

que podem levar à conservação de uma economia atrasada num estado de equilíbrio subdesenvolvido. Esse seria o chamado círculo vicioso da pobreza.

Para o autor, o progresso econômico não é gerado espontaneamente. Para tal, se fazem necessárias ações direcionadas pelo Estado e amparadas pela sociedade. No entanto, apesar de todas as dificuldades, defende que “o círculo não é intransponível. E, uma vez rompido em qualquer ponto, pelo próprio fato de ser circular a relação, apresenta-se a tendência de progresso cumulativo”<sup>54</sup>

Apesar da concordância de Nurkse com relação à teoria do crescimento equilibrado, a estratégia de crescimento equilibrado deve ser pensada em termos globais, significando que as nações atrasadas precisam diversificar sua pauta exportadora na direção de produtos mais elaborados, bem como direcionar esforços para o desenvolvimento do mercado interno.

A identificação da ocorrência do efeito demonstração implica que, se não houver direção de planejamento e grandes esforços internos, estaria colocada uma tendência a direcionar os recursos ou ao consumo propriamente dito de bens de luxo ou à concentração de capital em setores produtores desses bens. Sem políticas complementares, como as de caráter protecionista, o efeito demonstração acabaria por frear o próprio processo de desenvolvimento.

Nurkse então conclui que o Estado, além de atuar de maneira direta na captação e direcionamento de recursos, deve disponibilizar garantias institucionais e políticas de incentivo que permitam a sociedade atuar para superar o círculo vicioso da pobreza.

54. Singer, 1952, p. 14.

## CAPÍTULO 4

# LEWIS: OFERTA ILIMITADA DE MÃO DE OBRA E A DUALIDADE ESTRUTURAL



Economista nascido em Santa Lúcia, formado intelectualmente na Inglaterra (1915-1991)

Fonte: <<https://bit.ly/2Neqr1C>>. Acesso em: out. 2018.

Nesse capítulo, a apresentação da contribuição teórica de Lewis é realizada especialmente por meio de duas fontes.<sup>55</sup> A primeira delas, datada de 1954, é o artigo em que o pioneiro constrói um modelo de desenvolvimento sob a hipótese de oferta ilimitada de mão de obra. A segunda fonte, datada do ano seguinte, 1955, é o livro em que Lewis realiza uma extensa discussão de fatores que considera cruciais para compor uma teoria do desenvolvimento econômico – embora o título original do seu livro se refira a crescimento econômico.<sup>56</sup>

55. Além de comentários do próprio autor sobre sua obra (Lewis, 1984), à semelhança do realizado com Rosenstein-Rodan e Singer.

56. É possível inferir, inclusive, que o autor a mistura entre os termos crescimento e desenvolvimento; nesse sentido, buscou-se respeitar aqui os termos originais utilizados pelo autor. Vale ressaltar, ademais, que essa mistura en-

### Oferta ilimitada de mão de obra e dualidade estrutural

Lewis faz da oferta ilimitada de mão de obra não qualificada uma hipótese de seu modelo teórico. O autor define que há ilimitada oferta de trabalho nos países onde a população é tão volumosa, relativamente ao capital e aos recursos naturais, que em diversos setores da economia é possível observar produtividade marginal do trabalho zero ou quase zero, tal como define Rosenstein-Rodan como desemprego disfarçado e Nurkse identifica otimistamente como poupança oculta.

Por conta dessa especificidade, o desenvolvimento econômico, no contexto do subdesenvolvimento, não seria um objeto adequadamente tratável, nem pela microeconomia convencional – que se refere à alocação de recursos escassos –, nem pela macroeconomia keynesiana<sup>57</sup> – pois essa só admite desemprego involuntário, e não subemprego, que é um fenômeno característico das economias subdesenvolvidas com oferta ilimitada de mão de obra.

Também relacionada à abundância do fator trabalho, emerge outra especificidade dos países subdesenvolvidos: a chamada dualidade estrutural. Tal conceito demonstra a existência de hiatos de produtividade significativos entre os setores produtivos de um mesmo sistema econômico nacional. Em geral, um setor voltado à exportação – com maior produtividade – e outro voltado ao abastecimento do mercado interno – de baixa produtividade. Segundo

---

tre os termos não ocorre somente com o pioneiro Lewis, mas antes reflete o debate da época, em que crescimento e desenvolvimento econômicos ainda se misturavam (ver, por exemplo, Arndt, 1987).

57. A análise que Keynes desenvolve na teoria geral do emprego, do juro e da moeda refere-se aos problemas do desemprego involuntário no contexto de nações capitalistas desenvolvidas.

Lewis, a dualidade estrutural não implica necessariamente a atribuição de atrasado ao setor agrícola (ou à zona rural) e moderno ao setor industrial (ou à zona urbana) – embora, naquele momento histórico do Pós-Segunda Guerra, geralmente se observasse essa identificação.

Nos países subdesenvolvidos, de acordo com o Lewis, existem ilhas de modernidade num mar de atraso:

Não temos durante a expansão uma ilha de emprego capitalista cercada de um vasto mar de trabalhadores de subsistência, mas sim, certo número de ilhas diminutas deste tipo. Isto é muito típico nos países que se encontram nas primeiras fases de desenvolvimento.<sup>58</sup>

Ou seja, além de as ilhas serem minoria – e com capacidade de absorção de mão de obra mais reduzida –, possivelmente ainda são desconectadas, implicando uma descontinuidade da potencialização dos efeitos multiplicadores – e, por conseguinte, de autopropulsão para gerar crescimento e desenvolvimento sustentado – mesmo entre os poucos setores modernos. E sendo o mar de atraso representativo da maior parte da matriz produtiva dos países subdesenvolvidos, deduz-se que a maior parte da mão de obra está vinculada a tais atividades de baixa ou baixíssima produtividade.

A desconsideração da hipótese de oferta ilimitada de mão de obra nas economias atrasadas, segundo Lewis, teria levado os economistas a aconselharem erroneamente os países subdesenvolvidos, na medida em que o excesso de mão de obra não qualificada apresenta consequências dinâmicas

---

58. Lewis, Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: Agarwala, A. N.; Singh, S. P. (eds.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969 [1954], p. 414.

importantes ao funcionamento do sistema econômico nacional. Segundo o autor, “os custos monetários são completamente desorientadores para as economias em que existe excedente de mão de obra ao nível de salário dominante”.<sup>59</sup>

O pioneiro complementa que, ao mesmo tempo em que a teoria das vantagens comparativas se constitui em um argumento favorável ao livre comércio nos países que não possuem oferta ilimitada de mão de obra, seria um argumento válido em prol do protecionismo no caso dos países com oferta ilimitada de mão de obra.

### Distribuição funcional da renda e acumulação de capital

Lewis parte de uma estrutura teórico-analítica clássica – ou seja, o volume de capital define o fator trabalho a ser utilizado e o produto resultante na economia é distribuído entre as classes, na forma de salários, renda da terra e lucros – e de um modelo de dualidade estrutural – no qual há um setor atrasado, em que a produtividade marginal do trabalho é muito baixa, e há um setor moderno de alta produtividade com maior capacidade de acumulação a ele associada.

Assim, a partir da ótica da distribuição do excedente econômico – que também definirá, sob essa perspectiva, a capacidade de acumulação futura –, Lewis identifica que o grande problema dos países subdesenvolvidos reside no fato de que a parcela de lucros é muito pequena. Se a parcela de lucros é muito pequena, qual das outras duas – renda da terra ou salários – estaria acima do considerado adequado pelo autor?

Para Lewis, a parcela de lucros seria muito pequena porque a parcela de renda da terra seria muito alta. Em outras palavras, quando aumenta a parcela da renda da terra no

59. Lewis, op. cit., p. 450.

produto líquido, diminui a própria base de acumulação de capital. Desse modo, para aumentar a base de acumulação do capital, far-se-ia necessário o aumento da parcela de lucros, mas não em detrimento da parcela dos salários, e sim da parcela da renda da terra. Mesmo porque, nessa estrutura produtiva dual – com o identificado excesso de mão de obra não qualificada –, os capitalistas produtivos do setor moderno já se aproveitam da dinâmica do setor atrasado, na medida em que este mantém a taxa de salários estável e, por conseguinte, a participação dos salários no produto líquido.

Assim, o caminho para o processo de expansão da acumulação capitalista estaria, por conseguinte, na distribuição funcional da renda ou no que se faz do excedente capitalista. Para Lewis, com a ampliação do setor capitalista, o setor moderno se ampliaria, e com ela sua capacidade de absorção de mão de obra: “O excedente torna-se então, ainda, maior; a formação de capital aumenta ainda mais e, assim, o processo continua até que desaparece o excedente de mão de obra”.<sup>60</sup>

Portanto, para Lewis, a questão principal do desenvolvimento econômico é a rápida acumulação de capital, sendo o seu problema crucial a distribuição da renda em benefício da classe que teria capacidade de poupar e, pelo raciocínio do autor, também de investir.<sup>61</sup> Ainda sobre esse ponto, Lewis destaca o problema sociológico a respeito da necessidade de surgimento de uma classe capitalista que realize investimentos produtivos de capital. O autor

60. Lewis, op. cit., p. 418.

61. “Se perguntarmos: ‘Por que pouparam tão pouco?’, a verdadeira resposta seria: ‘Porque são muito pobres’, se nos sentíssemos tentados a concluir pelas impressionantes e elogiáveis correlações de Colin Clark. A verdadeira resposta é: ‘Porque seu setor capitalista é muito pequeno’ (lembrando que ‘capitalista’ não significa aqui capitalista privado, mas pode ser igualmente aplicado ao Estado capitalista)” (Lewis, 1954, p. 425).

observa que o surgimento desses capitalistas estaria provavelmente condicionado à existência de novas oportunidades de mercado, associadas a alguma nova técnica de produção. Embora não explique como quebrar esse círculo vicioso, o autor indica que “Uma vez tendo surgido o setor capitalista é só uma questão de tempo para que ele atinja uma dimensão considerável.”<sup>62</sup>

### Instituições e retroalimentação positiva

De acordo com Lewis, a investigação das ações humanas deve ser realizada em diferentes níveis, uma vez que, além das causas imediatas do desenvolvimento, observam-se as causas dessas causas. O autor destaca três causas principais, que usualmente são observadas em conjunto: o esforço de economizar, o aumento do conhecimento e sua aplicação, e a expansão do volume de capital per capita. No entanto, se não houver um ambiente favorável à eclosão dessas forças, elas não se revelariam espontaneamente em prol do desenvolvimento.

E, para que se tenha um ambiente favorável, o autor salienta o papel das instituições e das crenças, buscando explicar não apenas quais delas são compatíveis com o desenvolvimento, mas como elas evoluem. Como bem ressalta o autor, “Para se compreender como e por que algo acontece, cumpre ir-se aos fatos; isto é, deve-se aplicar o método indutivo aos dados históricos”.<sup>63</sup> No entanto, adverte Lewis que, como os fatos da história seriam muito menos seguramente estabelecidos do que os fatos da química ou da biologia, por exemplo, deveria ser reconhecida a fragilidade de qualquer hipótese que tivesse apenas a história como base.

62. Lewis, op. cit., p. 426.

63. Lewis, Arthur. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960 [1955], p. 18.

Lewis destaca que o subdesenvolvimento pode ser definido a partir de ao menos três perspectivas, intimamente correlacionadas entre si. Comparada a outras nações, uma nação pode ser dita subdesenvolvida em relação à sua tecnologia atrasada, às suas instituições desfavoráveis ao investimento ou à sua baixa dotação de capital per capita, resultando em uma baixa renda per capita. E, embora, a depender do caso, possa se destacar um obstáculo principal ao desenvolvimento, aquele que se propor a enfrentar o problema “deve ele ter em mente que, se alcançar sucesso, muitas outras mudanças se requerem além do fator com o qual está imediatamente preocupado”.<sup>64</sup>

Para Lewis, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico, o papel mais importante a ser desempenhado pelas instituições é o grau de liberdade que permitem aos agentes econômicos, implicando a elas um papel de retroalimentador positivo, seja em prol ou contra o processo de crescimento.<sup>65</sup> Além disso, há que se notar que o ajustamento das instituições às condições econômicas vigentes pode ser um processo penoso, desequilibrado e incompleto: “O novo e o velho se misturam sem lógica, e em proporções curiosas, que diferem amplamente entre uma sociedade e outra. A transformação nunca é integral”.<sup>66</sup>

Implicar às instituições um papel de retroalimentador positivo não quer dizer, por sua vez que, uma vez posto o desenvolvimento em marcha, que esse ocorrerá para

64. Lewis, op. cit., p. 25.

65. “Segue-se que a mutação se reforça cumulativamente. Iniciado o desenvolvimento econômico, as instituições se transformarão sempre e cada vez mais no sentido favorável ao crescimento, fortalecendo, assim, as forças que o promovem. De outra parte, logo que a taxa de crescimento começar a declinar, as instituições se tornarão menos favoráveis ao desenvolvimento” (Lewis, 1955, p. 181-182).

66. *Ibidem*, p. 183.

sempre, mesmo porque o desenvolvimento é uma reação resultante de estímulos sucessivos, mas com alcance, em alguma medida, limitado. Assim, diz Lewis que “Na prática, o que mais se observa não é uma taxa constante de desenvolvimento, mas sim uma série de explosões de expansão, separadas por períodos de relativa calma”.<sup>67</sup>

Portanto, a disponibilidade de capital, embora seja condição necessária, não é suficiente para que se configure um processo de desenvolvimento, pois, se não houver ambiente favorável ao seu aproveitamento, acabará sendo desperdiçado. Além disso, o encadeamento dos efeitos relativos ao desenvolvimento não é infinito, sendo esperado um período de absorção desses efeitos, até que se provoquem novas mudanças revolucionárias, tal como define Schumpeter<sup>68</sup>.

### O processo de desenvolvimento e o papel do Estado

Lewis destaca que um dos pontos cruciais do processo de desenvolvimento é justamente o seu início. O autor ressalta as dificuldades que podem emergir quando se observa uma concentração de esforços em apenas um setor da economia. Segundo o autor, os diversos setores deveriam crescer de maneira relacionada, caso contrário, não poderiam crescer, pois a inovação em determinado setor, se isolada, acabaria sendo freada.

Por conta das deficiências do mercado interno presentes nos estágios iniciais de desenvolvimento e dos próprios efeitos sobre a procura efetiva em outros setores, explica Lewis que, em geral, a produção para exportação acabou sendo o ponto de inflexão que impulsionou as economias

67. Lewis, op. cit., p. 186.

68. Schumpeter, 1912.

nacionais em direção ao progresso. No entanto, o autor adverte que a excessiva concentração no setor exportador pode ser inconveniente, especialmente por conta dos efeitos deletérios potenciais sobre os termos de troca, tal como destacado pela tese Singer-Prebisch.

Nos estágios superiores de desenvolvimento, o papel de dinamizador passaria do setor externo ao setor interno, tornando-se esse o principal sustentáculo do progresso econômico. Assim, para que fosse bem-sucedido o pontapé inicial do progresso,

nos programas de desenvolvimento, todos os setores da economia devem crescer simultaneamente, para manter o equilíbrio adequado entre a agricultura e a indústria, e entre a produção para o mercado interno e a produção para a exportação.<sup>69</sup>

Isso permite incluir Lewis na teoria do crescimento equilibrado apresentada por Rosenstein-Rodan.

No processo de desenvolvimento dos países atrasados, o financiamento externo desempenha papel importante na medida em que as nações ainda pobres dificilmente satisfariam a sua necessidade de capital só com recursos internos, mesmo porque os programas de desenvolvimento calcados na industrialização requerem a importação de bens de capital para criar ou expandir a capacidade produtiva da indústria interna. No entanto, Lewis observa que, a menos que as nações atrasadas receptoras de influxos de capital externo os transformem em aumento de produtividade do setor produtor das mercadorias consumidas internamente, não haveria impacto sobre os salários reais – e, portanto, sobre o nível médio de renda.

69. Lewis, 1955, p. 360.

Além disso, há que se observar que o fluxo de capital dos países desenvolvidos aos subdesenvolvidos também estaria sujeito a empecilhos, pois

a migração do capital se detém não só pelo fato de que se apresentam continuamente novas oportunidades para investir nos países desenvolvidos, como pelas deficiências em países subdesenvolvidos.<sup>70</sup>

A explicação para tal seria a emergência do círculo vicioso da carência de capital, o que se assemelha ao círculo vicioso da pobreza definido por Nurkse, uma vez que a produtividade de determinado investimento depende dos investimentos anteriormente realizados.

Segundo Lewis, no contexto das nações subdesenvolvidas, como os problemas de mercado e os altos custos iniciais de novos setores de atividade constituem importantes empecilhos à industrialização desses países, se não fossem adotadas medidas diferenciadas, tal como políticas protecionistas, “o hiato entre estes e as nações industriais continuaria a ampliar-se pela simples razão do impulso dado pela especialização”.<sup>71</sup> Por isso também o papel dos governos nas nações atrasadas seria tão estratégico para estimular o desenvolvimento. Entretanto, pondera o autor que não se trata de privilegiar a ação do Estado ou da iniciativa privada, mas sim “verificar qual a contribuição mais adequada de cada um”.<sup>72</sup>

Tendo em vista o objetivo do desenvolvimento, Lewis sugere o que seria uma adequada atuação governamental:

70. Lewis, 1955, p. 316.

71. Ibidem, p. 450.

72. Ibidem, p. 482.

O governo não deve gastar nem pouco nem muito; nem controlar muito nem pouco; nem tomar iniciativas demais, nem de menos; não deve desencorajar os estrangeiros, nem cair-lhes nas mãos; não deve permitir a exploração de classes, nem promover a luta de classes, e assim por diante.<sup>73</sup>

Ou seja, não intervir demais, nem de menos.

Refletindo de maneira retrospectiva, já na década de 1980, Lewis aponta que os autores desenvolvimentistas, incluindo ele mesmo, teriam deixado de levar em consideração um fator crucial: a instabilidade política das nações subdesenvolvidas. Seria esse um fator importante porque, em condições de instabilidade, a confiança requerida para realizar projetos de investimento, especialmente os de longo prazo, ficaria altamente comprometida. Nesse mesmo trecho, o autor destaca a superestimação do papel benevolente do Estado nas nações subdesenvolvidas. Em suas palavras: “Nós também superestimamos a eficiência esperada dos novos governos e do seu comprometimento em melhorar as condições dos pobres (o que varia em larga medida)”.<sup>74</sup>

### Conclusão: para superar o mar de atraso

A hipótese de oferta ilimitada de mão de obra não qualificada é a base para a formação do modelo de dualidade estrutural de Lewis, característica diferenciadora dos países subdesenvolvidos. Para o pioneiro, a superação do subdesenvolvimento implica que os diversos setores devam

73. Lewis, 1955, p. 533.

74. Lewis, Arthur. *Development Economics in the 1950s*. In: Meier, Gerald; Seers, Dudley (eds.). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 137, tradução livre.

crescer simultaneamente, levando à expansão das ilhas de modernidade, o que permitiria absorver o excesso de mão de obra de maneira produtiva, superando o mar de atraso.

O instrumento para incrementar a formação e acumulação de capital interno, necessários para avançar o processo de industrialização, reside na modificação da distribuição funcional da renda, de modo a incrementar a parcela dos salários em detrimento da renda da terra.

Lewis salienta ainda o papel determinante das instituições para que se revelem e se retroalimentem aspectos importantes ao desenvolvimento, por conta do grau de liberdade que permitem aos agentes econômicos.

Por fim, no contexto do subdesenvolvimento, o autor indica a importância de medidas diferenciadas e/ou protecionistas, das quais também deriva o papel estratégico do Estado para estimular o desenvolvimento; nesse sentido, o Estado não pode se furtar a intervir quando necessário, mas também não pode sobrepujar a iniciativa privada.

## CAPÍTULO 5

# OS EFEITOS DE ENCADEAMENTO DE HIRSCHMAN



Economista alemão (1915-2012),  
estabelecido intelectualmente nos Estados Unidos  
Fonte: <<https://bit.ly/2NZuHaj>>. Acesso em: out. 2018.

O presente capítulo baseia-se primordialmente na discussão dos elementos teóricos apresentados no livro de Hirschman publicado em 1958, em que o autor discute a estratégia do desenvolvimento econômico. Também recorre a algumas considerações feitas pelo próprio autor em um texto de quase três décadas depois, no qual se autointitula dissidente. Nele, Hirschman destaca a sua surpresa – e até decepção – em ter, ele mesmo, se tornado, em termos de economia do desenvolvimento, um “clássico”.<sup>75</sup>

75. Hirschman, Alberto Otto. *A Dissenter's Confession: The Strategy of Economic Development Revisited*. In: Meier, Gerald; Seers, Dudley (eds.). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 87, tradução livre.

A questão "desenvolvimento" acompanha o Brasil há bastante tempo. Seja como problema inerente ao capitalismo, já que este sistema envolve um sistema de produção desigual no tempo e no espaço. Ou como problema de ordem econômica, emergente após o fim da Segunda Guerra Mundial junto com o keynesianismo. O desenvolvimentismo pretendeu resolver a dificuldade do alçamento, ou seja, fazer com que os países mais atrasados alcançassem o nível de países mais avançados em termos de produtividade do trabalho. Mesmo não sendo bem-sucedido no Brasil, continua muito importante estudar as ideias dos clássicos do desenvolvimento. Este livro de Fernanda Cardoso, apresenta com notável clareza e precisão as principais teses de nove autores da tradição desenvolvimentista.

*Eleutério F. S. Prado*

Professor titular da  
Universidade de São Paulo

FERNANDA CARDOSO

# NOVE CLÁSSICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Paul Rosenstein-Rodan

Hans Singer

Ragnar Nurkse

Arthur Lewis

Albert Hirschman

Gunnar Myrdal

Michal Kalecki

Raúl Prebisch

Celso Furtado

PACO  EDITORIAL

