

## CAPÍTULO XXVI

### **O Desequilíbrio Externo**

O modelo de subdesenvolvimento industrializado é orientado para as exportações. Enquanto o modelo de substituição de importações era voltado para dentro, estava baseado na produção de bens de consumo para o mercado interno e caracterizava-se por uma persistente baixa do coeficiente de importações, o subdesenvolvimento industrializado é um modelo exportador. Sob este aspecto, aproxima-se ou retoma o modelo primário-exportador anterior aos anos trinta.

O subdesenvolvimento industrializado é um padrão de acumulação muito mais complexo do que o primário-exportador. A economia encontra-se em um estágio de desenvolvimento das forças produtivas muito mais avançado. Uma indústria tecnologicamente sofisticada, principalmente ao nível do setor moderno, substituiu a agricultura ou a mineração exportadora como pólo dinâmico da economia. A pauta de importações mudou completamente. Enquanto no modelo primário-exportador era constituída quase exclusivamente de bens de consumo de luxo, agora é composta principalmente de bens de produção e insumos básicos. A indústria de bens de consumo, instalada no período de substituição de importações, abastece o mercado interno, necessitando, entretanto, para funcionar, de máquinas, equipamentos em geral, aço, metais não-ferrosos, produtos químicos e petroquímicos.

#### **A Pauta de Exportações**

A pauta de exportações, todavia, embora alcançando eventualmente um maior grau de diversificação, mantém as características essenciais

dos padrões de acumulação anteriores. Os produtos exportados continuam a ser predominantemente agrícolas e minerais. A estes se adicionam alguns produtos manufaturados, que se caracterizam, contudo, por serem tecnologicamente simples e trabalho-intensivos. Em outras palavras, as exportações são realizadas quase exclusivamente pelo setor tradicional. A indústria de exportação — tecidos, sapatos, confecções, brinquedos — pertence ao setor tradicional. A economia continua basicamente primário-exportadora.

No modelo formal que apresentamos, adotamos como um dos pressupostos simplificadores a afirmação de que apenas o setor tradicional realiza exportações. Esse pressuposto não é essencial à compreensão do modelo de subdesenvolvimento industrializado e pode ser abandonado quando realizamos uma análise mais factual. Algumas indústrias de exportação, responsáveis por produtos semimanufaturados, tendem a ter uma crescente importância no subdesenvolvimento industrializado. Estas indústrias pertencem ao setor moderno da economia. A grande maioria das exportações, entretanto, continua a pertencer ao setor tradicional e é constituída essencialmente de produtos primários. Mantém-se, assim, uma característica essencial do subdesenvolvimento: o caráter tecnologicamente simples e trabalho-intensivo dos produtos exportados.

Este fato tem levado alguns analistas a falar em uma “nova divisão internacional do trabalho”. À medida que os países do subdesenvolvimento industrializado exportassem também produtos manufaturados, a divisão internacional do trabalho deixaria de ter como critério o caráter primário versus industrial dos produtos exportados, para ter como critério o caráter tecnologicamente simples versus tecnologicamente sofisticado. Esta observação tem o mérito de chamar a atenção para o aspecto tecnológico dos produtos comercializados internacionalmente. A rigor, entretanto, não se justifica falar-se em uma nova divisão internacional do trabalho. A divisão continua a ser essencialmente a mesma. Os produtos primários são tecnologicamente mais simples do que os secundários. No século passado a Inglaterra exportava tecidos e importava produtos primários. Agora os países desenvolvidos exportam máquinas e importam tecidos e produtos primários. Logo após a Revolução Industrial os tecidos eram tecnologicamente sofisticados em relação aos produtos primários, agora as máquinas e certos insumos básicos são tecnologicamente sofisticados em relação aos tecidos. O critério continua a ser o da sofisticação tecnológica. Subdesenvolvido é o país tecnologicamente menos avançado que só consegue trocar no mercado internacional produtos pouco sofisticados. É o país que mantém uma pauta de exportações basicamente primário-exportadora.

## Subdesenvolvimento e Modernização

O subdesenvolvimento define-se historicamente quando uma sociedade que estava fora do sistema capitalista internacional é lançada no mesmo e passa a comercializar com os países centrais, industrializados. Não se pode falar em subdesenvolvimento a respeito de um país que não entrou em relações comerciais regulares com os países desenvolvidos. Quando se afirma que desenvolvimento e subdesenvolvimento são os dois lados de uma mesma moeda, o que se pretende salientar é que não é possível pensar em desenvolvimento independentemente de subdesenvolvimento e vice-versa. Como o desenvolvimento econômico é um fenômeno historicamente situado na Revolução Industrial inglesa, seguida pelas demais revoluções industriais dos países centrais, o subdesenvolvimento também é situado historicamente na expansão comercial do capitalismo inglês e na divisão internacional do trabalho.

O subdesenvolvimento é frequentemente definido como uma situação de pobreza, de baixa renda *per capita*, de baixo grau de desenvolvimento tecnológico, de adoção de técnicas pré-capitalistas de produção, de condições insatisfatórias de educação, saúde e higiene pública. Definir subdesenvolvimento nesses termos é meramente descrever estaticamente suas principais características. Ficamos, entretanto, sem a necessária visão histórica do processo de formação do subdesenvolvimento.

Esta visão pretende ser-nos dada pela chamada “teoria da modernização”. O subdesenvolvimento seria o resultado da falta de modernização de um país, ou seja, da falta de introdução de métodos e valores capitalistas no país periférico. É fácil perceber o caráter fortemente ideológico dessa teoria, que na verdade inverte, põe de cabeça para baixo o processo histórico. Ao invés de ser o capitalismo que, ao entrar em contato com países periféricos, os torna dependentes e subdesenvolvidos, é a falta desse capitalismo modernizante que mantém o país subdesenvolvido.

Na verdade, se examinarmos dialeticamente o problema, as duas posições não são tão contraditórias. É o contato com os países centrais através do comércio internacional que reduz uma sociedade à condição de dependência e subdesenvolvimento. A modernização é a forma através da qual esse contato se realiza. Se adotarmos uma visão ingênua da história, segundo a qual o contato comercial entre os países centrais e periféricos foi realizado para beneficiar a ambos, como pretende a ideologia imperialista, então a modernização será um processo de desenvolvimento. Entretanto, se parecer mais realista imaginar que ao se estabelecerem relações comerciais entre os países industrializados e os periféricos, criavam-

-se imediatamente relações de exploração e dependência, então a modernização, sendo a forma desse contato, é um processo eminentemente gerador de subdesenvolvimento e dependência.

Celso Furtado tem a respeito uma colocação muito penetrante. Para ele, modernização é o fenômeno de reprodução na periferia dos padrões de consumo do centro sem que ao mesmo tempo sejam adotados os padrões tecnológicos correspondentes ao nível da produção. Em suas palavras: “A história do subdesenvolvimento consiste fundamentalmente no desdobramento desse modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para *modernizar* os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos... o processo de *modernização*, isto é, a assimilação do progresso tecnológico nos padrões de consumo, já alcançou elevado nível — pelo menos no que respeita a uma minoria da população — e continua a avançar rapidamente” (1972, p. 11).

Esta colocação somente ganhará pleno sentido se entendermos o subdesenvolvimento como um processo de dependência econômica e política na qual a classe dominante do país subdesenvolvido está associada aos interesses imperialistas. Sem essa intermediação de classes sociais, se quisermos imaginar a sociedade subdesenvolvida como um todo explorado pelos países centrais, as teorias de dependência e de modernização dependente não farão sentido. São as classes dominantes no país periférico que se beneficiam internamente com a entrada do país em relações comerciais internacionais. É a oligarquia agrário-mercantil que, embora deixando a maior parte do excedente para os países centrais, através da cobrança de preços baixos para os produtos exportados, apropria-se ela própria de uma parte do excedente. E é com esse excedente que ela realiza o processo de modernização, reproduzindo os padrões de consumo do centro, através da importação de bens de consumo de luxo.

Em um segundo momento, depois de o país passar por um amplo processo de substituição de importações, as condições do sistema de dependência e modernização mudam, mas não essencialmente, à medida que o país se mantém subdesenvolvido. A modernização estende-se agora não apenas para a reprodução dos padrões de consumo do centro, mas também para a introdução de tecnologia destinada principalmente a produzir esses bens de consumo de luxo na periferia. A classe dominante deixa de ser a oligarquia agrário-mercantil. Em seu lugar surgem a burguesia local — industrial, comercial, financeira e agrícola —, e a tecnoburocracia privada e estatal, sendo esta civil e militar. A sociedade subdesenvolvida é agora socialmente muito mais complexa, a tecnologia adotada muito mais sofisticada, as classes dominantes beneficiárias do processo

de modernização e dependência aumentaram muito em número, quase identificando-se com o setor moderno da economia. O subdesenvolvimento é agora industrializado, mas continua sendo subdesenvolvimento. A modernização atinge agora as técnicas de produção, mas não se generaliza, limitando-se ao setor moderno da economia, em benefício das classes dominantes. A dependência ganha novas características. Principalmente, deixa de ser antiindustrializante, para ser claramente industrializante através da instalação das empresas multinacionais manufatureiras nos países periféricos.

O país, entretanto, continua subdesenvolvido e o que caracteriza o subdesenvolvimento é não apenas o dualismo entre um setor moderno e um setor tradicional, a diferença profunda de rendas entre as classes capitalista e tecnoburocrática de um lado e os trabalhadores de outro, a marginalização da grande maioria dos trabalhadores, e principalmente dos trabalhadores rurais, dos benefícios do desenvolvimento, a dependência tecnológica e cultural em relação aos países centrais, mas também o caráter ou primário ou tecnologicamente pouco sofisticado da pauta de exportações.

### **As Bases do Desequilíbrio**

Este fato leva o subdesenvolvimento industrializado a conviver permanentemente com um problema de desequilíbrio externo. Na verdade, o desequilíbrio externo é intrínseco ao subdesenvolvimento. No modelo primário-exportador, toda a economia estava voltada para fora. A renda monetária quase se confundia com as exportações. Qualquer retração na procura externa refletia-se diretamente na economia nacional. Os momentos de prosperidade marcados pelo crescimento das exportações eram seguidos por crises que levavam a economia a endividar-se e a reduzir suas importações. As crises, entretanto, eram meramente reflexas. Não havia crises geradas internamente, já que não havia um mercado interno integrado.

No modelo de substituição de importações a economia volta-se para dentro. O coeficiente de abertura da economia reduz-se fortemente. Esta mudança de rumo, outrossim, tem apenas uma causa: o desequilíbrio externo. É o estrangulamento inicialmente absoluto e depois relativo das exportações que leva os países periféricos mais adiantados, a partir dos anos trinta, a industrializar-se. As exportações ou se reduzem ou se

estagnam, e a única alternativa para a economia continuar a crescer é produzir internamente os produtos antes importados. A queda nas exportações, ao invés de dificultar, ajuda o processo de industrialização, à medida que a pauta de importações é constituída de bens de consumo e portanto perfeitamente flexível. A redução das importações não dificulta em nada a produção interna. Pelo contrário a facilita, à medida que se elevam os preços dos produtos importados.

O desequilíbrio externo é, portanto, funcional na substituição de importações. No subdesenvolvimento industrializado o equilíbrio externo deixa de ser funcional, porque agora a pauta de importações, constituída de bens de capital e insumos básicos, tornou-se inflexível, mas continua presente.

O subdesenvolvimento industrializado define-se durante os anos cinqüenta, quando as possibilidades de continuar desenvolvendo a economia com exportações estagnadas está se esgotando. O grande desenvolvimento do comércio mundial nos anos cinqüenta e sessenta facilita o desenvolvimento das exportações dos países periféricos. Por outro lado, as decisões tomadas pelas elites dirigentes locais, ao nível do Estado Tecnoburocrático-capitalista em formação e ao nível da burguesia local, torna imprescindível a reabertura da economia. Estas decisões, tomadas fundamentalmente nos anos cinqüenta, dizem respeito principalmente à instalação da indústria automobilística e da indústria de eletrodomésticos nos países periféricos. São decisões tomadas por uma elite dirigente que quer a todo custo reproduzir os padrões de consumo do centro em seus próprios países. E estas decisões contam com a participação e a influência das empresas multinacionais manufactureiras, que então, passada a crise dos anos trinta e da Segunda Guerra Mundial, estão prontas para entrar nos países periféricos mais promissores.

As decisões então tomadas são decisões pesadas. Uma vez tomadas não permitem que facilmente se volte atrás. São por outro lado decisões quase automaticamente tomadas, porque dificilmente alguém poderia imaginar, nos anos cinqüenta, que países subdesenvolvidos, como o Brasil, o México, a Índia, deixassem deliberadamente de implantar suas indústrias automobilística e de eletrodomésticos. Os países comunistas que adotavam uma política desse gênero eram olhados com desprezo e incompreensão. Entretanto, uma vez feita a opção perfeitamente natural do ponto de vista das classes dominantes de implantar a indústria de bens de consumo de luxo nos países periféricos, inicia-se o modelo de subdesenvolvimento industrializado, e com ele novas formas de desequilíbrio externo.

## O Desequilíbrio Estrutural

Com a implantação das indústrias de bens de consumo de luxo, aumentam de forma extraordinária as necessidades de importação. Enquanto as indústrias instaladas nas primeiras fases da substituição de importações possuem baixos coeficientes de importação, já que usam matérias-primas locais, os equipamentos podem ser facilmente fabricados internamente e a tecnologia é suficientemente simples para ser copiada sem a necessidade de pagamento de *royalties*, assistência técnica, ou mesmo lucros a investidores estrangeiros, as indústrias de bens de consumo de luxo possuem elevado coeficiente de importação. Não apenas são necessários insumos básicos e equipamentos especiais importados, mas a tecnologia é tão complexa que tem que ser adquirida ou então é diretamente transferida por empresas multinacionais que se instalam nos países subdesenvolvidos.

Por outro lado, à medida que a pauta de exportações permanece basicamente inalterada, e sob responsabilidade principal do setor tradicional da economia, isto significa que os grandes investimentos realizados no âmbito do modelo de subdesenvolvimento industrializado, seja pelo Estado, seja pelas grandes empresas locais apoiadas pelo Estado, seja pelas empresas multinacionais, não se destinam em princípio a aumentar a capacidade de exportação da economia. Há exceções, principalmente no setor da mineração. Mas de um modo geral a responsabilidade por aumentar as exportações, à medida que aumentam as necessidades de importações, fica a cargo da agricultura e da indústria tradicional, trabalho-intensiva.

As bases estruturais do desequilíbrio externo no modelo de subdesenvolvimento industrializado estão assim definidas. Enquanto as indústrias de bens de consumo de luxo implicam em um forte aumento do coeficiente de importações da economia, à medida que se desenvolvem rapidamente, transformando-se no pólo dinâmico da economia, as exportações locais em nada se beneficiam desse processo de desenvolvimento do setor moderno, continuando a depender basicamente do setor tradicional da economia subdesenvolvida.

### O Balanço de Pagamentos

Há, entretanto, outros fatores que tendem a agravar o desequilíbrio externo. Para deslanchar o processo de instalação de indústrias de bens de consumo de luxo e também de indústrias complementares, inclusive de alguns insumos básicos, a economia pode valer-se inicialmente dos in-

vestimentos das multinacionais. A grande arrancada das indústrias automobilística e de eletrodomésticos, no Brasil, nos anos cinquenta, por exemplo, foi dada pelos investimentos das multinacionais.

Subseqüente ou concomitantemente dois outros fatores facilitam a reabertura do país para o exterior. De um lado, o puro e simples aumento das exportações, de outro o endividamento externo. O aumento considerável das exportações dos países periféricos torna-se possível nos anos sessenta graças à grande prosperidade por que passa então o sistema capitalista central e o grande desenvolvimento do comércio exterior de todos os países. O endividamento externo, por sua vez, pode alcançar limites antes insuspeitados, graças ao grande desenvolvimento por que passa então o sistema financeiro internacional.

Este, a partir dos anos sessenta, é considerado em crise pelos especialistas em finanças internacionais. As reservas internacionais seriam insuficientes, exigindo reformas. Na verdade trata-se de uma crise de crescimento. Graças especialmente ao desenvolvimento do mercado de euro-dólares, as possibilidades de financiamento internacional dos *deficits* nas balanças de transações correntes dos países subdesenvolvidos tornam-se enormes. E com isto expandem-se os limites de crédito das nações. Desde que o país apresente uma economia dinâmica e bem comportada, onde se procuram reproduzir não apenas os bens mas também as práticas comerciais e financeiras dos países centrais, esse país terá créditos até limites antes insuspeitados.

Na verdade, o limite para o endividamento externo sob muitos aspectos deixa de ser apenas internacional para ser também interno. Quando o endividamento chega a níveis muito elevados, implicando em um serviço da dívida vultoso, e a isto se somam fretes, seguros, *royalties*, assistência técnica, despesas de turismo, remessas de lucros a agravar a balança de transações correntes, nesse momento o desequilíbrio do balanço de pagamentos transforma-se em um problema nacional. O Estado passa a tomar medidas para controlar importações e estimular as exportações.

Um problema inesperado surge nesse momento. A medida clássica de desvalorizar a moeda nacional a fim de restabelecer o equilíbrio externo não é viável nem eficiente. Não é viável porque uma desvalorização violenta, bem maior do que a taxa de inflação interna menos a taxa de inflação média dos países centrais, levaria os devedores internos em moedas estrangeiras à ruína. O sistema financeiro internacional, por outro lado, do qual a economia tornou-se extremamente dependente devido ao alto nível de endividamento, não vê com bons olhos uma desvalorização que leva seus clientes e associados a situação tão difícil. Por outro lado, à

medida que os produtos agrícolas e minerais de exportação já estejam bem remunerados com a taxa corrente de câmbio e que os produtos manufaturados já recebam diversas formas de subsídio para serem exportados, a elasticidade-preço das exportações não deve ser particularmente grande, desaconselhando-se também por aí uma desvalorização mais violenta da moeda local.

O desequilíbrio externo tende assim a perpetuar-se no subdesenvolvimento industrializado. É um desequilíbrio estrutural, que limita a taxa de crescimento da economia, mas não a impede de forma absoluta. Em certos momentos, um aumento nos preços dos produtos exportados ou a entrada em um novo setor de exportação podem aliviar o desequilíbrio. Mas o descompasso entre as exportações tradicionais e o alto coeficiente de importações dos bens de luxo produzidos internamente, somado aos altos serviços da dívida externa e às crescentes remessas abertas ou disfarçadas de lucro por parte das multinacionais, garante que o desequilíbrio estrutural se restabeleça.

Não há razão, entretanto, para imaginar a ruptura do sistema devido ao desequilíbrio externo. A crise do balanço de pagamentos tende a tornar-se crônica, não explosiva. É uma limitação do modelo e não a causa de seu colapso. O Estado tem sempre condições de limitar e controlar as importações sob diversas formas administrativas. Pode, assim, estabelecer sistemas de licenças e de contingenciamento das importações, que permitem manter o equilíbrio do sistema. Pode ainda controlar a taxa cambial, através de um eficiente sistema de minidesvalorizações, e ao mesmo tempo estabelecer desestímulos às importações através de taxas múltiplas de câmbio e através da aplicação de encargos tarifários e financeiros.

Estas medidas destinam-se a manter o equilíbrio a curto prazo. A longo prazo existe sempre a alternativa de se planejar uma nova etapa de substituição de importações. O modelo histórico de substituição de importações esgotou-se no início dos anos sessenta, mas nada impede que se procure, deliberadamente, substituir a importação de certos bens. No setor siderúrgico e petroquímico, por exemplo, esse esgotamento deveu-se à necessidade de grandes capitais para a realização de novos investimentos. Desde que o Estado seja capaz de se responsabilizar pelos investimentos, nada impede que a substituição de importações seja realizada. A substituição de bens de capital também pode ser realizada parcialmente, desde que seja possível importar a tecnologia e que seja assegurado o mercado para os bens, através de mecanismos de proteção tarifária e de preferência para compras por parte das empresas estatais. Aqui o obstáculo

são as empresas compradoras de bens de capital, que reagem diante da perspectiva de encarecimento e eventual baixa de qualidade, durante certo período, dos bens de capital produzidos localmente. Em qualquer hipótese, as possibilidades de substituição existem e são uma válvula importante para evitar o desequilíbrio externo.

Não há a tendência à ruptura não apenas porque os tecnoburocratas encarregados da administração econômica do país periférico passam a tomar toda uma série de medidas de política econômica para contornar o problema, mas também porque os interesses comuns do capitalismo internacional, seja ele representado pelas empresas multinacionais manufatureiras, seja pelo sistema financeiro internacional dos grandes bancos, com os interesses do capitalismo e da tecnoburocracia local são tão fortes que todas as medidas dilatórias e acomodatórias são tomadas para evitar a ruptura. Em outras palavras, o subdesenvolvimento industrializado não é apenas um modelo exportador e voltado para fora, mas é também um modelo em que as elites locais e o capitalismo internacional estão profundamente comprometidos e solidários.