

BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA

Série 2.<sup>a</sup> – Ciências Sociais

Volume 24

*Direção:*

Dr. FLORESTAN FERNANDES  
(da Universidade de São Paulo)

CELSO FURTADO

Teoria e Política  
do  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

COMPANHIA EDITORA NACIONAL  
SÃO PAULO

*Pie en la Patria, casual  
o elegida; corazón, cabeza,  
en el aire del mundo.*

JUAN RAMON JIMENEZ

## INDICE

<i>Prefácio</i> .....	XI
Da Introdução de <i>Desenvolvimento e Subdesenvolvimento</i> .....	XIII

### PRIMEIRA PARTE

#### *A teoria do desenvolvimento na ciência econômica*

1 - A concepção dos clássicos.....	3
2 - O modelo de Marx .....	13
3 - As formulações neoclássicas .....	36
4 - A teoria do empresário .....	44
5 - Primeira projeção da análise keynesiana: A teoria da "maturidade" econômica .....	52
6 - Segunda projeção da análise keynesiana: Os modelos dinâmicos .....	58

### SEGUNDA PARTE

#### *O processo de desenvolvimento: enfoque analítico*

7 - Os conjuntos econômicos complexos e sua transformação ..	73
8 - Interação entre decisões e estruturas .....	87
9 - Esquema macroeconômico do desenvolvimento .....	96

### TERCEIRA PARTE

#### *O processo de desenvolvimento: enfoque histórico*

10 - As concepções faseológicas do desenvolvimento .....	109
11 - As formas históricas do desenvolvimento .....	117
12 - Dados quantitativos sobre tendências de longo prazo .....	152

### QUARTA PARTE

#### *O subdesenvolvimento*

13 - Formação das estruturas dualistas .....	159
14 - Desequilíbrio ao nível dos fatores .....	169
15 - O comércio exterior na transformação das estruturas dualistas .....	179
16 - A industrialização na transformação das estruturas dualistas .....	187

QUINTA PARTE

*Política de desenvolvimento*

17 — A coordenação das decisões econômicas .....	201
18 — Estratégias de modificação das estruturas .....	209
19 — A tendência à estagnação .....	217
20 — A tendência ao desequilíbrio externo .....	223
21 — Integração regional .....	250
22 — A polarização desenvolvimento-subdesenvolvimento: Problemas de política econômica em escala mundial .....	255

PREFÁCIO

*A aceitação que teve nas Universidades Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*<sup>(1)</sup>, compilação de ensaios que publicáramos entre 1952 e 1960, convenceu-nos da necessidade de preparação de textos especializados na problemática do desenvolvimento e diretamente orientados para os estudantes de economia e ciências sociais em geral. Os cursos básicos da ciência econômica — teoria dos preços, teoria da determinação do nível da renda social, teoria do comércio internacional, teoria monetária — por toda parte estão hoje em dia sendo completados por um esforço de “dinamização” que conduz a considerar os problemas do desenvolvimento. Por outro lado, não menos freqüentemente procura-se reconsiderar o conjunto do pensamento econômico tradicional do novo enfoque proporcionado pela idéia unificadora do desenvolvimento. Os dois caminhos levam à necessidade de textos cuja estruturação se afasta dos tratados convencionais de economia. Sem dúvida já dispõem, presentemente, professores e alunos, de alguns textos de real valor dedicados especialmente ao Desenvolvimento Econômico. Contudo, êsses textos, preparados para serem utilizados em países de economias já muito desenvolvidas, nem sempre dedicam a necessária atenção aos problemas específicos dos países subdesenvolvidos. Visando a contribuir para sanar essa lacuna, publicamos o presente volume, no qual se reproduzem, parcialmente, capítulos de **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**.

C. F.

Paris, agosto de 1966.

(1) Publicado em português em 1961, em espanhol em 1964, em inglês em 1965 e em francês em 1966.

## CAPÍTULO 13

### FORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS DUALISTAS

O ADVENTO DE UM NÚCLEO INDUSTRIAL, na Europa do século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra. A ação desse poderoso núcleo em expansão passou a exercer-se em três direções distintas. A primeira marca a linha de desenvolvimento, dentro da própria Europa Ocidental, no quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na época mercantilista. Neste caso o desenvolvimento assumiu a forma de desorganização da economia artesanal pré-capitalista e de progressiva absorção dos fatores liberados, a um nível mais alto de produtividade. Identificam-se duas fases nesse processo; na primeira, a liberação de mão-de-obra era mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta desse fator totalmente elástica; na segunda, a oferta da mão-de-obra, resultante da desarticulação da economia pré-capitalista, tende a esgotar-se. Caberá, então, ao progresso tecnológico dar flexibilidade ao sistema econômico, a fim de que os fatores se combinem, em proporções compatíveis com a sua oferta. Desta forma, o desenvolvimento da tecnologia — isto é, as transformações das indústrias de bens de capital — passa a ser cada vez mais condicionado pela disponibilidade relativa de fatores nos centros industriais.

A segunda linha de desenvolvimento da economia industrial européia consistiu num deslocamento para além de suas

fronteiras de mão-de-obra, capital e técnica, onde quer que houvesse terras ainda desocupadas e de características similares às da própria Europa. Fatores vários respondem pelo início dessa expansão. No caso da Austrália e do Oeste norte-americano, o ouro desempenhou um papel básico. A revolução dos transportes marítimos, permitindo trazer cereais de grandes distâncias, para competir no mercado europeu, foi decisiva em outros casos. Mas importa ter em conta, entretanto, que êsse deslocamento de fronteira não se diferenciava, basicamente, do processo de desenvolvimento da própria Europa do qual fazia parte, por assim dizer: as economias australianas, canadense ou estadunidense, nessa fase, eram simples prolongamentos da economia industrial européia. As populações que emigravam para êsses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos. Como essas "colônias" só se estabeleciam onde existia uma base de recursos naturais muito favorável, explica-se que suas populações hajam alcançado, desde o início, elevados níveis de vida, comparativamente aos dos países europeus.

A terceira linha de expansão da economia industrial européia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas densamente povoadas, com sistemas econômicos seculares, de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões dotadas de velhas estruturas sociais, não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção. Êsse tipo de economia dualista

constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. Consideremos o caso típico de uma economia que recebe uma cunha capitalista, sob a forma de atividades produtivas destinadas à exportação. Seja o caso de uma exploração mineira, sob controle de empresa capitalista que organize não somente a produção mas, também, a comercialização do produto. A intensidade do impacto desse núcleo na velha estrutura dependerá, fundamentalmente, da importância relativa da renda a que êle dê origem e que fique à disposição dentro da coletividade. Depende, portanto, do volume de mão-de-obra que absorva, do nível do salário real médio e da totalidade de impostos que pague. O nível do salário real era e é determinado pelas condições de vida preexistentes na região onde se instalam as novas empresas, sem conexão precisa com a produtividade do trabalho na nova atividade econômica. Bastava que o salário na empresa capitalista fosse algo superior à média regional, para que se deparasse uma oferta de mão-de-obra totalmente elástica. Assim sendo, o fator decisivo era o volume de mão-de-obra absorvida pelo núcleo capitalista. Ora, a experiência demonstra que êsse volume de mão-de-obra não atingia, via de regra, grandes proporções. No caso das economias especializadas na exploração de minérios, dificilmente alcançava 5 por cento da população em idade de trabalhar. Além do mais, as novas empresas entravam em contato com as autoridades locais e tratavam de habilitá-las à execução de medidas de profilaxia e outras, cujo resultado se fazia sentir numa redução da taxa de mortalidade, com correspondente aumento da taxa de incremento vegetativo da população. Ao cabo de algum tempo, o número de habitantes havia aumentado o suficiente para restabelecer a relação entre população e recursos, que prevalecia na etapa anterior à penetração da empresa capitalista.

Como a empresa capitalista está ligada à região onde se localizou quase que exclusivamente como um agente criador de massa de salários, seria necessário que o montante dos pagamentos ao fator trabalho alcançasse grande importância relativa para provocar modificações na estrutura econômica. O fenômeno é, até certo ponto, idêntico ao observado na primeira fase do desenvolvimento da economia capitalista, quando o sistema artesanal preexistente ia sendo destruído e absorvido. Fase anterior ao momento em que o setor capitalista, em expansão, absorveria a totalidade ou quase totalidade dos recursos de mão-de-obra, permitindo que os salários reais, antes determinados em função das condições preexistentes de vida, passem a ser condicionados pelo nível de produtividade. Entretanto, a similitude é aparente, pois a empresa capitalista que penetra em uma região de estrutura econômica arcaica não se vincula, dinamicamente, a esta última, pelo simples fato de que a massa de lucros por ela gerados não se integra na economia local.

O dinamismo da economia capitalista resulta, em última instância do papel que nela desempenha a classe empresarial à qual cabe utilizar de forma reprodutiva parte substancial da renda em permanente processo de formação. O consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais e, praticamente, independe de flutuações, a curto prazo, no nível da renda global. Por outro lado, o consumo dos assalariados tem a determiná-lo o nível global de emprego, cabendo-lhe um papel ancilar no processo de desenvolvimento. Assim sendo, o que garante o dinamismo à economia capitalista é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos empresários e que estes poupam. Ora, trata-se de uma parcela que não se vincula à região onde está localizada a empresa: sua utilização depende, quase exclusivamente, das condições prevalentes na economia a que pertence o capital. Considere-se o caso dos capitais ingleses invertidos em empresas produtoras de chá, borracha, ou metais, no Sudeste da Ásia. A renda gerada por essas empresas integra-se em parte na economia local, em parte na economia inglesa. É provável que a parcela correspondente à economia local seja maior que a outra. Mas é a cota-parte que reverte em bene-

fício da economia inglesa a que detém as características dinâmicas do sistema capitalista.

As observações do parágrafo anterior explicam por que a expansão do comércio internacional no século XIX — expansão decorrente do desenvolvimento industrial da Europa — não determinou uma propagação, na mesma escala, do sistema capitalista de produção. O deslocamento da fronteira econômica européia traduziu-se, quase sempre, na formação de economias dualistas em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura arcaica. Na verdade, sempre que o núcleo capitalista existiu como uma cunha controlada de fora, pouco se modificaram as estruturas. Somente quando o tipo de empresa requeria a absorção de grande número de assalariados — como foi o caso das plantações de chá, no Ceilão, e da borracha na Birmânia — é que o efeito da organização capitalista sobre a economia local assumia maior importância. Se a oferta de mão-de-obra local era relativamente escassa, como ocorreu nesses dois países, apresentava-se, desde cedo, a possibilidade de elevação do salário real, ainda que tal tendência pudesse ser parcialmente anulada — e assim ocorreu nos dois casos citados — mediante a importação de mão-de-obra proveniente de países de baixo nível de vida. Contudo, apesar dessa melhora de condições de vida, não se registrava uma modificação estrutural no sistema econômico, isto é, não se dava o passo fundamental exigido para criação de uma economia tipicamente capitalista. E desde o momento em que as condições externas deixaram de permitir que continuasse a expandir-se, naqueles países, a produção de chá ou borracha, criou-se uma situação de equilíbrio estável a um nível permanente de subemprego de fatores. Como os salários estavam determinados pelas condições de subsistência — e, portanto, era alta a margem de lucro — as empresas capitalistas estavam em condições de absorver fortes quedas de preços, razão pela qual o nível de emprego pouco se modificava. As quedas cíclicas de preços, ao afetarem, de preferência, a margem de lucro, concentravam seus efeitos na própria renda inglesa. *Mutatis mutandis*, a recuperação dos preços e a etapa de bonança pouco afetavam o país onde se localiza a empresa, a menos que fatores de

outra ordem aconselhassem a utilização dos maiores lucros na própria região onde eram auferidos. A decisão relativa a uma possível ampliação dos negócios seria tomada de Londres, em função dos interesses da economia inglesa, no seu conjunto. Eis por que, não obstante os chamados núcleos capitalistas hajam sido relativamente fortes, em economias como a do Ceilão ou das repúblicas centro-americanas, estas continuaram a comportar-se como estruturas pré-capitalistas.

O contato com as economias capitalistas trouxe, entretanto, importantes modificações pelo lado da composição da procura global, e como resultado da maior tendência à urbanização e da criação de uma infra-estrutura de serviços básicos de mais alto padrão técnico.

Quando a atividade exportadora era controlada sobretudo por capitais nacionais — como foi o caso, no Brasil, durante a expansão cafeeira — o problema apresentava outros aspectos de importância. A simples existência de vultosa massa de lucros formados na atividade ligada ao mercado externo abria novas possibilidades, ou criava novos problemas. É necessário ter em conta que esses lucros não desempenhavam, na economia cafeeira, o mesmo papel que cabia aos lucros de uma economia industrial. O elemento dinâmico da economia cafeeira era a procura externa, e não o volume das inversões nela realizadas. Se essas inversões se revelassem excessivas, o efeito último podia ser uma perda da renda real, através da baixa de preços. Nas repúblicas centro-americanas pôde-se observar, lado a lado, os dois fenômenos: o do efeito da incrustação de empresas estrangeiras — no caso das plantações de banana; e o do efeito de uma expansão controlada por capitais nacionais — no caso das plantações de café. O resultado não foi muito distinto. Uma vez esgotadas as possibilidades de expansão do setor cafeeiro, a experiência demonstrou que os novos capitais nêle formados tendiam antes a expatriar-se que a buscar outros campos de aplicação dentro da economia onde se formavam.

A experiência brasileira surge como um caso especial, no qual se conjugam o controle por grupos nacionais da produção exportável, a abundância de recursos naturais e as dimensões

relativamente grandes do mercado interno em formação. De fato: dada a grande abundância de terras aptas para plantar café e a elasticidade da oferta de mão-de-obra<sup>(1)</sup>, as inversões na cafeicultura não encontraram limitação pelo lado da oferta de fatores. Explica-se, assim, que se haja formado, desde fins do século passado, uma situação crônica de excesso de oferta e ao mesmo tempo que fôsse possível controlar, por meios artificiais, essa oferta. Os lucros do setor cafeicultor, nas fases de prosperidade, tendiam a concentrar-se nesse mesmo setor, sem desempenhar qualquer papel fundamental, no sentido da modificação da estrutura do sistema. A diferença, com respeito à experiência centro-americana, estava em que, havendo oferta elástica de fatores, os lucros podiam ser invertidos na própria base que os gerava. E essas volumosas inversões efetuadas no setor cafeicultor — mesmo quando a sua rentabilidade real era relativamente baixa — provocavam a absorção da economia de subsistência preexistente e financiavam a imigração européia, promovendo, assim, a expansão do setor monetário e dando origem à formação de um mercado interno de dimensões relativamente grandes, o que abriria caminho aos investimentos industriais.

O núcleo industrial, criado com base na expansão da procura global, inicia-se a partir de indústrias ligeiras, produtoras de artigos de consumo geral, como tecidos e alimentos elaborados. Passam a coexistir, então, três setores, dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. Depara-se-nos, portanto, um tipo de estrutura econômica subdesenvolvida bem mais complexo que o da simples coexistência de empresas estrangeiras com remanescentes de um sistema pré-capitalista. Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior, a

(1) A primeira fase de grande expansão cafeeira no Brasil — terceiro quartel do século passado — teve como base a mão-de-obra que havia permanecido semi-utilizada, na região mineira, desde que entrara em decadência a economia do ouro; na segunda etapa de expansão — último quartel do século passado — o problema da mão-de-obra foi resolvido mediante a imigração européia; a expansão dos anos vinte, quarenta e cinquenta deste século fez-se com base na absorção de excedente de mão-de-obra, proveniente de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste.

massa de salários gerada no setor exportador constitui o único fator capaz de induzir modificações estruturais. A expansão do setor exportador engendra um fluxo maior de renda monetária, que torna possível a absorção de fatores antes ocupados no setor de subsistência. Se se mantém estacionário o setor exportador, o crescimento da população forçará a redução do salário real médio e ao declínio da renda *per capita*.

Nas estruturas subdesenvolvidas mais complexas — onde já existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno — podem surgir reações cumulativas, tendentes a provocar transformações estruturais no sistema, conforme veremos em capítulo subsequente. O fator dinâmico básico continua a ser a procura externa; a diferença está em que a ação desta é multiplicada internamente. Ao crescer a renda monetária, por indução externa, crescem, também, os lucros do núcleo industrial ligado ao mercado interno e aumentam as inversões nesse núcleo, o que também afeta, favoravelmente, o nível da renda monetária — com conseqüente redução da importância relativa da faixa de subsistência. Contudo, como a expansão do setor externo é acompanhada de melhora na capacidade de importação, o poder competitivo das importações aumenta nessas fases, por via de regra, reduzindo-se a magnitude real do multiplicador interno da renda. A diferença maior ocorre, entretanto, na etapa seguinte de contração da capacidade de importação, ao declinarem os preços dos produtos exportados. Como a renda monetária se mantém em nível relativamente alto, o declínio da capacidade de importação acarreta forte desvalorização cambial. O núcleo entra, assim, em etapa de bonança, exatamente na fase de declínio da rentabilidade no setor exportador. Embora decline o nível da renda monetária, aumenta a procura de manufaturas de produção interna, devido à desvalorização cambial, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, as possibilidades efetivas de crescimento são parcialmente frustradas pela redução da capacidade de importação. A alta rentabilidade das indústrias ligadas ao mercado interno é, em parte, aparente, pois os preços de reposição dos equipamentos importados crescem com a desvalorização cambial. A existência de uma importante massa de lucros, provenientes de atividades

ligadas ao mercado interno, numa etapa de aumento relativo dos preços de equipamentos industriais, faz surgir a tendência a inverter capitais nas atividades menos dependentes das importações, tais como as construções residenciais.

A fase superior do subdesenvolvimento é alcançada quando se diversifica o núcleo industrial e este se capacita para produzir parte dos equipamentos requeridos para que se efetue o desenvolvimento. O fato de se alcançar essa fase não implica que o elemento dinâmico principal passe, automaticamente, a ser o núcleo industrial ligado ao mercado interno. Como o sistema é capaz de produzir parte dos bens de capital de que necessita para expandir sua capacidade produtiva, o processo de crescimento pode continuar por muito mais tempo, mesmo que haja estancamento da capacidade de importação. O desenvolvimento se opera, em tais condições, entretanto, com forte pressão inflacionária, por uma série de razões que observaremos, mais adiante, em capítulo subsequente.

Sintetizando a análise anterior: o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, uma situação particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estádios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos. O caso mais complexo é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação, e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita a economia para desenvolver-se. O núcleo industrial ligado ao mercado interno se desenvolve através de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, vale dizer em condições de permanente concorrência com produtores forâneos. Daí resulta que a maior preocupação do industrial local é a de apresentar um artigo similar ao importado e adotar métodos de produção que o habilitem a competir



com o exportador estrangeiro. Por outras palavras, a estrutura de preços, no setor industrial ligado ao mercado interno, tende a assemelhar-se à que prevalece nos países de elevado grau de industrialização, exportadores de manufaturas. Assim sendo, as inovações tecnológicas que se afiguram mais vantajosas são aquelas que permitem aproximar-se da estrutura de custos e preços dos países exportadores de manufaturas, e não as que permitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência. O resultado prático disso — mesmo que cresça o setor industrial ligado ao mercado interno e aumente sua participação no produto, mesmo que cresça, também, a renda *per capita* do conjunto da população — é que a estrutura ocupacional do país se modifica com lentidão. O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção para subsistência. Assim, países cuja produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e apresenta uma participação no produto relativamente elevada, continuam com uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista.

## CAPÍTULO 14

DESEQUILÍBRIO AO NÍVEL  
DOS FATÔRES

É A HETEROGENEIDADE TECNOLÓGICA entre setores ou departamentos de uma economia, ou seja, a coexistência de funções de produção essencialmente distintas em um mesmo sistema econômico, na obtenção de um mesmo produto, o que caracteriza o subdesenvolvimento. Segundo a teoria econômica corrente, a mobilidade de fatores e a flexibilidade dos coeficientes de produção deveriam impedir a formação de tais departamentos distintos do ponto de vista tecnológico. O alcance explicativo desse esquema teórico — que tem implícitas funções de produção homogêneas e lineares — é, no entanto, extremamente limitado. Prevalece apenas naqueles casos em que o empresário tem opção entre tecnologias diferentes que lhe propiciam toda uma gama de combinações de fatores. Do ponto de vista do empresário de país subdesenvolvido, não somente a tecnologia se apresenta como variável independente — sendo os equipamentos importados de países altamente industrializados — mas também a própria forma de desenvolvimento do setor industrial de uma economia subdesenvolvida, seguindo a linha de substituição de importações, leva-o à adoção de uma tecnologia compatível com uma estrutura de custos e preços similar à que prevalece no mercado internacional de manufaturas. É específica do subdesenvolvimento essa falta de correspondência entre a disponibilidade de recursos e fatores e as combinações destes requeridas pela tec-

nologia que está sendo absorvida. O que se explica pelo fato de que o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo de enxerto, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão.

Estabelecido que o subdesenvolvimento é por si mesmo um desequilíbrio ao nível dos fatores — o qual reflete um desajustamento entre a disponibilidade de fatores e a tecnologia que está sendo absorvida, razão pela qual se torna impossível alcançar concomitantemente a utilização plena do capital e da mão-de-obra — infere-se que as estruturas subdesenvolvidas são sistemas dualistas, constituídos de setores ou departamentos em que prevalecem critérios econômicos distintos. Em uma representação esquemática desses sistemas, chamaremos de departamento desenvolvido o núcleo que, predominando a tecnologia moderna, esteja produzindo para o mercado externo ou interno. Ao setor remanescente da estrutura pré-capitalista chamaremos de departamento atrasado. Sendo assim, o grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do departamento atrasado, e o crescimento se mede pela taxa de incremento da participação do departamento desenvolvido no produto social<sup>(1)</sup>. A intensidade desse aumento depende da taxa de formação de capital, da tecnologia absorvida e do ritmo de aumento da população no conjunto da economia. Uma taxa dada de formação do capital pode ser suficiente para que cresça o produto *per capita*, mas insuficiente para aumentar a importância relativa do setor desenvolvido. Com efeito: se o setor desenvolvido aumenta seu produto sem absorver novos contingentes de mão-de-obra, e todo aumento de população tem que ser absorvido pelo setor atrasado, ao nível de produtividade neste prevalecente, o aumento resultante da renda *per capita* do conjunto da população não se faz acompanhar, necessariamente, de aumento relativo do setor desenvolvido. Apesar da elevação da renda *per capita* não foi alterado, nesta conformidade, o grau de subdesenvolvimento.

(1) Para uma formalização deste ponto veja-se, do autor, "The External Disequilibrium in the Underdeveloped Economies", *The Indian Journal of Economics*, abril de 1958.

A definição estrutural de subdesenvolvimento, enfocada no parágrafo anterior, possui grau de generalidade suficiente para permitir a explicação de uma série de casos que não se enquadram nas definições correntes em que se toma por base o nível da renda *per capita*, grau de utilização dos recursos naturais, etc. De acordo com nossa definição podemos classificar como estruturas totalmente desenvolvidas países em que existe uma óbvia subutilização de recursos naturais, como é o caso da Austrália ou do Canadá, e países que dependem, para crescer, da importação de bens de capital, como é o caso da Nova Zelândia. Também nos permite essa definição classificar como relativamente desenvolvido — ou pelo menos como a estrutura subdesenvolvida mais complexa — um país como o Japão, de renda *per capita* inferior à de vários países latino-americanos. Por fim, ela nos habilita a explicar porque o grau de desenvolvimento da economia uruguaia é mais elevado que o da Venezuela, cuja renda *per capita* excede em mais de cinquenta por cento a uruguaia.

O desequilíbrio ao nível dos fatores, a que fizemos referência, também pode ser interpretado como decorrência da impossibilidade de generalização, ao conjunto da constelação de fatores, da forma capitalista de organização da produção, isto é, do critério de maximização do lucro. Dado certo nível tecnológico — que se traduz por funções de produção específicas para cada setor de atividade produtiva — aglutinam-se os fatores sob a ação constritiva da oferta daquele que é relativamente o mais escasso. No caso das estruturas subdesenvolvidas, é a disponibilidade de capital que limita a organização da produção à base do critério de maximização do lucro. Absorve-se o fator trabalho até que a produtividade marginal deste igualiza a taxa de salário. A partir desse momento, toda absorção suplementar de mão-de-obra dependerá de nova acumulação de capital ou de ocasional baixa da taxa de salário. Se este último já se encontra ao nível de subsistência, a segunda hipótese se exclui para fins práticos.

Se, relativamente ao conjunto de uma economia, a disponibilidade de capital é insuficiente para absorver a totali-

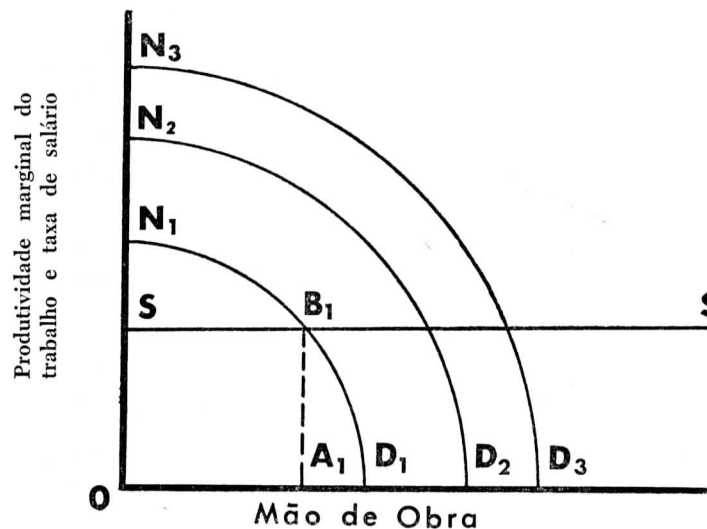
dade da mão-de-obra — dados um salário de subsistência e a tecnologia incorporada aos equipamentos utilizados —, estaremos em face de uma estrutura dualista. Neste caso, a forma de organização capitalista da produção é viável ao nível da empresa, mas não com respeito ao conjunto da economia nacional. O capitalismo deverá, portanto, coexistir com formas de organização da produção não baseadas na maximização do lucro. Esse dualismo existiu durante a primeira fase de desenvolvimento das economias que lideraram a Revolução Industrial. Um crescimento relativamente lento da população, em fase de emigração nas novas áreas de povoamento, e um grande aumento das exportações facilitaram a eliminação do dualismo. O fenômeno do subdesenvolvimento é fruto de novas condições históricas, que criam grandes obstáculos à absorção do setor pré-capitalista, e transformam o dualismo numa característica estrutural permanente.

Que fatores comandam a expansão da forma capitalista de produção, abrindo caminho à eliminação do dualismo? O crescimento relativo do excedente e a forma como este é utilizado desempenham aí papel fundamental. O mecanismo de expansão do excedente foi muito bem apresentado por Arthur Lewis<sup>(2)</sup>, utilizando os elementos essenciais do modelo clássico.

Suponhamos uma economia pré-capitalista, cuja população vive da agricultura e do artesanato. Em uma sociedade desse tipo, toda a população trabalha, ainda que a contribuição de alguns indivíduos seja nula para o conjunto da coletividade. Se observamos o conjunto da economia como o faria um empresário capitalista, comprovamos que a produtividade marginal do trabalho é muito baixa, podendo ser zero ou inferior a zero. Sendo assim, torna-se possível organizar um núcleo capitalista, absorvendo mão-de-obra, sem reduzir a produção total da economia pré-existente. O capitalista fixará um salário algo superior ao nível de subsistência da população e poderá contar com uma oferta ilimitada de mão-

(2) Arthur LEWIS, "Economic Development with Unlimited Supply of Labour", *The Manchester School*, maio de 1954, reproduzido em A. N. AGARWALA e S. P. SINGH (orgs.), *The Economics of Underdevelopment*, Oxford University Press, 1958. Veja-se também LEWIS, *The Theory of Economic Growth*, Homewood, 1955.

de-obra. Partindo de certa quantidade de capital de que dispõe, ele absorverá mão-de-obra até que a produtividade marginal do trabalho iguale a taxa de salário. O excedente que reverterá em seu benefício será considerável, e tenderá a aumentar com o progresso técnico, as economias de escala, as economias externas, etc. O gráfico abaixo, emprestado a Lewis, põe em evidência esse mecanismo.



Dada certa quantidade de capital, o setor capitalista poderá absorver uma quantidade variável de mão-de-obra, representada pela curva  $N_1D_1$ . Caso a taxa de salário fosse zero, a função de produção permitiria absorver a quantidade  $OD_1$ . Como o salário foi fixado em  $S$ , a quantidade de mão-de-obra absorvida será  $OA_1$ . O triângulo  $N_1SB_1$  representa o excedente do setor capitalista. Na medida em que esse excedente seja reinvestido, poder-se-á passar às curvas  $N_2D_2$ ,  $N_3D_3$ , etc. Como a transferência de mão-de-obra não reduz a produção do setor pré-capitalista, o nível dos salários pagos pelos capitalistas é estável e próximo das condições de subsistência, e a produtividade da mão-de-obra bem mais elevada no setor capitalista, é evidente que o excedente tenderá a crescer mais

rapidamente que o produto. Desta forma explica Lewis a elevação da taxa de investimento líquido, de menos de 5 por cento do produto para mais de 10 por cento, que acompanharia a penetração da forma capitalista de produção.

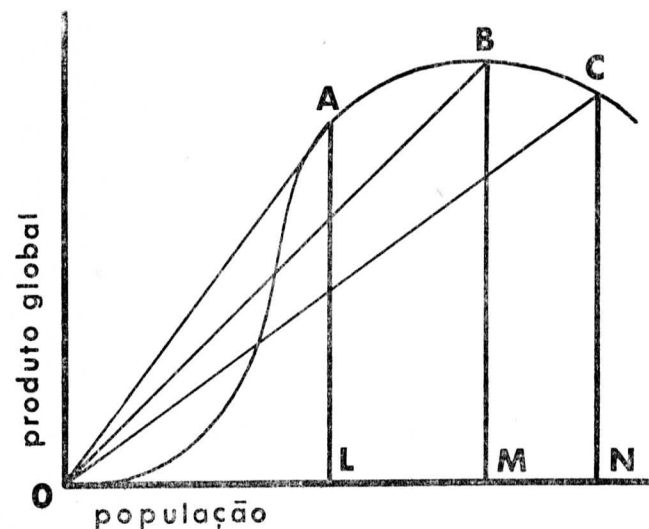
Esse modelo foi desenvolvido de forma exaustiva por Ranis e Fei<sup>(3)</sup>, que identificaram três fases nesse processo de transição. Somente na primeira a produtividade marginal do trabalho seria zero no setor pré-capitalista. Na segunda fase a produtividade marginal do trabalho seria positiva, se bem que inferior ao nível médio de subsistência. A terceira fase se caracterizaria pela integração do mercado de trabalho, igualando-se produtividade marginal do trabalho e salário. Esgotada a primeira fase – o que ocorreria com relativa rapidez – seria necessário enfrentar, na segunda, as consequências da redução da produção de gêneros alimentícios, acarretada pela retirada de mão-de-obra do setor de subsistência. Haveria elevação dos preços dos alimentos, o que produziria redução relativa do excedente, com declínio na taxa de investimento.

O estudo das estruturas dualistas, tanto empírico como teórico, pôs em crescente evidência o fenômeno do excedente de mão-de-obra, ou desemprego disfarçado. Na análise desse fenômeno é necessário ter em conta que, na organização das economias pré-capitalistas, o princípio reitor não é a maximização do lucro e sim a extração de um excedente. Esse excedente pode ser obtido diretamente *in natura*, como ocorre na parceria agrícola, mas também pode sê-lo em dinheiro, seja mediante a cobrança de uma renda pelo uso da terra, seja pelo controle da comercialização da produção agrícola destinada ao mercado.

No quadro de uma economia dualista, é perfeitamente possível que o crescimento da população venha aumentar o excedente demográfico nas unidades familiares da economia pré-capitalista. Inexistindo procura de mão-de-obra fora do setor pré-capitalista e estando tôdas as terras ocupadas, o aumento da população terá que acarretar redução na quantidade de

(3) John C. H. FEI e Gustav RANIS, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, Yale University Press, 1964.

terra por família ou certas modificações na forma como se organiza o trabalho. A análise de uma situação desse tipo nos ajudará a ver mais claramente a forma como se organiza a economia no setor pré-capitalista. O gráfico que apresentamos abaixo é de autoria de Ragnar Nurkse e constitui um bom ponto de partida para essa análise.



Sobre o eixo das ordenadas está representado o produto global do setor agrícola pré-capitalista e sobre o das abscissas a população em idade de trabalhar. A quantidade de terras é fixa e a população está aumentando. A inclinação dos vetores OA, OB e OC representa a produção média correspondente às quantidades de mão-de-obra L, M e N. A pendente da curva OABC representa, em cada um dos seus pontos, diferentes níveis da produção marginal do trabalho.

A produtividade média do trabalho alcança seu ponto máximo em A, porquanto a pendente do vetor OA é a mais elevada. Nesse ponto a produção média por trabalhador também é igual à produtividade marginal. Esta última, a partir do ponto A, começa a baixar, descendo a zero no ponto B, se bem que a produtividade média permaneça bastante elevada.

A partir de B a produtividade marginal passa a ser negativa, o que acarreta redução progressiva do produto global. De A a B observa-se um declínio da produtividade marginal; contudo, o produto global continua a aumentar. Sendo a produção organizada na base de extração de um excedente que se pretende seja o máximo, é evidente que a absorção de mão-de-obra deverá continuar até B. Entretanto, numa economia de subsistência típica não existe nenhuma razão para que o crescimento da população pare quando se alcança o ponto B, pois é possível que a produtividade média continue a ser mais alta que o nível de subsistência. Se se admite que este último é alcançado em C, a produtividade média deveria descer até aí para que opere o freio malthusiano.

É evidente que, se a produtividade marginal do trabalho é zero ou mesmo inferior a zero, estamos em face de um desperdício de mão-de-obra. Por outro lado, se a economia pré-capitalista está em condições de reter esse excedente de mão-de-obra, isto é, de manter com um subsídio oculto parte da população, é que ela pode produzir um excedente. Existe, destarte, nessa economia uma poupança virtual.

Por que razão o trabalho que se desperdiça na economia pré-capitalista não é aproveitado produtivamente em outra parte? A razão é que para utilizá-lo seria necessário capital, e este não existe. Contudo, pode-se conceber a hipótese de utilização desse trabalho desperdiçado para produzir capital, sempre que a produção desse não exija acumulação prévia de capital fixo em quantidade significativa. Nurkse desenvolveu este esquema teórico relativamente a uma situação caracterizada pela limitação do fator terra e por uma produtividade marginal do trabalho em torno de zero. Se eliminamos a hipótese de escassez de terras, os dados do problema se modificam, inexistindo razão para que a produtividade marginal seja inferior à média. Já não se poderá falar propriamente de poupança oculta, pois qualquer retirada de mão-de-obra do setor pré-capitalista se traduzirá em baixa do produto global.

Entretanto, nas economias pré-capitalistas caracterizadas por abundância de terras, fatores institucionais que condicionam a organização da produção podem deprimir a produtividade média do fator trabalho. Suponhamos, por exemplo,

que as terras sejam propriedade de uma minoria que decide sobre sua utilização. Do ponto de vista da população trabalhadora ela passa a ser um fator escasso. Assim, enquanto os proprietários conservam as terras em reserva, na expectativa de expansão de uma cultura comercial ou de crescimento do rebanho, a população pode acumular-se nas terras escassas que lhe são acessíveis. Pode, assim, surgir o paradoxo da existência de terras subutilizadas em certas regiões, e de pressão demográfica em outras, onde a produtividade marginal do trabalho se aproxima de zero, conforme ao modelo de Nurkse. O caso do Brasil, país clássico das terras abundantes, ilustra bem essa situação. De acordo com o recenseamento de 1960, mais de 90 por cento das terras se encontram em propriedades médias e grandes que não cultivam mais de 8 por cento das mesmas. Por outro lado, uma grande parte da população rural trabalha em unidades agrícolas minúsculas, nas quais a quantidade de terra por trabalhador é amplamente insuficiente. No período 1950-1960 o crescimento da área cultivada tomou a forma, principalmente, de aumento do número dos minifúndios, ao mesmo tempo que a quantidade de terras por trabalhador dos minifúndios diminuía. Desta forma, não obstante a abundância de terras no conjunto do país, tudo indica que, em certo setor da agricultura, a produtividade marginal declinou, quicá aproximando-se de zero, o que teria dado origem à poupança oculta a que se referiu Nurkse.

Seja no caso de produtividade marginal zero, seja no de baixa produtividade média provocada por uma organização irracional da produção, a liberação do excedente virtual de uma agricultura pré-capitalista não é tarefa fácil. Em razão do baixo nível de vida das populações, toda elevação da produtividade média pela retirada do excedente de mão-de-obra cria uma pressão imediata no sentido de melhora do consumo da população que permanece sobre a terra. Tem-se argumentado que esse aumento do consumo traz, ele mesmo, uma elevação da produtividade<sup>(4)</sup>, recriando o excedente a um nível de produção mais alto. De todas as formas, a captação efetiva desse excedente somente tem sido possível ali onde os investimentos

(4) Esta tese foi desenvolvida por Harvey LEIBENSTEIN, em *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley, Nova York, 1957.

novos podem realizar-se sem deslocar as populações, como nos casos dos trabalhos de irrigação, drenagem, aberturas de novas terras e mesmo construção de estradas auxiliares.

Nas duas hipóteses consideradas, o problema da elevação da taxa de investimento se apresenta em termos distintos daqueles que conceberam tanto os clássicos como Keynes. No modelo clássico, o aumento da taxa de investimento tem como contrapartida necessária uma redução da proporção destinada ao consumo imediato. É a hipótese do pleno emprego. No modelo keynesiano, investimento e consumo aumentam simultaneamente, pois a função consumo é estável. É a hipótese de uma situação inicial de subemprego. Na economia dualista que consideramos, o investimento pode aumentar sem que ocorra redução ou aumento do consumo, isto é, pela utilização de um excedente virtual. Os conceitos correntes de pleno emprego e de desemprego não se aplicam no caso.

## CAPÍTULO 15

### O COMÉRCIO EXTERIOR NA TRANSFORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS DUALISTAS

No QUADRO DA TEORIA do desenvolvimento cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes:

- a) do ponto de vista da elevação da produtividade que traz consigo a expansão do mercado;
- b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas, e
- c) relativamente a sua eficácia como instrumento de transmissão de uma tecnologia mais avançada.

A teoria convencional do comércio internacional preocupou-se, essencialmente, do primeiro desses problemas. Todo o pensamento econômico, clássico como neoclássico, esteve marcado por uma concepção extremamente otimista com respeito ao papel que desempenha o comércio exterior como instrumento de elevação da produtividade. Via-se no intercâmbio externo um caso de aplicação do princípio de divisão do trabalho em condições de imobilidade de fatores.

Em sua versão moderna, a teoria das vantagens comparativas criadas pelo comércio internacional é um simples aspecto da teoria estática do equilíbrio geral. Parte-se de certa composição da procura global, que corresponde em cada país ao nível de renda de pleno emprego. A estrutura ótima da pro-