

CAPÍTULO XXI

O Funcionamento do Sistema Econômico

Os pressupostos simplificadores e as duas matrizes deles decorrentes permitiram-nos montar um sistema econômico formalmente definido. Este sistema, todavia, não se constitui em um modelo abstrato, em um mero constructo mental, mas pretende constituir-se em um modelo histórico, ou seja, em um modelo de um sistema econômico real, situado no tempo e no espaço, marcado por determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas, pela presença de relações de produção de vários tipos, que vão desde restos de relações pré-capitalistas e de relações capitalistas “tradicionalistas” ainda em plena vigência, no setor D, até relações de produção capitalistas “modernas” e manifestações de relações de produção tecnoburocráticas, no setor M. O marco histórico deste modelo compreende os países subdesenvolvidos dependentes do centro capitalista internacional, dominado pelas grandes empresas multinacionais e pelos Estados nacionais dos países industrializados, sob a liderança dos Estados Unidos. Esses países já passaram por um processo primário-exportador, que entrou em crise e se transformou, a partir dos anos trinta, em um processo de industrialização “tradicional” através da substituição de importações. A crise do modelo primário-exportador corresponde à crise do sistema capitalista central, que leva de roldão a divisão internacional do trabalho em que estava baseado o velho imperialismo via comércio internacional.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial o centro capitalista recupera-se, as grandes empresas capitalistas transformam-se em empresas multinacionais, instalando-se não apenas comercial mas industrialmente

em um grande número de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nos países subdesenvolvidos, onde esse fenômeno ocorre, perde vigência o modelo de substituição de importações “tradicional” e tem início o novo modelo de desenvolvimento e subdesenvolvimento que estamos analisando, sob a égide de um novo imperialismo, não mais baseado precipuamente no comércio internacional e em um sistema de trocas desigual, mas em um processo de dependência tecnológica, de produto e de processo. Esta nova dependência leva as minorias dominantes dos países dependentes periféricos a adotar os padrões de consumo dos países centrais, através da adoção de sua tecnologia de produto, e leva também à adoção de tecnologias de processo capital-intensivas, que limitam o nível de emprego e acentuam o caráter marginalizador dos benefícios do desenvolvimento desse tipo de crescimento ocorrido no setor moderno da economia. Este modelo histórico pode ser estendido a um grande número de países, embora se aplique com mais adequação aos países latino-americanos e, entre eles, tenha como melhor exemplo o caso brasileiro.

Devemos, agora, examinar quais são os princípios básicos sobre que se baseia o funcionamento desse sistema econômico particular. São os seguintes:

1. O setor “dinâmico” da economia é o setor moderno. Todo o “desenvolvimento” ocorre efetivamente dentro dele, onde operam os tecnoburocratas e os grandes capitalistas nacionais e as empresas multinacionais. Este setor participa do sistema capitalista internacional (Sunkel, 1971).

2. O setor tradicional, todavia, desempenha um papel fundamental dentro do sistema. São suas funções garantir a oferta de mão-de-obra ilimitada, suprir o sistema de alimentos e de bens de consumo básico em geral e, finalmente, financiar o desenvolvimento do setor moderno através das exportações.

3. A produção do setor moderno (oferta agregada) depende fundamentalmente de três tipos de poupança investida: a poupança privada nacional, a poupança governamental e a poupança externa. Por outro lado, a demanda agregada depende basicamente da procura de bens de consumo de luxo, em cuja produção o setor moderno se especializa. A taxa de poupança privada, portanto, tende a manter-se estável. Como, todavia, pretende-se um aumento da taxa de crescimento da renda, este objetivo é conseguido depois de esgotada a capacidade ociosa existente, através do aumento da poupança governamental e da poupança externa.

4. Todo o sistema está baseado em um duplo processo de concentração de renda no setor moderno, em relação ao tradicional, e concen-

tração de renda na classe capitalista e tecnoburocrática, em relação à classe trabalhadora rural e urbana. Este processo de concentração, todavia, desde que devidamente controlado, não conduz a uma crise de demanda, já que a produção das indústrias “modernas”, produtoras de bens de luxo, se destina ao consumo da classe média tecnoburocrática e da classe capitalista. Além de aumentar os ordenados, o setor moderno cria novos empregos para a camada tecnoburocrática, de forma que dentro do setor “a oferta cria sua própria procura”.

5. O processo de adequação entre a oferta e a demanda agregada via concentração de renda da classe média para cima pode, outrossim, apresentar problemas. Certa quantidade de bens de consumo, de uma indústria toda ela voltada para a produção de bens de consumo, pode chegar ao estágio final de produção e não encontrar mercado. Para isto, porém, existe a válvula do comércio externo, que compatibiliza o equilíbrio do sistema com a concentração de renda. O excedente de bens de consumo, produzido principalmente no setor tradicional, é exportado. E nada impede que também se comece a exportar bens de consumo do setor moderno. Em contrapartida, importam-se apenas bens intermediários e bens de capital. Garante-se, assim, através desta válvula, o equilíbrio do sistema. Por outro lado, já vimos que as exportações do setor tradicional têm também a função de financiar as importações de máquinas e bens intermediários destinados principalmente ao setor moderno.

6. Enquanto as exportações do setor tradicional crescem suficientemente, a produção interna dos bens intermediários (matérias-primas, fertilizantes) e de bens de capital pode permanecer relativamente estagnada. As empresas multinacionais estão especialmente interessadas na produção de bens de consumo duráveis, principalmente automóveis, eletrodomésticos, e de alguns produtos têxteis e de alimentação de luxo. São estas indústrias que dão “dinamismo” ao sistema. Entretanto, se as exportações deixarem de ser suficientes (em função do súbito aumento dos preços do petróleo, por exemplo), poder-se-á tentar substituir a importação de equipamentos e de matérias-primas. À medida que as empresas multinacionais não revelem maior interesse nessas áreas, capitais privados nacionais e principalmente capitais públicos deverão ser utilizados. No setor do aço, do petróleo, da petroquímica e dos fertilizantes os Estados nacionais, que já dominam esses setores, deverão então complementar o processo de substituição de importações. Tratar-se-á, porém, de uma substituição de importações muito diversa da ocorrida inicialmente, seja pelo vulto dos capitais necessários, seja pela liderança governamental do processo, seja pelo seu caráter planejado.

7. A concentração de renda que caracteriza o modelo implica em um processo de marginalização dos frutos do desenvolvimento da classe trabalhadora, que recebe salários de subsistência. A marginalização, todavia, não é absoluta para toda a classe trabalhadora. Os trabalhadores do setor tradicional são de um modo geral inteiramente marginalizados. Mesmo nesse setor, entretanto, pode haver alguma melhora de padrão de vida para os trabalhadores que conseguem empregos estáveis na indústria. No setor moderno, onde o número de trabalhadores estáveis é maior, a situação dos trabalhadores tende a ser melhor. Os trabalhadores semiqualiificados e principalmente os trabalhadores qualificados conseguem acesso a certos bens de consumo de luxo, inclusive automóveis de segunda mão. Em nosso modelo, pressupusemos que os trabalhadores consomem apenas bens de luxo através da inclusão dos trabalhadores especializados no conceito amplo de camada tecnoburocrática.

O processo de marginalização não é, portanto, absoluto para todos os trabalhadores, podendo ser ligeiramente amenizado quando as taxas de crescimento do produto são muito elevadas. Nesta circunstância, as faixas superiores da classe trabalhadora do setor moderno conseguem alcançar padrões de consumo de classe média. Esta, porém, é a exceção. A regra geral é a marginalização da grande maioria dos trabalhadores. Esta marginalização tem um papel essencial no sistema, à medida que, sem ela, seria impossível transferir para o país periférico padrões de consumo dos países desenvolvidos.

8. O Governo, controlado pela camada tecnoburocrática, tem uma tríplice função no modelo. Em primeiro lugar, ele é responsável pela racionalização do sistema econômico. Esta racionalização é realizada não apenas através de um amplo esforço de modernização do aparelho governamental, mas também através de um sistemático processo de planejamento da atividade econômica. O Estado subdesenvolvido, assim, não apenas vai ganhando eficiência mas também capacidade de intervenção no mercado capitalista. Isto permite ao Governo desenvolver toda uma estratégia de industrialização cujas principais variáveis são as próprias características do modelo que estamos examinando.⁸²

Em segundo lugar, o Governo responsabiliza-se de forma crescente pela poupança e pelo investimento do sistema. Na medida em que o setor privado está todo voltado para a reprodução de padrões de consumo da metrópole, sua capacidade de poupança é limitada. Pelo menos

⁸² Para uma análise da estratégia brasileira de desenvolvimento ver Bresser Pereira (1973, a).

metade do investimento anual deve então ser realizada pelo Estado e os aumentos da taxa de poupança tendem também a ocorrer por sua conta. Os investimentos do Governo são realizados fundamentalmente na infraestrutura de transportes, comunicação e energia e nas indústrias de base: aço, petróleo e petroquímica.

Em terceiro lugar, cabe ao Governo o papel de prover financiamento a longo prazo para as grandes empresas. Uma estratégia básica do Governo é desenvolver o sistema financeiro e o mercado de capitais, outra desenvolver as grandes empresas. Entretanto, dada a reduzida capacidade de poupança do setor privado, dado que boa parte desta poupança privada se realiza através de lucros retidos, o desenvolvimento de um mercado de capitais capaz de financiar as empresas não se realiza. Os bancos, por sua vez, apesar de todos os estímulos para fundir-se e crescer, não têm estabilidade nem volume de caixa suficiente para realizar financiamentos a longo prazo. A tentativa de reproduzir no país periférico o sistema financeiro dos países centrais, baseado em bolsas de valores e em grandes bancos ou em grandes conglomerados financeiros, não consegue êxito. O sistema financeiro privado limita-se a financiar o capital de giro das empresas, o crédito ao consumidor e a servir de intermediários para os empréstimos internacionais. Estes vão responder por uma parcela do financiamento a longo prazo, principalmente para as empresas multinacionais. A tarefa principal, porém, de financiar a longo prazo as empresas acaba ficando a cargo do sistema financeiro governamental.⁸³

9. O financiamento de taxas elevadas de crescimento, com reprodução de padrões de consumo do centro, exige o financiamento externo. Ainda que a conjuntura econômica altamente favorável que prevalecia nos países capitalistas centrais durante toda a década dos anos sessenta até fins de 1973 (em todo esse período houve apenas uma pequena recessão nos EUA e as taxas de crescimento dos países centrais nesse período foram extremamente elevadas) favorecesse o aumento das exportações dos países periféricos, esse aumento de exportações não é suficiente para atender a todas as necessidades de importação. O modelo, exigindo a importação de bens de capital e de bens intermediários necessários para a produção dos bens de consumo de luxo, é altamente consumidor de divisas. Em nossas matrizes, colocamos as exportações e as importações equilibradas. Assim evitamos ter que introduzir nas mesmas o endividamento.

⁸³ Sobre o mercado financeiro no Brasil ver Maria Conceição Tavares, 1972, último ensaio: *Natureza e Contradições do Desenvolvimento Recente*. Conjuntamente com *Além da Estagnação* constitui-se em uma contribuição fundamental para o estudo do tipo de modelo que estamos examinando.

mento externo. Este, todavia, tende a ser crescente, não apenas para financiar os bens e serviços importados, mas também para financiar os pagamentos de juros da dívida e os lucros e “royalties” crescentes remetidos pelas empresas multinacionais. Este é um dos pontos mais frágeis do modelo, que o coloca em permanente risco de perder impulso, à medida que o endividamento não possa ser indefinidamente aumentado (John Wells, 1973).

10. Finalmente, nesta caracterização básica do funcionamento do sistema, temos a dependência tecnológica. O tipo de industrialização capital-intensiva, a ênfase nos bens de consumo duráveis e em particular no automóvel, a concentração de renda, o dinamismo do setor moderno em relação ao setor tradicional, o endividamento externo, são todos manifestações de um processo de desenvolvimento dependente. O novo imperialismo dos países capitalistas centrais é industrializado, desenvolvimentista. Impõe aos países periféricos seus próprios padrões de consumo e a tecnologia necessária para que estes padrões sejam alcançados. Esta tecnologia, entendida em sentido amplo, compreende não apenas a definição dos bens de consumo a ser produzidos e da forma altamente capital-intensiva de produzi-los, mas também a estrutura administrativa e organizacional da produção. Esta imposição é relativa, porque a camada tecnoburocrática e a classe capitalista aceitam-na sem relutância, na medida em que são beneficiárias do sistema. Não é o momento ainda de examinarmos o aspecto político do modelo. É importante apenas assinalar que, nestes termos, a dependência tecnológica, à medida que define o tipo de desenvolvimento das forças produtivas, condiciona a estrutura econômica, social e política da formação social sob análise.