

# Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica

CELSO FURTADO \*

A industrialização de substituição de importações foi, sem lugar a dúvida, um processo reativo: tratou-se de encher um vazio. Uma demanda que florescera no quadro da economia primário-exportadora deu sentido e direção às transformações operadas no sistema produtivo. O declínio do coeficiente de comércio exterior não era outra coisa senão uma reversão do processo de especialização internacional. Como o voltar-se para o mercado interno significava diversificação da atividade produtiva, a reversão assumia a forma de industrialização.

Mas não nos equivoquemos com respeito à natureza desse processo de reversão ao mercado interno, pois ele ocorria em economias destituídas de qualquer autonomia tecnológica. A diversificação dos sistemas produtivos, ao guiar-se pela demanda dos bens finais de consumo, fazia ainda mais premente a necessidade de tecnologia e equipamentos importados. Portanto, a diferença era considerável com respeito às economias que, na segunda metade do século dezenove, escaparam ao poder gravitacional da Inglaterra para transformar-se em sistemas nacionais autônomos. Neste último caso, a diversificação das atividades econômicas



\* Professor da Universidade de Paris 1, Sorbonne.

significou verticalização da estrutura produtiva, vale dizer, desenvolver as indústrias de base e de equipamentos e ganhar autonomia tecnológica em setores relevantes. A composição do comércio exterior refletia essa evolução: aumentavam as exportações de produtos mais elaborados e nas importações ganhavam importância os produtos primários ou de baixo grau de elaboração. No caso da industrialização de substituição de importações, a evolução do comércio exterior era praticamente inversa: a diversificação do sistema produtivo pouco ou nenhum efeito tinha sobre a composição das exportações, que continuavam a girar em torno de uns poucos produtos primários, e afetavam as importações fazendo-as mais sofisticadas. Com efeito, na medida em que avançava o processo substitutivo, as importações se tornavam mais “incompressíveis”, aumentando o peso relativo de matérias-primas que não podiam, ou ainda não podiam, ser produzidas localmente e de bens cuja produção requeria vultosos investimentos ou avançada tecnologia.

O processo de “fechamento” da economia periférica que significava a substituição de importações era em realidade um esforço de diversificação da estrutura produtiva demasiado grande para o nível de acumulação que podia ser alcançado. Como a demanda engendrada pela modernização já era consideravelmente diversificada, os investimentos industriais tendiam a dispersar-se, sem que o tecido industrial adquirisse solidez. Muitas das economias que mais avançaram pela via da industrialização substitutiva apresentavam estas duas características aparentemente contraditórias: um muito baixo coeficiente de importação de produtos manufaturados finais, portanto uma aparente autonomia no que respeita ao abastecimento interno de produtos manufaturados, e uma total incapacidade para competir nos mercados internacionais desses produtos. Mais avançavam pelo caminho da diversificação, mais baixa era a produtividade. O fechamento refletia não somente o declínio ou lento crescimento das exportações tradicionais, mas também a incapacidade para criar novas linhas de exportação a partir dos setores produtivos que estavam em expansão.

A iniciativa dos Estados no sentido de criação de indústrias de base deu certamente maior espessura à atividade industrial, mas de nenhuma forma modificou qualitativamente o quadro que vimos de descrever, cujas características principais eram as seguintes: a) dependência *vis-à-vis* da exportação de uns poucos produtos primários; b) dependência crescente com respeito à tecnologia utilizada, mesmo quando se desenvolvia uma indústria local de equipamentos; c) demanda demasiadamente diversificada, relativamente ao nível de acumulação alcançado, e d) não aproveitamento pleno das possibilidades da tecnologia utilizada, em razão da dispersão dos investimentos.

## O IMPACTO DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

A evolução subsequente das economias periféricas será profundamente influenciada pelas modificações estruturais ocorridas nas economias centrais, uma vez superado o longo processo de crise a que fizemos referência.

A reconstrução do sistema capitalista, sob a tutela dos Estados Unidos, no terceiro quartel do século atual, fez-se no sentido de integração dos mercados nacionais dos países centrais. Os sistemas nacionais, cujas rivalidades conduziram aos dois conflitos mundiais, foram progressivamente desmantelados, passando as suas grandes empresas a estruturar-se globalmente. Esse processo de unificação do espaço econômico no Centro seria o fator determinante da extraordinária acumulação que aí ocorreria no período referido. A nova orientação tomada pelo capitalismo privilegiou a tecnologia que se havia desenvolvido nos Estados Unidos sob a influência de seu imenso mercado interno. E também acicatou a concentração do poder econômico, favorecendo as empresas com capacidade de ação global. Do ponto de vista da Periferia, essas modificações adquiriram uma grande significação, pois enquanto o capitalismo dos sistemas nacionais, tutelados por Estados rivais, era por definição nacionalista, voltado para a integração interna, o capitalismo das grandes firmas é naturalmente cosmopolita, orientado para o livre-cambismo e a livre transferência de recursos entre países.

O impacto na Periferia das transformações estruturais que têm lugar no Centro desdobra-se em duas fases. Numa primeira, as firmas centrais procuram participar da industrialização substitutiva de importações, consolidando posições já ocupadas anteriormente ou conquistando novas posições. As indústrias complementares das importações, pelo fato mesmo de que dependem de marcas de fábrica, de tecnologia e de insumos de difícil substituição adquiridos no exterior, funcionam como cabeças de ponte para a penetração em maior profundidade das firmas centrais, que se dispõem a cooperar no processo de fechamento da economia. Em uma segunda fase, essas firmas se empenharão em reabrir as economias periféricas, mediante a diversificação de suas exportações, no quadro de uma reconstrução sobre bases novas do sistema de divisão internacional do trabalho.

Assinalamos que na economia que toma o caminho da industrialização substitutiva engendra-se uma contradição — com efeitos negativos na produtividade e *a fortiori* na capacidade competitiva externa da indústria — entre a considerável diversificação do sistema produtivo e a disponibilidade de recursos para acumulação. Essa contradição, que se resolve mediante a concentração da renda, responde pela prioridade dada aos investimentos industriais localizados mais perto da demanda final. A ação do Estado pode corrigir certos efeitos dessa tendência estrutural, mas não modifica o quadro de base, no qual se integram dois traços característicos da industrialização periférica: a primazia da tecnologia do produto e a subutilização de capacidade produtiva, ou deseconomias de esca-

la. Graças a estes dois traços, as grandes empresas centrais — o que veio a chamar-se de empresas transnacionais — assumiram um papel dominante na industrialização periférica, não obstante essa industrialização fosse acompanhada de redução do coeficiente de comércio exterior.

Se a dependência externa ganhou profundidade, enraizando-se no sistema produtivo exatamente no momento em que este se voltava para o mercado interno, foi em razão do estilo de desenvolvimento, ao qual se deve atribuir a contradição referida. Mais o desenvolvimento de uma economia é comandado pela dinâmica da demanda de produtos finais, mais importante é o papel desempenhado pela tecnologia do produto. Ora, é exatamente esta a situação dos países periféricos, onde a demanda de produtos finais foi modelada por importações procedentes de economias muito mais avançadas no processo de acumulação e onde a industrialização tem sua origem num esforço para cobrir vazios deixados pela insuficiência dessas importações. Ora, a tecnologia do produto é a principal fonte do poder de mercado, razão pela qual aqueles que a controlam somente a cedam mediante condições muito restritivas. De maneira geral, as licenças de cessão dessa tecnologia não são mais do que uma preparação de terreno, visando a uma implantação efetiva no mercado. Segue-se uma participação no capital da firma que utiliza a tecnologia e finalmente o seu controle.

Pela simples razão de que se “fecham” numa época em que no Centro a tecnologia orienta-se para a globalização, as economias periféricas tiveram que enfrentar por toda parte, na fase de industrialização substitutiva, problemas de estreiteza de mercado ou de subutilização de capacidade produtiva em múltiplos setores. A ação do Estado, conduzindo à descapitalização de certas indústrias de base durante uma primeira fase, permitiu contornar parcialmente esse obstáculo. No que respeita aos produtos finais, esse obstáculo se transformaria em arma eficaz nas mãos das empresas transnacionais, pelo fato de que podem utilizar tecnologia já amortizada e, em muitos casos, equipamentos total ou parcialmente amortizados. Nos setores em que a dimensão do mercado é insuficiente — setores em que a demanda se diversifica mais rapidamente — as empresas transnacionais tendem a predominar ou são as únicas com condições para implantar-se. Para uma empresa local que devesse pagar a tecnologia ao preço de mercado e recuperar o capital investido nos prazos correntes, os custos de produção seriam demasiadamente elevados, o que agravaria a estreiteza do mercado.

Nos setores mais afetados pela modernização, que são os de demanda mais dinâmica, a forma de mercado que prevalece apresenta uma dupla face. Para as empresas transnacionais que a observam do exterior, essa forma de mercado se assemelha à *concorrência monopolística*: a barreira à entrada é inexistente e a defesa pela empresa de seu setor do mercado deve fundar-se na propaganda e na individualização do produto. Com efeito, para penetrar no mercado de um país periférico, uma empresa transnacional não necessita mobilizar mais do que uma

pequena fração de seus recursos e a subutilização de capacidade durante uma primeira fase não significa para ela um grande esforço financeiro. Ora, vista do ângulo de uma firma local, essa forma de mercado define-se claramente como um oligopólio, posto que o maior obstáculo se apresenta sob a forma de barreira à entrada. É natural, portanto, que nesses setores as firmas locais tendam a instalar-se no regime de subcontratação no quadro de um sistema de preços administrados pelas transnacionais, para as quais trabalham. No que respeita à produção de equipamentos a sobrevivência das firmas locais depende essencialmente do apoio financeiro do Estado e também da reserva de mercado no setor público. Mas, como neste setor o acesso à tecnologia é particularmente difícil, as vinculações com as transnacionais se impõem de uma ou outra forma. Ocasionalmente, como ocorreu com a indústria de material elétrico no Brasil, a estrutura do oligopólio internacional é imposta localmente.

Graças a essas circunstâncias, a penetração das empresas transnacionais no setor industrial das economias periféricas acelerou-se a partir dos anos 50. O instrumento essencial dessa penetração foi o controle da tecnologia, concebida esta em seu sentido amplo: pesquisa e desenvolvimento, *engineering*, produção de equipamentos, montagem e operação das usinas, etc. De uma maneira geral, os recursos financeiros foram derivados de operações comerciais no mercado local, da poupança do país em questão, da capitalização da técnica. A mão-de-obra especializada e os quadros dirigentes também foram formados localmente na maioria dos casos.

Os setores em que penetraram de preferência as transnacionais são certamente aqueles em que a demanda resultou ser a mais dinâmica, mas não se pode desconhecer que esse dinamismo deve-se em parte a essa penetração. A modernização traduzia-se em forte diversificação da demanda, vale dizer, em estreiteza do mercado. A superação desse obstáculo deveu-se em grande parte à ação do Estado, que socializou as perdas mediante diversas formas de subsídios. Criadas essas condições básicas, as empresas transnacionais puderam abrir caminho utilizando tecnologia e equipamentos de baixo custo de oportunidade. As empresas locais encontravam-se evidentemente em posição de inferioridade, particularmente na fase inicial, mais marcada pela subutilização da capacidade produtiva. Contudo, seria um equívoco imaginar que a penetração das transnacionais conduziu a um controle total por parte destas das atividades industriais na Periferia. A experiência tem indicado que a participação dessas empresas tende a um ponto de inflexão, pelo menos nas economias periféricas que reúnem as condições necessárias para um amplo desenvolvimento industrial. Nos países latino-americanos de industrialização mais avançada esse ponto crítico situa-se entre 35 e 40 por cento do valor da produção industrial. Concomitantemente com as transnacionais, o setor estatal amplia-se e ganha solidez. As empresas privadas locais devem reciclar-se, em função da liderança exercida pelas trans-

nacionais e pelas empresas estatais, mas nem por isso deixam de crescer consideravelmente.

A expansão das empresas do Estado reflete, em certos casos, o voluntarismo de grupos dirigentes. Mas, independentemente desse fato, por toda parte na Periferia o Estado tende a desempenhar o papel de socializador de parte dos custos de produção, sem o que não se obteria a estrutura de preços relativos requerida para dar continuidade à expansão no quadro da modernização. Se os preços dos insumos industriais se definissem nos mercados em condições normais, o problema da estreiteza dos mercados de muitos produtos finais, em particular os bens duráveis de consumo, seria ainda mais grave. O Estado situa-se de preferência ali onde a rotação do capital é mais lenta e as exigências de escala na fase inicial são maiores. Mas, alcançada certa dimensão, as empresas estatais ganham crescente autonomia, tanto mais que elas tendem a guardar sob seu controle os lucros de um capital que pertence à coletividade. A articulação entre bancos especializados e empresas do Estado põe em marcha um processo de acumulação que tende a orientar-se em função da rentabilidade dessas empresas e dos interesses da burocracia que as dirige. Com base no poder financeiro que acumulam, as referidas empresas diversificam suas atividades em múltiplas direções, muitas vezes aliando-se aos grupos internacionais que controlam a tecnologia de que necessitam.

A expansão do grupo de empresas locais é uma decorrência do fato de que elas emprestam flexibilidade ao conjunto do sistema industrial. Esse setor opera como mecanismo descentralizador de decisões e também como laboratório de ensaio. Demais, essas empresas estão em condições de absorver parte dos custos mediante uma política de salários mais baixos, muitas vezes contornando as exigências da legislação social. Mas, em razão de sua dependência tecnológica, muito raramente chegam a disputar posições nos setores mais dinâmicos às transnacionais.

## NOVO SISTEMA DE DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO?

As economias industriais que emergiram na Periferia no quadro da substituição de importações são o fruto de um esforço para prosseguir com a modernização face a condições externas adversas. Nascidas na fase de desorganização do sistema de divisão internacional do trabalho, elas continuarão a “fechar-se” no período subsequente, no qual as economias centrais se empenham em integrar os respectivos mercados em um espaço econômico unificado. Continuam, em consequência, a fundar sua competitividade internacional na base de recursos naturais, a despeito dos avanços que realizem pelos caminhos da industrialização. Contudo, com o tempo essa situação far-se-á insustentável em razão dos limites do “fechamento” e das novas exigências de importação e de pagamentos no ex-

terior criadas pela modernização orientada pelas empresas transnacionais. Nesta fase da industrialização, a modernização tende a assumir a forma de modelagem da demanda final com vistas a facilitar a implantação da tecnologia amortizada das empresas transnacionais. As facilidades que estas criam são inseparáveis da adoção de certo estilo de desenvolvimento. Este, por seu lado, requererá a concentração da renda, a manutenção dos baixos salários. Assim, os aumentos de produtividade trazidos pela industrialização pouca ou nenhuma modificação trarão ao nível do salário básico. Graças a estas circunstâncias, mais uma vez caberá às empresas transnacionais papel de relevo na remoção dos obstáculos que se apresentam à industrialização periférica. A estreiteza da capacidade para importar será superada mediante a reinserção dos países periféricos, ou de alguns dentre eles, no comércio internacional como exportadores de produtos manufaturados.

Graças à manutenção dos baixos salários na Periferia, as empresas transnacionais estão tentando reconstruir o sistema de divisão internacional do trabalho mediante deslocação para a Periferia de parte crescente da atividade industrial. Uma Periferia semi-industrializada emerge assim sob a forma de um espaço em que se localizam atividades industriais controladas do Centro e orientadas em boa parte para o mercado deste. Posto que a busca da modernização na Periferia exclui a possibilidade de elevação do salário real básico, as empresas transnacionais encontram-se em renovada posição de força, frente a outras forças sociais no Centro. A nova divisão internacional do trabalho permite-lhes alcançar um duplo objetivo: abrir espaço para a industrialização periférica no quadro da modernização — o que amplia o espaço de utilização da técnica disponível — e reforçar a posição que ocupam no sistema capitalista, em particular a posição frente às poderosas organizações sindicais do Centro.

O dinamismo da economia industrial central decorre, conforme assinalamos, da interação de forças sociais que estão na base do fluxo de inovações e da difusão do progresso técnico. Certas forças pressionam no sentido da introdução de novos produtos e outras no da difusão do uso de produtos já conhecidos e utilizados. Essas transformações vão acompanhadas da introdução de novos processos produtivos e da difusão de outros. Esse quadro somente se constitui ali onde se manifesta uma efetiva pressão no sentido de elevação da taxa de salário básico da população, ou seja, onde emerge uma tendência virtual à escassez de mão-de-obra.

Na economia periférica que se industrializa o processo é fundamentalmente diverso. No começo de tudo está a modernização, que define o perfil da demanda e pressiona no sentido de utilizar o excedente para ampliar e diversificar o consumo de uma minoria que se diferencia por seu estilo de vida. As limitações a essa tendência não vêm das forças sociais e sim do Estado. É graças às iniciativas deste que a parcela do excedente canalizada para os investimentos é aumentada. Também é graças à ação do Estado que os investimentos ligados ao mercado

interno deixam de ser apenas um complemento do processo de modernização para adquirir um sentido social mais amplo. Em todo caso, é a interação dessas duas forças — o processo de modernização e a ação do Estado — que alimenta a industrialização periférica e define o quadro social que dela emerge.

Mas não imaginemos que a ação do Estado faz-se em contradição com a modernização, ou se apresenta como uma opção a ela. A verdade é que o Estado intervém para ampliar as avenidas de uma industrialização que tende a perder fôlego quando apoiada apenas na modernização. A ação do Estado define-se como essencial já na fase anterior, quando a modernização via importação de produtos finais entra em crise. Mas nada disso impede que as iniciativas do Estado conduzam por vezes a resultados diversos dos buscados, ou que sejam desviadas de seu curso inicial por pressões sociais de várias ordens. A verdade é que por toda parte na Periferia a ação do Estado tendeu a ganhar autonomia, sendo mesmo utilizada para circunscrever ou frear o processo de modernização. Apropriando-se de uma parcela crescente do excedente, o Estado transformou-se no fator decisivo do volume dos investimentos nas forças produtivas e também do custo de reprodução da sociedade, fonte que é de uma legislação social de crescente abrangência. Se a modernização opera como fonte de inovação, ao Estado cabe o papel de difusor do progresso técnico, na medida em que decide o volume de emprego e o nível do salário básico.

A partir do momento em que a industrialização passa a ser uma condição necessária da modernização, o problema da dimensão do mercado faz-se crucial. Se o custo de reprodução da população cresce lentamente — o salário básico mantém-se praticamente estável — a evolução da produtividade do trabalho define o nível do excedente. Ora, numa economia que se industrializa voltada para o mercado interno, os ganhos de produtividade podem ser freados pela estreiteza do mercado. Maior a pressão da modernização no sentido da diversificação da demanda, com mais frequência se apresentarão problemas de rendimentos decrescentes ou de capacidade ociosa.

Na primeira fase da substituição de importações, contava-se com um mercado que fora criado com base em excedente derivado da atividade primário-exportadora e o aumento da produção fundava-se em boa medida no uso mais intensivo de recursos disponíveis ou numa oferta elástica a médio prazo. Mas se é a própria atividade industrial que deve ela mesma formar o seu mercado, o problema passa a ser diferente, posto que o excedente que se origina nessa produção será a fonte dos recursos para a ampliação do mercado e também dos novos investimentos. Em outras palavras: a formação do mercado será em concorrência com o desenvolvimento das forças produtivas. Desta forma, se o excedente é canalizado de preferência para a acumulação ao nível das forças produtivas, crescerá mais lentamente o mercado ligado à modernização, o que não poderá deixar de repercutir negativamente na produtividade e *a fortiori* no

volume do excedente. Pela mesma razão, se o excedente é canalizado de preferência para a formação do mercado, freia-se o desenvolvimento das forças produtivas, com repercussão negativa na produtividade e portanto no crescimento do excedente. O problema já referido da estreiteza do mercado é visto aqui de um ângulo dinâmico. Se se preservou a modernização como quadro do processo de industrialização foi porque as empresas transnacionais deram contribuição substancial para solucioná-lo. Não somente descapitalizando-se numa fase inicial — mediante a utilização de tecnologia e equipamentos total ou parcialmente amortizados — mas também apelando para o mercado financeiro internacional. O excedente localmente formado pôde assim ser utilizado em grande parte para a ampliação do mercado. Contudo, a solução definitiva somente poderia vir das exportações industriais, vale dizer, no quadro de um novo sistema de divisão internacional do trabalho. O controle das atividades industriais periféricas pelas transnacionais conduz, portanto, de uma ou outra forma, ao reforçamento da estrutura de dominação Centro-Periferia. Não será por outra razão que os países periféricos empenham-se de forma crescente em reconstruir a ordem econômica internacional.