. Tendo a exportação de ouro alcançado, entre 1750 e 1760, seu apogeu, mantendo-se entre 2 e 2,5 milhões de libras, o mercado da mineração apresentava uma renda muito menos concentrada em relação à economia açucareira, possuindo, portanto, um potencial de desenvolvimento interno igualmente maior à medida em que ganhava mais espaço a demanda por bens de consumo corrente em agrupamentos urbanos e semi-urbanos distantes dos portos. A economia mineira se tornaria, por fim, em um novo centro dinâmico para a atividade pecuária originária do Sul, integrando-se finalmente a região rio-grandense no conjunto da economia brasileira, por meio do fornecimento de gado para alimentação e mulas para transporte.

Para Furtado (2005), o complexo econômico minerador não chegou a desenvolver indústrias incipientes de manufaturas simples, as quais poderiam se beneficiar da subsequente fase de dificuldades de importação, devido principalmente à baixa capacitação técnica dos imigrantes portugueses: “Houvessem chegado ao Brasil imigrantes com alguma experiência manufatureira, e o mais provável é que as iniciativas surgissem no momento adequado [...]” (FURTADO, 2005, p. 86). Dessa forma, o principal limitador da experiência manufatureira neste período se constituiu na própria inserção internacional de Portugal e da colônia brasileira. Em decorrência de sua frágil condição econômica em meio à recessão da produção açucareira e da necessidade de assegurar a defesa de suas terras americanas contra a incursão de outras potências europeias, como as ações da França sobre a foz do Amazonas, Portugal optou pela dependência e pelo abandono das iniciativas manufatureiras anteriores em troca do suporte político da Inglaterra com a assinatura do Tratado de Methuen em 1703.

Ironicamente, este arranjo foi sustentado, pelo menos em parte, pelo ouro brasileiro, cujos volumes de exportação financiaram os déficits comerciais portugueses com a importação de manufaturados ingleses:

Ora, cabe ao ouro do Brasil uma boa parte da responsabilidade pelo grande atraso relativo que, no processo de desenvolvimento econômico da Europa, teve Portugal naquele século. Em realidade, se o ouro criou condições favoráveis ao desenvolvimento endógeno da colônia, não é menos verdade que dificultou o aproveitamento dessas condições ao entorpecer o desenvolvimento manufatureiro da Metrópole. Houvesse Portugal acumulado alguma técnica manufatureira, e a mesma ter-se-ia transferido ao Brasil, malgrado disposições legislativas em contrário, como ocorreu nos EUA [Estados Unidos] (FURTADO, 2005, p. 86).

O ciclo de vida da economia mineira é tão mais rápido quanto mais fácil e produtiva a exploração dos depósitos de aluvião. Ao final do século XVIII, a decadência da produção de ouro levou, assim como com a economia açucareira, a um enfraquecimento da economia monetária e a um recuo dos centros urbanos a uma economia de subsistência. Devido às características da exploração do ouro de aluvião, a diminuição da produção assumia a forma de uma lenta descapitalização e desagregação das maiores empresas, impossibilitando a reposição da mão de obra escravizada e transformando muitos empresários em simples fiscadores, ao mesmo tempo em que a esperança de novas descobertas induzia a lenta destruição dos ativos, no lugar de sua transferência para outras atividades. Em função da baixa complexidade do complexo minerador e da utilização de mão de obra escravizada, seu colapso não significou maiores distúrbios sociais nem mesmo um impulso para mudanças nas estruturas econômicas, sendo sua capacidade de resistência e conservação da rentabilidade ainda menor quando comparada à economia açucareira, e sua desagregação total. Assim, a despeito da “falsa euforia” vivenciada pelas regiões do Maranhão e do Nordeste de modo geral, em meio à valorização dos preços do algodão e do açúcar no contexto da guerra de independência dos Estados Unidos e das guerras napoleônicas, o Brasil conheceria uma nova fase de crescimento sustentado apenas com o estabelecimento do café como principal produto de exportação a partir de meados do século XIX (FURTADO, 2005, p. 90-98, 112-115).

Aproveitando-se, em sua fase de gestação, dos recursos preexistentes e subutilizados em consequência da desagregação da economia mineira, a produção do café resistiu ao período de baixa dos preços entre 1830 e 1840, apresentando um baixo grau de capitalização e menores gastos de reposição. Revertida a tendência de preços, a partir de 1850, não obstante, a expansão da economia cafeeira demandaria uma solução do problema da estagnação da

oferta de mão de obra, criado pela proibição inglesa do comércio de mão de obra escravizada e o encarecimento de sua importação. Dada a baixa mobilidade da mão de obra interna, envolta em uma estrutura fundiária concentrada e em sistemas de poder local, buscou-se atrair a imigração europeia, por meio do financiamento do transporte pelo governo brasileiro e do estabelecimento de um regime de assalariamento misto, garantindo um pagamento anual básico somado a um adicional de produção. Disponde de um crescimento da renda real per capita maior do que a média brasileira para o período de 1872 a 1900 (a uma taxa anual de 2,3%, contra 1,5%), a economia cafeeira teve grande significado para o desenvolvimento do Brasil, representando a formação de um núcleo de mercado interno. À medida em que os cafeicultores incentivaram a instituição do trabalho assalariado, expandiu-se a base de gastos monetários sobre a qual se apoia a produção de artigos de consumo por pequenos produtores e comerciantes, criando assim um efeito multiplicador que excede a renda gerada pelo setor exportador, elevando a produtividade e absorvendo as áreas de economia de subsistência (FURTADO, 2005, p. 148-160; SUZIGAN, 2000).

Dessa forma, a economia cafeeira representou, ainda ao final do século XIX, a origem de um processo inicial de industrialização no Brasil³. O crescimento da renda a partir das exportações de café estimulou investimentos nos setores de beneficiamento do café, fabricação de máquinas de beneficiar café, máquinas e implementos agrícolas e de sacaria de juta para ensacar o produto, além da construção de estradas de ferro e portos e de investimentos na fabricação de tecidos de algodão para vestimenta e de alimentos. De modo indireto, a receita aduaneira derivada das importações sustentadas pelas exportações de café foi utilizada para o financiamento, por parte do Estado brasileiro, da construção de infraestrutura, melhorias urbanas e até mesmo para o financiamento da indústria de transformação (SUZIGAN, 2000). Por outro lado, conforme reconhece Furtado (2005), a nova classe dirigente de cafeicultores possuía uma visão mais ampla de seus negócios, sendo, diferentemente da classe açucareira, responsável tanto pelas fases de produção quanto de comercialização, envolvendo-se desde a aquisição de terras e recrutamento da mão de obra até a organização e direção da produção, a comercialização nos portos e a interferência na política financeira e econômica:

3 Não cabe a este trabalho realizar uma revisão completa das diferentes interpretações da origem da indústria no Brasil. Optou-se, aqui, por seguir a revisão destas realizada por Suzigan (2000), incorporando elementos tanto da interpretação de Furtado (2005), quanto das teorias do capitalismo tardio e do crescimento induzido por produtos básicos.

A proximidade da capital do país constituía, evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. [...] Mas não é o fato de que hajam controlado o governo o que singulariza os homens do café. É sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política. É por essa consciência clara de seus próprios interesses que eles se diferenciam de outros grupos dominantes anteriores ou contemporâneos (FURTADO, 2005, p. 122).

Estimulando investimentos em insumos industriais e criando o núcleo de mercado interno no qual se apoiaria o desenvolvimento industrial, a economia cafeeira cumpriu, assim, papel fundamental na superação dos moldes da economia colonial, e para o que se consolidaria posteriormente como “a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de decisões relacionadas com a vida econômica do país” (FURTADO, 1962, p. 110).

Neste contexto, interviria ainda o colapso da ordem econômica internacional liberal estabelecida pela hegemonia inglesa e o conseqüente rompimento das relações tradicionais da divisão internacional do trabalho. Ainda que seus efeitos sobre a produção industrial tenham sido de fato ambíguos, com inicial substituição de importações de bens de consumo mas posterior estagnação em consequência da escassez de insumos industriais, a ocorrência da Primeira Guerra Mundial levou ao primeiro plano político a necessidade de maior autossuficiência e diversificação da produção industrial. Durante este período, tanto o governo federal quanto governos estaduais passariam a conceber incentivos e subsídios à produção interna de aço, soda cáustica, óleo de caroço de algodão e carnes industriais, estendendo-os, a partir da década de 1920, à produção de cimento, papel e pasta de madeira, produtos de borracha, fertilizantes e fios de tecido de seda. Tal incipiente diversificação da produção industrial, ao longo da década de 1920, seria rapidamente absorvida como capacidade ociosa em meio à recuperação do crescimento industrial frente à Grande Depressão da década de 1930, no que se converteu em uma efetiva política anticíclica implementada já no governo de Getúlio Vargas. Mediante a política de defesa do café, a qual garantiu a compra dos excedentes de produção por parte do governo federal, reduziu-se a perda de renda dos cafeicultores abaixo da redução dos preços do café, conservando o nível de emprego do setor exportador e dos setores ligados ao mercado interno e possibilitando desse modo a recuperação da produção industrial. Ao mesmo tempo em que a depreciação da taxa de câmbio, somada a intervenção direta do governo no comércio exterior, por meio do controle

das operações de câmbio, de tarifas aduaneiras e restrições não tarifárias, fomentaram um ambiente de proteção à indústria de transformação (SUZIGAN, 2000, p. 61-69).

A política de sustentação da renda do setor cafeicultor foi implementada pelo governo Vargas com maior consciência política do que previra mesmo Furtado (2005, p. 200), para quem “praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica [...]”. Consoante contemporiza Fonseca (2003a):

Talvez por restringir ou centrar sua análise nas políticas instrumentais – aqui definidas como fundamentalmente as políticas monetária, cambial e fiscal – as quais possuem uma lógica própria inerente a políticas de estabilização, Furtado acabou por entender o crescimento da indústria como consequência não intencional da política de valorização do café e de manutenção da renda nominal do setor, executada pelo governo seja pelo efeito negativo da crise nas finanças públicas e no balanço de pagamentos, seja pela importância econômica e política dos setores exportadores de café (FONSECA, 2003a, p. 134).

Assim, de modo a perceber a intencionalidade da política de industrialização, é necessário explorar “a ação estatal em um sentido mais amplo, englobando a criação e/ou alteração de leis, códigos, órgãos, ministérios, regulamentação de relações de propriedade, enfim, toda uma rede que pressupõe regras, normas e comportamentos [...]” (FONSECA, 2003a, p. 147). Pode-se mencionar, nesse âmbito, o Decreto nº 19. 739, de 7 de Março de 1931, o qual proibia a importação de máquinas e equipamentos para certos setores da indústria, assim como o tratado de livre comércio assinado com os Estados Unidos em 1935, cujo efeito adverso sobre os bens de consumo era contrabalanceado pelo seu favorecimento à importação de bens de capital e bens intermediários indispensáveis à produção industrial. Ademais, a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, institucionalizou a concessão de crédito para a expansão industrial, em complemento à regulação das relações trabalhistas e à investigação de soluções técnicas para a promoção da indústria nacional realizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, considerado como o “ministério da revolução”. Um dos principais impulsos à industrialização dado pela ação estatal se deu na preservação das riquezas minerais nacionais, com o estabelecimento das diretorias das Minas e das Águas, junto à Diretoria Geral de Pesquisas Científicas do Ministério da Agricultura, e de legislação própria com o Código de Minas e o Código de Águas de 1934. Ações que culminariam na participação direta do governo na produção industrial, com a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce na década de 1940 (FONSECA, 2003a).

Em acordo com as críticas às versões mais esquemáticas da interpretação cepalina do processo de substituição de importações, a industrialização brasileira não foi guiada por um empresário inovador, típico da lenta revolução industrial inglesa, nem por uma transformação e diferenciação natural de sua estrutura industrial induzida sucessivos estrangulamentos externos. A industrialização, no Brasil, exigiu, desde o início, a coordenação e a ação do Estado como empresário, “capaz de estender e levar até os seus limites os estreitos horizontes do setor privado” (DRAIBE, 1985, p. 19). Conforme demonstra a análise histórica de Draibe (1985), o crescimento industrial e a substituição de importações coincidiram com e tiveram como prerequisite a construção dos aparelhos estatais (coercitivo-repressivo, social e econômico) e a formação do Estado nacional, enquanto poder centralizado, unificado e soberano. Desse modo, a nova forma assumida pelo Estado brasileiro, em sua “ossatura material”, significou tanto um processo de centralização de dispositivos organizacionais e institucionais e de burocratização e racionalização de procedimentos, quanto de fundação de novos aparelhos de regulação e intervenção econômica e social:

Ao término do Estado Novo, estavam sob a órbita estatal de atuação e relativo controle a moeda e o crédito, o comércio externo, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação, o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia. Como proprietário e empresário, o Estado já havia avançado nas áreas de transportes, ferro e aço, álcalis, encaminhando-se para a produção de energia elétrica e caminhões (DRAIBE, 1985, p. 131).

Após o movimento de democratização com a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, levando à exacerbação das contradições do regime do Estado Novo, as forças políticas industrializantes foram neutralizadas em meio ao contexto de estabelecimento da hegemonia dos Estados Unidos e de idealização de uma nova ordem internacional liberal. Assim, comenta Ianni (1977) que o afastamento de Vargas do poder se deu no sentido de evitar que a abertura do regime do Estado Novo implicasse em um “fortalecimento da política econômica estatizante e de emancipação nacional”, a qual era a “tendência dominante nos anos da guerra” (IANNI, 1977, p. 79).

No entanto, mesmo no novo governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), a forma do Estado e sua nova estrutura de regulação da economia não perderam sua “integridade mínima” (DRAIBE, 1985). De fato, o governo Dutra se viu obrigado a abandonar progressivamente as suas “ilusões liberais” (VIANNA; VILLELA, 2005) à medida

em que era lenta a implementação dos princípios de Bretton Woods e se prolongava o período de escassez internacional de dólares. Talvez a maior destas ilusões tenha se constituído na “ilusão de divisas”, a qual subestimava a situação das reservas internacionais e creditava à participação brasileira na Segunda Guerra Mundial uma posição de estima frente aos Estados Unidos e ao capital privado internacional.

Após uma evolução negativa das reservas internacionais, concentradas em reservas estratégicas em ouro, e com superávits comerciais apenas com as áreas de moeda não conversível, além da ausência de investimentos estrangeiros, o governo Dutra optou, em Julho de 1947, pelo estabelecimento de controles cambiais e de importação. Assim, os bancos autorizados a operar no mercado de câmbio foram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas aquisições, e as divisas seriam disponibilizadas segundo uma escala de prioridades para produtos essenciais. Em Fevereiro de 1948, seria adotado o sistema de contingenciamento de importações, com base na concessão de licenças prévias para importação, em acordo, novamente, com as prioridades do governo. Dessa forma, criaram-se, indiretamente, medidas de estímulo à substituição de importação de bens de consumo, a partir dos efeitos de subsídio associados aos preços mais baratos para importação de bens de capital, do efeito protecionista da restrição de importações e do efeito conjunto de maior rentabilidade à produção para o mercado interno (VIANNA; VILLELA, 2005).

O “retorno triunfal” de Vargas à Presidência da República (VIANNA; VILLELA, 2005), após sua eleição em 1950, representou a reafirmação do projeto de industrialização e da coalizão desenvolvimentista do período anterior (FONSECA, 2003b). Em condições políticas e econômicas diversas das décadas de 1930 e 1940, o novo governo Vargas (1951-1955) se estruturou em torno de um programa moderado de aprofundamento da industrialização, composto de uma primeira fase voltada para a estabilidade econômica, visando equilibrar as finanças públicas e reduzir a inflação, e de uma segunda fase de empreendimentos públicos e realizações, dentro da fórmula comparada aos governos republicanos de Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906). De fato, a política econômica dos primeiros dois anos de governo foi conduzida dentro dos marcos ortodoxos, alcançando-se, em 1952, o primeiro superávit fiscal global da União e dos Estados desde 1926. Contudo, a orientação da política econômica mudaria progressivamente, à medida em que os desequilíbrios na balança comercial se converteram, também em 1952, em um déficit de US\$ 302 milhões de dólares. Assim, a crise cambial levaria ao fim “os sonhos de estabilização que sustentavam o projeto ‘Campos Sales - Rodrigues Alves’ ” (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 32).

A partir da reforma ministerial que, junto à nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, substituiria Horácio Lafer por Oswaldo Aranha no Ministério da Fazenda, o governo introduziu, em 9 de Outubro de 1953, a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Restabeleceu-se, então, o monopólio cambial do Banco do Brasil, extinguiu-se o uso de controles quantitativos para importação, criando um sistema de leilões de câmbio, e se substituiu o sistema de taxas mistas de câmbio por bonificações incidentes sobre a taxa oficial de câmbio. A medida, permitindo uma política de importações seletiva, ao mesmo tempo em que constituindo uma nova fonte de receita com o recolhimento de ágios nos leilões de câmbio, teve resultado positivo imediato no superávit da balança comercial de 1953 de US\$ 400 milhões de dólares (VIANNA; VILLELA, 2005). Por outro lado, o programa de estabilização de Oswaldo Aranha teve dificuldades com a pressão sobre a realização de investimentos necessários à adequação da infraestrutura ao crescimento industrial e o decreto, em Maio de 1954, do aumento de 100% para o salário mínimo. Neste contexto, a instabilidade política no país crescia, em meio à campanha pelo afastamento de Vargas, que teria como pontos altos o encaminhamento do pedido de impeachment, em Junho de 1954, posteriormente rejeitado, e, em Agosto, o atentado contra o oposicionista Carlos Lacerda. Por fim, em 24 de Agosto, após ter recebido, do Marechal João Batista Mascarenhas de Moraes, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, a notícia da imposição de sua renúncia por parte dos círculos militares, Vargas rachaça a ideia da deposição e se suicida, retardando o golpe de Estado por meio de suas denúncias na carta-testamento.

Em acordo com Vianna e Villela (2005):

[...] a natureza da política de Vargas, que se propunha a contentar um amplo espectro da sociedade sem a realização transformações estruturais e sem contar com uma sociedade civil organizada [...], mostrou-se frágil, quando colocada diante de um quadro de adversidades econômicas (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 37).

No entanto, afirmar que “não seja razoável a ideia de que a crise que depôs Vargas tenha decorrido de uma suposta ‘radicação nacional-desenvolvimentista’ ” (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 37) seria menosprezar o significado da fundação de empresas estatais que forneceriam insumos industriais estratégicos como a Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobras (Lei nº 2004, de 3 de Outubro de 1953) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico -

BNDE⁴ (Lei n° 1628, de 20 de Junho de 1952), assim como menosprezar a oposição à estas empresas. Afinal, conforme relata Bandeira (1978), a concessão para a exploração de petróleo em território brasileiro era de interesse de grandes conglomerados como a estadunidense Standard Oil of New Jersey, a qual exerceu pressão sobre a Assembleia Constituinte instalada para a promulgação da Constituição de 1946, de modo a garantir o direito de exploração por sociedades estrangeiras organizadas no Brasil⁵. No evento de uma conflagração com a União Soviética em meio à Guerra Fria, seria necessária aos Estados Unidos a salvaguarda de fontes de abastecimento de petróleo menos vulneráveis que as fontes no Oriente Médio. Logo após a criação da Petrobras, consagrando o princípio do monopólio estatal do petróleo, o Secretário de Estado dos Estados Unidos John Foster Dulles comunicou ao Embaixador brasileiro Walther Moreira Sales que o Eximbank concederia apenas US\$ 100 milhões dos US\$ 250 milhões de dólares prometidos, e apenas para o pagamento de atrasados comerciais. Após o falecimento de Vargas e a posse do até então Vice-Presidente Café Filho, seguiram negociações com a Standard Oil sobre investimentos na exploração do petróleo brasileiro, enquanto os Senadores Othon Mader, Plínio Pompeu e Apolônio Sales tentavam a revisão da Lei n° 2004 e o governo “procurava criar o clima para a concessão, alarmando a opinião com o *déficit* do orçamento” (BANDEIRA, 1978, p. 366, *italico no original*).

A crise política do governo Vargas encerra a primeira fase do processo de substituição de importações, coincidindo com a “quase já completa” substituição dos bens de consumo não duráveis (FONSECA, 2003b). Neste momento, o aprofundamento da industrialização se encontrava diante de duas alternativas:

a) ingressar com mais força nos bens de capital e intermediários, o que já iniciara com a siderurgia na época do Estado Novo, e que poderia se consubstanciar em um projeto de ampliação do mercado interno, o que tudo indica era a opção preferida pela equipe do governo Vargas; ou b) partir para a substituição de importações dos bens duráveis de consumo, atendendo o mercado doméstico [...] (FONSECA, 2003b, p. 278).

Conforme se verá, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek consagraria a segunda alternativa como a propulsora da nova fase do processo de substituição de importações (FONSECA, 2003b).

⁴ O governo Vargas encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 1954, o projeto para a criação da Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - Eletrobras. Mas sua sanção se daria apenas no governo Jânio Quadros, em 25 de Abril de 1961, por meio da Lei n° 3890-A.

⁵ Tal direito foi reconhecido então no Art. 153 da Constituição de 1946. Além da Standard Oil, o conglomerado estadunidense do setor de telégrafo também exerceu sua pressão sobre a redação da Constituição. Ver Bandeira (1978, p. 310-311).

Passada a breve implementação, na gestão do Vice-Presidente Café Filho, de “um dos mais ortodoxos programas de estabilização da história econômica contemporânea” (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 39), sob a chefia do Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, com o objetivo de enfrentar a crise cambial e negociar o vencimento dos compromissos externos, a eleição, em 1955, de Juscelino Kubitschek resgataria a herança do projeto nacional de Vargas e recolocaria a aceleração do desenvolvimento econômico e a transformação das estruturas sociais no centro da política econômica. O governo Kubitschek, devido a sua combinação de acelerado crescimento econômico com relativa estabilidade política, é considerado uma “era de ouro” da história do Brasil moderno, marcando, ao seu término, no início da década de 1960, a passagem para uma estrutura econômica em que predomina o setor industrial (32,2%, contra 17,8% do setor agropecuário) e para uma sociedade com maiores oportunidades e melhor padrão de vida (aumento da esperança de vida ao nascer de 45,9 para 52,7 anos, redução da taxa de mortalidade infantil de 144,7 para 118,1 por 1.000 nascidos e redução da taxa de analfabetismo abaixo de 40% da população) (VILLELA, 2005, p. 49-50).

O projeto de modernização nacional de Juscelino Kubitschek, expresso no lema “50 anos em 5”, teria sua maior representação em seu Plano de Metas, formulado, ao longo do ano de 1956, pelo recém criado Conselho de Desenvolvimento, ligado diretamente à Presidência da República. Constituindo, para Lessa (1981, p. 27), a “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”, o Plano de Metas se apropriou de todo instrumental de planejamento desenvolvido desde o entre-guerras, especialmente por meio das Missões Cooke (1942) e Abbink (1948), assim como do relatório produzido pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951) e dos trabalhos realizados pelo Grupo Misto BNDE-Cepal (1953). Assim, em alinhamento aos diagnósticos anteriores, o plano formulado pelo Conselho de Desenvolvimento, sob direção de Lucas Lopes, então também Presidente do BNDE, identificava os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira e as áreas industriais com demanda reprimida a ser atendidas pelo mercado interno. Desse modo, contendo ao todo 31 metas, incluída a meta-síntese de construção da cidade de Brasília, o Plano de Metas estabeleceu como prioritários e dignos da maior parcela de investimentos os setores de energia (43,4%) e transportes (29,6%), seguidos dos setores de indústria de base (20,4%), educação (3,4%) e alimentação (3,2%) (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014; VILLELA, 2005)⁶. A implementação do plano e, em especial, a coordenação dos

⁶ Para maiores informações sobre as metas e planos de investimentos do Plano de Metas, ver Lessa (1981).

investimentos privados se deram a partir de grupos executivos de representação colegiada, os quais propunham projetos e planos específicos à cada atividade industrial⁷. Neste aspecto, a atuação estatal pode ser considerada “um caso bem-sucedido de formulação e implementação de planejamento”, na medida em que “o Estado conseguiu articular grandes somas de investimentos privados de origem externa e interna” (LACERDA *et al.*, 2013, p. 82). De fato, uma parte importante das metas do plano alcançaram elevado percentual de realização, como o caso da construção de rodovias (realizado 138%, além do previsto), ampliação da capacidade de geração de energia elétrica (82% do previsto realizado), produção de veículos (78%) e produção de petróleo (76%)⁸.

Além de sua composição setorial dos investimentos, o Plano de Metas estabeleceu o chamado tripé da divisão funcional dos atores econômicos da industrialização brasileira: ao Estado, caberia o provimento dos insumos na indústria de base e criação de infraestrutura; ao capital privado nacional, a participação na produção de bens de consumo não-duráveis; e ao capital privado estrangeiro, a produção de bens de consumo duráveis, mais intensivos tecnologicamente. A instituição de tal divisão de funções no processo de industrialização teve consequências profundas para a estrutura da economia brasileira, colocando o capital privado nacional em posição de “sócio menor”, estimulando a posição hegemônica do capital estrangeiro na produção manufatureira e consolidando a oligopolização do setor industrial (LACERDA *et al.*, 2013). Neste âmbito, o governo Juscelino Kubitschek se utilizou de uma forte política de atração do capital estrangeiro, particularmente de financiamentos externos, por meio de taxas cambiais favorecidas às remessas de rendimentos de investimentos diretos estrangeiros e de amortizações e juros sobre os financiamentos, além da assessoria à obtenção de créditos no exterior por parte de empresários nacionais com a co-responsabilidade do BNDE pela liquidação dos débitos, ou mesmo de operações de swaps cambiais para obtenção de divisas por meio do Banco do Brasil (LESSA, 1981).

Por outro lado, conforme comenta Lessa (1981), o estímulo ao papel do capital estrangeiro se constitui em processo anterior, tendo o governo Kubitschek lançando mão “de instrumentos criados pela administração anterior para estimular a industrialização naquelas faixas consideradas de maior interesse” (LESSA, 1981, p. 58). Assim, a Instrução 113 da SUMOC, publicada em 27 de Janeiro de 1955, ainda sob a gestão de Eugênio Gudín no

⁷ Entre os grupos executivos, destacaram-se, por sua atuação, os grupos executivos da indústria automobilística (Geia), da construção naval (Geicon), de máquinas agrícolas e rodoviárias (Geimar), de indústria mecânica pesada (Geimap), de exportação de minério de ferro (Gemf), de armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e de material ferroviário (Geimf).

⁸ Orenstein e Sochaczewski (2014, p. 165) produziram a comparação de previsões e realizações do Plano de Metas reproduzida em toda literatura.

Ministério da Fazenda, consiste no principal instrumento regulador da função instituída ao capital estrangeiro na industrialização brasileira. De acordo com a Instrução 113 da SUMOC, a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil estava autorizada a conceder licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção. Do ponto de vista do investidor estrangeiro, tal medida era extremamente vantajosa, na medida em que a taxa de câmbio livre (aplicada à entrada de capitais) se mantivesse inferior à taxa de câmbio aplicável à categoria III de importações (aplicada à entrada de bens de capital), tornando o ingresso direto de bens de capital menos custoso do que o ingresso de recursos financeiros e a aquisição de licenças de importação (VIANNA; VILLELA, 2005).

Nestes termos, a Instrução demonstrou ser “um instrumento poderoso de atração do capital estrangeiro”, sendo pelo menos metade do total de investimentos estrangeiros diretos, entre 1955 e 1960, no valor de US\$ 401 milhões de dólares, assim como 60% dos empréstimos e financiamentos externos para o mesmo período, totalizando US\$ 1,7 bilhão, todos realizados na forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial (VILLELA, 2005, p. 52). Pelo mesmo motivo, tornou-se alvo de críticas devido ao seu favorecimento ao capital estrangeiro em detrimento do capital privado nacional, o qual não dispunha das mesmas condições cambiais para ingresso e remessa de capital e para importação de bens de capital. O favorecimento ao investimento do capital estrangeiro, propiciado pela Instrução 113 da SUMOC, deve, entretanto, ser considerado no âmbito do estrangulamento externo estrutural vivenciado ao longo de todo processo de substituição de importações.

A substituição de importações, como modelo de industrialização, em sua lógica e dinâmica geral, caracteriza-se como uma resposta ao estrangulamento externo, o qual funciona, ao mesmo tempo, como fator desencadeador e limitante do crescimento industrial nas economias periféricas. Deste modo, os choques externos provocados pelas crises da agroexportação tornaram evidentes as contradições presentes na dificuldade de geração de divisas e sustentação da pauta de importações e dos serviços da dívida externa. Dificuldade financeira essa que tem sua origem no “lado real” da economia, em uma estrutura da pauta de exportações pouco dinâmica e centrada em alguns poucos produtos primários (FONSECA, 2003b). Consoante a análise clássica de Prebisch (2000), a distribuição desigual do progresso tecnológico entre os países industrializados e os países produtores de produtos primários impôs uma deterioração secular dos termos de intercâmbio entre estes países, na medida em que os preços dos produtos primários diminuía mais rapidamente nas crises, criando, assim,

uma tendência de longo prazo ao seu barateamento em relação ao preço dos produtos industrializados:

Nos anos 1930, só era possível comprar 63% dos produtos finais da indústria adquiríveis nos 1860 com a mesma quantidade de produtos primários; ou seja, necessitava-se, em média, de 58,6% mais produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria. A relação de preços, portanto, moveu-se de forma adversa à periferia, ao contrário do que teria acontecido se os preços houvessem declinado de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade (PREBISCH, 2000, p. 82).

Desse modo, a capacidade de importar dos países periféricos (medida pela quantidade exportada e pela relação de preços entre as exportações e as importações) é constantemente diminuída pelo aumento mais rápido dos preços dos produtos industrializados importados. Tendo-se, então, uma situação em que “no modelo de substituição de importações o problema da busca de divisas é constante, e o estrangulamento externo, antes de ser solucionado, reaparece a cada conjuntura, o que estimula que sejam implementadas *novas ondas de substituição*” (FONSECA, 2003b, p. 260, itálico no original). Assim, compreende-se o marco geral das condições de inserção econômica internacional atuantes sobre a crescente crise cambial enfrentada pelo governo Vargas e ainda presentes no governo Kubitschek, no contexto de queda dos preços do café e de pressão sobre a pauta de importações para a manutenção do processo de industrialização. Mas, acima de tudo, torna-se inteligível a política de atração do capital estrangeiro e o seu “lugar fundamental” como parte do arranjo do Plano de Metas, tendo em vista que, em função do estrangulamento externo, a “possibilidade de importar equipamentos e, portanto, lograr uma alta taxa de investimento, estava vinculada às entradas líquidas de poupança do exterior, seja através de inversões diretas, seja via concessão de financiamentos pelo resto do mundo” (LESSA, 1981, p. 57).

Além do relativo êxito das metas de produção setorial, o Plano de Metas apresentou um grande impacto positivo sobre o crescimento da economia, com o crescimento modesto do produto de 2,9%, em 1956, em decorrência da quebra da safra agrícola, passando às taxas de 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%, entre os anos de 1957 a 1960, além do continuado crescimento de 8,6% em 1961, ainda fruto dos investimentos anteriores. Não obstante, os fundamentos do crescimento, sustentados principalmente por um crescimento inflacionário e por um mecanismo de “poupança forçada”, resultante da expansão monetária para o aumento dos gastos públicos e do crédito, tiveram consequências diretas sobre a inflação, que passou de um patamar de 20% para 40%, segundo o Índice Geral de Preços, e sobre o déficit público, de

cerca de um terço das receitas totais da União, e a dívida externa líquida, que teve um aumento de 50%, chegando a US\$ 3,4 bilhões de dólares, ou 2,7 vezes as exportações totais em 1960 (VILLELA, 2005).

Após o abandono do Plano de Estabilização Monetária pelo governo Kubitschek, com rompimento das negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1959, a tarefa de ajuste dos indicadores macroeconômicos restaria à administração seguinte. Eleito Presidente sob a promessa de “varrer para longe” a inflação, Jânio Quadros tinha como plano de governo um conjunto de medidas econômicas ortodoxas, incluindo uma forte desvalorização cambial e a unificação do mercado cambial (Instrução 204 da SUMOC), a contenção dos gastos públicos, a redução dos subsídios às importações de petróleo e trigo e, por fim, uma política monetária contracionista. No entanto, nem o mérito de sua estratégia econômica, nem os resultados de suas políticas econômicas, puderam ser julgados, devido à renúncia de Jânio Quadros à Presidência, em 25 de Agosto de 1961, e à consequente crise política que se seguiu em meio à oposição à posse do Vice-Presidente João Goulart e que permaneceria até a solução conciliatória da adoção do regime parlamentarista. De acordo com a avaliação de Mesquita (2014), “a crise política de agosto e setembro de 1961 teve como consequência o descontrole monetário, fiscal e creditício evidenciado pelas estatísticas mensais” (MESQUITA, 2014, p. 183).

O período de governo parlamentarista, de Setembro de 1962 a Janeiro de 1963, foi marcado pelas divergências entre as sucessivas tentativas de implementação de um plano de ajuste econômico pelo Gabinete do Primeiro-Ministro e as posições do Presidente João Goulart, em meio à campanha pelo retorno ao regime presidencialista. Rejeitado o regime parlamentarista em plebiscito, o novo governo presidencialista de João Goulart reelaborou sua política econômica em torno de seu Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, nomeado Ministro do Planejamento ainda em 27 de Setembro de 1962. O Plano Trienal possuía a dualidade de propor uma política de ajuste econômico, reconhecendo o excesso de gastos públicos como a causa do crescimento da inflação, ao mesmo tempo em que buscava conciliar uma política de desenvolvimento com o aprofundamento da industrialização e a realização de reformas sociais. Na prática, a implementação do Plano foi prejudicada pelas dificuldades de controle da inflação, decorridas dos reajustes dos preços administrados e dos salários do funcionalismo público, e pelo fracasso das negociações com o FMI para a renovação dos empréstimos externos. Em Junho de 1963, o governo João Goulart abandona definitivamente o Plano Trienal, realizando a reforma ministerial, substituindo Santiago Dantas por Carvalho Pinto no Ministério da

Fazenda e extinguindo o Ministério do Planejamento, com a volta de Celso Furtado à direção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. No período que se seguiria até o golpe de Estado, em 1 de Abril de 1964, a consistência da política econômica seria reduzida, em meio à polarização política opondo as reformas de base do governo à reação conservadora (MESQUITA, 2014; VILLELA, 2005).

Do ponto de vista da economia, o período de 1962 a 1967 pode ser visto como um mesmo período de crise econômica, no que se pode considerar talvez como a “primeira crise industrial endógena”, relacionada aos entraves estruturais do processo de substituição de importações, como a dificuldade de absorção da capacidade ociosa da indústria após a conclusão dos investimentos do Plano de Metas, o esgotamento da demanda em função da baixa renda per capita e da elevada concentração de renda, e a tendência à estagnação criada pela importação de tecnologia poupadora de mão de obra em um contexto social em que esta é abundante (LACERDA *et al.*, 2013). Neste sentido, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), introduzido em Novembro de 1964, após a posse do Marechal Castelo Branco à Presidência da República, procurou combinar uma política de ajuste anti-inflacionário com a realização de reformas institucionais que impulsionassem um novo ciclo de crescimento.

Em relação ao combate à inflação, o PAEG optou por um enfoque gradualista em sua metas deflacionárias, buscando não “penalizar” o crescimento, e identificou como principais causas da pressão inflacionária o déficit público e o aumento dos salários. Assim, ao mesmo tempo em que traçou um plano de ajuste fiscal e aumento das receitas públicas, buscou conter o avanço dos salários reais na distribuição funcional da renda, percebido como uma “inconsistência na esfera distributiva da economia” (RESENDE, 2014, p. 199). De tal modo que a recomposição do salário do real passou a ser realizada por meio de uma fórmula de reajuste anual composta pelo salário médio real dos vinte quatro meses anteriores, sobre o qual se acrescentava a taxa de produtividade e a metade da taxa de inflação programada pelo governo. Tal fórmula, na prática, reduzia o valor do salário real, na medida em que o período de base para o cálculo da média se caracterizava por inflação crescente. Conforme destaca Hermann (2005), a política salarial implementada pelo PAEG, ao se utilizar de um mecanismo de correção pela média e não pelo “pico” do salário real, cumpria a função de conter a reposição integral da inflação aos salários:

Na prática, o Paeg estabeleceu um mecanismo de seleção de custos que deveriam ser comprimidos, em nome da necessidade de conter o processo inflacionário, e

daqueles que deveriam ser preservados, ou mesmo reajustados. No primeiro grupo estavam os salários reais. No segundo, os itens componentes da receita do governo, as tarifas das empresas estatais e os rendimentos reais do setor financeiro e dos rentistas em geral [...] (HERMANN, 2005, p. 81).

As reformas institucionais se concentraram em torno de reformas tributárias e financeiras. De um lado, procurou-se aumentar a arrecadação, racionalizar o sistema de tributos e, por fim, centralizar a competência de legislação tributária, resultando em um aumento da carga tributária de 16%, em 1963, para 21% do PIB em 1967. De outro, criou-se um mercado para a dívida pública, viabilizando o financiamento não monetário dos déficits públicos, com a instituição das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) como mecanismo de correção monetária. A reforma financeira, em particular, teve como objetivo central a reorganização do funcionamento do mercado monetário, que passaria a ser gerido pelo Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, e a sustentação do financiamento de longo prazo ao processo de industrialização (HERMANN, 2005; RESENDE, 2014).

Tais reformas institucionais, consubstanciadas no PAEG, podem ser consideradas as bases reais do período de crescimento, entre 1968 a 1973, considerado como o do “milagre econômico brasileiro”. Em 15 de Março de 1967, com a posse do General Costa e Silva na Presidência da República, Delfim Netto assumiria a pasta do Ministério da Fazenda, mantendo a política de combate gradual à inflação, no entanto, com maior flexibilidade no sentido de garantir ao mesmo tempo uma política de crescimento, essencial para a legitimidade do regime militar. Como resultado, atingiria-se uma média de crescimento de 11,2% ao ano, alcançando-se, em 1973, a taxa de 14%, realizando ainda o feito antiparadigmático de sustentar simultaneamente uma queda moderada da inflação e uma melhora no balanço de pagamentos, fato que justificaria a nomeação de “milagre econômico” (LAGO, 2014; HERMANN, 2005).

Em relação à manutenção do crescimento com redução da inflação, o que iria contra a tendência descrita pela Curva de Phillips, existiam alguns fatores que auxiliaram na contenção do aumento da inflação, especificamente, a política salarial, que resultou na redução dos salários reais, a herança de capacidade ociosa do período anterior, o tabelamento de preços pelo governo e os subsídios à produção agrícola. No que diz respeito ao dilema entre crescimento e equilíbrio externo, identificado por modelos de macroeconomia aberta como o de Mundell-Fleming, este foi solucionado por uma “política deliberada de captação de recursos externos”, em um contexto internacional de alta liquidez disponível a juros baixos,

de aumento dos preços das commodities e de expansão do comércio mundial, aliado ainda à uma relação de proximidade dos Estados Unidos com os governos militares (HERMANN, 2005).

Tendo-se iniciado ainda no governo Castelo Branco, com a ampliação da abertura comercial ao capital estrangeiro, regulamentando a obtenção de empréstimos externos por empresas privadas nacionais, assim como seu repasse por bancos nacionais, estimulou-se assim um modelo de crescimento com endividamento: o endividamento externo líquido passou de US\$ 3,1 bilhões de dólares, em 1967, para US\$ 6,2 bilhões em 1973, sendo dois terços deste aumento convertido em reservas (LACERDA *et al.*, 2013). Conforme comenta Lago (2014):

A formação de capital fixo e a variação de estoques foram em grande parte ‘financiados’ pela poupança nacional bruta. Consequentemente, o forte crescimento do endividamento externo no período após 1969 foi claramente excessivo em confronto com as necessidades reais de investimento da economia, uma vez recuperado um nível adequado de reservas internacionais em 1967-68 (LAGO, 2014, p. 218).

Desse modo, pode-se entender que a economia brasileira, junto a outros países em desenvolvimento, foi, na verdade, “capturada” em um movimento da economia internacional em direção ao aumento da liquidez e dos fluxos financeiros, em meio à expansão do mercado de eurodólares. Em boa parte, o endividamento externo foi financiado pelo ingresso de capital estrangeiro, com o estoque de investimentos e reinvestimentos estrangeiros aumentando de US\$ 1,6 milhões de dólares, em 1966, para US\$ 4,5 milhões em 1973, tendo este contribuído no “milagre” com a expansão de exportações de manufaturados e o desenvolvimento da produção de bens de capital. Os principais países investidores neste período foram os Estados Unidos (37,5%), a Alemanha Federal (11,4%), o Canadá (7,9%), a Suíça (7,8%), o Reino Unido (7,1%), o Japão (7,0%) e a França (4,5%). De modo geral, os governos militares de Costa e Silva (1967-69) e Médici (1969-1974) foram bastante favoráveis à entrada de capital estrangeiro, tendo contribuído nesse sentido a facilitação à remessa de lucros e dividendos ao exterior e a política cambial de minidesvalorizações constantes (LACERDA *et al.*, 2013; LAGO, 2014).

O surto de crescimento vivenciado ao longo do período do “milagre” sofreria um declínio a partir do ano de 1974. Nesse sentido, o governo Geisel buscaria responder, simultaneamente, à redução nas taxas de crescimento e à crise do petróleo de 1973, por meio de uma reformulação da política de substituição de importações, tornando os setores de bens

de capital e de bens intermediários o foco central da industrialização. Assim, a solução de enfrentamento à crise internacional e ao declínio do crescimento econômico seria o aprofundamento do processo de substituição de importações. Novas empresas estatais voltadas ao apoio do financiamento ao capital nacional seriam criadas, como a Investimentos Brasileiros S.A. (Investibrás) e a Financiamento de Insumos Básicos (FIBASE) (SILVA, 2004).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi então concebido como uma solução para os estrangulamentos estruturais, visando a superar a dependência externa da importação de bens de capital, petróleo, produtos químicos e fertilizantes, assim como estimular a produção nacional de alimentos. Sendo a “mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas” (LACERDA *et al.*, 2013, p. 119), o plano daria atenção especial ao setor energético, por meio do aumento da prospecção de petróleo, da produção de energia elétrica e nuclear, mas também aos investimentos nos setores siderúrgicos e petroquímicos. O II PND não deixaria de ser criticado por sua exagerada abrangência e pela impossibilidade de atingir sua metas, sofrendo críticas até mesmo do setor industrial que seria seu principal beneficiário. No entanto, a expansão do parque industrial brasileiro, atingindo indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas importantes, apresentaria seus benefícios posteriores nos superávits comerciais de 1983 e 1984 (LACERDA *et al.*, 2013). Por outro lado, a sustentação dos investimentos do II PND a partir do endividamento externo, em um período de grande expansão da liquidez internacional com a reciclagem dos chamados petrodólares, teria consequências que só se seriam percebidas mais tarde. De certa forma, o II PND marcou o auge e o declínio das capacidades estatais desenvolvimentistas, ao aprofundar o processo de substituição de importações e alavancar um novo processo de substituição de exportações, ao mesmo tempo em que apresentava dificuldades no planejamento econômico e no cumprimento de metas com o setor industrial, além de uma expansão desordenada da presença econômica do Estado, causada pela incapacidade de conciliar as diferentes demandas contraditórias da sociedade (NETTO, 2014; AGUIRRE; SADDI, 1997).

3.2 POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES EXTERIORES: O DESENVOLVIMENTO EM MEIO À COMPETIÇÃO HEGEMÔNICA E À RIVALIDADE EMERGENTE

O governo de Getúlio Vargas marca um novo estilo de política externa, em que uma barganha nacionalista é empreendida em favor do desenvolvimento. No período de 1930 a

1964, a política externa brasileira apresenta novas características, superando a diplomacia apoiada na agro-exportação. A essência da diplomacia de Vargas pode ser vista como “uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia, através da utilização da política externa como um instrumento estratégico para lograr a industrialização do país” (VISENTINI, 2009, p. 199). De modo que, com a ascensão de Vargas ao poder, a política externa brasileira teve como principal objetivo a busca de “formas de cooperação e barganhas voltadas a um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente” (CERVO; BUENO, 2010, p. 234).

O período do entre guerras, no qual se dá o primeiro governo Vargas, é entendido como um período de indefinição, caracterizado pela emergência de novos sistemas de poder em disputa, no caso, os Estados Unidos e a Alemanha. Vargas explora as oportunidades oferecidas por ambos os centros de poder, sem se comprometer definitivamente com nenhum dos dois, no que Moura (1980) chamou de uma posição de equidistância pragmática. Tal tática de barganha resultará, após a deflagração da Segunda Guerra Mundial e a opção do Brasil pelo apoio aos Estados Unidos e aos Aliados, na concessão de empréstimo e de transferência tecnológica para a construção da siderurgia e mineradora, assim como a facilitação de crédito e a venda de armamentos para o reequipamento militar do Exército brasileiro.

Durante o período da República Velha (1889-1930), a política externa brasileira teve como base primordial a chamada “aliança não escrita” com os Estados Unidos. Dentro desse contexto, as relações externas do Brasil se restringiam ao âmbito hemisférico e ao objetivo de garantir mercados para exportação de café. Se, por um período, a aliança com Washington garantiu maior margem de manobra, libertando o país da tradicional dependência em relação à Europa, à medida que avançou a projeção internacional estadunidense e a sua penetração na economia brasileira, esta acabou por ter um resultado predominantemente assimétrico. No entanto, a Grande Depressão da década de 1930, com suas graves consequências para a economia agroexportadora, forçou uma transformação na inserção internacional do país. Na verdade, desde pelo menos meados da década de 1920, avançava já uma lenta modernização urbano-industrial. De modo que se pode dizer que a crise econômica de 1929 aprofundou e acelerou um processo de transformação interna que estava em curso (VISENTINI, 2009, p. 17, 19).

O período de 1930 a 1933, de Governo Provisório, representa ainda uma certa continuidade em relação à política externa anterior. Tinha-se como prioridade questões mais conjunturais, além de uma baixa margem de manobra. Em 1931, por exemplo, o Governo

promove a Conferência Internacional do Café, em São Paulo, buscando defender o produto da crise internacional. Por outro lado, em 1932, ocorre a “Revolução Constitucionalista”, na qual a oligarquia paulista chega a solicitar o reconhecimento internacional de estado de beligerância. Mesmo com a vitória militar, Vargas é obrigado a convocar a Assembléia Constituinte, o que restringe ainda mais sua margem de manobra. Ainda assim, é possível observar algumas inflexões na condução da política externa, como a suspensão do pagamento da dívida externa, em 1931, com objetivo de abrir negociações e buscar melhores condições para o país, e o uso de acordos comerciais bilaterais, com a Cláusula de Nação Mais Favorecida, em detrimento do livre-comércio (VISENTINI, 2009).

A competição estratégica entre os Estados Unidos e a Alemanha, estabelecida a partir de 1933, com a ascensão simultânea de Hitler e Roosevelt ao poder, facilitou o redimensionamento da política externa brasileira. De um lado, colocava-se o sistema de livre comércio concebido por Washington, e, de outro, o sistema alemão de acordos bilaterais sem uso de moedas conversíveis (o sistema de marcos compensados). O comércio baseado nos marcos compensados era uma alternativa particularmente favorável, devido à escassez de divisas, permitindo ao Brasil importar manufaturas sem o seu dispêndio. Rapidamente, os produtos alemães ultrapassaram as posições inglesa e estadunidense, representando, em 1938, 25% das importações brasileiras, contra 24, 02% dos Estados Unidos, e 10, 04% da Grã Bretanha. As vantagens do comércio com a Alemanha eram, afinal, muitas:

A Alemanha era, então, a única potência que vendia a prazos mais longos, de um a cinco anos, concedia créditos anuais, bem como estimulava, com sua política comercial, o desenvolvimento de indústrias no Brasil. E, além do mais, importava crescentes quantidades de quase todos os seus produtos (o que a Grã-Bretanha não fazia) e não preponderantemente o café e cacau (como os EUA), o que a convertia, sem dúvida alguma, no melhor parceiro comercial do Brasil, cujos esforços se orientavam no sentido de diversificar tanto as exportações quanto os clientes, a fim de reduzir sua dependência em relação ao mercado norte-americano (BANDEIRA, 1994, p. 43).

Além de vantajoso para ambas as partes, o comércio de marcos compensados refletia um problema econômico comum tanto ao Brasil quanto à Alemanha: “foi o que possibilitou a estes dois países superarem uma situação de extrema escassez de divisas e, fomentando um intercâmbio reciprocamente fundamental, atenderam às suas inadiáveis demandas de importações” (BANDEIRA, 1994, p. 45).

A crescente troca de excedentes de produtos primários brasileiros por bens manufaturados da Alemanha causou preocupação aos Estados Unidos. Além do fato de

questionar o próprio princípio do livre comércio como base da ordem internacional – princípio esse que estava na base de seu sistema de poder –, tais relações comerciais colocavam em xeque a posição do Brasil na estratégia estadunidense para a América Latina. A posição brasileira era estratégica, na medida em que o Nordeste se constituía na melhor base para uma eventual invasão alemã, assim como a posse dos recursos naturais brasileiros contribuiria para uma alteração no equilíbrio internacional. Nesse sentido, o Governo Roosevelt implementou a chamada política externa da “Boa Vizinhança”, buscando atrair os países latino-americanos a partir da cooperação e do pan-americanismo, renunciando ao uso de intervenções militares. Criou-se instituições como o Export-Import Bank (Eximbank) para se viabilizar uma alternativa econômica à Alemanha (VISENTINI, 2009; CERVO; BUENO, 2010).

A Política da Boa Vizinhança cumpriu um papel fundamental no sentido de proporcionar ao Estado brasileiro maior poder de barganha e, assim, viabilizar seus projetos estratégicos. Os princípios básicos da Política da Boa Vizinhança eram o reconhecimento da soberania nacional dos países latino-americanos, e a não-intervenção. Na definição de Roosevelt, os Estados Unidos praticariam a “política do bom vizinho – o vizinho que decididamente respeita a si mesmo e, porque o faz, respeita o direito de outros [...]” (PECEQUILO, 2011, p. 117). O uso das intervenções havia, afinal, se tornado contraproducente, devido à crise econômica da Grande Depressão, que reduziu a capacidade de projeção internacional, ao aprofundamento da instabilidade política na Europa e a incerteza quanto a futuros cenários, e, enfim, às transformações ocorridas na própria América Latina, a qual já se via insatisfeita com os rumos da política externa dos Estados Unidos. Assim, Roosevelt promoveu o fim das intervenções diretas, e o início de um processo de diálogo e cooperação. Conforme ressalta Pecequilo (2011, p. 119), mesmo com a continuidade dos objetivos estratégicos estadunidenses para o continente, e a reduzida existência de medidas concretas que garantissem a continuidade dos arranjos de cooperação,

Não se deve, entretanto, minimizar os efeitos e as conquistas da PBV [Política da Boa Vizinhança], pois ela foi capaz de promover uma transformação imediata no relacionamento, principalmente com a renúncia norte-americana à intervenção direta e o início do estabelecimento de instituições de cooperação política e de defesa no Hemisfério, que antecederam a criação do sistema interamericano na Guerra Fria. Talvez, a longo prazo, caso tivessem sido mantidos esses padrões, com medidas concretas correspondentes, ocorresse uma mudança mais profunda. Na verdade, acreditou-se, com o fim da Segunda Guerra Mundial e esses antecedentes de cooperação, que essa mudança estava prestes a acontecer (PECEQUILO, 2011, p. 119).

A política externa brasileira para o período é caracterizada como uma equidistância pragmática, pelo fato de ter explorado ao máximo as vantagens oferecidas pela situação de competição entre os Estados Unidos e a Alemanha, visando a obter vantagens para o desenvolvimento nacional (MOURA, 1980). Assim, o Brasil assinou, em 1938, um acordo com a empresa alemã Krupp para aquisição de material bélico, ao mesmo tempo em que Oswaldo Aranha chefiava uma missão comercial aos Estados Unidos. Do mesmo modo, o General Góes Monteiro visitou ambos os países, assistindo a manobras militares. Com a proximidade da guerra, a Missão Aranha representou o ponto de inflexão e de ruptura da equidistância pragmática. E, após uma série de vitórias militares alemãs, os Estados Unidos acabaram cedendo, e o Eximbank concedeu o crédito necessário à instalação da siderúrgica de Volta Redonda. Em contrapartida, o Brasil assegurava o monopólio do fornecimento de minerais estratégicos aos Estados Unidos.

Em um primeiro momento, o país se declarou neutro frente à conflagração na Europa. No entanto, em Janeiro de 1942, após a entrada dos Estados Unidos na guerra, com os ataques a Pearl Harbor, se rompe as relações diplomáticas com a Alemanha. Na sequência, esta responde com uma série de torpedeamentos de submarinos contra navios de transporte brasileiros. Assim, em Agosto, finalmente se declara guerra contra a Alemanha. Como ressalta Bandeira (1994), assim como na Primeira Guerra Mundial, o Brasil não teria outra escolha senão acompanhar os Estados Unidos:

Era uma fatalidade geopolítica, devido ao fato de ocupar fundamental posição estratégica no Atlântico Sul e à sua dependência em relação ao mercado norteamericano, que o bloqueio promovido pela Grã-Bretanha tornou praticamente absoluta, ao interromper quase todo o comércio com a Alemanha [...] (BANDEIRA, 1994, p. 49).

A posse de Oswaldo Aranha como Ministro das Relações Exteriores, em Março de 1938, significou um fortalecimento do “desejo profundo e sincero, por parte da diplomacia brasileira, de se entender com o Departamento de Estado” dos Estados Unidos, sendo um ponto de inflexão no “jogo duplo” brasileiro da equidistância pragmática (SEITENFUS, 1985, p. 167). Não obstante, é importante a ressalva de Carvalho (2014) de que, apesar das mudanças na diplomacia brasileira, e mesmo com a existência de episódios de crises diplomáticas entre o Brasil e a Alemanha, como desavenças entre os respectivos embaixadores, o comércio entre os dois países não perdeu sua importância. De fato, paradoxalmente, os anos de 1938 e 1939 foram os mais prósperos para o comércio teuto-brasileiro. Além disso, o próprio Oswaldo Aranha tinha consciência da importância estratégica cumprida pelas relações com a

Alemanha. Ademais, tratava-se de um momento oportuno para a barganha brasileira com o alinhamento aos Estados Unidos (HILTON, 1977, p. 271-279).

A Conferência Pan-Americana de Lima, no Peru, realizada em Dezembro de 1938, favoreceu um maior estreitamento nas relações do Brasil com os Estados Unidos. A partir desse momento, ficou mais claro, ao Governo brasileiro, que seria possível obter maiores resultados a partir de acordos bilaterais, não tendo que depender da aprovação de Resoluções das Conferências Pan-Americanas. Em Janeiro de 1939, fica acertada a viagem de Oswaldo Aranha aos Estados Unidos, a qual ficaria conhecida como “Missão Aranha”. Nessa ocasião, tratou-se principalmente de questões econômicas, como o pagamento da dívida externa brasileira e as modalidades de financiamento de um programa de desenvolvimento no Brasil, entre outras, assim como da cooperação militar. Nesse momento, os Estados Unidos ainda manifestavam desinteresse e descrença pelo projeto de construção da siderurgia. Os principais acordos resultados da Missão se resumem nos seguintes:

i) obtenção de um crédito de 19.200.000 dólares do Banco Export-Import, a fim de desbloquear os bens norte-americanos retidos (liquidar as dívidas comerciais – os „congelados“ – e reativar o comércio Brasil-EUA); ii) obtenção de um crédito de 50.000.000 dólares do Tesouro norte-americano a fim de constituir um fundo de reserva indispensável à criação de um Banco Central; iii) promessa de um crédito de 50.000.000 dólares do Banco Export-Import para facilitar a implantação de uma indústria de base no país. Essa promessa de crédito deve tornar-se efetiva em curto prazo e será reembolsada em um prazo de 5 a 10 anos, a uma taxa de juro que não ultrapassa 5% ao ano; vi) promessa por parte do governo norte-americano de facilitar e incentivar a constituição de empresas conjuntas brasileiro-americanas, com capital dos dois países, a fim de desenvolver a produção de matérias-primas, bem como a exploração e a comercialização da indústria extrativa brasileira (SEITENFUS, 1985, p. 243).

Em relação aos acordos militares, a Missão é considerada um completo desapontamento, na medida em que não se discutiu nada de novo e não se avançou nada sobre o fornecimento de armamentos ao Brasil, conforme esperado pelos militares (Dutra e Góes Monteiro, particularmente). Nesse sentido, o principal saldo da viagem de Oswaldo Aranha aos Estados Unidos foi o fortalecimento da relação política entre os dois países, além dos acordos econômicos.

A chamada “Missão Góes”, resultado de viagem do General Góes Monteiro aos Estados Unidos, em termos da questão do fornecimento de armamentos, acabou sendo muito mais produtiva. Nesta, pôde-se discutir os termos dos acordos de cooperação militar, sendo entregue uma relação de equipamentos militares considerados urgentes pelo Exército brasileiro, composta por 156 peças de artilharia pesada, 196 canhões antiaéreos, 41 carros-de-

combate, 252 viaturas blindadas e 722 armas automáticas. A partir de então a temática militar teve mais espaço, não se tendo mais um relacionamento limitado a questões econômicas (MCCANN, 2018). O que, para o Brasil, era imprescindível. O governo brasileiro concordava com as Conferências Pan-Americanas e suas Resoluções, porém, não tinha interesse em participar de uma defesa continental comum em termos que não favorecessem seu reequipamento militar (SEITENFUS, 1985).

Os Estados Unidos possuíam um grande receio em relação ao fornecimento de armamentos ao Brasil, assim como aos países latino-americanos em geral. De modo que, frente à necessidade de garantir o apoio desses diante da guerra na Europa, produzia-se uma solução que primava por um fornecimento em “doses homeopáticas” e restrito a uma esfera defensiva. Além disso, havia o impedimento da legislação estadunidense, que não permitia venda de armamentos a países latino-americanos, e de um baixo nível de produção, que, até 1939, era suficiente apenas para atender as demandas do mercado interno. Desse modo, compreende-se o fato de que, mesmo com a sinalização positiva do Brasil em relação à utilização pelos Estados Unidos de bases militares no Nordeste, a situação do fornecimento ainda continuaria sem sucesso pelo menos até 1940, até a derrota francesa e o avanço da Alemanha (MCCANN, 2018).

Se se leva em conta a incerteza e hesitação envolvida na tarefa de aquisição dos armamentos, ficam mais claras as alternativas que restavam às autoridades brasileiras, e a escolha feita pela barganha. Nesse sentido, no momento em que iniciou a guerra, em 1 de Setembro de 1939, Vargas procurou manter uma posição de neutralidade e afastamento da conflagração. A postergação do alinhamento aos Estados Unidos e de uma tomada de posição frente à guerra visava ao atendimento das necessidades de desenvolvimento nacional como finalidade última da política externa brasileira. É significativa nesse sentido a afirmação do General Góes Monteiro de que a cooperação militar entre o Brasil e os Estados Unidos não tomaria corpo “enquanto os carregamentos provenientes dos EUA se resumissem a caixas de uísque e pacotes de Lucky Strike” (SEITENFUS, 1985, p. 255).

Assim, a posição brasileira se afasta da corrente majoritária pan-americana e se aproxima da linha defendida pela Argentina, tendo em vista manter sua liberdade de ação. A delegação brasileira considerava indispensável a manutenção da liberdade de comunicação e de navegação. Em última instância, procurava-se preservar o comércio com a Alemanha, sendo essa a única até então que atendia as demandas nacionais de armamentos. De fato, a implementação de uma “zona de segurança continental” teve consequências sobre o comércio, deslocando-o em direção aos Estados Unidos, em detrimento da Alemanha.

A superioridade bélica alemã demonstrada no primeiro ano de guerra fortaleceu a tática brasileira de equidistância pragmática, de modo que a maior aproximação ao Governo estadunidense que se vinha realizando não significasse um rompimento de relações com o Governo alemão. Vargas buscou aproveitar a oportunidade, realizando uma série de discursos nos quais sinaliza posições ambíguas, assim como exalta valores próximos ao nazi-fascismo exatamente após as vitórias alemãs. Assim, no dia 11 de Junho, logo na sequência da ocupação alemã da França, discursou a bordo do navio brasileiro Minas Gerais, reafirmando a neutralidade, ao mesmo tempo em que criticava o liberalismo, em um implícito elogio aos “governos fortes” como os da Alemanha e Itália:

[...] assistimos à exacerbação dos nacionalismos, as nações fortes impondo-se pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se pela convicção da própria superioridade. Passou a época dos liberalismos imprevidentes, das demagogias estéreis, dos personalismos inúteis e semeadores de desordem. Felizmente, no Brasil estabelecemos um regime adequado às nossas necessidades sem imitarmos nem nos filiarms a quaisquer das ideologias correntes (SEITENFUS, 1985, p. 309).

No entanto, havia uma divisão dentro do governo brasileiro, não sendo as relações com os Estados Unidos e a Alemanha, nem a opção pela barganha, uma unanimidade. Por um lado, havia aqueles que defendiam um alinhamento maior com os Estados Unidos, como Oswaldo Aranha, e, por outro, aqueles que ressaltavam as condições favoráveis dos acordos com a Alemanha. Assim, do ponto de vista interno, Vargas manobrava a correlação de forças conforme as diferentes conjunturas, para obter uma maximização dos ganhos com as relações externas.

A assinatura do contrato da siderúrgica, em Setembro de 1940, marcou a aproximação do Brasil com os Estados Unidos em detrimento da Alemanha (RAHMEIER, 2009). O Brasil passou a ser utilizado como base de combate aos submarinos alemães, assim como de escala para rotas com destino à África e Ásia. Além disso, negociou-se o envio de tropas brasileiras, fato que era visto como parte do projeto de dar maior prestígio e poder internacional ao país. Ao final, o engajamento se deu em operações antissubmarino próximas ao litoral brasileiro, e no teatro de operações da Itália, entre 1944 e 1945, com a Força Expedicionária Brasileira (FEB), composta por uma unidade da Força Aérea e por uma divisão de Infantaria. Por outro lado, a atuação brasileira na Segunda Guerra Mundial acabou por intensificar a oposição ao regime do Estado Novo, ao mesmo tempo em que a proximidade do encerramento da conflagração permitiu ao governo estadunidense apoiá-la (BANDEIRA, 1994).

O governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra, empossado em Janeiro de 1946, teria como marca um alinhamento automático aos Estados Unidos na política de Guerra Fria com a União Soviética. Tendo em vista a cooperação brasileira com os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, o Presidente Dutra, junto ao Ministro das Relações Exteriores Raul Fernandes, julgava a posição do Brasil como a de um “aliado privilegiado”, merecedor de um “relacionamento especial” (VISENTINI, 2009). De tal modo que, em 1947, decidiu-se pelo rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética, em um movimento que gerou estranheza ao Departamento de Estado dos Unidos Estados, levando o Secretário de Estado General Marshall a se preocupar com a sua repercussão e a questionar Oswaldo Aranha, então Embaixador e Presidente da Assembleia Geral da ONU, se ainda seria possível evitar a decisão (BANDEIRA, 1978). Houve grande divergência entre Raul Fernandes e Oswaldo Aranha, que criticava a ilusão da posição brasileira em não perceber o engajamento dos Estados Unidos na disputa da hegemonia mundial, para além da América Latina.

Ainda no governo Dutra, assinou-se, em 2 de Setembro de 1947, no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), integrando o sistema interamericano ao sistema de alianças militares dos Estados Unidos, posteriormente formalizado pela criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O sistema regional criado pelo TIAR previa o seu funcionamento a partir de mecanismos de manutenção da paz e segurança no hemisfério, sendo complementado ainda, no âmbito diplomático, pela criação, em 1948, da Organização dos Estados Americanos (OEA), institucionalizando a política pan-americanista estadunidense. Ambas organizações, enquadrando os países latino-americanos ao lado da posição dos Estados Unidos na Guerra Fria, seguiram o mesmo perfil de alinhamento automático compartilhado pelo governo Dutra: “a América Latina enquadrava-se na geopolítica norte-americana sem barganhar uma decisão desse alcance” (CERVO; BUENO, 2010, p. 271).

Já ao final do governo Dutra, a política externa brasileira passaria a se preocupar com algum retorno concreto de seu alinhamento automático aos Estados Unidos, tendência que se intensificaria com a eleição de Vargas, em 1950, em meio ao aumento da pressão nacionalista e à polarização do debate com os “entreguistas”. O retorno da barganha com os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria teria um de seus principais registros no posicionamento brasileiro na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Washington, entre 26 de Março e 7 de Abril de 1951, com o objetivo de traçar um plano de mobilização econômica dos países latino-americanos para enfrentar a “agressividade do comunismo internacional”. Nesse sentido, a delegação brasileira defendeu a posição, conforme registrado

na ata final acordada, de que “o desenvolvimento econômico dos países insuficientemente desenvolvidos é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente” (CERVO; BUENO, 2010, p. 277). San Tiago Dantas, conselheiro da delegação brasileira, destacou em seu discurso a “agressão interna” como a ameaça mais relevante aos países latino-americanos: “Desejamos criar um ambiente político-social que fortaleça nossas economias para um programa, a longo prazo, de defesa. De outra maneira, ficaria ameaçada a estrutura interna dos países latino-americanos” (BANDEIRA, 1978, p. 325).

Os Estados Unidos, à época, pressionavam pelo envio de tropas à Guerra da Coreia por parte do Brasil, destacando o estado de esgotamento das tropas estadunidenses, que não contavam com períodos de reposição e repouso. No dia 27 de Junho de 1951, o Itamaraty recebeu oficialmente a nota do Secretário-Geral da ONU requisitando o envio de soldados brasileiros, levando à crescentes manifestações contrárias da opinião pública e de membros do governo, como Oswaldo Aranha e o General Góis Monteiro. Na medida em que foi rejeitada a proposta brasileira de garantia da propriedade dos armamentos e equipamentos fornecidos ao Exército brasileiro para utilização na Guerra da Coreia, assim como sequer haviam liberado o crédito acordado pelo Ministro das Relações Exteriores João Neves da Fontoura no valor de US\$ 300 milhões, Vargas, por fim, negou o pedido. Não obstante, cedeu na assinatura do Acordo Militar de Assistência Recíproca, procurando-se evitar um desentendimento generalizado com os Estados Unidos. O Acordo, aprovado com dificuldade pelo Congresso Nacional apenas em 1953, visava assegurar o fornecimento de matérias primas estratégicas em uma hipótese de agressão externa, ao mesmo tempo em que colocava o Brasil em posição de dependência do fornecimento, financiamento e treinamento militar por parte dos Estados Unidos. Da mesma maneira, Vargas aprovaria, ainda em Fevereiro de 1952, a venda de 5 mil toneladas de monazita e, posteriormente, em Agosto de 1954, acordaria a exportação de tório em troca de trigo, em desacordo com a política do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) de exigência de compensações específicas, em termos de transferência tecnológica, pela venda de materiais atômicos (BANDEIRA, 1978; CERVO; BUENO, 2010).

O processo de perda de sustentação do governo Vargas, que teria como desfecho histórico o seu trágico suicídio, em Agosto de 1954, esteve diretamente associado aos rumos da relação com os Estados Unidos, como demonstra o episódio de oposição às tratativas do chamado Pacto ABC, de aproximação entre os governos de Argentina, Brasil e Chile. A eleição, em 1952, de Eisenhower à Presidência do Estados Unidos reduziu ainda mais qualquer espaço de barganha, exigindo um alinhamento completo no plano político e militar de seus aliados e esvaziando as possibilidades de negociação econômica em termos

diplomáticos de governo para governo. Demonstrando sua revisão da política de assistência técnica de Truman (o chamado “Ponto IV” de seu discurso de posse), a nova gestão Eisenhower encerraria unilateralmente, em 31 de Julho de 1953, os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, encarregada então de identificar as áreas prioritárias para investimento em um programa de desenvolvimento nacional. Ficava assim em uma situação sem saída a política de barganha de Vargas, refletindo, em última instância, suas limitações de autonomia:

A barganha varguista encontrava dificuldades no longo prazo, pois o quadro internacional da Guerra Fria era substancialmente diferente daquele que antecederia o desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, inexistindo brechas para manobra. A bipolaridade então existente não se prestava a ser explorada em termos de uma barganha pragmática. Bem ao contrário, tendia a limitar tal possibilidade (VISENTINI, 2009, p. 73).

Após a posse de Café Filho à Presidência da República, em meio às manifestações populares, inflamadas pela carta-testamento de Vargas, contra qualquer instituição que remetesse à alguma origem estadunidense, procurou-se remover todo elemento de tensão com os Estados Unidos. Nesse sentido, Juarez Távora, então Chefe da Casa Militar, reverteu a política nuclear autônoma desenvolvida pelo Almirante Álvaro Alberto, buscando contemplar as posições defendidas pela Embaixada Americana. Assim, a estratégia de barganha, como instrumento de política externa para o desenvolvimento nacional, retornaria apenas com a eleição, em Outubro de 1955, de Juscelino Kubitschek à Presidência. Antes mesmo de sua posse, Juscelino viajaria aos Estados Unidos para se reunir com Eisenhower. O encontro, no entanto, registraria, logo de início, as divergências entre o governo Kubitschek, para quem a assistência ao desenvolvimento constituía a prioridade dos países latino-americanos, e o Presidente Eisenhower e seu Secretário de Estado Foster Dulles, os quais tinham como prioritário o “combate ao comunismo”: “Kubitschek queria capitais, fábricas, desenvolvimento. Dulles reclamava coordenação no combate ao Comunismo, entrosamento maior da CIA com os serviços secretos brasileiros” (BANDEIRA, 1978, p. 375).

A política externa do governo Juscelino Kubitschek aprofundou e consolidou a tendência, observada ao longo da gestão de Vargas, de valorização do contexto externo como um dos pilares do desenvolvimento nacional. Assim, em discurso de formatura de nova turma de diplomatas do Instituto Rio Branco, em Janeiro de 1959, Juscelino destacaria: “A aceleração do progresso econômico das nações, que, como a nossa, emergem do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da

intensificação dos contatos de toda a ordem [...]” (CERVO; BUENO, 2010, p. 289). Por sua iniciativa pessoal, Juscelino buscava aproveitar o momento de insatisfação dos países latino-americanos em relação à política externa dos Estados Unidos, presenciada durante a passagem do Vice-Presidente Richard Nixon pelo Peru e Venezuela. Inicialmente por meio de cartas dirigidas ao Presidente Eisenhower, o governo Kubitschek proporia uma renovação do ideal pan-americanista, traduzido agora nos termos concretos da cooperação econômica ao desenvolvimento dos países latino-americanos, por meio do que se chamou de Operação Pan-Americana. Concebida não apenas como um programa de cooperação econômica ao desenvolvimento, mas, acima de tudo, como uma política de cooperação internacional em resposta à evolução da competição da Guerra Fria e da coexistência pacífica, em meio ao processo de descolonização na África e Ásia, a Operação Pan-Americana foi acolhida pelo Presidente Eisenhower em um primeiro passo para o “melhoramento das relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos” (BANDEIRA, 1978, p. 381).

Sendo posteriormente institucionalizada no âmbito da OEA, com a criação do Comitê dos 21 – a Comissão Especial composta por seus 21 membros e incumbida de sua execução –, a Operação Pan-Americana tinha como principais objetivos de seu programa econômico: o investimento de capitais privados em áreas atrasadas do continente; o aumento do volume de crédito das entidades internacionais; o fortalecimento das economias internas; a implementação dos setores da indústria de base e infraestrutura; a formação de mercados regionais; e a ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica. Como resultado imediato, a iniciativa brasileira levou à fundação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo iniciado, em 1960, sua operação com um capital de US\$ 1 bilhão de dólares, somados ao Fundo de Desenvolvimento Social dos Estados Unidos, atendendo à reivindicação antiga dos países latino-americanos por uma instituição regional de financiamento. Além disso, impulsionou a assinatura, em 28 de Fevereiro de 1960, do Tratado de Montevideu por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, instituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha como objetivos a estabilidade e a ampliação do intercâmbio regional, assim como o estímulo ao desenvolvimento de novos setores produtivos e a substituição de importações. Posteriormente, o lançamento da Aliança para o Progresso, pelo Presidente Kennedy, é visto também como uma resposta aos mesmos problemas apontados pela Operação Pan-Americana (CERVO; BUENO, 2010).

Por outro lado, a iniciativa brasileira teve efeito positivo sobre as negociações financeiras com os Estados Unidos e o FMI. Após a continuada exigência de redução dos

gastos públicos com a condução do Plano de Metas para a liberação de crédito de US\$ 300 milhões de dólares, mesmo após a implementação de um programa de estabilização monetária pelo Ministro da Fazenda Lucas Lopes, fato que levou Juscelino a decidir, em Junho de 1959, pela suspensão das conversações com o FMI, o governo dos Estados Unidos propôs, durante a visita de Eisenhower ao Brasil, a retomada das negociações sob termos mais favoráveis e concedeu crédito no valor de US\$ 47 milhões (BANDEIRA, 1978). Ainda assim, a política externa do governo Kubitschek não esteve isenta de críticas nem de recuos e oscilações. Não obstante, permanece, a longo prazo, sua contribuição para a consolidação de instrumentais de política externa para a promoção do desenvolvimento, como a multilateralização das relações comerciais, traçando-se, então, uma linha de continuidade que levaria até a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (VISENTINI, 2009).

O breve governo Jânio Quadros (31/1/1961-25/8/1961), de meros sete meses incompletos, foi marcado, além das idiossincrasias do Presidente, pela aparente contradição entre, de um lado, suas posições conservadoras e sua política econômica ortodoxa e, de outro, sua política externa progressista. Aparte o jogo político de contemplar os setores à direita e à esquerda em cada um destes aspectos de seu programa de governo, Vizontini (1995) identifica, na “oposição dialética” entre a política interna e externa de Jânio Quadros, as bases internas da Política Externa Independente: o novo perfil social e político brasileiro, com o predomínio da política de massas do populismo e dos símbolos do nacionalismo; as necessidades externas do desenvolvimento industrial, que demandavam a obtenção de divisas e o aumento das exportações; e o efeito potencializador da crise econômica e política sobre a reformulação da política externa, como resposta à crise. Assim, compreendidos como uma “totalidade histórica”, ganham sentido os cinco princípios defendidos pela Política Externa Independente: a ampliação dos mercados externos para os produtos primários e manufaturados brasileiros; formulação dos planos de desenvolvimento e recebimento de ajuda internacional em termos da autonomia nacional; manutenção da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento; a defesa da não-intervenção da autodeterminação dos povos; e o apoio à emancipação dos territórios não autônomos e coloniais (VIZENTINI, 1995).

Sendo a expansão dos mercados externos um elemento essencial do apoio dado pela política externa ao desenvolvimento nacional, presente também nos governos Vargas e Kubitschek, esta ganharia então uma nova dimensão no período Quadros, devido ao próprio avanço do crescimento industrial: “[...] a Política Externa Independente conduz a estratégia exportadora a um patamar superior, pois o Brasil [...] busca incrementar a venda dos produtos manufaturados de suas recém instaladas indústrias” (VIZENTINI, 1995, p. 198). A estratégia

de aumento das exportações para o “Terceiro Mundo” recém descolonizado justificaria a perspectiva do Brasil como uma nova potência emergente, assim como a adoção dos princípios da preponderância do interesse nacional sobre os planos de desenvolvimento e sobre os investimentos estrangeiros. Por sua vez, a defesa do desarmamento e da coexistência pacífica, salvaguardado o direito de relacionamento com todas as nações, junto à defesa da não-intervenção e autodeterminação dos povos e da emancipação dos territórios coloniais, todos estes princípios colocavam o Brasil em diálogo com as principais questões da política mundial e o projetavam como uma possível liderança do movimento terceiromundista. O processo de descolonização na África e Ásia tinha papel fundamental na reavaliação da posição do Brasil na nova conjuntura internacional:

Isto permitiria escapar à submissão completa à diplomacia de Washington e barganhar uma posição mais vantajosa. A descolonização também enfraquecia a bipolaridade da Guerra Fria, a qual anteriormente permitira à potência hegemônica exercer um controle mais direto sobre sua periferia. O mundo afro-asiático possibilitava ao Brasil escapar ao rígido controle no plano hemisférico e colocava o país numa posição mais elevada no meio internacional, permitindo-lhe projetar-se como uma espécie de potência intermediária (VIZENTINI, 1995, p. 205).

A política externa de Jânio Quadros teria seu maior elemento de coesão em seu Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Melo Franco, de família de tradicionais laços políticos e sociais, político conservador e antigetulista, mas com razoável consciência social, para quem a política anticolonial brasileira deveria ser uma consequência natural de seu passado colonial, de sua dívida moral correspondente com o continente africano e seu esforço para o estabelecimento de uma sociedade sem discriminações raciais. Do mesmo modo, Afonso Arinos se posicionaria de forma contrária a qualquer invasão à Cuba após a vitória do regime fidelista: “Arinos, defensor intransigente do princípio da não intervenção como fundamento da autodeterminação e esta como o princípio da paz mundial, considerava que o princípio da não intervenção vedava qualquer intervenção, individual ou coletiva [...]” (GUIMARÃES, 2013, p. 976). A invasão à Baía dos Porcos, em Cuba, organizada pelos Estados Unidos, foi, assim, realizada sem o consentimento dos países latino-americanos, levando o governo Kennedy a anunciar o lançamento da Aliança para o Progresso, como forma de contornar, por meio de um programa de assistência econômica, a oposição ao isolamento político e econômico de Cuba.

As relações do Brasil com os Estados Unidos no governo Quadros seriam definidas inicialmente por certo constrangimento e divergência em relação às prioridades da política

hemisférica, como percebido na visita do representante de Kennedy, Adolfo Berle Jr., o qual colocava, em primeiro plano, a “questão cubana”, à frente da questão do apoio econômico e financeiro. Nesse sentido, cresceriam as críticas e a decepção dos países latino-americanos com o programa de assistência da Aliança para o Progresso, que previa investimentos na área de desenvolvimento e reforma social no valor de cerca de US\$ 20 bilhões de dólares, dispersos ao longo de 10 anos e divididos entre 20 países. Motivo particular de desconfiança por parte dos Estados Unidos e de grande oposição interna foi a aproximação da diplomacia brasileira com os países do bloco soviético. Como parte da busca de posições autônomas em política externa e da expansão das relações políticas e comerciais externas, estabeleceria-se, entre o final de Março e início de Abril de 1961, as relações diplomáticas com a Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia. Ao mesmo tempo em que se assinariam novos acordos comerciais com a Alemanha Oriental, Polônia e Tchecoslováquia, seguidos da Missão Especial à Europa Oriental, chefiada pelo Embaixador João Dantas, entre Abril e Junho de 1961, o governo de Jânio Quadros iniciaria os preparos para a retomada de relações com a União Soviética (VIZENTINI, 1995; GUIMARÃES, 2013).

Por outro lado, buscou-se expandir a presença internacional brasileira no contexto da descolonização dos países afro-asiáticos e da formação do chamado “Terceiro Mundo”, aproximando-se do Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA) e do neutralismo. Reverteu-se, assim, a posição brasileira de apoio irrestrito a Portugal em relação às colônias portuguesas na África Meridional, conforme demonstrado pela concessão de asilo político ao grupo armado anti-salazarista e ao capitão do navio Santa Maria, assim como pelos votos contrários ao colonialismo nos organismos internacionais. A partir do Grupo de Trabalho para a África e do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, criaram-se embaixadas no Senegal, Nigéria, Guiné, Costa do Marfim e Etiópia, além de consulados na Rodésia, República Democrática do Congo e Quênia. No entanto, apesar da participação como observador na Conferência Neutralista do Cairo e, posteriormente, na I Conferência dos Países Não-Alinhados, o Brasil não aderiria definitivamente ao movimento neutralista, considerando que sua diplomacia econômica teria um peso menor em relação aos temas políticos da descolonização e não-intervenção:

[...] os princípios neutralistas e a aproximação com relação ao MNA constituíam um dado novo e uma estratégia complexa da PEI, mas não ultrapassavam ainda a dimensão da barganha com os EUA. Isto se devia tanto a uma espécie de limite auto-imposto pela tradição da diplomacia brasileira, quanto pelo contexto internacional que não permitia ainda a concretização de alguns postulados da

Política Externa Independente, estreitando a margem de manobra da nova diplomacia brasileira (VIZENTINI, 1995, p. 227).

Sinalizando ainda os limites impostos pela política interna à Política Externa Independente, o episódio da condecoração de Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul, comenda comum à personalidades estrangeiras, resultaria em forte oposição por parte do setor militar e de Carlos Lacerda, desencadeando o “golpe da renúncia” de Jânio Quadros (GUIMARÃES, 2013). Tendo o Vice-Presidente João Goulart assumido o governo com poderes limitados sob o regime parlamentarista, o destino da Política Externa Independente teria agora uma influência destacada do Ministro das Relações Exteriores San Tiago Dantas, a quem coube defender o restabelecimento de relações com a União Soviética, especialmente em termos de ganhos comerciais. Nesse sentido, San Tiago Dantas apresentou o estudo do Serviço Técnico de Análise e Planejamento do Itamaraty sobre a realidade da economia internacional e as possibilidades de inserção do Brasil no comércio mundial, segundo o qual o bloco soviético detinha o mais elevado índice de crescimento do comércio, seguido dos Estados Unidos e Europa:

O nosso caminho nos anos próximos não pode deixar de ser: em primeiro lugar, o mercado latino-americano, mercado que, por todos os motivos, temos o dever de desenvolver, de ampliar às últimas consequências [sic]. Em segundo lugar, o mercado tradicional dos Estados Unidos, onde as possibilidades ainda são imensas e onde, além do mais, temos obtido através de programas sucessivos de financiamento para grandes empreendimentos nacionais, ajuda que esperamos ver objetivada, no quadro amplo da Aliança para o Progresso . E, finalmente, os países que integram o chamado bloco socialista, onde aparecem os índices de dinamismo e crescimento mais consideráveis da hora atual (DANTAS, 1962, p. 55).

Se a oposição interna, expressa no reatamento de relações com a União Soviética, dificultava a implementação da Política Externa Independente, as alterações no cenário internacional e regional acabariam por inviabilizar as tentativas de “barganha neutralista”. Em meio à crescente tensão da Guerra Fria, com o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, a definição do regime cubano pelo socialismo e a criação do Muro de Berlim, a delegação brasileira na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas, realizada entre 22 e 31 de Janeiro de 1962, defendeu, contrariamente à expulsão de Cuba da OEA, o estabelecimento de um acordo de “obrigações negativas”, com o objetivo de neutralizar e evitar a adesão do país ao campo soviético. Apesar do voto de abstenção de Brasil, México, Chile, Equador, Bolívia e Argentina, os Estados Unidos teriam sucesso na aprovação da expulsão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, além da suspensão de seu

comércio regional. Em 22 de Outubro, com a detecção da existência de mísseis balísticos soviéticos instalados em Cuba, o governo Kennedy decreta o bloqueio naval à ilha, o qual seria posteriormente aprovado unanimemente pela OEA. Ainda que mantendo sua oposição à uma invasão à ilha e tendo participado das negociações diplomáticas com o envio do General Albino Silva à Cuba, o Brasil seria levado a se comprometer com o apoio aos Estados Unidos em caso de conflagração: “A crise dos mísseis representava um elemento altamente negativo para a Política Externa Independente. Apesar de, nessas condições extremas, o Brasil tentar manter seus princípios diplomáticos [...] era obrigado a ceder em alguns pontos (VIZENTINI, 1995, p. 259). Além disso, a crise dos mísseis reforçava a tese estadunidense de que o “combate ao comunismo” era a prioridade das relações hemisféricas, em detrimento da assistência econômica ao desenvolvimento, e esvaziava as tentativas de mediação entre os dois blocos, na medida em que favorecia o contato direto entre as duas superpotências: “A crise dos mísseis prejudicou a diplomacia brasileira, ao reforçar o argumento norte-americano de que o problema cubano vinculava-se a uma invasão e ameaça externa ao continente. A defesa do princípio de não-intervenção tornava-se mais difícil” (VIZENTINI, 1995, p. 260).

Aos poucos, à medida em que se fragilizavam as bases internas e externas da estratégia de barganha neutralista, a Política Externa Independente passa a assumir uma forma predominantemente econômica, com foco voltado aos temas do subdesenvolvimento. Tal inflexão se consolidaria com a nomeação do diplomata João Augusto de Araújo Castro para o Ministério das Relações Exteriores, em Agosto de 1963, já sob o regime presidencialista. Em seu discurso na XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas, em que defendeu o enfraquecimento da polarização mundial e a ascensão da articulação entre pequenas e médias potências à margem dos blocos militares, em torno dos temas fundamentais do Desarmamento, do Desenvolvimento Econômico e da Descolonização (os 3 Ds). Assim, abandonava-se oficialmente o neutralismo como parte da estratégia de política externa, não apenas devido à redução da sua capacidade de barganha, mas também como forma de restringir o predomínio diplomático afro-asiático. Do mesmo modo, as relações com o bloco soviético assumiram um tom de maior cautela, prezando exclusivamente por seu aspecto econômico e comercial, como a assinatura do acordo comercial com a União Soviética, que previa uma expansão do comércio de US\$ 70 milhões, em 1962, para US\$ 220 milhões em 1965. Ao mesmo tempo em que se buscou contemporizar os tensionamentos com os Estados Unidos e Portugal resultados do apoio brasileiro à descolonização africana, renunciando, na prática, ao princípio de defesa do anticolonialismo (VIZENTINI, 1995).

Após a ocorrência da Revolução Cubana, mas também com o crescente descontentamento latino-americano em relação aos programas de assistência econômica, os Estados Unidos interpretavam a conjuntura das relações hemisféricas como uma crise da sua capacidade de exercer a hegemonia a nível regional e mundial. Neste contexto, as iniciativas independentes da diplomacia brasileira, junto a medidas internas contrárias a interesses econômicos de empresas estadunidenses, como as nacionalizações das companhias telefônicas do Rio Grande do Sul e da Guanabara e, posteriormente, a Lei de Remessa de Lucros, limitando as remessas à 10% do valor registrado do investimento, justificariam a imagem de que o Brasil não mais favorecia a manutenção da política hemisférica. Assim, considerando o governo de João Goulart como um “caso perdido”, os Estados Unidos passariam a organizar o apoio à uma série de iniciativas que levariam à sua derrubada. Além de bloquear os fundos negociados por San Tiago Dantas e pressionar pela redução dos empréstimos do FMI, o governo Kennedy passara a negociar o repasse dos recursos da Aliança para o Progresso diretamente com os governos estaduais de oposição, ferindo evidentemente o monopólio das relações exteriores pela União e a soberania nacional, conforme denunciado pelo Ministério da Justiça. A partir da posse do Vice-Presidente Lyndon Johnson, no evento do assassinato do Presidente Kennedy, em 22 de Novembro de 1963, a política dos Estados Unidos em relação ao Brasil seria liderada pelas ações dos institutos de pesquisa voltados à campanha de propaganda contrária ao governo Goulart e de agentes militares como o Coronel Vernon Walters, adido militar da Embaixada Americana, e Dan Mitrone, associado à CIA. Registrando este período um grande aumento na solicitação de vistos de entrada por parte do Departamento de Estado, direcionados a agentes militares ligados à formação de grupos paramilitares de direita, a revalidação do Acordo Militar com os Estados Unidos, sem o conhecimento do Presidente Goulart, garantiria os meios legais para uma eventual intervenção em caso de guerra civil após a tomada do poder pelo novo governo militar, o qual teve o reconhecimento diplomático tão logo se empossou o Presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli.

Constituindo a Política Externa Independente, em seus elementos de divergência diplomática em relação aos Estados Unidos e de multilateralização das relações exteriores em direção ao bloco soviético e ao “Terceiro Mundo”, um dos elementos centrais da oposição que levou ao golpe de Estado de 1964, o novo regime militar remediaria imediatamente as formulações dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Já no Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1964 o novo chanceler Vasco Leitão da Cunha explicitaria esta intenção:

[...] um dos primeiros passos do Governo da Revolução foi verificar o curso sinuoso que, sob rótulos variados, desgarrava de nossa tradição diplomática e fugia dos princípios básicos de nossa formação histórica. Essa retificação consistiu em retomar a opção fundamental em favor do sistema democrático ocidental⁹.

A revisão da política externa brasileira teve como princípio basilar a concepção de que a Guerra Fria estabeleceu uma fronteira ideológica entre dois blocos antagônicos e irreconciliáveis em constante conflito, seja em uma confrontação armada direta, a qual o desenvolvimento das armas nucleares inibiu, ou seja por meio da “subversão interna”, da qual o regime militar haveria supostamente salvado o país com a derrubada do governo Goulart. Em uma inflexão diplomática ainda mais radical do que a gestão Eurico Dutra, o governo Castelo Branco passou a defender o fim do conceito de soberania nacional, em favor da solidariedade continental e da noção de segurança coletiva, sendo esta última assegurada apenas pelo estabelecimento de uma força de defesa interamericana permanente, em uma divisão internacional de funções na “aliança ocidental” em que caberia aos países maiores como Brasil, Argentina e Chile a sub-liderança latino-americana, enquanto aos Estados Unidos recairia a liderança do sistema mundial. Assim, dentro agora dos marcos da fronteira ideológica do mundo ocidental, o Brasil, ainda em 1964, romperia as relações diplomáticas com Cuba e, em 1965, apoiaria a intervenção estadunidense na República Dominicana com o envio de efetivo para compor a Força Interamericana de Paz formada a partir da OEA (MARTINS, 1977; BANDEIRA, 1989).

Não obstante o seu apelo à “tradição diplomática” brasileira, a “correção de rumos” pretendida pela política externa das fronteiras ideológicas do Presidente Castelo Branco apresentou um final adverso: teve “vida curta” e “resultados efêmeros”, porque, afinal, não “marchava com o tempo” e sequer pôde “corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações nacionais”. Em síntese: “Mesmo ao pretender recuperar as tradições da política externa brasileira, Castello Branco marchava contra elas” (CERVO; BUENO, 2010, p. 370, 372). Deste modo, tendo ainda de conviver com o predomínio do nacionalismo e da desigualdade crescente entre os Estados, sendo estes aspectos fundamentais do sistema internacional, o governo Costa e Silva reagiu com a mesma assertividade que seu antecessor, conforme demonstra a inversão de posições em relação à temática nuclear, passando-se a defender o direito ao desenvolvimento da tecnologia nuclear, e à defesa hemisférica, optando-

⁹ Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1964. Seção de Publicações da Divisão de Documentação, 1964, p. 1-2, citado em Vizentini (1995, p. 291-292).

se pelo caráter nacional da segurança, ao invés de sua institucionalização multilateral. Nesse sentido, em oposição aos ditames das fronteiras ideológicas da Guerra Fria, afirmou-se uma diplomacia da prosperidade, recolocando a cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países latino-americanos, e do “Terceiro Mundo” em geral, no primeiro plano da política externa brasileira (MARTINS, 1977; BANDEIRA, 1989).

Tal retorno ao “terceiro-mundismo” levaria a um progressivo afastamento, e, no limite, à uma certa confrontação, em relação às posições dos Estados Unidos, como se pode observar no apoio à criação da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana, que passaria a funcionar como um foro exclusivamente latino-americano. Além disso, as críticas à Aliança para o Progresso seriam severas: foi limitada, apenas aumentando o financiamento oficial à América Latina; falhou mesmo enquanto programa de assistência, por não ter características de um efetivo programa, ter fornecido um volume de financiamento externo abaixo em termos brutos do acordado na Carta de Punta del Este, e ter um significado nulo e até mesmo negativo se avaliado em termos líquidos comparado às remessas de lucros e à deterioração de preços dos produtos de exportação; e ainda contribuiu para a limitação das possibilidades de desenvolvimento países latino-americanos, e do Brasil em especial, ao agravar a compressão da capacidade para importar. Por outro lado, a substituição, no governo Costa e Silva, das fronteiras ideológicas pela “solidariedade militante dos subdesenvolvidos” obteve resultados modestos, capitulando sob a pressão dos Estados Unidos para o estabelecimento de uma taxa de importação do café solúvel brasileiro e mantendo intacto o apoio à Portugal nas Nações Unidas (MARTINS, 1977). Conforme descreve Bandeira (1989), em resposta à ascensão do “milagre brasileiro”, com elevado crescimento do produto e, inclusive, de exportações de produtos industrializados e semimanufaturados, os Estados Unidos – refletindo ainda mais nitidamente a rivalidade emergente entre os dois países desde meados dos anos 1950 – “não só contingenciou as exportações de têxteis do Brasil, como [...] passou a exigir-lhe a criação de uma taxa especial sobre o preço de venda do café solúvel, que, com menor preço e melhor qualidade, suplantava no mercado norte-americano o produto de fabricação local” (BANDEIRA, 1989, p. 172-173). Ao final, Costa e Silva acabou cedendo às acusações de dumping e concorrência desleal e estabeleceu uma taxa de 13,98% para cada libra-peso de café solúvel exportado para o mercado estadunidense, o que, no entanto, não encerrou a questão, que perdurou ainda alguns anos junto a outras controvérsias econômicas em torno dos produtos têxteis, da maior participação brasileira nos fretes comerciais entre os dois países, do acordo internacional do cacau e da redistribuição das quotas de açúcar.

Tendo em vista os resultados apenas modestos da “diplomacia da prosperidade conjunta”, assim como a evolução recente das condições políticas do regime militar, com o crescente papel do Estado na economia, o crescimento das empresas estatais e a ascensão da chamada burguesia estatal, a posse do General Emílio Garrastazu Médici traria uma mudança de feitio à política externa brasileira, ainda que conservando fundamentalmente a mesma perspectiva da realidade internacional. No lugar do terceiro-mundismo, que seria prontamente rejeitado, afirmava-se uma diplomacia do interesse nacional, centrada unicamente no Estado brasileiro, concebido enquanto ator autônomo no sistema internacional, e em suas respectivas relações bilaterais. Assumindo o compromisso com o projeto de tornar o Brasil uma grande potência, busca-se então refutar as teses que consideravam o subdesenvolvimento como um processo fechado em si mesmo e sem ligação com o sistema mundial e que traçavam como alternativa como única alternativa o paternalismo dos “laços especiais” aos países desenvolvidos, na medida em que o desenvolvimento seria necessariamente de longo prazo e insuscetível à acelerações (MARTINS, 1977). Conforme descrito no programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, de 1970, o objetivo-síntese das aspirações nacionais seria “o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido”: “Até o final do século [...] construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência”¹⁰.

Ao abandonar a pauta de reforma do sistema mundial capitalista e optar simplesmente pela mudança da posição ocupada pelo Brasil nesta ordem, o governo Médici estava, na prática, renegociando os termos da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos, em resposta ao contexto de crise da hegemonia estadunidense e de redução do engajamento no exterior com o lançamento da Doutrina Nixon, do mesmo modo em que buscava reduzir a percepção de rivalidade emergente entre os dois países. Adotaria, assim, uma postura pragmática e considerada como “desideologizada”, que entendia como natural os possíveis desentendimentos entre os dois países, por exemplo, na decisão de ampliação para 200 milhas dos limites do mar territorial. Ao mesmo tempo em que se ampliava o comércio e os investimentos regionais e extra-regionais e se buscava por fontes alternativas de ajuda econômica. O governo Médici inovaria com a introdução de uma série de novos instrumentos para a expansão das exportações e dos investimentos externos brasileiros, especialmente em direção à América Latina: a abertura de linhas de crédito vinculadas à aquisição de produtos brasileiros; a celebração de acordos culturais para viabilizar o intercâmbio, no Brasil, de

¹⁰ Documento Metas e Bases para a Ação do Governo, 1970, p. 15-16, conforme Martins (1977, p. 408).

estudantes de graduação latino-americanos, além da concessão de bolsas de pós-graduação; e a criação de um programa brasileiro de cooperação técnica com países menos desenvolvidos. Surgia, desse modo, uma espécie de “Bras-Aid”, um programa de ajuda econômica e cooperação técnica com países subdesenvolvidos, vinculado à ação de entidades e empresas estatais. Por outro lado, expandiam-se atividades de investimento também na África e Oriente Médio, como a prospecção e extração de óleo cru pela Petrobras na Nigéria, Líbia, Egito, Argélia e Iraque (MARTINS, 1977).

A criação de novos instrumentos para a expansão comercial brasileira no exterior iniciada pelo governo Médici teria resultado na consolidação, no governo Geisel, do chamado “modelo substitutivo de exportações” (SILVA, 2004). Assim, a crise energética causada pelos choques do petróleo seria enfrentada a partir da expansão comercial externa em direção à África e Oriente Médio, regiões que ofereciam a dupla vantagem de serem exportadoras de petróleo e consumidoras de produtos manufaturados brasileiros. De modo que as exportações brasileiras para ao Norte da África passariam de US\$ 49,9 milhões, em 1972, para US\$ 315 milhões, em 1977, enquanto as exportações para a África Austral, neste mesmo período, chegariam a US\$ 63,88 milhões, somando-se as exportações para Angola, Moçambique e África do Sul. Do mesmo modo em que as exportações ao Oriente Médio passariam de US\$ 198 milhões, em 1974, para US\$ 975 milhões em 1979. Devido ao crescente deficit comercial com a região, com o aumento das importações brasileiras de US\$ 353 milhões, em 1974, para US\$ 3,7 bilhões, em 1979, causado principalmente pelas importações de petróleo, a expansão das relações diplomáticas e comerciais do Brasil com países como o Irã, Iraque e Arábia Saudita, como no caso do desenvolvimento de programas de pesquisa para a exploração de petróleo, seriam fundamentais para a sustentação da balança comercial brasileira (SILVA, 2004).

3.3 A ‘DITADURA DOS CARTÉIS’: OS CONGLOMERADOS ESTADUNIDENSES E A DESNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO

Desde o final do século XXI, quando se formava a integração geográfica do mercado nacional dos Estados Unidos, este apresentava um elevado grau de concentração, particularmente, no setor manufatureiro. Assim, um reduzido número de grandes empresas foram concentrando o poder de decisão econômica. O fenômeno da conglomeração passou a ser a maior característica dessa concentração. Esta se dá quando uma empresa ou grupo econômico passa a atuar em um número crescente de setores que não tenham uma relação

direta, ampliando e diversificando desse modo seu campo de atuação. Seus fundamentos são a busca pela redução de riscos, ao se diversificar os investimentos, e a importância do poder financeiro. Nesse sentido, Furtado (1978) define os conglomerados como uma amálgama de capacidades administrativas e gerenciais, com o controle de uma massa de recursos financeiros. De tal modo que se forma, então, a partir da estrutura dos conglomerados, um sistema de decisões econômicas que, em última instância, coloca-se em posição de competição com os Estados nacionais (FURTADO, 1978).

O fenômeno da concentração pode assumir basicamente duas formas: a integração horizontal, com o controle por uma empresa do mercado de um produto; ou a integração vertical, em que se tem o controle de várias fases de um mesmo processo produtivo, a partir de uma articulação entre um grupo econômico. A aprovação do Sherman Act, legislação contra a concentração do poder econômico, em 1890, não impediu o avanço do processo de concentração. Apenas ocorreu uma mudança em sua forma, de tipo horizontal para vertical. Assim, a prevalência de oligopólios permitiu a política de administração de preços e a união de vários grupos econômicos para condicionar o comportamento do consumidor. Em 1929, 100 das maiores empresas do setor manufatureiro controlavam 44% dos ativos líquidos; em 1947, estas controlavam 47% e, em 1962, 57%. Em 1962, as 20 maiores sociedades anônimas do setor manufatureiro tinham ativos líquidos em montante igual aos das 419 mil menores – o que representava $\frac{1}{4}$ do total de ativos líquidos, estando os 50% restantes em poder das 1.000 maiores, em um mercado de 420 mil empresas. Ainda assim, o grau de concentração varia muito de um mercado para outro. Dentro do mercado formado pelos principais produtos da indústria manufatureira, o coeficiente de concentração varia de 3%, na indústria de blocos de concreto e ladrilhos, por exemplo, à 99% na de alumínio primário, para os dados apresentados à época por Furtado (1978, p. 44-46).

A ampliação do campo de atuação parece ser a característica predominante da evolução da estrutura econômica dos Estados Unidos. De 1950 à 1962, entre as 1.000 maiores firmas, aquelas que operavam em apenas uma classe de produto diminuíram de 78 para 49; as que operavam de 2 a 5 produtos baixaram de 354 para 223; por outro lado, as que operavam de 16 a 50 produtos aumentaram de 128 para 236, e aquelas de mais de 50 produtos passaram de 8 para 15. Dois terços das 1.000 maiores firmas de 1950 também estavam entre as 1.000 maiores de 1962. As empresas que mais ampliaram seu campo de ação são aquelas que melhor defenderam suas posições. O surgimento e a rápida expansão dos conglomerados econômicos – empresas que controlam múltiplas atividades produtivas não relacionadas – são os traços dominantes do processo de concentração nos Estados Unidos. Do ponto de vista da

teoria econômica convencional, o conglomerado parece uma aberração, pois não se apoia nas economias de escala, nem nas vantagens da integração vertical (redução de estoques, sincronização de fases complementares de um mesmo processo produtivo, etc.). No entanto, o conglomerado já constitui a forma predominante de organização da produção, sendo baseada em dois princípios:

- a) investir em múltiplos setores com o mínimo de inter-relação significa reduzir os riscos;
- b) na luta pelo controle de um mercado, é mais importante o poder financeiro do que uma elevada participação nesse mercado.

As vantagens de uma empresa com grande poder financeiro, por sua vez, são enormes: não é abalada por pressões exercidas num mercado em que tem aplicada uma pequena porção de seus recursos; pode controlar mercados em que é aparentemente minoritária na medida em que sempre poderá ampliar facilmente sua participação; dispõe de excepcional flexibilidade e capacidade de escolha de melhores alternativas de frentes de investimentos, dado que atua em muitos mercados e possui grande poder financeiro. Por todos esses motivos, os conglomerados têm uma capacidade de planejamento estratégico muito superior à de uma firma especializada (FURTADO, 1978, p. 49 -51).

Assim, o que Furtado (1978) observou, ao estudar os conglomerados e a economia dos Estados Unidos, foi uma nítida contradição entre a primazia dos centros de decisão como instrumento de desenvolvimento da sociedade – o que, na sua compreensão pressupõe um papel central do Estado – e o poder dos conglomerados de controlar a dinâmica da economia. Na América Latina, por exemplo, que é o foco da análise de Furtado, a inserção dos conglomerados teve sérias consequências sobre a formação da classe empresarial, reduzindo esta a um papel secundário, e, em última instância, sobre a própria formação de um sistema econômico nacional unificado em torno dos interesses de uma coletividade nacional.

Sob a hegemonia britânica, o sistema econômico internacional se caracterizava por uma divisão internacional do trabalho. Havia uma intensa relação entre as importações e o produto nacional da Grã-Bretanha, com a economia inglesa se expandindo em crescente abertura comercial. Nesse contexto, a Grã-Bretanha se especializava na produção de manufaturas, na qual se concentrava o progresso tecnológico, e permitia a importação de produtos baseados na abundância de recursos naturais e de mão de obra. Assim, o sistema econômico era como uma articulação de subsistemas nacionais. Com a hegemonia dos Estados Unidos, o novo sistema econômico internacional vai resultar da simples expansão de suas grandes empresas, sem qualquer contrapartida na abertura de sua economia. A

participação das importações e das exportações no produto nacional dos Estados Unidos permaneceu basicamente constante. Dessa forma, tem-se, internacionalmente, um sistema de decisões que é reflexo da estrutura de oligopólios da economia dos Estados Unidos, e não um mercado internacional de produtos propriamente dito. Tal sistema de decisões é baseado nos critérios de valor estabelecidos a partir de sua realidade interna, o que lhe confere uma grande margem de autonomia em relação ao resto do mundo, e lhe coloca em condições de exercer o papel de centro estabilizador e orientador da economia mundial. Em resumo, a economia internacional passa a ter seu fundamento na expansão de grandes empresas como os centros de decisão que organizam a produção mundial (FURTADO, 1978, p. 59-60).

Para entender o funcionamento desse novo sistema econômico internacional é necessário ter em conta a evolução das estruturas de empresas, particularmente nos Estados Unidos, e as novas formas que assumiu a concentração do poder econômico. O papel estratégico assumido pelo Estado de estabilizador das economias nacionais, no pós-segunda guerra, a partir do uso de políticas monetária e fiscal, a um nível elevado de emprego, possibilitou uma expansão da concentração econômica, e reforçou a tendência ao abandono dos preços flexíveis e à adoção da prática de preços administrados. Tal processo beneficiou as empresas em condições de planejar a longo prazo, ou seja, que dispõem de maior poder financeiro. Tal modificação na estrutura das empresas e no aumento da concentração do poder econômico teria grandes consequências para a América Latina. Os processos de industrialização por substituição de importações se fariam a partir da criação de facilidades para a instalação das grandes empresas estadunidenses nos países latino-americanos, assumindo a forma de uma internacionalização das atividades produtivas ligadas ao mercado interno (CARDOSO; FALETTO, 1977). Apesar de permitir uma maior absorção do progresso técnico, essa internacionalização acabou por debilitar o processo de formação dos centros nacionais de decisão, criando uma nova forma de desarticulação das decisões econômicas e uma pressão crescente sobre a balança de pagamentos devida às remessas financeiras ao exterior. Mais do que um problema da presença de empresas estrangeiras em si, a questão que se coloca é a forma como sua inserção foi feita, sem qualquer critério, e a partir da premissa de que qualquer indústria instalada no território nacional cooperaria igualmente para o desenvolvimento (FURTADO, 1978, p. 79-81). Dessa forma, a substituição de importações apresentou limites, e o seu controle por empresas estrangeiras criou uma série de problemas.

As empresas estadunidenses que se instalaram na América Latina são parte de um sistema de decisões que transcende o horizonte do interesse nacional de cada país. Tais empresas centralizam as atividades em que se apóia o progresso tecnológico, tornando, assim,

as filiais cada vez mais dependentes de insumos das matrizes, à medida que avança a substituição de importações. Além disso, as filiais encontram limites no que diz respeito à sua inserção no comércio internacional, de modo que a industrialização tenha sido feita sem que se alterasse a composição das exportações dos países latino-americanos. Mais do que isso, a expansão das grandes empresas estadunidenses agravou a insuficiência estrutural de capacidade para importar. Nas palavras de Furtado, a experiência na América Latina demonstrou que “o desenvolvimento é menos um problema de investimentos que de criação de um sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se” (FURTADO, 1978, p. 84). Para o autor, os espaços econômicos nacionais dotados de centros de decisão de perfil definido, assim como os Estados, continuarão a desempenhar o papel principal como marco de definição dos critérios de valor implícitos nas relações econômicas internacionais. Isso se dá na medida em que:

Toda autêntica política de desenvolvimento retira sua força de um conjunto de juízos de valor nos quais estão amalgamados os ideais de uma coletividade. E se uma coletividade não dispõe de órgãos políticos capacitados para interpretar suas legítimas aspirações, não está aparelhada para empreender as tarefas do desenvolvimento. Toda medida que se venha a tomar no sentido de enfraquecer os estados latino-americanos como centros políticos capazes de interpretar as aspirações nacionais e de aglutinar as populações em torno de ideais comuns, terá como resultado limitar as possibilidades de autêntico desenvolvimento na região (FURTADO, 1978, p. 42).

Dessa forma, a capacidade de formulação de uma política de desenvolvimento por parte do Estado brasileiro teve de competir, necessariamente, com a ação do que Mirow (1978) chamou de a “ditadura dos cartéis”, ou seja, a articulação dos grandes conglomerados internacionais para a divisão do mercado mundial. Em sua “anatomia do subdesenvolvimento”, Mirow (1978) analisa os impactos da expansão dos grandes conglomerados nos mais diversos setores da indústria brasileira: os limites à ampliação dos mercados externos, por parte das filiais instaladas no país, impostos pelos interesses de suas matrizes e outras filiais; a dependência tecnológica causada pelo fato de não existir a fixação local da tecnologia, devido aos pools de patentes¹¹ e o combate a possíveis concorrentes exercido pelas corporações transnacionais; a ausência de *know-how* e de desenvolvimento de tecnologia independente; o baixo desenvolvimento do mercado de trabalho associado aos

¹¹ Segundo explica Menegatti (2013), pools de patentes são “acordos por meio do qual [sic] dois ou mais detentores cedem ou licenciam suas patentes a uma única entidade, que então as explorará, diretamente ou licenciando-as ‘em pacote’. [...] estes podem facilitar práticas colusivas [de acordo entre duas ou mais partes com objetivo de prejudicar um terceiro] e de venda-casada, levantar barreiras à entrada e proteger patentes inválidas” (MENEGATTI, 2013, p. 18).

setores de maior desenvolvimento tecnológico, que são controlados pelas corporações internacionais, as quais não geram ou fixam tecnologia no país e assim se abstêm de contratar engenheiros-projetistas; a consequente participação subordinada na estrutura de divisão internacional do trabalho, no qual o Brasil cumpre a função de mercado regulador da oferta de mão-de-obra barata; a eliminação da iniciativa privada nacional, criação de uma classe abastada de gerentes e burocratas de empresas estatais e financeiras, aliada aos líderes locais das corporações multinacionais e voltada ao acompanhamento do padrão de vida dos países centrais; e o aumento da concentração da renda na classe privilegiada de gerentes e o deterioramento das condições de vida da classe trabalhadora (aumento da mortalidade infantil, da subnutrição e miséria), com objetivo de manter a mão-de-obra brasileira competitiva em relação à outros países subdesenvolvidos como a Índia (MIROW, 1978).

Conforme pontua Mirow (1978) a respeito do modelo de substituição de importações por meio da internacionalização do mercado interno e suas consequências sobre a dependência tecnológica nacional:

[...] o Brasil apoiou o seu desenvolvimento em corporações multinacionais cujo segredo foi o controle da tecnologia através [sic] dos pools de patentes e do combate aos possíveis concorrentes, assim como as antigas potências mundiais mantiveram dependentes as suas colônias, impedindo a formação de quadros que porventura pudessem futuramente dirigir nações emergentes (MIROW, 1978, p. 226).

Sendo utilizado como uma forma de monopólio da distribuição das patentes e inovações tecnológicas pelos grandes conglomerados, a dependência da aquisição de tecnologia por meio do sistema de pool de patentes engendrou um perfil de industrialização contrário à própria essência do processo de inovação: “O *know-how* não se transfere por contrato de licença. Adquire-se em trabalho árduo nas salas de desenho e oficinas de trabalho [...]” (MIROW, 1978, p. 226, *itálico no original*). Nesse mesmo sentido, Furtado (1984) passou a identificar, nos limites da industrialização brasileira em termos de desenvolvimento tecnológico, uma problemática mais ampla a respeito da relação entre criatividade, cultura e desenvolvimento. Sendo a inovação tecnológica resultada da capacidade humana criativa, de transformar sua realidade e criar tanto técnicas quanto valores sociais, a superação da dependência e do subdesenvolvimento enfrentaria necessariamente os obstáculos do “desenvolvimento imitativo” e teria de ser acompanhada de uma autêntica criatividade política no plano das formas sociais, de modo a compor uma ampla política de desenvolvimento (FURTADO, 1984).

3.4 POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO DOS CENTROS ECONÔMICOS DE DECISÃO

Nestas subseções a seguir, tem-se como principal objetivo investigar as formas particulares de influência da política internacional sobre setores industriais específicos. Assim, busca-se compreender com maiores evidências e detalhamento a relação entre as conjunturas internacionais de competição interestatal e transições hegemônicas e o desenvolvimento econômico dos países periféricos, de modo que se possa torna inteligíveis os mecanismos que levam à constituição de “janelas de oportunidades” e constrangimentos externos às industrializações tardias. De modo que as análises a seguir se concentram sobre a conquista brasileira da siderurgia na Era Vargas, a atração da automobilística estrangeira sob o Plano de Metas e o Programa Nuclear Brasileiro, respectivamente.

3.4.1 A conquista da siderurgia na Era Vargas

As primeiras iniciativas de siderurgia no Brasil datam desde a segunda metade do século XVI. O empreendimento dos Sardinhas (Afonso Sardinha e seu filho homônimo), datado de 1591, ficou conhecido como a primeira usina siderúrgica do país, apesar do ferro produzido não chegar à fase líquida, sendo apenas transformado em ferro maleável. Desde então, o setor só teria novo desenvolvimento com a vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1807. Em 1844, introduziu-se a Tarifa Alves Branco, que elevava de 15% para 60 % a taxa de importação sobre produtos que possuíssem similares locais. Além disso, em 1876, foi fundada a Escola de Minas de Ouro Preto, instituição de ensino superior que se tornou pioneira na formação de geólogos e metalúrgicos, fornecendo mão de obra qualificada para o posterior desenvolvimento da siderurgia no Brasil. No entanto, até então, o setor não progrediu efetivamente, devido à competição com a indústria britânica. Com a Proclamação da República, em 1889, passou a ser interesse do Estado a criação de uma siderurgia nacional, considerando toda a cadeia produtiva do aço, desde a extração do minério de ferro até a laminação. Nos anos de 1910 e 1917, assinou-se dois decretos com tal objetivo, permitindo ao governo a concessão de benefícios a empresas nacionais e estrangeiras na exploração de depósitos de ferro e de usinas siderúrgicas. Também no ano de 1919 se concedeu privilégios especiais de monopólio e subsídios com a intenção de induzir o capital privado a estabelecer uma indústria de aço de grande escala. Em 1920, foi criada a Companhia Siderúrgica Mineira, inicialmente destinada à produção de ferro gusa. Tendo encontrado dificuldades em relação ao

mercado interno, acostumado aos produtos importados, assim como devido à inexperiência de seus empreendedores, a Companhia decide, em 1921, associar-se a um grupo de representantes belgas liderados por Jean Pierre Arend, fundando assim a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira.

A partir da década de 1930, o desenvolvimento da siderurgia no Brasil estaria associado às iniciativas de industrialização de Getúlio Vargas. Com o rápido aumento da expansão industrial, a implantação da grande siderurgia viria a se tornar uma prioridade, de modo a atender a essa demanda. Em 1931, Vargas afirmava em discurso a importância do setor para o desenvolvimento nacional:

Para o Brasil, a idade do ferro marcará o período da sua opulência econômica. No amplo emprego desse metal, sobre todos preciosos, se expressa a equação do nosso progresso. Entrava-o a nossa minguada de transportes e a falta de aparelhamento, indispensável à exploração da riqueza material que possuímos imobilizada. O ferro é fortuna, conforto, cultura e padrão, mesmo, da vida em sociedade. [...] Creio poder, portanto, afirmar que a grandeza futura do Brasil depende, principalmente, da exploração das suas jazidas de ferro (NEVES; CAMISASCA, 2013, p. 59).

Assim, com objetivo de definir uma política específica para a siderurgia, visando, em última instância, a nacionalização das reservas minerais, instala-se, em 1931, a Comissão Preparatória do Plano Nacional de Siderurgia, ligada ao Ministério da Guerra. Essa estudou o aproveitamento das reservas brasileiras de minério de ferro, promovendo sua exportação e a instalação da indústria de aço de grande porte. Tendo servido tanto como centro de estudos, quanto difusora dos debates acerca do assunto ao longo da década de 1930.

Já sob o período do Estado Novo, foi criada, em 1940, a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que, além de implementar a política de exploração mineral, elaborou um estudo técnico para a criação de uma usina siderúrgica voltada para a produção de trilhos, perfis comerciais e chapas. Seria tal Comissão que elaboraria o projeto para a construção da siderúrgica de Volta Redonda, município do estado do Rio de Janeiro escolhido para sua instalação, devido a sua proximidade de São Paulo e da própria cidade do Rio de Janeiro, assim como por sua mão de obra barata. Em 9 de Abril de 1941, seria fundada a Companhia Siderúrgica Nacional, com objetivo de reduzir a dependência da produção brasileira em relação às importações. Sua criação se daria a partir do acordo com os Estados Unidos, em troca do compromisso de exportação 1,5 milhão de toneladas de minério de ferro. A Companhia Siderúrgica, pela primeira vez no país, passou a produzir chapas de aço com a tecnologia apropriada. Em Abril de 1946, com a ativação dos altos fornos e da aciaria, se

passaria a produzir o coque metalúrgico, e, em 1948, iniciou-se a produção de laminados, contribuindo para a autonomia do Brasil na produção de ferro e aço (NEVES; CAMISASCA, 2012, p. 62- 66). A Companhia Vale do Rio Doce foi criada, em 1942, segundo a mesma perspectiva estratégica. Sua finalidade era reduzir a dependência de manufaturados vindos do exterior e garantir o suprimento de minério de ferro para a Companhia Siderúrgica. Sua principal área de exploração se deu na região de Itabira, no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais, depois se expandindo para o Carajás no sul do Pará.

Em relação à negociação da transferência de tecnologia, os Estados Unidos eram, em última instância, a primeira opção das autoridades brasileiras. Mesmo com o interesse sobre a parceria com a alemã Krupp, a preferência ainda seria dos Estados Unidos, conforme comenta Hilton (1977): “Embora Vargas tivesse encorajado o interesse de Krupp no projeto de Volta Redonda, ele claramente preferia fazer o negócio com os Estados Unidos, principalmente porque, talvez, a irrupção de uma guerra poderia interromper o fornecimento de equipamentos e de capital” (HILTON, 1977, p. 326). Tal postura, de “jogo duplo”, era perfeitamente factível, devido ao contexto de vitórias alemãs nos primeiros anos da guerra.

A parceria na construção da siderurgia, para Vargas, seria o teste da Política de Boa Vizinhança de Roosevelt. As negociações do Brasil com o embaixador alemão Prufer repercutiram nos círculos diplomáticos dos Estados Unidos. Assim, Jefferson Caffery, embaixador no Brasil, enviou, em Julho de 1940, um telegrama para Cordell Hull, Secretário de Estado, no qual alertava:

[...] Se as autoridades militares brasileiras não puderem comprar armas a crédito nos Estados Unidos, irão comprá-las a crédito a longo prazo ou mesmo aceitá-las de presente dos alemães. Isso resultará na predominância alemã no Exército e em outros setores [...] Se o Presidente Vargas não puder obter a tão desejada siderúrgica através de financiamento americano, aceitará esse financiamento de Krupp [...] Se os alemães fornecerem as armas e financiarem o projeto siderúrgico, ou se eles fizerem uma das duas coisas, será em vão esperarmos conservar nossa atual posição no Brasil [...] Chegou a hora de decidirmos se para manter o Brasil fora da órbita alemã vale a pena correr tais riscos ... ou não (HILTON, 1977, p. 328)¹².

No entanto, assim que o Departamento de Estado estadunidense entrou em contato com a United Steel, a mais importante siderúrgica do país, a resposta por parte desta foi negativa para a proposta de construção do setor no Brasil. Especula-se que o motivo tenha sido o não pagamento da dívida externa brasileira, que não teria gerado confiança aos credores. Tendo isso em vista, Vargas opta pelo prosseguimento do projeto a partir da

¹² Documento enviado por Caffery a Hull, de 8 e 16 de Julho 1940, transcrito na obra de Hilton (1977, p. 328).

constituição de uma empresa estatal, com o capital estrangeiro participando com empréstimo de 20 milhões de dólares. Levantaria-se recursos estatais para cobrir os custos locais, e o crédito, concedido durante a Missão Aranha, seria usado para a compra de maquinarias nos Estados Unidos. Assim, em 4 de Março de 1939, Vargas assina o Decreto-Lei nº 2.054, o qual criou a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, diretamente subordinada à Presidência da República.

Existe uma controvérsia sobre o fato de a Alemanha ser ou não uma alternativa real para a construção da siderurgia. Abreu (1999), por exemplo, defende que a entrega dos materiais e peças não seria possível, em função do bloqueio marítimo imposto pela marinha britânica. Como afirma o autor, “parece improvável em uma situação em que o governo brasileiro necessitou de intervenção dos [Estados Unidos] para que o bloqueio britânico permitisse a passagem de cargas militares provenientes da Alemanha” (ABREU, 1999, p. 17). Entretanto, o acordo com a Alemanha era considerado tendo se em vista que suas rápidas vitórias militares apontavam para uma possível conclusão da guerra em breve, fato que tornaria plenamente viável a realização das entregas. De modo que a barganha se dava em bases factíveis, como demonstra, inclusive, o receio estadunidense expresso no telegrama de Caffery acima citado. Além do mais, como afirma Moura (1980, p. 45), “o período 1940-1941 foi muito difícil para a Grã Bretanha, cujos recursos se concentravam mais em sua defesa, isolada que estava na luta contra a Alemanha e esperando a invasão a qualquer momento”. Nesse sentido, o contexto estratégico de competição hegemônica cumpriu papel fundamental: “[...] ao avigorar-lhe o poder de negociação, a Alemanha colaborou para que o Brasil, naquela emergência, alcançasse seu objetivo de desenvolvimento” (BANDEIRA, 1994, p. 49). Desse modo, o elemento mais significativo que se pode destacar na decisão dos Estados Unidos de fornecer os equipamentos e financiar a construção da siderurgia brasileira foi seu caráter político. Sendo um fato histórico: “Pela primeira vez a cooperação econômica do governo americano estimulava uma nova linha de produção na América Latina e não apenas o comércio complementar” (MOURA, 1980, p. 154-155). Havia, assim, uma distinção de projeto hegemônico entre os Estados Unidos e a Alemanha. Desde a Doutrina Monroe (1823), e mesmo em todas as Conferências Pan-Americanas, permanece uma clara vontade de criação de uma área de influência duradoura, aprofundando sua influência no Brasil e na América Latina. Ao contrário, a Alemanha não possuía interesses de longo prazo no Brasil, sendo estes restritos ao plano comercial.

A construção da Companhia Vale do Rio Doce foi consequência dos mesmos acordos firmados com os Estados Unidos (os chamados Acordos de Washington), sendo criada em

Junho de 1942 a partir do Decreto-Lei nº 4.352. Seu principal objetivo era desenvolver a exploração das riquezas minerais brasileiras, principalmente, o ferro. Desde a fundação do Código de Minas, em 1934, vedou-se a exploração do subsolo brasileiro por estrangeiros, de modo que, com a criação da Vale, Vargas acabou por eliminar completamente as pretensões da empresa britânica Iron Ore Company. A nova empresa foi resultada da incorporação da Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e da Itabira de Mineração S.A., tendo sido encarregada logo após da manutenção, exploração e ampliação da Estrada de Ferro Vitória e Minas, e da Mina de Cauê, que estava até então praticamente não explorada e seria o primeiro símbolo de sua fundação (VALE, 2016). Dentro dos marcos da “Revolução de 1930”, encontrava-se também uma forte preocupação com a exploração dos recursos minerais brasileiros. Com as reformas administrativas do Estado, se criou a Diretoria Geral da Produção Mineral, e, em 1934, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o qual se encarregaria de todos estudos a respeito da produção mineral, da geologia do território nacional, assim como do ensino técnico que lhe correspondia. Como já citado, a maior contribuição do período de Governo Provisório foi com o Código de Minas. Sua principal característica era a distinção estabelecida, para fins de exploração, entre a propriedade do solo e a propriedade das jazidas e demais riquezas do subsolo. Tal fato provocou uma mudança substancial no regime jurídico das minas, instituído até então pela Constituição de 1891 (VALE, 2016).

Após o final da Segunda Guerra Mundial, mas especialmente ao longo dos anos 1950, o desenvolvimento siderúrgico ganhou nova dimensão como parte do processo de substituição de importações. Nesse contexto, seriam criadas novas empresas públicas visando a atender a demanda de setores estratégicos da indústria, com a fundação, em 1953, da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) e, em 1956, da Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (USIMINAS), esta última em parceria com o capital japonês da Nippon Steel. Conforme destaca Grinberg (2016), o sistema siderúrgico brasileiro tinha então como objetivo declarado “não apenas atingir a autossuficiência em um produto tão crítico para o desenvolvimento industrial, mas também apoiar as indústria à frente da cadeia, como maquinários, veículos-motores, construção naval, construção civil e ferrovias” (GRINBERG, 2016, p. 228). Por outro lado, estabeleceu-se uma divisão do setor entre as grandes empresas públicas e menores empresas privadas, em que as primeiras se especializariam na produção de aços laminados planos, e as segundas em aços longos, aproveitando-se do fornecimento de aço a baixo custo pelas siderurgias estatais.

Ao início dos anos 1960, o setor siderúrgico sofreria com a redução de atividade econômica, em meio ao impasse do modelo substitutivo de importações, tendo uma nova retomada do crescimento à medida em que o período do “milagre” expandiu a massa de investimentos públicos. Assim, os meados dos anos 1970 iniciariam uma segunda fase de investimentos massivos, sendo o setor contemplado no esforço do II PND de aprofundar a substituição de importações na indústria de insumos básicos e bens de capital. O avanço do Programa Siderúrgico Nacional levou à constituição, em 1973, da Siderbrás (Siderúrgica Brasileira, Ltda.), empresa holding que cumpriria as “funções de coordenadora e gestora de todas as empresas sob controle direto e indireto da União” (MACIAL, 1985, p. 70).

Assim como em meados dos anos 1960, a crise da dívida, já nos anos 1980, afetaram também a indústria siderúrgica. Tal fato não impediu a sua participação destacada no esforço exportador dos meados dos anos 1980. No entanto, a produtividade do trabalho permanecia baixa para padrões internacionais, em parte devido ao baixo emprego da automação, de modo que a siderurgia brasileira alcançava então apenas a “camada mais baixa da teórica escala de produção de eficiência mínima”, se comparada a padrões alemães, japoneses ou sul-coreanos (GRINBERG, 2016, p. 230).

3.4.2 A atração da automobilística estrangeira no arranjo econômico do Plano de Metas

A introdução dos primeiros automóveis no Brasil se daria em meio à inicial expansão industrial ao final do século XIX, ao mesmo tempo em que se implementavam os primeiros investimentos em estradas. Até 1920, importou-se 30 mil veículos de origem europeia, tendo as importações se dirigido aos Estados Unidos após o início da Primeira Guerra Mundial. O marco de fundação da indústria automobilística brasileira se daria, em 1904, com a criação da Luiz Grassi & Irmão Indústria de Carros e Automóveis, iniciando suas atividades de fabricação e reparação de carruagens de tração animal. Em 1907, introduziria-se o primeiro modelo de automóvel da Fiat, sendo a empresa ainda pioneira no emprego de rodas de borracha maciça e de pneumáticos para carruagens.

Após a Primeira Guerra Mundial, aumenta decisivamente o interesse geral pelo uso do automóvel como meio de transporte, assim como as possibilidades do mercado brasileiro, atingindo-se, em 1930, uma frota nacional de 250 mil veículos. Em 1919, a Ford Motor instala sua linha de montagem em São Paulo, sendo a Ford Motor Company do Brasil autorizada, em 1920, a funcionar no setor de montagem de carros de passeio e caminhões. A presença de automobilísticas estrangeiras no país seria completada, nos anos 1925 e 1926,

pela instalação das linhas de montagem da General Motors e da International Harvester Máquinas S.A. Cresce também a iniciativa do capital nacional, com o lançamento, em 1924, dos primeiros ônibus e carros fechados da Grassi e, em 1929, com o início da produção de carrocerias de caminhões com cabines para a Ford e General Motors. Apesar da redução do número de veículos no país entre 1930 e 1940, os impactos da Segunda Guerra Mundial acabaram por ter um resultado geral positivo, tornando a demanda reprimida pela redução da produção europeia um fator de estímulo à produção interna, incentivando a substituição de importações de peças e componentes de reposição e acelerando o crescimento da demanda pelo transporte rodoviário devido ao bloqueio da navegação marítima (ALMEIDA, 1972).

Em 27 de Dezembro de 1945, publicou-se o Decreto-lei de nº 8. 463, instituindo-se o Fundo Rodoviário Nacional, o qual se utilizaria dos recursos da tributação dos combustíveis líquidos e lubrificantes para o financiamento da construção, melhoramento e conservação das estradas de rodagem. Assim, o Governo Federal passava a formular uma política rodoviária nacional, compreendendo a importância do crescimento do transporte rodoviário e as possibilidades de contribuição de um sistema rodoviário nacional para a expansão e integração econômica do Brasil. O desenvolvimento do tráfego rodoviário, enquanto alternativa de meio de transporte nacional, apresentava algumas vantagens em relação aos sistemas ferroviário e marítimo de cabotagem: o menor período de maturação dos investimentos e a maior economicidade e flexibilidade destes; e a situação de deterioração do sistema ferroviário e de navegação de cabotagem, em função da falta de reequipamento e conservação das ferrovias e das deficiências das instalações e da organização portuária. Nesse contexto, os anos 1940 viram ainda a instalação de duas novas montadoras de veículos brasileiras, a Distribuidora de Automóveis Studebaker, criada em 1945 e reorganizada posteriormente como Vemag Veículos e Máquinas Agrícolas S.A., e a Fábrica Nacional de Motores, criada em 1949.

A partir dos anos 1950, tendo em vista o crescente peso das importações de automóveis sobre o balanço de pagamentos, assim como a crescente importância do sistema rodoviário, buscou-se a formulação de uma política nacional que permitisse a superação da fase inicial de montagem de produtos estrangeiros e a implementação de uma indústria nacional de veículos, com gradual aumento dos índices de nacionalização. Nesse sentido, assinaria-se, ainda em 1950, um convênio público entre a Fábrica Nacional de Motores e a Alfa Romeo para a fabricação de caminhões. Do mesmo modo, já no governo Vargas, seria criada, em 1951, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a qual seria responsável pela publicação, em Outubro de 1952, do Plano Nacional de Estímulo à Produção da Indústria de

Autopeças e à Implantação Gradativa da Indústria Automobilística. Neste documento, estabelecer-se-ia as diretrizes básicas que guiariam a programação da instalação da indústria automobilística nacional, a qual, sendo composta de três estágios, deveria ter como principais metas, respectivamente, a criação de uma indústria de autopeças e acessórios, a produção de veículos de carga e utilitários e, por fim, a produção de automóveis. Como obstáculos, o Plano identificava especialmente a necessidade de revisão das tarifas alfandegárias, da taxa de câmbio e dos impostos encarregados do setor automobilístico, no sentido de garantir um incentivo efetivo à produção nacional.

Com a criação do sistema de taxas múltiplas de câmbio, em 1953, em conjunto com a aplicação da Lei do Similar, instituiu-se uma primeira estratégia de atração da instalação de fábricas no país, forçando empresas estrangeiras a manter suas posições no mercado nacional por meio da produção local. Já na metade da década de 1950, oito companhias, entre estrangeiras e brasileiras, montavam automóveis e caminhões dentro do país: a Ford Motors do Brasil; a General Motors; a International Harvester; a Vemag S.A.; a Fábrica Nacional de Motores; a Willys Overland do Brasil; a Volkswagen do Brasil; e a Mercedes Benz do Brasil. Além disso, a indústria de autopeças apresentou, neste mesmo período, um crescimento considerável, passando de apenas cinco fábricas, em 1941, para 520 fábricas, com um índice médio de 30% de nacionalização, ou seja, de produção local (ALMEIDA, 1972)¹³.

Por outro lado, daria-se outro passo importante no sentido da institucionalização da política nacional automobilística com a criação, em Junho de 1954, da Comissão da Indústria Automobilística, reunindo diversos órgãos federais voltados ao setor, como os Institutos do Comércio Importador de Material Automobilístico e da Indústria de Peças para Veículos a Motor, sob os auspícios do Ministério da Fazenda. A Comissão tinha como objetivos a promoção e coordenação de estudos referentes desde a normalização de nomenclaturas e classificação de mercadorias por categorias de importação, até a qualificação de mão de obra e propostas de novos empreendimentos industriais, a elaboração de planos industriais para os diversos setores da produção automobilística, o controle da execução de medidas relativas à indústria automobilística, assim como a assistência aos órgãos de controle de câmbio e do comércio exterior para a criação de critérios para a importação de materiais indispensáveis à produção automobilística, entre outros.

¹³ Os índices de nacionalização consideram apenas o fato da produção de veículos, peças e acessórios se dar internamente à economia nacional, desconsiderando a origem da propriedade empresarial e de capital. Este desencontro entre produção local e propriedade de capital estrangeira será exatamente a principal limitação da indústria automobilística brasileira.

Novas evoluções na política automobilística surgiriam apenas a partir de 1956, no contexto do governo Juscelino Kubitschek e de seu Plano de Metas. Um novo grupo de trabalho seria criado para avaliar as necessidades do setor e orientar a implementação de uma indústria automobilística nacional. As perspectivas acerca do mercado nacional para veículos eram positivas e apontavam para uma demanda mínima entre 52 mil e 88 mil unidades anuais para veículos de carga, e de 5 mil para jipes e 10 mil para automóveis de passageiro. Reconhecendo-se a infraestrutura industrial como suficientemente desenvolvida para atender às necessidades de insumos industriais, voltava-se então especialmente ao problema da coordenação e estabelecimento de uma política pública declarada e homogênea para o setor. A solução encontrada seria a criação de um órgão executivo centralizador da ação estatal, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), instituído em 16 de Junho de 1956. Conforme destaca Almeida (1972), a sua criação significaria o início de “uma nova experiência em tomada de decisões” (ALMEIDA, 1972, p. 31). Os grupos executivos seriam, assim, utilizados como um instrumento administrativo de centralização e aceleração do processo decisório.

Neste mesmo sentido de formalização de uma política automobilística nacional, seriam publicados, entre Junho e Julho de 1956, os Planos Nacionais da Indústria Automobilística referentes aos setores de caminhões, jipes, camionetas, caminhões leves e utilitários. Os Planos previam diversas formas de incentivos ao desenvolvimento industrial: vantagens cambiais por meio de cotas de câmbio para a importação de peças e partes complementares; estímulos fiscais com a isenção de taxas aduaneiras para equipamentos e isenção de impostos de consumo sobre equipamentos e veículos produzidos; estímulos creditícios pelo financiamento de longo prazo do BNDE; e garantia de mercado por meio da proteção tarifária. Em contrapartida, os produtores se comprometiam à cumprir um programa de produção fixado e à atingir progressivamente a porcentagem de nacionalização. Segundo o programa governamental, em uma primeira fase, até o final de 1960, a produção seria limitada por cotas cambiais reservadas à importação de peças e partes complementares, dada a limitada disponibilidade de divisas, e, a partir de 1961, completaria-se a etapa de nacionalização. Entretanto, houve divergência entre as medidas consideradas prioritárias pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional. Enquanto o Executivo previu nos Planos Nacionais a priorização da produção de veículos de carga e utilitários, em detrimento da produção de veículos de passeio, como forma de desenvolver estruturalmente a indústria automobilística, o Congresso Nacional entendeu como prioritária a liberação da importação de veículos de passeio, consignada no Art. 59 da Lei de Tarifas (Lei nº 3.244 de 16 de Agosto de 1957).

Como resposta, antecipou-se a publicação do Plano Nacional voltado aos automóveis e se limitou a vigência dos leilões especiais de câmbio para aquisição de veículos no exterior. Ainda assim, a iniciativa do Congresso reduziu significativamente o esforço de nacionalização e atrasou a produção de automóveis.

Durante a primeira etapa do programa do Plano Nacional, foram aprovados pelo GEIA 30 projetos de 18 empresas interessadas, mas apenas 11 destes se concretizaram.

Quadro 3 – Projetos aprovados pelo GEIA e implementados

Empresas	Capital Social (Cr\$ 1.000, 00)	Procedência do capital estrangeiro	Tipo de veículo fabricado
<i>Predominância de capital nacional</i>			
Willys Overland do Brasil	5.610	Estados Unidos e França	Jipes, camioneta, automóvel Aero-Willys e automóvel Dauphine
Vemag	2.000	Alemanha	Camioneta, automóvel, jipe
Fábrica Nacional de Motores	4.000	Itália	Caminhão pesado, automóvel Alfa-Romeo
<i>Participação de capital nacional em 50%</i>			
Mercedes Benz do Brasil	5.000	Alemanha	Caminhão pesado, caminhão leve, ônibus, automóvel
Simca do Brasil	600	França	Automóvel
<i>Predominância de capital estrangeiro</i>			
Ford Motor do Brasil	3.677	Estados Unidos	Caminhão médio e caminhão leve
Scania Vabis do Brasil S.A.	610	Suécia	Caminhão pesado, caminhão médio e ônibus
General Motors do Brasil	3.575	Estados Unidos	Caminhão médio e caminhão leve
International Harvester	1.636	Estados Unidos	Caminhão médio
Volkswagen do Brasil	4.835	Alemanha	Camioneta, automóvel
Toyota do Brasil	175	Japão	Jipe

Fonte: Adaptado de Almeida (1972, p. 40).

Ao mesmo tempo, expandiu-se a produção de peças e acessórios, com a mais que duplicação do número de fábricas de autopeças, o qual chegaria a 1.220 fábricas em 1959. Para este resultado positivo, foram fundamentais os subsídios cambiais e fiscais empregados pelo governo federal, os quais, segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas, chegaram à marca de mais de US\$ 300 milhões de dólares, representando cerca de 89 centavos de dólar em subsídios para cada dólar aplicado pelos investimentos estrangeiros (US\$ 339 milhões de dólares). Por outro lado, consolidou-se, assim, o modelo de industrialização no setor automobilístico que teve como base a utilização da Lei do Similar, assim como da Instrução 113 da SUMOC, como forma de atração dos investimentos de grandes empresas estrangeiras para a produção no mercado brasileiro. Nesse sentido, Almeida (1972) apresenta as principais motivações dos investimentos estrangeiros:

Vale considerar que os fatores que efetivamente pesaram nas decisões empresariais foram: em primeiro lugar, e sem dúvida o mais decisivo, as condições de mercado atual e potencial; em segundo, a política de reserva de mercado com base na aplicação da 'Lei do Similar'; em terceiro, as facilidades concedidas para investimento direto sem cobertura cambial consubstanciadas na Instrução nº 113 da antiga SUMOC [...] (ALMEIDA, 1972, p. 42).

Se observada em relação ao modelo de industrialização, a política nacional automobilística, desde a criação do primeiro grupo de estudos da indústria automobilística no governo Juscelino Kubitschek, manteve-se “indiferente” em relação à nacionalidade das empresas, mas destacou a necessidade de “criar ambiente para atrair investimentos estrangeiros” (ALMEIDA, 1972, p. 29). Por outro lado, recomendou-se, como forma de organização, a iniciativa privada, demonstrando-se contrária à organização de empresas mistas e estatais no setor, inclusive aconselhando a privatização da Fábrica Nacional de Motores. Não obstante, não se pode atribuir a atração de empresas estrangeiras para a montagem e produção de automóveis apenas à política econômica e ao modelo de industrialização adotado. Para o seu sucesso, cumpriu papel fundamental a conjuntura internacional de retomada do crescimento econômico europeu, especialmente da Alemanha Ocidental, e o conseqüente aumento da competição para as empresas estadunidenses. Apenas quando temeram que o governo brasileiro concedesse condições especiais às alemãs Volkswagen e Mercedes-Benz, que se preparavam para instalar fábricas no país, as estadunidenses Ford e General Motors também se orientaram no sentido de construção de fábricas para produção, e não apenas montagem, de caminhões e tratores e veículos de carga. O fato de a Alemanha atender aos requisitos nacionais de internalização de produção e

diminuição das importações incentivava o aumento do comércio e o favorecimento de seus investimentos no Brasil. Tal movimento, evidentemente, não passou livre de pressões e resistências, conforme relata o Embaixador Álvaro Teixeira Soares, Chefe da Divisão Política do Itamaraty: “[...] interesses criados na órbita do dólar vêm obstando a que floresça um comércio eficiente e crescente com a Alemanha: e, mais que isso, que a Alemanha nos proporcione assistência técnica, maquinaria e capitais” (BANDEIRA, 1994, p. 86).

Nesse contexto, o Consulado-Geral da República Federal da Alemanha (RFA) procurou minimizar as notícias sobre a concorrência entre empresas alemãs e estadunidenses, assim como sobre a criação da Comissão Mista Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Econômico, a qual se imaginava que seria a sucessora da extinta Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A RFA procurava não estimular uma política econômica anti-estadunidense. Afinal, o auxílio dos Estados Unidos, por meio do Plano Marshall, havia sido importante para sua recuperação econômica, com o soerguimento de seu parque industrial e a revalorização da nova moeda Deutschemark. Tal constatação, entretanto, não garantia uma identidade de interesses entre os Estados Unidos e a Alemanha, a qual via com apreensão as possibilidades de utilização da Guerra Fria como uma forma de aceitação definitiva da liderança estadunidense. Ainda que solidária em relação a seus posicionamentos contra a União Soviética, a Alemanha não se conformava com limitações à sua soberania e à expansão de suas forças produtivas. O Chanceler Konrad Adenauer (1949-1963) tinha consciência da importância estratégica da Alemanha para a defesa da Europa Ocidental, enquanto “fiel da balança entre o Oriente soviético e o Ocidente europeu norte-americano” (BANDEIRA, 1994, p. 90).

Antes de assumir a Presidência, Juscelino (1956-1961) visitou cinco países na Europa, entre os quais a RFA, antes de ir aos Estados Unidos. Foi recebido, na Alemanha Ocidental, pelo Presidente, Theodor Heuss, e o Chanceler Federal, Konrad Adenauer, assim como pelo Vice-Presidente da Confederação Alemã de Indústria. Apresentava-se um ambiente favorável ao aumento dos negócios, com a promessa, de Juscelino, de que o comércio entre os dois países sairia da estagnação em que se encontrara em 1955. Até então, a política cambial de Café Filho, favorável ao dólar, contribuiu para a queda das exportações brasileiras à RFA: “O Banco do Brasil, nos leilões de divisas, tendia à desvalorizar as moedas dos países, como a RFA, com os quais o comércio se desenvolvia através de acordos bilaterais, em benefício daqueles que praticavam o multilateralismo” (BANDEIRA, 1994, p. 114). Outras controvérsias também perturbavam suas relações comerciais, como a reexportação de café brasileiro por empresas da RFA, a partir da zona multilateral de pagamentos estabelecida com

os Países Baixos, Grã-Bretanha, Bélgica e Luxemburgo. O objetivo brasileiro era o de assegurar a igualdade de tratamento cambial em suas exportações e importações, que deveriam estar sujeitas a taxas de câmbio dos mercados oficiais e em paridade com o dólar, em meio às negociações para a adoção de bases multilaterais para os acordos de comércio e pagamentos. A Alemanha Ocidental se tornara o segundo parceiro comercial mais importante do Brasil, abaixo apenas dos Estados Unidos. Durante a visita na região industrial do Reno, Juscelino conversara com Alfried Krupp e Fritz Könecke, das empresas Fried Krupp e Daimler-Benz, com os quais negociara incentivos e concessões. A expectativa era então a de que a intensificação dos fluxos de capitais nos próximos anos levaria a um aumento também do comércio e, como resultado, a uma consolidação da posição econômica da RFA no Brasil.

A oposição dos Estados Unidos ao Plano de Metas não impediu o fluxo de capitais estadunidenses devido apenas à concorrência europeia. Desde o final de 1956, o Brasil já se destacava como o país estrangeiro que mais recebia investimentos da Alemanha Ocidental, representando 22,7% dos investimentos externos totais no período de 1952 a 1956, em um montante de US\$ 65,1 milhões de dólares, contra US\$ 38,7 milhões de dólares e uma porcentagem do total de 13,5% destinados ao Canadá, então segundo maior destino de investimentos (BANDEIRA, 1994). A especialização dos investimentos externos alemães em indústrias de base (especialmente siderurgia, químico-farmacêutica, eletrônica) contribuía para a manutenção de relações comerciais em função de seu perfil de longo prazo e das complexidades de seus interesses envolvidos. Tais investimentos no estrangeiro teriam necessariamente de aumentar para equilibrar os constantes superávits com a Comunidade Econômica Europeia, e os círculos financeiros alemães estavam convencidos da sua importância para o desenvolvimento das exportações de bens de capitais. Assim, do ponto de vista alemão, o Brasil se constituía enquanto um mercado estratégico, seja pela busca de fatores de produção mais baratos, ou pela garantia de presença em um futuro mercado em expansão.

Juscelino procurou resolver as dificuldades diplomáticas ainda restantes de modo a permitir o desenvolvimento das relações comerciais com a Alemanha Ocidental, assinando o decreto para restituição dos bens alemães confiscados durante a Segunda Guerra Mundial, e ratificando o acordo sobre a restauração dos direitos de propriedade industrial e patentes de invenção de empresas alemãs. A América Latina se tornou o principal destino de investimentos externos da RFA, e a sua competição com os Estados Unidos foi fundamental para o desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil. Um relatório do Consulado-Geral da RFA, em São Paulo, reconheceu que foram as empresas alemãs que induziram as

empresas estadunidenses a fabricação de caminhões no Brasil. O mesmo já se esperava que acontecesse no setor de automóveis de passeio. Afinal, a posição inicial das empresas estadunidenses era deliberadamente contrária à produção de automóveis em território brasileiro: “De acordo com o depoimento do próprio Kubitschek, a Ford, em face do desafio que o Brasil lhe fazia, insistindo em implantar uma indústria automobilística concorrente, ‘tudo fez para convencer as autoridades e os empresários de que essa empresa seria impraticável’.” (BANDEIRA, 1994, p. 124).

3.4.3 O Programa Nuclear Brasileiro

Uma das origens da pesquisa nuclear brasileira teve início, em 1934, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Entre o período de 1936 e 1941, se formaram duas equipes de trabalho, uma em torno da teoria quântica de elétrons, mecânica quântica e teoria da radiação cósmica, e a outra em torno também da radiação cósmica. A Escola Naval inaugurou o estudo da matéria em seus programas de pesquisa. Mas apenas na década de 1950, com a instalação de equipamentos, o país conseguiu desenvolver a física nuclear experimental. Outras iniciativas foram a criação, em 1947, no governo Dutra, da Comissão de Fiscalização dos Minerais Estratégicos, junto à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. As principais atribuições da Comissão seriam a institucionalização do Conselho Nacional de Pesquisa, que seria criado em 1951, e da Comissão Nacional de Energia Nuclear, criado em 1956. A importância do tema da energia nuclear pode ser vista no fato de que, dentro do Conselho Nacional de Pesquisa, dedicava-se uma de suas divisões exclusivamente para o seu tratamento (CARPES, 2006, p. 67).

A questão do desenvolvimento de uma tecnologia nacional na área da energia nuclear sempre esteve atrelada ao interesse, por parte dos Estados Unidos, na exportação brasileira de minerais estratégicos. Um acordo secreto de 1945 permitia a exportação de um mínimo anual de três mil toneladas de areias monazíticas, a duzentos dólares por tonelada. No entanto, o prazo de validade do acordo expirou em 1948. Ao mesmo tempo, iniciava-se a formulação das diretrizes de uma política voltada ao interesse nacional no desenvolvimento da energia nuclear. Assim, o 5º Congresso Brasileiro de Metal, realizado em 1950, recomendou a proibição das vendas ao exterior de minérios estratégicos, e a Lei 1.310, promulgada em 1951, estabeleceu o monopólio estatal de sua exportação e a submeteu a severas restrições. Além disso, o Conselho de Segurança Nacional fixou normas de orientação, em complemento a Lei 1310, as quais estabeleciam os princípios da liberdade de relação com outros países,

além dos Estados Unidos, e de exigência de compensações específicas, em know-how e facilitação de aquisição de equipamentos, para a exportação das areias monazíticas e outros minerais estratégicos (BANDEIRA, 1989, p. 35-36).

Os Estados Unidos não aceitavam o princípio das compensações específicas como base de negociação de um novo acordo. Alegava-se o impedimento posto pela legislação do Atomic Energy Act, conhecido também como Lei MacMahon, o qual proibia a cessão de equipamentos ou mesmo a divulgação de informações e cooperação técnica no desenvolvimento da energia nuclear. Conforme Bandeira (1989):

O esforço dos Estados Unidos era no sentido de preservar o monopólio naquele setor e obter, ao mesmo tempo, as reservas disponíveis de minérios estratégicos, existentes no Brasil, pelos preços mais baixos possíveis, sem atender aos reclamos de desenvolvimento. As posições dos dois países, portanto, não se conciliavam, ao refletirem [...] o conflito de interesse de um, detentor de processos tecnológicos mais avançados e a necessitar de matérias primas, com os do outro, que as possuía e se empenhava para as trocar pelo conhecimento indispensável à sua utilização (BANDEIRA, 1989, p. 37).

Afinal, a política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina estava diretamente relacionada ao objetivo de proteção e garantia de acesso às fontes de matérias primas estratégicas.

Ao longo do ano de 1953, o Almirante Álvaro Alberto, Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), assinou um contrato com a francesa Société des Produits Chimique de Terres Rares, para a compra de uma usina de produ  o de urânio met  lico nuclearmente puro. Assim como encomendou aos físicos Wilhelm Groth, do instituto de Físico-Química da Universidade de Bonn, Konrad Beyerle, da Sociedade Max Planck para o Progresso da Ciência, e Otto Hahn, todos da Alemanha Ocidental, a fabrica  o de tr  s ultracentrífugas, com o objetivo de instalar, no Brasil, uma usina de separa  o de isótopos para o enriquecimento do urânio, etapa decisiva no domínio da tecnologia que possibilita a produ  o da bomba atômica. No entanto, o material foi apreendido pelo Brigadeiro britânico Harvey Smith, do Military Board Security, por ordem do Alto Comissário dos Estados Unidos na Alemanha, James Conant (BANDEIRA, 1989, p. 38, 42).

Com o suicídio de Vargas e a posse de Café Filho na Presidência da República, houve um retrocesso na política atômica até então adotada. O General Juarez Távora, ao assumir a secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional, outorgou, aos Estados Unidos, tratamento preferencial para a assinatura de acordos, e proibiu o CNPq de tomar iniciativas de negocia  o com estrangeiros, o que ficaria tão somente a cargo do Itamaraty (BANDEIRA,

1989). O Brasil aderiu ao programa Átomos para a Paz, lançado pelo Presidente Eisenhower. O programa tinha como objetivo desviar a atenção dos usos militares da tecnologia nuclear, particularmente, do deliberado crescimento do arsenal nuclear dos Estados Unidos. Servindo assim como instrumento de propaganda e política externa, ao disseminar uma imagem não belicosa do país, e como instrumento de controle sobre o desenvolvimento da tecnologia em outros países, a partir de acordos bilaterais. Em meados de Junho de 1955 foram assinados o Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, e o Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica. Antes da Conferência de Genebra, que lançaria oficialmente o programa, uma delegação brasileira foi convidada a fazer escala nos Estados Unidos para visitar centros de pesquisa e empresas interessadas em vender um reator de pesquisa. no caso, a Vitro Corporation e a General Eletric. Os maiores candidatos a receber o reator eram a Universidade de São Paulo e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Posteriormente, no entanto, os acordos foram amplamente criticados pelo Estado-Maior das Forças Armadas e por cientistas brasileiros (ANDRADE, 2012).

Os Estados Unidos, em documentos enviados por sua Embaixada no Brasil, haviam criticado duramente a política nuclear adotada até então e ameaçado com possibilidades de sanções e represálias caso se continuasse nesse sentido. Em um desses documentos, afirma-se, em relação à tentativa de importação dos equipamentos da Alemanha Ocidental:

[...] o estabelecimento, no Brasil, de um processo para extração de urânio físsil, por meio de importantes organizações de um país europeu, que está proibido, por lei, de obter esse metal, dentro de suas fronteiras, pode ser considerado como uma ameaça potencial dos Estados Unidos e do Hemisfério Ocidental (BANDEIRA, 1989, p. 77).

Não obstante, com a posse de Juscelino Kubitschek, voltou-se aos parâmetros anteriores da política nuclear. Kubitschek, com apoio do Estado Maior das Forças Armadas, denunciou o Programa Conjunto de Cooperação, bem como os contratos de exportação de tório. Criou-se então a Comissão Nacional de Energia Nuclear, visando a constituição de um amplo programa de formação de cientistas, técnicos e especialistas que atendessem a diversidade de necessidades para a produção da energia nuclear. As Diretrizes Governamentais para a Política Nacional de Energia Nuclear, documento formulado pelo General Nelson de Melo, recomendava ainda o desenvolvimento de combustíveis nucleares, e a suspensão da exportação tório, urânio e outros minerais aos Estados Unidos (NUNES, 2016). Não obstante, não se avançou muito no objetivo de domínio da tecnologia de fissão

nuclear. As usinas piloto, para as quais se importaram equipamentos da França e da Alemanha Ocidental, nunca chegaram a ser instaladas.

O tema teve novo progresso apenas durante o governo do General Costa e Silva (1967- 1969). Sua diplomacia “a serviço da prosperidade” recolocou a desigualdade entre as nações e a busca pela superação do subdesenvolvimento no eixo central de ação. Ao contrário do governo de Castelo Branco (1964-1967), que considerava as “fronteiras ideológicas” e a interdependência que uniam o Brasil aos Estados Unidos como os princípios fundamentais de sua política externa, Costa e Silva teria em mente, em primeiro lugar, a “defesa intransigente do interesse nacional”, nas palavras do Ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto (BANDEIRA, 1989, p. 167). Nesse sentido, a energia nuclear desempenharia papel fundamental como meio de inserir o país na revolução científica e tecnológica. Assim, o país se recusou a assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), considerando que este representaria uma nova forma de dependência. E iniciou negociações secretas com a Alemanha Ocidental para obtenção da tecnologia nuclear, ao mesmo tempo em que iniciava os entendimentos para compra de uma usina da estadunidense Westinghouse.

Em 1972, chegou-se a um acordo com a Westinghouse para a compra de uma usina nuclear com um reator de urânio enriquecido e potência de 62 MW. Assim, a usina de Angra-1 foi lançada, em meio a previsões alarmistas sobre futuros blecautes na região Sudeste. Houve uma certa diversificação de parceiros. A estadunidense Gibbs & Hill e a brasileira Promon Engenharia desenvolveram o projeto técnico. O combustível para a primeira unidade da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto seria fabricada de forma multinacional, com o yellowcake comprado da África do Sul, a conversão em hexafluoreto feita na Inglaterra, e o enriquecimento nos Estados Unidos. De qualquer jeito, persistiu a dependência em relação ao fornecimento de urânio enriquecido por parte dos Estados Unidos. Não houve, além disso, grande participação da indústria nacional na fabricação dos equipamentos, na medida em que o Eximbank exigiu concorrência internacional (ANDRADE, 2012).

Desse modo, o acordo foi considerado pelos militares como “mediocre”, e foi criticado por não contemplar a transferência de tecnologia. Segundo as palavras do General Hugo Abreu, Ministro-Chefe da Casa Militar do Presidente Geisel e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional: “os norte-americanos não apenas nos privaram do conhecimento dos detalhes da construção do reator, como, muito mais que isso, nos forneceram uma ‘caixa preta’. Nossos técnicos podem apenas operar a usina. Nada mais” (BANDEIRA, 1989, p. 224). Além disso, como lembra Bandeira (1989, p. 224), “a dependência dos fornecimentos de urânio enriquecido pelos Estados Unidos tornava o Brasil

extremamente dependente [...]”. A Atomic Energy Commission, em 1974, suspendeu o fornecimento de urânio enriquecido à Alemanha Ocidental, e, pouco tempo depois, colocou sob ressalva os contratos para o abastecimento de reatores estrangeiros, incluindo aquele comprado pelo Brasil à Westinghouse, sob a alegação de que as demandas comerciais haviam ultrapassado sua necessidade de produção.

Tendo isso em vista, o governo Geisel procurou entendimento com outros países para o desenvolvimento da indústria nuclear. A França manifestou interesse na participação na prospecção de urânio e na construção de uma indústria de componentes de reatores. No entanto, não teve interesse no processo de enriquecimento do urânio. Apenas a Alemanha Ocidental teve disposição de negociar um acordo profundo para a implementação, no Brasil, de todo o ciclo da tecnologia nuclear – desde a pesquisa e lavra do urânio até o seu enriquecimento, produção do elemento combustível e reprocessamento, assim como a fabricação dos reatores a urânio enriquecido. A negociação atendia ao interesse de ambos os países, na medida em que, no caso da Alemanha, “o Tratado de Paris, de 1955, impedia a produção de urânio enriquecido, em escala industrial, dentro de suas fronteiras, o que a colocava na dependência de fornecimentos, cada vez mais incertos”, por parte dos Estados Unidos, e, no caso do Brasil, atendia-se à exigência das compensações específicas (BANDEIRA, 1994, p. 60). O acordo garantia que todo o processo seria progressivamente nacionalizado, com total transferência de tecnologia. O posicionamento contrário brasileiro ao Tratado de Não-Proliferação serviu também como elemento de aproximação entre os dois países, dado que a Alemanha o via com reservas (NUNES, 2016).

Em 9 de Junho de 1969, os países assinaram um Acordo Geral de Cooperação nos setores de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, o que possibilitaria a execução de projetos como o de desenvolvimento da energia nuclear. Além disso, em 23 de Abril de 1971, o Centro de Pesquisa Nuclear, da Alemanha, e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, do Brasil, assinaram, em Brasília, o Convênio Especial sobre Cooperação Científico-Tecnológica, o qual previa o intercâmbio de técnicos e cientistas em tecnologia de produção energética. Prevendo ainda a realização de cursos de verão, em Brasília, para a preparação de técnicos e cientistas brasileiros.

Em 27 de Junho de 1975, após um ano de negociações secretas, o Acordo Nuclear foi assinado por Hans Dietrich Genscher e Antônio Azeredo da Silveira, os respectivos chanceleres de cada país. Tendo sido conhecido como “o acordo do século”, devido a seu investimento previsto de US\$ 10 bilhões, e também por ser a primeira parceria de transferência tecnológica na área nuclear entre um país desenvolvido e outro em

desenvolvimento. O projeto, a ser executado pela Nuclebrás e pela Kraftwerk Union, subsidiária da Siemens, previa a instalação de uma usina de enriquecimento de urânio, por meio do processo de jato centrífugo, que estava em desenvolvimento na Alemanha, e de oito usinas termonucleares, cada uma com uma capacidade de 1,2 milhão de KW. A expectativa era a de que a fábrica de reatores, que seria construída em Sepetiba, no Rio de Janeiro, entrasse em operação até fins de 1978. Assim, já na construção da quarta usina, o índice de nacionalização da produção dos equipamentos seria completo (BANDEIRA, 1989). As expectativas brasileiras em relação aos resultados e vantagens do acordo podem ser resumidas nos seguintes pontos, elencados por Carpes (2006, p. 85):

a) Estabilização dos sistemas de transmissão [de energia] através da geração de eletricidade nas proximidades dos principais centros de consumo; b) Maior segurança de abastecimento e flexibilidade operacional através da simbiose hidroeletricidade, principalmente quando as oscilações do índice pluviométrico duram vários anos; c) Ampliação da capacidade gerada em região onde o potencial hidroelétrico econômico viável se esgota; d) A grande liberdade de escolha do local de instalação das usinas nucleares possibilita uma melhor regionalização do abastecimento energético; [...] e) elevação do nível da indústria geral através da aquisição de uma tecnologia de ponta com grande penetração e larga aplicação industriais; f) criação de empregos principalmente mão-de-obra qualificada na indústria [...]; g) abertura de novos mercados de exportação (por exemplo: urânio, equipamentos para usinas nucleares, serviços nucleares) e possibilidades de cooperações internacionais; h) impulso para a pesquisa nacional e valorização do Brasil para cooperações científicas internacionais; i) contribuição para o fortalecimento da posição internacional do Brasil no mundo.

Naturalmente, o acordo teve forte oposição dos Estados Unidos. O principal problema consistia no fato de que o Brasil, ao obter o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, se tornaria capaz de fabricar a bomba atômica. Sendo um agravante o fato de que o Brasil não estava comprometido com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares. Mesmo tendo participado ativamente de suas discussões, não teve sucesso na inclusão de uma distinção entre explosivos pacíficos e não pacíficos e de emendas que procuravam equilibrar os direitos e deveres dos países nucleares e não nucleares. Conforme Almeida (2015):

Na análise do Itamaraty, não houve esforço nas negociações para estabelecer a reciprocidade de direitos e obrigações nem foi dada prioridade ao acesso dos não nucleares à tecnologia pacífica. O tratado foi considerado a consagração jurídica de uma diferença de status tecnológico que deveria ser eliminada, no qual estavam ausentes contrapartidas efetivas de desarmamento pelas potências nucleares (ALMEIDA, 2015, p. 54).

Na verdade, as divergências entre os dois países já se apresentavam desde o início da implementação, por parte do governo Geisel, de sua política externa do “pragmatismo responsável”, a qual retomava as tendências apresentadas pela política externa independente de Quadros e Goulart, e da “diplomacia da prosperidade” de Costa e Silva. Na sua expressão completa, cunhada como Pragmatismo Responsável e Ecumênico, denotava-se uma política externa que buscava vantagens no cenário internacional, independentemente de regimes políticos e ideologias adotadas por seus parceiros. Sendo a responsabilidade uma figura importante principalmente em termos de política interna, que buscava fugir às acusações de “subversão” em suas atitudes diplomáticas, e o ecumenismo, uma referência à ampliação de relações para além do âmbito hemisférico. A principal inovação da política externa de Geisel, entretanto, encontra-se no fato de ter buscado uma autonomia econômica – o que não estava presente até então –, e de ter tido uma resposta imediata aos desafios criados pela crise econômica internacional deflagrada pelos choques do petróleo. É dentro dessa perspectiva que se pode compreender as iniciativas diplomáticas “agressivas” e ousadas empreendidas, como a ampliação da demarcação do mar territorial para as 200 milhas (VISENTINI, 2004, p. 202-211).

As principais ocorrências de tensionamento na relação com os Estados Unidos se deram em torno do restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, do voto de abstenção brasileiro na questão do levantamento das sanções à Cuba, no voto favorável à inclusão do sionismo como uma forma de racismo, e no reconhecimento dos governos marxista-leninistas de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. Tais posicionamentos brasileiros refletiam, ademais, a condição do desenvolvimento econômico brasileiro, a qual reivindicava uma melhor imagem internacional do país que servisse de subsídio a sua expansão em regiões como a América Latina, África e Oriente Médio (BANDEIRA, 1989, p. 226). Tanto na África quanto no Oriente Médio o Brasil poderia aproveitar sua realidade de país emergente, capaz de fornecer todo o tipo de mercadoria necessitada nessas regiões, sendo uma alternativa aos países europeus e aos Estados Unidos, todos esses sofrendo com a rivalidade por parte da descolonização ou do conflito com Israel.

Com a ascensão do governo Carter nos Estados Unidos, intensificaram-se as pressões sobre o acordo nuclear com a Alemanha Ocidental. Em fins de Março de 1977, o Presidente Carter pressionou o Chase Manhattan Bank e o Eximbank para que suspendessem todos financiamentos negociados com o Brasil, e paralisou o fornecimento do serviço de enriquecimento de urânio à Alemanha (BANDEIRA, 1994, p. 200). Por outro lado, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma lei (o International Security Assistance Act) que

obrigava o Departamento de Estado a apresentar um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar e de segurança. Tal relatório serviria de base para a Comissão de Relações Exteriores do Senado decidir se continuaria a prestação de ajuda militar. Geisel, entretanto, não aceitando a análise de questões internas por órgãos estrangeiros, denunciou o Acordo Militar com os Estados Unidos. Os relatórios sobre os direitos humanos eram visto como apenas mais um meio de pressão sobre o acordo com a Alemanha. Assim, ao se atingir o que se pode consolidar como o ponto mais alto da rivalidade emergente com os Estados Unidos, consolidou-se no governo brasileiro a visão de que

[...] as antigas potências capitalistas, particularmente os Estados Unidos, tratavam de promover e estabilizar o monopólio da tecnologia de ponta, a produção de bens de capital e o nervo financeiro, como condição de sua preponderância, deixando aos países como o Brasil a fabricação de manufaturas, de bens duráveis e não-duráveis de consumo (BANDEIRA, 1989, p. 237).

Os tensionamentos em relação aos Estados Unidos evoluíram de tal modo que as Forças Armadas passaram a considerá-los como “o principal obstáculo à independência econômica e tecnológica do Brasil e à sua ascensão ao status de grande potência” (BANDEIRA, 1989, p. 256). Ao final do período militar, teve-se o seguinte resultado:

[...] as áreas de atrito com os Estados Unidos, que Castelo Branco pretendeu eliminar, eram muito mais amplas e profundas que no período anterior ao golpe de Estado de 1964, na medida em que eles contrariavam e se opunham, inclusive, aos interesses diretos das próprias Forças Armadas brasileiras (BANDEIRA, 1989, p. 271).

No entanto, tais pressões fortaleceram, por um lado, a perspectiva de Geisel de que deveria buscar consolidar o acordo fechado, de tal modo que não poderia ser revertido. Assim, em suas medidas do “pacote de Abril”, procurou aumentar o mandato presidencial de seu sucessor, o General João Figueiredo. Por outro lado, sua estratégia de “distensão lenta, gradual e segura” teve que vir acompanhada de certas ações de combate a repressão, como a demissão do General Ednardo d’Ávila do Comando do II Exército, após a morte do jornalista Wladimir Herzog, visto que até mesmo a Alemanha concordava que a coexistência do acordo nuclear, com a transferência da tecnologia da bomba atômica, e os dispositivos repressivos como o Ato Institucional nº1 não poderiam coexistir.

Mesmo com a crise da dívida da década de 1980 e suas consequências sobre o andamento das obras do acordo nuclear com a Alemanha, não se desistiu do projeto de domínio do ciclo completo de enriquecimento de urânio. Desde 1979, o conjunto das Forças

Armadas se dedicou à realização de um Programa Nuclear Paralelo, voltado ao desenvolvimento da tecnologia de separação de isótopos, inclusive, por meio de raio laser e por processamentos químicos, fora dos controles e salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O projeto movimentou cerca de US\$ 2 bilhões por ano, para financiar o trabalho de quase três mil cientistas, engenheiros, técnicos e administradores de mais de quatrocentas indústrias, e pelo menos cinco centros de estudos. Conforme a descrição de Bandeira (1989) a respeito do funcionamento dos trabalhos de pesquisa em torno do Programa Nuclear Paralelo:

[...] o Instituto de Energia Nuclear, vinculado à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), e com sede no campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro, incumbiu-se da pesquisa de equipamentos, máquinas de enriquecimento e instrumentos de controle com eletrônica fina e repartiu com indústrias os trabalhos em metalurgia. O Centro Técnico Aeroespacial (CTA), subordinado ao Ministério da Aeronáutica e instalado em São José dos Campos não só se encarregou de formular modelos de reatores convencionais e regeneradores rápidos (fast breeder), que pudessem utilizar o tório como combustível e reprocessá-lo de forma a produzir plutônio, material de uso militar, como tratou de construir vetores, ou seja, foguetes lançadores, capazes de conduzir a bomba atômica. Os foguetes Sonda I, II, e III, permitindo às empresas Avibrás, e D.F. Vasconcelos produzirem industrialmente e exportarem modelos de uso militar, como, por exemplo, o Sbat 37 e 30 (ar-ar ou ar-terra) e o Piranha (ar-terra ou ar-ar), saíram dos laboratórios e oficinas do CTA. E, ao lançar, em fins de 1985, o Sonda IV, com um equipamento inteligente, um sistema de sensores especiais para o seu controle, o Brasil demonstrou que tinha meios de fabricar meios balísticos de longo alcance intercontinentais para o transporte de artefatos explosivos, uma vez que já produzia veículos lançadores (foguetes) de satélites, destinados à pesquisa da atmosfera e experimentados a partir da base conhecida como Barreira do Inferno, no Rio Grande do Norte. [...] O IPEN [Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares], sob a direção da Marinha, ocupou-se, por sua vez, da construção de reatores do tipo PWR (pressurized water reactor), com 38 a 40 MW de potência, a fim de equipar submarinos a propulsão nuclear, e conseguiu, finalmente, o enriquecimento do urânio, através do processo de ultracentrifugação. [...] O processo era também o mesmo utilizado pela Urenco, consórcio do qual, juntamente com a Grã-Bretanha e a Holanda, a República Federal da Alemanha participava e, ao que tudo indica, houve transferência desta tecnologia para o Brasil, não obstante o Acordo Nuclear de urânio só se referir, oficialmente, à do enriquecimento do urânio através de jatos centrífugos (jet noozle) [...] (BANDEIRA, 1989, p. 283-284).

Com o sucesso do Programa Nuclear Paralelo, o Presidente Sarney, em 1987, anunciou oficialmente que o Brasil havia dominado o ciclo completo da tecnologia de enriquecimento de urânio (GOLDEMBERG, 1987). De modo que o país estaria capacitado para, em poucos anos, fabricar os próprios submarinos de propulsão nuclear, explodir artefatos nucleares e produzir veículos para seu transporte. Além disso, a possibilidade de venda no mercado internacional de reatores e combustíveis para usinas de energia elétrica e submarinos de propulsão nuclear quebraria o monopólio conservado pelos Estados Unidos e a

Urano. Alternativas estas que, se houvessem sido exploradas, poderiam ter alterado consideravelmente sua posição na hierarquia mundial de poder, ao se tornar uma grande potência militar. No entanto, como será analisado a seguir, a crise da dívida externa e o colapso do desenvolvimentismo renderia o país ao novo Consenso de Washington.

3.5 A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E O COLAPSO DO DESENVOLVIMENTISMO

Ao início dos anos 1980, o Brasil foi submetido à uma conjunção de choques externos, causada pelo aumento da taxa de juros internacional, pela alta dos preços do petróleo e pela queda do preço das commodities, tendo como consequência direta e imediata uma grave crise da dívida externa e o rebaixamento da posição do país no sistema financeiro internacional. Tal conjunção de choques externos e crises seriam retiradas de seu contexto e utilizadas como justificativa para identificar o que seria resultado de uma falha fundamental das políticas desenvolvimentistas, em seu “populismo macroeconômico” e em sua superexpansão das estruturas estatais, regidas por agentes públicos guiados por ganhos pecuniários. Assim, a partir deste diagnóstico, o chamado Consenso de Washington estipulava as reformas de mercado necessárias para a eliminação desse “mal originário”, identificado, em última instância, como o próprio projeto de industrialização brasileira.

Tal retorno ao liberalismo econômico se estruturou a partir das teses defendidas pela equipe econômica do Banco Mundial (BM), ao longo de toda década de 1980, e teve, na América Latina, seu antecedente nos governos militares de Augusto Pinochet, no Chile, e de Jorge Rafael Videla, na Argentina, ambos ainda em meados dos anos 1970. No Brasil, a inflexão se daria ainda um pouco mais tarde, sendo registrada, para Fiori (1999), principalmente depois do fracasso do Plano Cruzado e do abandono dos projetos progressistas de reforma do Estado e de reestruturação do pacto desenvolvimentista, presentes ainda no governo José Sarney:

[...] depois da crise do Plano Cruzado de estabilização monetária, em 1987, e da promulgação da nova Constituição de 1988, a preocupação com o desenvolvimento é definitivamente engavetada e substituída pela velha convicção neoclássica de que o crescimento das regiões atrasadas exigia adesão ao livre-comércio, estabilização e homogeneização dos preços, pela via dos mercados desregulados, globalizados e competitivos (FIORI, 1999, p. 37).

Após a eleição à Presidência de Fernando Collor de Mello, em 1989, a liberalização econômica seria aprofundada pelas propostas de privatização, alterando as próprias estruturas

que sustentaram o esforço industrializante do período anterior: “[...] iniciava-se também no Brasil o desmonte institucional dos instrumentos de regulação e intervenção do Estado desenvolvimentista, de uma parte expressiva das cadeias industriais e de boa parte das infra-estruturas construídas entre 1950 e 1980” (FIORI, 1999, p. 37). Assim, o país realizava uma adesão tardia aos princípios da nova estratégia neoliberal, assumindo, conscientemente, uma posição de desenvolvimento dependente e associado, a partir de uma reorganização das mesmas forças políticas conservadoras que sustentavam, até então, o pacto desenvolvimentista.

As propostas de liberalização econômica e de reforma do Estado, no sentido da retirada de sua capacidade de intervenção econômica, refletem, em última instância, o fato de que a crise financeira, decorrida da crise da dívida externa e do subsequente processo hiperinflacionário, representava uma crise do próprio Estado, a qual solapava as bases do modelo de desenvolvimento brasileiro. Neste contexto, encontravam uma situação limite a forma de “acumulação politizada”, característica da internalização dos conflitos sociais pelo Estado e de sua incapacidade de estabelecer uma hierarquia de objetivos políticos, e a “fuga para frente” ou “fuga ao conflito”, como resposta inercial a esta incapacidade:

[...] se a fuga para frente propiciou a centralização estabilizante e a industrialização, ao mesmo tempo desencadeou uma dinâmica cíclica com crises políticas periódicas que afetavam a capacidade do Estado de estabilizar o compromisso fundamental em torno da intocabilidade dos interesses condominados (FIORI, 1995, p. 47-48).

Desse modo, a política de financiamento à industrialização pelo Estado brasileiro atravessou sempre uma miríade de contradições em torno da disputa política entre os capitais por uma porção do poder estatal, fato que impossibilitava a existência de perspectivas futuras constantes de investimento. À cada etapa de desaceleração econômica, seguia-se então um período de crise e paralisação do Estado, associado à utilização da política econômica inflacionária como forma de retribuição à classe política desfavorecida no processo de acumulação. Como resposta, reapareciam os planos de estabilização, visando o restabelecimento dos interesses e de um novo surto de crescimento a partir de um novo patamar inflacionário. Nesse sentido, a crise dos anos 1960 e a resposta a ela na reforma financeira implementada pelo regime militar restabeleceram os interesses que resultariam, ao mesmo tempo, no surto de crescimento do “milagre” e na crise da dívida externa. Apesar da expansão do sistema financeiro privado no provimento de crédito à famílias e empresas, não houve a devida centralização do capital e o autofinanciamento estatal por meio de títulos

públicos acabou por afastar o capital privado dos investimentos produtivos. A solução encontrada na liberalização da tomada de empréstimos no exterior teria como consequência a associação viciosa entre o endividamento interno e o endividamento externo. Encerrando-se o ciclo, os planos de estabilização retornariam novamente, articulados, nos anos 1990, ao mesmo antiestatismo que impediu o aprofundamento da reforma financeira do Estado, agora transformado em um projeto de inserção internacional dependente (FIORI, 1995).

A crise da dívida externa recolocou novamente, sob termos mais duros, o problema da vulnerabilidade externa, estrutural à inserção econômica internacional dependente do Brasil, desta vez impulsionado pelo excesso de liquidez internacional e pela transnacionalização dos bancos privados. Conforme conclui Tavares (1993): “A experiência brasileira, desde os choques do petróleo e os juros da década de 70, põe em evidência as dificuldades de as políticas de estabilização serem compatíveis com uma política de ajuste de balanço de pagamentos [...]” (TAVARES, 1993, p. 95). A sequência de planos de estabilização (Cruzado, Bresser, Verão e Collor) buscou sempre lidar com o desequilíbrio do balanço de pagamentos por meio de desvalorizações e políticas recessivas, as quais tiveram como consequência o aumento da inflação, a perda de eficácia dos mecanismos de indexação, a especulação financeira nos mercados de ricos e, ao final, a perda do padrão monetário. De modo que, mesmo em meio à recessão econômica, à desvalorização dos salários e ao aumento da poupança, o crescimento da taxa de inflação não cedia.

O setor industrial, por sua vez, resistia, enfrentando, simultaneamente à recessão e à crise financeira, a necessidade de adaptação aos novos paradigmas industriais e tecnológicos. A primeira resposta por parte do setor industrial foi no sentido de modernização e racionalização de custos: a diminuição dos custos de gerenciamento; a desverticalização e a terceirização de atividades não essenciais; a seleção de linhas de produtos em que as vantagens absolutas de custo permitiriam maior resistência à abertura comercial; a redução de mão de obra e o emprego de seu treinamento multifuncional; a redução de estoque e adoção de processos de produção just-in-time; e a associação com bancos privados e públicos para a garantia de seguros de risco de cambial e financiamento às exportações. Impunha-se, portanto, neste período a manutenção de posições na produção para o mercado interno e no comércio internacional, coordenada à uma redefinição global da inserção competitiva internacional do setor industrial. No entanto, tal redefinição encontrava dificuldades decisivas na ausência de coordenação e iniciativa do setor privado nacional e na fragilização financeira do Estado, penalizado como agente principal dos ajustes econômicos, limitando a “modernização econômica” à uma rendição do patrimônio estatal:

Ao mesmo tempo em que se coloca na defensiva, o empresariado nacional apoia a privatização acelerada a *preço de mercado* e com pagamento pelo valor ao par de títulos de dívida pública *desvalorizados em mercado*. Trata-se aparentemente da desmontagem de um dos pés do antigo tripé (empresas estatais, multinacionais e nacionais) com transferências patrimoniais consideráveis do Estado para reforçar o *pé fraco* do capital nacional, como uma *estratégia* para que este venha a alcançar a escala e conglomeração compatíveis com a transição para um novo estágio de desenvolvimento competitivo? Ou simplesmente estamos assistindo a uma espécie de *síndrome do juízo final* em que vários grupos regionais e setoriais pressionam pelo fatiamento do setor produtivo estatal, enquanto não encontram os *limites da resistência passiva*? (TAVARES, 1993, p. 114, grifos do autor).

A partir da década de 1980, o paradigma da política externa para o desenvolvimento entraria em uma fase de crise e contradições, junto à crise do desenvolvimentismo brasileiro, sendo este seu suporte e causa motor. A perspectiva do desenvolvimento se manteve na articulação de posições comuns com o conjunto dos países do “Terceiro Mundo” nos fóruns internacionais e na defesa de setores industriais estratégicos. Percebendo as alterações na ordem internacional no sentido de uma nova bipolarização, com o aumento do protecionismo e uma tentativa de “oligarquização dos foros decisórios”, o Itamaraty protestaria, nas reuniões da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e da Assembleia Geral da ONU, contra a preservação das estruturas de poder, a ineficácia da cooperação internacional na promoção do desenvolvimento e a desigualdade das regras de comércio internacional em favor dos países mais ricos. Em meio ao esforço exportador industrial dos anos 1980, reduziria-se a dependência de importação de petróleo, liberando recursos da balança comercial, e se manteria a política de reserva de mercado para informática. Aprovada em 1984, a Política Nacional de Informática (Lei nº 7.232) sofreria forte pressão dos Estados Unidos, que acionaria o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) para se manifestar sobre a legalidade da lei em relação ao seus regulamentos de livre-comércio e ameaçaria com a imposição de sanções (CERVO; BUENO, 2010). O impasse teria solução apenas com a mudança da política a partir do governo Collor, com a alteração do conceito de empresa nacional para a atração do capital estrangeiro, em 1991, e a prescrição do dispositivo de reserva de mercado no ano seguinte.

A negociação da dívida externa, por sua vez, contrastaria com tais resquícios desenvolvimentistas e seria marcada por uma perspectiva monetarista, liderada pelas autoridades econômicas, em detrimento de uma possibilidade de negociação política do endividamento, para o que existiam inúmeros precedentes históricos e estaria em pleno acordo com a posição da diplomacia brasileira de reforma do sistema econômico internacional.

Assim, o Consenso de Cartagena, criado, em Junho de 1984, para encaminhar soluções comuns dos países latino-americanos para o problema da dívida externa, nasceu tendo seu conteúdo político esvaziado pela opção do Brasil de realizar sua negociação da dívida de maneira bilateral e unilateralmente com os Estados Unidos, desconsiderando, inclusive, consultas à opinião pública e ao Congresso Nacional. Mesmo o relatório da Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa apontando o fato de que pelo menos um quarto da dívida externa de 1986 (US\$ 25 bilhões de um total de US\$ 101 bilhões) se formou a partir dos efeitos da alta das taxas de juros, sendo passíveis, portanto, de negociação, a equipe econômica do governo manteve sua posição de “conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem articulação com o Congresso e a Chancelaria” (CERVO; BUENO, 2010, p. 427).

A partir dos anos 1990, a política externa brasileira assumiria a forma de uma “dança de paradigmas”, reproduzindo as inconsistências da busca de uma nova inserção internacional do Brasil. De modo que o paradigma do Estado desenvolvimentista, presente ainda em algumas iniciativas de meados dos anos 1980, é substituído por um “Estado normal”, na expressão do chanceler argentino Domingo Cavallo, passando a assumir uma posição subordinada no sistema mundial, dissolvendo e alienando o núcleo central da economia nacional e transferindo rendas ao exterior, e, como resultado, gerando um contexto amplo de regressão social (CERVO; BUENO, 2010).

4 O DESENVOLVIMENTO A CONVITE: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DA COREIA DO SUL

Neste capítulo, tem-se como principal objetivo analisar a experiência histórica de industrialização e desenvolvimento tecnológico da Coreia do Sul. Nesse sentido, estrutura-se a análise da influência da política internacional no desenvolvimento sul-coreano em três eixos de categorias: a inserção econômica internacional na formação do sistema mundial capitalista; as relações exteriores e a política externa do Estado sul-coreano; a proteção do mercado interno pelo Estado sul-coreano e a formação da classe empresarial dos chaebol. Em seguida, prossegue-se à investigação dos estudos de caso dos setores econômicos selecionados, de modo que se possa observar nestes também as características particulares da influência da política internacional no desenvolvimento. Por fim, o desfecho histórico das décadas de 1980 e 1990, com a crise asiática de 1997 e a sua superação, é tomado como um indicador importante do desempenho da industrialização e do desenvolvimento tecnológico experienciado no período anterior.

4.1 INSERÇÃO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO VOLTADO PARA EXPORTAÇÕES: A PENÍNSULA COREANA COMO ZONA DE CONTATO E NÚCLEO GEOPOLÍTICO DA ÁSIA-PACÍFICO

Kohli (2004) reconhece, em seu estudo histórico-comparativo das industrializações tardias de Coreia do Sul, Brasil, Índia e Nigéria, a importância do colonialismo na formação de diferentes tipos de Estado ao longo do mundo em desenvolvimento. Assim, o precedente de colonização assume papel importante enquanto variável explicativa da capacidade do Estado de promover o crescimento e a industrialização, servindo de legado para Estados coesos e capitalistas, neopatrimoniais ou fragmentados e multiclassistas. Conforme ressalta o autor:

O impacto do colonialismo na formação do Estado foi especialmente significativa porque a maioria dos Estados em países em desenvolvimento são o produto do colonialismo, e suas respectivas formas foram moldadas decisivamente pelo encontro com as economias políticas mais avançadas (KHOLI, 2004, p. 17, tradução nossa).

Não obstante, neste trabalho, diferentemente de Kholi (2004), o colonialismo não é visto como um elemento histórico “interno” e particular ao Estado como unidade isolada, mas como reflexo das interações entre política internacional e desenvolvimento, a partir de sua inserção internacional no processo de constituição do sistema-mundo e da economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 2004).

A maior parte das análises sobre a queda da Dinastia de Choson e do Império Coreano pelo domínio colonial japonês, primeiramente tornado um protetorado, em 1905, e depois, em 1910, formalmente anexado, destacam as deficiências de governo, o personalismo e a incapacidade do Estado de ter controle social efetivo (KOHLI, 2004; EVANS, 1993). Tais análises desconsideram o fato de que inexistia, na Ásia, o padrão de competição militar e desenvolvimento tecnológico que impulsionou a formação dos Estados nacionais europeus e do sistema mundial capitalista. Antes mesmo da “descoberta do Novo Mundo” por Cristóvão Colombo, em 1492, a marinha chinesa, liderada pelo almirante Cheng Ho, já havia visitado o arquipélago de Zanzibar e as entradas do mar vermelho, entre 1405 e 1433. Tais navegações foram, no entanto, abandonadas, pois não se inseriam em um projeto de expansão política mundial, como no caso dos portugueses e espanhóis. Assim, o “milagre europeu” que criou Estados nacionais eficientes na expansão da economia nacional teve sua singularidade inerentemente relacionada à um perfil de competição interestatal para o qual não havia correspondente na lógica territorialista dos impérios chinês ou coreano (KENNEDY, 1989).

Por fazer parte do ciclo de industrializações tardias do final do século XIX, a colonização japonesa da Coreia teve diferenças importantes em relação ao colonialismo europeu, principalmente em termos do uso do Estado como ator econômico e instrumento de transformação das estruturas sociais. Pelo menos três padrões podem ser identificados no legado japonês para a constituição do futuro Estado sul-coreano: a burocracia agrária, elite Yangban (양반), foi transformada em uma organização com capacidade de intervenção social; estabeleceu-se uma aliança entre o Estado e as classes produtoras voltada ao crescimento econômico; e se desenvolveu um sistema de controle social sobre as classes mais baixas. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a Coreia havia experienciado mais de três décadas de crescimento, com taxa média de 3% ao ano e um nível relativamente avançado de industrialização. A taxa média de crescimento industrial entre 1910 e 1940 chegou a quase 10%, e, em 1940, quase 35% da produção de bens tinha origem no setor industrial (KOHLI, 2004).

Evidentemente que a moderna Coreia do Sul não herdou diretamente uma economia industrializada, na medida em que as indústrias pesadas se localizavam no Norte e muitas foram destruídas durante a Guerra da Coreia. Entretanto, o que é importante notar é que as instituições, as práticas sociais, o conhecimento e as ideias associadas à industrialização permaneceram. Um exemplo disto é o perfil de concentração dos grupos empresariais sul-coreanos (chaebols), o qual, seguindo o modelo da Restauração Meiji dos zaibatsu, foi diretamente incentivado pelo governo japonês por meio de taxas preferenciais de crédito e subsídios de preços. Muitos grupos de chaebols, como Kyongbang, Kongsin Hosiery, Paeksan Trading Company, Hwasin Department Store e Mokpo Rubber Company, têm origem no período de colonização japonesa (KOHLI, 2004). Tal concentração de grupos empresariais viria a ser uma característica particular da economia sul-coreana. Nas palavras de Amsden (1992), “grupos de negócios diversificados são comuns a todos países de industrialização tardia, mas estes na Coreia são especialmente grandes” (AMSDEN, 1992, p. 9, tradução nossa).

Além do legado de uma experiência industrial e uma classe empresarial, a colonização japonesa teve influência direta sobre o modelo de desenvolvimento da Coreia do Sul, dotando o país de grande experiência exportadora. Como consequência, em 1940, cerca de 37% da produção têxtil na Coreia era voltada para a exportação, e cerca de 43% de suas exportações totais eram de produtos manufaturados. Apesar de ter inicialmente seguido a estratégia tradicional europeia de exploração colonial, o Japão, ao ter uma escassez de alimentos, passou a incentivar o aumento da produção de arroz para exportação na Coreia. Por fim, ao final da Primeira Guerra Mundial, a busca por mercado para exportação de capitais e a necessidade de cooptar as pressões nacionalistas levaram à um relaxamento das restrições para a produção manufatureira e à aliança com grupos empresariais coreanos. Do ponto de vista japonês, a Coreia passava a fazer parte de sua estratégia de industrialização em escala imperial, dentro de sua Esfera de Coprosperidade do Leste e Sudeste Asiático, em resposta à Grande Depressão dos anos 1930. Devido às suas maiores similaridades culturais, em contraste ao colonialismo europeu, o Japão podia ter expectativas realistas de estabelecer um domínio permanente e uma completa integração do espaço colonial. Após a anexação da Manchuria, em 1931, a Coreia teve função estratégica ainda mais relevante, tornando-se uma base militar avançada das operações de guerra na China (KOHLI, 2004).

Com a derrota japonesa na Segunda Guerra Mundial e o fim do domínio colonial, estabeleceu-se um governo provisório, a República Popular da Coreia, formado por uma rede de comitês populares de base, que cumpriram a função de transição política em meio à

ocupação militar estadunidense e soviética. Apesar da Declaração de Cairo, de 1943, mencionar o plano para uma Coreia unificada, a incipiente competição pré-Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética acabou por impor a separação da península entre áreas de influência. Em 1948, institucionalizava-se definitivamente a criação de dois Estados distintos, a República Popular Democrática da Coreia, ao norte, e a República da Coreia ao sul. A necessidade de organizar um regime favorável aos interesses estratégicos dos Estados Unidos levou ao fim dos comitês populares ao sul e à recomposição do governo entorno das classes médias coreanas, industrialistas e proprietários de terra, e da liderança de Rhee Syngman (이승만, *I Seung-man*)¹⁴. Mais importante, afiançou a manutenção das estruturas herdadas do Estado colonial japonês, inclusive com a presença de servidores públicos japoneses na posição de conselheiros. Tal continuidade da administração burocrática teria consequências decisivas para o padrão de relações do Estado com a sociedade e a capacidade estatal de autonomia inserida para a promoção do desenvolvimento e a coordenação de investimentos (EVANS, 1993).

O governo de Rhee Syngman (1948-1960) é comumente definido como um “interregno”, um lapso momentâneo entre o legado industrial colonial e a sua efetiva realização desenvolvimentista sob o comando posterior de Park Chung-hee. Teriam prevalecido preocupações políticas em torno da manutenção do poder do regime, da luta anticomunista e da negociação da dependência em relação aos Estados Unidos, de modo que o crescimento econômico se tornou uma prioridade menor (KOHLI, 2004; EVANS, 1993). Kohli (2004) minimiza esta tendência de descrédito do período Rhee Syngman por parte da literatura ao destacar elementos de continuidade que cumpriram papel importante como fundamentos da posterior industrialização: a manutenção das estruturas do Estado colonial sob patrocínio dos Estados Unidos; o crescimento e a maior independência da classe empresarial originada no período colonial; a reincorporação da classe trabalhadora; a redistribuição das terras agricultáveis e o aumento da produtividade; a expansão da educação e dos níveis de alfabetização; e, por fim, a reconstrução e expansão da economia industrial. Por outro lado, o regime de Rhee Syngman foi em muitos aspectos uma criação dos Estados Unidos, seu poder efetivo estava estrangido pela presença militar e pela dependência da ajuda econômica estadunidense.

¹⁴ Em consideração às particularidades da língua coreana, sempre que possível, os termos e nomes de figuras importantes de origem coreana são acompanhados de sua escrita original no alfabeto Hangeul. Nos casos em que não houver a correta correspondência com seu uso corrente em alfabeto latino, acrescenta-se a sua romanização, em acordo com a padronização oficial estabelecida pela romanização revisada da língua coreana.

Tendo oposição de Rhee e da classe política sul-coreana, a redistribuição de terras foi feita por pressão dos Estados Unidos, que, temendo um aumento da fome e um consequente fortalecimento de movimentos comunistas, distribuíram as terras então sob controle japonês. Conforme destaca Amsden (1992), a reforma agrária teve resultados diretos para o crescimento e a industrialização, redirecionando capitais da especulação fundiária para a produção manufatureira, aumentando a produção de alimentos e diminuindo pressões inflacionárias, criando uma distribuição de renda mais igualitária, e retirando poder das classes agrárias e facilitando a centralização do poder.

A recuperação econômica teve grande apoio do fluxo massivo de ajuda externa dos Estados Unidos. Entre 1953 e 1960, a ajuda econômica para a Coreia do Sul, em sua quase totalidade na forma de doações, representou cerca de 10% do PNB anual. Durante esse mesmo período, os recursos externos financiaram cerca de 70% das importações totais e 74% do investimento total. De modo que a ajuda econômica externa por parte dos Estados Unidos foi central tanto para a recuperação econômica pós-colonização quanto para a reconstrução pós-Guerra da Coreia e para os níveis de crescimento a longo prazo, especialmente por meio da reconstrução da infraestrutura econômica, em oferta de eletricidade e reabertura de minas e fábricas. Insere-se nesse contexto a recuperação da indústria têxtil sul-coreana, a qual seria posteriormente o carro-chefe do “drive exportador”. Outra área de contribuição da ajuda econômica externa se deu na educação, que teve um aumento da alfabetização para cerca de 70% da população (KOHLI, 2004). Não obstante, o impacto da ajuda econômica não foi absoluto e não deve ser interpretado apenas em seus números brutos. Seja porque o crescimento não foi a prioridade do governo de Rhee Syngman, ou pela preferência da política estadunidense pela estabilidade de preços (AMSDEN, 1992).

Apesar de inicialmente apresentar reticência em relação aos planos de desenvolvimento do “Terceiro Mundo”, os Estados Unidos optaram ao final por adotar uma redefinição do *laissez-faire* que permitia a todos “fazerem a sua maneira”: “se permanecessem no campo capitalista, poderiam se desviar da norma do livre-mercado, dar meia volta e buscar as próprias políticas [...]” (AMSDEN, 2007, p. 40). Conforme reconheceu um dos Presidentes da Comissão dos Estados Unidos para o Comércio Internacional, Alfred E. Eckes: “durante os anos da Guerra Fria, os Estados Unidos trataram a política comercial como um instrumento de política externa para cumprir responsabilidades hegemônicas, não como um fim em si mesmo”. Em um contexto distinto, o Presidente Eisenhower explicitaria a função estratégica de abrir o mercado estadunidense para os países aliados: “para assegurar o suporte aliado a controles de exportação estratégicos contra a União Soviética, os Estados Unidos devem

prover alternativas de mercado no ocidente” (apud AMSDEN, 2007, p. 46-47, tradução nossa).

Nas palavras de Amsden (2007, p. 52, tradução nossa), “a competição entre comunismo e capitalismo abriu uma janela de oportunidade sem precedentes para os países em desenvolvimento se industrializarem”. Entretanto, um aspecto menos mencionado e analisado é o fato de que tal janela de oportunidade não se abriu homoganeamente e da mesma forma para o conjunto dos países periféricos. Ao contrário, o posicionamento relativo de cada país em relação aos teatros de conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética foi decisivo para a efetivação de tal oportunidade. Assim, a industrialização não apenas do Japão no pós-guerra, mas também de Coreia do Sul e Taiwan, estão inseridas em um processo de desenvolvimento a convite, no qual o posicionamento estratégico desses países diante da competição interestatal no âmbito da Guerra Fria subordinou a lógica da competição mercantil e viabilizou o apoio externo dos Estados Unidos ao seu desenvolvimento (ARRIGHI, 1996; MEDEIROS; SERRANO, 1999):

No pós-guerra o acesso ao mercado americano e ao financiamento internacional criou para os países aliados as condições externas para o crescimento acelerado. Assim, podemos caracterizar como ‘desenvolvimento a convite’ a estratégia americana de não apenas permitir, como também em vários casos promover deliberadamente o desenvolvimento econômico dos países aliados nas regiões de maior importância estratégica para o conflito com a URSS (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 133).

Ao lado da Europa central, o Leste Asiático se constituiu em um dos palcos estratégicos centrais do pós-Segunda Guerra Mundial. A própria Guerra da Coreia (1950-1953) marcou o início da Guerra Fria, inaugurando seu padrão de conflagração entre as grandes potências por meio de guerras locais não travadas diretamente entre si e expandindo a liquidez mundial a partir do rearmamento maciço, da ajuda militar e dos gastos militares diretos dos Estados Unidos no exterior. A versão realista do projeto “unimundista” de governo mundial de Roosevelt implementada pela Doutrina Truman reduziu a perspectiva de um grande New Deal mundial à prioridade de contenção do poder soviético como princípio organizador da hegemonia dos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996). Portanto, os investimentos e o financiamento externo ao desenvolvimento não se daria em bases universais, mas restritas ao contexto geopolítico da Guerra Fria.

As mudanças políticas do governo de Park Chung-hee (박정희, *Pak Jeong Hoe*), levado ao poder como desdobramento do Movimento estudantil 19 de Abril e da escalada do descontentamento popular, resultaram em mudanças importantes também para as relações exteriores da Coreia do Sul. Buscou-se uma reaproximação com o Japão, marcada pelo estabelecimento de relações diplomáticas oficiais em 1965. A reorientação da política externa sul-coreana teve múltiplos condicionantes, especialmente a admiração pela cultura japonesa compartilhada por Park e seus colegas militares, o interesse por parte dos Estados Unidos de reduzir seus custos de ajuda econômica, e a necessidade dos chaebols de ganhar mercados externos diante da saturação do mercado interno. A cooperação econômica entre os dois países evidentemente possuía raízes históricas e apresentava grande potencial produtivo, combinando a mão de obra barata e disciplinada sul-coreana com o capital, a tecnologia e as habilidades de marketing japoneses. Mas tal cooperação não seguiu o padrão de relações econômicas Norte-Sul comum à outros países em desenvolvimento. Os grupos econômicos sul-coreanos e o regime de Park Chung-hee não buscavam apenas um grande fluxo de investimentos estrangeiros diretos e se preocupavam com as consequências negativas que poderia ter para os negócios nacionais. Procurava-se o fortalecimento dos Chaebols por meio de empréstimos comerciais e transferências de tecnologia voltadas para a exportação (KOHLI, 2004). Novamente, o contexto geopolítico foi fundamental para permitir o estabelecimento deste perfil mais autônomo de cooperação econômica. A Coreia do Sul estava, afinal, inserida no “guarda-chuva nuclear” dos Estados Unidos e interessava a este desenvolver a capacidade industrial dos aliados, ao mesmo tempo em que reduzia a necessidade de gastos com a ajuda econômica externa. A transferência de tecnologia para a construção da indústria pesada, por exemplo, no caso da indústria siderúrgica, teve forte oposição inicial por parte da corporação japonesa Mitsubishi e se tornou possível apenas quando justificada em termos da sua importância para a segurança regional.

Os empréstimos estrangeiros, principalmente japoneses, foram um elemento central na manutenção das altas taxas de crescimento econômico sul-coreanas, representando, durante o período Park Chung-hee (1962-1979), níveis de cerca de 9% do PNB ao ano. Outro aspecto chave na cooperação entre a Coreia do Sul e o Japão se deu em torno da dependência da rápida industrialização da tecnologia japonesa. Entre 1962 e 1981, cerca de 60% de todas as aquisições de licença foram de origem japonesa. Da mesma forma, muitos empresários, engenheiros e trabalhadores qualificados sul-coreanos viajaram ao Japão para treinamento (KOHLI, 2004). A Coreia do Sul, nesse sentido, insere-se naquilo que Amsden (1992)

considerou como “industrialização por aprendizagem”, para designar o ciclo de industrializações que ocorreram em meio ao século XX, em que o decurso da Segunda Revolução Industrial limitou as capacidades de inovação tecnológica de países retardatários, tornando a absorção de tecnologia atrasada, os baixos custos de salários, os subsídios estatais e eventuais incrementos de produtividade em produtos existentes os principais mecanismos de competitividade. Desse modo, países inseridos no contexto da “industrialização por aprendizagem” dependem fortemente do know-how estrangeiro para superar as barreiras tecnológicas. Portanto, uma das mais importantes lacunas da literatura é justamente não ter considerado suficientemente a relevância da geopolítica para o processo de “catching-up” industrial, na medida em que esta regula a capacidade dos países periféricos de barganhar o apoio econômico externo dos países industrializados. No caso da Coreia do Sul, como destacado, o “catching-up” se deu dentro do contexto do “guarda-chuva nuclear” dos Estados Unidos e da Guerra Fria no Leste Asiático, o qual justificou os empréstimos estrangeiros e as transferências tecnológicas e possibilitou a manutenção da soberania nacional no setor industrial sul-coreano.

A partir dos anos 1970, a estratégia de industrialização liderada pelo governo Park Chung-hee é marcada por uma significativa inflexão, com o foco voltado para as indústrias pesadas, como a siderurgia, química fina, eletrônica e construção naval. No contexto da Doutrina Nixon, em que os Estados Unidos passaram a incentivar maior autossuficiência de seus parceiros regionais, com a retirada de tropas do Vietnã, o regime intensificou o controle sobre a sociedade, por meio do golpe de Estado de Outubro de 1972, a chamada Restauração de Yushin (시월유신, *Siweol Yusin*), inspirada na Restauração Meiji japonesa, assim como sobre a economia e a segurança nacional, por meio da substituição de importações de indústrias pesadas relacionadas à defesa.

O modelo de desenvolvimento do Leste Asiático, representado por Japão e pelos Tigres Asiáticos de primeira e segunda geração, tem sua particularidade em uma dupla inserção internacional, como grandes exportadores de manufaturas baratas para os países da OCDE, dentro dos interesses estratégicos dos Estados Unidos na Ásia, e como receptores de investimentos estrangeiros e de exportações, sendo parte da internacionalização da economia do Japão a partir de meados dos anos 1980. Tal particularidade é elemento essencial da explicação das diferenças de trajetória econômica de ajuste estrutural em relação à América Latina, que teve sua inserção internacional definida pelos fluxos financeiros de curto prazo e pela expansão das exportações e do protecionismo estadunidense. Nesse sentido, houve uma

diferença fundamental do significado da liderança econômica regional praticada por Estados Unidos e Japão. Enquanto a primeira intensificou a competição exportadora e incentivou mudanças de regime cambial que fragilizaram externamente as economias latino-americanas, a segunda estimulou uma divisão regional da produção industrial, por meio da especialização no setor de bens de capital e do deslocamento de setores menos intensivos tecnologicamente para outros países leste e sul-asiáticos, cedendo posições em manufaturas tradicionais (MEDEIROS, 1997; PALMA, 2004).

Os estudos de interpretação institucionalista que destacam a importância das políticas industriais e dos mecanismos de coordenação dos investimentos por parte do Estado deixam de lado a explicação da performance do conjunto dos Novos Países Industrializados, em que há uma convergência de taxas de crescimento e de aumento da participação no comércio internacional entre economias díspares. Produziu-se, na verdade, uma coleção de estudos de casos nacionais, em detrimento de uma compreensão de um fenômeno regional. Trata-se de um problema teórico derivado de sua adoção de um “nacionalismo metodológico”, em que a análise é excessivamente centrada em fatores internos a cada país, dentro de uma dicotomia rígida entre “interno” e “externo”. Na medida em que se deixa de considerar a nação “como uma unidade auto-suficiente e inserida num ambiente internacional indiferenciado” (MEDEIROS, 2010), pode-se reconhecer as diferenças de incidência da crise internacional dos anos 1980 sobre a Ásia e a América Latina e, portanto, perceber a relevância da política internacional e da inserção internacional como variáveis-chave da trajetória econômica dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático.

Um dos mecanismos principais de subordinação dos países periféricos se encontra em sua dependência das finanças internacionais. As possibilidades de sustentar altas taxas de crescimento do produto e estratégias de industrialização, nestas condições, depende diretamente das condições de disponibilidade do crédito internacional. Em momentos de contração financeira como nos anos 1980, a única forma de superar a restrição externa e manter o crescimento econômico é por meio do aumento das exportações. Nesse sentido, a expansão do mercado estadunidense serviu de locomotiva para que a primeira geração de Novos Países Industrializados, na qual se encontra a Coreia do Sul, pudesse se amparar nas condições da economia regional da Ásia, como a existência de centros financeiros operando em moedas conversíveis ancoradas no dólar. Conforme destaca Medeiros (1997, p. 287, nota de rodapé 7), resgatando os estudos cepalinos de Prebisch, “o diferente acesso dos países em desenvolvimento aos mercados industrializados deve ser considerado num contexto geopolítico”. Diferentemente da hegemonia britânica, que incentivou um certo dinamismo e

uma interdependência com suas colônias, a economia dos Estados Unidos apresenta maior autossuficiência em matérias primas e mercado interno, de tal modo que sua aberta comercial em relação à países como o Japão e a Coreia do Sul se explica apenas tendo em vista os interesses estratégicos construídos ao longo da Guerra Fria (ARRIGHI, 1996; CARDOSO; FALETTTO, 1977).

Por outro lado, a trajetória econômica do Leste Asiático deve ser compreendida também dentro do contexto econômico regional, inserido na estratégia de expansão dos capitais japoneses e na ascensão da China no comércio internacional. Desde o Acordo de Plaza de 1985, que forçou uma valorização do iene frente ao dólar, em resposta à perda de competitividade por parte dos Estados Unidos, o Japão desenvolveu um projeto de internacionalização produtiva no leste e sul da Ásia, a partir do transplante de plantas produtivas e do investimento direto estrangeiro. Tal estratégia de internacionalização foi seguida posteriormente em termos similares pela Coreia do Sul, à medida em que esta também se tornou alvo das restrições comerciais e do protecionismo estadunidense. Dessa forma, formou-se um cluster regional asiático de investimentos e comércio intra-indústria e intrafirma, permitindo às empresas de Japão e Coreia do Sul formar economias de escala e especialização no setor manufatureiro, e criando uma nova forma de integração estratégica e inserção internacional entre os países da região (MEDEIROS, 1997).

Tornou-se famoso o paradigma teórico dos Gansos Voadores, o qual, em referência ao deslocamento conjunto e em formação dos gansos, busca explicar a ascensão dos Novos Países Industrializados em termos da internacionalização do capital japonês e da reprodução sequencial da produção manufatureira, na qual os países de menor nível de desenvolvimento passam a ocupar a posição dos países mais desenvolvidos em manufaturas com menor densidade tecnológica. Segundo a definição de Kasahara (2004):

O moderno paradigma [dos Gansos Voadores] interpreta a ordenada transformação das atividades econômicas entre as economias participantes, a qual relega as atividades econômicas obsoletas aos vizinhos menos industrializados. Isso significa que os produtos industriais e os processos de produção podem passar das economias mais industrializadas para as menos industrializadas por meio do crescente papel das [corporações transnacionais] de acordo com a dinâmica e as mudanças de padrão da vantagem comparativa (KASAHARA, 2004, p. 7-8, tradução nossa).

Estudos mais críticos à interpretação deste paradigma destacam o fato de que, na verdade, o Japão não representou um mercado importante para exportações de bens industriais de maior conteúdo tecnológico dos Tigres asiáticos, e nem mesmo para as exportações de

manufaturas de baixo valor agregado dos Tigres de segunda geração. De fato, foi o superávit comercial com os Estados Unidos e os países membros da OCDE que permitiu a sustentação dos déficits comerciais com o Japão e a superação da restrição externa de divisas entre os países com menor nível de desenvolvimento, assim como a alavancagem do comércio regional. A dinâmica de industrialização sequencial dos Gansos Voadores seria mais condizente em relação aos Tigres de primeira e segunda geração, enquanto o Japão teria cumprido um papel mais importante como modelo para o Estado e a política industrial (MEDEIROS, 1997). Nesse mesmo sentido, Palma (2004) observa a liderança regional do Japão no sentido deste ter indicado o perfil a ser seguido de exportações com maior densidade tecnológica para a OCDE, em contraste com a “não liderança” dos Estados Unidos, que passa a competir com a América Latina inclusive em produtos agrícolas e primários a partir do final dos anos 1980.

Arrighi (1996), por sua vez, destaca a centralidade dos Estados Unidos como mercado para as exportações manufatureiras, sendo o núcleo dinâmico da expansão das economias do Leste e Sudeste Asiático. Assim, a experiência dos chamados Gansos Voadores seria, na verdade, uma continuação do modelo de desenvolvimento a convite, em uma fase posterior em que o desenvolvimento regional teria ganho maior autonomia. Por outro lado, o autor considera que a interconexão entre as exportações de produtos manufaturados intensivos em mão de obra para os Estados Unidos e a OCDE e a expansão industrial no Leste e Sudeste Asiáticos poderia se constituir enquanto uma nova forma de regime de acumulação emergente.

4.2 POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES EXTERIORES: DINÂMICA E EVOLUÇÃO DO CONVITE AO DESENVOLVIMENTO

Os planos dos Estados Unidos para o destino da Coreia no pós-guerra se dividiam entre o estabelecimento de uma tutela indireta sobre um governo aliado, de acordo com o Departamento de Estado, ou de uma comissão de governo sob administração direta do Governo Militar Americano. Ambos os planos previam o fortalecimento de lideranças direitistas, em oposição à presença soviética ao norte, e a eventual unificação de toda península, fato que explica, pelo menos em parte, o avanço para além do paralelo 38° em meio à Guerra da Coreia e a não formulação de nenhum plano econômico abrangente durante o período de ocupação militar. No entanto, devido à instabilidade política ao longo da península, optou-se, em 1947, pelo novo plano de constituição de governos distintos nas

zonas de ocupação soviética e estadunidense, por meio da autoridade das Nações Unidas (PARK, 2000).

Apesar da opinião expressada pelos Chefes de Equipe Conjunta do Departamento de Defesa em relação à não prioridade da Península Coreana nos cenários do pós-guerra, tanto o Presidente Truman quanto o Departamento de Estado defenderam a posição de que a Coreia do Sul teria um papel estratégico na “guerra ideológica” da Guerra Fria. Assim, o Secretário de Estado em serviço James Webb declarou perante o Senado em 28 de Junho de 1949: “nós esperamos conseguir estabelecer na Coreia do Sul uma unidade política e econômica a qual demonstre o valor de uma forma livre de governo republicano” (PARK, 2000, p. 94, tradução nossa). Visão essa que, ainda em 1949, foi respaldada pela Revolução Chinesa e pelo teste da bomba atômica soviética, levando ao General MacArthur a considerar a costa leste da Ásia como a verdadeira costa oeste dos Estados Unidos.

Nesse contexto, a Administração de Cooperação Econômica, responsável pela assistência econômica enviada ao exterior, desenvolveu, no início dos anos 1950, planos de substituição de importações industriais, com a construção de fábricas de cimento e fertilizantes, no sentido de incentivar a independência econômica na Coreia do Sul. Tal perspectiva mudaria a partir da Guerra da Coreia (1950-1953), momento em que a política de Nova Visão do Presidente Eisenhower passou a enfatizar o reequilíbrio orçamentário e a redução de custos com a assistência no exterior. Como consequência, a substituição de importações e o desenvolvimento ficaram em segundo plano diante do objetivo de reconstrução da guerra, e a estabilidade representou a orientação econômica geral no lugar do investimento. Por outro lado, aproveitando o desempenho econômico e o rearmamento japonês em meio à Guerra da Coreia, a responsabilidade direta sobre a Coreia do Sul e seus custos associados seriam transferidos para o Japão, ampliando-se sua posição no sistema regional de alianças do Leste e Sudeste Asiático. De tal modo que a Coreia do Sul se reduziria a um “apêndice econômico” do Japão, permitindo que a assistência externa estadunidense, controlada pelo Escritório Americano para Coordenação Econômica, concentrasse-se apenas em bens de consumo e no setor militar. Conforme documento do Conselho de Segurança Nacional (NSC 6018), “encorajar o desenvolvimento de relações cooperativas” entre o Japão e a Coreia do Sul seria “um meio de reduzir a dependência” sul-coreana dos Estados Unidos (PARK, 2000, p. 99).

Ao mesmo tempo, a posição da Península Coreana, em função da ascensão do exército chinês em apoio à Coreia do Norte, tornava-se ainda mais estratégica como “zona tampão”,

exigindo a ampliação das capacidades militares sul-coreanas de modo a sustentarem por si mesmas uma posição defensiva em uma eventual nova conflagração.

Ainda que hoje sejam vistas como tradicionais e já consagradas, as relações entre a Coreia do Sul e os Estados Unidos, nas palavras de Carpenter e Bandow (2004), construíram-se ao longo de uma “difícil história”: “em certa medida, as relações entre os dois países nunca foram tranquilas” (CARPENTER; BANDOW, 2004, p. 10, tradução nossa). Em meio à conflagração da Guerra da Coreia e especialmente com o apoio da China à Coreia do Norte, intensificaram-se as divergências entre a Coreia do Sul e os Estados Unidos em relação ao armistício. Defendendo peremptoriamente a ideia de “marchar ao Norte” e unificar a península à força, o Presidente Rhee Syngman escreveria ao Presidente Eisenhower em 9 de Abril de 1953: “As forças dos Estados Unidos deveriam decidir se retirar inteiramente da Coreia, [...] se os Estados Unidos não querem prover a cobertura com aviões, artilharia de longo alcance e navios” (PARK, 2014, p. 38). Tendo iniciado o governo com a urgência de acordar o cessar-fogo e conter os cultos com o envolvimento estadunidense, Eisenhower responderia, em 23 de Abril, demonstrando temor e destacando as consequências que uma iniciativa unilateral teria sobre a paz na península: “Você reconhece que qualquer ação deste tipo pode apenas resultar em desastre para seu país, obliterando tudo que foi ganho pelo sacrifício de seu povo” (PARK, 2014, p. 39, tradução nossa).

Mesmo assim, Rhee Syngman manteve até o final de seu governo a defesa de sua política de “Marchar ao Norte para a Unificação”, libertando os prisioneiros de guerra norte-coreanos, em 18 de Junho de 1953, apesar da oposição estadunidense, apostando contra o sucesso da conferência de paz e fazendo declarações críticas à política de coexistência pacífica. Tal insistência na invasão à Coreia do Norte – marcada por posturas erráticas e inesperadas, as quais levaram à consideração de planos para a derrubada do governo por parte das autoridades estadunidenses – pode ser vista como uma forma de barganha no sentido de garantir um maior comprometimento dos Estados Unidos com a segurança sul-coreana. De fato, em Outubro de 1953 e Novembro de 1954, respectivamente, seriam assinados o Tratado de Defesa Mútua e a Minuta de Acordo, estabelecendo os marcos das relações políticas, econômicas e militares entre os dois países e registrando o comprometimento estadunidense com um programa militar efetivo para a Coreia do Sul (HONG, 2000). Ademais, Hong (2000) compreende a política de Rhee Syngman de unificação unilateral e pela força não como uma expressão personalista e vaidosa, mas como resultada do “dilema de insegurança” que caracterizou seu governo, ao ter de conciliar a segurança do Estado frente uma eventual ameaça da Coreia do Norte com a segurança e legitimidade de seu regime político a partir de

medidas repressivas e rígidas que enfraqueciam as próprias bases de sua sustentação. Segundo Hong (2000), seriam três os principais fatores para a sua defesa inflexível da “Marcha ao Norte”:

Primeiro, Rhee sinceramente acreditava que a verdadeira paz na Coreia poderia ser assegurada apenas se o regime Comunista fosse removido. Segundo, o Presidente sul-coreano tentou utilizar suas demandas frequentes para renovar as hostilidades como uma moeda de barganha em suas negociações para obter um compromisso de segurança mais forte dos Estados Unidos [...]. Terceiro, o Presidente Rhee usou o tema da “marcha ao norte” como uma ferramenta política doméstica para manter o sentimento anticomunista entre o sul-coreanos [...] (HONG, 2000, p. 2, tradução nossa).

Conforme se pode perceber, a despeito da visão convencional de subordinação e unilateralidade nas relações entre a Coreia do Sul e os Estados Unidos, os líderes sul-coreanos constantemente souberam barganhar as condições de seu desenvolvimento a convite. De modo que mesmo sendo um “instrumento da contenção” estadunidense no Leste Asiático (MACDONALD, 1986, p. 13), Rhee Syngman manteve posições independentes acerca dos planos econômicos e do conflito com a Coreia do Norte. Tal fato merece o devido destaque na história econômica sul-coreana, conforme expressa Seong (2016):

Existem poucas dúvidas de que a economia sul-coreana tinha sido fortemente dependente da ajuda externa até 1960, [...] mas o que é menos conhecido sobre este período é a tentativa do governo sul-coreano de controlar o processo de gestão da assistência, incluindo requisitos de ajuda, aquisição e alocação [...] (SEONG, 2016, p. 30, tradução nossa).

O Presidente Rhee Syngman (1948-1960), já no início dos anos 1950, expressou seu descontentamento com o controle exclusivo do Escritório Americano para Coordenação Econômica sobre o destino dos fundos de assistência e o viés de curto prazo e não para o desenvolvimento de longo prazo da assistência econômica. Quando da proposta de acordo para criação do Conselho Econômico Combinado, o qual seria responsável pela execução de um programa de reconstrução econômica e estabilização financeira, foram assertivas as suas críticas ao controle exclusivo estadunidense sobre o destino dos gastos da assistência externa em carta ao Presidente Eisenhower em Dezembro de 1953: “[...] um governo soberano não pode ter seu tesouro nacional nas mãos de nações estrangeiras, ainda que amigáveis” (SEONG, 2016, p. 22, tradução nossa). Neste mesmo sentido, em outra carta de 2 de Julho de 1958, dirigida ao então Secretário Assistente para Relações do Extremo Oriente Walter

Spencer Robertson, o Presidente Rhee Syngman externou também seu desconforto com a recepção de ajuda externa por parte do Japão e com o uso dos recursos da assistência econômica estadunidense para importação de produtos japoneses, em detrimento do desenvolvimento industrial autônomo da Coreia do Sul: “[...] as unidades produtivas que poderiam ter ajudado a construir e sustentar a economia coreana estavam sendo construídas no Japão com o dinheiro de ajuda coreana para o benefício final da economia japonesa” (SEONG, 2016, p. 26, tradução nossa).

Assim como seu antecessor no caso do planejamento econômico voltado para a substituição de importações em energia e infraestrutura, o plano de industrialização na química pesada do Presidente Park Chung- Hee (1961-1979) enfrentou a oposição dos Estados Unidos, os quais consideravam a oferta de capital e trabalho qualificado insuficiente e defendiam a restrição da política industrial aos setores trabalho-intensivos. Além disso, tendo em vista os déficits no balanço de pagamentos dos Estados Unidos, e em consonância com a mudança de formato de assistência externa, da doação para o empréstimo, o governo do Presidente John F. Kennedy (1961-1963) reduziu o volume da ajuda econômica de US\$ 320 milhões, em 1958, para US\$ 190 milhões em 1961 (SEONG, 2016, p. 30). Neste contexto, o governo de Park Chung-Hee abandonou a política de Rhee Syngman de condicionar a cooperação econômica com o Japão à normalização diplomática. Tendo estudado e se graduado com louvores na Academia Militar Imperial Japonesa, em meio à colonização japonesa na Coreia, Park Chung-Hee considerava inevitável uma aproximação entre os dois países em função de suas relações imbricadas com os Estados Unidos, preferindo uma abordagem mais pragmática e favorável aos seus planos de industrialização. A aproximação com o Japão e a incorporação da Coreia do Sul na economia regional induzida pelas alianças estadunidenses seriam então um “mal necessário” para a implementação dos planos de crescimento econômico.

Nas palavras de Middleton (1997), as relações da Coreia do Sul com o Japão mantêm uma série de “características especiais”:

Há a proximidade geográfica, a qual torna os eventos na península de imediata preocupação para o Japão, e o legado da colonização japonesa, que ainda causa fricções como, por exemplo, no caso do tratamento da comunidade coreana no Japão e mais recentemente o chamado caso das “mulheres de conforto” coreanas (MIDDLETON, 1997, p. 158, tradução nossa).

Nesse sentido, Lee (2011a) comenta o caráter único e complexo das relações entre a Coreia do Sul e o Japão, marcadas por um paradoxo que combina a permanência de conflitos

em torno de questões não resolvidas do passado colonial com o crescimento do intercâmbio econômico e o desenvolvimento de uma relação “simbiótica”, tornando-se o Japão o principal parceiro comercial coreano, atrás apenas dos Estados Unidos: “O lado ‘político’ da relação Coreia do Sul-Japão parece congelado enquanto o lado ‘econômico’ se desenvolveu continuamente em uma estreita parceria” (LEE, 2011a, p. 430, tradução nossa). Esta dualidade de uma relação política frágil e uma forte cooperação econômica tem sua origem histórica justamente no modelo de normalização diplomática seguido pelo governo Park Chung-hee, priorizando os ganhos econômicos para os planos de industrialização em detrimento da exigência de uma retratação formal por parte do governo japonês em relação às suas ações como colonizador.

Mesmo ainda no breve governo parlamentarista de Chang Myon, que se seguiu ao Movimento de 19 de Abril, o crescimento econômico já se tornou a prioridade política, como forma de buscar legitimidade, e, como consequência, aumentou também o interesse em uma solução para o reconhecimento de relações com o Japão. Assim, o Primeiro-Ministro Chang Myon já “olhava para o Japão como uma fonte da tão necessitada ajuda econômica, ao invés de um inimigo que deveria ser colocado de joelhos” (LEE, 2011a, p. 433, tradução nossa). Logo após a ascensão de Park Chung-hee, apenas seis dias após o Golpe de 16 de Maio de 1961, o então Ministro das Relações Exteriores Kim Hong-il anunciou, em uma conferência de imprensa, que a junta militar no poder estava interessada na conclusão o mais rápido possível de conversações com o Japão. Em 15 de Julho de 1961, Yi Tong-hwan, graduado na Universidade de Tóquio e então Vice-Presidente da Associação Coreana de Comércio, foi nomeado Ministro Plenipotenciário para o escritório de representação da Coreia do Sul no Japão. Ao lado deste, Kim Jong-pil, braço direito de Park Chung-hee e Diretor da Agência Central de Inteligência da Coreia, seria o líder das iniciativas de aproximação com o Japão.

A primeira visita de Park Chung-Hee a Tóquio, em Novembro de 1961, apesar de não apresentar resultados substanciais mas apenas exploratórios, definiu os marcos basilares para a continuidade das conversações: garantiu ao Japão que as controvérsias coloniais não seriam tratadas nos mesmos termos “politizados” do período Rhee Syngman, consolidando a percepção japonesa da ascensão de Park como uma janela de oportunidade; indicou a posição sul-coreana de resolução das disputas territoriais marítimas e dos direitos de pesca caso se chegasse a um acordo quanto às reparações e reivindicações de direito de propriedades; e sinalizou aos Estados Unidos a disposição da Coreia do Sul de cooperar para o fortalecimento do triângulo estratégico Estados Unidos-Coreia do Sul-Japão. As maiores dificuldades se concentraram na questão das reivindicações de direito de propriedades, a qual, segundo a

posição japonesa, deveria se limitar à reparações individuais como salários, pensões e empréstimos, sob sólida comprovação jurídica, e não se estender ao conjunto dos danos do processo de colonização causados à sociedade sul-coreana (LEE, 2011a, p. 436-440).

Apenas após a segunda reunião entre Kim Jong-Pil e o Ministro das Relações Exteriores japonês Ohira Masayoshi, sob nova rodada de conversações, em Outubro de 1962, chegou-se a um acordo de referência: o governo japonês forneceria US\$ 300 milhões em doações, US\$ 200 milhões em Assistência Oficial ao Desenvolvimento e US\$ 100 milhões em empréstimos comerciais; de modo a ser mais aceitável aos legisladores e burocratas japoneses, tais somas poderiam ser fornecidas ao longo de um período de dez anos, enquanto apenas os empréstimos teriam aplicação imediata; por fim, o acordo permitia diferentes interpretações, podendo representar, do ponto de vista coreano, uma reparação dos danos da colonização, ou, do ponto de vista japonês, apenas uma assistência japonesa ao desenvolvimento da Coreia do Sul. Mesmo assim, o chamado Memorandum Kim-Ohira ainda precisaria da mediação dos Estados Unidos, em meio à intensificação da intervenção no Vietnã pelo governo Lyndon Johnson, para ganhar sua versão final e se converter em um tratado definitivo a partir de Março de 1965. De modo que o tratado seria ratificado, em 14 de Agosto, pela Assembleia Nacional da Coreia do Sul, e, em 11 de Novembro, pela Dieta Nacional do Japão, seguindo as deliberações acordadas entre os Ministros das Relações Exteriores Yi Tong-won e Shiina Etsusaburo (LEE, 2011a, p. 445-450).

Conforme a síntese de Lee (2011a) a respeito das disposições do chamado Acordo de 3 de Abril:

Em relação aos status dos antigos ‘tratados desiguais’ imposto à Dinastia Choson [...] antes da anexação em Agosto de 1910, os dois lados evitaram a questão da legalidade da anexação de Choson pelo Japão simplesmente declarando os tratados ‘já nulos e sem efeito’ (Artigo II). Quanto à questão do alcance geográfico da jurisdição da Coreia do Sul na Península Coreana e, portanto, da legitimidade da reivindicação da Coreia do Norte de ser um estado soberano, Yi Tong-won e Shiina Etsusaburo concordaram que o governo no Sul é ‘o único governo por direito na Coreia como especificado na Resolução 195 (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas’ (Artigo III). Por outro lado, eles não puderam encontrar uma fórmula mutuamente aceitável na questão de Tokdo. Confrontados com uma diferença intransponível, [...] decidiram por colocar a questão da disputa territorial em suspensão de modo a proceder com o Tratado de Relações Básicas. Na questão dos direitos de pesca, os dois países estabeleceram uma zona de controle conjunto em adição às águas territoriais exclusivas. Algumas restrições foram feitas no número e tamanho dos barcos de pesca, assim como no volume (165.000 toneladas) de pesca total na zona de controle conjunto. [...] Quanto aos direitos de coreanos étnicos vivendo no Japão, aqueles que teriam residido no Japão antes de sua rendição para as forças Aliadas em 15 de Agosto, 1945, e seus descendentes diretos ganhariam o status de residentes permanentes pelo governo japonês. [...] Os japoneses também concordaram em retornar ou ‘transferir’ um número de antigos livros coreanos e

objetos de arte estimados levados durante a era colonial. A única disputa maior que seria incluída no tratado era a disputa territorial sobre Tokdo. O mais perto que os japoneses conseguiram foi incluir no tratado uma passagem que diria que todas as disputas bilaterais seriam resolvidas por meios diplomáticos (LEE, 2011a, p. 449-450, tradução nossa).

A normalização de relações diplomáticas com o Japão cumpriu um papel fundamental para os projetos de industrialização do governo Park Chung-hee. De tal modo que a ajuda econômica e as reparações, aliadas à expansão do comércio entre os dois países, tornaram-se “uma das engrenagens movendo o hiper crescimento econômico da Coreia do Sul” (LEE, 2011a, p. 453, tradução nossa). Assim, realizou-se o objetivo de usar da “diplomacia para atingir o que a Coreia do Sul não poderia atingir por meio das forças de mercado” (LEE, 2011a, p. 434, tradução nossa). Neste mesmo contexto, a escalada das conflagrações na Guerra do Vietnã (1955-1975) e a eventual participação sul-coreana, com o envio de tropas, teriam também um efeito positivo para os planos de industrialização do país.

Tendo a oferta do Presidente Rhee Syngman, em 1954, para o envio de tropas ao Vietnã sido descartada pelos Estados Unidos, a posição estadunidense mudou a partir da intensificação do seu envolvimento com a conflagração, com o envio de 12 mil tropas e o estabelecimento do Comando de Assistência Militar pelo governo Kennedy em 1962. Em Abril de 1962, Park Chung-hee receberia o pedido oficial de envio de tropas por parte do Presidente sul-vietnamita Ngo Dinh Diem. Já em meio aos preparativos do governo Lyndon Johnson para a escalada do envolvimento estadunidense na conflagração, em Maio de 1964, Park Chung-hee receberia então um pedido direto por parte dos Estados Unidos, sendo o envio de 140 tropas não combatentes, incluindo um Hospital Militar Móvel e 10 instrutores de artes marciais, aprovado unanimemente pela Assembleia Nacional. Ainda em Dezembro de 1964, o governo estadunidense faria um segundo pedido de envio de tropas, o qual seria prontamente atendido por outras 2 mil tropas não combatentes formadas por médicos e engenheiros militares, apesar da maior dificuldade para aprovação legislativa (LEE, 2011b).

Além dos benefícios econômicos, o envolvimento na Guerra do Vietnã possuía uma motivação política bem definida: evitar o deslocamento de tropas estadunidenses na Coreia do Sul para o Vietnã; modernizar e dar experiência de combate às Forças Armadas; e tornar o governo Park Chung-hee um aliado estratégico indispensável na Guerra Fria, desencorajando o apoio à uma aliança contra Park. Como pano de fundo geral para a assertividade no envio de tropas, restava ainda o profundo “medo do abandono” por parte dos Estados Unidos (LEE, 2011b, p. 410). Mesmo após a Guerra da Coreia, a “síndrome do abandono” se manteve reforçada pelo fato de o Tratado de Defesa Mútua não incluir explicitamente uma obrigação

de resposta imediata por parte dos Estados Unidos em caso de uma nova conflagração, assim como pela redução da assistência econômica na primeira metade dos anos 1960.

Logo em seguida, já no início de 1965, o Secretário de Defesa estadunidense Robert McNamara recomendou que o número de tropas estrangeiras no Vietnã fosse aumentado de 75 mil para 175 mil, meta essa que dependia em grande parte do efetivo sul-coreano. Em 23 de Junho de 1965, o Secretário de Defesa sul-coreano Kim Song-on se reuniu com o Comandante das Forças dos Estados Unidos na Coreia e estabeleceu dez condições para o envio de tropas combatentes:

- a) a manutenção do nível de tropas estadunidenses e sul-coreanas na Coreia do Sul;
- b) o armamento e preparo para o combate de três divisões de reserva sul-coreanas, além da modernização da 17ª divisão do Exército e um divisão da Marinha em termos de poder de fogo, manobrabilidade e comunicações;
- c) a manutenção do nível de ajuda militar por meio do Programa de Assistência Militar;
- d) a confirmação antecipada da missão, área de atuação e estrutura de comando para as tropas sul-coreanas, assim como de um plano logístico de apoio;
- e) o estabelecimento de um pequeno grupo de trabalho para organização das tropas sul-coreanas;
- f) o provimento de equipamentos de comunicação de uso exclusivo das Forças Coreanas no Vietnã;
- g) o provimento do transporte para o envio, rotação e reposição das tropas sul-coreanas, assim como o transporte de suprimentos militares;
- h) o pagamento aos soldados sul-coreanos de salários em tempo de combate no mesmo valor dos soldados estadunidenses, além do pagamento de gratificações e compensações por mortes ou incapacitações durante o combate, incluindo salários de trabalhadores sul-vietnamitas contratados;
- i) a entrega de quatro aeronaves C-123 à Força Aérea sul-coreana para evacuação médica e estabelecimento das ligações entre a Coreia do Sul e o Vietnã do Sul;
- j) a instalação de uma rede de transmissão para a condução, por parte das tropas sul-coreanas, de operações de guerra psicológica e interferência eletrônica, assim como transmitir notícias e programas de entretenimento aos soldados.

Além destas condições, os Estados Unidos, visando garantir o envio de tropas sul-coreanas, ainda se comprometeram com a necessidade de consulta prévia em caso redução das tropas estadunidenses na Coreia do Sul, com uma assistência militar adicional de US\$ 7

milhões e a divisão de custos para transporte das tropas ao Vietnã. Nestes termos, a aprovação, pela primeira vez, do envio de tropas de combate se deu no dia 11 de Agosto de 1965 (LEE, 2011b, p. 412-413).

A despeito do aumento da presença de forças militares estrangeiras, as incursões norte-vietnamitas em apoio às operações de guerrilha no Sul dificultaram a defesa das posições estadunidenses. Em 4 de Março de 1966, os Estados Unidos fariam uma proposta formal de ajuda militar e econômica adicional à um novo envio de tropas. Consolidados no chamado Memorandum Brown, oficializado em 7 de Março, os termos da ajuda militar eram os seguintes: o provimento de equipamento para a modernização das Forças Armadas sul-coreanas; o financiamento do equipamento e dos custos de envio de novas tropas; realização de programas de treinamento com as forças sul-coreanas no Vietnã; desenvolvimento das capacidades anti-guerrilha da Coreia do Sul; assim como o fornecimento de equipamentos e organização de instalação para o aumento da produção de munições na Coreia do Sul, entre outros. Em termos de ajuda econômica também se propôs: a criação de um fundo orçamentário para custeio do envio e manutenção de tropas adicionais no Vietnã; o aumento de compras de suprimentos, serviços e equipamentos militares produzidos na própria Coreia do Sul; o fornecimento de assistência técnica para o aumento das exportações sul-coreanas; a concessão de dois novos empréstimos no valor de US\$ 150 milhões para assistência ao desenvolvimento e ao estímulo às exportações sul-coreanas, respectivamente. Assim, o envio de tropas combatentes ao Vietnã, culminando então com um segundo envio, em 1967, formado pela 9ª Divisão Cavalos Branco, elevaria a ajuda militar anual estadunidense de US\$ 163 milhões, entre 1961 e 1965, para US\$ 336 milhões entre 1965 e 1970 (LEE, 2011b, p. 416-420).

Por outro lado, os Estados Unidos não cederam em relação à demanda sul-coreana de revisão do Tratado de Defesa Mútua tendo em vista garantir um maior compromisso com a sua defesa frente à uma nova agressão. Demonstrava-se, assim, que a posição estadunidense considerava inconcebível fazer concessões “em um assunto tão importante e estratégico quanto a sua variedade de escolhas militar-estratégicas no evento de um ataque armado à Coreia do Sul” (LEE, 2011b, p. 420). Reforçando-se, desse modo, as desconfianças de Park Chung-hee em relação à ambivalência do compromisso de segurança dos Estados Unidos. Além disso, outros dois eventos justificariam a “síndrome do abandono” presente na política externa sul-coreana: as respostas amenas por parte dos Estados Unidos à escalada de ações da Coreia do Norte contra o governo sul-coreano; e o lançamento da Doutrina Guam pelo Presidente Richard Nixon em Julho de 1969.

Em 21 de Janeiro de 1968, uma unidade de comandos formada por 31 soldados norte-coreanos tentou o assassinato de Park Chung-hee, sendo impedidos a 800 metros da Casa Azul. Apenas dois dias depois, a Coreia do Norte capturou o navio de inteligência estadunidense USS Pueblo. As reações por parte dos Estados Unidos e da Coreia do Sul foram diametralmente opostas, com o Presidente Park pedindo por uma retaliação militar imediata, enquanto o Embaixador estadunidense William Porter e o Comandante das Forças dos Estados Unidos na Coreia Charles Bonesteel descartavam qualquer ação militar e iniciaram conversações com a Coreia do Norte para a libertação da tripulação estadunidense. A iniciativa dos Estados Unidos de negociar em separado um acordo com a Coreia do Norte, desconsiderando o atentado contra Park Chung-hee, criará uma crise de segurança no governo sul-coreano. Ao mesmo tempo em que a implementação da Doutrina Guam levará ao desengajamento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã e à redução do efetivo de tropas na Coreia do Sul de 64 mil soldados, em 1969, para 40 mil soldados em 1972 (LEE, 2011b, p. 422).

Quando do anúncio, pelo Embaixador William Porter, em Março de 1970, da redução de tropas das Forças dos Estados Unidos na Coreia, restava, ao governo Park Chung-hee, apenas barganhar concessões a partir da velocidade, escala e tempo da retirada das tropas sul-coreanas no Vietnã. Durante a Terceira Reunião Bilateral Anual Ministerial de Defesa, em Julho de 1970, a Coreia do Sul demandou o auxílio por parte dos Estados Unidos para a realização de um programa de modernização militar prévio à redução de tropas. Demandou-se ainda, posteriormente, o fornecimento de uma extensa lista de equipamentos militares modernos no valor de US\$ 4 bilhões, além do direito de conservar os equipamentos utilizados no Vietnã. Por fim, os Estados Unidos concordaram apenas com que dois dos seis regimentos sul-coreanos retivessem seus equipamentos, e com um auxílio de US\$ 1,5 bilhão ao plano de industrialização pesada. Em Abril de 1972, o Presidente Nixon requisitou ao governo sul-coreano que mantivesse as tropas no Vietnã durante as conversações de paz. Após a realização do Acordo de Paris, em Janeiro de 1973, daria-se a retirada completa de tropas por parte da Coreia do Sul.

Desse modo, a Guerra do Vietnã levou ao fim da “lua de mel” nas relações entre os Estados Unidos e a Coreia do Sul e a transformou em uma “profunda desconfiança” por parte do governo sul-coreano (LEE, 2011b, p. 428). Por outro lado, a participação sul-coreana com o envio de tropas permitiu um papel internacional mais ativo, como a organização da Conferência de Cúpula de Manila de 1966, que integrou a campanha anticomunista na Ásia, e o acolhimento, também em 1966, da primeira reunião de negociações para a formação de um

Conselho da Ásia e Pacífico, incluindo Japão, Tailândia, Malásia, Filipinas, Taiwan, Vietnã do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Laos. As capacidades militares das Forças Armadas sul-coreanas foram aprimoradas com a aquisição de 170 aeronaves, 190 mísseis, 25 embarcações navais e 630 veículos de combate, além do provimento de experiência de batalha a 300 mil soldados.

Não obstante, talvez os maiores ganhos tenham sido de fato na área econômica. Segundo estimativas, os Estados Unidos teriam despendido US\$ 927 milhões em ajuda econômica entre 1965 e 1970, dando um grande suporte, portanto, aos planos de industrialização pesada, assim como à transição da industrialização para os setores voltados à exportação, com um aumento de dez vezes das exportações ao Vietnã do Sul entre 1964 e 1973 (LEE, 2011b, p. 426). Conforme mencionado anteriormente, o Memorandum Brown, acordado em Março de 1966, estabeleceu as condições para o estímulo às exportações sul-coreanas, por meio do sistema de aquisições militares, mas também de participação em projetos de construção no Vietnã do Sul. Além disso, enquanto as exportações aos Estados Unidos e Japão se constituíam basicamente de produtos intensivos em mão de obra, as exportações ao Vietnã do Sul eram formadas por novos produtos industrializados. Assim, entre 1964 e 1969, o Vietnã do Sul absorveu 94, 2% das exportações de aço, 51, 7% dos equipamentos de transporte, 40, 7% de maquinário não elétrico e 40, 8% de produtos químicos. De fato, muitos chaebol, como a Hyundai e a Korean Airlines (Hanjin), tiveram seus primeiros grandes contratos internacionais com o evento da Guerra do Vietnã, nas áreas de construção e transporte de suprimentos militares. De modo que, como nos termos de Woo (1991), a Guerra do Vietnã se tornou “uma incubadora de novas indústrias antes do teste de fogo da competição internacional” (WOO, 1991, p. 97). A taxa de acréscimo ao Produto Interno Bruto causado pela Guerra do Vietnã é calculada em 7,8% para os anos de 1966-1967, 7,2% para 1968, e de 6,9% em 1969¹⁵.

4.3 DESENVOLVIMENTO A CONVITE E PROTEÇÃO DO MERCADO NACIONAL SUL-COREANO

A história de desenvolvimento da Coreia do Sul se confunde com a formação de sua classe empresarial, os chaebol. Tendo crescido rapidamente a partir da ascensão de Park Chung-hee ao poder, na década de 1960, os chaebol tem sua origem em pequenas e médias

¹⁵ Para os dados completos, ver Woo (1991, p. 94-96).

empresas fundadas ainda no período de colonização japonesa. Tendo sua principal influência nos zaibatsu japoneses, ambos compartilham o perfil de empresas de origem familiar, sustentadas pelo apoio governamental e levadas assim à um rápido crescimento e domínio do conjunto da economia. No entanto, os chaebol possuem diferenças e particularidades em relação aos zaibatsu as quais merecem a devida atenção.

Enquanto no caso dos zaibatsu houve, no pós-Segunda Guerra Mundial, uma progressiva separação entre a propriedade das empresas e a sua gestão, levando à uma transferência do controle pessoal de ações pelas famílias fundadoras das empresas para um controle institucionalizado pela própria empresa e por instituições financeiras, os chaebol permaneceram tendo um perfil de gestão estritamente pessoal e familiar, sendo sua liderança identificada com seu fundador (os hoejang)¹⁶ e sua família. Dessa forma, não houve, na Coreia do Sul, reforma similar à dos keiretsu¹⁷, conduzida, no Japão, pelo comando do General estadunidense McArthur, a qual reestruturou os antigos zaibatsu em uma estrutura organizacional institucionalizada que integra os conselhos ligados à presidência aos bancos, instituições financeiras e empresas comerciais em diferentes grupos e reuniões de projetos. Ao contrário, reforçou-se a gestão familiar, com as famílias proprietárias dos 30 maiores chaebol, ainda em Abril de 1992, possuindo, em média, 46,2% do total de ações de suas companhias (LEE, 2002, p. 17), em razão principalmente da necessidade de construir vinculações políticas ligadas à distribuição de financiamento e de licenças públicas de investimento. Tal característica contrasta com a conhecida capacidade de articulação e integração dos conglomerados japoneses realizada por bancos, instituições financeiras e empresas comerciais, integração essa desempenhada, no caso das empresas sul-coreanas, pelos próprios hoejang. Por outro lado, diferentemente dos zaibatsu, os chaebol jamais dispuseram de bancos e instituições financeiras próprias, na medida em que a legislação proibia sua aquisição, tornando-os financeiramente dependentes do Estado.

Segundo o estudo de Lee (2002), cinco dos cinquenta maiores chaebol para o ano de 1985 acumularam riqueza suficiente para estabelecer suas primeiras empresas ainda antes de 1945. No entanto, a maioria absoluta destes (70%) teve seu estabelecimento no período de 1945 a 1960, momento em que se deu a independência do Japão sob o governo Rhee Syngman (1948-1960) e em que se aproveitou a liquidação dos antigos bens japoneses para

¹⁶ 회장, romanizado *hoejang*, significa, em coreano, *chairmen*, presidente, chefe ou mestre, a depender do contexto.

¹⁷ 系列, romanizado *keiretsu*, significa, em japonês, literalmente, grupo de empresas e se refere à forma dos conglomerados japoneses (antigos *zaibatsu*) assumida a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

acumular recursos para transformar os chaebol em empresas de grande porte. Outros fatores ligados à política econômica de Rhee Syngman e apontados pela literatura como explicações para a acumulação de riquezas neste período são: a distribuição das cotas de importação e licenças de importação; a compra de propriedades do Estado; a alocação de recursos dos fundos e da ajuda externa; o acesso privilegiado à empréstimos com baixas taxas de juros; o acesso a contratos do governo e do Exército dos Estados Unidos para obras de reconstrução (LEE, 2002).

Tabela 1 – Ano de estabelecimento dos 50 maiores chaebol (por vendas em 1985)

	Pré-1945	1945-48	1949-60	1961-71	1972-79	1980-86
Top 10	1	3	5	1	0	0
Top 20	2	2	3	2	1	0
Top 30	1	3	6	0	0	0
Top 40	1	2	4	3	0	0
Top 50	0	2	5	2	1	0
Total	2	12	23	8	2	0
%	10	24	46	16	4	0

Fonte: Lee (2002, p. 18-19). Os períodos de referência dizem respeito à colonização japonesa (pré-1945), ao governo militar estadunidense na Coreia (1945-48), ao governo Rhee Syngman (1949-60), ao Golpe de 16 de Maio de 1961 e à ascensão de Park Chung-hee ao poder (1961-71), ao regime da constituição de Yushin (1972-79) e ao governo de Chun Doo-hwan (1980-86).

Com a ocorrência do Golpe de 16 de Maio de 1961, após um levante estudantil, a relação entre o Estado e os chaebol se desenvolveu a partir de uma dualidade de cooperação e coerção, na medida em que se impôs e se intensificou o controle estatal sobre as atividades empresariais, utilizando-se, como instrumento, da alocação discricionária dos recursos e licenças públicas. Assim, a junta militar no poder, tendo como Vice-Presidente do Conselho Revolucionário o General Park Chung-hee, publicou, em Junho de 1961, a Lei Especial para a Desapropriação de Acumulação de Riqueza Ilícita, a qual levou à prisão da maioria dos grandes empresários sul-coreanos, sob suspeitas acerca do histórico de atividades econômicas e sob ameaça de apreensão de seus ativos.

Conforme comenta Lee (2002, p. 22, tradução nossa), o General Park Chung-hee induziu as principais lideranças empresariais no país a se submeter ao regime militar em retorno à retirada de acusações, com o objetivo de garantir apoio à política econômica do novo governo: “Park queria mobilizar as habilidades gerenciais dos homens de negócio, e

necessitava de complacência por parte do setor industrial para realizar o ambicioso plano de desenvolvimento econômico do novo governo”. A intenção de redefinir a relação dos chaebol com o Estado, de modo a tornar viável a execução da política econômica do novo governo, é perceptível pelo fato de que os crimes de “acumulação ilícita” redundavam exatamente nas atividades típicas do governo anterior, ou seja, era um “crime por ter participado da economia política da era Rhee” (WOO, 1991, p. 83, tradução nossa): lucros advindos de compra ou aluguel de propriedades públicas; empréstimos ou compra de divisas acima de 100 mil hwan; provimento de fundos políticos em retorno à empréstimos públicos, entre outras atividades (WOO, 1991).

O período entre 1961 e 1972, marcado pelo governo Park Chung-hee, conheceu uma grande expansão e diversificação econômica dos chaebol. As condições de crescimento a longo prazo deste período tiveram três pilares fundamentais: as oportunidades de crescimento criadas pelo Primeiro e Segundo Planos Quinquenais de Desenvolvimento Econômico (1962-1966 e 1967-1971), especialmente para os setores de refino de petróleo, fertilizantes químicos, indústrias de cimento e indústria têxtil; o favorecimento ao setor exportador, por meio de incentivos fiscais e tarifários e pela alocação de financiamento; as demandas por investimento relacionadas ao aprofundamento da Guerra do Vietnã. Além disso, o perfil de distribuição de recursos ao setor privado ganhou uma mudança qualitativa, respeitando os critérios de prioridade dos planos de desenvolvimento e dando à burocracia encarregada maior autonomia de decisão frente pressões externas. É interessante notar como a forma mesmo em que os recursos eram direcionados aos chaebol foi modificada:

Primeiro, sob o regime de Rhee, eram *recursos*, e.g., propriedades repatriadas e ajuda em materiais, dos quais os chaebol podiam facilmente tirar vantagem para acumular sua riqueza [...]. Sob o regime de Park, era a transferência de *oportunidades* e. g., licenças para investimento, as quais deveriam complementadas esforços empresariais e gerenciais [...] (LEE, 2002, p. 23, tradução nossa, itálico no original).

A partir do estabelecimento, em 1972, do regime Yushin, o governo de Park Chung-hee procurou intensificar seu poder de intervenção nos chaebol e na economia, por meio do chamado Decreto Emergencial para a Estabilidade Econômica e o Crescimento e da elaboração da política industrial voltada para os setores da indústria pesada e química fina. Com a implementação da política de industrialização pesada, a relação entre o Estado e os chaebol se tornou mais hierarquizada, dando maior autonomia à ação estatal. Direcionando-se os recursos de financiamento para os setores de metais não ferrosos, petroquímica,

maquinaria, construção naval e eletrônica, as grandes empresas se sentiram obrigadas a seguir a direção dos investimentos: “empresários coreanos [...] passaram a compartilhar uma expectativa de que, sem a participação na indústria pesada/química, eles seriam demovidos à um grupo de chaebol de segunda classe” (LEE, 2002, p. 24-25, tradução nossa). Não obstante, a capacidade de controle do Estado sobre a organização dos chaebol não se mostrou intransponível. Mesmo com o sucesso do plano emergencial e a retomada do crescimento, não se conseguiu abrir a participação na compra de ações ao público, como pretendido pelo governo como uma medida para conter a opinião geral negativa sobre a “monopolização” da economia.

Os chaebol cresceram significativamente na década de 1970, com o número de companhias que fazem parte de um dos dez maiores chaebol saltando de uma média de 7,5, em 1972, para 25,4 em 1979, enquanto este mesmo grupo apresentou uma taxa média de crescimento anual de 47,7% para o mesmo período (LEE, 2002, p. 24). Tal expansão consolidou um modelo de relação Estado-chaebol baseado no uso da distribuição discricionária do financiamento público de acordo com os planos econômicos do governo. Nas palavras de Woo (1991):

[...] créditos bancários se tornaram subsídios para os escolhidos - os empresários que já haviam provado sua capacidade através de bons históricos exportadores, os tomadores de risco que adentraram as indústrias pesada e química, e os fiéis que mergulharam no oceano não descoberto da competição internacional com novos produtos [...]. Foram realmente estes empresários que fizeram o Grande Salto possível, o impulso para a industrialização pesada e química e a maturação industrial (WOO, 1991, p. 149, tradução nossa).

Os quadros a seguir sintetizam, a partir de dados coletados por Lee (2002) e Woo (1991), a evolução e o perfil dos principais chaebol em meio à este período, além de confirmarem a relação direta entre a expansão destes e a sua participação nos planos de desenvolvimento econômico do governo, especialmente aquele voltado para a industrialização pesada.

Quadro 4 – A evolução no ranking dos 10 maiores chaebol (com base em vendas, 1960-1987)

	1960	1972	1979	1987
1.	Samsung	Samsung	Hyundai	Hyundai
2.	Samho	Lucky	Lucky	Samsung
3.	Gaepung	Hanjin	Samsung	Lucky-Goldstar
4.	Daehan	Shinjin	Daewoo	Daewoo
5.	Lucky	Ssangyong	Hyosung	Sunkyung
6.	Doyang	Hyundai	Kukche	Ssangyong
7.	Keukdong	Daehan	Hanjin	Korea Explosive
8.	Hanguk Glass	Korea Explosive	Ssangyong	Hanjin
9.	Doklip	Keukdong	Korea Explosive	Hyosung
10.	Taechang	Daenong	Sunkyung	Lotte

Fonte: Lee (2002, p. 23).

Quadro 5 – A participação dos chaebol no plano de industrialização pesada (1972-1976)

	Número de afiliadas		
Chaebol	1974	1978	Investimentos na indústria pesada e química
Hyundai	9	31	automobilística, maquinaria, ferro e aço, construção naval, alumínio, refino de petróleo, elétrica pesada, maquinaria pesada
Samsung	24	33	construção naval, maquinário em geral, sistemas de comutação elétrica, petroquímica
Daewoo	10	35	maquinaria, automobilística, construção naval
Lucky	17	43	petroquímica, refino de petróleo, eletrônica
Hyosong	8	24	elétrica pesada, maquinaria, autopeças, petroquímica
Kukje	7	22	ferro e aço, maquinaria
Sunkyung	8	23	indústria química, maquinaria
Samhwa	10	30	setor elétrico, maquinaria
Ssangyong	17	20	cimento, maquinaria pesada, construção naval, elétrica pesada
Kumho	15	22	ferro e aço, petroquímica
Kolon	6	22	elétrica pesada, petroquímica

Fonte: Woo (1991, p. 168).

Assim, os grandes conglomerados sul-coreanos, os chaebol, tornaram-se a regra e o ator dominante na economia e na trajetória de desenvolvimento do país, ao ponto de se tornarem “grandes demais para quebrar”, como aponta seu peso na produção e no emprego dentro da indústria manufatureira.

Tabela 2 – A participação dos chaebol na produção manufatureira (em porcentagem)

	Vendas			Emprego		
	1978	1980	1981	1978	1980	1981
Top 5	15,7	16,9	22,6	9,5	9,1	8,4
Chaebol						
Top 10	21,1	23,8	30,2	13,9	12,8	12,2
Top 20	29,3	31,4	36,6	18,2	17,9	16
Top 30	34,1	36	40,7	22,2	22,4	18,6

Fonte: Woo (1991, p. 171).

Após o fim do governo da era Park Chung-hee e a ascensão do novo regime militar liderado pelo General Chun Doo-hwan, inicia-se uma transição de paradigma na relação do Estado com os chaebol, que Lee (2002) considera como uma passagem de uma relação de “Estado patrimonial” para um “Estado regulador”:

A relação que havia se formado enquanto o estado ativamente subsidiava indústrias e garantia às empresas o monopólio do mercado, foi mais ou menos transformada à medida em que o estado redefiniu seu papel como o regulador que iria supervisionar a competição do livre mercado (LEE, 2002, p. 2).

Ainda que tal mudança não tenha sido radical – Lee (2002) admite que o Estado continuou funcionando como “patrono” da classe empresarial –, as políticas governamentais, de fato, desviaram seu foco: não sendo mais o crescimento como a meta principal, mas, agora, a desregulamentação e a estabilização. Assim, de investidor e planejador da atividade econômica, o Estado passava a se concentrar nas responsabilidades e consequências da ação empresarial. Nesse sentido, foram promulgadas, em 27 de Setembro de 1980, as Medidas para a Racionalização da Estrutura Empresarial, assim como a junta militar no poder encaminhou o ajuste do financiamento aos setores da indústria pesada e química, de forma a reduzir “alocações financeiras redundantes”, e ordenou a reorganização da estrutura dos chaebol, no sentido da alienação de “subsidiárias desnecessárias” (LEE, 2002). Como parte do esforço para controlar a concentração de poder econômico dos chaebol, o governo de Chun Doo-hwan ordenou o fim do financiamento público ao conglomerado Kukche, resultando em sua falência e demonstrando a intenção do Estado de levar à frente sua regulação do setor.

O movimento de democratização, que levou à eleição do governo de Roh Tae-woo, em 1987, favoreceu a intensificação das críticas ao monopólio dos chaebol e sua relação de interesses com o Estado. Cresceu à época o debate acerca do sistema representado pelo que se chamou de “Korea Inc.”, referindo-se, por um lado, à relação entre o financiamento público e

os planos econômicos de desenvolvimento formulados pelo Estado, nos termos constituídos pelo governo Park Chung-hee, e, por outro, às consequências éticas de ações empresariais como a evasão fiscal e a acumulação ilícita de heranças. Respondendo à esse contexto, o governo Roh Tae-woo buscou regular a concentração econômica atrelada ao sistema de financiamento e seleção de setores prioritários e coibir as tendências especulativas vividas ao longo do boom econômico dos anos de 1986 a 1989, as quais afastaram os chaebol do investimento em pesquisa e desenvolvimento e da inserção competitiva no comércio internacional. Não obstante, é importante chamar atenção ao fato de que, consoante destacado por Woo (1991), a relação entre o Estado sul-coreano e os chaebol não pode ser compreendida a partir de uma perspectiva dicotômica entre as arenas pública e privada à mesma maneira da experiência histórica europeia:

Dado a ineficácia do estado em corrigir os abusos dos chaebol, é tentador concluir que o que temos aqui é um caso do poder privado escapando ao propósito público. Tal conclusão é ipso facto lógica, mas flui de uma falsa distinção entre o público e privado. Os cientistas sociais são levados a ver o governo (ou estado) e grupos sociais (ou classe) como “atores” na “arena” política, competindo por “poder”, às vezes “antagonisticamente”, às vezes “cooperativamente”. Nós tomamos a liberdade de discordar: nós postulamos que o privado e o público na Coreia estão condensados em apenas um, o que se pode chamar de “Korea Inc.” (WOO, 1991, p. 175, tradução nossa).

Como parte do processo de internacionalização dos chaebol, em meados dos anos 1970, surgiria uma nova forma de organização econômica para sustentar a sua expansão no exterior: as empresas comerciais (trading companies)¹⁸. Criadas inicialmente tendo em vista a absorção do crédito para exportação concedido por meio do Fundo Nacional de Investimento, as empresas comerciais sul-coreanas passariam a cumprir a função de articulação e provimento de crédito comercial anteriormente realizada muitas vezes por suas similares japonesas, as quais deixariam de realizá-la em retaliação ao crescimento do protecionismo estadunidense. Na medida em que os chaebol, diferentemente dos keiretsu japoneses, não eram autorizados a possuir bancos próprios, as empresas comerciais sul-coreanas se tornaram uma parte essencial de sua estrutura corporativa, a tal ponto que Woo (1991) afirmaria: “os chaebol coreanos parecem como um círculo concêntrico emanando de uma [empresa comercial] no seu centro, com a energia vindo da extraordinária política de crédito do Estado” (WOO, 1991, p. 165). Apresentando um crescimento de apenas cinco empresas comerciais

¹⁸ Em coreano: 종합상사, romanizado *jonghapsangsa*. A palavra tem sua origem no termo japonês 総合商社, romanizado *sōgō shōsha*.

registradas, em 1975, para um total de 20 empresas, em 1979, estas novas formas de organização dos chaebol seriam responsáveis por metade do total das exportações sul-coreanas.

4.4 POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO DOS CENTROS ECONÔMICOS DE DECISÃO

Nestas subseções a seguir, tem-se como principal objetivo investigar as formas particulares de influência da política internacional sobre setores industriais específicos. Assim, busca-se compreender com maiores evidências e detalhamento a relação entre as conjunturas internacionais de competição interestatal e transições hegemônicas e o desenvolvimento econômico dos países periféricos, de modo que se possa torna inteligíveis os mecanismos que levam à constituição de “janeladas de oportunidades” e constrangimentos externos às industrializações tardias. De modo que as análises a seguir se concentram sobre a construção da Pohang Iron and Steel Co., Ltda. (POSCO), a busca sul-coreana por uma “campeã nacional” na indústria automobilística e a expansão da Hyundai e o projeto nuclear do Presidente Park Chung-hee, respectivamente.

4.4.1 A construção da POSCO e a reaproximação com o Japão

Os primeiros projetos de estabelecimento de uma siderurgia, na Coreia do Sul, foram gestados em meio à política de coerção dos chaebol, regida pelo governo da junta militar provisória, após a deposição do Presidente Rhee Syngman. Assim, a liberação das acusações de acumulação ilícita no período anterior dariam lugar, em Outubro de 1961, ao engajamento da Federação das Indústrias Coreanas (FIC) nos planos econômicos da junta militar, com a escolha da Samhwa com o chaebol responsável pela condução do projeto de fundação de uma usina siderúrgica integrada. O projeto, no entanto, não teve resultados. Em Janeiro de 1962, momento em que a FIC buscava novo entendimento com o governo da junta militar, seria lançado o Conselho de Investimento Privado com o objetivo de desenvolvimento da indústria siderúrgica. Em Março, criaria-se, então, a Korea Integrated Steel Ltd., chegando-se mesmo a assinar, já em Abril, um acordo com uma empresa siderúrgica alemã para os estudos de viabilidade do empreendimento, mas a iniciativa fracassou novamente ao não conseguir assegurar os fundos para investimento. Apesar do apoio do grupo de consultoria privada estadunidense, a Comissão Van Fleet, nenhuma das requisições de financiamento à Agência

para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e ao Banco para Exportação-Importação (Eximbank) dos Estados Unidos foi aceita. Ambas as agências evitaram “mandar os sinais errados” ao governo sul-coreano e “comprometer” os interesses estadunidenses, justamente no contexto de pressão da administração do Presidente Kennedy para a restauração da autoridade civil e o controle da inflação (RHYU; LEW, 2011, p. 328). Além disso, segundo a USAID, não deveria ser dada prioridade de investimentos à indústria siderúrgica e, sim, aos setores de base, como energia, transporte, maquinaria e comunicações.

Em Julho de 1962, uma terceira tentativa seria conduzida pelo Conselho de Planejamento Econômico (EPB, na sigla em inglês). O chamado “superministério” proporia um consórcio internacional entre o Banco Mundial e a missão dos Estados Unidos encarregada da ajuda econômica à Coreia do Sul. Ainda assim, novamente, a proposta não seria aceita, devido às pressões estadunidenses sobre o primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico de Cinco Anos e o conseqüente desinteresse em financiar o projeto. Por fim, apenas após a reavaliação do Ministério do Comércio e Indústria sobre a estratégia de desenvolvimento adotada para o setor é que se alcançaria finalmente uma fórmula definitiva. Em sintonia com a revisão do Plano de Desenvolvimento, a indústria siderúrgica permaneceria enquanto um setor estratégico, mas agora como “drive exportador”, parte de uma estratégia de industrialização pelo aumento das exportações. Ao mesmo tempo, o projeto foi considerado “grande demais” para qualquer um dos chaebol, tanto pela aumento de escala exigido pela competição internacional, quanto pela falha destes em viabilizar o seu financiamento internacional. Desse modo, o desenvolvimento da indústria siderúrgica foi encarregado à propriedade pública do Estado, sendo fundada, em 1 Abril de 1968, a Pohang Iron and Steel Co., Ltd (포항종합제철 주식회사, *Pohang Jonghab Jecheol Jusikhoesa*).

Ao longo de todo processo de busca de financiamento internacional, o Presidente Park Chung-hee permaneceu, até o final, confiante no apoio econômico dos Estados Unidos. Apenas quando do colapso do novo consórcio de países estabelecido para o financiamento da siderurgia (a Korean International Steel Associates, KISA), o qual também não encontrou apoio do Banco Mundial, Park mudou a direção de sua busca: “Conforme a KISA colapsava em Maio de 1969, o incansável Park começou a flertar com a ideia de se engajar em negociações políticas, ao invés de comerciais, de modo a assegurar o consentimento japonês para o uso dos fundos de reparação para a usina siderúrgica [...]” (RHYU; LEW, 2011, p. 332, tradução nossa).

As negociações seriam conduzidas, de um lado, pelo EPB, em diálogos intergovernamentais, e, de outro, pela figura do Presidente da Pohang Iron and Steel Park Tae-joon, por meio de aproximações com o setor privado japonês. O interesse do Japão no projeto, apesar de não livre de hesitações, teve como motivações tanto fatores de ganhos econômicos quanto de segurança geopolítica: apesar de teoricamente incentivar um concorrente potencial, abria-se espaço para a exploração de novos mercados; além disso, o desenvolvimento econômico sul-coreano contribuía para um ambiente político regional estável, além de demonstrar aos Estados Unidos seu engajamento no sistema de alianças estadunidense¹⁹. Assim, logo antes da assinatura do Comunicado Nixon-Sato entre os Estados Unidos e o Japão, reconhecendo formalmente a importância da liderança regional japonesa, o governo japonês forneceria, para a construção da usina de Pohang, o valor de US\$ 73, 7 milhões em empréstimos, além de US\$ 50 milhões em letras de crédito diferidas pelo banco de exportações do Japão, assistência técnica da Nippon Steel e Nihon Kokan Corporation e um crédito adicional de US\$ 59 milhões para a construção de plantas auxiliares (WOO, 1991).

Além do apoio financeiro fornecido por meio dos fundos de reparação aos danos da experiência de colonialismo, os produtores de aço japoneses insistiram na necessidade de construção de uma sólida base institucional para o empreendimento, estabelecendo, como condição para o acordo, ao menos três requisitos: que o Estado sul-coreano continuasse a desempenhar um papel ativo na mobilização do capital doméstico, de modo a minimizar os riscos financeiros; que se aprovasse uma lei industrial especial que garantisse condições de custos subsidiadas; e que o Estado sul-coreano se responsabilizasse pela construção das obras de infraestrutura necessárias. Seguindo as recomendações japonesas, o EPB publicou, em Janeiro de 1970, o Ato de Promoção da Indústria Siderúrgica. O documento estipulava que apenas um produtor que possuísse uma usina siderúrgica integrada com uma capacidade de produção anual superior a 100 mil toneladas seria elegível para o programa de apoio estatal, o qual incluía desde financiamento de longo prazo a baixas taxas de juros até subsídios para insumos industriais e construção pública de portos e rodovias. Assim, na prática, a Pohang Iron and Steel se tornava a única empresa legalmente elegível para o apoio estatal. Por outro lado, o ministério foi cuidadoso ao publicar uma lei industrial geral, e não apenas um ato específico direcionado exclusivamente à Pohang. Tendo em vista evitar o desestímulo ao

¹⁹ O empresário Nagano Shigeo, da Fuji Steel, afirmaria que o desenvolvimento da Coreia do Sul seria a chave para a prosperidade e segurança do Japão: “O futuro destino das indústrias japonesas repousa completamente nas cinco milhões de pessoas na Indochina, nos recursos naturais da Indonésia e na prosperidade da Coreia ao enfrentar o comunismo nas linhas de frente da Ásia” (RHYU; LEW, 2011, p. 334).

progresso competitivo da empresa e a sua transformação em um espaço capturado por interesses particularistas, a lei, publicada desta forma, deixava sempre aberta uma margem de possibilidade para que outra empresa, no futuro, passasse também a atender a tais critérios e, assim, a disputar o apoio estatal (RHYU; LEW, 2011).

Antes mesmo do término da construção da usina siderúrgica de Pohang, o Presidente Park Chung-hee já planejava uma expansão radical de sua capacidade produtiva. Neste período, os planos de industrialização pesada estavam em plena implementação. Ao mesmo tempo em que a deterioração dos cenários de segurança militar, com a retirada da Sétima Divisão de Infantaria dos Estados Unidos, em 1971, e a aproximação dos Estados Unidos com a China, em 1972, colocavam o desenvolvimento siderúrgico em maior senso de urgência, sendo a siderurgia uma das bases da indústria de defesa: “O lançamento [dos planos de industrialização pesada] fortaleceram profundamente o status da indústria siderúrgica dentro da hierarquia de agendas nacionais. Park olhava para a indústria siderúrgica como a engrenagem do aprofundamento do desenvolvimento industrial” (RHYU; LEW, 2011, p. 340, tradução nossa). De tal modo que a lógica das ligações industriais para trás da cadeia produtiva e os benefícios das externalidades inerentes ao “grande impulso” da industrialização pesada podia ser resumido na expressão do Presidente Park Chung-hee: “aço é poder nacional” (WOO, 1991, p. 120)²⁰.

Nesse contexto, a expectativa de aumento da capacidade produtiva levou ao estabelecimento de uma segunda usina siderúrgica, potencialmente concorrente à de Pohang. No entanto, as tentativas estadunidenses de limitar a expansão da produção sul-coreana resultaram no encerramento da joint venture entre os dois países e à absorção da Second Integrated Steel Ltd. pela POSCO. A partir dos anos 1980, a principal preocupação passou a ser a expansão da produção e o aumento de capacidade tecnológica em acordo com os padrões de competição internacional, o que se traduzia no slogan de “catch up” com a siderurgia japonesa. Mesmo após a morte do Presidente Park Chung-hee, em 1979, e a ascensão de Chun Doo-hwan, o apoio decisivo à POSCO seria mantido. O projeto de construção de uma nova usina siderúrgica, em Kwangyang, na província de Jeolla do Sul, impulsionaria a diversificação dos contatos internacionais e das fontes de crédito e tecnologia. Depois da recusa inicial dos produtores siderúrgicos japoneses em apoiar o projeto, alcançou-se um acordo com a Áustria e a Alemanha Ocidental, de tal modo que, na perspectiva de perder o mercado sul-coreano, parte dos produtores japoneses mudou a sua posição e passou a

²⁰ No original, “ferro é o poder nacional” (철은 국력이란, romanizado *cheoleun gugryeogiran*)

cooperar tecnologicamente para a construção da nova usina. Neste período, teve importância fundamental a figura do Presidente da empresa Park Tae-joon na construção, dentro do governo e burocracia, assim como com produtores estrangeiros, da rede de contatos que sustentaria a consolidação e expansão das atividades da POSCO:

Tendo fortalecido a habilidade da POSCO de levantar fundos no exterior de maneira independente, engajar-se em inovações tecnológicas e alcançar novos mercados exportadores através da realização das economias de escala, Park Tae-joon foi capaz de reunir uma coalizão estrangeira de licenciadores de tecnologia, fornecedores para a usina e bancos credores para o projeto de investimento de Kwangyang em bases estritamente comerciais (RHYU; LEW, 2011, p. 342, tradução nossa).

Ao término do processo de construção da primeira usina de Pohang, em 1985, a capacidade de produção anual alcançou 9,6 milhões de toneladas, muito acima da escala teórica de eficiência mínima (de 3,5 milhões) e praticamente igual aos níveis da indústria japonesa (GRINBERG, 2016). Se se analisam os principais indicadores de competitividade estrutural, como aumentos sustentados de produção e aumentos de participação em mercado doméstico e no exterior, observa-se que, nos anos 1990, a produção sul-coreana de aço atingiria 23 milhões de toneladas métricas, em um aumento de cinco vezes em relação à 1970, a participação na produção total do mundo capitalista passaria, de 0,11%, para 4,7%, e a taxa de autossuficiência chegaria, de 40%, a 77%, considerando uma demanda total de 35 milhões de toneladas. Seguindo o modelo japonês, a Coreia do Sul construiu suas usinas integradas em zonas costeiras, minimizando os custos de transporte para importação de insumos e exportação de bens finais, além de permitir o aproveitamento das economias de escala (D’COSTA, 1994).

A alta produtividade operacional da POSCO foi adquirida, basicamente, pela rápida adoção de tecnologia moderna. Assim, por exemplo, as taxas de utilização de processos de larga escala como os fornos básicos a oxigênio e a fundição contínua, nos anos 1990, eram superiores a de países de industrialização tardia e até mesmo superior à dos Estados Unidos (68% e 98%, respectivamente, contra 62% e 59%). Um dos grandes problemas para os países de industrialização tardia no uso de tecnologias importadas está na dificuldade de adaptar o seu uso às necessidades locais, o que resulta em uma limitação à capacidade real utilizada. Nesse aspecto, a indústria siderúrgica sul-coreana tem sido excepcionalmente capaz. A usina siderúrgica de Pohang apresentou, desde o início, um alto índice de utilização da capacidade, passando de 57%, em 1973, para 99% em 1978 e ultrapassando diversas vezes 100% de sua capacidade prevista, em um alargamento de capacidade por meio de incrementos à utilização

da tecnologia. Além disso, o valor adicionado representado por equipamentos locais chegou a 35% em meados dos anos 1980, ao passo que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento alcançariam ₩ 9,78 bilhões de won ou cerca de 12,5% dos lucros da empresa. Em 1986, seria criado o Instituto de Ciência e Tecnologia de Pohang (POSTECH), e, em 1987, o Instituto de Pesquisa em Ciência e Tecnologia (RIST), ambos funcionando como uma espécie de “bem coletivo” ao proverem o treinamento técnico de graduados e gerarem inovações tecnológicas para a indústria sul-coreana como um todo. Os anos 1980 veriam ainda o início de uma expansão aos mercados exportadores, com um aumento de cerca de 60%, entre 1982 e 1986, na exportação de folhas metálicas revestidas (D’COSTA, 1994).

4.4.2 A busca por uma “campeã nacional” e a expansão da Hyundai

Visto a posteriori usualmente a partir de seus resultados “milagrosos”, o desenvolvimento da indústria automobilística sul-coreana, ao contrário, representa um caso bem sucedido de política industrial e planejamento estatal para o setor. Conforme pontua Lee (2011c), tal sucesso pode ser compreendido a partir da combinação de pelo menos duas medidas aparentemente contraditórias: o apoio massivo com recursos subsidiados e a tomada da responsabilidade de grande parte dos custos em momentos de crise pelo Estado; e, ao mesmo tempo, a permissão estatal para que empresas não competitivas falissem e fossem reestruturadas e adquiridas por uma nova “campeã nacional”. Desde o início, o desenvolvimento da indústria automobilística foi visto não como um fim em si mesmo, mas como outra engrenagem do crescimento de indústrias relacionadas à produção de veículos.

Já no início de 1962 o governo da junta militar incentivava os produtores a entrarem no mercado automobilístico como montadores licenciados de modelos estrangeiros. Nesse sentido, o governo sul-coreano publicou o Plano de Cinco Anos para a Promoção da Indústria Automobilística e a Lei para a Proteção da Indústria Automobilística, a qual proibia a importação de veículos acabados e permitia a importação de partes e componentes apenas para a montagem de veículos acabados, estabelecendo, nesse caso, a redução de tarifas e taxas sobre componentes importados. Como primeira iniciativa no mercado automobilístico, negociou-se a obtenção de licença de produção com a empresa japonesa Nissan. Assim, ainda em 1962, a Saenara Motors (새나라자동차, *Saenara Jadongcha*) começara a montagem de conjuntos semi-acabados do modelo Bluebird da Nissan, com razoável margem de lucro. No entanto, em Julho de 1963, a companhia colapsou devido à impossibilidade de sustentar a

importação dos conjuntos semi-acabados no contexto de escassez de divisas após a reforma monetária do ano anterior. Posteriormente, em Novembro de 1965, caberia à Sinjin (신진자동차공업, *Sinjin Jadongcha Gongob*) a responsabilidade pela fábrica da Saenara Motors e a sua continuidade com a montagem do modelo Corona da também japonesa Toyota. Tendo um valor adicionado pela produção local de 21% e com o mercado doméstico para carros de passeio e veículos comerciais aumentando rapidamente, a Sinjin teve um aumento no valor de seus ativos de mais de dez vezes nos próximos três anos, passando de ₩ 300 milhões de won para ₩ 3,2 bilhões de won em 1968 (LEE, 2011c).

Guiadas pelo recente crescimento da Sinjin, assim como pelo evidente potencial do mercado sul-coreano para veículos, as recém criadas Hyundai Motors (현대자동차, *Hyeondae Jidongcha*) e Asia Motors (아시아자동차, *Asia Jidongcha*) solicitaram licenças públicas para a entrada no mercado. Ambas empresas argumentavam que a Sinjin era excessivamente dependente de capital e tecnologia da Toyota, tendo em vista o fato de que a empresa resistia às pressões estatais para o aumento dos níveis de conteúdo local agregado à produção. O próprio governo sul-coreano, por sua vez, encontrava-se insatisfeito com o lento crescimento da indústria de peças e componentes e, particularmente, com a estratégia empregada pela Sinjin de aversão aos riscos e de permanência como uma mera montadora licenciada. Segundo o então Vice-Ministro Assistente para a Mineração e Manufatura O Wonchol, a empresa era excessivamente orientada para a maximização de lucros de curto prazo e não se preocupava em contribuir para o desenvolvimento de longo prazo da indústria por meio de um sucessivo aumento do conteúdo local da produção. Desse modo, entre 1967 e 1968, tanto a Hyundai Motors quanto a Asia Motors foram autorizadas a entrar no mercado automobilístico, inicialmente, a partir da montagem licenciada de conjuntos semi-acabados da Ford e Fiat, respectivamente. A estrutura da incipiente indústria automobilística sul-coreana passava então a ser composta por três montadoras, a Sinjin, Hyundai e Asia Motors, a partir de diferentes acordos de licenciamento com grandes empresas originárias do Japão, Estados Unidos e Itália.

Ao final de 1968, o Presidente Park Chung-hee orientaria o Ministério do Comércio e Indústria no sentido da aceleração do aumento do conteúdo local na produção automobilística. Assim sendo, em Dezembro de 1969, seria publicado o Plano Básico para a Promoção da Indústria Automobilística, que teria como principal medida a estipulação de um cronograma de aumento do conteúdo local, listando os componentes selecionados para a produção

doméstica, de tal modo que as empresas montadoras ficariam pressionadas a cumprir os requerimentos para manter suas licenças de produção. Além disso, em Fevereiro de 1970, projetou-se a construção de uma fábrica de motores, como uma das medidas de destaque para a implementação do novo Plano Básico. Para a sua construção, estabeleceu-se que apenas uma das empresas montadoras seria escolhida, tendo como objetivo evitar a superprodução, e, para tal, definiu-se os seguintes critérios de seleção: o estabelecimento de uma joint venture com uma grande produtora transnacional; a exportação da produção excedente à demanda interna; e o envolvimento dos produtores locais no desenvolvimento de motores (LEE, 2011c).

A primeira proposta de projeto seria apresentada pela Sinjin, em parceria com a Toyota, não apenas para a produção de motores, mas também de novos veículos. No entanto, após o anúncio do governo da China de que não permitiria a entrada no mercado chinês de empresas japonesas que tivessem negócios na Coreia do Sul e Taiwan, a Toyota optou por se retirar da parceria. Dessa maneira, a Sinjin seria forçada a estabelecer uma nova joint venture com a estadunidense General Motors, formando, então, em Junho de 1972, a General Motors Korea (GMK), o que foi bem recebido pelo governo sul-coreano, especialmente por ser visto como uma forma de atestar a continuidade do comprometimento dos Estados Unidos com o país. Por outro lado, a Hyundai viu no Plano Básico uma oportunidade para impulsionar sua recente entrada no mercado automobilístico. Inicialmente propondo uma joint venture com a Ford Motor, a Hyundai decidiria por seguir o projeto por conta própria, na medida em que, enquanto a primeira desejava apenas manter um nível de exportações suficiente às necessidades de sua cadeia produtiva, a última tinha a ambição de produzir veículos acabados em um rede global de exportações. Por fim, seus planos para uma automobilística baseada em conteúdo nacional acabaria por aproximar a Hyundai das formulações do governo sul-coreano.

Em meio ao contexto de ascensão do regime Yushin e dos planos de industrialização pesada, seria lançado, em Abril de 1973, o Plano de Longo Prazo para a Promoção da Indústria Automobilística. O novo Plano de Longo Prazo dava continuidade à ênfase na expansão dos níveis de conteúdo local, mas, agora, passava a exigir ainda o desenvolvimento de um modelo original de veículo sul-coreano voltado ao consumidor doméstico, um “carro do cidadão”, com um tamanho de motor pequeno, menor do que 1,5 litros, e um ciclo de vida muito maior do que o padrão internacional. Ao estimular a indústria de peças e componentes com a criação de um novo mercado de vendas a partir de um produto original nacional, esperava-se romper o “círculo vicioso de muitos modelos, mudanças de modelos muito

frequentes, mercado muito pequeno e muito poucos efeitos de ligação [intra-indústria]” imposto pelo sistema de produção das grandes automobilísticas transnacionais (LEE, 2011c, p. 308).

Nestes termos, ao priorizar a produção de um modelo de automóvel com design nacional, o Plano de Longo Prazo favoreceu indiretamente a estratégia de expansão da Hyundai, que tinha como principal orientação a produção de um automóvel original nacional para a exportação no mercado mundial. Ao mesmo tempo, retirava-se as vantagens competitivas da GMK: ao se limitar o número de modelos e o seu ciclo de mudanças, encerrava-se a sua vantagem competitiva pela diferenciação de produto; ao se exigir maior conteúdo local, reduzia-se sua vantagem de custos de produção; e, ao se priorizar um modelo de automóvel nacional, eliminava-se a própria essência da montagem de um veículo de uma grande marca transnacional. Por fim, a Kia Motors (기아자동차, *Kia Jidongcha*), tendo recém adquirido a Asia Motors, temia os riscos financeiros do desenvolvimento de um novo modelo de automóvel. De modo que, enquanto a GMK e a Kia apresentaram seus modelos Camina e Brisa com apenas algumas alterações menores, apenas a Hyundai produziu um modelo nacional realmente original, o Hyundai Pony (현대 포니, *Hyeondae Poni*).

Após a sua introdução no mercado, em 1976, o novo modelo de automóvel de passeio da Hyundai, o Pony, levou a empresa à comandar 51% do total do mercado automobilístico coreano, tornando-se então uma hegemonia no setor. Segundo Lee (2011c), tanto fatores específicos à estratégia de expansão da empresa quanto fatores contextuais ajudam a explicar o sucesso do projeto Pony: o desenvolvimento do novo modelo foi uma parte integral do esforço geral de industrialização pesada, sendo apoiado pelo fornecimento de insumos industriais a níveis competitivos, em especial o aço produzido a partir da Pohang Iron & Steel; o cenário internacional vivia uma abundante liquidez nos mercados financeiros, facilitando dos empréstimos estrangeiros; a Hyundai soube se utilizar da cooperação tecnológica internacional, com acordos de fornecimento com a Itália (design), Inglaterra (motor de combustão interna) e Japão (design do bloco do motor, transmissão e eixos), e, em especial, com a Mitsubishi, a qual forneceu empréstimos e supervisionou a construção das linhas de montagem, além de realizar o treinamento de engenheiros da Hyundai; e, por fim, como de regra na política industrial, a empresa contou com o apoio de empréstimos públicos do Fundo de Investimento Nacional e de isenção de impostos.

O lançamento do Pony representou, assim, um feito histórico para a Hyundai, afinal, havia “derrotado a GMK, a joint venture da maior [corporação multinacional] do mundo, no

mercado sul-coreano com seu modelo próprio nacional” (LEE, 2011c, p. 314). Logo em seguida, a empresa buscava a introdução do automóvel na América Central. Mas, ao contrário do esperado, o baixo crescimento das exportações para os países terceiro-mundistas seria seguido pela crise do petróleo, em 1979, e a consequente estagflação da economia sul-coreana. Ao mesmo tempo, com a morte do Presidente Park Chung-hee e os conflitos que levariam à ascensão do General Chun Doo-hwan ao poder, a política automobilística nacional sofreria uma repentina mudança de curso. O Comitê Especial para Medidas de Segurança Nacional (SCNSM, na sigla em inglês), recém criado com o objetivo de encaminhar a estabilização da economia e a reestruturação das indústrias pesadas e químicas, propôs a fusão das empresas Hyundai e GMK (então renomeada Saehan após a compra da Sinjin pela Daewoo Motors), o que tornaria a nova empresa resultante a principal produtora de veículos de passeio, ao passo que a Kia (compradora da Asia Motors) seria a responsável pela produção de veículos comerciais e utilitários.

Para a consecução do plano, a nova orientação burocrática do Conselho de Planejamento Econômico (EPB) no sentido da estabilização e ajuste da economia teve, antes, que negociar um acordo com a Hyundai e a Daewoo para que apenas uma pudesse fazer parte da nova fusão e outro para estabelecer a estrutura de propriedade da empresa. Ao fim, em Agosto de 1980, a Hyundai aceitou a proposta de fusão e decidiu por continuar no mercado de veículos de passeio, abrindo mão de sua participação na produção de geradores de eletricidade. Mas, após seis reuniões de negociação, entre Agosto e Setembro de 1980, não houve qualquer acordo entre a Hyundai e a General Motors em relação ao capital da empresa e sua estratégia de exportações. As diferenças, nesse âmbito, eram, afinal, irreconciliáveis, na medida em que a General Motors via a empresa como mais uma subsidiária em sua cadeia global de produção, ao passo que a Hyundai não aceitava intervenções em sua gestão, nem limites à sua seleção de modelos para a venda no mercado doméstico e para exportações. Em 1982, com a formalização do novo governo de Chun Doo-hwan e o retorno do controle do Ministério do Comércio e Indústria sobre a política industrial, faria-se um giro completo na política automobilística, cancelando-se o acordo de fusão entre a Hyundai e a Saehan, sob as acusações de inconstitucionalidade e afronta aos direitos de propriedade. Para Lee (2011c), o conflito em torno da fusão das duas empresas revela a rápida mudança em processo na natureza do Estado sul-coreano e em sua relação com os chaebol: a orientação da burocracia econômica, especialmente no EPB, passava a defender políticas de estabilização e liberalização; e os chaebol passavam a adquirir uma capacidade própria de resistir às pressões do Estado.

Como resultado da reversão do acordo de fusão empresarial, o mercado automobilístico sul-coreano passava a ter então uma estrutura dual: com o setor de veículos de passeio dominado pela Hyundai e Daewoo Motors; e a Kia como produtora monopolista do setor de veículos comerciais. A reversão do acordo, ao final, teve resultados positivos para a economia sul-coreana, considerando a retomada do crescimento e o início de uma nova fase de expansão da indústria automobilística. Em particular, em 1984, a Hyundai faria sua entrada no mercado automobilístico da América do Norte, demonstrando que a Coreia do Sul já possuía então uma empresa automobilística independente capaz de competir com as grandes transnacionais a partir de uma marca própria. Auxiliada pela imposição das restrições de exportação voluntárias japonesas pelos Estados Unidos, a Hyundai superou suas fraquezas produtivas e de marketing por meio da aliança estratégica com a Mitsubishi, o “mais novo desafio” às grandes transnacionais, explorando o espaço aberto para veículos de pequeno porte. Desenvolvendo capacidades tecnológicas próprias, por meio de pesquisa extensiva, a Hyundai comprovou a assertividade da decisão do Presidente Park Chung-hee em concentrar a produção automobilística em empresas nacionais: “Ao estimular proprietários nacionais, Park esperava criar uma automobilística que visse que seus interesses dependiam de desafiar as [corporações multinacionais]” (LEE, 2011c, p. 320).

Superando as deficiências de produto e a baixa competitividade de seus preços de produção, a Hyundai passaria a exportar o Pony para o Canadá, em 1984, e, em 1986, para os Estados Unidos, passando de uma produção total de 123 mil veículos, em 1980, para um total de mais de 1 milhão, em 1988, e atingindo mais de 2 milhões de veículos em 1993. Assim, o volume de exportações da indústria automobilística sul-coreana, quase inexistente até 1985, chegaria a 564 mil veículos em 1988, ano em que a Coreia do Sul seria a terceira maior exportadora de automóveis para os Estados Unidos, atrás apenas de Japão e Canadá (RODGERS, 1996). Segundo o estudo estatístico elaborado por Ebert e Montoney (2007), enquanto a expansão da produção para o mercado interno sul-coreano responde às variáveis macroeconômicas básicas, como o crescimento do PIB e a taxa de desemprego, no mercado estadunidense, os automóveis sul-coreanos são vistos como um produto econômico e de relativa qualidade, além de serem eficientes em termos de consumo de gasolina, de modo que mesmo o aumento dos preços do petróleo leva à uma procura maior pelo produto. Em particular, os acordos de restrição voluntárias de exportação negociados entre os Estados Unidos e o Japão representariam uma oportunidade para que a Coreia do Sul passasse a ocupar este espaço de mercado (CHUNG, 1998).

Neste contexto, a indústria automobilística sul-coreana como um todo percebeu a importância do desenvolvimento de tecnologia local e da redução da dependência do fornecimento de peças e componentes estrangeiros, em conjunto com a criação de uma rede multiregional de empresas afiliadas, de modo a sustentar o aumento da competitividade internacional, a qual exige a “necessidade de se tornar global” (RODGERS, 1996). Tendo se utilizado de estratégias de joint venture para a sua internacionalização com a exportação do Pony, a Hyundai passou a investir na fundação de institutos de pesquisa, tanto em seu mercado interno, como com o Instituto de Carros de Passeio de Ulsan e o Instituto de Carros Comerciais de Chunju, quanto internacionalmente, com a experiência do centro técnico de Ann Arbor, no Michigan. Ao mesmo tempo em que suas redes comerciais no exterior se expandem, com a presença de agências no mundo como um todo, desde a América do Norte e América Latina, até a Europa, África e Oriente Médio. Em suma, a indústria automobilística sul-coreana se desenvolveu ao ponto de atingir grande maturidade industrial e tecnológica e se transformar em uma nova força de competição internacional, tornando-se ainda um setor industrial com peso importante para o crescimento da indústria como um todo em seu mercado interno (CHUNG, 1998; LEE, 2011d)

4.4.3 O projeto nuclear de Park Chung-hee

O projeto nuclear da Coreia do Sul, iniciado, em termos de pesquisa científica e tecnológica, a partir de meados dos anos 1950, revela uma série de características sobre as suas relações com os Estados Unidos: os conflitos que surgiram em torno do tema nuclear demonstram tanto as fraquezas quanto a força do relacionamento entre os dois países, na medida em que colocariam em teste as bases de sua aliança; o destino final do projeto nuclear, ou seja, a sua completa reversão, exemplifica uma absoluta “vitória” da posição dos Estados Unidos em relação ao tema, fato que é particularmente pertinente, pois diverge da usual resiliência e barganha adotada pela Coreia do Sul ao longo de toda evolução do processo de negociação dos termos da aliança; os conflitos em torno do tema nuclear demonstram, além disso, a primazia do poder militar e da competição interestatal na Guerra Fria sobre a definição dos termos da aliança, tendo em vista em que as disputas em torno do projeto nuclear coincide com o contexto de desengajamento militar dos Estados Unidos do Leste Asiático; e, por fim, a partir das pressões estadunidenses sobre o fornecimento de tecnologia nuclear por parte de França e Canadá, percebe-se, novamente, a relação intrínseca entre os interesses comerciais e as relações militares (HONG, 2011).

Ainda no governo de Rhee Syngman, em 1956, iniciariam-se as pesquisas nucleares, como parte de um programa voltado para os usos pacíficos da energia nuclear, com o aval dos Estados Unidos. No ano seguinte, a Coreia do Sul passaria a fazer parte da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o que, junto a ratificação do Tratado Parcial de Banimento de Testes Atômicos (PTBT), em 1964, e a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968, colocaria o programa sul-coreano sob plena vigilância dos regimes internacionais. Mesmo a postergação da ratificação do TNP não levou à pressões dos Estados Unidos, pelo entendimento de que as inspeções e regulamentos da AIEA, somados ao fato de que o programa contava com apoio técnico estadunidense, eram suficientes para garantir a sua utilização para fins pacíficos. Assim, dentro deste arranjo, a construção das bases institucionais do programa de pesquisa avançaria a partir da criação de uma seção no Ministério da Educação para a condução de pesquisas básicas em energia nuclear, ainda em 1956, com a publicação da Lei de Energia Atômica e o estabelecimento do Escritório para Energia Atômica, em 1958, e, em 1959, com o lançamento do Instituto de Pesquisa em Energia Atômica da Coreia, o qual seria responsável pela montagem do reator de pesquisa Triga Mark II, de 250kw, com design elaborado pela estadunidense General Dynamics.

Seria apenas ao final dos anos 1960 que o programa de pesquisa nuclear sul-coreano assumiria um perfil militar, voltado ao desenvolvimento de armas nucleares. Tal inflexão no projeto nuclear decorreria do mencionado dilema de insegurança relativo ao compromisso dos Estados Unidos com a segurança da Península Coreana, aprofundado após o desengajamento militar do Vietnã e o anúncio de retirada de tropas da Coreia do Sul:

O que iniciou como uma pesquisa energética e um programa de desenvolvimento, entretanto, passou a adquirir uma dimensão militar quando o ambiente securitário rapidamente se deteriorou ao final dos anos 1960. Park começou a questionar a seriedade do compromisso de segurança dos EUA para com a Coreia do Sul quando Nixon persistiu em sua Doutrina Guam de 1969 (HONG, 2011, p. 487, tradução nossa).

Após o insucesso das negociações com os Estados Unidos para a manutenção ou ao menos a contenção da previsão de redução de tropas, e em meio ao contexto de intensificação dos conflitos e deterioração do equilíbrio militar com a Coreia do Norte, o governo Park Chung-hee adotaria os princípios da auto-defesa (자위, *jawi*) e da autodeterminação (자주, *jaju*), visando a reduzir a dependência de fornecimentos militares. Conforme destaca

Lanoszka (2014), a resposta sul-coreana às mudanças no cenário geopolítico da Península Coreana remonta ao “medo do abandono” característico da política externa do país, tendo sido este último reforçado pelos constantes sinais ambíguos enviados por diferentes autoridades estadunidenses e pela unilateralidade e ausência de coordenação e consulta sobre a retirada de tropas. Afinal, não havia sequer um planejamento quanto ao emprego operacional de armas nucleares, mas apenas um noção intuitiva de que, frente à retirada dos Estados Unidos e às crescentes iniciativas de desestabilização por parte da Coreia do Norte, o rearmamento das forças convencionais não seria mais suficiente (LEE, 2013)²¹.

Em Novembro de 1971, o Presidente Park Chung-hee instruiria O Won-chol, então oficial da Casa Azul responsável pela expansão das indústrias de defesa, no sentido da elaboração de um plano para o desenvolvimento de armas nucleares. Estabelecido como um projeto sigiloso, seria possível manter o seu segredo devido à característica centralizadora do regime, mas também em função do caráter dual da tecnologia nuclear. Nem mesmo aqueles ligados diretamente à Casa Azul e os pesquisadores da Agência para o Desenvolvimento de Defesa (ADD) estavam inteiramente a par das intenções do programa de pesquisa. Além disso, havia ampla necessidade do desenvolvimento da energia nuclear para a redução da dependência do petróleo, e o próprio plano de vinte anos para a pesquisa nuclear, elaborado pelo Instituto de Pesquisa em Energia Atômica da Coreia (KAERI, na sigla em inglês) ainda em 1968, previa a construção de uma usina de produção de combustível nuclear e de refino e reprocessamento de urânio até 1981. Em Agosto de 1971, quando a Coreia Sul ainda buscava a tecnologia de reprocessamento para fins pacíficos, o então diretor do KAERI Yun Yonggu entrou em contato com o Laboratório Nuclear Algon, instituto estadunidense, no entanto, sem sucesso (HONG, 2011).

Em Outubro de 1972, o KAERI passaria a negociar a transferência de tecnologia de reprocessamento com a Comissão Francesa de Energia Atômica, ao mesmo tempo em que se realizava a negociação com a empresa belga Belgonucléaire para a produção de combustível nuclear. Em Março de 1973, Chu Chae-yang, apontado Vice-Ministro do KAERI, iniciou o recrutamento internacional de quinze cientistas e engenheiros, formando-se uma “equipe de projeto especial” de cerca de quarenta membros, para o desenvolvimento da tecnologia de reprocessamento de urânio, sob absoluto sigilo, mesmo entre seus membros. Por isso mesmo, o Ministério da Defesa Nacional seria completamente excluído dos trabalhos do projeto, devido a sua ligação com os círculos militares estadunidenses, e a execução da pesquisa

²¹ Sobre as crescentes iniciativas de desestabilização por parte da Coreia do Norte, assim como a disparidade militar Norte-Sul, ver as tabelas 2 e 3 formuladas por Lee (2013).

nuclear teria como principais responsáveis o KAERI, responsável pela aquisição de tecnologia para o processo de enriquecimento de materiais físséis, e o ADD, o qual produziria os armamentos e sistemas de entrega. Ao final de 1973, o ADD submeteria ao Presidente Park Chung-hee o plano para o desenvolvimento de armas nucleares, tendo como meta a aquisição de uma bomba de plutônio de 20 quilotons, similar à de Nagasaki, em cerca de seis a dez anos. Apesar de inicialmente optando pelo bombardeiro como veículo de entrega, os sistemas de mísseis se mostrariam mais favoráveis a partir do sucesso do teste do míssil de médio alcance superfície-superfície Paekkom em 1978 (HONG, 2011).

As negociações com autoridades francesas resultariam, em Abril de 1975, em dois acordos, um com a CERCA para a fabricação de combustível nuclear, e outro com a Saint-Gobain Technique Nouvelle para o reprocessamento de combustível irradiado. Desde Abril de 1973, a Coreia do Sul vinha negociando também com o Canadá para a construção de um reator CANDU de água pesada, o que permitiria a produção de urânio natural. Apesar do avanço na construção do Kori 1, o primeiro reator nuclear sul-coreano em grande escala, a presença da assistência estadunidense no projeto impediria o reprocessamento de seu combustível irradiado. Como condição para o acordo, o Canadá impôs a ratificação do TNP pela Coreia do Sul, devido às pressões dos Estados Unidos em relação à negociação entre os dois países, ao que o Estado sul-coreano respondeu imediatamente, procurando demonstrar os fins pacíficos de seu programa de pesquisa. Para Hong (2011), os acordos negociados com França e Canadá tinham um grande significado para as relações políticas e econômicas da Coreia do Sul com os Estados Unidos: o sucesso inicial na importação de tecnologia nuclear fazia parecer que o país finalmente escapava à dependência total das posições estadunidenses; a diversificação de parcerias contribuía para a ambiguidade de finalidades do programa de pesquisa; e, por fim, os acordos retiravam o monopólio estadunidense sobre o mercado de energia nuclear sul-coreano.

Em paralelo aos acordos de transferência de tecnologia nuclear negociados pela Coreia do Sul, daria-se uma mudança de atitude por parte dos Estados Unidos em relação às possibilidades de proliferação nuclear no “Terceiro Mundo”, após o teste nuclear da Índia em Maio de 1974. Passando então a ter conhecimento das tratativas de acordo com a França e Canadá, a Embaixada Americana se mostraria especialmente preocupada, prevendo que o Estado sul-coreano poderia vir a desenvolver armas nucleares até o início de 1980. A ratificação do TNP, em Abril de 1975, inseriria-se neste contexto, como forma de amenizar as pressões estadunidenses para o cancelamento dos acordos. O Embaixador dos Estados Unidos proporia a obtenção de uma moratória no programa de reprocessamento, mas a persistência

sul-coreana em negociar as concessões pelo seu encerramento levaria à um aumento da pressão e à demarcação do fato de que o conjunto das relações políticas e econômicas estaria ameaçado caso a pesquisa nuclear continuasse nesses moldes (HONG, 2011).

Nesse sentido, a administração do Presidente Ford tinha como objetivos bem definidos o encerramento do programa nuclear sul-coreano por meio de pressões e de uma política comum entre os países fornecedores, a maior transparência do governo sul-coreano, a garantia de que novas iniciativas de desenvolvimento de armas nucleares não seriam possíveis e o restabelecimento da confiança na aliança bilateral. De modo a obter sucesso em seus objetivos, os Estados Unidos, por um lado, ameaçaram cortar o financiamento à construção da usina nuclear Kori 2, e, por outro, obtiveram o acordo de França e Canadá para o encerramento das transferências de tecnologia (LANOSZKA, 2014). Assim, como resultado da diplomacia coercitiva aplicada pelos Estados Unidos, impondo a solução do tema com urgência e se utilizando de seus mecanismos de punição e incentivos condicionais, a Coreia do Sul, em 1976, renunciaria ao acordo para obtenção de tecnologia de reprocessamento com a França (LEE, 2013).

Do ponto de vista da Coreia do Sul, a garantia obtida da manutenção do guarda-chuva nuclear estadunidense e de sua presença militar no país, apesar das reduções de efetivo, foram percebidas como concessões suficientes pelo encerramento do programa nuclear, na medida em que suas análises apontavam para a possibilidade de desengajamento completo dos Estados Unidos. Após a eleição de Jimmy Carter à presidência, como parte de sua política de combate às violações dos direitos humanos à nível internacional, o novo governo propôs a retirada de todas as tropas presentes na Coreia do Sul, ameaçando o acordo obtido até então e renovando a possibilidade de novas iniciativas nucleares sul-coreanas. No entanto, ainda que sua proposta tenha sido formalizada na Decisão Presidencial nº 12, em Maio de 1977, as pressões internas da maioria dos órgãos da burocracia federal, como o Conselho de Segurança Nacional e o Departamento de Estado, acabaram por reverter sua posição e impedir seu prosseguimento.

4.5 O AJUSTE INDUSTRIAL DA DÉCADA DE 1980 E A SUPERACÃO DA CRISE ASIÁTICA DE 1997

Desde pelo menos meados dos anos 1980, a Península Coreana como um todo passou por uma transição em sua inserção internacional, a qual, conforme Kong e Kim (1997), ocorreu, simultaneamente, em quatro diferentes níveis: nas transformações do contexto

internacional; na transição política do regime sul-coreano; no perfil do desenvolvimento econômico; e nas relações inter-coreanas. Após décadas de crescimento econômico acelerado, a Coreia do Sul desfrutava então de maior maturidade industrial, mas seria exatamente neste momento em que seu modelo e instituições de crescimento seriam testados. Particularmente, pela alteração da posição dos Estados Unidos em relação ao protecionismo dos países do Leste Asiático de uma “tolerância benigna” à exigência de liberalização a partir do fim da Guerra Fria e do acúmulo de deficits comerciais estadunidenses. Tal modificação de posição dos Estados Unidos teria grandes impactos sobre a Coreia do Sul, especialmente considerando seu estágio anterior de industrialização relativo, por exemplo, ao Japão (KONG; KIM, 1997). Nesse sentido, Middleton (1997) destaca a equiparação de Coreia do Sul e Japão nos termos da posição dos Estados Unidos:

O superavit coreano era com certeza em termos absolutos muito menor do que o desfrutado pelos japoneses e mesmo um mercado completamente aberto não poderia ter absorvido bens em quantidade que teriam mais do que um efeito marginal sobre o conjunto do deficit dos EUA; no entanto, os coreanos foram colocados no mesmo barco com os japoneses (MIDDLETON, 1997, p. 157, tradução nossa).

A resposta inicial do governo sul-coreano foi remover as restrições comerciais mais explícitas, ao passo em que mantinha ainda muitas das restrições de caráter informal, presentes em sua maioria no caso dos bens de consumo. Ao mesmo tempo, buscou-se incentivar as importações dos Estados Unidos, no sentido de equilibrar a balança comercial bilateral, e diversificar os mercados para exportação, como na Europa. De outro lado, foram crescentes as pressões de parceiros comerciais no tema dos direitos de propriedade intelectual relacionados à patentes e direitos autorais. Argumentava-se que as leis coreanas ofereciam pouca proteção e eram pouco observadas, fato que permitia, entre outras coisas, a cópia de produtos farmacêuticos e o uso indiscriminado de marcas em bens de consumo. Sendo os Estados Unidos os primeiros a exercer uma decidida pressão bilateral sobre o tema, acordos pontuais foram alcançados, ainda que o governo sul-coreano tenha mantido um posicionamento cauteloso. Em seguida, outros parceiros passaram a exigir tratamento igualitário, como a Comunidade Europeia, a qual barganhou com a ameaça de remoção de privilégios de produtos coreanos no Sistema Geral de Preferências. Apenas entre 1991 e 1992, alcançaria-se um acordo com os países europeus, e, em 1994, com o Japão. Mas ainda permaneceriam disputas em torno das restrições para importação de bebidas alcoólicas, protestadas por Reino Unido, Estados Unidos e França, e, por parte da Coreia do Sul, reivindicações sobre práticas anti-dumping nos países centrais (MIDDLETON, 1997).

A transição de regime político na Coreia do Sul apresentaria grande continuidade em termos de manutenção da composição das elites políticas. Em 1987, seriam realizadas eleições presidenciais com vistas à democratização do governo de Chun Doo-hwan (전두환, *Jeon Du Hwan*), após a escalada de novos protestos com o movimento da Revolta Democrática de Junho (6월 민주항쟁, *Yuweol Minju Hangjaeng*). A eleição do candidato governista Roh Tae-woo (노태우, *No Tae-u*) à presidência significaria a manutenção do mesmo grupo político responsável pelo regime anterior. Ademais, mesmo a eleição, em 1992, do primeiro Presidente civil, Kim Young Sam (김영삼, *Kim Yeong-sam*), foi marcada pela fusão de seu partido, o Partido Democrático da Reunificação, com o partido de Roh Tae-woo, o Partido da Justiça Democrática, formando então, em 1990, o conservador Partido Democrático Liberal. Não obstante, frente ao contexto de mudanças no cenário internacional, a combinação de pressões dos Estados Unidos pela liberalização econômica e de novas pressões internas pela redução da ação do Estado colocaria em dúvida a “habilidade do governo coreano de agir como o ‘filtro’ entre a sociedade coreana e a economia mundial” (KONG; KIM, 1997, p. 7, tradução nossa). Somando-se a estes fatores, incluiria-se a liberalização financeira, implementada como parte da política Segyehwa (세계화)²² de internacionalização e adaptação à globalização econômica, a qual seria um dos condicionantes da crise financeira que atingiria a economia sul-coreana.

Em 3 de Dezembro de 1997, o governo sul-coreano anunciou que iria requisitar o aporte financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI). A decisão rompia com a imagem internacional da Coreia do Sul como um dos principais “milagres econômicos” do século XX e mais novo membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como resultado, houve uma imediata fuga de capitais em relação ao Won e a moeda sul-coreana se desvalorizou para um terço do seu valor original em poucos dias. O início da crise financeira de 1997, que colocaria a Coreia do Sul em uma posição de ausência de reservas estrangeiras para a manutenção de seus compromissos externos, pode ser traçado até o ano anterior, quando o déficit em transações correntes, de um patamar de equilíbrio entre 1993 e 1994 e de um déficit controlável de US\$ 8,9 bilhões e 2% do PIB, passou a níveis

²² Park (1996) explica o significado e as implicações do termo Segyehwa (세계화): “Apesar de Segyehwa ser o termo oficial para “globalização”, o que nos EUA denota internacionalização das relações econômicas, este termo na Coreia evoca um forte sentimento nacionalista, clamando pela união nacional de modo a sobreviver e ganhar liderança na comunidade internacional” (PARK, 1996).

mais preocupantes, de US\$ 23,7 bilhões e mais de 5% do PIB. A causa principal da deterioração da posição das transações correntes estava na queda das exportações, afetadas pela depreciação conjuntural dos preços dos semicondutores, os quais compunham 17,7% da pauta de exportações sul-coreanas e estavam passando pela última fase de seu ciclo de vida. Ainda assim, em função da redução dos níveis de importação, o déficit em conta corrente recuaria, ao longo do ano de 1997, a níveis mais razoáveis, de cerca de 3% do PIB. De modo que, observada a evolução das transações correntes, as justificativas para as posteriores fugas de capitais baseadas em problemas estruturais nos “fundamentos” da economia sul-coreana parecem exageradas e escondem a verdadeira causa da crise financeira: a concentração da dívida externa, em 58% da dívida total para o ano de 1997, em dívidas de curto prazo (SHIN; CHANG, 2003).

Por outro lado, problemas relacionados à gestão de grandes empresas sul-coreanas contribuiriam para a imagem de que a crise teria sua origem, na verdade, nos “fundamentos econômicos”. Em Janeiro de 1997, a Hanbo, nova grande produtora de aço, entraria em falência, sendo revelado, na sequência, a existência de relações de corrupção entre autoridades do governo e gestores da empresa em torno da concessão de licença de produção e financiamento. Ao mesmo tempo em que as dificuldades financeiras apresentadas pela Kia Motors levavam à especulação de sua aquisição pela Samsung, ocasionando críticas de investidores estrangeiros. Por fim, todo este processo se desenrolava em meio à crise financeira do Sudeste Asiático, iniciada, em Julho de 1997, a partir da desvalorização do Baht tailandês e dos primeiros efeitos de contágio para a Malásia e Indonésia. Evidentemente que a crise do Sudeste Asiático teve efeitos diretos sobre a economia sul-coreana, impactando negativamente as expectativas dos investidores estrangeiros sobre a Ásia como um todo, reduzindo a demanda interna aos países do sudeste asiático e, portanto, as exportações sul-coreanas, e levando à perda de investimentos realizados por instituições financeiras sul-coreanas na região, além da retirada de empréstimos de origem japonesa.

Entretanto, dentre todos estes elementos contextuais, Shin e Chang (2003), ainda assim, destacam o papel predominante das dívidas externas de curto prazo e de sua verdadeira causa estrutural, originária da política econômica implementada a partir dos anos 1990: “O problema foi uma rápida acumulação de dívidas externas de curto prazo, a qual foi um resultado direto de uma extensiva liberalização financeira implementada desde o início dos anos 1990, mas acelerada com a ascensão ao poder do governo de Kim Young Sam em 1993” (SHIN; CHANG, 2003, p. 39, tradução nossa). De modo que, estimulada por medidas como a desregulamentação das licenças para operação no sistema financeiro e a liberalização da

tomada de empréstimos no exterior, a dívida externa sul-coreana passaria de US\$ 44 bilhões, em 1993, para US\$ 120 bilhões em Setembro de 1997, apresentando um crescimento duas vezes maior do que em períodos anteriores de endividamento.

Por sua vez, o FMI fez uma interpretação distinta das origens da crise financeira, diagnosticando como principal causa o que era percebido como os problemas estruturais à economia sul-coreana, os quais deveriam ser solucionados por meio de um programa de reformas, imposto como condicionalidade para a liberação do total do empréstimo acordado, no valor de US\$ 58,4 bilhões, em conjunto com os Estados Unidos e o G7. Em primeiro lugar, faria-se presente a combinação de uma forma de “capitalismo de compadrio” (*crony capitalism*), em que ganhos econômicos são garantidos a certos grupos com base em alianças e favores políticos, com o uso extensivo da política industrial, sendo esta considerada necessariamente ineficiente e criadora de um risco moral excessivamente elevado. Em segundo lugar, a cultura corporativa sul-coreana apresentaria um comportamento imprudente de tomada de risco, devido a confiança dos chaebol em serem “grandes demais para quebrar” e possuírem o apoio estatal, além de possuírem uma política de diversificação excessiva com baixa lucratividade.

Visando restaurar os “fundamentos econômicos” e a “confiança” na economia sul-coreana, o programa de reformas do FMI estabeleceu uma política econômica recessiva, com o aumento da taxa de juros e a redução dos gastos públicos, além de uma liberalização econômica, com a eliminação das barreiras comerciais restantes e a remoção de restrições à participação estrangeira no mercado de capitais. Mas foi em suas reformas estruturais (financeira, corporativa, trabalhista e do setor público) que o FMI demonstrou, de maneira mais evidente, a progressiva alteração de seu mandato institucional, estendendo suas áreas de intervenção muito além do equilíbrio do balanço de pagamentos. Em seu conjunto, as reformas impuseram a alteração dos critérios de supervisão financeira, a destituição e a fusão de novas instituições financeiras, a limitação da diversificação setorial e da capacidade de autofinanciamento dos chaebol, a flexibilização e a terceirização do mercado de trabalho, e a privatização de empresas públicas e a desregulamentação da produção industrial. Em suma, as reformas estruturais da economia sul-coreana impostas pelo FMI tinham um objetivo bem definido: “as reformas estruturais no programa do FMI foram direcionadas para a remodelagem da economia coreana à imagem do (idealizado) sistema anglo-americano, em nome da manutenção dos ‘padrões globais’.” (SHIN; CHANG, 2003, p. 56). Conforme analisa Hall (2003), o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e o FMI estiveram unidos em uma “demolição discursiva” do modelo sul-coreano de desenvolvimento, buscando

deslegitimá-lo em diversas frentes, de modo a, por um lado, permitir a maior mobilidade de capitais e a abertura de mercados para as empresas estadunidenses, e a, por outro, fortalecer a autoridade burocrática do FMI e a aumentar o alcance de sua vigilância no controle de dados e da política econômica.

A principal consequência imediata do pacote de reformas e da política econômica imposta pelo FMI foi a inviabilização do financiamento doméstico, em um período crucial da crise financeira. Ainda em Dezembro de 1997, as taxas de inadimplência aumentariam em mais de duas vezes, e, em 1998, a economia sul-coreana teve uma contração de 6,7% no PIB. A recuperação econômica viria apenas com a mudança radical da política econômica pelo governo sul-coreano, com a adoção de um pacote expansionista de cunho keynesiano, o qual reduziria a taxa de juros ao nível histórico mais baixo, recuperando substancialmente a capacidade de endividamento empresarial, e incorreria em deficits públicos para sustentar a recapitalização do sistema financeiro nacional. A medida seria tomada com o aval do FMI e retiraria seu apoio das alterações no cenário econômico internacional após a extensão de crises financeiras à Rússia e o Brasil, sendo marcado pela redução das taxas de juros nos Estados Unidos, Japão e Europa: “[...] os oficiais do alto escalão dos Estados Unidos e Japão concordaram que a economia mundial estava se direcionando para uma ‘séria crise’ e começaram a trabalhar em contramedidas para combatê-la” (SHIN; CHANG, 2003, p. 65).

Em relação à performance setorial do desenvolvimento sul-coreano, a POSCO foi capaz de manter sua autonomia decisória em investimentos, licitações e terceirizações, ao longo de todos os anos 1980 e 1990, devido à capacidade de seu Presidente Park Tae-joon de construção de uma rede ampla de apoio ao crescimento da empresa, dentro e fora do governo. Assim, ao garantir a continuidade do apoio e financiamento estatal, a empresa pôde concluir as quatro fases de expansão de suas usinas, ampliando sua economia de escala, competitividade internacional e lucratividade. Desde meados dos anos 1990, a POSCO desfrutava de maiores possibilidades de arrecadação de financiamento nos mercados de capitais internacionais (RHYU; LEW, 2011). Nesta mesma época, a empresa ultrapassaria as siderúrgicas japonesas em competitividade de preços, e nem mesmo a recuperação da indústria siderúrgica estadunidense afetaria sua participação no mercado internacional. O diferencial competitivo da POSCO estava em sua conjunção de uma alta produtividade do trabalho e de uma base salarial substancialmente menor do que a japonesa. Com a ascensão do governo Kim Dae-jung (김대중), em 1998, e em meio ao contexto das reformas estruturais impostas pelo FMI após a crise financeira, a empresa seria incluída na lista de privatizações.

No entanto, em conformidade com a experiência de gestão desenvolvida ao longo da presidência de Park Tae-joon, não haveria uma perda de sua capacidade de autonomia decisória em seu planejamento estratégico, ou sequer uma alteração em sua estratégia de expansão internacional, sendo a diminuição da participação acionária do Estado reduzida por meio de um processo lento e gradual que se completaria apenas nos anos 2000 (GRINBERG, 2016).

De modo a enfrentar a crescente competição internacional, a Hyundai passou a adotar, desde o final dos anos 1980, o modelo de “produção enxuta” (lean production) difundido pela japonesa Toyota. Para tal, buscou-se racionalizar a gestão da cadeia logística, resultando em uma grande redução no tempo de entrega e no volume de estoque. O relacionamento com os fornecedores, por sua vez, ganhou novo papel estratégico, tendo como fundamento o desenvolvimento de relações cooperativas com os subcontratantes, em alusão ao modelo japonês de subcontratação. Nesse sentido, fundou-se a associação de fornecedores da Hyundai (Hyungdong hoe), a qual, já em 1994, contaria com a participação de 265 empresas (CHUNG, 1998). Por outro lado, conforme aponta Rodgers (1996), existem ainda dificuldades relacionadas à transição de modelos produção de massa baseados em uma baixa base salarial para os novos modelos de produção flexível, que exigem maior conhecimento técnico da força de trabalho e maior cooperação entre os trabalhadores e a gestão da empresa. Tal dilema é de suma importância, afinal, para uma renovada inserção internacional da indústria automobilística sul-coreana: “A indústria automobilística é o principal exemplo de uma indústria em que a competitividade internacional é agora dita como dependente da bem-sucedida implementação de um sistema de produção que supere as limitações da tradicional produção em massa” (RODGERS, 1996, p. 103).

Apesar de seus constantes avanços em investimentos em bens de capitais e no aumento da escala de produção, a Hyundai ainda apresenta os mesmos problemas culturais da indústria sul-coreana em relação aos conflitos trabalhistas. Ambos aspectos parecem convergir para o mesmo problema, na medida em que a relação conflituosa do trabalho demonstra estar associada à manutenção dos modos de produção tradicionais fordistas. No sentido oposto, a Kia Motors desenvolveu melhores relações de cooperação de trabalho, tendo priorizado, inclusive, a construção de relações com o sindicato e a participação acionária dos trabalhadores na empresa, seguindo o modelo da japonesa Mazda Motor. Estando a indústria automobilística em uma posição intermediária entre as indústrias intensivas em mão de obra e as intensivas em capital e tecnologia, tem sido crescente a percepção da automobilística sul-

coreana da importância do desenvolvimento de melhores relações industriais e práticas de gestão de recursos humanos.

5 DESENVOLVIMENTO A CONVITE E RIVALIDADE EMERGENTE: CAMINHOS DIVERGENTES PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA

Ao longo desta dissertação, procurou-se demonstrar, a partir da análise do processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul, o conjunto de condicionantes e atores “externos” que compuseram a influência decisiva da política internacional sobre a experiência de desenvolvimento econômico de ambos os países. Assim, se, por um lado, o perfil de inserção internacional de cada país na formação do sistema mundial capitalista representou um marco basilar para as suas possibilidades de desenvolvimento, por outro, a conjuntura internacional de competição entre as grandes potências apresentou características tanto de uma reafirmação dos constrangimentos “externos” quanto de uma abertura de uma “janela de oportunidade”, associada à utilização da política externa como um instrumento de superação do subdesenvolvimento. Não obstante, de modo a se prosseguir, neste capítulo, com a comparação e avaliação das experiências de industrialização de Brasil e Coreia do Sul e suas possíveis categorizações teóricas acerca da relação entre as industrializações tardias e os ciclos sistêmicos de acumulação, cabe ainda retomar brevemente as explicações “internas” para o seu fracasso ou sucesso relativo, tendo em vista destacar as suas insuficiências.

5.1 MODELOS, POLÍTICAS ECONÔMICAS E ESTADOS DESENVOLVIMENTISTAS: AS EXPLICAÇÕES “INTERNAS” PARA O FRACASSO OU SUCESSO DE BRASIL E COREIA DO SUL

“Desenvolvimentismo” é um conceito que possui diferentes caracterizações e usos. Designa, ao mesmo tempo, um conjunto de políticas econômicas e experiências de industrialização, um conjunto de ideias e uma visão de mundo, e uma corrente de pensamento teórico e de estudos científicos (FONSECA, 2014, p. 29-30). Buscando chegar a uma conceituação mais precisa do termo, Fonseca (2014) encontra três variáveis-chave que constituiriam seu “núcleo comum principal”:

- a) a existência de um projeto deliberado ou estratégia de desenvolvimento da nação;
- b) a intervenção consciente e determinada do Estado, visando a implementar tal projeto;
- c) a busca da industrialização, como um meio para o crescimento econômico, o aumento da produtividade e o progresso tecnológico (FONSECA, 2014, p. 41).

Em sua síntese:

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do capitalismo (FONSECA, 2014, p. 59).

Além disso, como bem ressalta Fonseca (2014), o desenvolvimentismo parte da particularidade da América Latina e de outros países “atrasados” frente aos países centrais. Sendo, em última instância, “uma resposta para superar o subdesenvolvimento”, frente a diferença estrutural que marca a ordem econômica internacional (FONSECA, 2014, p. 43-44). Apesar das influências teóricas europeias, como na ideia positivista de busca pelo progresso, o desenvolvimentismo é uma ideia e concepção de mundo completamente original, não tendo um modelo o qual tenha copiado. Nas palavras de Fonseca:

[...] o desenvolvimentismo brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da América Latina - e de outros países “do resto” com problemática semelhante, para usar a expressão de Amsden [...], principalmente da Ásia e África (FONSECA, 2014, p. 59).

A duplicidade encontrada no conceito de desenvolvimentismo - o fato de se referir tanto à sua ideologia quanto às suas políticas econômicas associadas - o relaciona diretamente aos “Estados Desenvolvimentistas”, outro conceito e termo cognato. Documentada no debate latino-americano pelo menos desde meados dos anos 1960, sua referência é tão antiga quanto o próprio desenvolvimentismo (FONSECA, 2014, p. 36-37). Tal conceito é particularmente importante para este trabalho, na medida em que reforça a importância do Estado como ator promotor do desenvolvimento, permitindo uma conexão mais direta com a temática da competição interestatal. Nesse sentido, pode se dizer que o esforço de pesquisa aqui empreendido aponta a importância da política internacional para trajetória, assim como para a capacidade de ação, dos casos de Estados Desenvolvimentistas de Brasil e Coreia do Sul.

O paradigma do Estado Desenvolvimentista surge inicialmente como uma tentativa de explicar a singularidade do sucesso econômico japonês, sendo, depois, estendido aos outros casos de sucesso do Leste Asiático, como Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura (CUNHA, 2012). Chalmers Johnson, em sua obra seminal “MITI and the Japanese Miracle”, consagrou

a expressão ao utilizá-la para explicar o sucesso japonês. Conforme sintetiza Cunha (2012, p. 298):

Para Johnson [...] é importante identificar o “Estado Desenvolvimentista” como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Tal Estado seria uma terceira via entre o planejamento central no estilo soviético e o menor nível de ativismo estatal do modelo anglo-saxônico, centrado nas decisões privadas. A racionalidade do planejamento indicativo do Estado associado a um setor privado forte teria garantido as condições para que o Japão recuperasse seu poder relativo frente ao mundo ocidental.

Desde então a literatura tem destacado estudos comparativos em torno das experiências de desenvolvimento nacional. Assim, as diferenças de trajetórias entre regiões e países, como no caso da América Latina e Ásia a partir dos anos 1980, conduzem ao questionamento de suas causas (CUNHA, 2012).

Evans (1993), por exemplo, desenvolve uma tipologia que caracteriza três diferentes tipos de Estado em relação à sua capacidade de promover o desenvolvimento:

- a) “Estado predatório”, representado pelo Governo de Mobuto na República Democrática do Congo (antigo Zaire);
- b) o “Estado desenvolvimentista”, representado por Japão, Coreia do Sul e Taiwan; e
- c) um tipo híbrido entre os dois, no caso de Brasil e Índia.

Ao contrário do Estado “predatório”, o Estado desenvolvimentista fornece bens públicos, fomentando perspectivas de longo prazo para as empresas, aumentando o incentivo a investimentos e reduzindo os riscos envolvidos. Mesmo não estando completamente imunes à “orientação para a renda”, o resultado de suas ações é positivo ao desenvolvimento.

Para se qualificarem dentro da caracterização de Evans (1993), como desenvolvimentistas, os Estados precisam cumprir algumas tarefas básicas. É necessário um corpo burocrático eficiente voltado ao cumprimento de metas de longo prazo, com recrutamento meritocrático, e carreiras estruturadas que recompensem a longo prazo. Além disso, o Estado deve intervir economicamente no sentido de atender às 18 necessidades da industrialização que não poderiam ser atendidas pelo setor privado, como a mobilização de recursos para atingir a escala de produção e adquirir as tecnologias demandadas. Sendo a ação estatal ainda um fator importante na diminuição dos riscos envolvidos nos investimentos, assim como ao garantir e assumir a realização destes em caso de omissão do setor privado.

Por outro lado, são necessários também incentivos que induzam o investimento privado, e a superação de “gargalos” econômicos estruturais que possam atuar como

desincentivo. Um último elemento, o qual é essencial para o autor, seria a capacidade do Estado de estar inserido na sociedade, de se articular com as classes empresariais, promovendo e garantindo assim a implementação das metas de política econômica. De modo geral, se destaca, como capacidade burocrática do Estado, a sua insularidade – ou seja, o fato de que precisaria estar isolado das pressões das demandas da sociedade para que pudesse garantir a sua autonomia e, assim, a formulação e implementação de metas próprias. Uma das principais inovações no trabalho de Evans (1993) está justamente em demonstrar que a insularidade não é suficiente para garantir que o Estado atue no sentido de promover o desenvolvimento, e não na busca de lucros privados. O que se sintetiza em sua ideia de “autonomia inserida”, a qual é “a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista”, e “depende de uma combinação aparentemente contraditória de isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (EVANS, 1993, p. 7).

Na Coreia do Sul, o governo de Park Chung-hee (1961-1979) implementou uma reforma administrativa que instituiu a aprovação em concurso e a promoção interna como os principais meios de preenchimento dos cargos públicos. O Conselho de Planejamento Econômico teve um papel central na condução da política econômica. O Estado desenvolveu uma relação intrínseca com os chaebols (formas de conglomerados sul-coreanos), a partir dos quais implementava seus objetivos de desenvolvimento.

Os tipos intermediários, de Brasil e Índia, demonstram como as características de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e da República Democrática do Congo, de outro, podem se combinar de diferentes formas, produzindo resultados que “nem são puramente predatórios nem consistentemente desenvolvimentistas”. De outro modo, demonstram ainda como “os elementos do tipo desenvolvimentista ideal podem se combinar com características que negam o isolamento weberiano e reduzem a inserção” (EVANS, 1993, p. 12).

Ambos os países tiveram rápida industrialização entre os anos 1950 e 1980. O Estado brasileiro contribuiu diretamente, a partir de seus empreendimentos industriais, para o crescimento de longo prazo e a industrialização. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) teve papel destacado na implementação dos objetivos do Plano de Metas, e no estímulo ao desenvolvimento da competência em outros setores, sendo uma importante fonte de financiamento de longo prazo. O banco oferece um plano de carreira bem definido, com um sistema de concurso público como forma de recrutamento e promoção interna de seus diretores. Além disso, os setores automobilístico e petroquímico representam uma experiência de autonomia inserida, com forte presença do Estado na coordenação e comando dos

investimentos, por meio do Grupo Executivo para a Indústria Automobilística e da Petrobrás, respectivamente. Sendo essa última “a mais autônoma e coerente organização em 20 termos corporativos” (EVANS, 1993, p. 14).

No Brasil, ainda se tem a dificuldade de se institucionalizar procedimentos de recrutamento meritocrático, boa parte dos cargos sendo por indicação política, com as carreiras do funcionalismo paralisadas sem ascensão e guiadas pelas mudanças de gestão em alta rotatividade. A estratégia adotada de reforma administrativa, baseada em “bolsões de eficiência”, como o BNDES, não criou uma transformação ampla, de modo que se tem uma expansão descoordenada que dificulta a seletividade estratégica, e uma estrutura fragmentada, dividida, com problemas de coordenação política e estímulo a soluções personalistas. O Estado depende da cooperação das oligarquias agrárias, mesmo com o aumento do peso do capital industrial, não podendo se concentrar em suas relações com este. A estrutura dos vínculos entre o público e o privado assume a forma de “anéis burocráticos”, de “pequenos conjuntos de industriais vinculados a igualmente pequenos conjuntos de burocratas, em geral através [sic] da articulação de 21 algum detentor de cargo público”, portanto, de canais não institucionalizados, mas individualizados (EVANS, 1993, p. 14).

A principal tese de Fiori sustenta que, apesar de seu perfil autoritário, o Estado brasileiro não foi suficientemente forte para escapar às pressões clientelistas do setor privado, e, assim, “acabou de fato prisioneiro dos interesses incorporados ao pacto sócio-político que tentou montar”, e “não foi capaz de se desfazer de sua rigidez protecionista, ou de sua excludente organização social, não tendo força nem mesmo para impedir a falência de sua peça-chave: o Setor Público” (FIORI, 1995, p. 125). Uma série de políticas estatais e de “áreas nobres de decisão da política econômica” foram sujeitas à lógica parlamentar da troca de favores públicos por votos e aos interesses empresariais. Tal padrão já se verificava nas tensões entre o poder central e as oligarquias regionais, as quais acabaram por atenuar a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista (FIORI, 1995, p. 131, 142).

No entanto, como se ressaltou anteriormente, é necessário aliar os estudos sobre a estrutura interna dos Estados e suas estratégias de desenvolvimento, ao estudo da realidade internacional. Nesse sentido, deve-se evitar o equívoco do “nacionalismo metodológico”, em que a nação é tida como “unidade auto-suficiente e inserida em um ambiente internacional indiferenciado”, reduzindo a explicação aos seus fatores internos (MEDEIROS, 2010, p. 638).

5.2 PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DAS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS: OS CASOS DE BRASIL E COREIA DO SUL

O campo acadêmico da Economia Política Internacional nasce nos Estados Unidos, no início dos anos 1970, em meio à crise do dólar e à derrota no Vietnã. Assim, sua principal preocupação, que definiu sua agenda de pesquisa, se dava a partir da percepção da existência de uma crise econômica e geopolítica internacional. Tendo como problema prático a resolver o restabelecimento de uma ordem econômica internacional estável, sob a hegemonia dos Estados Unidos.

O trabalho pioneiro de Charles Kindleberger ("The World in Depression 1929-1939"), desenvolvido posteriormente por Robert Gilpin e Stephan Krasner, apontava a importância de uma potência hegemônica para a cooperação e a estabilidade da ordem internacional. Já a partir da década de 1980, o campo de pesquisa da Economia Política Internacional se amplia. A preocupação mais imediata sobre a hegemonia dos Estados Unidos se tornou um estudo histórico e teórico mais amplo, sobre a ascensão e queda das sucessivas ordens político-econômicas mundiais e de suas respectivas potências hegemônicas. Nesse período, se encontram os trabalhos de Robert Keohane ("After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy"), de 1984, e de Paul Kennedy ("The Rise and Fall of Great Powers"), de 1988. Com o fim da Guerra Fria, esse debate, subitamente, se encerra, dando lugar a uma nova agenda de pesquisa, 31 voltada para o redesenho e a estabilização da ordem internacional criada a partir do domínio unipolar e unilateral dos Estados Unidos e da globalização (FIORI, 2001, p. 9- 11).

Nos anos 1990, o debate dentro da Economia Política Internacional, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, tem como tema o que se chama de "fim das soberanias nacionais", no momento em que as grandes potências praticam intervenções externas, sob o argumento de que seriam "intervenções humanitárias" em defesa dos direitos humanos. A ideia central que perpassa o debate é a de que a globalização econômica e financeira teria acabado com as fronteiras nacionais, criando um mundo único, integrado e pacífico, o qual precisaria ser defendido pelas grandes potências (FIORI, 2001, p. 23). Ideia essa que reflete o ambiente político e ideológico que se instala nos países centrais, a partir da crise dos anos 1970 e por toda a década de 1980, e recoloca o liberalismo e a crença na "auto-regulação dos mercados" como princípio que organiza a política e a economia internacional. No entanto, o que se assistiu, ao final dos anos 1990, foi um enfraquecimento do neoliberalismo, devido às crises financeiras internacionais e a impotência das políticas econômicas ortodoxas para

resolvê-las. Assim, aos poucos, voltou a ganhar força o debate sobre o desenvolvimento e a distribuição desigual da riqueza entre as nações (FIORI, 1999, p. 11 e 36). É nesse sentido que Fiori (2001) afirma:

A nova realidade traz para o primeiro plano da discussão teórica o velho enigma da relação entre o poder, as armas e o dinheiro, e destes com o conflito de interesses e classes, como fonte de acumulação da riqueza capitalista e motor das grandes transformações estruturais do capitalismo histórico” (FIORI, 2001, p. 18).

Analisando o fenômeno da globalização econômica, Gilpin pondera que sua extensão e significado são bastante exagerados, que seu alcance não é tão grande, de modo que as políticas e as economias nacionais ainda permanecessem sendo os principais determinantes na economia internacional (GILPIN, 2001, p. 3-4). Para o autor, o Estado-nação continua sendo o principal ator tanto nas questões econômicas nacionais quanto internacionais. A maioria das economias nacionais, na verdade, permanecem sendo independentes, e a globalização se limita a um número restrito de setores econômicos e países industrializados, como os Estados Unidos, a Europa Ocidental, Japão e as economias emergentes do Leste Asiático. Além disso, a experiência histórica demonstra que os objetivos das atividades econômicas são, em 32 última instância, determinados não somente pelo mercado e por questões técnicas, mas também por normas, valores e interesses do sistema social e político. Sendo assim, a natureza da economia global é fortemente afetada pelos interesses e pela segurança das economias e Estados dominantes. Nas palavras do autor:

[...] as teorias econômicas sozinhas não são suficientes para a compreensão dos desenvolvimentos [econômicos] e seu significado para as questões econômicas e políticas. É necessário também que se utilize da história, da ciência política e de outras ciências sociais. Uma verdadeira “economia política” é pré-requisito para uma compreensão aperfeiçoada das implicações de novos desenvolvimentos dos eventos econômicos internacionais (e, quando relevantes, domésticos) (GILPIN, 2001, p. 12, tradução nossa).

Ao estudar e teorizar sobre o desenvolvimento da América Latina, Cardoso e Faletto (1997) chegam à mesma conclusão de Gilpin, e sustentam o mesmo princípio epistemológico e metodológico no estudo da economia:

Ainda que os graus de diferenciação da estrutura social dos diversos países da região condicionem de forma diversa o crescimento econômico, não é suficiente substituir a interpretação “econômica” do desenvolvimento por uma análise “sociológica”. Falta uma análise integrada que forneça elementos para dar resposta de forma mais

ampla e matizada às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latinoamericanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. 15).

Nesse sentido, Cardoso e Faletto (1977) apontam que é necessária uma análise que integre aspectos econômicos e sociológicos, mas que, além disso, perceba as particularidades dos países latino-americanos - o tipo de “integração social” de suas classes e grupos -, como condicionantes de seu desenvolvimento. Uma análise em conjunto das determinações econômicas e sociais (tanto nacionais quanto internacionais) e dos objetivos e interesses que dão sentido às ações de grupos e classes, em suas relações e determinações recíprocas. Assim, se supera a ideia de que o desenvolvimento é um processo “natural”. Ao contrário, se percebe que o desenvolvimento é um processo histórico que é resultado da interação e do modo próprio de relação dos grupos e classes sociais, e que é isso que anima o sistema sócioeconômico. Dessa forma, os resultados históricos dizem respeito a grupos determinados e a tensão entre seus interesses respectivos.

Até este ponto do trabalho, apresentou-se a relação entre a política internacional e o desenvolvimento econômico a partir do processo de formação do sistema mundial capitalista, em meio à competição militar interestatal europeia, e de inserção internacional das economias periféricas. Assim, destacou-se os impactos do perfil de inserção internacional sobre a estrutura social interna, as relações Estado-sociedade e a dinâmica de industrialização, como as consequências da dependência e do subdesenvolvimento. Nesse sentido, a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi (1996) é particularmente importante na medida em que permite compreender que os processos de transição hegemônica, associados à intensificação da competição interestatal entre as grandes potências, significaram sempre uma reestruturação das relações centro-periferia. Portanto, ao contrário de ser um padrão estanque e imóvel, a inserção internacional das economias periféricas está associada a distintos padrões tecnológicos, organizacionais e militares-territoriais. De um lado, tem-se a inserção internacional do Brasil, seguindo o modelo de dependência latino-americana, tendo a sua inserção no sistema mundial capitalista ainda dentro do ciclo hegemônico genovês, herdando assim as fraquezas de Portugal e Gênova em relação à sua ausência de autossuficiência militar e à fragilidade econômico-financeira do futuro Estado nacional brasileiro (CENTENO, 2002). De outro, tem-se a inserção internacional duplamente diferenciada da Coreia do Sul: herdeira da inserção do Leste Asiático no sistema mundial capitalista, a qual se aprofundaria apenas com a competição neocolonialista em meio à sobreposição dos ciclos britânico e

estadunidense e não se daria por meio de uma colonização direta mas de uma exploração comercial, permitindo a manutenção de identidades nacionais milenares; sendo conjugada posteriormente à colonização japonesa, que, por sua vez, estimularia fortemente a criação de indústrias e a modernização dos aparelhos do Estado.

Em trabalho anterior, Arrighi e Drangel (1986) aprimorariam a teoria do sistema-mundo a partir do estudo dos países semiperiféricos, aqueles que se encontram permanentemente estacionados em uma posição intermediária do sistema mundial capitalista, dos quais fazem parte Brasil e Coreia do Sul. Em sua definição inicial, os países semiperiféricos são vistos como aqueles que possuem internalizadas, em suas economias nacionais, atividades econômicas que dizem respeito tanto ao centro quanto à periferia da acumulação capitalista mundial, tendo capacidade para resistir à sua periferização, mas não o suficiente para conquistar sua ascensão ao centro. Para Arrighi e Drangel (1986), nenhuma atividade econômica em particular seria necessariamente considerada característica do centro ou da periferia, devido à natureza competitiva e aos impulsos de inovações que caracterizam a expansão do sistema mundial capitalista, com a introdução de novos métodos de produção e novos produtos estabelecendo constantemente novas funções de produção schumpeterianas. Fato esse que não impede a concentração de atividades econômicas centrais em um reduzido número de empresas e a sua associação aos seus Estados nacionais, os quais controlam a regulação do movimento de produtos, ativos e mão de obra, influenciando, assim, diretamente na definição de atividades centrais e periféricas.

Em uma divisão mais detalhada do sistema-mundo, além do centro, semiperiferia e periferia, existem ainda duas zonas de transição, correspondentes ao perímetro do centro e o perímetro da periferia, a partir das quais se delimitaria a capacidade dos Estados de se manter, ascender ou regredir em suas posições. Não sendo possível medir diretamente a configuração do sistema mundial, em função de suas constantes transformações em seus paradigmas econômicos e tecnológicos, Arrighi e Drangel (1986) estabelecem como indicador indireto os índices de PIB per capita. Emerge assim uma evolução do sistema-mundo com um rápido crescimento relativo tanto do centro quanto da periferia entre 1938 e 1948, um lento crescimento no período de 1950 a 1960, e um lento porém continuado crescimento do centro e uma estagnação da periferia a partir de 1965 até os anos 1980. Por outro lado, a semiperiferia por sua vez se manteve, apesar de flutuações de curto e médio prazo, distante dos efeitos de polarização da economia-mundo, permanecendo em seu mesmo tamanho ao longo de todo período de 1938 a 1980. Nesta evolução, é possível perceber o Brasil passando da semiperiferia para a periferia, entre o período de 1938-1950 a 1960-1970, e a Coreia do Sul se

mantendo em sua posição periférica nos dois períodos. Enquanto que, no período de 1975-1983, ambos países ascendem da periferia para a semiperiferia (ARRIGHI; DRANGEL, 1986). Apesar de divergências ou possíveis inconsistências nos dados apresentados para cada período específico, os resultados gerais apontam para a característica de Brasil e Coreia do Sul como países orgânicos da semiperiferia.

Posteriormente, Arrighi, Silver e Brewer (2003) confirmam a observação anterior de que o “catch up” do “Terceiro Mundo” em relação aos níveis de produção industrial do “Primeiro Mundo”, bem sucedido ao início da década de 1980, não correspondeu, conforme era esperado, a um crescimento proporcional do nível de renda per capita, com o aumento das taxas relativas de produção manufatureira em 19% sendo seguido por um aumento de apenas 0,3% nas taxas relativas de renda per capita entre 1980 e 1998. Assim, revelou-se ilusória a identificação automática da industrialização com o desenvolvimento econômico, especialmente devido à forma de difusão do progresso tecnológico e da implementação de novas técnicas de produção, a qual concentra a quase totalidade dos ganhos de inovação nos países centrais (ARRIGHI; SILVER; BREWER, 2003). Por outro lado, a preservação da divisão de renda Norte-Sul teve, a partir dos anos 1980, um importante elemento regional, elevando a desigualdade de trajetórias no “Terceiro Mundo”, à medida em que se constituía a globalização estrutural e ideológica como parte da nova estratégia de política externa dos Estados Unidos para a retomada de suas posições hegemônicas e a desarticulação dos novos competidores (ARRIGHI, 2007, 2002). De tal modo que apenas os Novos Países Industrializados do Leste Asiático, em função do perfil de sua inserção econômica internacional, puderam resistir à competição e ao redirecionamento do capital financeiro para os Estados Unidos a partir da contração da oferta monetária, da alta das taxas de juros, da redução de impostos sobre a camada mais alta da população e da desregulamentação econômica que marcaram a virada na política econômica estadunidense entre 1979 e 1982:

Esta tendência [de aumento das pressões competitivas na indústria relacionado à retomada da demanda estadunidense] foi a fonte primária da bifurcação no destino das regiões do Terceiro Mundo dos anos 1980 e 1990. Por um lado, houve regiões (mais notavelmente o Leste Asiático) que por razões históricas tiveram uma grande vantagem na competição por uma porção da demanda norte-americana em expansão por produtos industriais baratos. Essas regiões tenderam a se beneficiar da redirecionamento dos fluxos de capitais, porque a melhoria no seu balanço de pagamentos reduziu a sua necessidade de competir com os Estados Unidos nos mercados financeiros mundiais. Por outro lado, houve regiões (mais notavelmente a África sub-saariana e a América Latina) que por razões históricas estavam particularmente em desvantagem na competição por uma porção da demanda norte-americana. Essas regiões tenderam a incorrer em dificuldades no balanço de pagamentos que as colocaram na posição desesperançosa de ter de competir com

os Estados Unidos nos mercados financeiros mundiais (ARRIGHI; SILVER; BREWER, 2003, p. 22, tradução nossa).

Tais considerações são importantes na medida em que permitem integrar a análise dos ciclos sistêmicos de acumulação à evolução histórica das relações centro-periferia, estabelecendo assim uma relação teórica mais precisa entre a política internacional, o desenvolvimento econômico e as industrializações tardias. Se Arrighi e Drangel (1986) já destacavam a tendência do sistema mundial capitalista em reproduzir permanentemente a estratificação da economia-mundo e a divisão Norte-Sul de renda per capita, a partir da qual um número reduzido de Estados ascende à posições superiores, sem, no entanto, modificar a estrutura desigual do sistema-mundo, Arrighi, Silver e Brewer (2003) registram o papel decisivo do perfil de inserção internacional, da competição interestatal entre as grandes potências e das transições hegemônicas nos ciclos sistêmicos de acumulação para a explicação da superação, por parte dos Novos Países Industrializados do Leste Asiático, da chamada “armadilha da renda média” (GILL; KHARAS, 2015)²³.

Da mesma forma, conforme demonstrado ao longo desta dissertação, as formas de inserção internacional de Brasil e Coreia do Sul no sistema mundial capitalista teriam consequências decisivas sobre suas experiências de desenvolvimento econômico. Se a Coreia do Sul pôde desfrutar da manutenção de sua homogeneidade social e da construção de uma consciência nacional por parte de sua classe empresarial, mesmo após a colonização japonesa da Península Coreana, o Brasil teria, desde o início de sua colonização, um vínculo definitivo com a economia europeia, o qual marcaria profundamente suas condições de desenvolvimento:

De simples empresa espoliativa e extrativa – idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais – a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva europeia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu (FURTADO, 2005, p. 14)

Tal característica marcaria não apenas a diferença do perfil social entre as classes dirigentes de Brasil e Estados Unidos, como aponta Furtado (2005), ao comparar o industrialismo de Alexander Hamilton e o livre-cambismo de Visconde de Cairu, mas também a dinâmica e a estratégia do processo de substituição de importações, orientado pelos

²³ Para uma análise mais abrangente em relação à discussão da “armadilha da renda média” e às perspectivas econômicas para a Ásia no século XXI, ver os relatórios do Banco Asiático de Desenvolvimento (KOHLI; SHARMA; SOOD, 2011) e do Banco Mundial (WORLD BANK, 2013).

limites impostos pela vulnerabilidade externa intrínseca ao modelo primário-exportador dependente latino-americano. Em meio ao caos sistêmico do período de entre-guerras, os estímulos aos investimentos em insumos industriais e à criação do núcleo de mercado interno dados pela expansão da economia cafeeira seriam consolidados a partir da institucionalização dos aparelhos de Estado e da política industrializante da Era Vargas. No entanto, o aprofundamento do processo de substituição de importações, com a passagem dos bens de consumo não duráveis para os bens de consumo duráveis e os bens de capital e intermediários, teria de enfrentar necessariamente o problema da escassez de divisas e da crise cambial, latentes desde o governo Dutra e aprofundados no segundo governo Vargas. Assim, já no governo Café Filho, com a publicação da Instrução 113 da SUMOC, opta-se pela atração do capital estrangeiro como a forma de continuidade do processo de substituição de importações apesar da reduzida capacidade de importar e do estrangulamento externo, opção esta que se formalizaria com o tripé econômico do Plano de Metas (Estado, capital nacional, capital estrangeiro) e teria seu auge no modelo de crescimento com endividamento externo do “milagre”.

Neste aspecto, a Coreia do Sul também desfrutaria de melhores condições de inserção internacional, sustentadas agora por seu papel geopolítico estratégico na competição interestatal da Guerra Fria. Conforme pontua Woo (1991) em sua crítica às análises da autonomia relativa do Estado sul-coreano na condução da política industrial:

No que diz respeito à [mobilização de recursos para o desenvolvimento], um ponto essencial é que nenhuma consideração da autonomia relativa do Estado coreano pode proceder sem mencionar a sua posição como um Estado securitário no sistema mundial. Quer nós falemos da industrialização japonesa na Coreia nos anos 1930 e 1940, ou o desenvolvimento da Coreia no pós-guerra, interesses de segurança tem sempre justificado a lógica de industrialização e criado um ambiente muito diferente da América Latina. [...] O ponto é que este ambiente de segurança beneficia o Estado assegurado na forma de ajudas bilaterais e empréstimos multilaterais, e aumenta a manobrabilidade coreana - como, por exemplo, justificando em termos securitários o crescimento da capacidade das indústrias pesadas (WOO, 1991, p. 7-8).

Assim, enquanto, de um lado, o arranjo econômico do Plano de Metas e o modelo de crescimento do “milagre” instituíram a “ditadura dos cartéis” (MIROW, 1978) como forma de transnacionalização do mercado interno brasileiro, em resposta à vulnerabilidade externa, os chaebol sul-coreanos tiveram a proteção de seu mercado interno e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico pelo Estado, o que possibilitou a aquisição de uma capacidade de autofinanciamento à sua internacionalização a partir da criação de empresas comerciais

próprias. Aqui, novamente, operariam os condicionantes da inserção internacional no sistema-mundo: ao contrário da América Latina, que se constituiu em destino histórico dos investimentos estrangeiros de Inglaterra e Estados Unidos, a Coreia do Sul se apresentaria, no pós-guerra, como um destino de investimentos privados menos óbvio e com menores perspectivas de lucros, somando-se a isso as incertezas de um ambiente de segurança instável e, é claro, as medidas protetivas aplicadas pelo Estado (WOO, 1991). Explica-se, nesse sentido, a preferência das grandes empresas transnacionais pela forma de joint ventures, assim como a forte presença de capitais japoneses, os quais dispunham de amplo conhecimento sobre a realidade coreana e percebiam a península como uma parte essencial do espaço econômico regionais japonês.

Por outro lado, além do perfil de inserção econômica internacional de ambas as regiões, a própria competição interestatal em meio à Guerra Fria reforçaria a sua divergência na forma da presença do capital estrangeiro e do apoio econômico externo ao desenvolvimento. Assim, enquanto a ajuda econômica estadunidense e os empréstimos japoneses à Coreia do Sul chegaram a representar, respectivamente, 10% e 9% do PNB anual para o período Rhee Syngman (KOHLI, 2004), como parte do “guarda-chuva nuclear” dos Estados Unidos, os empréstimos externos ao Brasil foram condicionados à oferta de capital privado e às condicionalidades de política econômica do FMI, tendo a ajuda econômica oficial estadunidense tido poucos resultados efetivos, conforme se observa nas críticas do governo Costa e Silva à Aliança para o Progresso (MARTINS, 1977). Em síntese, os diferentes papéis cumpridos pela liderança econômica dos Estados Unidos e pelo ciclo de acumulação estadunidense na industrialização de Brasil e Coreia do Sul podem ser compreendidos inicialmente a partir da noção de que se, no caso brasileiro, estes foram delegados principalmente à expansão dos grandes conglomerados estadunidenses, com suas consequências negativas diretas sobre a formação da classe empresarial e da economia nacional brasileira, no caso sul-coreano a sua posição geopolítica estratégica na competição interestatal em meio à Guerra Fria possibilitou a maior prioridade da ajuda oficial ao desenvolvimento e a consequente maior margem de autonomia à classe empresarial dos chaebol.

As implicações das diferenças histórico-estruturais da inserção internacional de Brasil e Coreia do Sul no processo de formação do sistema mundial capitalista sobre o perfil de suas classes empresariais e sua relação com o Estado se mostrariam presentes também no contexto de reformulação da ordem econômica internacional, com o abandono do regime de Bretton Woods pelos Estados Unidos nos anos 1970, e de reestruturação industrial dos anos 1980. Em

meio ao colapso do modelo de crescimento com endividamento externo e à crise fiscal do Estado brasileiro, o setor privado nacional rapidamente aderiria ao ideário do Consenso de Washington e ao projeto de desmonte e liquidação das estruturas estatais, demonstrando, ao mesmo tempo, a primazia de sua natureza dependente e de seu vínculo às economias centrais e a fragilidade de sua “aliança” com as políticas desenvolvimentistas, na qual “aderiu ao Estado, mas não assumiu algum compromisso com ele” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 85). Tal antiestatismo revigorado pode ser visto como uma “resposta de menor resistência” à ausência de articulação do setor privado nacional e de um sistema econômico nacional integrado, ambos requisitos necessários para uma reformulação abrangente de uma política de desenvolvimento (FURTADO, 1978).

De outro lado, a expansão e internacionalização dos chaebol levou a uma maior independência em relação ao Estado sul-coreano e, eventualmente, ao apoio à políticas de desregulamentação econômica e liberalização financeira, as quais resultaram na crise financeira de 1997. No entanto, neste caso, mesmo ocorrendo uma redução da capacidade do Estado sul-coreano de funcionar como “filtro” de sua inserção internacional (KONG; KIM, 1997), não haveria uma desestruturação dos aparelhos estatais. Além disso, o progressivo deslocamento do centro dinâmico da economia mundial para a Ásia e a percepção de que a crise financeira asiática iniciava a se tornar uma crise econômica generalizada criaram as condições para que o FMI concordasse com uma “reviravolta keynesiana” para recuperar o crescimento da Coreia do Sul, fato que não possui precedentes em relação à posição estritamente ortodoxa para a negociação da dívida externa latino-americana. De modo que, apesar das reformas estruturais impostas pelo FMI e de sua “demolição discursiva” do modelo de desenvolvimento sul-coreano (HALL, 2003), ainda se faziam presentes a capacidade do Estado de articulação de um novo ciclo de investimentos. Talvez o mais evidente contraste entre as perspectivas de desenvolvimento de Brasil e Coreia do Sul ao final de suas experiências desenvolvimentistas esteja na constatação de que enquanto, no primeiro, as principais oportunidades de acumulação se reduziam a liquidação de ativos estatais a preços desvalorizados de mercado, no segundo, a internacionalização dos chaebol passava a se orientar no sentido da adaptação aos novos paradigmas de produção e tecnologia.

Os estudos de caso de setores econômicos selecionados confirmam amplamente as linhas gerais da relação entre política internacional e desenvolvimento econômico apresentadas nas experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul. Nesse sentido, a indústria automobilística sul-coreana, e em particular a

Hyundai, é o melhor exemplo da prioridade dada à constituição de uma classe empresarial nacional independente:

Park estava ciente dos perigos da dominação [de empresas multinacionais]. [...] Ele assumiu que automobilísticas de propriedade local teriam por definição o interesse organizacional em produzir carros sob sua marca nacional e se desenvolver em um campeão nacional. A suposição acabou se tornando correta apenas no caso de Chong Chu-yong (Hyundai) entre seus muitos parceiros chaebol. Com essa suposição, Park forjou uma aliança dual entre o dirigismo estatal e o capital local como a força motriz para modernizar a indústria automobilística. Apesar das automobilísticas sul-coreanas importarem tecnologias-chave e autopeças de [empresas multinacionais], Park e seus parceiros chaebol, especialmente Chong Chu-yong, resistiram à dominação estrangeira ao se atentar aos princípios de propriedade local e gerência nacional (LEE, 2011d, p. 299, tradução nossa).

Pelo menos em parte, a prioridade estratégica ao desenvolvimento de empresas nacionais capazes de competir internacionalmente responde também pelos resultados superiores da siderurgia sul-coreana em termos de produtividade, escala de produção e volume de exportações (GRINBERG, 2016; D’COSTA, 1994). Não obstante, as principais ponderações a destacar em relação à siderurgia e energia nuclear dizem respeito à relação entre a competição interestatal entre as grandes potências, a política externa e o desenvolvimento econômico e, particularmente, às categorias de Rivalidade Emergente e Desenvolvimento a Convite, utilizadas para compreender as experiências de Brasil e Coreia do Sul.

5.3 DESENVOLVIMENTO A CONVITE E DESENVOLVIMENTO POR RIVALIDADE EMERGENTE: UMA TIPOLOGIA APLICÁVEL PARA AS INDUSTRIALIZAÇÕES TARDIAS?

O processo de independência do Brasil, ao manter a unidade territorial, sem ruptura da ordem política, deu ao país condições para um projeto de potência regional frente o restante da América Latina. Nesse sentido, a política pan-americana de Rio Branco, em consonância com a diplomacia do Império, tinha como objetivo exercer a posição de potência regional na América do Sul, enquanto os Estados Unidos a exerceriam na América do Norte e América Central e Caribe. Apesar de, com a morte de Rio Branco (1912), a política externa ter passado a marchar ao compasso de Washington, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas se volta a reclamar reciprocidade nas relações com os Estados Unidos. Refletindo as necessidades do processo de industrialização, o qual era conduzido como um projeto de

Estado, buscou-se maior autonomia na política internacional, mantendo-se a liberdade de negociação com todos os países. Após o término da Segunda Guerra Mundial, o Brasil perdeu seu poder de barganha, e o governo Dutra praticou um alinhamento incondicional com os Estados Unidos. Não obstante, o crescimento das forças produtivas e as necessidades da industrialização passaram a orientar o interesse nacional. A diferença entre as necessidades econômicas e políticas dos Estados Unidos – a hegemonia e a sustentação do sistema mundial – e as do Brasil – a superação da dependência – condicionava as contradições entre os respectivos interesses nacionais e, por consequência, as diferentes percepções sobre a segurança do continente americano. Dessa forma, ao longo do processo de industrialização e busca pelo desenvolvimento econômico nacional brasileiro, mas especialmente a partir dos anos 1950, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos passaram a se caracterizar por aquilo que Bandeira (1989) chamou de Rivalidade Emergente. Assim, em meio à crise dos anos 1960, a posição estratégica do Brasil na América do Sul levava os Estados Unidos a temerem que um governo brasileiro independente e nacionalista poderia enfraquecer sua hegemonia sobre outros governos sul-americanos:

Em virtude de ter fronteiras comuns com quase todos (exceto Chile e Equador) os países da América do Sul, o que lhe dava fundamental importância estratégica, o Brasil sempre preocupou e por isto recebeu certos cuidados dos Estados Unidos, que percebiam não só sua aspiração ao **status** de potência mundial como suas possibilidades reais de o atingir. Dessa forma, os Estados Unidos mantiveram com o Brasil intenso relacionamento de ‘atração-medo’ [...]. [...] o fato é que apenas o exemplo do Brasil, com um governo fortemente nacionalista, influenciaria, naquelas circunstâncias, as políticas dos seus vizinhos, que se tornariam mais rebeldes vis-à-vis à hegemonia dos Estados Unidos (BANDEIRA, 1989, p. 143).

Nesse sentido, a ideia de Rivalidade Emergente é utilizada para designar um contexto em que a industrialização tardia de um Estado periférico leva à rivalidade e à percepção, pelo Estado hegemônico, de que passaria a representar um novo competidor direto, o qual, portanto, deveria ser contido. Tal situação se enquadra nas relações de Brasil e Estados Unidos, tanto quanto representa os casos clássicos de industrialização tardia de Alemanha e Japão. Assim, uma Rivalidade Emergente representa, em última instância, uma consequência do sistema de “auto-ajuda” característico da natureza anárquica da competição interestatal e analisado pelas teorias realistas (WALTZ, 1979).

Oposta a esta noção, pode-se identificar o conceito de Desenvolvimento a Convite (MEDEIROS; SERRANO, 1999), o qual, por sua vez, descreve uma situação oposta, em que a industrialização tardia de um Estado periférico é percebida como um elemento estratégico

da manutenção da hegemonia do Estado central, particularmente em termos da estruturação de alianças regionais. Sendo este o caso especificamente dos países do Leste Asiático, como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, que serviram de apoio ao sistema de alianças regionais criado pelos Estados Unidos para garantir sua posição na competição interestatal com a União Soviética e a China em meio à Guerra Fria. Do ponto de vista do Estado periférico, a sua industrialização tardia se daria na forma de um bandwagoning, de uma adesão ao Estado hegemônico: “Bandwagoning [...] se refere a uma clara tentativa de disfrutar de favores de um estado por meio de alianças militares ou de cooperação econômica e diplomática” (KANG, 2009, p. 7).

Tais categorias não são pensadas, entretanto, para serem aplicadas a casos particulares de maneira absoluta. Paradoxalmente, ambas orientações podem representar a experiência de industrialização tardia de um mesmo Estado periférico em momentos distintos de suas relações exteriores com o Estado hegemônico. Assim, o apoio decisivo da Política de Boa Vizinhança de Roosevelt ao desenvolvimento siderúrgico brasileiro pode ser visto como uma forma de Desenvolvimento a Convite, tanto quanto a oposição dos Estados Unidos ao programa nuclear brasileiro significou uma Rivalidade Emergente. Da mesma forma, mesmo o caso de Coreia do Sul, principal exemplo de Desenvolvimento a Convite, apresentou limites ao apoio externo dos Estados Unidos, conforme demonstra a insegurança vivida por ambos os governos Rhee Syngman e Park Chung-hee acerca da garantia da presença militar estadunidense e o veto ao programa nuclear sul-coreano. Torna-se evidente então a constatação de que a natureza da relação entre as industrializações tardias dos Estados periféricos e a política internacional depende, de um lado, da configuração dos ciclos sistêmicos de acumulação e das transições hegemônicas, e, de outro, da posição relativa destes Estados na escalada competitiva que antecede as suas transformações, assim como na nova ordem internacional estabelecida. É diante deste contexto histórico das transformações no cenário da política internacional que se apresentam as maiores possibilidades, aos países periféricos, de utilização da política externa e da barganha diplomática como instrumentos de desenvolvimento e de negociação dos termos de seu alinhamento em conjunturas geopolíticas estratégicas.

A política externa para o desenvolvimento, no Brasil, teve seu primeiro marco moderno na política de equidistância pragmática sustentada pelo governo Vargas em meio à competição estratégica entre a Alemanha e os Estados Unidos no limiar da Segunda Guerra Mundial (MOURA, 1980). Tendo em vista as condições favoráveis do comércio alemão de marcos compensados, a crescente presença alemã na América Latina e a posição estratégica

do Brasil na futura conflagração na Europa, a barganha nacionalista implementada por Vargas ganhou grande margem de manobra, apesar da divisão interna do governo. Assim, os acordos comerciais e militares com a Alemanha dariam lugar ao alinhamento às forças Aliadas e à participação da FEB nos teatros de operação da Itália apenas quando as missões diplomáticas brasileiras aos Estados Unidos corresponderam em empréstimos e ajuda econômica, particularmente para a realização do projeto siderúrgico, além do reequipamento do Exército brasileiro. O alinhamento aos Estados Unidos sempre estivera, afinal, nos planos das autoridades brasileiras, sendo uma “fatalidade geopolítica” (BANDEIRA, 1994) a qual deveria ser administrada até o cumprimento dos objetivos desenvolvimentistas do governo Vargas. Nesse aspecto, a Política de Boa Vizinhança de Roosevelt cumpriu papel fundamental ao reconhecer a importância do apoio aos planos de desenvolvimento brasileiro no sentido de garantir o posicionamento do Brasil junto aos Aliados. O rápido avanço militar alemão no início da guerra tornava crível a aproximação com as potências do Eixo, não obstante, em última instância, foi uma decisão de Roosevelt descartar os planos para uma possível invasão estadunidense do Nordeste brasileiro e concordar com a cooperação econômica em termos político-estratégicos, estabelecendo um novo marco para as relações econômicas dos Estados Unidos com a América Latina, estimulando uma nova linha de produção em um país latino-americano e não apenas o comércio complementar (MOURA, 1980).

Dessa forma, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos apontavam, ao final da Segunda Guerra Mundial, para um “convite” ao desenvolvimento, referente ao papel estratégico brasileiro e às “relações privilegiadas” entre os dois países. Mas as características da nova ordem internacional do pós-guerra e o foco da política externa dos Estados Unidos para o conflito da Guerra Fria frustraram as expectativas das autoridades brasileiras. Assim, apesar da integração do sistema interamericano ao sistema de alianças militares estadunidense, com a assinatura do TIAR, e do alinhamento automático do governo Dutra, demonstrado de forma mais exacerbada no rompimento de relações com a União Soviética, não haveria nenhum apoio econômico oficial no contexto de crise cambial e escassez de divisas (VIANNA; VILLELA, 2005). Do mesmo modo, a continuidade da política de barganha no segundo governo Vargas seria impossibilitada pela nova ordem bipolar, à medida em que esta pressionava no sentido do alinhamento aos blocos rivais (VISENTINI, 2009).

A resposta da diplomacia brasileira aos constrangimentos externos da Guerra Fria se manifestaria primeiramente na rejeição das ações militares e de inteligência como únicos meios de “combate ao comunismo”, situando o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos como um elemento essencial da defesa do continente, conforme registrado na

formulação do discurso de San Tiago Dantas na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (CERVO; BUENO, 2010; BANDEIRA, 1978). Nesse mesmo sentido, a Operação Pan-Americana do governo Juscelino Kubitschek buscou explorar as tensões entre as relações dos Estados Unidos com a América Latina de modo a atrair o apoio estadunidense à um programa de cooperação econômica para o subcontinente. Por outro lado, o próprio arranjo econômico do Plano de Metas, em sua atração do capital estrangeiro, pode ser interpretado como uma resposta não só ao estrangulamento externo do balanço de pagamentos, mas também aos constrangimentos do sistema de bipolaridade. A adesão dos Estados Unidos e dos grandes conglomerados estadunidenses ao Plano de Metas, entretanto, daria-se apenas a partir do crescente envolvimento das empresas alemãs, sendo a fabricação de caminhões e automóveis de passeio no Brasil por empresas estadunidenses uma mera salvaguarda contra os investimentos alemães no país. Assim, a retomada do crescimento e os investimentos no exterior das economias europeias, especialmente a da RFA, criou uma nova margem de barganha. Ao mesmo tempo, a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart se apoiaria no contexto de coexistência pacífica e de descolonização na África e Ásia como forma de escapar dos limites do sistema hemisférico e expandir a multilateralização das relações comerciais externas brasileiras em direção ao seu eixo Leste (VIZENTINI, 1995).

Assim como no afastamento de Vargas ao final da Segunda Guerra Mundial e nas pressões que levariam ao seu suicídio, a crise e as mudanças políticas resultadas na instalação do regime militar retomariam a tendência cíclica de abandono da política externa para o desenvolvimento em favor do alinhamento incondicional aos Estados Unidos, apresentada anteriormente nos governos Dutra e Café Filho. Desse modo, a “retificação” da PEI pelo governo Castelo Branco, na forma de uma defesa do fim do conceito de soberania nacional, substituído pela solidariedade continental e a segurança coletiva (VIZENTINI, 1995; MARTINS, 1977), teria como principal objetivo eliminar as áreas de atrito e a rivalidade emergente nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, promovidas pela expansão comercial brasileira na direção do Leste Europeu e pela defesa brasileira dos princípios do neutralismo e da não intervenção. Tal redefinição da política externa brasileira, entretanto, não apresentaria resultados concretos, de tal modo que os governos militares seguintes retomariam as linhas históricas da diplomacia brasileira em prol do desenvolvimento, visando a abertura de margens de barganha diante do conflito bipolar da Guerra Fria, e, como consequência, enfrentariam novamente as posições contrárias dos Estados Unidos. A diplomacia da prosperidade do governo Costa e Silva significaria um assertivo retorno ao

terceiro-mundismo, demarcando o nacionalismo e a desigualdade econômica entre os Estados como aspectos fundamentais do sistema internacional e afirmando a importância da cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países latino-americanos e do “Terceiro Mundo” como um todo. Apresentando-se ainda poucos resultados, o governo Médici optaria por uma mudança de feição, substituindo-se o terceiro-mundismo por uma diplomacia do interesse nacional, de caráter pragmático, centrado nas relações bilaterais do Estado brasileiro (MARTINS, 1977; BANDEIRA, 1989). A política externa do “pragmatismo responsável” do governo Geisel, com a expansão comercial externa brasileira em resposta à crise energética dos choques do petróleo e a consolidações do que Silva (2004) considerou como um “modelo substitutivo de exportações”, viveria então talvez o ponto mais alto da rivalidade emergente entre o Brasil e os Estados Unidos.

Assim, ao final do regime militar, reviveram-se as tensões nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Seja nas críticas brasileiras à Aliança para o Progresso e na pressões comerciais estadunidenses contra as exportações têxteis brasileiras, ou na decisão de ampliação dos limites do mar territorial brasileiro para 200 milhas, as relações entre os dois países enfrentavam uma contradição estrutural e uma rivalidade emergente que opunham, de um lado, as iniciativas diplomáticas brasileiras em apoio ao aprofundamento do processo de substituição de importações, e, de outro, as iniciativas hegemônicas estadunidenses para o conflito da Guerra Fria. Mesmo em meio à cooperação interamericana para o “combate ao comunismo” e nos “anos de chumbo” do regime militar, tal contradição fundamental não se solucionava. Aos poucos, as iniciativas hegemônicas estadunidenses assumiram formas distintas de contenção à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico brasileiro.

No caso do programa nuclear brasileiro, mostraram-se evidentes desde logo a oposição entre os esforços para a aquisição de tecnologia por parte do Brasil e as medidas para impedir a proliferação tecnológica por parte dos Estados Unidos. Não aceitando o princípio de compensações específicas, em termos de transferências tecnológicas, para a exportação de areais monazíticas e outros minerais estratégicos, os Estados Unidos, ainda em 1953, ordenaram a apreensão de três ultracentrífugas, adquiridas em acordo entre o Almirante Álvaro Alberto e cientistas da RFA. Em documentos enviados pela Embaixada Americana ao governo brasileiro, criticava-se duramente a política nuclear brasileira e se ameaçava as suas tratativas de se constituírem em uma “ameaça potencial” aos Estados Unidos e ao Hemisfério Ocidental. Posteriormente, o Brasil aderiria ao programa estadunidense Átomos para a Paz, voltado para o controle da disseminação da tecnologia nuclear e de seus usos militares, e, já no governo Costa e Silva, em 1972, assinaria-se um acordo com a Westinghouse para a

compra de uma usina de nuclear com um reator de urânio enriquecido e potência de 62 MW que se tornaria Angra-1. No entanto, o acordo foi amplamente criticado pelos círculos militares, na medida em que persistiu ainda a dependência tecnológica em relação ao fornecimento de urânio enriquecido por parte dos Estados Unidos e não houve o envolvimento da indústria nacional na fabricação dos equipamentos. De tal modo que, para defrontar a “caixa preta” em que se constituiu a construção do reator de Angra-1 pelos técnicos estadunidenses, o governo Geisel procurou entendimento com outros países para a cooperação na área nuclear, chegando a um acordo amplo com a RFA para a implementação e o domínio tecnológico do ciclo nuclear de enriquecimento de urânio e produção e reprocessamento do combustível nuclear.

Assinado em 1975, o Acordo Nuclear, considerado o “acordo do século”, avaliado em um investimento previsto de US\$ 10 bilhões e sendo a primeira parceria de transferência tecnológica na área nuclear entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento, sofreria naturalmente uma forte oposição dos Estados Unidos. Não sendo o Brasil parte do regime do TNP e o acordo permitindo a aquisição da tecnologia de enriquecimento de urânio necessária para a fabricação de bombas atômicas, colocava-se em risco assim a estrutura da política estadunidense de não proliferação nuclear. Além disso, apresentavam-se, ao mesmo tempo, divergências entre os dois países em torno da política externa do pragmatismo responsável do governo Geisel, a qual resgataria a essência da política externa independente de Quadros e Goulart e levaria a conflitos com os Estados Unidos em torno do restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, do voto de abstenção brasileiro na questão do levantamento de sanções à Cuba, do voto favorável à inclusão do sionismo como uma forma de racismo e do reconhecimento dos governos marxista-leninistas de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. O ponto mais alto da rivalidade emergente nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos seria marcado pela ascensão do governo Carter e a campanha de pressão em torno da situação dos direitos humanos nos países apoiados pela assistência militar estadunidense. Considerando os relatórios do Departamento de Estado sobre a situação dos direitos humanos no Brasil uma afronta à soberania, sendo uma análise de questões internas nacionais por órgãos estrangeiros, além de serem vistos como uma forma de pressão velada sobre o Acordo Nuclear com a RFA, o Presidente Geisel denunciou o Acordo Militar com os Estados Unidos. Assim, crescera de tal modo a rivalidade entre os dois países que os Estados Unidos passaram a serem vistos ao final do regime militar como “o principal obstáculo à independência econômica e tecnológica do Brasil e à sua ascensão ao status de grande potência” (BANDEIRA, 1989, p. 271). Não satisfeitos com o andamento das obras do Acordo

Nuclear, os setores militares passariam a desenvolver um Programa Nuclear Paralelo, voltado para a aquisição da tecnologia de separação de isótopos, o qual teria sucesso, levando o Presidente Sarney, em 1987, a anunciar oficialmente o domínio do ciclo completo de enriquecimento de urânio pelo Brasil.

Como pôde ser observado, a política nuclear tinha uma relação direta com a política externa brasileira, na medida em que defendia uma pluralidade de relações e o não alinhamento automático aos Estados Unidos ou qualquer outro país. Assim, o projeto nuclear brasileiro se encontra dentro da perspectiva da política externa para o desenvolvimento (PEREIRA, 2010). A aproximação do Brasil com a Alemanha teve um significado importante, como atenuante à dependência em relação aos Estados Unidos, na área econômica e comercial, mas também como parceiro na aquisição de tecnologia. A cooperação entre os dois países valorizou a posição brasileira frente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstrando sua capacidade de realizar uma política externa independente. Mesmo que não se possa deixar de considerar seu aspecto conjuntural, em meio à crise do petróleo, que tornava urgente iniciativas de desenvolvimento no setor energético, a política nuclear brasileira, junto à agenda mais ampla da ciência e tecnologia, se tornou parte da estratégia de inserção internacional do Brasil (CARPES, 2006).

Assim como no caso do Brasil, a experiência de industrialização e desenvolvimento tecnológico da Coreia do Sul foi permeada constantemente pela utilização da política externa como um instrumento do desenvolvimento econômico. A diferença em relação ao Brasil seria a sua posição estratégica no conflito da Guerra Fria, de tal modo que a Coreia do Sul teria o suporte de uma forma de “convite” ao desenvolvimento ainda mais abrangente do que aquele formulado pela Política de Boa Vizinhança de Rossevelt e posteriormente abortado pela Doutrina Truman. A caracterização da industrialização da Coreia do Sul a partir de um desenvolvimento a convite não significou, entretanto, a aceitação de uma posição de subordinação, tendo a política externa sul-coreana barganhado os termos deste “convite”, de modo que se traduzisse efetivamente em maior desenvolvimento econômico nacional.

Contrariamente à posição do Departamento de Defesa, o Presidente Truman e o Departamento de Estado defenderam desde o início a centralidade da Coreia do Sul na “guerra ideológica” da Guerra Fria. Com a ocorrência da Revolução Chinesa e do teste da bomba atômica soviética, em 1949, a Península Coreana passaria a ter ainda maior importância estratégica geopolítica, de modo que a Administração de Cooperação Econômica, responsável pela ajuda econômica estadunidense enviado ao exterior, elaboraria uma série de planos de substituição de importações (PARK, 2000). No entanto, após a Guerra da Coreia, a

política de Nova Visão do Presidente Eisenhower passou a enfatizar o equilíbrio orçamentário e a redução de custos, colocando o objetivo de reconstrução do país após a guerra à frente do desenvolvimento, e visando a transferência de responsabilidades econômicas dos Estados Unidos para o Japão. Nesse sentido, o Presidente Rhee Syngman lutou contra o controle exclusivo do Escritório Americano de Coordenação Econômica sobre o destino dos fundos de assistência e buscou influenciar o seu direcionamento no sentido do desenvolvimento de longo prazo (SEONG, 2016). Durante o governo Kennedy, a ajuda econômica estadunidense foi cortada praticamente à metade, fato que levou o Presidente Park Chung-hee a se aproximar do Japão e a negociar o restabelecimento das relações diplomáticas como um “mal necessário” para a implementação dos planos de industrialização (LEE, 2011a).

Desse modo, a ajuda econômica, as reparações pela colonização e a expansão do comércio com o Japão se tornariam “uma das engrenagens movendo o hiper crescimento econômico da Coreia do Sul” (LEE, 2011a, p. 453, tradução nossa). Particularmente no caso do desenvolvimento da siderurgia sul-coreana, as negociações políticas com o Japão cumpriram o papel de financiamento internacional o qual as negociações comerciais com as instituições financeiras estadunidenses não havia mostrado resultados. Além do fornecimento de empréstimos no valor de US\$ 73,7 milhões e US\$ 50 milhões em letras de crédito do banco de exportações do Japão para a construção da primeira usina da POSCO, em Pohang, e de um crédito adicional de US\$ 59 milhões para a construção de plantas auxiliares, os produtos de aço japoneses ainda prestariam assistência técnica e auxiliariam na montagem de uma sólida base institucional para o desenvolvimento do setor siderúrgico, a qual se traduziria na publicação do Ato de Promoção da Indústria Siderúrgica em 1970 (RHYU; LEW, 2011).

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos, a participação sul-coreana na Guerra do Vietnã também teria um efeito econômico positivo direto sobre os planos de industrialização, tendo papel fundamental para a elevação da ajuda externa estadunidense. Tendo inicialmente enviado apenas tropas não combatentes, formadas por médicos, instrutores de artes marciais e engenheiros militares, ao final, o envio de tropas combatentes, especialmente da 9ª Divisão Cavalo Branco, faria o volume da ajuda econômica estadunidense, entre 1965 e 1970, chegar a US\$ 927 milhões. Por outro lado, o lançamento da Doutrina Nixon e o anúncio de retirada de tropas do Vietnã, em conjunto com as respostas amenas à escalada de ações da Coreia do Norte contra o governo sul-coreano, levariam ao fim da “lua de mel” nas relações com os Estados Unidos e ao fortalecimento da “síndrome do abandono” presente na política externa da Coreia do Sul. A incerteza em relação ao compromisso dos Estados Unidos com a segurança da Península Coreana evoluiria de tal

modo que, em 1971, o Presidente Park Chung-hee elaboraria um plano para o desenvolvimento de armas nucleares, recrutando cientistas para um projeto de pesquisa secreto e negociando com a França e Canadá acordos para a fabricação de combustível nuclear e a construção de um reator CANDU de água pesada para a produção urânio natural (HONG, 2011). Como resposta, os Estados Unidos se utilizariam de uma ampla diplomacia coercitiva, pressionando para o encerramento das negociações por parte da França e Canadá, ameaçando cortar o financiamento da construção da usina nuclear Kori-2 e demarcando o fato de que a continuidade do projeto colocaria em risco o conjunto das relações econômicas e políticas entre os dois países (LEE, 2013). O desenvolvimento a convite encontrava assim um limite que não poderia ser ultrapassado.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo compreender a influência da política internacional sobre as experiências de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul. Inserido nas linhas de pesquisa da Economia Política Internacional, procurou-se preencher a lacuna existente na literatura sobre o desenvolvimentismo e as industrializações tardias, devido a esta ter se concentrado basicamente em torno de elementos macroeconômicos ou referentes à política industrial e à formação social do Estado e suas consequentes capacidades administrativas. Por outro lado, procurou-se contribuir também para o preenchimento da lacuna existente por estudos sistemáticos de estudos comparativos em torno da temática da política internacional e do desenvolvimento econômico, por meio da utilização do método comparado como ferramenta metodológica para o estudo das industrializações tardias. Os resultados deste estudo confirmam a percepção de que é necessário, por um lado, aproximar os estudos dos Estados desenvolvimentistas daqueles da área de Economia Política Internacional e dos referenciais teóricos das Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, e, por outro, aplicar estes últimos em estudos comparativos mais sistemáticos.

As formas de inserção internacional de Brasil e Coreia do Sul tiveram uma influência decisiva sobre o processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico. Assim, não é possível compreender a autonomia decisória do Estado sul-coreano e o seu impulso ao desenvolvimento de uma classe empresarial, representada pelos chaebol, com capacidade de competição internacional, sem levar em conta as particularidades da inserção tardia do Leste Asiático no sistema mundial capitalista, restringida à uma forma de exploração econômica, em contraposição à construção de estruturas coloniais na América Latina. Desse modo, o vínculo tradicional com a economia europeia, estabelecido a partir do modelo primário-exportador dependente latino-americano, representou, por meio da vulnerabilidade externa e da redução da capacidade de importar, uma variável limite ao processo de substituição de importações no Brasil. Impôs-se assim a transnacionalização do mercado interno e a redução da classe empresarial nacional à um papel subordinado como única forma de continuidade ao aprofundamento da industrialização.

Tal disparidade ficou evidente no estudo de caso dos setores da indústria automobilística brasileira e sul-coreana. Enquanto a política automobilística nacional brasileira em nenhum momento priorizou a formação de empresas nacionais, estimulando a atração de capitais estrangeiros, o governo sul-coreano de Park Chung-hee se guiou pelo

objetivo permanente de construção de grandes “campeãs nacionais” com capacidade de competir internacionalmente em oposição aos grandes conglomerados transnacionais. Ao final, a opção pelo desenvolvimento de um automóvel original nacional teria resultado na grande expansão da Hyundai e no sucesso de exportação do modelo Pony para a América do Norte. Por outro lado, o perfil de inserção internacional da Coreia do Sul cumpriria novamente papel importante, ao não representar um destino tradicional de investimentos estrangeiros, como a América Latina, favorecendo a formação de joint ventures e a consequente maior autonomia dos chaebol.

Por outro lado, as relações de Brasil e Coreia do Sul com os Estados Unidos e o seu papel no desenvolvimento econômico dos dois países se demonstrou possuir, em ambos os casos, uma característica ambivalente. Evidentemente, no caso sul-coreano, houve um apoio decisivo ao processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a competição interestatal dos Estados Unidos com a União Soviética e China na Guerra Fria e o papel estratégico do teatro de conflito do Leste Asiático, fato que configurou a sua industrialização como um caso de Desenvolvimento a Convite. No entanto, mesmo assim, o “convite” ao desenvolvimento apresentou limites, especialmente no caso do projeto sul-coreano de um programa nuclear para a aquisição de tecnologia de produção de armas nucleares, o qual foi vetado pelos Estados Unidos, demarcando-se o tema como colocando em risco o conjunto das relações bilaterais, sendo considerado uma ameaça ao regime de não proliferação.

Do mesmo modo, não se pode compreender a política externa da Coreia do Sul como uma de subordinação, mas sim de constante barganha dos termos da ajuda econômica. Não se pode explicar o desenvolvimento econômico sul-coreano como mero resultado do apoio externo estadunidense, mas sim como uma dupla interação entre, de um lado, a política externa dos Estados Unidos para a Guerra Fria e a posição estratégica da Península Coreana, e, de outro, a barganha do Estado sul-coreano no sentido de garantir a aplicação dos recursos econômicos na direção da industrialização e do desenvolvimento de longo prazo. Tampouco as iniciativas sul-coreanas na área da cooperação econômica para o desenvolvimento se limitaram ao relacionamento entre os dois países. Não tendo tido apoio das instituições financeiras estadunidenses, o governo Park Chung-hee se utilizaria das negociações diplomáticas com o Japão para o restabelecimento de relações oficiais e dos fundos de reparação para a construção da POSCO.

Por sua vez, o aprofundamento da industrialização do Brasil e sua busca por um desenvolvimento nacional autônomo resultou em variadas contradições e oposições em

relação aos Estados Unidos, de modo que a relação entre os dois países passou a se caracterizar, especialmente a partir dos anos 1950, como uma espécie de Rivalidade Emergente. O processo de alinhamento do Brasil às forças Aliadas na Segunda Guerra Mundial, após a conclusão da estratégia de barganha de Vargas, com a assinatura dos Acordos de Washington e a conquista da siderurgia, apontava no sentido de um “convite” ao desenvolvimento, sustentado pela Política de Boa Vizinhança de Roosevelt. No entanto, a mudança de política externa dos Estados Unidos, com a emergência do conflito da Guerra Fria e o lançamento da Doutrina Truman, retiraria o elemento estratégico da América Latina e transformaria a expansão dos grandes conglomerados estadunidenses no principal ator das relações hemisféricas, reduzindo o financiamento externo ao desenvolvimento à política dos organismos internacionais. Assim, em resposta, consolidou-se a política externa brasileira como instrumento do desenvolvimento, ao explorar as oportunidades abertas pela conjuntura de competição interestatal e a ascensão de novas potências. De tal modo que a retomada das economias europeias no pós-guerra, especialmente da República Federal da Alemanha, seria fundamental para superar a oposição estadunidense e atrair o capital estrangeiro para a realização do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

Por outro lado, exatamente por não estar comprometido a um “convite” ao desenvolvimento, o Brasil teria maior autonomia no campo da pesquisa nuclear em relação ao projeto sul-coreano, no sentido do domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio. Tendo as ultracentrífugas negociadas com a Alemanha pelo Almirante Álvaro Alberto sido apreendidas por ordem do Alto Comissário dos Estados Unidos e tendo a Embaixada Americana criticado duramente e pressionado pela reversão da política nuclear brasileira, o Brasil ainda assinaria um acordo com a estadunidense Westinghouse para a construção de Angra-1. Não estando satisfeito o círculo militar com a inexistência de transferência tecnológica no projeto, o governo Geisel concluiria o “acordo do século” representado pelo Acordo Nuclear com a Alemanha, sendo o primeiro acordo de transferência de tecnologia nuclear de um país desenvolvido a um país subdesenvolvido. Os Estados Unidos, por sua vez, exerceriam diversas pressões sobre o acordo, com a suspensão dos financiamentos negociados pelo Brasil com o Chase Manhattan Bank e o Eximbank e o paralisação do fornecimento de urânio à Alemanha. Por fim, a iniciativa brasileira persistiria em um Programa Nuclear Paralelo, voltado aos usos militares da tecnologia de armamentos nucleares, ao que, em 1987, o Presidente Sarney anunciaria o domínio do ciclo completo de enriquecimento de urânio.

O último período de comparação da análise, tomado como indicador da experiência de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul, foi marcado, de um

lado, pela crise da dívida externa e o colapso do desenvolvimentismo brasileiro e, de outro, pela crise asiática de 1997 e a sua posterior superação. Pôde-se observar novamente nesse período a influência das diferenças histórico-estruturais da inserção internacional de Brasil e Coreia do Sul no processo de formação do sistema mundial capitalista sobre o perfil de suas classes empresariais, sua relação com o Estado e a capacidade deste de conduzir políticas de desenvolvimento. Em função de sua natureza dependente e de sua orientação para seus vínculos com as economias centrais, ampliadas pela inserção dos grandes conglomerados e a transnacionalização do mercado interno o setor privado nacional brasileiro rapidamente aderiria ao ideário do Consenso de Washington e ao projeto de desmonte e liquidação das estruturas estatais, demonstrando a fragilidade encoberta de sua aliança às políticas desenvolvimentistas.

Ao mesmo tempo, a expansão e a internacionalização classe empresarial dos chaebol levou a uma maior independência em relação ao Estado sul-coreano e, por consequência, ao apoio destes às políticas de desregulamentação econômica e liberalização financeira, as quais foram as forças de fundo por detrás da crise financeira de 1997. No entanto, neste caso, mesmo ocorrendo uma redução da capacidade do Estado sul-coreano de funcionar como “filtro” de sua inserção internacional, não houve uma desestruturação dos aparelhos estatais. Por outro lado, a maior relevância econômica da Coreia do Sul, tendo em vista o progressivo deslocamento do centro dinâmico da economia mundial para a Ásia e a percepção de que a crise financeira asiática iniciava a se tornar uma crise econômica generalizada, pressionou no sentido de que o FMI concordasse com uma “reviravolta keynesiana” para recuperar o crescimento sul-coreano, fato que não possui precedentes em relação à posição estritamente ortodoxa mantida para a negociação da dívida externa latino-americana. De modo que, apesar das reformas estruturais impostas pelo FMI e de sua “demolição discursiva” e deslegitimação do modelo de desenvolvimento sul-coreano, ainda se faziam presentes a capacidade do Estado de articulação de um novo ciclo de investimentos.

A evidência mais contraste entre as perspectivas de desenvolvimento de Brasil e Coreia do Sul ao final de suas experiências desenvolvimentistas aponta para a constatação de que enquanto, no primeiro, as principais oportunidades de acumulação se reduziam a liquidação de ativos estatais a preços desvalorizados de mercado, no segundo, a internacionalização dos chaebol passava a se orientar no sentido da adaptação aos novos paradigmas de produção e tecnologia. Da mesma forma, mesmo tendo articulado um amplo instrumental dentro da perspectiva da política externa brasileira para o desenvolvimento, tendo inclusive conquistado o domínio completo da energia nuclear, o Brasil optaria ainda

assim pela adesão ao Consenso de Washington e por uma negociação da dívida externa em termos contabilistas, sem qualquer articulação com o Congresso e a Chancelaria.

Em suma, esta pesquisa demonstrou, diante de seu problema de pesquisa, as diferentes formas de influência da política internacional sobre a industrialização e o desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul, as quais se interligam a partir da relação entre o perfil de inserção internacional e a conjuntura internacional da competição interestatal e das transições hegemônicas. Assim, ao mesmo tempo em que o perfil de inserção internacional impacta diretamente sobre a estrutura social interna, as relações Estado-sociedade e a capacidade deste primeiro em conduzir uma política de desenvolvimento, além da própria dinâmica de industrialização, os ciclos sistêmicos de acumulação e os processos de transição hegemônica, associados à intensificação da competição interestatal entre as grandes potências, significaram sempre uma reestruturação das relações centro-periferia. Portanto, ao contrário de ser um padrão estanque e imóvel, a inserção internacional das economias periféricas está associada a distintos padrões tecnológicos, organizacionais e militares-territoriais. Torna-se evidente então a constatação de que a natureza da relação entre as industrializações tardias dos Estados periféricos e a política internacional depende, de um lado, da configuração dos ciclos sistêmicos de acumulação e das transições hegemônicas, e, de outro, da posição relativa destes Estados na escalada competitiva que antecede as suas transformações, assim como na nova ordem internacional estabelecida. É diante deste contexto histórico das transformações no cenário da política internacional que se apresentam as maiores possibilidades, aos países periféricos, de utilização da política externa e da barganha diplomática como instrumentos de desenvolvimento e de negociação dos termos de seu alinhamento em conjunturas geopolíticas estratégicas.

Deste modo, confirma-se amplamente as hipóteses desenvolvidas acerca da relação entre a política internacional e a industrialização e o desenvolvimento tecnológico, as quais estruturaram a sua análise a partir das categorias de inserção internacional, em seus marcos histórico-estruturais, e das relações exteriores e política externa, presentes na dinâmica conjuntural da competição interestatal entre as grandes potências. Assim como se confirma a definição das corporações e grandes conglomerados transnacionais como atores da política internacional, na medida em que influenciam diretamente sobre as condições de desenvolvimento dos países periféricos, até mesmo com estratégias e interesses díspares de seus respectivos Estados nacionais.

A presente análise da influência da política internacional na experiência de industrialização e desenvolvimento tecnológico de Brasil e Coreia do Sul permitiu identificar

diferentes formas de apoio externo ou de constrangimento externo ao desenvolvimento dos países periféricos por parte do Estado hegemônico. O apoio externo pode variar desde o simples financiamento e empréstimos externos, assim como a facilitação de transferência tecnológica, até mesmo o apoio técnico na construção de aparelhos institucionais que permitam a administração e o planejamento econômico, abrangendo, portanto, todo o escopo de requisitos econômicos, políticos e sociais necessários à condução de uma política de desenvolvimento. De outro lado, o constrangimento externo representa sempre a negação das condições necessárias a uma política de desenvolvimento, como na recusa de fornecimento de empréstimos externos e em pressões contra a liberação de crédito por instituições financeiras internacionais, na rejeição de acordos de transferência tecnológica no impedimento a sua transferência por terceiros, assim como na desestabilização política de governos, na desestruturação dos aparelhos estatais e na fragilização da capacidade administrativo e de planejamento econômico do Estado. Tal oposição de relações entre a política internacional e as industrializações tardias foram compreendidas a partir da formulação das categorias de Desenvolvimento a Convite e Rivalidade Emergente. Na medida em que este estudo teve caráter exploratório, no sentido da constituição de hipóteses e de um marco metodológico para estudos comparativos mais amplos e ainda mais sistemáticos, toda generalização será necessariamente provisória. Não obstante, destaca-se a importância destes conceitos para a identificação de relações teóricas mais consistentes no estudo da economia política internacional das industrializações tardias.

Por fim, esta pesquisa demonstrou ainda que a relação entre a política internacional e a industrialização e desenvolvimento tecnológico dos países periféricos não se limita às suas relações bilaterais com um Estado hegemônico. De forma que, para estudos posteriores, aponta-se a necessidade do enquadramento teórico da formação de triângulos estratégicos e alianças regionais, assim como da estratégia de barganha a partir da multilateralização das relações exteriores, conforme observado nos casos de Brasil-Estados Unidos-Alemanha e Coreia do Sul-Estados Unidos-Japão.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e a economia mundial, 1930-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação ao II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 4 (68), out./nov. 1997.

ALMEIDA, Alexandra Ozorio de. **O Programa Nuclear Brasileiro e o acordo com a Alemanha**: da ambição compartilhada aos interesses fragmentados (1975-1978). 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ALMEIDA, José. **A implantação da indústria automobilística no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1992.

AMSDEN, Alice H. **Escape from empire**: the developing world's journey through heaven and hell. Cambridge: The MIT Press, 2007.

AMSDEN, Alice H. **The rise of “the rest”**: challenges to the West from late-industrializing economies. New York: Oxford Press, 2001.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Átomos na política internacional. **Revista CTS**, [s.l.], v. 21, n. 7, p. 113-140, ago. 2012.

ARRIGHI, Giovanni. Global capitalism and the persistence of the North-South divide. **Science & Society**, [s.l.], v. 65, n. 4, p. 476-484, Winter 2001-2002.

ARRIGHI, Giovanni. Globalization and uneven development. *In*: ROSSI, Ino (ed.). **Frontiers of globalization research**: theoretical and methodological approaches. Springer: New York, 2007. p. 185-201.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARRIGHI, Giovanni; DRANGEL, Jessica. The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. **Review (Fernand Braudel Center)**, [s.l.], v. 10, n. 1, Anniversary Issue: The Work of the Fernand Braudel Center, p. 9-74, Summer, 1986.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.; BREWER, Benjamin D. Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide. **Studies in Comparative International Development**, Saint Louis, v. 38, n. 1, p. 3-31, Spring 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil - Estados Unidos**: a rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)**. São Paulo: Ensaio, 1994.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARPENTER, Ted Galen; BANDOW, Doug. **The Korea conundrum: America's troubled relations with North and South Korea**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

CARPES, Mariana Montez. **A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CARVALHO, Gregório Echeverría de. **Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHUNG, Myeong-Kee. Globalization strategies of Korean motor vehicle industry: a case study of Hyundai. **Actes du GERPISA**, [s.l.], n. 22, 1998.

CUNHA, André Moreira. O paradigma do estado desenvolvimentista e o “retorno” da política industrial. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 2 (42), p. 291-316, jul./dez. 2012.

D’COSTA, Anthony P. State, steel and strength: structural competitiveness and development in South Korea. **The Journal of Development Studies**, London, v. 31, n. 1, p. 44-81, Oct. 1994.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EBERT, Robert R; MONTONEY, Mariel. Performance of the South Korean automobile industry in the domestic and United States markets. **The Baldwin-Wallace College Journal of Research and Creative Studies**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 12-24, Fall 2007.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luis (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos (org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: CALIXTRE, André Bokikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 133-148, jul./set. 2003a.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003b.

FURTADO, Celso. **Análise do 'modelo' brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GILL, Indermit S.; KHARAS, Homi. **The middle-income trap turns ten**. Washington, Aug. 2015. (World Bank policy research working paper, 7403).

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, Robert. **Global political economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GRINBERG, Nicolas. Patterns of “State-Led Development” in Brazil and South Korea: the steel manufacturing industries. *In*: CHARNOCK, Greig; STAROSTA, Guido (ed.). **The new international division of labour**. [S.l.]: Palgrave: 2016. p. 215–244.

GOLDEMBERG, José. O programa nuclear autônomo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 1987.

GOLDSTEIN, Joshua S.; RAPKIN, David P. After insularity: hegemony and the future world order. **Futures**, [s.l.], v. 23, n. 9, p. 935-959, Nov. 1991.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O método comparado e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [s.l.], v. 2, n. 1, jan./jun. 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Afonso Arinos de Melo Franco: atualidade e paradoxo. *In*: PIMENTEL, José Vicente de Sá. **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília: FUNAG, 2013. 3 v., p. 941-982.

HALL, Rodney Bruce. The discursive demolition of the Asian development model. **International Studies Quarterly**, Beverly Hills, v. 47, n. 1, p. 71-99, Mar. 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2012.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). *In*: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 69-92.

HILTON, Stanley H. **O Brasil e as grandes potências: 1930-1939, os aspectos políticos da rivalidade comercial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HONG, Sung Gul. The search for deterrence: park’s nuclear option. *In*: KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era: the transformation of South Korea**. Cambridge: Harvard University Press, 2011. p. 483-510.

HONG, Yong-Pyo. **State security and regime security: President Syngman Rhee and the insecurity dilemma in South Korea, 1953–60**. New York: St. Martin’s Press, 2000.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KANG, David C. Between balancing and Bandwagoning: South Korea’s response to China. **Journal of East Asian Studies**, [s.l.], v. 9, p. 1-28, 2009.

KASAHARA, Shigehisa. **The flying geese paradigm: a critical study of its application to East Asian regional development**. [S.l.]: UNCTAD, Apr. 2004. (Discussion papers, 169).

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KOHLI, Atul. **State-directed development**: political power and industrialization in the global periphery. New York: Cambridge University Press, 2004.

KOHLI, Harinder S.; SHARMA, Ashok; SOOD, Anil (ed.). **Asia 2050**: realizing the Asia Century. Singapore: Asian Development Bank, 2011.

KONG, Tat Yan; KIM, Dae Hwan. Aspects of the transition and theoretical considerations. *In*: KIM, Dae Hwan; KONG, Tat Yan (ed.). **The Korean peninsula in transition**. New York: St. Martin's Press, 1997. p. 1-10.

LACERDA, Antônio de Correa *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LAGO, Luiz Aranha Correa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”, 1967-1974. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 212-239.

LANDES, David S. **Prometeu desacorrentado**: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até os dias de hoje. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LANOSZKA, Alexander. **Protection states trust?**: major power patronage, nuclear behavior, and alliance dynamics. Phd. Dissertation. The Department of Politics, Princeton University, 2014.

LEE, Jae Won. **Study on reversing nuclear decision**: the U.S. coercive diplomacy towards South Korea's nuclear activity between 1974 and 1976. Master's Thesis. Seoul, Graduate School of International Studies, Seoul National University, 2013.

LEE, Jung-Hoon. Normalization of relations with Japan: toward a new partnership. *In*: KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era**: the transformation of South Korea. Cambridge: Harvard University Press, 2011a. p. 430-456.

LEE, Min Yong. The Vietnam War: South Korea's search for national security. *In*: KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era**: the transformation of South Korea. Cambridge: Harvard University Press, 2011b. p. 403-429.

LEE, Nae-Young. The automobile industry. *In*: KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era**: the transformation of South Korea. Cambridge: Harvard University Press, 2011c. p. 295-321.

LEE, Choong Y. The rise of Korean automobile industry: analysis and suggestions. **International Journal of Multidisciplinary Research**, [s.l.], v. 1, n. 6, Oct. 2011d.

LEE, Yeon-ho. **The state, society and big business in South Korea**. London: Routledge, 2002.

LESSA, Carlos. O plano de metas - 1957/60. *In*: LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 27-117.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**, Baltimore, v. 65, n. 3, p. 682-693, Sept. 1971.

MACDONALD, Callum A. **Korea: the war before Vietnam**. Hampshire: Macmillan Press, 1986.

MACIAL, Claudio Schuller. **A indústria siderúrgica brasileira: diagnóstico setorial**. São Paulo: Sicct, 1985.

MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

MCCANN, Frank D. **Brazil and the United States during World War II and its aftermath: negotiating alliance and balancing games**. Durham: Palgrave Macmillan, 2018.

MCNEILL, William H. **The pursuit of power**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José. **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 279-346.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, dez. 2010.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. *In*: FIORI, José Luís. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 119-151.

MENEGATTI, André Luís. *Pools* de patentes: entre uma possível solução à tragédia dos anticomuns e ameaças à concorrência. **Revista de Defesa da Concorrência**, [s.l.], n. 1, p. 16-51, maio 2013.

MESQUITA, Mário M. C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-194. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 179-196.

MIDDLETON, Lawrence. South Korean foreign policy. *In*: KIM, Dae Hwan; KONG, Tat Yan (ed.). **The Korean peninsula in transition**. New York: St. Martin's Press, 1997. p. 149-171.

MIROW, Kurt Rudolf. **A ditadura dos cartéis: anatomia de um subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones en la comparación. *In*: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (comp.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 13-28.

NEVES, Osias Ribeiro; CAMISASCA, Marina Mesquita. **Aço Brasil**: uma viagem pela indústria do aço. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2013.

NETTO, Dionísio Dias Carneiro. Crise e esperança, 1974-1980. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 241-262.

NUNES, Helen Miranda. A aproximação do Brasil com Alemanha Ocidental e o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABED, 9., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, 2016.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 157-177.

PARK, Hyun Ok. Segyehwa: globalization and nationalism in Korea. **The Journal of the International Institute**, University of Michigan, v. 4, n. 1, Fall 1996. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2027/spo.4750978.0004.105>. Acesso em: 18 jan. 2019.

PARK, Tae-Gyun. What happened sixty years ago? ROK-US deep distrust between president Rhee and Eisenhower. **Journal of International and Area Studies**, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 37-53, 2014.

PARK, Tae-Gyun. U.S. Policy change toward South Korea in the 1940s and the 1950s. **Journal of International and Area Studies**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 89-104, 2000.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PEREIRA, Leandro da Silva Batista. A gênese do Programa Nuclear Brasileiro: nacionalismo e crítica ao alinhamento automático. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUH-RIO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2010.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **REN - Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, jul./set. 2009.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RAHMEIER, Andrea Helena Petry. **Relações diplomáticas e militares entre a Alemanha e o Brasil**: da proximidade ao rompimento (1937-1942). 2009. Tese (Doutorado em História) -

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 197-211.

RHYU, Sang-young; LEW, Seok-Jin. Pohang Iron & Steel Company. *In*: KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era: the transformation of South Korea**. Cambridge: Harvard University Press, 2011. p. 321-344.

RODGERS, Ronald A. Industrial relations in the Korean auto industry: the implications of industrial sector requirements and societal effects for international competitiveness. *In*: DEYO, Frederic C. (ed.). **Social reconstructions of the world automobile industry: competition, power and industrial flexibility**. New York: St. Martin's Press, 1996. p. 87-135.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. *In*: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (comp.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 29 - 50.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial**. São Paulo: Editora Nacional, 1985.

SENISE, Maria Helena Valente. Tratado de Nanquim (1842). *In*: MAGNOLI, Demétrio (org.). **História da paz: os tratados que desenharam o planeta**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 123-152.

SHIN, Jang Sup; CHANG, Ha-Joon. **Restructuring Korea Inc**. London: Routledge Curzon, 2003.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SEONG, Mijin. **Bringing capacity building back in aid ownership: an analysis of aid relations between U.S. and South Korea in the 1950s and 1960s**. Master's Thesis. Seoul, Graduate School of Seoul National University, International Cooperation, 2016.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, Unicamp, 2000.

PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. *In*: FIORI, José Luís (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 393-454.

TAVARES, Maria da Conceição. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 75-126.

TILLY, Charles. **Coercion, capital, and European States, AD 990-1990**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

TILLY, Charles. War making and state making as organized crime. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós guerra (1945-1955). *In*: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 21-44.

VALE. **Nossa história**. [S.l.], 2019. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/book-our-history/paginas/default.aspx>. Acesso em: 21 jul. 2019.

VILLELA, André. Dos ‘anos dourados’ de JK à crise não resolvida (1956-1963). *In*: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 45-68.

VISENTINI, Paulo G. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VISENTINI, Paulo G. F. **Relações exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da era Vargas à política externa independente**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)**. Petrópolis: Vozes, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis. **Comparative Studies in Society and History**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 387-415, Sept. 1974.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-system analysis: an introduction**. London: Duke University, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. London: Addison-Wesley, 1979.

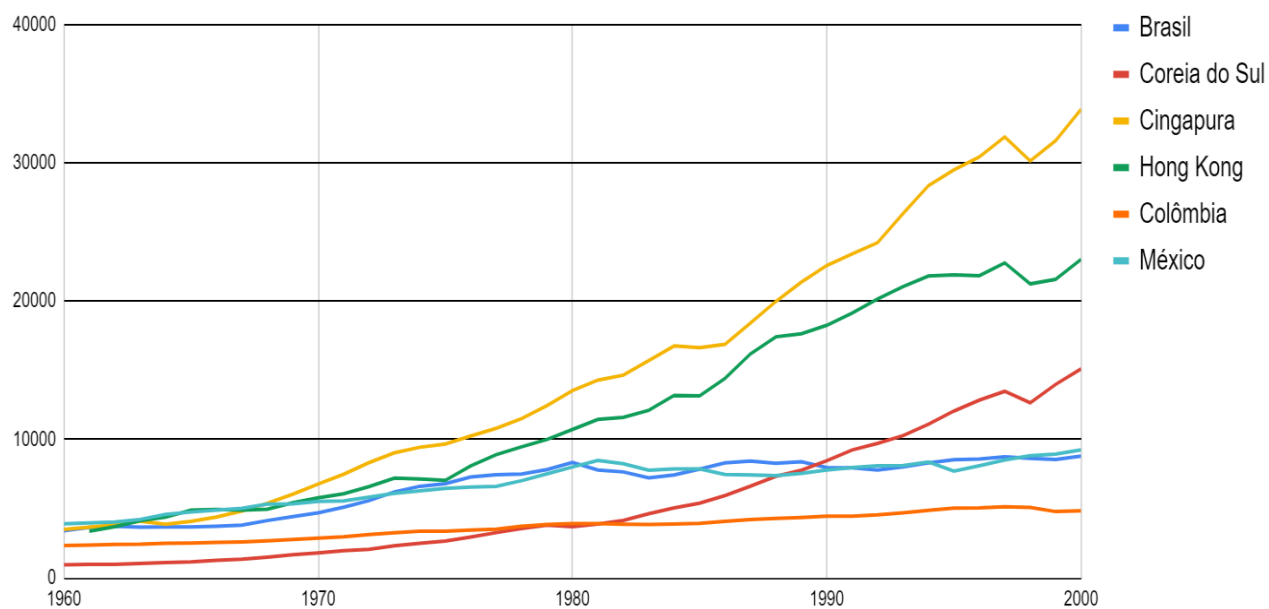
WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WOO, Jung-En. **Race to the swift: state and finance in Korean industrialization**. New York: Columbia University Press, 1991.

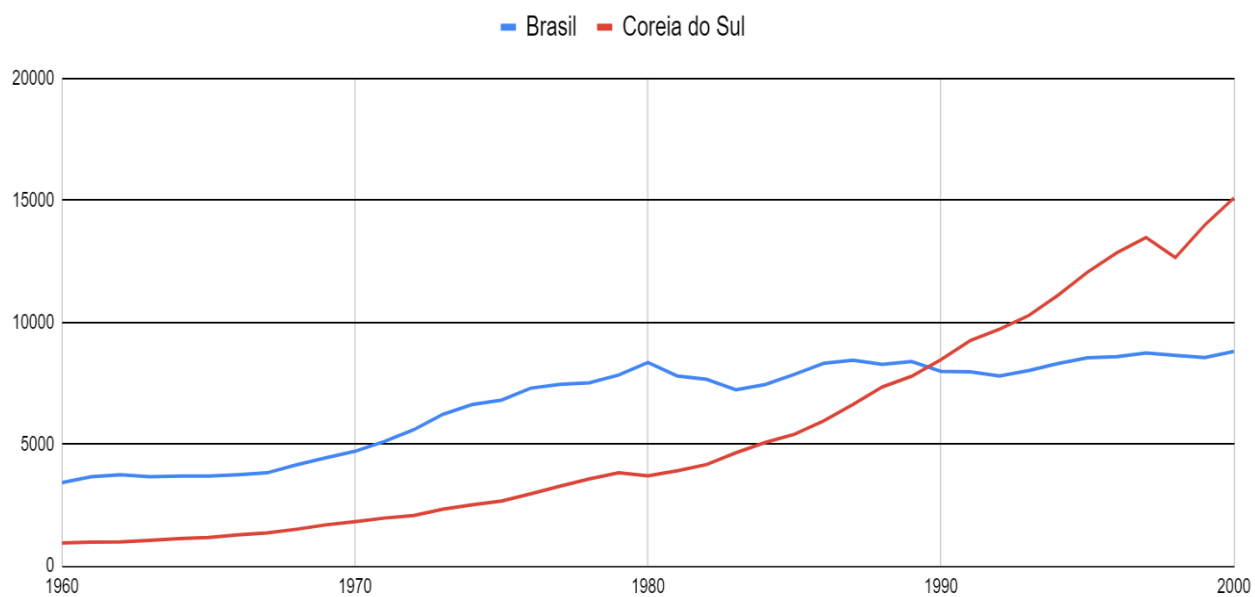
WORLD BANK. **China 2030: building a modern, harmonious, and creative society**. The Washington: World Bank and the Development Research Center of the State Council, P.R. China, 2013.

APÊNDICE A – PIB PER CAPITA DE PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA E LESTE ASIÁTICO

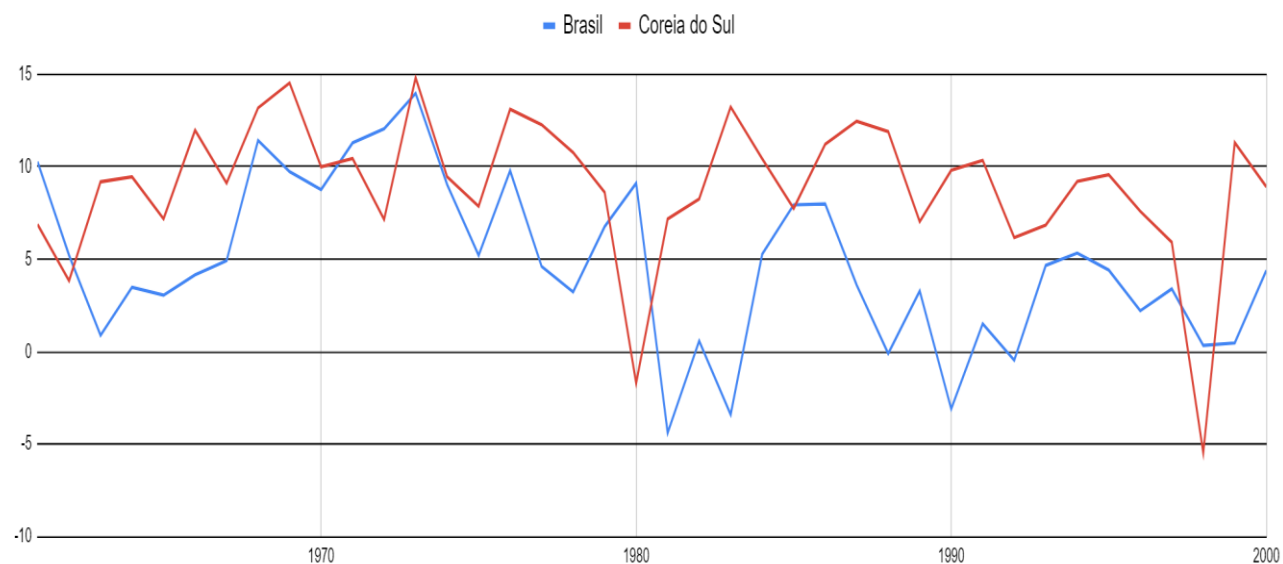
PIB per capita (dólares constantes, US\$ 2010)



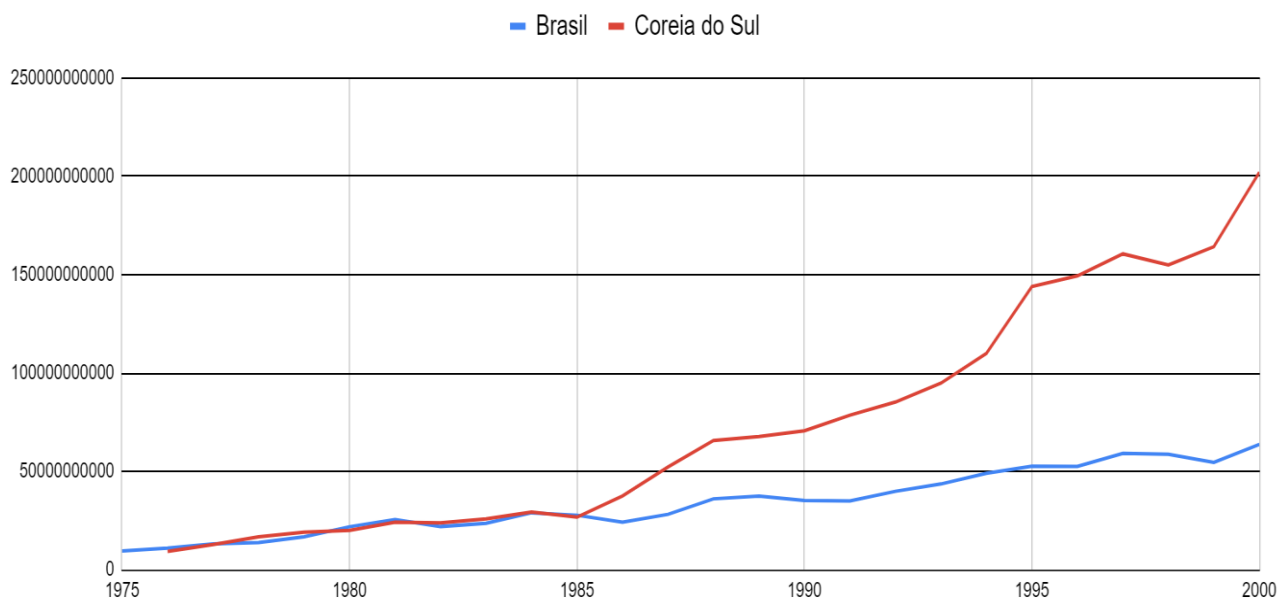
Elaboração própria. Fonte: World Bank Data.

APÊNDICE B – PIB PER CAPITA DE BRASIL E COREIA DO SUL**PIB per capita (dólares constantes, US\$ 2010)**

Elaboração própria. Fonte: World Bank Data.

APÊNDICE C – CRESCIMENTO DO PIB DE BRASIL E COREIA DO SUL**Crescimento do PIB (% anual)**

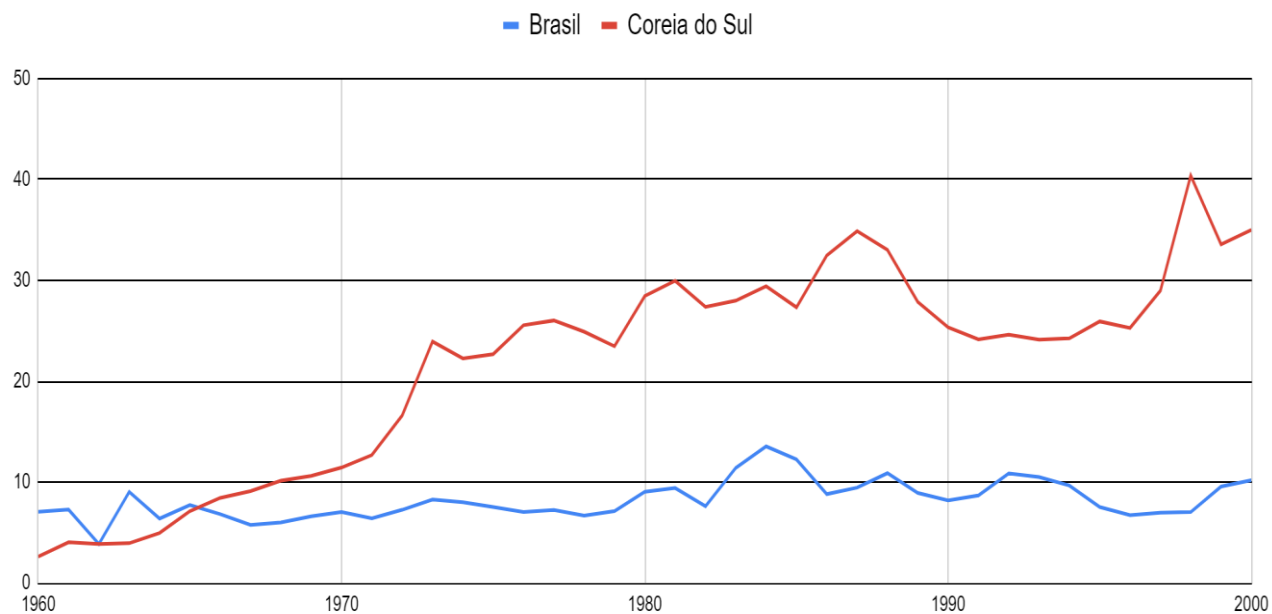
Elaboração própria. Fonte: World Bank Data

APÊNDICE D – VOLUME DE EXPORTAÇÕES DE BRASIL E COREIA DO SUL**Exportações de bens e serviços (US\$ dólares correntes)**

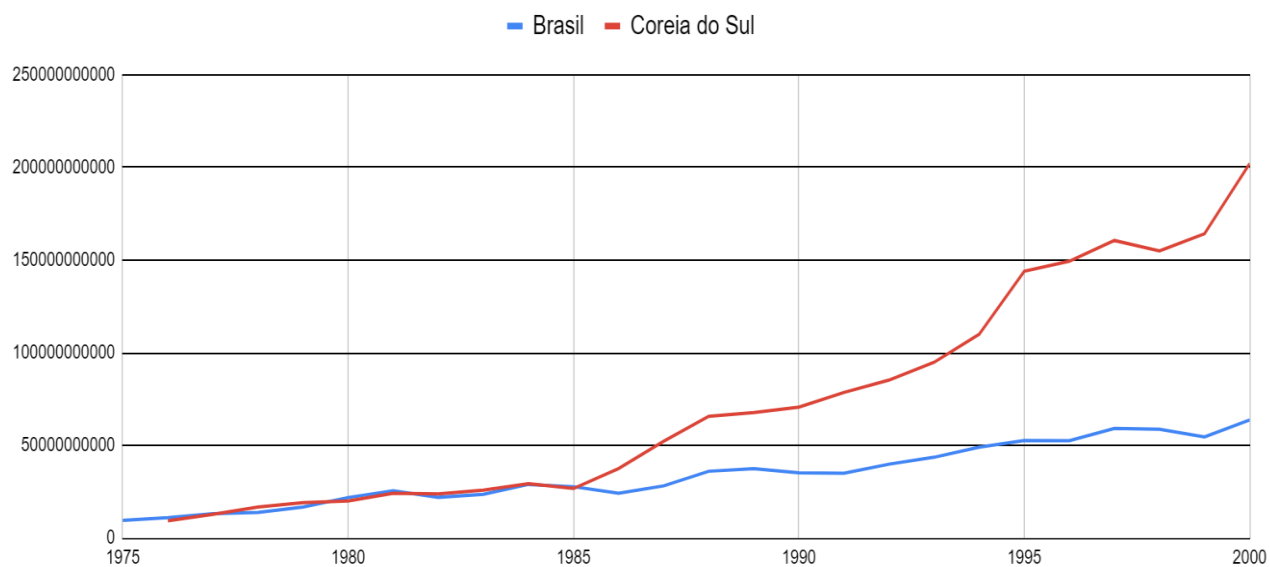
Elaboração própria. Fonte: World Bank Data; International Monetary Fund Balance of Payments.

APÊNDICE E – EXPORTAÇÕES DE BRASIL E COREIA DO SUL COMO PROPORÇÃO DO PIB

Exportações de bens e serviços (% PIB)



Elaboração própria. Fonte: World Bank Data.

APÊNDICE F – CAPACIDADE DE IMPORTAR DE BRASIL E COREIA DO SUL**Capacidade de Importar**

Elaboração própria. Fonte: World Bank Data.