

OS ECONOMISTAS

Celso Furtado

Teoria e Política
do Desenvolvimento
Econômico

ABRIL CULTURAL

OS ECONOMISTAS

CIP-Brasil. Catalogação-na-Publicação
Câmara Brasileira do Livro, SP

F987t Furtado, Celso, 1920-
Teoria e política do desenvolvimento econômico / Celso Furtado ; apresentação de José Sérgio Rocha de Castro Gonçalves. - São Paulo: Abril Cultural, 1983.

(Os economistas)

1. Desenvolvimento econômico 2. Produção
(Teoria econômica) I. Gonçalves, José Sérgio Rocha
de Castro, II. Título. III. Série.

83-0250

17. CDD-338.01
18. -338.001
17. e 18. -338.09

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento econômico 338.09 (17. e 18.)
2. Produção : Teoria : Economia 338.01 (17.)
338.001 (18.)

CELSO FURTADO

Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico

Apresentação de José Sérgio Rocha de Castro Gonçalves



1983

EDITOR: VICTOR CIVITA

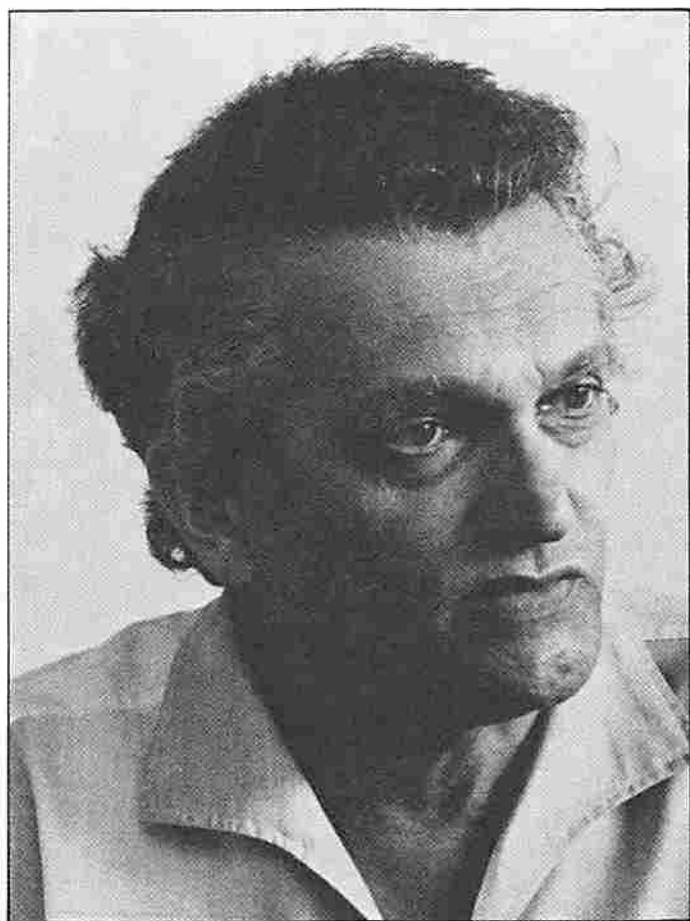
Título original:

Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico

(c) Copyright desta edição, Abril S.A. Cultural,
São Paulo, 1983.

Publicado sob licença da Companhia Editora Nacional, São Paulo.

Direitos exclusivos sobre a Apresentação de José Sérgio Rocha de
Castro Gonçalves, Abril S.A. Cultural, São Paulo.



Celso FURTADO

(1920-

Apresentação



José Sérgio Rocha de Castro Gonçalves nasceu no Rio de Janeiro em 1938. Formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1961, cursou a Faculdade de Filosofia na mesma Universidade. Pós-graduado pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (1962/64), é executivo profissional exercendo, atualmente, o cargo de Diretor da Brasinca S.A. Ferramentaria, Carrocerias, Veículos. Interessado no estudo da Industrialização brasileira, publicou os trabalhos *Uma Reavaliação do Desenvolvimento Industrial no Brasil* e *Perfil do Operário numa Empresa da Indústria Automobilística de São Paulo*.

Celso Furtado — pensamento e ação

I

Pode-se afirmar, com a validade permitida às generalizações, que desde 1930 os cientistas sociais, preocupando-se em analisar e interpretar a realidade nacional, conseguiram realizar uma redescoberta do Brasil. Em espaço de tempo curto, publicaram-se obras que justificam essa afirmação: *Evolução Política do Brasil* (1933), de Caio Prado Júnior; *Casa Grande e Senzala* (1933), de Gilberto Freire; *Raízes do Brasil* (1936), de Sérgio Buarque de Hollanda; *História Econômica do Brasil* (1937), de Roberto Simonsen; *História Econômica do Brasil* (1945), do mesmo Caio Prado Júnior. Mas é verdade também que durante a década de 50, exatamente com o grande crescimento experimentado pela economia brasileira, ao objetivo de interpretação teórica da realidade veio juntar-se interesse mais evidente de provocar modificações nessa mesma realidade. Em outras palavras, foi então que um número apreciável de intelectuais preocupou-se em elaborar e propor um pensamento voltado para a ação.

Durante os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, foi sendo estruturado um pensamento progressista, de conotações reformistas, que não aceitava a pobreza nacional como fatalidade, pondo em questão o dogma clássico da divisão internacional do trabalho, e propunha desrespeitarem-se os princípios do liberalismo econômico, projetando-se o desenvolvimento a partir da ação planejadora e da participação efetiva do Estado na Economia. Dentro desse quadro, logo ganharia destaque o chamado

Apresentação CONTINUAÇÃO

"Grupo de Itatiaia", reunindo homens que pretendiam transformar as suas idéias em ação política, obtendo acesso aos órgãos do Governo. Dele nasceu, em 1953, o IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política), reunindo nomes expressivos como Álvaro Vieira Pinto e Hélio Jaguaribe, e assumindo a responsabilidade de publicação dos *Cadernos do Nosso Tempo*. Em julho de 1955 criava-se o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), subordinado ao Ministério da Educação e definido como centro permanente de altos estudos políticos e sociais, privilegiando a pesquisa, o trabalho teórico, e objetivando a compreensão crítica da realidade brasileira para viabilizar o seu desenvolvimento.

Dentro dos limites muito amplos, permitidos pelo objetivo de criar um "pensamento brasileiro", couberam inicialmente homens de posição muito diversas, como Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto Campos, Horácio Lafer, Lucas Lopes, Hermes Lima. Numa fase imediatamente seguinte, porém, e que corresponderia grosso modo ao período do Governo Juscelino Kubitschek, contando com o esforço intelectual do grupo originário do IBESP, o Instituto assumiu de fato a tarefa de elaborar uma ideologia capaz de sustentar o projeto de desenvolvimento econômico, em última instância contido no "Plano de Metas". O desenvolvimento econômico e o nacionalismo tornaram-se então os dois elementos básicos da construção ideológica, resultante de trabalhos de Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodrê e outros.

Ainda que tenham existido sempre diferenças e divergências, tomou forma razoavelmente nítida um "pensamento isebiano": partindo-se do que pretende ser a compreensão das categorias reais que configuram o processo histórico (Álvaro Vieira Pinto, em *Consciência e Realidade Nacional*) localizam-se na sociedade brasileira um segmento dinâmico, representado pela burguesia nacional, classes médias e proletariado, e um segmento conservador, representado pela classe latifundiária e mercantil. Este último sustenta-se politicamente no Estado Cartorial (Hélio Jaguaribe, *Condições Institucionais do Desenvolvimento, 1958*), que é o mantenedor do *status quo*, praticando uma política de favores, e manipulando as clientelas. Com o surgimento das novas classes economicamente dinâmicas, cria-se um divórcio entre elas e o Estado, ainda controlado através da política de clientela. Torna-se necessário, pois, substituir o Estado Cartorial pelo Estado Funcional, capaz de planejar o desenvolvimento econômico e implementá-lo. A prática de uma política ideológica será suficiente para unir aquelas classes dinâmicas, num momento em que de fato os seus interesses são coincidentes; e isso será obtido pela propaganda ideológica e pela organização dos grupos mais ativos,

capazes de conseguir a adesão das grandes massas rurais e urbanas. Em última instância, a proposta do ISEB não se limitava ao objetivo evidente de criar condições de sustentação para a ação do Executivo, numa ocasião em que tal apoio seria pelo menos improvável, se pleiteado através de partidos políticos sem ideologia ou representação social definida. Pretendendo que o desenvolvimento nacional fosse promoção de uma consciência da coletividade, o ISEB ia consideravelmente além e sobrevalorizava o elemento consciente, transformando a ideologia numa necessidade prévia. Esse idealismo da consciência levou a uma ideologização da própria ideologia, de tal sorte que o pretensão pensamento crítico e científico tornou-se ele mesmo uma ideologia.

Exatamente nesse momento, isto é, durante a segunda metade dos anos 50, grosso modo, começam a ser publicadas as obras do economista Celso Furtado, fazendo dele um nome conhecido e respeitado, além de ligado a um projeto ambicioso, a SUDENE. Depois de *A Economia Brasileira* (1954), surgem: *Uma Economia Dependente* (1956), *Perspectivas da Economia Brasileira* (1958), *A Operação Nordeste e Formação Econômica do Brasil* (1959) e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). Ora, mais do que pela contemporaneidade, ou eventuais momentos de colaboração, na composição de cursos e palestras, ou na publicação de livros, o próprio pensamento de Celso Furtado, farta e claramente exposto nesse conjunto apreciável de obras, é que evidencia, não identidade, mas afinidades com o "pensamento isebiano".

Se os pensadores do ISEB preocuparam-se em interpretar o processo histórico, de forma a fundamentar a sua proposta, Celso Furtado também privilegiou a História. A sua tese de doutoramento, apresentada em 1948 na Universidade de Paris, teve o título de *L'Economie Coloniale Brésilienne*, tratando sobre a economia brasileira durante o ciclo da cana-de-açúcar; no ano seguinte, desenvolveu sua primeira análise sobre as transformações da economia brasileira do século XX, num ensaio que já continha em germe, como ele mesmo comenta, as idéias que iriam ser apresentadas dez anos mais tarde, em *Formação Econômica do Brasil*, a sua obra mais lida, mais freqüentemente citada, e dedicada por ele aos estudantes de Ciências Sociais, com a anotação de que "a assimilação das teorias econômicas requer mais e mais ser completada, ao nível universitário, pela aplicação dessas teorias aos processos históricos subjacentes à realidade na qual vive o estudante e sobre a qual possivelmente terá de atuar". Em *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado dispõe-se a analisar os processos econômicos localizáveis no tempo histórico, porém não se preocupando especificamente com classes sociais dinâmicas ou conservadoras, com a nacionalidade dos capitais, ou

Apresentação CONTINUAÇÃO

mesmo com a natureza privada ou pública dos investimentos; por esse caminho encontra também o fundamento para sua proposta.

Repetindo e aperfeiçoando exercícios feitos em trabalhos anteriores, *Formação Econômica do Brasil* terá o seu capítulo mais importante na análise do processo de deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira: supõe-se que ela terá sido capaz de superar os efeitos negativos da contração da demanda externa, sensível antes de 1929, e tomada dramática depois dessa data, isto graças à prática espontânea de uma política que permitiu não apenas manter-se a demanda interna nos seus níveis anteriores à crise como também e mais ainda criarem-se as condições para a industrialização. Teria ocorrido, portanto, e durante a década de 30, aquele deslocamento, o setor agrário-exportador deixando de representar o centro dinâmico da Economia, substituído por uma indústria em expansão, alimentada por um processo de substituição de importações e sustentada por uma indústria de bens de capital também em desenvolvimento.

Esse modelo, construído por Celso Furtado com os cuidados e rigores de um sistema lógico, teve os seus méritos sempre reconhecidos e tornou-se freqüentemente o ponto de referência para o desenvolvimento de estudos e teses de cientistas sociais de tendências variadas de pensamento. Entretanto, trata-se de um modelo que — ao estabelecer uma distinção rígida entre um setor agrário-exportador (tradicional) e um setor industrial (dinâmico), pretendendo-se que este último passasse a ser beneficiado até mesmo com a transferência de recursos para investimento oriundos do primeiro setor — se afasta da História, isto é, desconsidera o próprio processo histórico de acumulação de capital e de formação de uma estrutura capitalista no Brasil, onde o setor agrário exportador não apenas demonstrou vitalidade, que lhe permitiu superar diversos momentos de crise, inclusive a de 1929, como ainda revelou-se suficientemente maleável para participar diretamente do setor industrial, desde logo fazendo com que uma nova ordem econômica estivesse comprometida com os seus interesses. Na realidade, as relações entre o capital agrário-exportador (cafeeiro) e a expansão do capital industrial não ocorreram historicamente num só sentido, mesmo porque um e outro setor experimentaram diversos momentos de expansão e de retração. Por tudo isso é que a formação de uma economia industrial no Brasil deu-se sob a forma de acomodamentos sucessivos, sem que em nenhum momento ocorresse um rompimento efetivo com as antigas estruturas. Daí o caráter dependente do setor, faltando-lhe condições para uma atuação dinamizadora maior: longe de poder criar as suas próprias condições de expansão, e muito menos de modernizar todo o sistema, transmitindo a ele o

seu dinamismo, o setor industrial continuou tendo o seu futuro dependente da possibilidade de novas soluções de acomodamento, que se fizessem necessárias a partir de modificações que ocorressem no interior do sistema e nas suas relações internacionais. Essas modificações determinaram de fato novas soluções de acomodamento a partir dos anos 50, resultando no crescimento expressivo do setor industrial, que passou a ter um aumento constante de sua participação na formação da renda interna, ao mesmo tempo que cresciam em importância os setores de bens de produção e de consumo durável; ocorreu então e contemporaneamente o deslocamento das exportações, como fonte principal de demanda para o crescimento.

Propondo aquele modelo, bastante elaborado na sua construção interna, mas que permitia conclusões pelo menos contestáveis, muito possivelmente Celso Furtado tinha em vista um objetivo definido. Apenas ele terá construído aquele modelo que viabilizava e justificava a sua proposta, exatamente a de aperfeiçoamento e consolidação de uma política econômica, a mesma que vinha sendo posta em prática durante os anos 50, enfatizando-se a necessidade de uma ação racionalizadora, posta acima dos mecanismos espontâneos de mercado, na forma de planejamento econômico elaborado e implementado pelo Estado. E, como a proposta e a política pretendiam ser e eram reformadoras, fazia-se necessário justificar o cabimento e a suficiência do reformismo: parece certo que, exatamente nessa medida, pretendeu-se já houvesse ocorrido uma diversificação do sistema econômico, isso significando ter sido alcançado no Brasil um estágio onde seriam eficientes as reformas estruturais; vale lembrar que as propostas políticas alternativas para as nações subdesenvolvidas, cada modelo sendo relacionado a um determinado estágio de evolução do sistema econômico, são temas explicitamente elaborados e propostos por Hélio Jaguaribe, não sendo arbitrário, portanto, associar-se o pensamento desse autor à análise do próprio Celso Furtado. De acordo com Jaguaribe, a existência de uma burguesia empresarial dinâmica, capaz de orientar-se por uma ideologia nacional-desenvolvimentista, obtendo assim o apoio das massas, viabilizaria um modelo político nacional-capitalista, prescindindo-se das soluções representadas pelo capitalismo de Estado e pelo socialismo desenvolvimentista.

A opção de Celso Furtado por uma política reformista, desconsiderando alternativas revolucionárias, é consciente e justificada. Estabelecendo uma distinção rígida entre as idéias de estrutura e instituição, ele está convencido de que todas as estruturas podem ser modificadas dentro de um determinado quadro institucional; desde que essas modificações sejam orientadas, de sorte a que o conjunto das estruturas se desenvolva, então será viável que a mudança

Apresentação CONTINUAÇÃO

institucional possa ser alcançada sem traumas. Também a opção por um comprometimento político não é circunstancial ou equivocada, mas resulta de escolha por um pensamento voltado para a ação, mantendo-se dessa forma fidelidade ao objetivo conscientemente proposto: "como as minhas reflexões têm em vista problemas reais, a pesquisa econômica foi sempre para mim um meio de preparar a ação, a minha ou a dos outros".

II

Celso Furtado nasceu na Paraíba, em 1920, pertencendo a uma família que muito freqüentemente teve os seus homens ocupados no funcionalismo público. O fato de ser originário de um pequeno e pobre estado do nordeste marcou-o profundamente, fazendo com que em toda a sua obra sejam constantes a acusação das profundas desigualdades regionais e a proposta de planos para recuperação econômica da sua região. Quanto ao seu pai, era ele um funcionário público, e também franco-maçom, possuindo uma considerável biblioteca, onde Celso Furtado desde a infância aprendeu o amor pela leitura, começando a desenvolver seu interesse pela História e também pela Literatura. Esse segundo entusiasmo terá sido responsável, muito depois, pela publicação de sua primeira obra, aos 25 anos, um livro de contos, *De Nápoles a Roma — Contos da Vida Expedicionária...*

As linhas de pensamento que o influenciaram, ainda durante os estudos secundários, são lembradas por ele mesmo: o Positivismo, por enfatizar o primado da razão e a superioridade do conhecimento científico; o Marxismo, em função de seu interesse pela História; a sociologia americana, especialmente por propor uma teoria antropológica da cultura; e Karl Mannheim em particular. Chegando à Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, quando as ciências humanas começavam a ser estudadas, mas a Economia não merecia ainda um curso específico, optou pelo Direito, que lhe pareceu mais adequado para um futuro exercício de cargos na administração pública. Formou-se em 1944, mas desde o terceiro ano já estava afastado do Direito, interessando-se mais pelas teorias da organização, e tomando contato com a literatura americana especializada. Esse novo centro de interesses iria levá-lo ao estudo das técnicas de planejamento, conduzindo por fim ao interesse maior pela Economia.

Celso Furtado esteve pela primeira vez na Europa ainda durante a segunda Guerra Mundial, participando da Força Expedicionária Brasileira. Voltou depois disso, na qualidade de estudante, para doutorar-se em Economia,

em 1948. Nessa altura, seu quadro de referências intelectuais já era bastante claro. Admitia uma pequena influência de Marx, porém restrita à teoria da História, não sendo receptivo às suas idéias econômicas. Conhecendo o pensamento clássico e a macroeconomia keynesiana, rejeitava os conceitos neoclássicos de mecanismo econômico e de equilíbrio: "a noção de centro de decisão evitou que eu fizesse intervir em minha análise os mecanismos econômicos, como conceito ilusório que impediu os economistas de situar os fenômenos econômicos no quadro da realidade social". Em contrapartida, Mannheim teria sempre uma contribuição importante, além de historiadores, como Henri Pirenne, Sombart, See, e o português Antônio Sérgio. Schumpeter terá contribuído, especialmente por enfatizar a importância fundamental do progresso técnico. Sem dúvida, porém, a influência intelectual determinante terá vindo de Keynes, nas palavras do próprio Celso Furtado definindo-a muito bem: "Marx me fez compreender que toda decisão econômica implica no exercício de uma certa forma de poder. Graças a ele, permaneci totalmente impermeável à noção neoclássica que considera a economia como um conjunto de automatismos... (mas) a noção de um poder exercido coercitivamente pelo capitalista é insuficiente. O poder existe também como sistema. E na economia capitalista os centros de decisão os mais importantes desse sistema estão no Estado. Devo a Keynes esta idéia, de que a economia capitalista não pode funcionar sem uma certa centralização de decisões, isto é, sem uma estrutura superior de poder. Keynes permitiu-me compreender logo o caráter estrutural do fenômeno da dependência econômica".

Durante os anos que se seguiram ao doutoramento em Paris, Celso Furtado não se limitou à publicação de vários estudos. Depois de ter trabalhado na Fundação Getúlio Vargas, ainda em 1949 passou a integrar os quadros da CEPAL; teve ainda um estágio, como pesquisador, na Universidade de Cambridge. Na CEPAL, ocupou a chefia da Divisão de Desenvolvimento Econômico, teve oportunidade de assessorar governos de diversos países latino-americanos, e especialmente entrou em contato com uma escola de pensamento político e econômico, liderada por Raul Prebisch, que iria marcá-lo de maneira profunda e definitiva. Participou ainda do Grupo CEPAL-BNDE, que elaborou um "Esboço de um Programa de Desenvolvimento para o Brasil", e ocupou uma diretoria no mesmo Banco de Desenvolvimento.

Sem sombra de dúvida, porém, um capítulo importante e decisivo será sempre representado pela sua ação e empenho em torno de um novo projeto para o Nordeste, isto é, a SUDENE. Até então, e tradicionalmente, o Nordeste era entendido como região fadada à pobreza imposta pela sua aridez. A própria Constituição Federal consagrava essa

Apresentação CONTINUAÇÃO

visão, determinando que um percentual da receita tributária fosse destinado a obras de combate às secas; com isso assegurava-se um sistema de verbas, que foram sempre aplicadas de forma compatível com os interesses políticos e econômicos das classes dominantes, através do DNOCS — Departamento Nacional de Obras contra as Secas. Apenas em 1952, com a criação do Banco do Nordeste, começou a ampliar-se o modo de conceber os problemas da região. No ano imediatamente seguinte o BNDE teve a iniciativa de encomendar o estudo de H. W. Singer, "Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste", com objetivo de quantificação dos recursos necessários a um programa de desenvolvimento para o polígono das secas; já nesse trabalho, de maneira conclusiva, a estrutura agrária, e não as secas, era identificada como causa dos problemas regionais.

Em 1956, criou-se, por iniciativa do Governo Federal, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, sob a coordenação de Celso Furtado, e que executou o estudo que iria fixar as bases e diretrizes que em seguida iriam orientar a atuação da SUDENE. Recomendava-se então que o Nordeste fosse considerado dentro do processo de desenvolvimento nacional, reconhecendo-se *a priori* que em função desse mesmo desenvolvimento tinham sido agravadas as disparidades regionais. E o diagnóstico que se fazia a partir daí permitiria a proposta de ação resumível nos seguintes pontos: 1) O desenvolvimento da região será obtido pela industrialização, reorganizando-se as suas indústrias tradicionais e modificando-se ao mesmo tempo a sua estrutura, estimulando-se a implantação de uma indústria de base; 2) a criação de uma oferta adequada de alimentos será obtida pela transformação da economia agrícola da faixa úmida, para adequá-la à produção de alimentos, e pela ampliação da fronteira agrícola, incorporando-se à região as terras férteis do interior do Maranhão; paralelamente, as zonas semi-áridas deverão passar por uma transformação gradativa em sua economia, tornando-se mais resistentes à seca e aumentando a sua produtividade; 3) o setor primário deverá ser modernizado, eliminando-se os inconvenientes e deseconomias provocados pelos latifúndios e pelos minifúndios.

Resultou inicialmente desse esforço a constituição do CODENO — Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, como órgão transitório, criado pelo Executivo Federal através de decreto, ao mesmo tempo em que se encaminhava ao Congresso a proposta de criação da SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. As discussões em torno do projeto, e que se repetiriam depois, quando da apresentação do Primeiro Plano Diretor, evidenciaram o radicalismo da oligarquia regional que, representada por uma força política posta acima dos partidos, lutou asperamente pela preservação dos mecanis-

mos que a favoreciam, revoltando-se principalmente com a subordinação do DNOCS ao novo órgão. Foi em tal momento que Celso Furtado passou a ser desenhado como homem suspeito, de tendências comunizantes, um teórico acadêmico cercado por jovens auxiliares inexperientes, o que terá sido a causa determinante das medidas punitivas tomadas contra ele em 1964. Isso muito mais que sua participação circunstancial no Ministério do Governo deposto. Em que pese a guerra política provocada, a SUDENE foi enfim criada em dezembro de 1959, Celso Furtado assumindo a sua superintendência; também o Primeiro Plano Diretor, vencendo as mesmas resistências, foi aprovado.

A criação da SUDENE, como órgão de planejamento regional, ao mesmo tempo representava um processo de descentralização administrativa (um órgão interministerial, paralelo às administrações regionais) e de centralização política (a autoridade de decisão posta ao nível do poder executivo central). A sua proposta, que justifica a sua criação e o seu plano diretor, é perfeitamente compatível com aquela adotada a nível nacional e exemplificável pelo Plano de Metas. Ela é reformista e progressista também. Propõe-se a mesma solução técnico-econômica, e que antes de mais nada é política, na medida em que pretende sempre ser viável em função da própria racionalidade, vencendo resistência sem conflitos. Dentro de um Nordeste, região marcada pela rigidez de suas estruturas, tendo de um lado os conservadores extremados, e de outro os primeiros sintomas de contestação (desde 1955, com a criação das Ligas Camponesas e o surgimento dos sindicatos rurais apoiados pela Igreja), a SUDENE surge como a proposta mediadora do Governo da República.

Assumindo a superintendência da SUDENE, Celso Furtado reafirmou-se como técnico e economista, mas ele mesmo assumiu conscientemente um papel político. Em seu discurso de posse naquele cargo iria afirmar que "o problema do desenvolvimento do Nordeste é menos de formulação de planos tecnicamente aceitáveis, do que de acerto do encaminhamento político das soluções". Soube observar também que "economistas e outros técnicos geralmente falharam na política porque procuraram tornar-se partidários. A batalha política deve ser levada a efeito pela força da técnica". Em meados de 1959, quando o Congresso ainda discutia a criação do novo órgão, e em palestra para os oficiais das Forças Armadas, posteriormente publicada em livro pelo ISEB (*A Operação Nordeste*), Celso Furtado, além de considerar as opções em torno de uma reforma agrária como sendo um problema político, não competindo ao economista solucionar, define claramente: "A SUDENE pretende ser um órgão de natureza renovadora, com o duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o

Apresentação CONTINUAÇÃO

Nordeste, e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos”.

À experiência com a SUDENE sucederia imediatamente uma outra, esta ao nível do planejamento nacional. Em setembro de 1962, o Governo João Goulart criava o Ministério Extraordinário para o planejamento, designando Celso Furtado para responder por ele, elaborando um plano de ação econômica para o período 1963/65 e cuidando de sua implementação. Experimentava-se já então um momento de crise profunda: o modelo de crescimento baseado na substituição de importações esgotava suas possibilidades, sem que se criassem novas alternativas, isso provocando a queda da taxa de crescimento, o recrudescimento da inflação e o agravamento do desequilíbrio externo; a crise econômica tornara inevitável a crise política, esgotando-se também as possibilidades do pacto político que estabilizara governos anteriores. Coordenando uma equipe de economistas, Celso Furtado elaborou em curto espaço de tempo o “Plano Trienal”, propondo como objetivos: recuperação do ritmo de crescimento, contenção progressiva do processo inflacionário, correções na distribuição da renda pessoal e regional, realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária), e reescalamento da dívida externa. Ignorando o esgotamento do processo de substituição de importações e insistindo nele, o Plano parte de um diagnóstico equivocado, para propor em seguida um elenco de medidas convencionais: a elevação da carga fiscal, a redução das despesas públicas e eliminação dos subsídios, a captação de recursos no mercado de capitais e a mobilização de recursos monetários. O fracasso foi imediato: em 1963, a taxa de inflação subiu a 78%, enquanto os meios de pagamento expandiram-se em 65% e a taxa de crescimento do PIB descia ao ponto mais baixo, de 1,6%. Ainda em julho do mesmo 1963 procedeu-se a uma reforma ministerial; San Tiago Dantas (Ministro da Fazenda) e Celso Furtado, entre outros, deixaram as suas pastas.

Existem indícios bastante evidentes de que o Plano Trienal só existiu por motivos políticos e imediatistas, que seriam suficientes para determinar *a priori* o seu insucesso. O Governo Goulart terá tido interesse apenas circunstancial por um plano econômico, reconhecendo que em passado recente o Plano de Metas havia sido politicamente bem sucedido; por isso mesmo divulgaria o seu Plano Trienal poucos dias antes do plebiscito, que decidiria sobre o retorno ao regime presidencialista, quando o destino desse mesmo governo estava sendo questionado e posto em jogo. Além disso, estaria sendo duplamente pressionado por forças externas: de um lado, o programa da Aliança para o Progresso condicionava sua assistência à existência de planos nacionais de desenvolvimento; de outro, a necessidade de negociações com o FMI exigia a criação de condições de credibi-

lidade. Se assim foi, no momento em que fracassaram as negociações com o FMI, os Ministros San Tiago Dantas e Celso Furtado e mais o Plano Trienal tornaram-se desnecessários e mesmo incômodos. Para Celso Furtado terá restado a partir daí a convicção de que o seu trabalho, ainda que prejudicado por condições tão adversas, representou a proposta mais elaborada até então feita, contribuindo positivamente para se intensificarem os esforços de planejamento nacional.

Deixando o Ministério do Planejamento, Celso Furtado retomou à SUDENE e à sua atividade intelectual. Em 1962 publica *A Pré-Revolução Brasileira*, seu texto mais panfletário, comprometido com objetivos políticos imediatos, referindo-se a temas novos, como os capitais estrangeiros, o FMI, além de justificar as reformas de base. No Prefácio, ainda mantinha a convicção de que "a economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação (...) que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica. Começamos a aperceber-nos de que o leme do barco está em nossas mãos". De qualquer forma, Celso Furtado permaneceria distanciado de qualquer radicalismo, ao contrário do próprio ISEB que, já sem contar com Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos, repudiava as teses do desenvolvimento nacionalista, assumindo intransigentemente a defesa das reformas de base.

Tendo os seus direitos políticos cassados em 1964, Celso Furtado passou a dedicar-se exclusivamente ao trabalho universitário: inicialmente no Chile, no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social; depois nos Estados Unidos, na Universidade de Yale; e finalmente na França, na Universidade de Paris. Publica "Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar", em número especial da revista *Tempos Modernos*, e *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Considera então que um poder executivo, eleito por mandato substantivo das massas, com as quais pactuou no momento das eleições, conflita-se necessariamente com um Congresso controlado pela classe dirigente tradicional; se os militares compactuam com essa classe, surgem então condições para impor-se pela força a eliminação de conflitos sociais, obtendo-se a "estabilidade social pela pastorização". Teses muitas vezes equivocadas, resultantes de uma reflexão ainda abalada pelos eventos traumatizantes de 1964.

Teoria e política do desenvolvimento econômico

Os diversos ensaios, publicados entre 1952 e 1960, revelam que Celso Furtado esteve sempre preocupado com a necessidade de formulação de uma teoria do desenvolvimento econômico. Esses ensaios foram reunidos em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), obra que posteriormente serviu de inspiração para a *Teoria e Política*

Apresentação CONTINUAÇÃO

do *Desenvolvimento Econômico* (1967) e na qual, inclusive, reproduziu alguns de seus capítulos.

"Uma teoria do desenvolvimento", observa ele, "deve ter por base uma explicação do processo de acumulação de capital... Ora, a acumulação de capital não pode ser explicada mediante categorias abstratas com pretensões à universalidade, pois está intimamente ligada ao sistema de organização da produção, às formas de distribuição e utilização da renda, enfim, a um processo histórico cujos elementos específicos devem ser identificados". O desenvolvimento econômico entende-se, pois, como processo histórico, impossível de ser esgotado pela capacidade explicativa das categorias puramente econômicas, e nessa medida a própria ciência econômica não terá sido capaz de oferecer um ponto de partida para uma teoria do desenvolvimento. Os pensadores clássicos elaboraram um conjunto de preceitos, tendo em vista justificar a forma como se distribuía a renda. Marx, numa posição filosófica, preocupou-se em encontrar o princípio motor do capitalismo. Os neoclássicos abandonaram as teorias do salário e, adotando o conceito de marginalidade, definiram o equilíbrio que justificava a ordem social vigente. Apenas em Schumpeter seriam encontradas as primeiras contribuições positivas: a imagem do empresário como agente transformador, e a importância do progresso técnico. Mas a análise keynesiana é que terá finalmente levado os economistas a se preocuparem com idéias relacionadas à problemática do desenvolvimento.

Neste momento, Celso Furtado está bastante próximo de Joan Robinson (*Economic Philosophy*, 1962) que, passando pelas idéias de Ricardo, Marx e Marshall, acaba por ceder à tentação de um comentário irônico: "A função da teoria econômica, em oposição à teologia econômica, é estabelecer hipóteses que possam ser verificadas. (Todavia), era imprescindível escolher entre um simples modelo dinâmico e um elaboradamente estático. E não foi acidentalmente que a escolha recaiu no modelo estático; as suaves harmonias do equilíbrio apoiaram a ideologia do *laissez-faire*, e a elaboração do argumento manteve-nos demasiadamente ocupados para alimentar pensamentos perigosos". Keynes trouxe de volta o elemento tempo à teoria econômica, reaproximando-a da história; a *General Theory* atravessou a barreira artificial e juntou história e teoria. E, como a teoria keynesiana do curto prazo colocava o investimento como representando o papel principal, tornou-se necessário discutir as consequências da acumulação de capital ocasionada pelo investimento propondo-se então uma teoria do desenvolvimento a longo prazo.

A verdade é que, a partir da "revolução keynesiana", os economistas passaram a preocupar-se expressivamente com o desenvolvimento econômico. O próprio Celso Furtado anota que, a partir das observações de Colin Clark (*The*

Conditions of Economic Progress, 1938), estudando as diversas estruturas dos sistemas de produção, abriu-se uma série de perspectivas exploradas no imediato pós-guerra, quando os problemas de reconstrução, e, depois do desenvolvimento, tomaram o primeiro plano das preocupações políticas. Para o caso específico da América Latina, seria possível dizer que naquele momento existiam sinais evidentes, ao menos em alguns países de condições para completar-se o processo de industrialização, iniciando-se transformações econômicas capazes de gerar um desenvolvimento auto-sustentado: é exatamente essa possibilidade que viria a ser elaborada teoricamente pela CEPAL.

Sempre será possível afirmar também, como o faz Mandel (*O Capitalismo Tardio*, 1972), que a necessidade de exportação crescente de alimentos de capital fixo resulta no interesse, também crescente, por uma industrialização limitada do terceiro mundo; essa seria a base de uma "ideologia do desenvolvimento", promovida no terceiro mundo pelas classes dominantes dos países metropolitanos. Porém, nem sempre os que propuseram o desenvolvimento estavam de alguma forma ligados às classes dominantes que, por seu turno, muito freqüentemente temeram e rejeitaram essa proposta. De maneira sintomática, uma das primeiras e mais expressivas contribuições para uma teoria do desenvolvimento foi a de Michal Kalecki, economista polonês de formação marxista. Kalecki trabalhou no Departamento Econômico da ONU, ocasião em que passou a se interessar de perto pelos problemas das economias subdesenvolvidas, reconhecendo que o seu grande desafio estará na necessidade de aumento dos investimentos, não para gerar demanda efetiva, mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável ao crescimento da renda nacional; o volume e a estrutura dos investimentos devem conseqüentemente ser planejados pelo Estado, ao mesmo tempo definindo-se uma política financeira que permita obter uma proporção correta entre a taxa de crescimento da renda nacional e o suprimento de bens essenciais de consumo, e uma política tributária que restrinja o consumo de bens não-essenciais em favor do financiamento de investimentos. Kalecki, que foi um dos economistas mais importantes na realização da "Revolução keynesiana", teve reconhecidamente uma influência muito grande na formação do pensamento estruturalista da CEPAL.

Criada em fins da década de 40, a CEPAL desde sempre preocupou-se em elaborar uma teoria do desenvolvimento, ao mesmo tempo assessorando os governos de países da região, e batendo-se junto aos órgãos internacionais pela efetiva implementação de uma política de desenvolvimento. Raul Prebisch e uma apreciável equipe de economistas foram capazes de produzir uma literatura de volume considerável, compondo um pensamento cepalino que,

Apresentação CONTINUAÇÃO

mesmo controvertido ou contestável em diversos momentos, acabou sendo uma contribuição positiva maior, inclusive porque demonstrou suficiente capacidade de revisão e ajustamento a condições históricas novas.

De acordo com a análise da CEPAL, a notória insuficiência dinâmica do desenvolvimento latino-americano resultava de duas ordens de causas. De um lado, as estruturas sociais predominantes, que estimulavam o consumo exagerado dos grupos de altas rendas, enfraquecendo o processo de acumulação de capital, isso pressupondo já necessidade de reformas estruturais. De outro lado, a deterioração das relações de troca entre centro e periferia, na medida em que a relação de preços entre produtos industrializados e primários evolui de forma totalmente desfavorável para estes últimos; nesse passo, contestam-se os conceitos fundamentais da teoria tradicional de comércio exterior (a divisão internacional de trabalho, baseada na lei das vantagens comparativas), observando-se que a organização social e da força do trabalho, nos centros industrializados, permitiram que os ganhos de produtividade, obtidos com o desenvolvimento tecnológico, não fossem transferidos para a periferia, na forma de redução de preços; além disso, os produtos primários representam uma porcentagem decrescente na demanda global, o desenvolvimento da técnica permitindo a sua substituição e redução de sua participação no valor dos bens finais; e finalmente o protecionismo dos países industrializados estreita o acesso aos seus mercados.

Diante desse quadro, admite-se que o desenvolvimento apenas será viável enquanto meta planejada. Ao Estado caberá assumir a tarefa de planejamento, estimulando o processo de formação de capital e orientando os investimentos, quando então considerará prioritariamente o processo de industrialização, uma vez que ela será capaz de provocar a transformação das estruturas econômicas, corrigir o desequilíbrio nas relações comerciais internacionais, e permitir a assimilação do progresso tecnológico. Pretende-se, portanto, que o Estado seja o responsável por formular e executar uma política nacional de desenvolvimento, organizando-se administrativamente para isso, elaborando um plano geral e definindo medidas concretas e projetos específicos; sua ação compulsiva deverá entretanto ser excepcional e cuidadosa, como regra geral competindo-lhe combinar sua ação com a da iniciativa privada, estimulando-a através de incentivos corretos, pelo uso adequado dos instrumentos de política fiscal, tributária e cambial; fica prevista, inclusive, a prática de uma política protecionista não circunstancial, mas orientada pelo reconhecimento da necessidade de proteção, enquanto a produtividade da indústria em implantação seja inferior à dos países desenvolvidos. Uma proposta protecionista não significa entretanto a aceitação da viabilidade de um modelo nacional de desenvolvi-

mento fechado. Ao contrário, enfatiza-se a importância da colaboração externa, na forma de investimentos de capitais estrangeiros, complementando a poupança interna e atuando como agentes diretos de transferência de tecnologia. Além disso, propõe-se enfaticamente a integração regional, permitindo a expansão do comércio latino-americano, apoiado em processo de substituição de importações provenientes de outras regiões, mas realizado em âmbito regional, com o ganho de economias de escala, e levando-se assim o próprio processo de substituição a limites mais amplos do que seria permitido no âmbito de mercado de cada país.

Uma contribuição especialmente importante do chamado pensamento cepalino encontra-se no capítulo referente aos desequilíbrios monetários, externo e interno, específicos das economias em desenvolvimento. Propondo-se como falso o dilema entre desenvolvimento e estabilidade monetária, acusa-se o erro das políticas tradicionais que entendem esses fenômenos enquanto puramente monetários, adotando, assim, práticas que resultam geralmente em restabelecimento do equilíbrio, mas sempre a níveis de renda mais baixos. E o que se observa, então, é que as economias subdesenvolvidas são estruturalmente vulneráveis, tendo o seu limite máximo de crescimento dado pelo montante de suas exportações, contando com fatores regressivos de distribuição de renda e insuficiência de poupança. Experimentando-se um processo de desenvolvimento, baseado na industrialização, ocorre num primeiro momento o agravamento dos desequilíbrios: a própria industrialização gera novas necessidades de importação; os preços internos elevam-se, por força de um custo maior de substituição de importações, e pela inadequação da produção agrícola; as desvalorizações cambiais, destinadas a corrigir a alta de custos e a baixa de preços da produção exportável, provocam novas elevações de preços. Nesse contexto, mesmo quando possa ter algum efeito dinâmico, a inflação surge como instrumento clássico de redistribuição regressiva, em favor dos grupos de rendas mais elevadas, sendo conseqüentemente tão indesejável quanto o monetarismo ortodoxo. E permanece assim para esses países a necessidade de transformações estruturais, que permitam um desenvolvimento econômico, ultrapassando os limites impostos pelas exportações, com a prática de uma política monetária que permita o equilíbrio, respondendo todavia às exigências daquela política de desenvolvimento.

Necessariamente filtradas, ajustadas e revistas por Celso Furtado, são essas teses da CEPAL que se encontram na espinha dorsal de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, um texto que deveria ter importância maior na literatura econômica brasileira, ultrapassando os limites menores do seu monetarismo tradicional, e incorporando as contribuições, não apenas dos economistas da mesma CE-

Apresentação CONTINUAÇÃO

PAL, como ainda de Gunnar Myrdal, Nurkse, Hirshman, Sweezy e outros. Um texto também de leitura desejável ou mesmo necessária para compreensão mais exata do sentido e objetivo de *Formação Econômica do Brasil*, e onde o processo de desenvolvimento é analisado sob um duplo enfoque, analítico e histórico, propondo-se em seguida os elementos básicos de uma teoria econômica que oriente a ação política.

Entende-se em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* que o desenvolvimento econômico resulta do processo da acumulação de capital, associado à incorporação de processo técnico, provocando o aumento de produtividade média do fator trabalho, que resulta na expansão do fluxo da renda; e um processo que em primeiro lugar é histórico. A partir dessa afirmação, propõe-se o "estruturalismo econômico", como possibilidade de utilização científica dos modelos macroeconômicos, não mais estáticos, mas capazes de evidenciar parâmetros não-econômicos, como o regime de propriedade da terra, a atuação de empresas multinacionais, a existência de parcelas da população não integrada na economia de mercado etc. De qualquer forma, constroem-se matrizes estruturais de modelos, quantificando-se um vetor de variáveis endógenas, a partir dos valores conhecidos de um outro vetor de variáveis exógenas, e sendo possível estudar as modificações dessas matrizes no tempo e no espaço. Tudo isso dará fundamento a uma teoria das decisões econômicas, permitindo identificarem-se aquelas mais importantes, quantificando-se ainda os seus efeitos. Animado então pelas possibilidades de uso das técnicas de análise de insumo-produto de Leontief, ou mesmo com o estudo dos efeitos de arrasto e de propulsão das decisões de investimento, tal como proposto por Hirshman (*The Strategy of Economic Development*), Celso Furtado observa que exatamente a elaboração de uma teoria das decisões econômicas terá permitido desviar a atenção dos valores de equilíbrio propostos pelos neoclássicos para a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas, decisões estas que, ao contrário de provocar reações tendentes a anular o impulso inicial, provocam processos cumulativos no sentido desse impulso.

É também com base nas possibilidades de uma teoria das decisões que se justifica a necessidade de coordenação, isto é, a idéia de planejamento. As decisões, ao nível das iniciativas que aumentam a capacidade de produção, e também aquelas que se referem ao equilíbrio monetário, exigem uma coordenação centralizada. Mais do que isso, a formulação de uma política econômica complexa torna-se viável pela possibilidade de uso de modelos de decisões, identificando e quantificando as relações entre dados signifi-

cativos; aqueles dados viáveis de orientação pelas autoridades responsáveis são as variáveis instrumentais, os instrumentos dessa política. E finalmente, ainda observa Celso Furtado que uma política econômica baseada em modelos de decisão será sempre quantitativa, os seus objetivos sendo alcançados mediante manipulação de instrumentos relativamente simples. Existirão entretanto objetivos que exigirão modificações na própria matriz estrutural, as reformas estruturais constituindo-se no tipo radical de política qualitativa, até mesmo transcendendo os limites convencionais da política econômica.

De outra parte, tendo sido afirmado que uma teoria do desenvolvimento deve basear-se na explicação do processo de acumulação de capital, que em primeiro lugar é um processo histórico, seria necessário que Celso Furtado propusesse a sua explicação, o que é feito do seguinte modo: a passagem do capitalismo comercial para o capitalismo industrial resultou da intensificação da concorrência, gerando a necessidade de redução de custos; o sistema industrial, baseando-se em organizações coletivas, as fábricas, representa um novo sistema de organização da produção, cujos métodos são cada vez mais capitalísticos, isto é, mais baseados no uso de equipamentos e outras formas de capital. Celso Furtado está pretendendo então que o processo de formação de capital tenha duas dimensões: a acumulação *strictu sensu*, e o progresso técnico, este considerado como tendo por sua vez múltiplas dimensões, baseando-se na acumulação de capital, é certo, mas sendo ele mesmo a fonte dos recursos que se acumulam, bem como a razão de ser da continuidade a longo prazo da acumulação. Nos países industrializados centrais, existiu uma íntima interdependência entre a evolução da técnica e as condições históricas de seu desenvolvimento; a orientação do progresso técnico e o perfil da demanda global, interferindo na estrutura do aparelho produtivo, resultaram naqueles países de um determinado processo histórico, a transposição desses elementos para outro contexto histórico resultando porém numa nova problemática, a do subdesenvolvimento. Portanto, o subdesenvolvimento não será uma etapa necessária na formação das economias capitalistas, mas o resultado da expansão dessas economias capitalistas, que provocou quase sempre a formação de economias dualistas, onde um núcleo capitalista coexistia com uma estrutura pré-capitalista; em alguns casos mais complexos terão sido formados três setores: um setor de subsistência, um segundo voltado para a exportação, e um terceiro industrial, diversificado e voltado para o mercado interno.

Fica evidente nesse passo que Celso Furtado desloca gradativamente o núcleo da questão, do processo de acumulação e das decisões que orientam a taxa de acumulação de capital, para o progresso técnico, até que ele se apresen-

Apresentação CONTINUAÇÃO

te como uma variável independente e neutra. No entanto, o progresso técnico não pode ser entendido como fenômeno espontâneo e natural. Joan Robinson observa que economistas como Harrod (*An Essay in Dynamic Theory*, 1939) e Domar (*Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, 1946), propuseram uma fórmula para o crescimento constante, sugerindo que a taxa de crescimento de uma economia é determinada pelas condições técnicas e pela tendência da população para poupar, com isso esquecendo-se do elemento mais importante de toda a questão, as decisões que governam a taxa de acumulação de capital. A mesma Joan Robinson (*Essays in the Theory of Economic Growth*, 1962) relaciona os sete elementos que seriam determinantes em seu entender, regendo o fluxo da produção: as condições técnicas; a política de investimentos; a taxa de poupança; o grau de competitividade; a barganha salarial; as condições financeiras e o estoque de bens de capital, juntamente com as expectativas resultantes da experiência anterior. Esses elementos são propostos dentro de um sistema de causação circular, onde nenhum deles é totalmente independente.

Parece razoável supor que exista, portanto, uma simplificação; mas ela não terá sido aleatória ou resultante de equívoco. Muito mais provável é que Celso Furtado tenha estabelecido rigorosamente o limite a não ser ultrapassado, pressupondo que a aceitação mais ampla e sem restrições de sua proposta, de uma teoria do desenvolvimento, viabilizaria o seu uso, enquanto base para uma política de desenvolvimento. Ao afirmar que a economia industrial não necessita de uma fronteira geográfica em expansão para crescer, pois o seu desenvolvimento opera-se em profundidade, ele dispensa a explicação do caráter e necessidade dessa expansão, evitando cuidadosamente o capítulo referente ao imperialismo, perigoso já por ter sido tradicionalmente tratado por socialistas e marxistas. Dando continuidade a uma linha que se inicia com John Hobson (*Imperialism: A Study*, 1902), passando por Rosa Luxemburg (*A Acumulação do Capital*, 1913) e Lênin (*Imperialismo: O Mais Elevado Estágio do Capitalismo*, 1916). Mandel, por exemplo, permite-se afirmar que "na era do imperialismo houve uma mudança radical: o processo de acumulação de capital, em economias não capitalizadas antes, passou a subordinar-se à reprodução do grande capital do Ocidente. A partir desse ponto, foi exportação de capital pelos países imperialistas, e não o processo de acumulação primária impulsionado pelas classes dominantes locais, que determinou o desenvolvimento econômico do terceiro mundo". E, mais ainda, que "aquilo que determinou o subdesenvolvimento do terceiro mundo não foi a má vontade dos imperialistas, nem qualquer incapacidade social ou racial das classes dominantes nativas; foi um complexo de

condições sociais e econômicas que, enquanto ocorria a acumulação de capital industrial menos lucrativa e segura do que os investimentos especulativos e a colaboração com o imperialismo na reprodução ampliada do capital metropolitano".

A verdade é que os compromissos ideológicos, existentes não apenas na obra de Celso Furtado, mas também em todo o pensamento da CEPAL, e mesmo em diversos outros economistas, que estiveram preocupados com o subdesenvolvimento, tornaram-se erros criticáveis apenas a partir da primeira metade dos anos 60, quando o sonho desenvolvimentista chegou ao fim; a proposta de reformas estruturais mostrara-se inviável, e o fracasso permitia a constatação de surgimento de novos problemas e agravamento dos antigos: a concentração da renda, a heterogeneidade da estrutura produtiva, a dependência externa, a instabilidade do crescimento.

Se a teoria do desenvolvimento pressupunha a sua viabilidade como processo social, também a crise deste acarretava necessariamente a crise de sua teoria. Autor dessa observação, Fernando Henrique Cardoso (*Mudanças Sociais na América Latina*, 1969), ao menos num primeiro momento, foi bastante severo, notando que "na sua versão mais asséptica, a teoria do desenvolvimento assumiu como paradigma de explicação o cânone estrutural-funcionalista. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento se concebia essencialmente como fenômeno técnico-instrumental. Pensava-se dispor de um modelo; universal e de base científica..." Propõe-se então o conceito de dependência, em substituição ao de subdesenvolvimento. As estruturas dependentes não são meramente reflexas, pois que na constituição da situação de dependência existem duas estruturas orientadas para o mercado mundial, onde se vinculam. E essa articulação ocorre porque, de algum modo, grupos pertencentes às estruturas dependentes se associam fora das sociedades dependentes, ao nível do mercado mundial, orientando-se por regras derivadas das estruturas dominantes. A análise da dependência pretende então que o núcleo da problemática só será determinado quando se compreenda a oposição e a dialética entre formas de dominação e formas de produção, entre política e economia.

Foram com efeito os sociólogos e cientistas políticos que criticaram mais severamente as ideologias desenvolvimentistas. Respondendo posteriormente a esses críticos, Anibal Pinto (*Diagnósticos do Desenvolvimento na América Latina*, 1976) observaria que a falsa idéia, de imobilismo da América Latina, levou a minimizar-se a importância das transformações ocorridas, permitindo a multiplicação de "diagnósticos de denúncia" e o surgimento de uma "opinião catastrófica", apontando para a inutilidade de qualquer pro-

Apresentação CONTINUAÇÃO

posta de reforma, enquanto mantido o quadro institucional do sistema de capitalismo dependente, consequência da prática imperialista. De qualquer forma, melhor assimiladas as frustrações provocadas pelos insucessos ocorridos logo nos primeiros anos da década, seria retomado o esforço intelectual, com objetivo de rever, completar ou mesmo refazer as suas análises; como observou José Serra (*América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica*, 1976), à preocupação com o que "deveria ser", em relação ao desenvolvimento, adicionou-se a pergunta "por que é assim?"

Dentro da própria CEPAL, realizou-se um grande esforço nesse sentido. Admitia-se que o "desenvolvimentismo" traduziu uma visão por demais otimista e que foi logo em seguida contrariada pelos acontecimentos. As economias latino-americanas mostraram-se incapazes de manter taxas satisfatórias de crescimento, o seu setor moderno, fundado na atividade industrial, não tendo sido capaz de dinamizá-las. Essas economias tornaram-se crescentemente ameaçadas pela inflação e pelo desequilíbrio externo, ao mesmo tempo em que os desequilíbrios setoriais e regionais se agravavam. As estruturas sociais revelaram uma extrema rigidez, impedindo a participação social e política de novos grupos e mantendo os mecanismos que provocaram a alta concentração da renda. Diante desse primeiro diagnóstico, era reconhecida a necessidade de associarem-se as análises do processo político e do processo econômico, sem que isso levasse a uma visão falsamente totalizante; para o economista, em particular, não seria o caso de incorporar simplesmente elementos políticos à sua análise, mas ele deveria ser capaz de uma análise econômica politizada, que permitisse sua integração com outros planos de análise social e histórica.

Também em Celso Furtado fica evidente ter existido um momento de reflexão e revisão de posições. Não apenas em *Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar* há referência a uma estabilidade social imposta ao preço da estagnação econômica. O tema é ainda retomado em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), onde é admitido que o liberalismo conduziu as economias latino-americanas à estagnação, ao mesmo tempo em que as propostas revolucionárias mostraram-se estereis. E aquela revisão de posição ficará evidente em textos seguintes, como *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina* (1973), *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), e *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial* (1978).

Não pode ser esquecido, entretanto, que o próprio diagnóstico da estagnação iria ser contestado em seguida, e até mesmo por economistas ligados à CEPAL. Esgotadas as possibilidades de substituição de importações, quando as transformações estruturais da atividade produtiva ficaram li-

mitadas ao setor industrial e atividades conexas, a manutenção ou expansão do nível de atividade econômica não implicam em mudanças na estrutura produtiva, mas sim em aprofundamento e diversificação do consumo dos estratos de média e alta renda; a redução das taxas de crescimento num período limitado não prova uma estagnação, pois nesse momento houve de fato uma reconcentração de poder e da renda, como preparação necessária para um novo modelo de desenvolvimento. A partir desse diagnóstico, Maria da Conceição Tavares (*Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 1972) considera como fracassadas as tentativas de explicação propostas pelas teorias de dependência e atribui importância menor às teorizações sobre o intercâmbio desigual, propostas por A. Emmanuel, Betelheim e Samir-Amin, ainda quando reconheça tratar-se de uma categoria mais rigorosa que a de deterioração das relações de troca, de Prebisch. Quanto à tese de estagnação, tal como é proposta por Celso Furtado, em *Desenvolvimento e Estagnação na América Latina: Um Enfoque Estruturalista* (Ensaio incluído na coletânea *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, 1969), Maria da Conceição Tavares critica-o por considerar a relação produto-capital como um aspecto essencial no processo de estagnação econômica, quando essa categoria seria de fato resultado do processo econômico, e quando na realidade o esgotamento do processo substitutivo terá resultado da redução da taxa de investimento, esta sim implicando em declínio da relação produto-capital.

De uma maneira ou de outra, o próprio texto de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, datando inicialmente de 1967, demonstra de forma clara ter ocorrido uma revisão. Modificações e complementações fazem com que o texto editado em 1979 apresente uma quarta parte, "O Subdesenvolvimento", quase que inteiramente nova, abrindo-se então espaço para constatações e propostas que não existem na primeira edição. Nesse novo espaço é que Celso Furtado analisa as diferentes linhas de expansão da economia capitalista, considerando que a industrialização substitutiva de importações, tornada possível nos países que experimentaram uma industrialização inicial, induzida pela expansão das exportações primárias, resulta dessa necessidade de expansão, quando "o controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, que se tornam dependentes". Observa-se então que "do ponto de vista do sistema capitalista considerado globalmente, trata-se de transplantação, do centro para a periferia, de atividades produtivas ligadas a uma clientela perfeitamente condicionada e sob controle; (isso) significa localizar, parcial ou totalmente, na periferia, na produção física de artigos que conti-

Apresentação CONTINUAÇÃO

nuam a ser criados nos centros dominantes". E admite-se, como consequência, a possibilidade de uma nova divisão internacional de trabalho: "os países subdesenvolvidos absorveriam menos progresso tecnológico por unidade de investimento que os desenvolvidos, mas, podendo ter acesso a uma parcela crescente do mercado destes últimos, encontrariam condições para prosseguir com o desenvolvimento dependente". De tudo isso é que resulta uma nova proposta: "na medida em que se está compreendendo que o subdesenvolvimento é manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre povos, e que tende a autoperpetuar-se sob formas cambiantes, as atenções tenderam a concentrar-se no estudo dos sistemas de poder e suas raízes culturais e históricas. Assim, o dotar-se de centros nacionais de decisão válidos — o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social — veio a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes".

A preocupação de Celso Furtado com a realidade brasileira, e sua crença na capacidade do esforço intelectual, enquanto instrumento capaz de orientar o seu processo de modificação, mantiveram-se sempre. Estão presentes em diversos textos, em *Análise do Modelo Brasileiro* (1972), em *Prefácio à Nova Economia Política* (1976), em *Pequena Introdução ao Desenvolvimento* (1980), ou ainda em *O Brasil Pós-Milagre* (1981). Mesmo quando modificou diagnósticos ou retificou suas propostas, ele manteve sempre fidelidade ao seu ideal, de elaborar um pensamento voltado para a ação. Acreditando que as reformas das estruturas levam com mais certeza ao aperfeiçoamento das instituições, optou por uma proposta reformista, de um desenvolvimento econômico socialmente justo. A desconsideração desse propósito impediria avaliação mais correta do economista e de sua obra.

Plano de Leituras

A indicação de uma bibliografia específica, ainda inexistente, sobre Celso Furtado e sua obra, deve ser substituída pela proposta de um plano de leituras:

1. Sobre o próprio Celso Furtado, leia-se o ensaio de Francisco Iglesias, "Celso Furtado, Pensamento e Ação", no seu livro *História e Ideologia*, Editora Perspectiva; e ainda "Aventures d'un Économiste Brésilien", depoimento dele mesmo, publicado pela *Revue Internationale des Sciences Sociales*, UNESCO.

2. Sobre o pensamento do ISEB: dois textos de Hélio Jaguaribe, *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, ISEB; e *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social*, Editora Fundo de Cultura; e o estudo de Caio Navarro de Toledo, *ISEB Fábrica de Ideologias*, Editora Ática.

3. Sobre o Nordeste e a SUDENE: Amélia Cohn, *Crise Regional e Planejamento*, Editora Perspectiva; e S. H. Robock, *Desenvolvimento Econômico Regional*, Editora Fundo de Cultura.

4. Sobre planejamento econômico e o Plano Trienal: João Paulo de Almeida Magalhães, "Planejamento e Experiência Brasileira", in *Revista Brasileira de Economia*, dezembro de 1962; Werner Baer, "Observações sobre o Plano Trienal", in *Revista Brasileira de Economia*, mesmo número; Roberto Macedo, "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965", na coletânea "Planejamento no Brasil", Editora Perspectiva; e Robert Deland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, Editora Lidador.

5. Sobre o pensamento da CEPAL: Raul Prebisch, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, Editora Fundo de Cultura; e *América Latina: El Pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago, edição comemorativa dos vinte anos da instituição.

6. Sobre as críticas ao estruturalismo e as teorias de dependência: Fernando Henrique Cardoso, *Mudanças Sociais na América Latina*, e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*; Mandel, *O Capitalismo Tardio*. Para uma crítica às teorias da dependência: Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*.

7. Sobre uma revisão das teorias do subdesenvolvimento: *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, coordenação de A. Branchi, Santiago, Editorial Universitaria; e *América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica*, coordenação de José Serra, Editora Paz e Terra.

José Sérgio de Castro Gonçalves

CELSO FURTADO

Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico

A
Lucía Piave

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

JUAN RAMÓN JIMÉNEZ

Prefácio à Edição Francesa

A teoria do desenvolvimento — tentativa de explicação das transformações dos conjuntos econômicos complexos — ainda se encontra em seus estágios formativos. Tudo leva a crer, entretanto, que os progressos nesse campo da teorização venham a ser rápidos, nos próximos anos. Com efeito, a massa de dados relativos às atividades econômicas, passadas e presentes, cresce exponencialmente, e não menos importantes vêm sendo os avanços nas técnicas de tratamento desses dados; a simulação de certos processos a partir de modelos de crescente complexidade já permite testar hipóteses explicativas de grande alcance.

Um dos primeiros frutos do avanço da teoria do desenvolvimento está sendo uma percepção mais lúcida da história econômica recente. A significação dos fatores *não econômicos* no funcionamento e na transformação dos sistemas econômicos, bem como a importância do grau de *informação* dos agentes responsáveis pelas decisões econômicas, tornam-se cada vez mais evidentes. O valor do esforço de teorização já realizado para a orientação das decisões que estão sendo tomadas no presente é considerável. Um número crescente de decisões tendem a ser *programadas*, o que permite elevar o grau de racionalidade dos agentes responsáveis por outras decisões mais complexas, que desempenham papel *motriz* ou *estratégico* nos processos sociais. Demais, o quadro analítico permite pôr em evidência o sistema de valores que existe, aceito ou imposto, em toda ordenação econômica, o qual pode ser explicitado sob a forma de uma função de objetivo.

Ao estabelecer a significação do não-econômico nas cadeias de decisões que levam à transformação dos conjuntos econômicos complexos, a teoria do desenvolvimento encarrega-se de pôr a descoberto suas próprias limitações como instrumento de previsão. Na medida em que o não-econômico traduz a capacidade do homem para criar a história e inovar, no sentido mais fundamental, a previsão econômica tem necessariamente que limitar-se a estabelecer um campo de possibilidades, cujas fronteiras perdem rapidamente nitidez com a ampliação do horizonte temporal. Sem dúvida, esse campo se amplia com a elevação do nível de racionalidade das decisões econômicas. Se a esse maior campo de possibilidades corresponde espaço mais amplo para a ação do indivíduo, ou apenas maiores exigências de ação coletiva, é problema ao qual quicá a psicologia social possa algum dia dar resposta.

A teoria do desenvolvimento (mais conhecida como teoria do crescimento) tem-se preocupado quase exclusivamente com a dinâmica dos sistemas industriais, vale

dizer, das economias chamadas desenvolvidas. Uma tradição persistente, que vem de Marx até Hicks, pretende que a explicação dos processos econômicos nos países mais avançados na industrialização seria suficiente para o entendimento do que ocorre nas economias de desenvolvimento retardado.¹ Sendo assim, aos países *atrasados* não cabe senão trilhar os caminhos já conhecidos, beneficiando-se da experiência daqueles que se encontram em *estágios mais adiantados*. O ponto de vista do autor deste livro é fundamentalmente distinto.² O subdesenvolvimento é aqui tratado como fenômeno coetâneo do desenvolvimento, consequência da forma como se vem propagando até nossos dias a revolução industrial. Constitui, portanto, uma temática à parte, requerendo para sua interpretação um trabalho autônomo de teorização.

Evoluindo para transformar-se em um marco geral, dentro do qual tendem a articular-se as distintas teorias econômicas especiais,³ é natural que o estudo do desenvolvimento desperte interesse crescente entre economistas das mais distintas especialidades. Demais, para os estudiosos de outras ciências sociais e da história, esse estudo constitui ponto de partida ideal para obtenção de uma visão nítida dos processos econômicos a um nível de conhecimentos não-especializados. O presente volume foi preparado com a pretensão de torná-lo acessível a esses dois tipos de estudiosos: o economista especializado que deseja ampliar seu horizonte de reflexões, e o estudioso de outras ciências sociais que se interessa em obter uma visão de conjunto dos processos econômicos. Pretende-se conciliar uma linguagem acessível com o rigor metodológico requerido para que o livro seja útil ao estudante de economia. As considerações sobre teoria da política econômica, incluídas na parte final, têm por objetivo permitir a abordagem de alguns problemas de interesse imediato das economias subdesenvolvidas, razão pela qual não foram incluídos temas teóricos ligados a problemas de programação e de otimização.

Mais do que transmitir informações sobre a evolução das idéias e as controvérsias em torno do tema *desenvolvimento*, teve-se em mira ajudar o leitor a obter uma percepção dos processos econômicos observados do ângulo das transformações no tempo dos conjuntos de maior complexidade que são os sistemas econômicos nacionais.

C.F.

Paris, junho de 1970.

¹ No prefácio do v. I de *O Capital*, referindo-se aos povos dos países de industrialização retardada, Marx sentenciou: *De te fabula narratur*. Assim, o futuro desses países estaria espelhado no presente das economias mais avançadas. Na primeira página de seu livro mais recente, *Capital and Growth* (1965), Hicks estatui: "A economia do subdesenvolvimento é assunto muito importante, mas não é matéria para formalização e teoria".

² Cf. FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio, 1961.

³ Em termos mais modernos: a teoria do crescimento-desenvolvimento se vem impondo, no último quarto de século, como novo "paradigma", isto é, como delimitação *a priori* de um campo principal de pesquisa, sobrepondo-se progressivamente aos paradigmas "cálculo econômico" (teoria dos preços) e "estabilidade econômica" (teoria do ciclo e do nível de emprego). Sobre o papel do paradigma na ordenação e condicionamento da atividade criadora em ciência, veja-se o estudo clássico de KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 1.^a ed. The University of Chicago Press, 1962; 2.^a ed. ampliada, 1970. Por outro lado, no estudo do desenvolvimento tende-se a adotar o enfoque metodológico da Teoria Geral dos Sistemas, o qual permite tratar globalmente os fenômenos econômicos e os fatores "não-econômicos" que os condicionam. Cf. BERTALANFFY, Ludwig von. *General System Theory*. Nova York, George Braziller, 1969.

Prefácio à Primeira Edição

A aceitação que teve nas Universidades *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*,¹ 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 de 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 à temática do Desenvolvimento Econômico. Contudo, esses 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, alguns dos 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.

Da Introdução de “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”

“Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” reúne uma série de estudos elaborados em um período de quase dez anos. A unidade que apresenta decorre de que o trabalho intelectual do autor, durante todo esse tempo, perseguiu um mesmo objetivo: encontrar caminhos de acesso à inteligência dos problemas específicos do subdesenvolvimento econômico.

Quando, há mais de um decênio, o autor começou a preocupar-se com o subdesenvolvimento, a ciência econômica ensinada nas Universidades, tanto na Europa como nos EUA, dificilmente oferecia qualquer ponto de partida para a abordagem da matéria. A teoria dos preços, corpo central da ciência econômica, fora estruturada no marco da concepção do equilíbrio geral, excluída toda atitude mental voltada para os problemas da dinâmica social. O estudante habituava-se a traduzir em termos de análise infinitesimal as relações básicas da atividade econômica, refugiando-se na atmosfera rarefeita das altas abstrações. Daí descia diretamente para a geografia econômica e para a descrição das instituições. Qualquer insistência em diferenças estruturais abria a suspeita de insuficiente assimilação do método científico em economia.

Ao lado da teoria dos preços e ramificações surgira, como uma erupção vulcânica, a elaborada construção keynesiana, cuja longa digestão prosseguia nos meios acadêmicos. Para os economistas formados na tradição da teoria do equilíbrio estático, constituía autêntica acrobacia mental trilhar as sendas cheias de imprevistos do pensamento keynesiano. A ferramenta da análise macroeconômica abria, entretanto, perspectivas inteiramente novas, e contribuiu poderosamente para romper a espessa camada de preconceitos que se fora acumulando à sombra de um rigor metodológico cada vez mais estéril. Contudo, a elegância do modelo keynesiano ocultava em seus agregados muitos dos mais sugestivos problemas que apenas começavam a ser vislumbrados mediante o enfoque macroeconômico.

A terceira janela, que se abria àqueles que pretendiam estudar e compreender o mundo dos problemas econômicos, era a doutrina marxista. Esta, na medida em que descobria a urdidura de irracionalidades subjacentes à realidade social contemporânea e impulsava a capacidade criadora do homem para a reconstrução social, contribuía para aproximar os economistas dos grandes problemas culturais e humanos da época. Entretanto, se bem fomentava uma atitude crítica — quase sempre positiva nos países subdesenvolvidos, onde a persistência de instituições superadas cons-

titui passivo de difícil liquidação — o marxismo dificultava o desenvolvimento livre do trabalho científico em economia, pois os seus postulados filosóficos, aceitos como dogma, emprestavam um caráter teleológico à análise econômica. Como o trabalho mais urgente e socialmente mais necessário, nos países subdesenvolvidos, era de natureza crítica, o pensamento marxista apresentava elevada eficácia, o que contribuía para a sua rápida penetração nas fases em que se acelerava o processo de mudança social. Mas, não oferecendo soluções construtivas, fora de posições dogmáticas, limitava extremamente a perspectiva do esforço intelectual criador.

Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador, no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia neoclássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social.

A evolução do autor neste terreno realizou-se através de anos de trabalho como pesquisador e analista, principalmente na qualidade de economista da CEPAL. A necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais, em fases diversas de subdesenvolvimento, levou-o a aproximar a análise econômica do método histórico. O estudo comparativo de problemas similares, no plano abstrato, em variantes condicionadas por situações históricas diversas e em distintos contextos nacionais, induziu-o progressivamente a adotar um enfoque estrutural dos problemas econômicos. É sua opinião que o esforço mais necessário, no plano teórico, a ser realizado na fase atual, consiste na identificação progressiva do que é específico de cada estrutura, como base para a elaboração de uma tipologia das estruturas. Evidentemente, é este um ponto de vista de economista de país subdesenvolvido. Não exclui a possibilidade de que o trabalho teórico, atualmente em curso nos países desenvolvidos, de construção de modelos mais e mais completos das estruturas típicas industriais mais avançadas, no quadro institucional da livre-empresa, continue contribuindo para precisar categorias de análise e relações entre variáveis de ampla eficácia explicativa.

C.F.

Recife, fevereiro de 1961.

PARTE PRIMEIRA

A Teoria do Desenvolvimento na Ciência Econômica

CAPÍTULO 1

A Concepção dos Clássicos

A teoria do desenvolvimento econômico

A teoria do desenvolvimento trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro — onde predominam as formulações abstratas — compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas de importância relevante. O segundo — que é o plano histórico — abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata. Não basta construir um modelo abstrato e elaborar a explicação do seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com uma realidade histórica.¹ Somente essa verificação poderá indicar as limitações decorrentes do nível de abstração em que foi elaborado o modelo e sugerir as modificações a serem introduzidas para fazê-lo válido do ponto de vista de uma realidade dada.

As relações estáveis (de tipo funcional ou causal-genético), com que trabalha o economista, não são derivadas diretamente da observação do mundo real, e sim de esquemas mais ou menos simplificados da realidade. Portanto, o problema metodológico fundamental que se apresenta ao economista é o de definir o nível de generalidade em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo. Em outras palavras: até que ponto é possível eliminar, de dado modelo abstrato, suposições simplificadoras incompatíveis com a realidade histórica em consideração, sem invalidar sua eficácia explicativa. Esse problema metodológico assume particular importância no campo da teoria do desenvolvimento, por duas razões principais. A primeira é que não é possível, neste caso, eliminar o fator tempo ou ignorar a irreversibilidade dos

¹ Sobre o alcance da utilização de modelos na análise econômica, veja-se o *Anexo Metodológico à Parte Primeira*.

processos econômicos históricos. Isso dificulta toda generalização com base em observações feitas em dado momento. A segunda é que tampouco é possível ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento.² Como as relações referidas pressupõem certa estabilidade estrutural, o problema que se nos apresenta é duplo: primeiro, saber até que ponto é possível generalizar para outras estruturas observações feitas em uma; segundo, definir relações que sejam suficientemente gerais para ter validade no curso de determinadas modificações estruturais. Que validade explicativa poderão ter observações feitas em um modelo suficientemente geral para satisfazer essas ressalvas? O rigor da análise econômica consiste exatamente em definir os limites dessa validade. O esforço no sentido de alcançar níveis mais altos de abstração deve ser acompanhado de outro objetivando definir, em função de realidades históricas, os limites de validade das relações inferidas. A complexidade da ciência econômica — seu caráter abstrato e histórico — aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico.

Preeminência da teoria da distribuição da renda

O fato de que a economia tenha aparecido, até nossos dias, como uma ciência puramente abstrata, deve-se a que, a partir de Ricardo, seu principal objetivo tem sido o estudo da repartição do produto social. Quando se encara o processo econômico do ponto de vista da distribuição do fluxo da renda social, logo se identificam algumas categorias que, por sua generalidade, permitem a análise em um nível elevado de abstração. Essa generalidade encoraja o analista a emprestar validade universal às teorias que formule, se bem que a base de suas observações seja extremamente limitada. Vejamos um exemplo: a teoria ricardiana da renda da terra. A escassez relativa e a diversidade dos tipos de terra arável são observações que, se bem realizadas em um condado da Inglaterra, têm toda a aparência de uma evidência universal. Fazendo derivar o fenômeno da renda desses dois fatores, Ricardo podia esperar que sua teoria tivesse um caráter de universalidade. Ora, nem a escassez relativa da terra pode ser universalizada, nem parece ser ela o fator determinante da forma de repartição da renda social nas economias de base agrária.

O economista que observa os processos econômicos, não de uma perspectiva exclusivamente distributiva, e sim, primariamente, como um sistema de produção, será mais facilmente induzido a descer ao plano do concreto, o que o obrigará a ser mais cauteloso em suas generalizações. O mesmo Ricardo pode servir-nos de exemplo. É sabido que esse economista se desinteressava dos problemas ligados à produção e explicitamente os considerou fora do campo da economia. Contudo, na terceira edição de seus *Principles*, incluiu um capítulo dedicado ao estudo das repercussões que sobre a organização da produção tem a introdução do uso de máquinas. Aí afirma, com muita oportunidade, que as generalizações feitas com base na experiência inglesa não se aplicam a numerosos outros países (que hoje chamaríamos subdesenvolvidos), cuja disponibilidade relativa de fatores era diversa da que caracterizava a Grã-Bretanha.³

A questão da natureza abstrata ou histórica do método com que trabalha o economista não é independente, destarte, dos problemas que o preocupam. O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada

² Para maior precisão sobre o conceito de estrutura, veja-se o Anexo Metodológico à Parte Primeira.

³ RICARDO, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Cap. XXXI. (Incluído em *Works*.)

economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento. Tomemos ao acaso um exemplo: Cuba pré-revolucionária. Poucas economias se terão desenvolvido com maior rapidez que a desse país, graças a uma integração crescente no comércio internacional. Também poucas economias encontrariam, posteriormente, maiores dificuldades para sair da estagnação, devido à natureza de suas relações de intercâmbio externo. O comércio exterior aí aparece, portanto, como um fator estimulante e impeditivo do desenvolvimento.

Contudo, não seria menos anticientífica a posição do economista que se limitasse a uma simples descrição de casos históricos de desenvolvimento.⁴ Jamais lograria compreender, por exemplo, o papel que desempenham as flutuações da procura externa do açúcar, no processo de formação de capital da economia cubana, se não dispusesse de um instrumental analítico adequado, o qual não existiria, caso a ciência econômica não houvesse alcançado certo grau de universalidade na definição de uma série de conceitos básicos, cuja validade explicativa, se bem limitada, apresenta inegável importância prática. É porque nos esquecemos dos limites dessa validade, quando abordamos os problemas inerentes a situações históricas, que passamos subrepticiamente do campo da especulação científica para o da doutrina. Entre as chamadas "grandes leis" da economia clássica estavam, por exemplo, a da "livre concorrência" e a do "livre câmbio". Ambas constituíam, em última instância, construções lógicas inferidas de observações históricas limitadas, às quais se pretende atribuir um fundamento "na natureza humana", fazendo-as generalizáveis *ad infinitum*. À razão desse equívoco metodológico, a economia perdeu, durante muito tempo, o caráter de ciência para transformar-se num conjunto de preceitos.⁵ Destarte, a crítica permanente do pensamento econômico, pelos próprios economistas e outros cientistas sociais, constitui um requisito para o avanço dessa ciência.

Dissemos mais acima que o aumento da produtividade do trabalho e suas repercussões na distribuição e utilização do produto social constituem o problema central da teoria do desenvolvimento. Entretanto, não é o aumento de produtividade nesta ou naquela empresa, *per se*, o que aí interessa. Se é bem certo que, de maneira geral, não se pode aumentar a produtividade do conjunto senão através de melhoras de produtividade de empresas individuais, seria equívoco pretender deduzir do estudo específico dessas empresas ou do mecanismo de mercados isolados uma teoria do desenvolvimento.⁶

O aumento de produtividade econômica no plano da empresa significa, algumas vezes, apenas aumento da taxa de lucros para o empresário, sem repercussão no nível da renda global. Não se deve, portanto, confundir aumento de produtividade — no plano microeconômico — com desenvolvimento, o qual dificilmente se poderia conceber sem elevação da renda real *per capita*. Não obstante, o aumento de produ-

⁴ Cf. FURTADO, C. *A Economia Brasileira*. Rio, 1954. Cap. 1.

⁵ "Temos perfeita consciência de que durante o século passado os economistas, falando em nome de sua ciência, estiveram ventilando pontos de vista sobre aquilo que consideravam socialmente imperativo. Trataram de determinar, baseados em suas descobertas científicas, o sentido da ação que é economicamente 'desejável' ou 'justa', assim como se opuseram a certas políticas, sob o fundamento de que sua realização reduziria o 'bem-estar' geral ou implicaria 'negligenciar' (ou mesmo 'infringir') as leis econômicas. Mesmo quando isso não está dito explicitamente, as conclusões implicam inegavelmente a noção de que a análise econômica é capaz de proporcionar leis no sentido de normas, e não meramente leis no sentido de repetições demonstráveis e regularidades de acontecimentos reais e possíveis."

MYRDAL, Gunnar. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Londres, 1953. p. 4.

⁶ Veja-se mais adiante (p. 50 e 51) a crítica keynesiana do enfoque neoclássico a esse respeito.

tividade física no plano da empresa, pelo fato de que se baseia, quase sempre, na incorporação de novas técnicas e contribui para liberar mão-de-obra, é fenômeno de grande importância no processo do desenvolvimento.

Definindo-se produtividade social como produto total por unidade de tempo de ocupação do conjunto da força de trabalho de uma coletividade, deduz-se que a teoria do desenvolvimento inclui, necessariamente, uma teoria macroeconômica da produção. É por esta via que se pode apreciar até que ponto os teóricos da economia se preocuparam com a temática do desenvolvimento. Que se pode esperar de uma teoria da produção? Que nos descreva como, historicamente, se vem realizando o processo da produção; que nos exponha o mecanismo do processo da produção e as relações funcionais e de causalidade entre as variáveis pertinentes; que nos mostre as relações entre o crescimento da produção e a forma de distribuição da renda, e entre as modificações desta última e o ritmo de acumulação; finalmente, que nos diga qual a taxa máxima virtual de acumulação e em que condições esta pode ser alcançada.

Os economistas, de maneira geral, não só não se preocuparam de forma sistemática com os problemas relacionados com o processo produtivo, como algumas vezes declararam explicitamente que os mesmos escapam aos objetivos da ciência econômica.⁷ Adam Smith se havia preocupado com este problema, que depois desapareceu, praticamente, das cogitações dos clássicos ingleses: por que cresce o produto social? Pensou ele (que escrevia antes da Revolução Industrial) que a causa última desse fenômeno radicava nos progressos da divisão do trabalho, à qual empresta três virtudes: aumento de destreza no trabalho, economia de tempo e possibilidade do uso de máquinas. Afirma, em seguida, que a divisão do trabalho tem como causa básica a "propensão do homem para comerciar" e que o tamanho do mercado limita a divisão do trabalho. Caímos, assim, num círculo vicioso, pois o tamanho do mercado depende do nível de produtividade, este último da divisão do trabalho, a qual por seu lado depende do tamanho do mercado.⁸

Os clássicos da primeira metade do século XIX, seguindo J. B. Say, classificavam os "elementos da produção" em três fatores: terra, capital e trabalho. Não obstante isso, atribuíam ao trabalho a origem de todo "valor". Todavia, a quantidade de trabalho que podia ser empregado estava determinada pelo montante do capital acumulado. Essa teoria estabelecia, implicitamente, que o nível dos salários reais não era arbitrário — e que, portanto, não podia ser modificado pela ação de sindicatos ou do governo — dependendo da oferta de trabalho e da capacidade de emprego da economia. Ora, a capacidade de emprego era uma função da acumulação de capital.⁹

Assim os economistas da primeira metade do século XIX — particularmente na Inglaterra — ao estudarem a acumulação de capital não o fizeram para explicar o desenvolvimento e sim com vistas a justificar a forma como se repartia a renda social. Seu raciocínio partia de dois postulados: o "princípio da população", formulado por Malthus, e a "lei dos rendimentos decrescentes", que se supunha prevalecer na agricultura. Esses dois postulados possuíam um claro fundamento ideológico, apontando o primeiro para a teoria dos salários e o segundo para a teoria da renda do solo. Ricardo, que consciente ou inconscientemente desempenhou o papel de ideólogo da classe industrial inglesa, argumentava que a renda da terra tendia a crescer toda vez que se utilizavam terras de inferior qualidade. Por outro lado, apoiando-se no

⁷ Cf. CANNAN, Edwin. *Historia de las Teorías de la Producción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

⁸ SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edição organizada por Edwin Cannan. Ver cap. I, II e III. O raciocínio de Smith tem maior alcance explicativo no campo da teoria do comércio internacional: o intercâmbio externo, aumentando o mercado, permite intensificar a divisão do trabalho.

⁹ Mais rigorosamente, era função do "fundo de salários", que vinha a ser o capital circulante disponível.

“princípio de Malthus”, dizia que a população tendia a crescer sempre que o salário do operário superava o nível de subsistência. Quando a relação terra-população era favorável — como ocorria nos países de colonização recente — os salários eram altos e os lucros elevados. O ritmo de acumulação teria que ser grande e a renda do solo baixa. Salários altos significam, entretanto, crescimento rápido da população e utilização de terras de qualidade inferior. Crescendo o preço dos alimentos, aumentava o custo da mão-de-obra ao mesmo tempo que subia a renda da terra. Dessa forma, a produtividade média da população ocupada tendia a baixar ao mesmo tempo que a renda da terra se elevava. Os salários desciam ao nível de subsistência e os lucros tendiam a desaparecer. Com esse modelo, Ricardo estabelecia dois princípios de grande alcance prático. O primeiro era que a elevação dos salários pressupunha uma acumulação de capital, não podendo ser feita com sacrifício dos lucros dos empresários; o segundo era que a classe de proprietários de terras constituía um peso social crescente, o qual só poderia ser reduzido mediante uma política de livre importação de produtos agrícolas.

A teoria do “estado estacionário”

Com base nesses argumentos polêmicos, desenvolvidos pelos economistas da classe industrial inglesa ao calor da luta contra os proprietários da terra e contra a classe operária que começava a organizar-se, J. S. Mill formulou sua célebre “teoria geral do progresso econômico”, que, na verdade, é uma teoria da “tendência ao estado estacionário”.¹⁰

Caberia perguntar: e que papel desempenha o progresso técnico no processo econômico? Para J. S. Mill esse progresso retarda a vinda do estado estacionário, mas não pode evitá-la, pois a pressão para a baixa dos lucros seria cada vez maior. Ricardo, com mais sentido prático, soube utilizar o argumento do progresso técnico com fins polêmicos. “A medida que o capital e a população de um país aumentam, diz ele, a produção torna-se mais custosa, e os preços das subsistências geralmente se elevam. Ora, a alta dos alimentos provoca a elevação dos salários, e a alta dos salários tende a orientar mais ativamente o capital para o emprego de máquinas. As forças mecânicas e as humanas estão em perpétua concorrência e freqüentemente ocorre que as primeiras não são empregadas senão quando se eleva o preço das segundas.”¹¹ O progresso técnico seria, destarte, o meio de defesa da classe capitalista contra a elevação dos salários. Mas a elevação dos salários não beneficiaria os operários e sim aqueles que auferiam a renda da terra. A classe operária ficava, assim, esmagada entre os capitalistas — que se podiam defender com o progresso técnico — e os donos da terra, beneficiários de um monopólio particularmente anti-social. Desta forma Ricardo conjurava todas as forças sociais contra o principal adversário da classe industrial, que eram os proprietários das terras. Nesse argumento, contudo, estava igualmente implícita a idéia de uma tendência à estagnação.

Também admite Ricardo que o progresso técnico, em determinados casos, aumenta de tal forma o produto líquido que todas as classes sejam beneficiadas, inclusive a operária. Todavia, os economistas clássicos de maneira geral viram no progresso técnico mais um meio de substituir mão-de-obra por capital que outra coisa. A sutileza de Smith de atribuir o aumento de produtividade à divisão do trabalho, ignorando os

¹⁰ STUART MILL, John. *Principles of Political Economy*. Londres, ed. de 1895, p. 494-498.

¹¹ *Op. cit.*, loc. cit.

efeitos sobre aquela da maior densidade de capital por pessoa ocupada, criou dificuldades quase insuperáveis para os seus seguidores. Se o aumento de produtividade resultava da divisão do trabalho, era ao trabalho que ele devia ser atribuído, e não ao capital. A acumulação deste era apenas uma exigência da mesma divisão do trabalho.¹²

Os economistas clássicos, não resta dúvida, parecem sempre ter em vista, na construção de seus esquemas, economias em desenvolvimento. Em Adam Smith essa idéia de desenvolvimento surge explicitamente e de forma dogmática. O progresso econômico pareceria ser um fenômeno natural e que ocorria em

"quase todas as nações (...) mesmo naquelas que não têm desfrutado governos dos mais prudentes e parcimoniosos."¹³

Essa idéia de progresso econômico não encontra, entretanto, em Smith uma explicação que a integre no corpo da ciência econômica. Se bem se refira amplamente à acumulação de capital, limita-se ele a descrever exteriormente esse processo, sem perceber suas vinculações íntimas com o progresso técnico e com o aumento de produtividade. Os seguidores de Smith, conforme vimos, foram levados por preocupações polêmicas a enfocar o problema da acumulação de capital do ponto de vista da teoria da distribuição.¹⁴ Interessava-lhes saber se os níveis da renda da terra e dos salários tenderiam ou não a elevar-se em termos relativos, com a acumulação de capital. Fazia-se deste último processo, portanto, um dado do problema da repartição.

Finalmente J. S. Mill, ao pretender reformular a teoria da produção com instrumentos e conceitos que haviam sido forjados ao calor da polêmica sobre a distribuição, apresentou-nos esse grande absurdo que é uma teoria do "progresso econômico", que apenas nos diz por que não pode haver progresso a longo prazo. Reconhece ele que a economia de sua época está em crescimento, mas, para ser coerente com suas premissas, insinua que a estagnação é fatal. Contudo, faz esta afirmação extremamente vaga, que abre a porta a qualquer saída: "(...) se ainda não a alcançamos (a estagnação) há muito tempo, é porque esse objetivo foge diante de nós".¹⁵ E qual a razão disso? E aqui está o mais surpreendente de todo o quadro: porque o desenvolvimento da técnica e a exportação de capital vêm modificando os dados do problema. É óbvio que se J. S. Mill houvesse pensado inicialmente em termos de produção, não teria construído o seu modelo ignorando o mais dinâmico de todos os elementos que nesta interferem: o avanço da técnica. Teria seguramente percebido que o mais importante era explicar por que se modificam os termos do problema. Limitou-se, porém, a levar a suas últimas consequências a argumentação com que Ricardo pretendeu demonstrar que o motor do progresso social, que são os lucros, está permanentemente ameaçado em seu funcionamento pelo aumento do custo de mão-de-obra, seja por elevação arbitrária dos salários, seja pela elevação da renda da terra decorrente de política protecionista.

¹² Para Smith a divisão do trabalho devia ser precedida de acumulação de capital (circulante) (*op. cit.*, v. I, p. 258), mas era ela que estimulava o uso de capital fixo, particularmente máquinas (*op. cit.*, v. V, p. 325). De toda forma ele não parece admitir que uma melhora técnica possa aumentar a produtividade do trabalho sem que haja antes acumulação de capital: "É apenas por meio de uma adição de capital que o empreendedor de qualquer trabalho pode, seja prover seus operários com melhores máquinas, seja lograr melhor distribuição do emprego entre eles". (*Op. cit.*, v. I, p. 325.)

¹³ *Op. cit.*, v. I, p. 326.

¹⁴ No prefácio dos seus *Principles*, Ricardo afirma que o "principal problema da Economia Política" é "determinar as leis que regulam" a distribuição.

¹⁵ *Op. cit.*, loc. cit.

CAPÍTULO 2

O Modelo de Marx

As premissas filosóficas

A posição de Marx no desenvolvimento das idéias que formam a ciência econômica constitui um caso particular que se presta a interpretações contraditórias. As observações que se seguem têm o objetivo limitado de escrutinar sua contribuição para a formulação de uma teoria do desenvolvimento ou, em outras palavras, de definir o alcance do modelo que construiu como elemento explicativo do processo do desenvolvimento da economia capitalista.

É necessário não esquecer que Marx partiu de uma posição filosófica em face da história, para a análise econômica. Não que os economistas clássicos fossem destituídos de uma filosofia da história. Mas nenhum daqueles aqui referidos utilizou a análise econômica, precipuamente, como instrumento para fundamentar uma teoria da história. Coube a Marx realizar essa tarefa pela primeira vez, e foi isto que emprestou extraordinária força de penetração às suas idéias. A enorme influência que alcançou não se deve ao fato de que suas teorias econômicas representassem um grande progresso para o desenvolvimento da análise econômica de sua época, nem que a sua filosofia da história (e a mensagem nela implícita) constituísse um grande avanço dentro do movimento de idéias socialistas do século XIX; mas, sim, ao fato de que fundamentou, com os instrumentos de análise da única ciência social que alcançara certo rigor metodológico, um conjunto de concepções filosóficas que traduziam, e ainda continuam a traduzir, os anseios de permanente renovação da cultura moderna surgida da Revolução Industrial.

Marx nos conta, em passagem repetidamente citada,¹ como suas conjecturas filosóficas conduziram-no à análise econômica. A *Filosofia do Direito* de Hegel levou-o a meditar sobre as causas que determinam as formas do Estado e sobre as relações jurídicas entre os cidadãos. Como explicar esses fatos à base de uma simples hipótese sobre a evolução geral do espírito humano? Até que ponto as relações materiais da vida desempenham aí um papel? E, à medida que meditava sobre essa matéria, ia-se dando conta de que "a anatomia da sociedade deve ser procurada na Economia

¹ Contribuição à Crítica da Economia Política. 1859, prefácio. As referências feitas no texto são tiradas da tradução francesa de Laura Lafargue, filha de Marx.

Política". Chegou, finalmente, à conclusão — que passará a ser a base filosófica definitiva de sua obra — de que a produção dos meios de subsistência do homem é um fato social, do qual decorrem relações de produção determinadas e necessárias e que essas relações correspondem ao grau de desenvolvimento das forças produtivas. Todo esforço subsequente de Marx, no plano econômico, será no sentido de a) identificar as relações de produção fundamentais do regime capitalista, e b) determinar os fatores que atuam no sentido do desenvolvimento das forças produtivas, isto é, fatores que levam à superação desse regime. É necessário não perder de vista esses objetivos últimos, pois todo o pensamento econômico de Marx constitui um esforço nessa direção.

Observamos, em seção anterior, que o pensamento dos clássicos assumira uma forma atuante, podendo ser considerado, até certo ponto, como revolucionário. Com efeito, os clássicos assumiram uma atitude crítica aguda com respeito aos resquícios da sociedade feudal que entorpeciam, em seu tempo, o pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista. Como decorrência de sua atitude filosófica, Marx assumirá, em face do conjunto das instituições políticas de sua época, uma posição quase única entre os economistas da segunda metade do século XIX. Imbuído da dialética hegeliana, a que chamou "ciência das leis gerais do movimento tanto do mundo externo como do pensamento humano", observava o capitalismo não somente do ponto de vista dos fatores que entravavam o seu desenvolvimento, mas, principalmente, do ponto de vista de sua dinâmica geral, de suas "contradições internas", de suas dimensões históricas, de seu começo e fim. Os clássicos pensaram em termos evolutivos para trás, como se o quadro institucional do capitalismo representasse o coroamento da evolução humana. Marx, atribuindo um fundamento ideológico a essa posição, tratou de demonstrar o sentido histórico das instituições capitalistas. Em termos das categorias de Mannheim,² a posição dos clássicos pode ser qualificada de ideológico-revolucionária, sendo a racionalização de forças tendentes a consolidar uma situação histórica em franco avanço. A posição de Marx, por outro lado, poderia ser qualificada de utópico-revolucionária: racionalização de forças tendentes a superar uma situação histórica consolidada.

A lei do valor-trabalho

Vejam agora como Marx utilizou a análise econômica clássica para fundamentar sua concepção da história, lançando as bases de uma teoria da ação política. Indicamos que, no centro de suas preocupações, estava o problema das relações de produção. Cedo ele compreendeu o alcance que apresentava para a análise das relações de produção no regime capitalista a teoria do valor-trabalho dos economistas clássicos. Estes a haviam utilizado como instrumento para formulação de uma teoria elementar dos preços. Marx vê nela algo muito mais importante: o fundamento para a sua doutrina da mais-valia que, em última instância, é a "anatomia" da luta de classes no regime capitalista.

A lei do valor ou teoria do valor-trabalho surgiu na economia clássica, segundo opina Myrdal,³ como decorrência da doutrina do direito natural, a qual "legitimava" a propriedade pelo trabalho. Já em Adam Smith ela serve de fundamento para uma teoria dos preços derivada do fato de observação de que duas mercadorias que re-

² MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia*. Nova York, 1936.

³ *The Political Element in the Development of the Economic Theory*. Cit., p. 80.

queriam o mesmo esforço para serem feitas tinham valor similar, devendo ser vendidas por preços aproximadamente iguais. Em uma economia artesanal-agrícola, esse raciocínio tinha ampla validade. Smith, conforme vimos, contribuiu para que essa maneira de encarar o problema do "valor" se consolidasse, superestimando a importância da divisão do trabalho, a cujos avanços atribuía todos os aumentos de produtividade. É necessário não esquecer que, na época de Smith, capital era quase exclusivamente reserva de bens de consumo, cujo período de rotação era muito curto. Os economistas clássicos continuaram a pensar em capital em termos de "fundo de salários", não obstante o enorme desenvolvimento posterior do capital fixo nos processos produtivos. Marx, entretanto, refutou amplamente esse ponto de vista.⁴

A lei do valor, simples ponto de partida para uma teoria dos preços relativos, em uma economia pré-capitalista, em mãos de Marx assume outra importância. Em primeiro lugar, ele raciocina com base em categorias formuladas a um elevado nível de abstração e em termos macroeconômicos. Define o trabalho como o conjunto da capacidade de trabalho de uma coletividade. O valor de cada bem é a materialização de uma parcela desse "trabalho abstrato". Independentemente do preço que venha a ter no mercado esse bem, o seu "valor", para a coletividade, é dado por essa parcela de trabalho abstrato. Esse trabalho abstrato, entretanto, não existe no ar, e sim na "força de trabalho" dos trabalhadores. Ora, a força de trabalho é uma mercadoria que se vende e compra no mercado. Mercadoria essa que tem o dom de incorporar aquele trabalho abstrato. Marx utiliza a dicotomia aristotélico-smithiana valor-de-uso e valor-de-troca para explicar esse fenômeno. O valor-de-uso do trabalho é a capacidade criadora de "valor" do trabalho abstrato e o seu valor-de-troca é o preço de mercado da força de trabalho, ou seja, o salário do trabalhador. O alcance dessa distinção é grande. Com efeito, se se limita a capacidade de criar "valor" ao trabalho, sendo o preço deste o salário, poder-se-ia deduzir que o "valor" dos bens é dado pelo que eles custam em salários. A distinção de Marx visa a deixar bem claro que o "valor" é criado por aquela parcela de trabalho abstrato "socialmente necessário" — isto é, utilizado com a eficácia média correspondente à tecnologia adotada em dado sistema econômico — que se incorpora ao bem, a qual de nenhuma maneira corresponde à quantidade de força de trabalho que o operário vende ao patrão, de acordo com as condições do mercado.

A mais-valia

Vejamos agora o verdadeiro alcance da dicotomia entre trabalho abstrato e força de trabalho. Do ponto de vista macroeconômico, o trabalho é, evidentemente, a fonte do produto social, ou seja, da quantidade de "valor" que a coletividade cria em determinado período de tempo. Considerada uma coletividade em seu conjunto, o nível da técnica, a constelação de recursos naturais e os equipamentos acumulados podem ser considerados como dados numa análise de curto prazo. O grau de utilização da força de trabalho passa a ser o fator determinante do nível da produção. Havendo raciocinado a esse nível de abstração, Marx passa em seguida a argumentar em termos do trabalhador individual, cuja força de trabalho seria a fonte de toda aquela massa de trabalho social. Em outras palavras, só existe uma fonte de trabalho socialmente útil, que é a força de trabalho do assalariado. E daí deduz que a capaci-

⁴Veja-se em particular *O Capital*, t. I, cap. XXIV, seção 5. Todas as citações a essa obra são da edição inglesa feita sob a direção de Engels e reimpressa em Moscou em 1954.

dade produtiva da coletividade é a soma das forças de trabalho dos assalariados. Tudo que não seja trabalho assalariado é ignorado, não tendo qualquer capacidade criadora de "valor". Destarte, basta comparar o produto líquido social com a massa de salários pagos em sua produção, para definir o excedente social ou "mais-valia", que corresponde ao fruto do "trabalho não-pago" dos operários.

A teoria do "valor" de Marx tem sido amplamente criticada, desde a época de Böhm-Bawerk. Se bem que essas críticas pareçam contundentes, o seu efeito sobre os adeptos da teoria tem sido mínimo. É que essas críticas, via de regra, visaram a objetivos secundários. Com efeito, os críticos têm sempre partido da idéia de que uma teoria do valor não pode ter outro objetivo senão servir de base para uma teoria dos preços relativos. É fácil demonstrar que, como base de uma teoria dos preços relativos, é limitado o alcance da teoria do valor de Marx.⁵ Ora, o que tinha este em mira não eram os preços relativos das mercadorias, e sim estabelecer as bases para uma teoria da mais-valia.

A transição, que faz Marx do plano macroeconômico (massa de trabalho social) para o micro (força de trabalho do indivíduo), tem implicações muito distintas quando se passa da estática para a dinâmica. Com efeito, em "determinado período de tempo" pode-se admitir como dados os recursos, a técnica e o capital acumulado, raciocinando-se como se existisse um só fator de produção: o trabalho. Mas, se compararmos dois períodos de tempos distintos, o problema se apresenta de outra forma, porque, para continuar raciocinando em termos de um só fator, teremos de atribuir todos os aumentos de produtividade a esse único fator. Para manter essa posição, Marx teve que ignorar o "tempo" no processo produtivo, mas fez-lo raciocinando em termos microeconômicos. Rebateu as teses clássicas de que a "poupança", sendo um sacrifício, é um dos fatores da produção e demonstrou que ela é simples consequência da grande concentração de recursos em poucas mãos. Poupando, os capitalistas apenas estão assegurando o seu monopólio dos bens de produção e armando-se para apropriar-se de maior parcela do produto social. Esse argumento, evidentemente, tem sentido no plano microeconômico, mas não no macro. Qualquer que seja a forma de apropriação do produto social, se uma parte deste não é poupada não haverá aumento de produtividade. Pode-se afirmar que essa poupança é "trabalho não-pago" dos trabalhadores. Mas não se pode ignorar que sem ela não haveria aumento de produtividade. Descendo ao plano microeconômico, Marx argumentou em termos estritamente morais, indicando que o "sacrifício" teria sido feito pelos trabalhadores. E, para evitar contradições no plano macro, estabeleceu arbitrariamente uma diferença entre o produto resultante do trabalho e aquele que decorre do aumento de produtividade. O primeiro constitui fonte de "valor", o segundo não.

O trabalho, segundo Marx, não somente é a única fonte de "valor" como também possui o predicado de "transmitir ao seu produto o valor dos meios de produção incorporados a ele".⁶ O conceito de "trabalho" para Marx resultava, assim, ser altamente abstrato, independente de espaço e tempo. Chega a afirmar que um te-

⁵ No volume III de *O Capital*, Marx desenvolveu sua teoria dos preços com base nos "preços de produção", os quais incluem uma "taxa média de lucro". No modelo de Marx, o valor de todos os bens produzidos em determinado período de tempo é necessariamente igual aos preços agregados desses mesmos bens. No volume III de *O Capital*, Marx procurou demonstrar como os valores se transformam em preços mediante a perequação da taxa de lucros. Entretanto, sua demonstração não é convincente, pois engendra um desequilíbrio entre oferta e procura de bens de capital. O primeiro autor a dar-se conta dessa contradição foi Bortkiewicz, em artigo publicado em 1907. Cf. SWEEZY, P. *The Theory of Capitalist Development*. Nova York, 1942.

⁶ *O Capital*. v. I, p. 605.

celão inglês e outro chinês que trabalham o mesmo número de horas e com a mesma intensidade "criam iguais valores".⁷ Por outro lado afirma:

"Se bem que a mesma quantidade de trabalho adicione ao seu produto apenas a mesma soma de novo valor, o valor do capital preexistente, transmitido pelo trabalho aos produtos, aumenta com a crescente produtividade do trabalho".⁸

Com este argumento ele procura retirar qualquer validade à idéia de que o capital possui a faculdade de criar "valor". O progresso da técnica permite ao trabalhador controlar maior quantidade de equipamentos, matérias-primas, etc., e produzir mais por unidade de recursos utilizados. Aumenta, assim, o produto por unidade de trabalho empregado. O "valor" criado pelo trabalho, diretamente, não pode, entretanto, aumentar. Para manter esse argumento é necessário admitir que o "valor" da unidade física de produto tende a declinar na medida em que a produtividade física do trabalho aumente como consequência do avanço da técnica. Destarte, o conceito de "valor" torna-se extremamente ambíguo e sua utilização passa a causar sérios tropeços à análise econômica do próprio Marx.

Sé bem que não explicita desde logo a sua teoria dos preços relativos, Marx a utiliza para explicar o preço da força de trabalho, sem o que não conseguiria completar a teoria da mais-valia. Com efeito, é a diferença entre o "valor" da força de trabalho e a capacidade criadora de "valor" da mesma que define a magnitude da mais-valia. Ora, o "valor" da força de trabalho está dado por seu "preço de produção", isto é, pelo preço dos bens necessários para manter e reproduzir a classe operária. Essa formulação de uma teoria dos preços, implícita na teoria da mais-valia, somente foi desenvolvida por Marx em etapa muito posterior. Segundo ela, os preços de mercado tendem a fixar-se não em torno do "valor" e sim do preço de produção. No primeiro caso computa-se a taxa de mais-valia,⁹ no segundo o cômputo é feito com base na taxa média de lucro. Contudo, o preço de produção é apenas o preço de oferta. Fatores que atuam do lado da procura podem fazê-lo subir ou baixar. Conforme seja a situação do mercado de trabalho, o preço da força de trabalho pode ser mais alto ou mais baixo e, conseqüentemente, a massa de mais-valia será menor ou maior. Para dada sociedade é possível estabelecer o máximo de mais-valia que os capitalistas podem extrair em determinado período de tempo. Esse máximo está dado pelo salário de subsistência fisiológica. Marx admite que em condições correntes os salários estão acima desse nível, pois neles existe um componente histórico, que integra o mínimo psicológico.

A relação de produção básica

Com essa elaborada teoria da mais-valia, Marx pretendeu dar um fundamento científico à sua doutrina da luta de classes. Afirmando que a produção tem caráter social, pois a única fonte criadora de "valor" é o trabalho social, aplicado em cada atividade de acordo com a técnica prevalecente, e que a apropriação do produto tem caráter privado, pois a força de trabalho é vendida como mercadoria aos proprietários dos instrumentos de produção, pensou ele aí haver identificado a relação de pro-

⁷ *Id.*, p. 605. Evidentemente trata-se de uma tese insustentável, pois o "trabalho abstrato", sendo de natureza social, não pode ser a mesma coisa na Inglaterra e na China.

⁸ *Id.*, p. 605.

⁹ Relação entre o trabalho não-pago e o pago, conforme se explica mais adiante.

dução básica do sistema capitalista. Aqueles que produzem estão impedidos de apropriar-se do fruto pleno de seu trabalho, devendo contentar-se em negociar sua força de trabalho com aqueles que detêm o monopólio dos instrumentos de produção. Os dois grupos estão, assim, em profundo antagonismo e o entrelaço desses interesses antagônicos constitui a mola que impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas.

Para ir mais longe no estudo das idéias de Marx, enfocando-as do ponto de vista da teoria do desenvolvimento, convém precisar certas categorias de análise que ele utilizou. O valor do produto social, para ele, está dado pela agregação de três variáveis: capital constante (C), capital variável (V) e excedente ou mais-valia (M). O capital constante compreende a depreciação dos equipamentos, as matérias-primas consumidas, os combustíveis; o capital variável está dado pelos salários pagos; a mais-valia é a diferença entre a soma $C + V$ e o produto realizado, isto é, transformado em dinheiro. A relação

$i = \frac{M}{V}$, a taxa de mais-valia, nos diz que parte do produto líquido fica nas mãos dos capitalistas. Marx também a chama "taxa de exploração". A relação

$j = \frac{C}{C + V}$, composição orgânica do capital, nos diz qual a parte deste que pode criar valor novo. Outra relação importante na análise de Marx é a taxa de lucro

$p = \frac{M}{C + V}$. Do ponto de vista do capitalista individual, pouco interesse apresenta a taxa de mais-valia $\frac{M}{V}$. O que lhe interessa é a relação entre o que ganhou e o total do capital investido ($C + V$). Por outro lado a taxa de lucro também depende da rapidez de rotação do capital (K). Podemos, portanto, definir a taxa de lucros como segue:

$$p = \frac{iV}{K(C + V)}$$

Na análise subsequente se utilizarão as três relações (i , j , p) antes definidas.

Afirmou-se, anteriormente, que o objetivo da análise de Marx era definir as relações de produção da economia capitalista (doutrina da luta de classes) e estabelecer os fatores que impulsionam o desenvolvimento das forças de produção em regime capitalista. Consideremos agora este segundo aspecto do problema.

Desenvolvimento das forças produtivas

À primeira vista, a análise do desenvolvimento das forças de produção parece confundir-se com o que hoje chamamos de teoria do desenvolvimento. A própria atitude filosófica de Marx, preocupado com as "leis do movimento", contribui para dar essa impressão. Contudo, convém assinalar que sua preocupação está voltada para a busca da "lei que move o sistema capitalista" e não propriamente para o "desenvolvimento" de um sistema econômico. Veremos que, segundo sua análise, o sistema capitalista se move desenvolvendo-se. Demais, esse desenvolvimento implica a criação de condições propícias à sua superação, condições essas que são engendradas por contradições internas crescentes. Em outras palavras, trata-se de um desenvolvimento com desequilíbrios crescentes e tendente a uma ruptura cataclísmica, na qual submergirá o regime. Essa é uma tese filosófica, decorrente da conjunção da dialética hegeliana com as doutrinas socialistas francesas, por ele absorvidas ainda em sua juven-

tude. Do grande esforço que fez Marx para fundamentar na análise econômica essa tese filosófica, resultou a sua teoria da acumulação capitalista. Parecia ter ele consciência de que era possível formular uma teoria mais ampla do desenvolvimento econômico,¹⁰ mas limitou a sua atenção ao caso específico do "movimento da sociedade capitalista".

Para analisar o funcionamento de conjunto do sistema econômico, ele concebeu um modelo simples, mas extremamente elucidativo. Dividiu a economia em dois departamentos: produtor de bens de produção (I) e produtor de bens de consumo (II). Desdobrando a produção de cada um desses departamentos nas três variáveis antes referidas, temos:

$$\begin{aligned} \text{I} &= C_1 + V_1 + M_1 \\ \text{II} &= C_2 + V_2 + M_2 \end{aligned}$$

Considerou então uma primeira hipótese em que não houvesse inversão líquida (reprodução simples). Neste caso, o valor total da produção do departamento I destina-se à reposição do capital nos dois departamentos. Assim,

$$C_1 + V_1 + M_1 = C_1 + C_2$$

donde:

$$C_2 = V_1 + M_1$$

Destarte, a produção de bens de consumo deve exceder o consumo daqueles ligados a essa mesma produção (trabalhadores ou capitalistas) na medida em que é necessário ocupar gente para atender às necessidades de reposição do equipamento.

Neste modelo de reprodução simples exclui-se por definição toda acumulação, porquanto o excedente ou mais-valia (M) que chega às mãos dos capitalistas deve ser por estes consumido. Num modelo dinâmico o excedente será parcialmente consumido pelos capitalistas ($\bar{M}$), parte destinar-se-á a aumentar o estoque de capital constante (M_c) e parte deverá acrescentar o fundo de capital variável (M_v).¹¹ Assim, o produto dos dois departamentos se desdobra da forma seguinte:

$$\begin{aligned} \text{I} &= C_1 + V_1 + \bar{M}_1 + M_{1c} + M_{1v} \\ \text{II} &= C_2 + V_2 + \bar{M}_2 + M_{2c} + M_{2v} \end{aligned}$$

Como a produção do departamento I deve ser igual ao valor dos equipamentos utilizados nos dois departamentos para reposição e ampliação da capacidade produtiva, temos:

$$C_1 + C_2 + M_{1c} + M_{2c} = C_1 + V_1 + \bar{M}_1 + M_{1c} + M_{1v}$$

donde:

$$C_2 + M_{2c} = V_1 + \bar{M}_1 + M_{1v}$$

¹⁰ Cf. p. 598, por exemplo.

¹¹ Este modelo está desenvolvido em *O Capital*, v. II, cap. XX e XXI. Veja-se também LANGE, Oskar. *Introdução à Econometria*. Tradução brasileira de Mariza Coutinho. Rio. 1963.

A interdependência entre a procura de bens de capital do departamento II e o excedente de bens de consumo criado por esse mesmo departamento vê-se mais claramente na apresentação seguinte:

$$\begin{array}{c}
 I = C_1 + M_{1c} + \boxed{V_1 + \overline{M}_1 + M_{1w}} \\
 \quad \quad \quad \uparrow \\
 \quad \quad \quad \downarrow \\
 II = \boxed{C_2 + M_{2c}} + V_2 + \overline{M}_2 + M_{2w}
 \end{array}$$

A significação deste modelo reside em que ele demonstra que o processo de acumulação não resulta de decisões arbitrárias, e sim de fatores históricos que se trazem na própria estrutura da produção.

"O uso que pode ser feito do produto anual total", diz Marx, "depende inteiramente da sua própria composição..."¹² "Em uma palavra, a mais-valia é convertível em capital somente porque o excedente, do qual é o valor, já compreende os elementos materiais do novo capital."¹³

Por outro lado, o modelo também indica, no caso da reprodução ampliada, que o produto excedente, cujo valor corresponde a M (mais-valia), tem o duplo objetivo de atender ao consumo dos capitalistas e ao desejo destes de aumentar seu capital, isto é, de acumular. Marx não indica claramente que princípios governam a distribuição do excedente entre consumo dos capitalistas e acumulação. Pareceria supor que existe uma relação estável entre os mesmos. Por um lado afirma que é da dinâmica do regime que os capitalistas se empenhem em realizar novas inversões, pois a concorrência tende a expelir aqueles que ficam atrás. Mas, por outro lado, também afirma que o consumo conspícuo tende a crescer e institucionalizar-se com a ampliação do excedente.¹⁴

A acumulação é menos consequência da apropriação do excedente pelo conjunto dos capitalistas que da forma como esse excedente se distribui entre eles. Com efeito, o desenvolvimento do capitalismo assume a forma de permanente modificação na composição orgânica do capital do conjunto da coletividade. Ao elevar-se a produtividade, com o avanço da técnica, aumenta a quantidade de equipamento por operário ocupado. Em outras palavras, o capital constante (C) cresce mais rapidamente do que o capital variável (V). Para o conjunto da coletividade, isto significa apenas, como já vimos, que o produto físico tende a crescer mais que o "valor" do produto. Entretanto, o problema se apresenta de maneira diferente para cada capitalista em particular. Este, ao intensificar a acumulação e ao incorporar novas técnicas, reduz o seu preço de produção individual. Enquanto a concorrência não vier corrigir a situação, este capitalista gozará de um aumento relativo de mais-valia que se traduzirá em elevação de sua taxa de lucro. Como a penetração de novas técnicas se reali-

¹² *O Capital*, v. I, p. 580.

¹³ *Id.*, p. 581.

¹⁴ "Alcançado certo grau de desenvolvimento", diz Marx, "um grau convencional de prodigalidade, que é também uma exibição de riqueza e consequentemente uma fonte de crédito, torna-se uma necessidade dos negócios para o infeliz capitalista." (*Id.*, p. 594.)

za mediante esses avanços individuais, o total da mais-valia se distribui desigualmente entre os capitalistas, o que cria um clima de permanente disputa entre eles. Dessa luta resulta a eliminação dos mais fracos e a tendência para crescente concentração do capital em poucas mãos.

Síntese do modelo

Sintetizando o que expusemos até agora, podemos dizer que o montante da mais-valia decorre de fatores históricos, ligados ao nível mínimo psicológico de subsistência da classe trabalhadora, e de fatores que atuam a curto prazo, ligados à capacidade de defesa dos operários e à agressividade da classe capitalista. Marx deixa essa questão totalmente em aberto e critica acerbamente o ponto de vista dos clássicos (lei do fundo de salários), segundo o qual era impossível aos operários melhorar o seu nível de vida forçando a elevação dos salários monetários. Dada a taxa de mais-valia, cabe considerar como esta é distribuída pelos capitalistas entre consumo de sua classe e formação de novo capital.¹⁵ Também aqui Marx pareceria atribuir grande importância a fatores históricos, do que resultaria haver certa estabilidade nessa distribuição. O que determina o montante das novas inversões é principalmente a massa total da mais-valia. A taxa de poupança é simples resultante do choque entre o desejo da classe capitalista de consumir e a "necessidade" que tem cada capitalista individual de acumular para não ser excluído pelos concorrentes. Ora, essa necessidade que têm os capitalistas de forçar a acumulação leva-os a quererem aumentar a sua participação no produto, isto é, sua taxa de lucros. Essa atuação de cada capitalista individual se manifesta em dois planos. Por um lado, como vimos, acirra a concorrência entre eles, pressionando no sentido de maior acumulação. Por outro lado, no plano macroeconômico, se traduz em pressão para elevar a taxa de mais-valia. Com efeito, um capitalista individual pode aumentar sua taxa de lucros, simplesmente acrescentando a mais-valia relativa. Mas, em conjunto, os capitalistas só conseguirão fazê-lo se cresce o total do excedente, isto é, a mais-valia absoluta da coletividade. Marx considera que cada capitalista luta permanentemente para aumentar sua mais-valia absoluta, obrigando os operários a trabalhar mais horas, ou conseguindo pagar menos através do recrutamento de mulheres e menores. Entretanto, o que se pode conseguir por esse lado tem um limite. O ganho temporário na mais-valia relativa é consequência automática da forma como penetram novas técnicas através da acumulação.

Portanto, o papel fundamental no processo acumulativo desempenha-o o capitalista.¹⁶ O seu consumo pareceria ser função do volume do excedente, o qual, por seu lado, seria determinado pela agressividade com que os capitalistas procuram aumentar a mais-valia absoluta; o volume das inversões, por outro lado, seria função do excedente e da penetração de novas técnicas, pois são estas últimas que permitem a elevação da mais-valia relativa e acirram a concorrência entre capitalistas. O dinamismo do sistema resulta, em última instância, de que, se bem a taxa de mais-valia decorra da ação da classe capitalista como tal, isto é, do fato de que os bens de pro-

¹⁵ A distribuição da mais-valia entre as diferentes formas de capital, lucro industrial, lucro comercial, renda da terra, juros etc., não apresenta maior interesse do ponto de vista da teoria da acumulação. Marx considera os capitalistas como uma "classe" e dá pouca importância aos conflitos entre os seus membros. Contudo, formula ele interessante teoria da renda absoluta e diferencial. Veja-se em particular o v. III, Parte Segunda, cap. 47.

¹⁶ "Levado por uma inclinação fanática a fazer o valor expandir-se por ele mesmo, o capitalista força sem contemplação a raça humana a produzir por produzir." (*O Capital*, t. I, p. 592.)

dução sejam propriedade privada de uma pequena minoria, a distribuição da mais-valia se faz através da concorrência entre capitalistas. E, nessa concorrência, a introdução de novas técnicas constitui a principal arma de ataque de um contra os outros. Daí que, na evolução do capitalismo, a tendência à concentração da propriedade acompanhe necessariamente o processo acumulativo.

Marx não apresenta o seu modelo exatamente como vimos de expô-lo, porque a ele lhe interessa muito pouco destacar possíveis contradições dentro da classe capitalista. O motor do movimento da economia capitalista estaria na luta de classes, postulado filosófico do qual ele havia partido e que seria a pedra angular de sua teoria da ação política. É por esta razão que ele atribui enorme importância ao antagonismo entre capitalistas e assalariados, aqueles pretendendo elevar a taxa da mais-valia absoluta e estes lutando por condições mínimas de subsistência. Destarte, a análise que faz da dinâmica do sistema destina-se, não a expor as forças que o levam a desenvolver-se, e sim a demonstrar que suas contradições internas tendem a agravar-se. Havendo chegado à conclusão de que a tendência fundamental do sistema é para a acumulação, ele se pergunta: que consequência tem o crescimento do capital sobre a parte do produto que chega às mãos dos trabalhadores?¹⁷ Em outras palavras: como se reflete na "contradição fundamental" a tendência à acumulação, como se traduz em termos de luta de classes essa tendência? Passa-se, assim, imperceptivelmente, da análise econômica para a comprovação de uma tese filosófica com elementos dessa análise. Nessa passagem, entretanto, introduzem-se importantes elementos estranhos ao modelo inicial, conforme veremos em seguida.

A lei de acumulação e o exército de reserva

O processo de acumulação é estudado, inicialmente, do ponto de vista das mudanças que determina na composição orgânica do capital. O fator mais importante a considerar nesta análise, diz Marx, "é a composição do capital e as modificações que ela sofre no curso do processo de acumulação".¹⁸ Vimos que o produto social está formado pelo capital constante (C) — depreciação dos equipamentos, matérias-primas, combustíveis —; pelo capital variável (V) — salários — e pela mais-valia (M).

Também vimos que a relação $\frac{V}{C}$ se define como composição orgânica do capital. Essa composição orgânica varia de ramo para ramo de indústria e muitas vezes de empresa para empresa num mesmo ramo. Sendo V a única fonte criadora de valor, é fácil deduzir que a relação entre a quantidade de valor criada e a quantidade total de capital invertido varia com a composição orgânica do capital. Assim se com a acumulação as inversões em capital constante aumentam mais que aquelas em capital variável, modifica-se a composição orgânica do capital. Do ponto de vista de uma empresa já vimos que o problema é simples: o que ela produz "vale" menos; mas, como o preço se fixa no mercado, ela pode aumentar sua mais-valia relativa. Do ponto de vista macroeconômico, entretanto, o problema é outro. Se supomos que a taxa de mais-valia $\frac{M}{V}$ se mantém constante, admitimos implicitamente que os salários reais tendem a elevar-se na medida em que a maior dotação de capital por trabalhador provoque aumento na produtividade do trabalho. Por outro lado, se supomos estabilidade nos

¹⁷ *Id.*, p. 612.

¹⁸ *Id.*, p. 612.

salários reais, devemos concluir que a taxa de mais-valia — medida em termos de bens de consumo e não de “valor” — tende a subir. Ora, a elevação da taxa de mais-valia determina necessariamente alta da taxa média de lucro. A menos que se reduza a velocidade de rotação do capital, isto é, que este passe a ser subutilizado. Conforme vimos, a taxa de lucro (p) depende da taxa de mais-valia (i) e da rotação do capital (K):

$$p = \frac{iV}{K(C + V)}$$

Vejamos agora como Marx conduziu a sua análise, partindo da comprovação (para ele fato de observação corrente) de que a composição orgânica do capital tende a modificar-se no sentido de aumento relativo do capital constante. De partida ele reconheceu que o aumento de C com respeito a V deveria traduzir-se numa intensificação da procura de mão-de-obra. Constantes outros fatores, é evidente que maiores inversões em máquinas, obras civis, etc., significam maior procura de trabalhadores. A posição de barganha destes melhora, com tendência à elevação dos salários: “A procura de trabalhadores pode exceder a oferta e, portanto, os salários podem subir”.¹⁹ Marx considera, entretanto, que tal tendência não pode durar, pois a baixa na taxa de lucro debilita o ritmo da acumulação, com conseqüente redução da procura de mão-de-obra. Trata-se aqui de um movimento temporário e “o mecanismo do processo da produção capitalista remove qualquer obstáculo que ele mesmo crie temporariamente”.²⁰

Em seguida ele introduz no argumento o avanço da técnica, “a alavanca mais poderosa da acumulação”.²¹ Marx vê no avanço tecnológico o instrumento básico que utiliza a classe capitalista para aumentar a oferta de mão-de-obra. E tão poderoso é esse instrumento que, não obstante a tendência já assinalada para o aumento da procura de mão-de-obra, existe permanentemente um “exército de trabalhadores de reserva” em qualquer economia capitalista. Esse exército de reserva, introduzido à última hora no modelo, passa a desempenhar nele papel fundamental. Aparentemente Marx parte do fato de observação corrente em sua época, e repetidamente mencionado em toda literatura referente à Revolução Industrial, que a oferta de mão-de-obra era totalmente elástica. A penetração da técnica na agricultura deslocava para as cidades crescente parcela da população; por outro lado, o artesanato em desorganização engrossava o exército de subocupados urbanos. Contudo, se bem fato de observação corrente, um grande excedente permanente de mão-de-obra só pode ser integrado no modelo de forma mais ou menos arbitrária. É que o desemprego resultava da desagregação da economia pré-capitalista, devendo, portanto, corresponder a uma fase da evolução capitalista. Ora, para incorporá-lo ao modelo, Marx necessitaria primeiro demonstrar que o desemprego era inerente ao próprio regime capitalista, que era conseqüência de suas contradições internas. Somente assim caberia concluir que esse desemprego tendia a agravar-se. O exército de reserva surgiu como um elemento externo, introduzido no modelo para que fosse possível afirmar que, com a acumulação e o avanço da técnica, cresceria a pressão para a redução dos salários. “Quanto maior a riqueza social”, afirma Marx, “maior o exército de reserva industrial”.²² A isso chamou ele de “lei absoluta geral da acumulação capitalista”.

¹⁹ *Id.*, p. 613.

²⁰ *Id.*, p. 619.

²¹ *Id.*, p. 621.

²² *Id.*, p. 644.

A tendência à baixa da taxa de lucros

Dessa forma, Marx pretendeu demonstrar que a característica mais fundamental da dinâmica do capitalismo estava em que o aumento da riqueza implica necessariamente aumento do número daqueles que não têm acesso ao trabalho. Portanto, as causas da luta de classes aumentam com o crescimento da riqueza da coletividade. Poder-se-ia deduzir, desse fato, que a situação da classe capitalista estaria cada vez melhor, como consequência da pressão sobre os salários exercida pelo exército de reserva. Mas não era exatamente assim. Já vimos que, a longo prazo, a acumulação, fazendo crescer C com respeito a V , pressiona no sentido da baixa na taxa de lucros. Ora, admitia-se como verdade incontestada, na economia clássica, que a taxa de lucros tendia a longo prazo a declinar. Vimos as conclusões sombrias que dessa falácia retirou J. S. Mill. Deduzida do "princípio da população" de Malthus e da lei da renda diferencial de Ricardo, ela servia para demonstrar que seria sem qualquer alcance prático toda tentativa de elevação arbitrária dos salários reais. Marx percebeu o alcance da idéia para demonstrar a temporaneidade do capitalismo. Com efeito, se a taxa de lucro tende a baixar, sendo o seu limite zero, é que os capitalistas como classe tendem a desaparecer. Esboçado no volume I de *O Capital*, ele só desenvolveu totalmente o argumento no volume III.²³ Apresenta aí um exemplo extremamente simples. Fazendo V igual a 100, atribui a C os seguintes valores: 50, 100, 200, 300 e 400. Sendo constante a taxa de mais-valia (cem por cento), o valor desta é 100 em todos os casos.

Assim, a taxa de lucro declina de $66\frac{2}{3}\%$ no primeiro caso $\left(\frac{100}{50 + 100}\right)$ para 20% no último $\left(\frac{100}{400 + 100}\right)$. Desta forma, Marx pretende assentar em novas bases a teoria da tendência ao declínio da taxa de lucro, fazendo-a independente do grosseiro "princípio da população".²⁴

Em sua luta para evitar a baixa na taxa de lucros, os capitalistas lançariam mão de todos os meios, em particular dos seguintes: a) exploração mais intensa da força de trabalho; b) exportação de capitais particularmente para as colônias (idéia já sugerida por J. S. Mill e que Lenine desenvolveria em sua tese sobre o imperialismo), e c) intensificação da acumulação para aumentar a quantidade absoluta da massa de lucros. Marx dá particular importância ao terceiro argumento. Com efeito, aumentando a massa de trabalhadores empregados e concentrando-se os capitais em mãos cada vez mais reduzidas, é fácil deduzir que uma taxa declinante de lucro pode coincidir com uma quantidade absoluta crescente de lucros nas mãos dos capitalistas. Mas não era menos verdade que, declinando permanentemente a taxa de lucro, chegaria o momento em que o sistema tenderia a traumatizar-se, entrando em colapso total. Marx viu nas crises cíclicas antecipações desse colapso. Estas, aumentando o desemprego e forçando a baixa dos salários e, por outro lado, eliminando os capitalistas marginais e facilitando a concentração, permitem um saneamento e a recuperação da normalidade, se bem que em nada modifiquem as tendências a longo prazo. A sucessão das crises levaria fatalmente à ruptura final do sistema com a eliminação da

²³ *O Capital*, v. III, cap. 13-15.

²⁴ Algebricamente, as relações são as seguintes:

$$p = \frac{M}{C + V} = \frac{M}{V} \cdot \frac{V}{C + V} = \frac{M}{V} \left(1 - \frac{C}{C + V}\right)$$

Sendo $\frac{M}{V}$ constante, toda elevação da composição orgânica do capital $\left(\frac{C}{C + V}\right)$ deveria traduzir-se em redução da taxa de lucros (p). Sobre este ponto, veja-se ROBINSON, J. *An Essay on Marxian Economics*. Londres, 1942.

classe capitalista, já então simples fator impeditivo do desenvolvimento das forças produtivas.

Dessa forma, em sua preocupação de demonstrar que o sistema capitalista estava condenado a desaparecer — sem contudo jamais atrever-se a adiantar se a crise final ocorreria em 10 ou em 100 anos —, Marx provou muito mais do que era possível fazê-lo com os instrumentos de análise que tinha em mãos. Com efeito, conforme já indicamos, a tese do declínio na taxa de lucro pressupõe uma ociosidade crescente do capital ou uma redução na taxa de mais-valia, ou seja, um aumento na participação dos assalariados no produto. Como o produto líquido se distribui entre V (assalariados) e M (capitalistas), para reduzir a parte dos capitalistas é necessário aumentar a dos assalariados. Ora, isto estaria em flagrante desacordo com a *lei absoluta geral da acumulação capitalista*, segundo a qual o exército de reserva mantém os assalariados permanentemente em posição defensiva.

Na ânsia de fundamentar com argumentos econômicos suas teses filosóficas, Marx usou com demasiada largueza os instrumentos da análise econômica. Seguindo o raciocínio dos clássicos e com base na observação corrente, afirmou que o capital constante tende a crescer mais intensamente que o capital variável.²⁵ Ignorando o avanço da técnica, cabe deduzir desse argumento que a taxa de lucros tende a decrescer. Até aí chegou J. S. Mill. Mas a acumulação de capital não pode ser isolada do avanço da técnica, o qual tem efeito inverso, pois possibilita a substituição de mão-de-obra por capital. J. S. Mill compreendeu que essas duas forças poderiam anular-se, mas admitiu que a acumulação era perene e o avanço da técnica ocasional. Marx, pelo contrário, percebeu que o avanço da técnica era um fator de atuação mais profunda que a própria acumulação. E daí pretendeu deduzir que, por mais intensa que fosse a acumulação, a oferta de mão-de-obra seria cada vez mais elástica, assumindo a forma de crescente desemprego tecnológico. Entretanto, já Ricardo havia percebido que a técnica necessita ser “econômica” para ser aproveitada. Em outras palavras, novas máquinas somente são compradas quando o seu preço, comparado ao da mão-de-obra poupada, compensa. Destarte, existe uma interdependência entre a assimilação de novas técnicas e o preço da mão-de-obra. O próprio Marx nos dá um bom exemplo dessa interdependência quando cita o caso da agricultura inglesa entre 1849 e 1859. Teria havido, então, uma alta dos salários reais do trabalhador do campo. E como consequência “foram introduzidas mais máquinas e com o tempo a mão-de-obra voltou a ser redundante novamente em proporção satisfatória mesmo para os empresários agrícolas”.²⁶ É necessário não esquecer que tanto a acumulação como a assimilação de novas técnicas são de iniciativa do capitalista. Conforme afirma o próprio Marx, “a variável independente é a taxa de acumulação”. O capitalista, acima de tudo, necessita acumular. Mas, nesse mesmo ato de acumular, ele melhora a posição de barganha do trabalhador. E contra-ataca em seguida com novas técnicas tendentes a reduzir a procura de mão-de-obra. Até que ponto os dois fatores se compensam, ou não, pode ser observado empiricamente. O que carece de todo fundamento lógico é admitir que a taxa de lucro possa declinar sem que se eleve a participação dos assalariados no produto.²⁷

²⁵ Medindo-se o capital em termos de salários pagos em sua produção (atualizado a partir da taxa de lucro que prevalece na economia), a taxa do crescimento do estoque de capital seria maior que a taxa de crescimento da força de trabalho. Sobre a forma de medir a acumulação de capital, evitando o raciocínio circular do modelo neoclássico, veja-se ROBINSON, J. *The Accumulation of Capital*. Londres, 1956.

²⁶ *O Capital*, v. I, p. 638.

²⁷ Para que tenha consistência lógica o modelo, como o apresenta Marx, ter-se-á que admitir uma persistente insuficiência da procura efetiva. Em tal caso, entretanto, a taxa de inversão tenderia rapidamente a zero. O argumento poderia ser utilizado como componente de uma teoria de crises e não para explicar tendências a longo prazo. Ainda assim, ficariam por explicar as causas dessa insuficiência persistente de procura efetiva.

Alcance da análise de Marx

Marx procurou demonstrar que é do interesse dos capitalistas manter permanentemente desempregada uma parte da força de trabalho, através da teoria do exército de reserva. Mas, se é verdade que dessa forma os salários se manteriam relativamente baixos, também o é que os capitalistas deixam de apropriar-se de uma grande quantidade de "valor" que poderia ser criado pelos desempregados. Como o grande problema do capitalista é inverter o seu novo capital, ainda mais se se aceita a tese de que a taxa de lucro do capital já invertido tende permanentemente a declinar, caberia perguntar como é possível que cresça permanentemente o desemprego tecnológico. Não seria fácil conciliar esse desemprego com a existência de capitais ociosos. Portanto, temos que partir do princípio de que todo capital está sendo utilizado reprodutivamente e que o desemprego tecnológico resulta de que a técnica está avançando mais rapidamente do que a acumulação. Sendo assim, teria que haver um forte aumento de produtividade. Cabe então admitir duas hipóteses. Na primeira, os salários reais se manteriam estáveis, devendo elevar-se a taxa de mais-valia. Os capitalistas ficariam com as mãos cheias de novos capitais, o que levaria necessariamente à absorção progressiva da mão-de-obra antes desempregada. Na segunda hipótese subiriam os salários reais, mantendo-se ou declinando a taxa de mais-valia. Ora, a subida dos salários reais é incompatível com a existência de grande massa de desemprego. Destarte, a idéia de Marx, de que o capitalismo possa avançar com crescente desemprego à custa de avanços cada vez maiores na técnica, carece de consistência lógica.

A forma como Marx apresenta o seu modelo leva a crer que os maiores interessados na destruição do capitalismo são os próprios capitalistas. Com efeito, não existe nenhuma contradição entre a manutenção da taxa de mais-valia — isto é, a "taxa de exploração do assalariado pelo capitalista" — e a elevação do salário real. Mais ainda: como o desenvolvimento do capitalismo se faz com a concentração do capital, a massa de excedente na mão de cada capitalista pode crescer mais rapidamente que o produto líquido sem que seja necessário que se reduza a participação dos assalariados neste, isto é, sem que se modifique a taxa de mais-valia. Crescendo o capital constante da coletividade mais rapidamente que a população, o que é fato de observação corrente, é natural que haja uma tendência para aumento da participação dos assalariados no produto líquido. Mas, como a acumulação é inseparável do avanço da técnica e a orientação da tecnologia é dada pelos capitalistas, é natural que estes ditem de corrigir aquela tendência. Quando não o conseguem, as "oportunidades" de novas inversões declinam, e a redução na taxa de acumulação freia a alta dos salários reais. Quando o conseguem em demasia, criam desemprego tecnológico, mas aumentam a quantidade de recursos disponíveis para novas inversões. Estas, se realizadas, criam novas oportunidades de emprego, absorvendo aquele excedente. Ignorados os fenômenos decorrentes da insuficiência de procura efetiva, que escaparam à perspectiva de longo prazo de Marx, nada indica que exista no sistema capitalista uma tendência inerente à modificação cumulativa da distribuição do produto líquido entre assalariados e capitalistas. Para descobrir essa tendência, Marx introduziu em seu modelo um fator exógeno: o exército de reserva. Não confiante no resultado, voltou posteriormente à tese clássica da "tendência secular ao declínio da taxa de lucro", colocando-a, porém, em base totalmente inconsistente.

A experiência histórica, ao demonstrar que o desenvolvimento do capitalismo se faz com salários reais crescentes e sem sensível modificação na distribuição do produto líquido entre assalariados e capitalistas, veio demonstrar que Marx de nenhuma maneira teve razão ao pretender fundamentar sua tese filosófica na análise econômica. Isto não significa, necessariamente, que a tese em si — que o capitalismo é uma

etapa histórica da evolução da sociedade humana e que deverá desaparecer para dar lugar a outra forma superior — esteja errada. Essa tese possui um conteúdo evolutivo-finalista e não pode ser negada ou aceita senão no plano dos juízos de valor. Ficou demonstrado apenas que não é possível dar a essa tese uma fundamentação econômica dentro das categorias que elaborou Marx. O desenvolvimento capitalista se vem fazendo com repetidas crises e grande desperdício de recursos de todas as ordens. Mas não houve nem tendência persistente à pauperização das massas nem à baixa da taxa média de lucro. As conclusões a que chegou Marx, na análise econômica, estão marcadas pela preocupação de identificar as “grandes contradições internas” do sistema. Para ele a evolução decorria dessas contradições, cujas regularidades pretendeu traduzir em “leis do movimento da sociedade”. Dessa forma, toda a análise econômica que realizou foi influenciada pelo método que transplantou de sua filosofia. A esse fato, principalmente, se deve a grande dificuldade que tiveram os seus seguidores de desenvolver-lhe o modelo como instrumento de análise econômica. Qualquer modificação parecia entrar em conflito com os objetivos últimos, derivados de sua filosofia social. A isso cabe atribuir que o modelo de Marx haja permanecido por quase um século como objeto de controvérsia mas sem que haja sido efetivamente estudado e desenvolvido. Mas, devendo ser negado ou aceito — no plano dos juízos de valor — transformou-se em poderosíssimo instrumento nas lutas ideológicas. Serviu de base a uma teoria da ação política, abrindo o caminho para os grandes movimentos de reconstrução social que marcam o século atual.

CAPÍTULO 3

As Formulações Neoclássicas

O abandono dos pressupostos clássicos

É sabido que no último quartel do século passado e começos deste um ingente esforço foi realizado pelos economistas para contornar as dificuldades que haviam sido criadas pela teoria do valor-trabalho. Essa teoria se transformara na mais perigosa arma de que dispunham os socialistas em sua luta crescente contra o capitalismo. Marx fundara nela toda a construção teórica de *O Capital*. Foi necessário criar um instrumento analítico novo e reformular uma série de conceitos. Na culminância desse esforço, encontra-se a teoria do equilíbrio geral.

O enfoque distributivista vai dominar agora ainda mais fortemente que entre os clássicos. Cassel, por exemplo, afirma categoricamente que o “estudo da origem dos bens materiais existentes e das forças que intervêm em sua criação nada tem que ver com a economia: é do domínio da história”.¹

A teoria clássica nunca chegou a definir claramente o que entendia por “trabalho”. Sua deformação distributivista levou-a a identificar trabalho com “trabalho assalariado”. Todavia, os clássicos haviam percebido claramente que, em qualquer tipo de organização social, o fruto do trabalho de uma coletividade é mais do que aquilo de que necessitam os seus membros para sobreviver. É por esta razão que em qualquer sociedade tende a criar-se um excedente de produto social. Vivendo em uma época caracterizada por uma rápida substituição de mão-de-obra por capital, perceberam eles, demais, que a classe assalariada praticamente não tinha nenhuma possibilidade de apropriar-se de parte daquele excedente, o qual revertia em sua totalidade aos empresários e proprietários da terra. Os neoclássicos, com a preocupação de inverter os termos desse problema — cujos frutos Marx soubera tão bem aproveitar — pretendem ignorar a existência de qualquer excedente e procuram demonstrar que, sendo cada fator remunerado em função de sua produtividade marginal, a totalidade do produto se esgota no processo distributivo.

Assim, o ponto de partida do pensamento neoclássico foi o abandono das teorias do salário que prevaleciam na época, as quais se apoiavam em observações empíricas que demonstravam ser a mão-de-obra um fator de oferta elástica dado um nível de

¹ CASSEL, Gustave. *Traité d'Économie Politique*. Paris, 1929, t. I, p. 32.

salários que se admitia corresponder às necessidades de subsistência e procriação. A formalização dessas observações se fazia, nos clássicos, introduzindo no modelo econômico o princípio de população de Malthus, o qual em Marx foi substituído pelo exército de reserva. Com base nessa variável exógena, de conteúdo sociológico, é que se estruturara a teoria da repartição da renda entre salários e excedente. No caso do modelo ricardiano, a utilização do excedente também é condicionada pela ação de outra variável exógena — a lei dos rendimentos decrescentes na agricultura —, a qual é responsável pela elevação da cota-parte da renda da terra no excedente; introduzindo em seguida uma equação de comportamento — o excedente é tanto mais consumido quanto maior seja a parte do mesmo que reverte em benefício da classe proprietária de terras — Ricardo completa o seu modelo. Em Marx as inversões são uma função do excedente, e não da parte deste que permanece em mãos de um certo grupo de capitalistas. Essa relação entre uma teoria da repartição da renda apoiada em variáveis de conteúdo sociológico e as taxas de poupança e inversão, seria totalmente descartada pelo pensamento neoclássico.

Os novos pressupostos

A base do modelo neoclássico está constituída por uma função de produção que admite todas as combinações possíveis de fatores. Sendo viáveis tecnicamente quaisquer combinações de capital e trabalho, a remuneração de cada fator será determinada pela produtividade marginal desse fator ao ser alcançada a posição de equilíbrio, que se confunde com o pleno-emprego. Se a oferta global de capital aumenta mais rapidamente que a oferta de trabalho, o preço de oferta do capital tenderá a baixar. Haverá um aumento na densidade de capital por trabalhador, ao qual corresponde um declínio da produtividade marginal do capital. Idêntico raciocínio pode ser feito com respeito ao fator mão-de-obra. Desta forma, qualquer que seja a oferta de mão-de-obra, todas as pessoas que queiram trabalhar sempre encontrarão emprego, bastando que aceitem o salário que prevalece no mercado. Esse salário estaria determinado pela produtividade do último trabalhador empregado.

Essa construção abstrata, tão afastada da realidade num mundo de desemprego, como era o do século XIX, surgiu aos economistas neoclássicos como a verdade científica mais irrefutável. Desaparecia totalmente a incômoda idéia dos clássicos de que eram de natureza distinta a remuneração do trabalho e a do capital. Se a população cresce sem que se modifique o estoque de capital, o salário real tenderá a baixar, pois o maior emprego se fará à custa de redução na produtividade marginal do trabalho. Entretanto, abandonado o princípio de população de Malthus, os economistas neoclássicos não tinham esse tipo de preocupação. Ao contrário, de sua análise surgia uma perspectiva otimista para a classe assalariada: sempre que o estoque de capital crescesse mais intensamente que a população, a produtividade marginal do trabalho também crescería e com ela os salários reais. O fundamental era que se criassem condições propícias à poupança.

Vejamos outros aspectos dessa construção teórica. Em uma situação de equilíbrio, o salário corresponde ao produto marginal do trabalho; esta situação, por seu lado, depende da quantidade de capital utilizado por unidade de trabalho, digamos, da densidade de capital, se consideramos o sistema econômico em seu conjunto. De que depende essa densidade? Dos preços relativos do trabalho e do capital, sendo que o preço do capital estaria dado pelo equilíbrio entre oferta de poupança e procura de capital. É claro que o mesmo raciocínio pode ser feito de forma que o elemento de ajuste final seja o mercado de mão-de-obra. Entretanto, observam os neoclássicos, a mão-de-obra não tem, a rigor, "preço de oferta", porquanto a prefe-

rência pelo ócio somente se manifesta a partir de um nível alto de bem-estar. Ao passo que o capital tem um preço de oferta pois, demais de ser utilizado como fonte de renda, pode ser consumido.

Ora, se a remuneração do capital está dada pela oferta de poupança e procura de fundos para inverter, é óbvio que ela tende a confundir-se com a taxa de juros. E, na verdade, os neoclássicos concluíram que, na medida em que a economia tende ao equilíbrio, os lucros se aproximariam de zero. É claro, diziam, que esse esquema constitui um simples instrumento de análise, correspondendo o conceito de equilíbrio geral a um modelo abstrato que nos ajuda a compreender uma realidade necessariamente muito mais complexa. Entretanto, esse modelo abstrato de tal forma se foi confundindo com a realidade na imaginação dos economistas, que a teoria da remuneração do capital praticamente se confundiu com a teoria da taxa de juros, excluindo-se do esquema geral o conceito de lucro.

A utilização ótima dos recursos

A teoria do desenvolvimento que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e se formula como segue: o aumento de produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta da poupança. A acumulação de capital, provocando um aumento nos salários reais, tenderia a incrementar a participação dos assalariados no produto e, portanto, a reduzir a taxa média de rentabilidade do capital. Ora, diminuindo o "preço de procura" do capital, haveria desestímulo à poupança e conseqüentemente redução no ritmo da acumulação de capital. Retrocedemos, desta forma, à teoria da estagnação. A rigor, as idéias de lucro, acumulação, desenvolvimento, não cabem no modelo neoclássico senão como consequência de um afastamento da posição de equilíbrio. Nesta, a remuneração do capital tem que ser igual em todas as suas aplicações, correspondendo à taxa de juros. Na medida em que existam lucros, vale dizer, remuneração para o capital, em determinado setor, superior à média, cabe deduzir que não foi alcançada a alocação ótima dos recursos produtivos, pois seria possível aumentar a produtividade de um fator deslocando-o de um para outro setor. Como a acumulação, isto é, a inversão líquida, somente se realiza em face de um lucro antecipado, é evidente que a utilização ótima dos recursos somente pode ser definida em termos de uma economia estacionária. Dessa forma, enquanto no modelo clássico a estagnação constituía um limite ao qual tendia uma economia em desenvolvimento, no modelo neoclássico ela decorre das premissas a partir das quais a utilização ótima de recursos é definida.

Essa teoria não nos aproxima mais que a dos clássicos da compreensão do processo do desenvolvimento econômico. Sabemos que o desenvolvimento pressupõe a acumulação de capital (já o sabíamos desde Adam Smith), mas pouco avançamos na explicação desse processo. A análise dos fatores que condicionam a acumulação de capital está feita exclusivamente do lado da oferta de poupança. E essa mesma análise se limita a uma tentativa de justificação moral da percepção de uma renda derivada da propriedade. Surgem aí os conceitos de *espera* (Marshall), *sacrifício* (Cassel) etc., que em nada constituem progresso com respeito à abstinência de Senior. Resulta disso que a explicação última do progresso econômico estaria na boa disposição de alguns cidadãos para uma forma ou outra de sacrifício. Partia-se do princípio de que, se não houvesse remuneração adequada para o capital, desapareceria a poupança e seria impossível qualquer acumulação. Cassel dá-nos um exemplo "concludente" a esse respeito: o caso de um indivíduo que possui um milhão de capital e recebe anualmen-

te 40 000 de renda. Se a taxa de juros baixasse a 1/2 por cento, a submeter-se a tão violenta modificação em seu padrão de vida, esse milionário preferiria — com base em sua expectativa de vida — comer seu capital.²

Ora, esse exemplo apenas nos diz que uma redução brusca na taxa de juros, dado certo esquema de distribuição da renda, induziria certos indivíduos a reduzir o seu patrimônio. Não se pode deduzir desse fato tomado isoladamente que a coletividade reduziria a sua poupança, uma vez que não houve nenhum aumento de consumo e não consta que o produto social se haja reduzido. Cassel percebe, como já o fizera antes Marshall, que é extremamente difícil reduzir as causas da poupança a fatores puramente subjetivos, como o espírito de sacrifício. Mas não abandona o quadro estreito em que vinha sendo apresentado o problema por aqueles que estavam preocupados com justificações morais. Os neoclássicos discutem o problema como se poupar dependesse mais das virtudes morais do indivíduo do que da possibilidade material de realizar a poupança.

Admitam os economistas neoclássicos que o nível de poupança individual era determinado autonomamente, sendo o consumo, portanto, elemento residual. Conforme fossem as condições do mercado de capital, elevava-se ou reduzia-se o nível de poupança e daí resultavam as modificações no nível do consumo. Não se necessita mais que sentido comum para perceber que o básico no orçamento individual é o consumo. E também é de sentido comum que a capacidade para consumir tem limites e mais ainda a capacidade para elevar bruscamente os níveis de consumo, particularmente quando estes já são altos. Acima de certos níveis de renda a poupança é praticamente automática, sendo muito pouco ou nada elástica à taxa de juros. Este fenômeno tornou-se particularmente óbvio com o advento da classe industrial, que, à diferença dos latifundiários, não estava constituída de ociosos. É interessante observar que Smith percebera a seu modo a natureza desse problema, pois observou que a concentração da propriedade territorial colocava excessiva riqueza nas mãos de certos indivíduos (na época do feudalismo), os quais, para utilizá-la — tratava-se principalmente de bens perecíveis — tinham que redistribuí-la com um grande número de cortesões.³ Este exemplo põe claramente em evidência que a renda também pode ser utilizada como instrumento de poder ou de prestígio, e não apenas para gerar outra renda.

No que respeita à procura de capitais admitia-se que esta era elástica à taxa de juros. Não apresentava maior interesse "teórico" a análise deste problema. Ora, é sabido que o ritmo de desenvolvimento é principalmente condicionado pelos fatores que atuam do lado da procura de capital. Mesmo ignorando os desajustamentos de curto prazo, caberia indagar que fatores determinam uma firme procura de capitais, isto é, um elevado ritmo de inversões. Na verdade, era um dado de observação que durante todo o século XIX o processo de acumulação havia avançado persistentemente; o inversionista médio havia encontrado sempre onde aplicar o capital de que dispunha e havia logrado uma remuneração capaz de justificar o seu esforço; a taxa de inversão se havia mantido elevada persistentemente.

Confrontação com o pensamento clássico

É comum supor que a diferença básica entre o pensamento neoclássico e o dos clássicos está na "teoria do valor", contrapondo-se o ponto de vista "psicológico", dos

² *Op. cit.*, p. 345-346.

³ *Op. cit.*, v. I, p. 384.

adeptos da teoria da utilidade marginal ao “objetivo” dos seguidores da teoria do valor-trabalho. Entretanto, não existe incompatibilidade entre o pensamento dos clássicos e uma teoria do valor de tipo psicológico, tanto mais que a psicologia hedonística foi comum ao pensamento das duas escolas. Bastaria considerar o trabalho como um “sacrifício” ou “desutilidade”, colocando-o no mesmo pé com o conceito de “abstinência”, ligado à acumulação de capital, para encontrar um denominador comum psicológico em que fundar o “valor”. Por outro lado, a teoria marginalista tendeu a esvaziar-se de seu conteúdo psicológico, a fim de contornar as dificuldades que se multiplicaram em torno da medida de “utilidade marginal”. A diferença principal entre os dois enfoques está em que a atitude mental dos clássicos era inovadora e, até certo ponto, revolucionária, ao passo que os neoclássicos estavam armados de uma ideologia defensiva e, até certo ponto, reacionária. A atitude revolucionária dos clássicos é clara em sua luta contra as sobrevivências das instituições feudais. Em Adam Smith essa atitude se manifesta na luta contra os privilégios e pela liberdade de comércio interno e externo. Ao definir-se contra o colonialismo em sua época, Smith tomava o partido da industrialização, nascente na Inglaterra, contra as formas arcaicas de organização monopolista do comércio. Ricardo, por seu lado, atacou os resquícios do feudalismo, tanto com sua teoria da distribuição — baseada na concepção de renda diferencial — como com a teoria dos custos comparativos, que demonstrava o quão vantajosa era para a Inglaterra a política de importação livre de produtos agrícolas. As duas teorias básicas de Ricardo apontavam na mesma direção: enfraquecer a posição da agricultura inglesa, na qual assentava o conjunto de privilégios, herdados do feudalismo, e que constituíam amarras às forças que impulsionavam a industrialização do país. A essa ligação com as forças renovadoras e dinâmicas da sociedade deve-se a efetividade do pensamento dos clássicos. Suas conclusões podiam ser incorretas com respeito ao desenvolvimento do capitalismo a longo prazo, mas constituíram uma base firme para orientar a ação a curto prazo.

O pensamento neoclássico refletiu, desde os começos, uma ideologia defensiva: a necessidade de contornar os escolhos criados pelos discípulos socialistas dos clássicos e o desejo implícito de justificar a ordem social existente como aquela que permitia o uso mais racional dos recursos disponíveis. Mais do que “marginalista”, o pensamento neoclássico deve ser qualificado de “otimizador”. O que nele é específico é a idéia de que todos os agentes econômicos tendem a “maximizar” ou a “otimizar” a sua posição. O agente consumidor tende a otimizar sua posição maximizando sua função de utilidade; o agente produtor tende a otimizar a sua, maximizando sua função de produção; por fim a coletividade otimiza o seu bem-estar conforme a sua escala de preferência. Esse sentido apologético, inerente ao pensamento neoclássico, manifestou-se em sua plenitude na chamada “economia do bem-estar”.

CAPÍTULO 4

A Teoria do Empresário

A contribuição de Wicksell

As inter-relações entre a forma de organização da produção e o processo acumulativo permaneceram, conforme vimos, fora das preocupações dos economistas neoclássicos. Smith se dera conta claramente da repercussão que sobre a forma de utilização do produto social tivera o desenvolvimento da vida urbana. Estava implícita nessa sua concepção a idéia de que os dois lados do processo de acumulação — a poupança e a inversão — têm causas semelhantes. O barão feudal de Smith, que não lograva consumir a totalidade do produto que chegava a suas mãos, tratava de transferi-lo a outros para que estes o consumissem.¹ Se não o consumisse direta ou indiretamente, perdê-lo-ia, pois a natureza perecível do produto não permitia sua estocagem por muito tempo. Na economia industrial o problema se apresenta de outra forma: a renda não-consumida pode ser transformada em capacidade produtiva. Essa possibilidade é uma resultante da diversificação da estrutura econômica. Que sejam ou não uma fonte de renda futura esses recursos acumulados, é esse um problema diverso. Entretanto, se esses recursos podem transformar-se em fonte de renda como é o caso na economia capitalista, é natural que aqueles que os detêm exijam um preço para entregá-los.

O processo acumulativo tem, destarte, três aspectos distintos: a poupança de recursos, a incorporação desses recursos ao processo produtivo (inversão) e a apropriação total ou parcial do aumento de produtividade resultante da maior acumulação, ou seja, a transformação da inversão em fonte de renda. O que configura a acumulação como um processo de "formação de capital" é a segunda das fases indicadas. É por esta razão que a teoria do desenvolvimento se concentra no estudo das decisões relacionadas com a inversão, sem contudo descuidar-se dos outros dois aspectos do processo acumulativo.

Podia esperar-se, por conseguinte, que, através da teoria do lucro, à qual cabia abordar o problema dos incentivos à inversão, se abrissem algumas perspectivas à análise do processo de desenvolvimento. Entretanto, os economistas neoclássicos, de maneira geral, limitaram-se seja a explicar a gênese dos juros — teoria do aumento de

¹ *Op. cit.*, loc. cit.

produtividade pelo alongamento do processo produtivo — seja a “justificar” a apropriação pelos capitalistas desse incremento de produtividade: doutrinas da “abstinência”, da “espera” etc. É a esse respeito que Schumpeter representa um enorme progresso dentro da economia neoclássica. Ao formular uma teoria do empresário como agente transformador do sistema econômico, ele, se bem que trabalhando com os instrumentos da teoria do equilíbrio geral, provocou verdadeira subversão desta.

As idéias básicas da teoria de Schumpeter haviam sido articuladas por Wicksell, que, entretanto, visava a objetivos totalmente diversos. Este economista utilizou o instrumental analítico da teoria do equilíbrio geral e, seguindo Walras, procurou demonstrar que em condições de livre-concorrência o lucro tenderia a desaparecer.² Permaneceriam, além do “salário” do empresário, os juros — elemento equilibrador entre a oferta de poupança e a procura de capital — e a remuneração do trabalho. Mas a originalidade de Wicksell não está aí, e sim em sua tentativa de explicação do movimento geral dos preços através de uma teoria da procura de capital que se projeta no plano macroeconômico através do conceito de “equilíbrio monetário”. Wicksell foi o primeiro a botar por terra a “Lei de Say”, decompondo a procura global em gastos em consumo e inversões, e a oferta global em oferta de bens de consumo e poupança, e demonstrando que os afastamentos do ponto de equilíbrio resultam de desproporção entre a inversão e a poupança e não entre as variáveis globais. Observando a taxa de juros corrente deu-se conta ele de que esta não reflete exatamente a remuneração do capital: está basicamente determinada pelo sistema bancário, o qual, tendo poder para emitir moeda escritural, controla, na prática, a oferta de capital. Por trás da taxa de juros corrente existe outra real que na verdade define o ponto de equilíbrio entre a procura de capital e a oferta de poupança, a qual “corresponde mais ou menos ao rendimento antecipado das novas inversões”.³ Wicksell desloca, assim, para o lado da procura de capital o elemento dinâmico. Mas seus objetivos eram de limitado alcance: preocupava-o apenas explicar as flutuações no nível geral dos preços. Sendo, em determinado momento, a taxa real superior à corrente — isto é, se os empresários supõem que as novas inversões darão ao capital uma remuneração mais elevada que o seu custo — intensificar-se-ão os negócios. Haverá, em consequência, concorrência pelos fatores de produção e os preços tenderão a subir.

O empresário schumpeteriano

A diferença básica entre Schumpeter e Wicksell é de enfoque. Wicksell, para explicar as flutuações no nível de preços, demonstra-nos que o elemento “desequilibrador” da atividade econômica estava do lado da procura de capital: sendo a oferta de capital um fator passivo, os empresários podiam aproveitar-se disso para criar sobrelucros; daí resultava uma pressão sobre o sistema econômico com elevação do nível de preços. Schumpeter despreocupa-se das flutuações no nível dos preços e enfoca o problema de outro ângulo. Não é o fato de que o empresário seja um antecipador de lucros o que lhe interessa e sim o de que a ação desse empresário tenda a transformar o processo produtivo. A ação criadora do empresário seria o motor do progresso

² Essa concepção é falaciosa, pois nunca se chegou a definir exatamente o que se entende por livre-concorrência. A esse respeito diz Myrdal, o mais crítico de todos os discípulos de Wicksell: “Na realidade, a livre-concorrência nem existe nem nunca existiu. Nem mesmo pode ser concebida com clareza, pois a liberdade de contrato pressupõe regras e regulamentos a respeito das condições sob as quais os contratos têm que celebrar-se. Essas regras e regulamentos afetam substancialmente a formação dos preços. Não podem ser regras puramente abstratas. Devem determinar não somente até que ponto mas em que sentido e com que efeitos a concorrência é livre”. (*Op. cit.*, p. 135.)

³ WICKSELL, Knut. *Lectures on Political Economy*. Londres, 1950. v. II, p. 190 et seqs.

econômico. Tal ação criadora se manifesta através da introdução de "inovações" no processo produtivo. Por outro lado, a ação do empresário está facilitada pela existência do sistema de crédito, o qual permite retirar do circuito econômico os recursos necessários para financiar os novos empreendimentos.

Observando o processo econômico basicamente do lado da produção, Schumpeter colocou-se em posição privilegiada para perceber a importância do progresso técnico como fator dinâmico na economia capitalista. Seu enfoque é, assim, basicamente diverso do dos demais economistas neoclássicos. E é principalmente por essa mudança de perspectiva que sua obra parece hoje tão atual. Todavia, ela vale mais pela mudança de enfoque que por sua capacidade explicativa do processo do desenvolvimento econômico.

O espírito de empresa, elemento central no pensamento schumpeteriano, surge como uma categoria abstrata, independente do tempo e de toda ordem institucional. É, aparentemente, um dom do espírito humano, assim como a "propensão para a troca" de Adam Smith. O empresário seria fenômeno de todas as organizações sociais, da socialista à tribal.

Se por um lado tem essas pretensões à universalidade, por outra a análise de Schumpeter pretende inserir-se na teoria do equilíbrio geral. A "tendência ao equilíbrio" de Marshall significa a deslocação de um subconjunto em um mesmo plano, sem que essa deslocação afete o todo em que se insere o subconjunto. Schumpeter nos diz que pode haver modificações estruturais do sistema, resultantes de mutações em um subconjunto. A tendência ao equilíbrio novamente se faria sentir, mas agora em novo plano. Por essa forma Schumpeter não só pretendeu transformar o "dispositivo" do equilíbrio geral numa teoria da realidade econômica, como supôs haver encontrado a chave para a formulação de uma verdadeira teoria do lucro. Este acompanharia a introdução de inovações, sendo, portanto, inexistente na posição de equilíbrio.

Com efeito, a teoria de Schumpeter é, acima de tudo, uma teoria do lucro. Diz ele, por exemplo, que não considera "desenvolvimento econômico o simples crescimento da economia que se manifesta pelo aumento da população e da riqueza".⁴ E em outra oportunidade afirma:

"Produzir é combinar as coisas e as forças presentes em nosso domínio. Produzir outra coisa ou de outra forma é combinar de outra forma essas forças e essas coisas. Na medida em que se pode realizar essa nova combinação partindo com o devido tempo da antiga, passo a passo e através de uma adaptação contínua, tem lugar uma modificação, eventualmente um crescimento, mas não existe nenhum fenômeno novo nem desenvolvimento no sentido por nós dado a essa palavra".⁵

Estamos assim diante de uma sutil distinção entre crescimento e desenvolvimento. Aparentemente o crescimento é gradual e o desenvolvimento se faz por saltos.

Mas não é somente a idéia de desenvolvimento que é vaga. O conceito de "novas combinações" ou "inovações" tampouco é claro. A criação de uma situação de monopólio, considera-a ele como uma "nova combinação". Não se trata, portanto, de um conceito envolvendo necessariamente a idéia de aumento de produtividade, de redução de custos, de inovação tecnológica etc. É algo mais amplo,⁶ e cujo único elemento constante parece ser a faculdade de criar uma situação privilegiada — ainda

⁴ SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, 1951. p. 63. Edição original alemã de 1912. Veja-se também SCHUMPETER, *Business Cycles*. Nova York, 1939. t. I, p. 73.

⁵ *Op. cit.*, p. 65-66.

⁶ "(...) any 'doing thing differently' in the realm of economic life." *Business Cycles*. t. I, p. 86.

que momentânea — para um empresário, da qual resultaria a formação do lucro. Ora, existem fatores que criam situações privilegiadas para um empresário, sem efeitos maiores que o empobrecimento de outros. Parece fora de dúvida que a Schumpeter interessava mais explicar os “afastamentos” da posição de equilíbrio que entender o processo de aumento persistente da produtividade do fator trabalho no plano social.

Dada a latitude de ação do empresário schumpeteriano, pareceria que a única maneira prática de identificá-lo seria a criação do lucro. Entretanto, o mesmo Schumpeter nos fecha essa porta, pois reconhece que o lucro também pode ser o resultado de uma situação corrente de monopólio. Depois de nos haver afirmado repetidas vezes que o lucro resulta da ação inovada do empresário, reconhece ele que também existe o lucro do monopolista corrente que, embora haja atuado durante algum tempo como “empresário”, já não o faz.

“O estabelecimento de um monopólio” — afirma — “é um ato de empresário e seu produto corresponde ao lucro. Uma vez estabelecida, a organização passa a auferir continuamente um ganho suplementar; cabe imputá-lo aos fatores naturais ou sociais sobre os quais repousa o monopólio”.⁷

Do ponto de vista da análise do desenvolvimento, a insuficiência maior da concepção de Schumpeter talvez derive de não haver ele situado o empresário no seu contexto histórico. Por que não explicitar o contexto de uma sociedade competitiva com longa tradição de apropriação privada dos instrumentos de produção? Nessa sociedade, o empresário, qualquer que seja seu ponto de partida, tende a beneficiar-se de uma elevada renda que dá origem a novos instrumentos de produção. A idéia do empresário sem capital pode ajudar a esclarecer certos conceitos, mas se distancia muito da realidade. O que interessa observar é que o empresário — ao contrário de outros atores que se beneficiam igualmente de elevadas rendas — é um agente ligado ao processo produtivo. Toda a sua vida, pública e privada, está marcada por esse fato. Suas energias e sua inteligência estão orientadas para os problemas da produção. Ao se elevarem suas rendas, o empresário reage inicialmente como um produtor e depois como um consumidor. E quando alcança certo nível a renda do empresário, os gastos de consumo deste passam a ser um elemento totalmente secundário e independente das flutuações daquele nível. A essa altura, o grande problema do empresário consiste em descobrir onde e como aplicar anualmente as suas novas rendas. A inovação não é necessariamente um fruto do “espírito de empresa”, como o concebe Schumpeter. É muitas vezes o resultado do esforço das empresas para encontrar aplicações para os recursos que se lhes acumulam automaticamente.

Não se exclui a idéia de que o empresário desempenhe um papel distinto. O lucro — quaisquer que sejam as qualificações que se lhe façam — é um elemento residual. Via de regra, portanto, o caminho mais certo que tem o empresário para aumentar esses lucros acha-se na redução dos custos. A introdução de novas técnicas ou combinações encontra aí um grande estímulo.

Consideremos, por outro lado, o problema dos rendimentos crescentes decorrentes de aumento na escala de produção. Via de regra, à medida que vão aumentando os negócios de uma empresa industrial — dentro de certos limites — os seus custos unitários se reduzem. Temos aí um caso típico de crescimento econômico. Não se exige do empresário nenhum espírito inovador: o aumento de produtividade

⁷ *The Theory of Economic Development*, p. 152.

é uma decorrência natural da acumulação de capital. Fenômenos dessa ordem estão aparentemente fora do que Schumpeter entende por “desenvolvimento”.

As inovações schumpeterianas são, indubitavelmente, um dos elementos motores no processo de desenvolvimento. Entretanto, a espinha dorsal deste está na acumulação de capital. Schumpeter reconhece que as inovações exigem acumulação de novo capital⁸ mas raciocina como se a introdução de uma nova combinação provocasse uma ruptura do circuito econômico e fizesse surgir, por meio do sistema de crédito, os recursos de que necessita para financiar-se. Ora, o desenvolvimento resulta tanto da introdução da nova combinação como de sua propagação, e esta última cavalga sobre acumulação de capital financiada inclusive com fundos de amortização.

Acumular capital significa, as mais das vezes, difundir em um setor ou estender a novos setores uma técnica superior já disponível. De maneira geral, as novas técnicas pressupõem a acumulação. Consideremos o caso simples de um tear automático. O seu aparecimento seria para Schumpeter o “ato de desenvolvimento”, o qual criaria uma margem de lucro para um empresário. A etapa seguinte já não teria significação, do ponto de vista do “desenvolvimento”. Seria a imitação, por outros donos de empresa (não “empresários”), da “inovação” e a conseqüente tendência à redução do lucro. Todos sabemos, porém, e já o sabia Ricardo, que a introdução de uma nova máquina numa economia não é um puro ato de inovação, pois exige a convergência de determinadas condições que a justifiquem economicamente. Tanto é assim que, muitos decênios depois da aparição do tear automático, ainda se fabricam teares manuais, os quais são preferidos em determinadas economias. Para que o tear automático seja mais econômico é necessário que os salários tenham alcançado determinado nível, o que pressupõe para o conjunto da economia certo avanço no grau de acumulação de capital.

Podem-se, é verdade, conceber inovações que, sem exigir maior dose de capital por homem empregado, provoquem uma elevação da produtividade. É o caso típico de modificações introduzidas no desenho de uma máquina que possibilitam maior rendimento por unidade e energia consumida. Esses aperfeiçoamentos, entretanto, não surgem *ex nihilo*. Pressupõem inversões em pessoal especializado, laboratórios de pesquisas equipados com material de elevado custo etc. Têm um custo social que nem sempre se traduz com exatidão em seu preço de mercado, pois o avanço da ciência e da tecnologia é financiado pelo conjunto da coletividade em universidades ou outras instituições públicas.⁹

Uma teoria do desenvolvimento deve ter por base uma explicação do processo de acumulação de capital. A teoria das inovações é de enorme importância mas conduz a equívoco pretender formulá-la independentemente da teoria da acumulação de capital. Ora, a acumulação de capital não pode ser explicada mediante categorias abstratas com pretensões à universalidade pois está intimamente ligada ao sistema de organização da produção, às formas de distribuição e utilização da renda, enfim, a um processo histórico cujos elementos específicos devem ser identificados.

⁸ *Business Cycles*, t. I, p. 93.

⁹ Não se exclui a hipótese — já admitida por Smith — de que qualquer pessoa que trabalha, e é dotada de certo grau de observação e imaginação, pode lograr introduzir aperfeiçoamento no sistema produtivo, elevando a produtividade sem exigências de capital.

Primeira Projeção da Análise Keynesiana: A Teoria da "Maturidade" Econômica

Das preocupações com a estabilidade ao conceito de procura efetiva

Os obstáculos ao desenvolvimento econômico, que tanto preocuparam os primeiros clássicos em luta contra os resquícios do feudalismo, não voltaram a constituir "problemas" senão, praticamente, em nossos dias. Durante toda a época de domínio da ideologia liberal, admitia-se que o mecanismo dos preços velava para que os recursos produtivos da coletividade fossem utilizados da forma mais racional possível, e que o desenvolvimento era algo que ocorria espontaneamente ali onde as instituições permitissem o máximo de iniciativa individual.

A ação de organismos centrais, de tipo não estritamente monetarista, sobre os processos econômicos, somente começou a ser preconizada com o reconhecimento da necessidade de uma política de sustentação da procura efetiva. E foi como subproduto das teorias cíclicas que retomaram curso entre economistas¹ idéias relacionadas com a problemática do desenvolvimento. Como a atividade econômica, no capitalismo industrial do *laissez faire*, tende a comportar-se de forma cíclica, compreende-se que o problema da estabilidade fosse considerado o de mais premente solução. Com efeito, se é verdade que a simples observação de vários ciclos consecutivos levava a constatar a existência de tendências "seculares", tornava-se difícil estudar o comportamento de uma economia no período longo se não se dispunha de uma explicação para as flutuações que se manifestavam nos períodos curtos e médios. À proporção que se foi vendo mais claro dentro do mecanismo do ciclo, a política anticíclica evoluiu de medidas elementares de caráter monetário para uma ação diretora das decisões econômicas de caráter estratégico.

Toda política de estabilização a um elevado nível de emprego, ao garantir a plena utilização da capacidade produtiva, pressupõe um alto nível de inversões. Desta forma, uma política anticíclica e/ou de "pleno-emprego", tende a confundir-se, em última instância, com uma política de desenvolvimento. Assim, o problema do ciclo econômico foi e continua a ser, para os países industrializados, o do seu desenvolvi-

¹Anteriormente a evolução do sistema capitalista havia sido matéria de preocupação de historiadores, filósofos sociais e sociólogos no campo da dinâmica social. É o caso, por exemplo, das magníficas obras de Max Weber, Henri Pirenne, H. Sée, Werner Sombart e outros.

mento. Ao evoluir de uma política de estabilização concebida estritamente como um problema monetário, para uma de coordenação e programação das inversões, a ação anticíclica foi exigindo uma formulação teórica que tende a ultrapassar a análise das causas das flutuações no nível dos preços, para alcançar uma explicação do processo geral do desenvolvimento econômico.

A obra de Keynes constitui marco importante na elaboração de uma teoria explicativa do funcionamento dos conjuntos econômicos complexos. Como Wicksell, percebeu ele que o elemento motor da atividade econômica estava do lado da inversão e se engenhrou, como Schumpeter, em formular uma teoria da inversão. Entretanto logo se deu conta — e nisso está a raiz da fecundidade de sua posição intelectual — que o aparelho de análise do equilíbrio geral, com seu postulado implícito da lei de Say, dificultava uma verdadeira compreensão do processo econômico. O melhor de seu esforço intelectual aplicou-o, então, em reformular o modelo neoclássico, eliminando a premissa do pleno-emprego.

O método de trabalho dos economistas neoclássicos de tradição marshalliana consistia em uma elaborada aplicação do princípio da oferta e da procura aos diferentes mercados para demonstrar como em cada um deles se formavam os preços e se tendia a uma posição de equilíbrio. Em seguida, por analogia, se deduzia o equilíbrio geral do sistema. O erro dessa formulação advinha de que — conforme o percebeu Keynes — quando se estudava um mercado particular admitia-se implicitamente que o universo econômico era infinito². Sempre que se inicie a análise do ponto de vista do mercado global da economia — isto é, em termos macroeconômicos — e que se estabeleçam limites ao universo econômico, ver-se-á que oferta e procura são dois lados de uma mesma coisa e que tratá-las como dois elementos independentes, buscando um ponto de equilíbrio, carece de base lógica.

Deixando de lado a idéia de um equilíbrio espontâneo que segundo os neoclássicos se alcançava ao nível do pleno-emprego, Keynes se empenha em identificar os fatores básicos determinantes dos diversos níveis possíveis de emprego. Raciocinando a curto prazo — ignorando, destarte, os fenômenos da acumulação de capital, do crescimento da população, do progresso técnico etc. — supõe Keynes que do lado da oferta não existem problemas fundamentais. Os empresários conhecem a curva de custos de suas organizações e, de acordo com as previsões que fazem do mercado, estabelecem seu plano de produção.³ Esse plano de produção não reflete necessariamente a capacidade produtiva do sistema; depende, basicamente, do que os empresários supõem ser a capacidade de absorção do mercado. A certo nível de preços remuneradores, supõem eles que o mercado não poderá absorver senão uma quantidade determinada de cada produto. Essa quantidade representaria o nível da procura efetiva. É possível que os empresários se equivoquem e que o nível da procura efetiva, isto é, a soma dos dispêndios em consumo e em inversão efetuados pela coletividade, seja distinto daquilo que haviam antecipado. Neste caso haverá desajustamento entre a oferta real e a procura monetária, o que afetará o nível dos preços e modificará as expectativas dos empresários, que tratarão de ajustar seus planos de produção.

O nível de produção está, portanto, determinado pela procura efetiva. Ora, o nível dessa procura é principalmente influenciado pelas oscilações no volume das inversões. A renda que chega às mãos da população só se transforma em procura efetiva se é consumida ou invertida. A parte que se consome não apresenta problema,

² Cf. ANTOINE, Jean-Claude. *L'Analyse Macro-Économique*. Paris, 1953, p. 272.

³ KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres, 1947. p. 24 et pas.

pois está basicamente determinada pelo próprio nível de renda. A parte que não se consome não se inverte necessariamente, poupa-se. E aqui encontra Keynes uma das chaves para o problema do desemprego: a diversidade entre os motivos que induzem a poupar e aqueles que levam a inverter. Sempre que numa economia o impulso para inverter não seja suficientemente forte para absorver toda poupança que se forma, haverá desemprego.

Da teoria das inversões às preocupações com o desenvolvimento

Keynes expôs suas idéias a um elevado nível de abstração. Ao analisar as causas que influenciam o volume das inversões, ele simplificou extremamente o problema com a aparente preocupação de dar elegância ao modelo. O nível das inversões seria determinado pela taxa de lucros antecipada (eficiência marginal do capital) e pela taxa de juros. Estamos praticamente de retorno a Wicksell e ao ponto de partida de Schumpeter. A análise dos fatores que induzem o empresário a inverter é, certamente, a parte mais pobre da obra de Keynes. Entretanto, é exatamente neste ponto que ele aparentemente abandona a perspectiva de curto prazo e indica alguns vícios estruturais do sistema econômico que analisa. Estava, destarte, estabelecida uma posição de partida para uma teoria do desenvolvimento.

O desenvolvimento das idéias de Keynes se fará em duas fases. Durante a primeira, marcada pela grande depressão, ocuparão o primeiro plano preocupações com fatores estruturais que haviam sido apenas esboçadas no livro desse autor e abriam a porta a reformas sociais. Na segunda fase, que coincide com a grande prosperidade do pós-guerra, o interesse se concentra na "dinamização" do modelo, passando para segundo plano o condicionamento não-econômico das variáveis básicas.

Utilizando o aparelho analítico de Keynes, Hansen se pergunta: a crise por que passamos atualmente (nos anos trinta) será estritamente um problema de insuficiência de procura efetiva ou será uma combinação disso com um problema mais profundo de estrutura?⁴ Por essa porta entra na análise do desenvolvimento. O século XIX, diz, foi muito favorável ao desenvolvimento porque a fronteira agrícola pôde deslocar-se rapidamente e a população cresceu com grande intensidade. Esses dois fatores, aliados ao progresso técnico, criaram grandes estímulos aos inversionistas, dando lugar ao aparecimento de uma economia extremamente dinâmica. O que hoje observamos é uma modificação dos dados básicos do problema do desenvolvimento. A curva de população, nos países industriais, alcançou seu ponto de inflexão. A estrutura de idades da população tende a modificar-se no sentido de maior participação dos grupos mais idosos, o que significa menor procura de residências e maior de serviços, portanto, menos oportunidades de inversão. Por outro lado, a deslocação da fronteira, que significa a incorporação de novos recursos ao sistema econômico e, portanto, estímulo à inversão, é igualmente um fenômeno superado. Resta o progresso técnico. Ora, na ausência de crescimento rápido da população e de deslocação da fronteira, reduzem-se as oportunidades de aplicação da técnica corrente baseada em grandes utilizações de capital. As novas inversões tendem a orientar-se no sentido de fazer crescer mais a produtividade do capital do que a da mão-de-obra.⁵ Isto significaria,

⁴ HANSEN, Alvin. *Política Fiscal y Ciclo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1945.

⁵ As inversões que aumentam a produtividade do capital, no sentido aí indicado, são aquelas que reduzem as necessidades de capital. Assim, ao aperfeiçoar um sistema de transmissão e ao incrementar a potência de uma locomotiva por unidade de peso e de combustível consumido, estamos aumentando a produtividade do capital empregado na locomotiva. Em vez de utilizar três locomotivas, utilizaremos duas. É nesse sentido que se reduz a necessidade de capital por unidade de produto.

em última instância, menores oportunidades de inversão. Ademais, diz Hansen, o sistema perdeu grande parte de sua flexibilidade:

“O crescente poder dos sindicatos e associações industriais, o desenvolvimento da concorrência monopolítica, a luta pelo mercado com base na propaganda e persuasão custosa em vez da concorrência de preços são fatores que vêm ultimamente chamando a atenção dos economistas. Ainda mais: existe a tendência a obstruir o progresso da técnica mediante o arquivamento de patentes”.⁶

Não nos deteremos a considerar em detalhe a teoria de Hansen. Interessa-nos, tão-somente, chamar a atenção para o seu caráter típico de teoria especial, cujo objetivo seria explicar determinada fase do desenvolvimento da economia norte-americana. Pretender atribuir-lhe universalidade seria totalmente equivocado, pois em muitos países, nos anos trinta, a fronteira agrícola ainda não estava estabilizada, a população continuava crescendo com intensidade e, o que é mais importante, a economia de tipo capitalista ainda não havia absorvido a totalidade da população existente. Dificilmente o condicionamento histórico de um esforço de teorização chega a ser tão evidente como neste caso.

⁶ *Op. cit.*, p. 401.

Segunda Projeção da Análise Keynesiana: Os Modelos Dinâmicos

As condições de equilíbrio do modelo keynesiano

A segunda fase evolutiva do pensamento keynesiano tem como ponto de partida os esforços de "dinamização" iniciados por Harrod¹ no fim do decênio dos trinta e retomados com grande interesse no após-guerra, em particular por Domar. Logo se chegou à conclusão de que as condições de equilíbrio do modelo de Keynes não podiam ser estabelecidas com rigor dentro das limitações do mecanismo de curto prazo que ele concebera. Preocupado com os fatores determinantes a curto prazo do nível de emprego, Keynes emprestou um papel paramétrico a uma série de variáveis, tais como população, nível técnico, hábitos de consumo, estrutura do mercado, estoque de capital, etc. Dados esses elementos, cabia demonstrar que outras variáveis respondem pelas flutuações no nível de emprego. Dentre estas, Keynes destacou o montante das inversões, cujos determinantes passaram a preocupá-lo diretamente. Havendo atribuído o papel de variável básica ao nível das inversões, Keynes daí não inferiu todas as conseqüências necessárias. Com efeito, limitou-se a observar as inversões como um fator gerador de renda. Ora, não existem inversões líquidas sem acumulação de capital, isto é, sem aumento da capacidade produtiva. Assim, não cabe admitir que esta última seja imutável durante o período considerado pela análise, se se pretendem definir condições de equilíbrio. É necessário analisar as inversões simultaneamente como fator gerador da renda e criador de capacidade produtiva. Alcançada esta posição crítica, era fácil dar um passo adiante e perceber que, se as condições de equilíbrio deviam ser alcançadas a um nível de emprego em que houvesse inversões líquidas, tal equilíbrio teria de ser necessariamente dinâmico, isto é, com crescimento simultâneo do nível da renda e da capacidade produtiva. As condições desse equilíbrio dinâmico passaram então a constituir a preocupação central daqueles que pretendiam expandir o modelo keynesiano. Esses estudos permitiram aperfeiçoar

¹ Veja-se HARROD, R. F. "An Essay in Dynamic Theory". In: *Economic Journal*. Março de 1939; e *Towards a Dynamic Economics*. Londres, MacMillan, 1948; e também DOMAR, E. D. "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment". In: *Econometrica*. Abril de 1946. Para uma apreciação de conjunto do trabalho teórico realizado até o presente sobre crescimento econômico, no marco do pensamento keynesiano, consulte-se HAHN, F. H. e MATTHEWS, C. O. "The Theory of Economic Growth: a Survey". In: *Surveys of Economic Theory*. Londres, MacMillan, 1965. Esse ensaio inclui bibliografia sobre o assunto.

vários instrumentos conceptuais que seriam de grande utilidade para os economistas que passaram a preocupar-se diretamente com o processo do desenvolvimento.

O núcleo central da teoria keynesiana da determinação do nível da renda global é constituído pelo mecanismo do multiplicador. Uma decisão qualquer capaz de criar um fluxo adicional de renda dá origem a outras decisões em cadeia. Entre as decisões estratégicas, isto é, aquelas que condicionam o conjunto das demais decisões, destacam-se as dos inversionistas. Cabe determinar a capacidade média de propagação de uma decisão estratégica ou motriz, o que vem a ser a teoria do multiplicador. A principal limitação com que se depara esse processo de propagação (até que seja alcançado o pleno-emprego) é criada pela tendência da massa de consumidores a poupar uma parte da renda que chega a suas mãos. Dentro de certos limites bastante amplos, pois influenciados por elementos subjetivos, os agentes inversionistas são livres para tomar decisões. Estas põem em andamento outras que se encarregam de restabelecer — mediante a elevação do nível da renda — a igualdade entre poupança e investimento.

Estamos, portanto, em face de dois tipos de decisões econômicas: as dos inversionistas, que são motrizes, e as dos demais agentes econômicos, que são determinadas pelas primeiras. Assim, o modelo é fechado com respeito a esse segundo grupo de decisões dentro de um âmbito delimitado pela estrutura do sistema econômico. A teoria das decisões derivadas, implícita no modelo de Keynes, é de tipo estrutural. Considera-se que a organização interna do sistema econômico — as proporções e relações estáveis dos diversos setores entre si — determinam formas de comportamento, das quais se pode apresentar uma expressão quantitativa. Mediante a teoria da função consumo e o mecanismo do multiplicador torna-se possível explicar, de forma simples e integrada, o comportamento de todos os agentes cujas decisões são derivadas.

Partindo da observação de que a certo nível de capacidade produtiva podem corresponder diferentes níveis de emprego e renda, admite-se que a coletividade, superado certo nível mínimo de renda, tende a distribuir esta entre consumo e poupança de forma relativamente estável. Conhecida essa relação, torna-se possível determinar as repercussões de uma decisão qualquer de investimento.² Sabemos que todo investimento novo dá lugar a um fluxo de renda, porquanto toda equação de produção apresentada como equação de custos toma a forma de pagamentos a fatores de produção. Esse primeiro fluxo de renda vai ser consumido ou poupado, de acordo com a relação anteriormente referida. A parte efetivamente consumida dará lugar a novo fluxo de renda, sob a forma de pagamento de fatores, abrindo-se novo circuito de consumo e poupança.

A cadeia de decisões derivadas constitui o sendeiro pelo qual a economia passa de uma situação de equilíbrio a uma outra. Equilíbrio, neste caso, é entendido como igualdade entre inversão e poupança. Toda nova inversão cria um desequilíbrio, mas ao mesmo tempo desencadeia uma série de decisões tendentes a restabelecer a igualdade entre poupança e inversão. Assim, uma inversão líquida adicional de 100 deverá originar uma poupança adicional de 100. Se admitimos uma propensão a consumir correspondente a 75 por cento, teríamos uma geração imediata de poupança de 25 unidades. Para alcançar uma poupança de 100 o aumento da renda global gerado pelo novo investimento deveria ser 400. A relação entre o aumento direto da renda (igual ao investimento adicional) e o aumento final da renda requerido para

² Os gastos públicos constituem igualmente decisões autônomas e desempenham papel central na análise keynesiana. Para os fins que aqui temos em vista, entretanto, podem ser ignorados.

que a poupança adicional iguale aquele investimento nos dá a magnitude do multiplicador. No caso que estamos considerando temos:

$$\begin{aligned} & 100 + 100 \times 0,75 + 100 \times 0,75 \times 0,75 + 100 \times 0,75 \times 0,75 \times 0,75 \dots \\ & = 100 + 100 \times 0,75 + 100 \times 0,75^2 + 100 \times 0,75^3 \dots \\ & = 100 (1 + 0,75 + 0,75^2 + 0,75^3 \dots) \end{aligned}$$

Como

$$1 + a + a^2 + a^3 \dots = \frac{1}{1 - a}$$

o multiplicador k será:

$$k = \frac{1}{1 - 0,75} = 4. \text{ Com efeito, } 100 \times 4 = 400$$

Observada deste ponto de vista, inversão é toda produção que não se destina ao consumo imediato. Assim, inversão não consiste na compra de uma máquina e sim na produção dessa máquina ou dos bens utilizados para pagá-la no exterior. Por conseguinte, em uma situação de pleno-emprego, toda decisão visando a aumentar a inversão é também uma decisão destinada a reduzir o consumo.

Equilíbrio com expansão da capacidade produtiva

Em uma situação de subemprego de fatores, toda decisão visando a aumentar a inversão líquida tem dois efeitos sobre o nível da renda real global. O efeito direto, que é igual ao montante da nova inversão, e o indireto, determinado pela magnitude do multiplicador. Numa situação de pleno-emprego, inexistem os efeitos diretos sobre a renda real, e os indiretos, quando se concretizam, assumem a forma de feitos monetários. São estes últimos que transformam a decisão de aumento do investimento em um processo de redução do consumo.

Se o aumento das inversões, numa situação de subemprego, põe em marcha uma cadeia de reações tendentes a elevar o nível da renda global, permitindo que cresça a poupança, nem por isso se modificará a relação entre as duas variáveis. O mesmo, entretanto, não se poderia afirmar com relação a uma situação de pleno-emprego. Neste caso, o aumento das inversões somente se concretizaria mediante elevação das taxas de poupança e inversão, isto é, com redução da participação do consumo no produto.

Essa hipótese de aumento das taxas de poupança e inversão supera os limites do modelo keynesiano. Trata-se de modificação na estrutura do sistema determinando uma mutação na função consumo, o que não poderia ocorrer sem que houvesse alterações significativas na repartição da renda. Ora, mesmo sem considerar uma tal hipótese, na qual o equilíbrio somente seria restabelecido mediante introdução de modificações estruturais, a análise de uma situação de pleno-emprego leva necessariamente a superar o modelo keynesiano.

Que efeitos tem sobre o nível da renda global a inversão realizada em condições de pleno-emprego? É evidente, a essa altura da análise, que não podemos seguir Keynes em sua suposição de que a capacidade produtiva é um simples dado. A expansão da renda real não poderá ser maior, neste caso, do que o acrescentamento da capacidade produtiva determinado pelas novas inversões. Para que se mantenha o equilíbrio numa situação de pleno-emprego, será necessário que a nova capacidade

produtiva seja utilizada, o que somente ocorrerá se a renda monetária se expandir com uma taxa adequada. Trata-se, portanto, de um problema essencialmente dinâmico: determinar a taxa de crescimento do produto que permitirá o equilíbrio entre poupança e inversão nas condições de pleno-emprego da capacidade de produção.

Consideremos um modelo fechado, do tipo keynesiano, sem atividade governamental etc. Define-se a renda como sendo a soma do consumo e da inversão:

$$Y = C + I$$

Em condições de equilíbrio, ao nível do pleno-emprego, a poupança é igual à inversão:

$$I = S$$

A estrutura do sistema econômico é tal que se pode determinar o nível do consumo, conhecido o montante da renda global:

$$C = bY$$

Como a poupança é o complemento do consumo no total da renda, podemos definir:

$$S = (1 - b) Y$$

Por último, conhece-se a relação técnica entre o estoque de capital (K), tomado como indicador da capacidade de produção, e a renda global. Essa relação seria uma função de produção linear simples:

$$Y = cK$$

Admitiremos uma situação inicial, ano zero, em que haveria pleno-emprego e o nível da renda seria Y' . A esse nível de renda se associa um determinado nível de poupança:

$$S = (1 - b) Y'$$

Em condições de equilíbrio essa poupança deverá ter como contrapartida um certo volume de inversões líquidas I' , que engendram um determinado acréscimo de capacidade produtiva:

$$I' = \Delta K$$

Utilizando a função de produção, temos:

$$\Delta Y' = \Delta cK$$

Como

$$\Delta K = I' = S' = (1 - b) Y'$$

temos:

$$\Delta Y' = c(1 - b) Y'$$

Portanto

$$\frac{\Delta Y'}{Y'} = c(1 - b)$$

Assim, o equilíbrio de pleno-emprego entre poupança e investimento somente pode ser obtido se o sistema econômico está em expansão a uma taxa determinada pela relação produto-capital (c) e pela taxa de inversão ($1 - b$).

O modelo de Harrod e sua instabilidade

O alcance explicativo desse modelo é, em si mesmo, limitado. Ele nos diz tão-somente que, numa situação de pleno-emprego, sempre que a totalidade da poupança disponível seja absorvida, o produto real estará crescendo com uma taxa idêntica à de expansão da capacidade produtiva. Coisa distinta é pretender fundar uma teoria explicativa do crescimento econômico no mecanismo desse modelo. Foi o que tentou Harrod. Para ele, a acumulação de capital existe porque as empresas realizam um permanente esforço para ajustar os seus respectivos estoques de capital ao nível da procura. Assim, é o efeito da renda sobre a inversão, isto é, o acelerador, que comanda o processo de acumulação. Com efeito: se, em determinado momento, um certo volume de investimento líquido se realiza, o mecanismo do multiplicador se encarregará de expandir o nível da procura global, criando para as empresas uma situação de sobre-utilização da capacidade produtiva. É para adaptar sua capacidade a esse nível superior de procura que as empresas procurarão intensificar os investimentos. Nesse esforço de reajustamento do estoque de capital, as empresas dão origem a novo fluxo de renda, o qual, pelo mecanismo do multiplicador, desloca mais uma vez o nível da procura global. Articulando, assim, os mecanismos do acelerador e do multiplicador, torna-se possível construir um modelo fechado. Atingida certa taxa de crescimento, que Harrod chama de "necessária", o sistema poderá permanecer estável. Essa taxa corresponde exatamente ao produto da taxa de investimento pela relação produto-capital:

$$c(1 - b)$$

Todo afastamento da trilha definida como correspondente à taxa de crescimento "necessária" põe em marcha um processo cumulativo na direção do impulso inicial. Com efeito: havendo uma redução dos investimentos, o multiplicador provocará uma contração da renda global e as empresas chegarão à conclusão de que têm excesso de capacidade exatamente quando se reduzem os investimentos. Por outro lado, em caso de aumento dos investimentos, as empresas serão levadas a concluir que têm insuficiência de capacidade exatamente quando se estão esforçando para que a mesma cresça. Chega-se, assim, ao paradoxo de que a expansão dos investimentos cria insuficiência de capacidade produtiva e vice-versa. Essa instabilidade intrínseca do modelo é, evidentemente, uma consequência da rigidez de seus elementos constitutivos. É natural, portanto, que o trabalho de elaboração teórica realizado subsequentemente se haja orientado no sentido de modificar algum desses elementos constitutivos.

A função de produção a coeficientes variáveis

Um dos caminhos tentados para solucionar o problema da extrema instabilidade do modelo de Harrod consistiu em modificar a função de produção dando-lhe maior flexibilidade.³ No modelo original a relação produto-capital (Y/K) é constante. O problema se resume, portanto, em saber se a função poupança-investimento permite que a acumulação (crescimento do estoque de capital) se faça com intensidade similar à do crescimento da força de trabalho. A posição de equilíbrio se confunde, assim, com um crescimento paralelo das três variáveis: Y , K e L . Como a relação Y/K é fixa, o nível máximo que pode alcançar o produto está determinado pela disponibilidade de capital.

Voltando à tradição do pensamento neoclássico, procurou-se restaurar uma função de produção que permitisse modificar as proporções dos fatores, em função de alterações nos preços relativos destes. Assim, na hipótese de uma baixa relativa da taxa de juros, os empresários tenderiam a utilizar mais capital e menos mão-de-obra, o que acarretaria baixa do produto marginal do capital e aumento do produto marginal do fator trabalho.

A função de produção traduz um horizonte de possibilidades de produção; mais precisamente: é uma relação técnica que indica o máximo de produção que pode ser obtida mediante a utilização de determinadas quantidades de insumos utilizados. Inexistindo progresso técnico, o produto somente pode crescer se aumentam os insumos utilizados, ou seja, os fatores de produção. Sendo fixa a relação produto-capital, estava excluída a hipótese de que o produto crescesse em decorrência de um simples aumento da quantidade de mão-de-obra utilizada, tudo se passando como se existisse apenas um fator de produção, no caso K . A partir do momento em que se admite que a mão-de-obra e o capital podem substituir-se mutuamente, ou melhor, que as proporções entre os dois fatores é modificável, coloca-se o problema de saber se essa substituíbilidade tem limites e quais são esses limites. Não é este um problema simples, pois nem sempre é fácil separar o efeito de uma modificação nas quantidades relativas dos fatores, do efeito da modificação técnica. Quando se aumenta a dotação de capital por trabalhador, quase sempre também se modifica a técnica de produção; com efeito: via de regra a elevação da relação K/L é condição necessária para ter acesso a uma técnica mais eficaz. Contudo, os economistas tenderam sempre a raciocinar como se fosse possível isolar os dois efeitos.

Admite-se que o comportamento do produto, em função da relação capital-trabalho, é similar ao comportamento do produto em função da relação terra-trabalho. Dado um certo nível técnico, se se atribuem quantidades crescentes de terra homogênea a um trabalhador (ou a um grupo de trabalhadores), a produtividade deste aumentará até alcançar um ponto ótimo, passando em seguida a declinar. É esta a famosa lei da proporção dos fatores, que permite traçar as curvas de produção em U que estão na base da teoria da produção que se expõe nos livros de texto. Esta lei implica rendimentos constantes em função da escala de produção: a produtividade dos fatores depende estritamente de suas quantidades relativas, sendo irrelevantes as quantidades absolutas; se se multiplicam por dois K e L , o produto também se multiplicará por dois.⁴

³ O trabalho fundamental sobre esse ponto é o de SOLOW, R. M. "Technical Change and the Aggregate Production Function". In: *Review of Economics and Statistics*, Agosto de 1957. Veja-se também MEAD, J. E. *A Neo-Classical Theory of Economic Growth*. Londres, Allen and Unwin, 1961.

⁴ A função de produção global é geralmente apresentada a partir de um estoque de capital (K) e de um nível técnico dados. Em um sistema de coordenadas, mede-se no eixo vertical o produto (Y) e no horizontal a quantidade de mão-de-obra empregada (L). A curva do produto global se apresenta como uma logística:

Continuaremos a admitir que uma proporção constante do produto líquido é poupada e invertida, isto é, destina-se à acumulação.⁵ Temos, então:

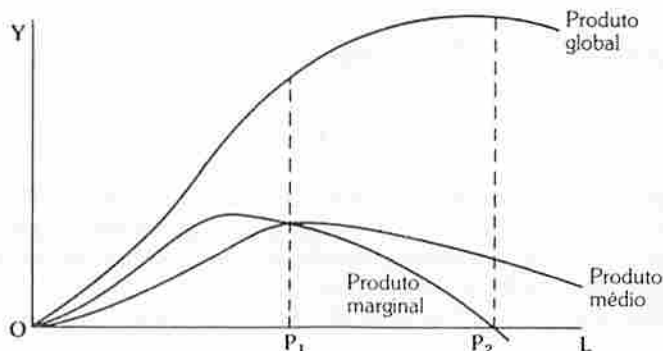
$$I = \Delta K = (1 - b) Y$$

Como o investimento se realiza em períodos de tempo arbitrários, é conveniente trabalhar com uma taxa instantânea de crescimento do estoque de capital:

$$I = \frac{dK}{dt} = (1 - b) Y \quad (1)$$

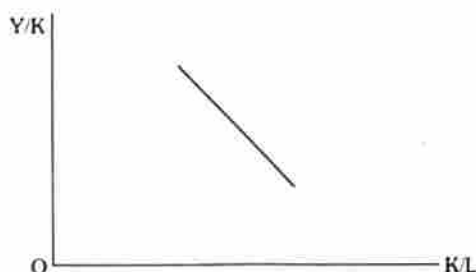
Destarte, o crescimento proporcional do estoque de capital passa a ser:

$$\frac{1}{K} \cdot \frac{dK}{dt} = (1 - b) \frac{Y}{K} \quad (2)$$



A parte pertinente da curva é a compreendida entre P_1 e P_2 . Entre O e P_1 o produto médio de L é crescente, pois o produto marginal é superior ao médio; uma tal situação em que o produto marginal do trabalho é superior ao produto médio e existe capital não utilizado é economicamente inconcebível; em realidade ela corresponde a um produto marginal do capital negativo. Igualmente inconcebível é a situação a partir de P_2 , que se caracteriza por um produto marginal do trabalho negativo. Na parte pertinente da curva, o produto médio do trabalho é decrescente mas superior ao produto marginal, sendo este último positivo.

No exemplo acima, o fator considerado fixo foi o capital e o variável, a mão-de-obra. De maneira mais geral, pode-se medir no eixo horizontal o fator variável, qualquer que seja ele. Ora, como o fator fixo está sempre plenamente empregado, o que se mede no eixo horizontal é a relação entre o fator variável e o fixo. Sendo assim, podemos colocar no eixo horizontal a relação K/L e no vertical o produto médio do capital, isto é, Y/K ; admitiremos, demais, para fim de exposição, que a relação entre as duas variáveis é linear:



⁵ Nesse tipo de raciocínio está implícito que o mesmo produto pode ser utilizado indiferentemente para o consumo ou para o investimento; como hipótese de trabalho, admite-se a ficção de que a produção assume a forma de um só produto de utilização universal.

Da função de produção a coeficientes variáveis sabemos que o produto médio do capital (Y/K) é função da proporção em que se combinam os dois fatores K e L , ou seja, da relação K/L . Ora, sabemos agora por (2) que a taxa de acumulação

$\left(\frac{1}{K} \cdot \frac{dK}{dt}\right)$ depende da proporção do produto que é poupada e da relação Y/K .

Como $(1 - b)$ é estável, infere-se que a acumulação é função da relação K/L .

Dada uma taxa exógena de crescimento da força de trabalho, pode-se demonstrar que existe apenas uma taxa de crescimento de equilíbrio, a qual igualiza o ritmo da acumulação com a expansão demográfica. A estabilidade dessa taxa de equilíbrio decorre da flexibilidade da relação Y/K .

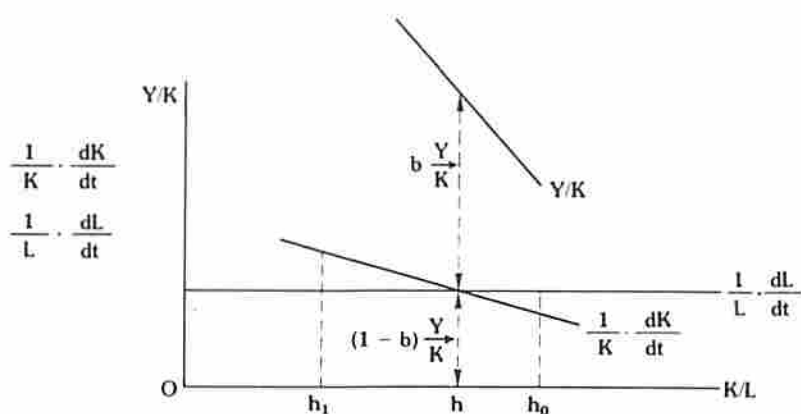
Um ritmo de acumulação mais intenso que o crescimento da força de trabalho implica em aumentar a dotação de capital por trabalhador (K/L), o que teria como consequência, dada a forma da função de produção, um declínio do produto médio do capital (Y/K). Em outras palavras: o estoque de capital (K) estaria crescendo mais intensamente que o produto (Y). Ora, como a proporção do investimento no produto é constante, a taxa de acumulação teria neste caso que ser decrescente, tendendo a aproximar-se da taxa de crescimento da força de trabalho. *Mutatis mutandis*, uma

taxa de acumulação $\left(\frac{1}{K} \cdot \frac{dK}{dt}\right)$ inferior à taxa de crescimento da força de trabalho

$\left(\frac{1}{L} \cdot \frac{dL}{dt}\right)$ provocaria uma diminuição da dotação de capital por trabalhador

(K/L), o que acarreta elevação do produto médio do capital (Y/K). Dada a estabilidade da função de poupança $(1 - b)$, o produto estará aumentando mais que o estoque de capital, ou seja, a taxa de acumulação será decrescente até nivelar-se com a taxa de crescimento da força de trabalho.

No gráfico abaixo estão reunidas as relações referidas:



No eixo vertical medem-se a relação Y/K e a taxa de acumulação, que está diretamente ligada a essa relação: $\frac{1}{K} \cdot \frac{dK}{dt} = (1 - b) Y/K$, ambas funções da relação

capital-trabalho (K/L). Também no mesmo eixo medem-se a taxa de crescimento da força de trabalho $\left(\frac{1}{L} \cdot \frac{dL}{dt}\right)$. No ponto h as taxas de acumulação e de aumento da força de trabalho são idênticas. Nesse ponto a relação produto-capital (Y/K) é tal que, dada a taxa de poupança $(1 - b)$ o investimento é exatamente o necessário para que o estoque de capital aumente no mesmo ritmo que o produto. No ponto h_0 existe equilíbrio a curto prazo no sentido de que poupança e investimento são iguais. Contudo, como a relação K/L é mais alta que em h , a relação Y/K é mais baixa, o que significa que a acumulação se está fazendo em ritmo mais lento que em h , isto é, em ritmo mais lento que o crescimento da força de trabalho. A discrepância entre estas duas taxas implica que a dotação de capital por trabalhador (K/L) está diminuindo, ou seja, que estamos nos aproximando do ponto h . Raciocínio inverso pode ser feito a partir do ponto h_1 . Desta forma, o sistema tende a uma posição de equilíbrio graças à flexibilidade na combinação de fatores. Como o fator que se torna ocasionalmente mais abundante é exatamente aquele que verá sua produtividade marginal declinar, sempre que os preços dos fatores acompanhem as produtividades marginais respectivas os empresários serão incitados a utilizar mais amplamente aqueles que são mais abundantes.⁶

Abandonemos agora a hipótese de constância do progresso técnico e introduzamos este na função de produção:

$$Y = f(K, L, t)$$

Sabemos que K e L são substituíveis um pelo outro, em função dos seus preços relativos. Por outro lado, t é simplesmente uma variável tendencial, cujo efeito se concretiza por intermédio dos fatores K e L . Admitiremos que o efeito de t não modifica a relação K/L , sendo o progresso técnico "neutro". Assim, uma inovação tecnológica qualquer determinará elevação da produtividade dos dois fatores na mesma proporção. É a neutralidade da técnica no sentido definido por Hicks: constantes K e L , obteremos maior quantidade de produto.⁷ Essa função de produção pode expressar-se da forma seguinte:

$$Y = A(t) \times (K, L)$$

⁶ Cf. NEHER, Philip A. *Economic Growth and Development: A Mathematical Introduction*. Nova York, 1971, p. 35.

⁷ Mais precisamente: o progresso técnico no sentido em que o concebeu Hicks não afeta a relação dos produtos marginais do capital e do trabalho; sua influência se traduz em multiplicar a função de produção por um fator crescente de um período de tempo a outro. Sendo linear e homogênea a função de produção, pode-se escrever:

$$Y = f[A(t) \cdot K, A(t) \cdot L] = A(t) \cdot f(K, L)$$

A função de produção utilizada no modelo de Harrod implica uma definição distinta de neutralidade de progresso técnico, segundo a qual a relação produto-capital (Y/K) permanece estável no tempo, tomando a função de produção a forma seguinte:

$$Y = f[K, A(t) \cdot L]$$

A função de produção do tipo Cobb-Douglas, ou seja, a função linear e homogênea em que a soma dos expoentes de K e L é igual a 1, permite compatibilizar os dois tipos de neutralidade de progresso técnico. Com efeito, essa função pode ser transformada da maneira seguinte:

$$Y = A(t) L^\alpha K^{1-\alpha} = [A^{1/\alpha}(t) L]^\alpha K^{1-\alpha}$$

Cf. KENNEDY, C. "The Character of Improvements and of Technical Progress". In: *Economic Journal*. Dezembro de 1962.

Também admitiremos que a função de produção é homogênea e linear: se dobra a quantidade dos insumos, constantes outros fatores, aumentará a produção nessa mesma proporção. É a hipótese de rendimentos constantes em função da escala de produção. Podemos, portanto, escrever:

$$mY = A(t) \times (mK, mL)$$

Sendo m constante arbitrária, podemos substituí-la por $\frac{1}{K}$

$$\frac{Y}{K} = A(t) \times \left(\frac{K}{K}, \frac{L}{K} \right)$$

e

$$\frac{Y}{K} = A(t) \times \left(1, \frac{L}{K} \right); Y = \left[A(t) \times \left(1, \frac{L}{K} \right) \right] K$$

Retomando a primitiva função de produção do modelo de Harrod, na qual $Y = cK$, comprovamos que:

$$cK = \left[A(t) \times \left(1, \frac{L}{K} \right) \right] K$$

Portanto:

$$c = A(t) \times \left(1, \frac{L}{K} \right)$$

Esta análise põe em evidência que, para que c seja constante — o que está implícito no modelo de Harrod —, é necessário que os dois fatores K e L cresçam com a mesma taxa. Assim, a hipótese de substituição entre fatores evidencia que inexistência possibilidade de crescimento real, isto é, de aumento da renda *per capita*, estritamente sobre a base da acumulação de capital. Com efeito, para que aumente a renda *per capita* (Y/L) será necessário que K cresça mais rapidamente que L . Entretanto, isso não se pode concretizar sem que baixe c , ou seja, a relação produto-capital (Y/K). O declínio de c provocaria necessariamente redução da taxa de crescimento do produto, a qual tenderia a nivelar-se ao crescimento da população. Dessa forma, se se mantém estável a força de trabalho, enquanto cresce o estoque de capital, a produtividade marginal do capital será inferior à sua produtividade média, isto é, à relação produto-capital, o que acarreta necessariamente um declínio da taxa de crescimento do produto. Se na realidade assim não tem ocorrido, é graças ao progresso técnico $A(t)$.

O professor Solow estimou que o estoque de capital por homem-hora (K/L), nos Estados Unidos da América, aumentou de \$2,06 para \$2,70 entre 1909 e 1948. Esse declínio da relação L/K não provocou uma baixa na taxa de crescimento do produto porque o progresso técnico determinou uma elevação substancial da produtividade dos dois fatores. Com efeito, o coeficiente $A(t)$ teria passado de 1 a 1,81 durante esse período.

Posto que o progresso técnico (PT) desempenha papel central no processo de crescimento, é natural que se haja dedicado um interesse crescente à forma como ele se manifesta, ou seja, como se incorpora aos fatores de produção passíveis de ter

uma expressão quantitativa. Os economistas da tradição neoclássica abordaram o problema, conforme vimos, partindo de uma função de produção a coeficientes variáveis, do tipo Cobb-Douglas, na qual se pode introduzir o progresso técnico (r) como um fator independente dos demais e função do tempo:

$$Y = Ae^{rt} K^{\alpha} L^{1-\alpha}$$

A partir dessa função podemos obter a taxa de crescimento do produto $\left(\frac{\Delta Y}{Y}\right)$, diferenciando-a com respeito ao tempo e dividindo o resultado pela função:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = r + \alpha \frac{\Delta K}{K} + (1 - \alpha) \frac{\Delta L}{L} \quad (1)$$

α e $1 - \alpha$ são as elasticidades de produção com respeito ao capital e ao trabalho, respectivamente, e $\frac{\Delta K}{K}$ e $\frac{\Delta L}{L}$ as taxas de crescimento do capital e do trabalho. Sendo a poupança (igual ao investimento) uma fração constante do produto e posto que $S = I = \Delta K$, infere-se que a taxa de crescimento do capital tende a igualizar-se com a taxa de crescimento do produto. Podemos, portanto, escrever:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta K}{K} \quad (2)$$

Substituindo (2) na equação (1) e chamando a taxa de crescimento do produto g , temos:

$$g = \frac{\Delta Y}{Y} = r + \alpha \frac{\Delta Y}{Y} + (1 - \alpha) \frac{\Delta L}{L} = \frac{r}{1 - \alpha} + \frac{\Delta L}{L}$$

Posto que a taxa de crescimento da população $\left(\frac{\Delta L}{L} = n\right)$ é um fator exógeno ao sistema e sendo α uma constante, infere-se que a taxa de crescimento do produto é determinada pelo progresso técnico (r). O crescimento da produtividade, ou da renda *per capita*, depende estritamente do progresso técnico. Com efeito: sendo o crescimento da produtividade igual ao crescimento do produto menos o aumento da força de trabalho, podemos escrever:

$$g = \frac{r}{1 - \alpha} + n$$

e

$$g - n = \frac{r}{1 - \alpha}$$

Ora, o *PT* penetra na economia essencialmente através da incorporação de novos equipamentos.⁸ Portanto, o seu efeito não pode ser independente da rapidez com que o estoque de capital é renovado e se expande. Como a vida média (a obsolescência) dos equipamentos é determinada por razões de ordem econômica, depreende-se que também por esse lado o sistema dispõe de uma certa margem de flexibilidade.⁹

É um fato de observação corrente que em todo sistema econômico coexistem equipamentos produzidos em épocas diversas, correspondendo a níveis distintos de tecnologia. As "gerações" de equipamentos se sucedem mais rapidamente que as gerações de trabalhadores. Demais, as diferenças entre aquelas são mais difíceis de eliminar, pois, via de regra, os equipamentos não são recondicionáveis. Assim, tratar o capital como massa homogênea cujas camadas superpostas se diferenciam apenas em função do grau de usura determinado por sua utilização efetiva, constitui grosseira simplificação. Se se pretende ter na devida conta o *PT*, é a própria idéia de estoque de capital que deverá ser abandonada, cabendo considerar separadamente o efeito dos investimentos de cada período (tida em conta a tecnologia que neste prevalece) sobre a capacidade produtiva do sistema. Se, para fins de exposição, consideramos períodos anuais, os investimentos realizados em cada ano serão considerados como um fator de produção distinto, ao qual corresponde uma relação produto-capital própria. Assim, os investimentos realizados no tempo *t* dão origem à capacidade produtiva *cl_t*.

Demais, como o sistema funciona utilizando plenamente a mão-de-obra disponível, a formação de novo capital, ou seja, o investimento líquido pressupõe crescimento da força de trabalho ou liberação de mão-de-obra ocupada em equipamentos que entram em obsolescência. Em qualquer dos dois casos, a produtividade média da mão-de-obra estará aumentada, pois aos novos equipamentos corresponde uma tecnologia mais avançada. Consideremos a hipótese de novos investimentos em quantidade apenas suficiente para absorver o incremento natural da mão-de-obra. Seria necessário que a taxa de salário permanecesse estável para que os equipamentos de tecnologia mais antiga não entrassem em obsolescência. Ora, como a produtividade média está aumentando, a estabilidade da taxa de salário significará maior disponibilidade de recursos para investimento. Cabe portanto admitir que existe uma permanente concorrência entre os investimentos mais recentes e os mais antigos e que estes, ao serem substituídos por aqueles, liberam mão-de-obra, reforçando o fluxo de oferta de força de trabalho. Vê-se mais claramente o fundo do problema partindo da hipótese de estabilidade da força de trabalho, o que pode ter como causa uma redução do número de horas de trabalho de cada indivíduo de forma a compensar o incremento vegetativo da população, conforme ocorreu em certos países europeus na primeira metade do século atual. Neste caso, a todo investimento líquido corresponde uma destruição de capital já existente, sem o que não haveria disponibilidade de mão-de-obra. Para atrair a mão-de-obra das empresas "marginais" os empresários que utilizam técnica mais avançada devem oferecer salários mais altos. Forma-se, assim, uma cadeia pela qual a penetração de nova técnica causa elevação da produtividade média do trabalho e esta permite pagar salários mais altos; a elevação da taxa de salário, por seu lado, põe em situação de "marginalidade" as novas empresas, ou de-

⁸ E também mediante o aperfeiçoamento do fator trabalho. Esta consideração pode ser tida em conta sem modificar no essencial o esquema do texto, pois o aperfeiçoamento da mão-de-obra pressupõe um ato de poupança, podendo assimilar-se à formação de capital.

⁹ Cf. SOLOW, R., TOBIN, J., WEIZSÄKER, C. C. e YAARI, M. M. "Neoclassical Growth with Fixed Factor Proportions". In: *Review of Economic Studies*. Abril de 1966; SOLOW, R. *Growth Theory*. Oxford, 1970.

partamentos de empresas, que serão substituídos quando penetre a nova vaga de equipamentos de técnica mais avançada. A empresa "marginal" é aquela na qual o produto médio da mão-de-obra se nivela com a taxa de salário dada pelo mercado de trabalho. O que importa ter em conta é que a taxa de salário tende a elevar-se com a penetração do *PT* que acompanha todo novo investimento, ao passo que a produtividade média da mão-de-obra na empresa marginal é estacionária. Contudo, é essa empresa marginal que determina a taxa de salário, desfrutando todas as demais empresas de uma quase-renda.

A situação de equilíbrio se obtém quando a formação de novo capital é suficientemente intensa para, dado certo ritmo de progresso técnico, absorver o crescimento natural da força de trabalho mais o desemprego tecnológico gerado pelas novas inversões. Vamos admitir que, numa situação de pleno-emprego da mão-de-obra, funcionam concomitantemente h gerações de equipamentos correspondentes a outros tantos níveis técnicos. Os equipamentos mais modernos correspondem à geração t e os mais antigos (marginais) à geração $t-h$. O aumento da capacidade produtiva ocorrido no período t (ano mais recente) traduz a diferença entre a produtividade da mão-de-obra empregada durante esse período e a da mão-de-obra empregada no período $t-h$, cujo equipamento está no limite da obsolescência. A taxa de crescimento do produto $g (= n + r)$ é, portanto, igual a

$$gY_t = cI_t - cI_{t-h} = c(1 - b)Y_t - c(1 - b)Y_{t-h}$$

Como o produto (Y) é igual à produtividade média do trabalho (Y/L) multiplicada pela força de trabalho (L), podemos escrever:

$$gY_t = c(1 - b) \left(L_t \frac{Y_t}{L_t} - L_{t-h} \frac{Y_{t-h}}{L_{t-h}} \right)$$

Posto que a taxa de crescimento da força de trabalho é n e a da produtividade do trabalho é r , podemos traduzir os valores da força de trabalho e da produtividade média do trabalho correspondentes ao período $t-h$ em valores depreciados do período t :

$$L_{t-h} = \frac{L_t}{(1+n)^h} \text{ e } \frac{Y_{t-h}}{L_{t-h}} = \frac{Y_t/L_t}{(1+r)^h}$$

Portanto:

$$gY_t = c(1 - b) \left[Y_t - \frac{L_t}{(1+n)^h} \frac{Y_t}{L_t} \frac{1}{(1+r)^h} \right]$$

$$gY_t = c(1 - b) Y_t \left[1 - \frac{1}{(1+n)^h (1+r)^h} \right]$$

$$g = c(1 - b) \left[1 - \frac{1}{(1+n)^h (1+r)^h} \right] = n + r$$

A expressão $c \left[1 - \frac{1}{(1+n)^h (1+r)^h} \right]$ substitui a relação produto-capital da

fórmula primitiva dos modelos de crescimento.¹⁰ Sendo estável a função de investimento $(1 - b)$, infere-se que a estabilidade da taxa de crescimento do produto (g) pressupõe que o período de duração dos equipamentos (h) seja também ele estável. Introduce-se assim um novo elemento corretor da rigidez do modelo inicial. Tanto uma modificação na taxa de crescimento da força de trabalho como uma modificação no ritmo do progresso técnico podem encontrar elementos compensatórios no alongamento ou redução da vida útil dos equipamentos, neutralizando-se os seus efeitos na taxa de crescimento do produto. Se se intensifica o crescimento da força de trabalho, por exemplo, é de admitir que a pressão no sentido de elevação da taxa de salário se debilita, podendo alongar-se a vida dos equipamentos já em uso, o que implica em aumento de quase-renda das empresas cujos equipamentos são mais modernos. Chega-se, assim, à conclusão de que, mesmo na hipótese de estabilidade da fração do produto que se investe, a flexibilidade do sistema não é totalmente independente da possibilidade de que se modifique a repartição da renda. Esta conclusão, que nos coloca fora dos esquemas analíticos neoclássicos, sugere, contudo, novas pistas, que vêm sendo exploradas pelos economistas neokeynesianos.

A função progresso técnico de Kaldor

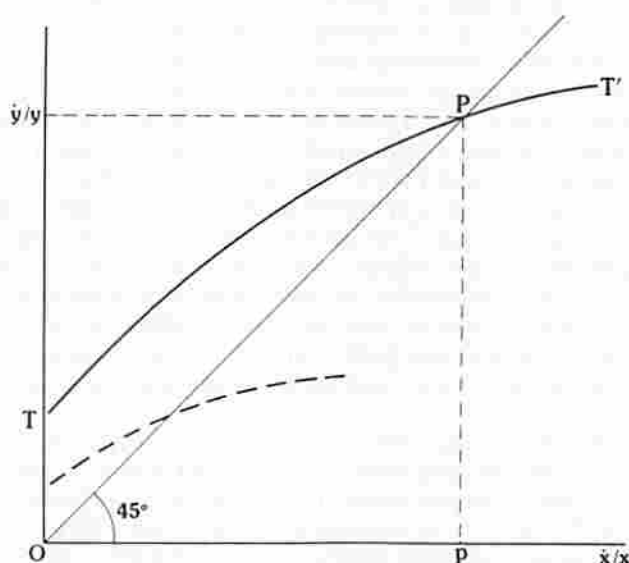
As pesquisas teóricas em torno da instabilidade intrínseca do modelo de Harrod orientaram-se igualmente no sentido de uma reconsideração do outro parâmetro fundamental, que se apóia na função poupança $(1 - b)$. Esta linha de análise tenderia a ligar os problemas do desenvolvimento aos fatores de natureza estrutural que condicionam a repartição da renda. A teoria corrente da função consumo (ou poupança) apóia-se no comportamento de um só agente consumidor, que seria representativo de toda a coletividade. Ora, toda a linha do pensamento clássico tivera em conta pelo menos dois agentes consumidores, de comportamentos fundamentalmente distintos, os que derivam a sua renda do trabalho e aqueles que a derivam da propriedade do capital. Assim como os analistas da função de produção se reaproximariam dos neoclássicos, os teóricos da função consumo retomariam certas linhas de pensamento dos clássicos.

Como uma situação limite, podemos imaginar que a renda global se distribui entre dois grupos de agentes econômicos: os assalariados e os capitalistas. Como os assalariados têm uma elevada propensão a consumir e os capitalistas uma elevada propensão a poupar, pode-se admitir como hipótese extrema que a totalidade da renda dos assalariados seja consumida e que os capitalistas poupem toda a que chega a suas mãos. Dada uma situação de pleno-emprego, se os empresários se esforçam por aumentar os investimentos, porão em marcha dois processos: primeiramente, através do mecanismo de multiplicador, provocarão uma elevação do nível da renda monetária; em segundo lugar, forçarão a transferência de recursos do departamento produtor de bens de consumo para o que produz bens de capital. Ora, toda redução relativa da produção de bens de consumo acarretará necessariamente modificação na repartição da renda em favor da classe capitalista, porquanto a renda dos assalariados é igual à produção de bens de consumo. Desta forma, a ação dos inversionistas pode determinar modificações na repartição da renda e, portanto, na taxa de investimento e poupança. Sendo assim, não caberia emprestar um papel paramétrico a $1 - b$.

¹⁰ LECAILLON, J. *La Croissance Économique*. Paris, 1972. p. 94.

Visando a demonstrar que é possível encontrar uma senda de crescimento mais estável, sem fazer apelo à função de produção neoclássica, Kaldor¹¹ procurou integrar o processo de acumulação com o aperfeiçoamento das técnicas de produção. Pretender isolar uma coisa de outra seria criar um problema sem solução. Por outro lado, a idéia de modificar arbitrariamente as proporções do capital e do trabalho, no processo da produção, nenhuma base encontra na realidade, pois a técnica está incorporada nas máquinas e estas somente são substituídas gradualmente.

Façamos $Y/L = y$ e $K/L = x$, sendo $\dot{y}$ e $\dot{x}$ derivadas de y e x , com respeito ao tempo. Desta forma, $\dot{y}/y$ e $\dot{x}/x$ traduzem, respectivamente, a taxa de crescimento por unidade de tempo da produção por trabalhador e a taxa de crescimento por unidade de tempo do estoque de capital por trabalhador. O gráfico da página seguinte apresenta no eixo vertical diferentes valores de $\dot{y}/y$ e no eixo horizontal, diferentes valores de $\dot{x}/x$. A bissetriz corresponde aos pontos do plano em que as taxas de crescimento são idênticas, isto é, em que a produtividade do trabalho cresce com a mesma intensidade que o estoque de capital por trabalhador; portanto, em qualquer dos pontos dessa linha a relação produto-capital (Y/K) é a mesma.



A curva TT' pretende mostrar a forma em que as duas variáveis se relacionam. Dado um certo fluxo de progresso técnico, a intensidade do crescimento da produtividade será determinada pela intensidade da acumulação na forma indicada pela referida curva TT' . O fato de que essa curva corte o eixo das ordenadas indica que, mesmo a uma taxa nula de acumulação, a produtividade do trabalho se encontra em elevação, seja porque o sistema educacional permite melhorar o fator humano, seja por-

¹¹ KALDOR, Nicholas. "A Model of Economic Growth". In: *Economic Journal*. Dezembro de 1957. Veja-se também KALDOR e MIRRLEES. "A New Model of Economic Growth". In: *The Review of Economic Studies*. Junho de 1962.

que a reposição do estoque de capital abre a porta à introdução de inovações técnicas. Demais, a forma de curva convexa para cima e tendendo a horizontalizar-se indica que a produtividade cresce quando se intensifica a capitalização, mas com taxa decrescente. Podemos portanto escrever:

$$\dot{y}/y = f(\dot{x}/x), \text{ com } f(0) > 0, f' > 0, f'' < 0$$

Quanto mais dinâmica for uma economia, isto é, quanto mais apto for um sistema econômico para criar e assimilar inovações tecnológicas (ou adaptá-las e assimilá-las, no caso de economias subdesenvolvidas), mais elevada se apresentará a curva TT' . Assim, a uma economia pouco dinâmica corresponderia uma curva TT' do tipo da que aparece no gráfico sob a forma de linha interrompida. Ora, como a taxa de crescimento de equilíbrio a longo prazo tende a fixar-se, por motivos que veremos em seguida, no ponto em que a curva TT' corta a bissetriz, infere-se que, quando se intensifica o progresso técnico, também se intensifica o processo de acumulação.

O ponto P do gráfico traduz uma situação em que o desenvolvimento se realiza sem que se modifique a relação produto-capital (Y/K), isto é, em que são idênticas as taxas de incremento da produtividade e do estoque de capital por trabalhador. As estatísticas disponíveis parecem indicar que essa tem sido a forma de desenvolvimento das atuais nações industrializadas de economia de mercado. Cabe, portanto, indagar por que P tende a ser um ponto de equilíbrio a longo prazo.

Suponhamos que os investimentos sejam insuficientes para permitir que a acumulação cresça com a mesma intensidade que a produtividade, isto é, que se coloquem à esquerda do ponto P . Nessa nova posição a relação produto-capital terá necessariamente que ser mais alta, o que significa que, relativamente a P , a tecnologia dos novos investimentos aparecerá como *capital-saving*. Constantes os demais fatores, a taxa de lucro dos novos investimentos resultará relativamente elevada, o que acarretará concentração da renda. É de esperar, portanto, que os empresários intensifiquem os investimentos, o que deslocará a taxa de acumulação na direção de P . O mesmo raciocínio, em termos inversos, se pode fazer com respeito a qualquer posição à direita de P . Assim, a taxa de crescimento de equilíbrio tende a ser Op , a qual somente se alterará caso se desloque para cima ou para baixo a curva TT' , o que pode ocorrer como consequência de modificação significativa no fluxo do progresso técnico.

Kaldor completa seu modelo com uma função de investimento ligada à repartição da renda e ao desejo dos empresários de defender a taxa de lucro a que estão habituados. Se o progresso técnico assume um caráter de *capital-saving* e leva a uma concentração da renda, criam-se endogenamente forças tendentes a acelerar a acumulação, corrigindo-se as tendências anteriores. Por outro lado, se se intensifica demasiado a acumulação, a tecnologia assume um caráter de *labour-saving*, o que leva a uma baixa na taxa de lucro e a uma desaceleração da acumulação. Tendendo a taxa de crescimento a estabilizar-se em Op , é natural que o progresso técnico pareça "neutro" e que a relação produto-capital pareça estável. Demais, o crescimento paralelo do estoque de capital e do produto, ao mesmo tempo que se mantém estável a longo prazo a taxa de lucro, tem como contrapartida necessária a estabilidade na distribuição funcional da renda.¹²

¹² Em estudo posterior, "A New Model of Economic Growth", citado, Kaldor redefiniu a função progresso técnico em termos de uma relação entre a taxa de crescimento no tempo da produtividade do trabalhador operando novos equipamentos e a taxa de crescimento no tempo do estoque de capital por trabalhador, procurando contornar as ambiguidades da agregação de um estoque de capital que reúne equipamentos heterogêneos do ponto de vista da técnica que incorporam.

Em síntese, a pesquisa em torno da dinamização do modelo keynesiano tendeu a orientar-se em duas direções básicas. Por um lado, procura-se restaurar a importância dos automatismos internos, operando através do sistema dos preços, na determinação de uma posição de equilíbrio dinâmico. Esta linha de teorização se reentronca com o pensamento neoclássico e pretende ignorar tudo que no pensamento keynesiano constituía um esforço para captar as causas estruturais de funcionamento inadequado das economias de livre-empresa. Por outro lado, numa segunda linha de pesquisa, tem-se procurado dinamizar o modelo de Keynes desagregando-lhe algumas das variáveis e aprofundando no estudo do comportamento de alguns dos agentes responsáveis por decisões de caráter estratégico.

Anexo Metodológico

Estruturas e Modelos na Análise Econômica

A análise econômica se propõe, como tarefa ordinária, explicar certos fenômenos a partir de outros que são conhecidos. Esses fenômenos são tratados como *variáveis* toda vez que passíveis de expressão quantitativa sob a forma de grandezas arbitrárias. As relações entre as variáveis têm como fundamento último dados técnicos e o comportamento de agentes econômicos, observados uns e outros em condições que se pretendem perfeitamente definidas. As formas de comportamento dos agentes com que trabalha a análise econômica são estabelecidas a partir de dados empíricos mediante técnicas estatísticas. Um modelo linear, que é o instrumento mais simples da análise econômica, permite determinar os valores numéricos de um vetor de variáveis (endógenas), a partir dos valores conhecidos de outro vetor de variáveis (exógenas). A forma como o segundo vetor determina o primeiro, ou seja, o conjunto de relações precisas entre as variáveis, constitui a *matriz estrutural* do modelo. Se os valores dos parâmetros são especificados, as relações entre as variáveis assumem características precisas, definindo-se uma *estrutura*. Desta forma, a cada modelo corresponde um número indeterminado de estruturas. Nos modelos mais simples, conhecida a estrutura e dados valores numéricos às variáveis exógenas, a simples inversão da matriz permite estabelecer os valores correspondentes das variáveis endógenas. Na medida em que se vão desagregando variáveis endógenas, a fim de explicar mais cabalmente o seu comportamento, ou que se consegue explicar o comportamento de variáveis a que antes fora atribuído papel paramétrico — o que é feito mediante a adição de novas equações —, torna-se mais complexa a matriz estrutural do modelo. É nesse sentido que se utiliza no texto o termo estrutura, o qual se aproxima da definição clássica de François Perroux: "*Proportions et relations qui caractérisent un ensemble économique localisé dans le temps et dans l'espace*". (Pour un Approfondissement de la Notion de Structure. 1939.) Os modelos representativos dos conjuntos econômicos complexos incluem, demais das variáveis e parâmetros referidos, dados, de comportamento sistemático ou não, que em um sentido amplo podem ser considerados como parte da matriz estrutural. O estudo (no tempo) das modificações das matrizes estruturais desses modelos que acompanham a intensificação da divisão social do trabalho, vale dizer: o aumento da produtividade do trabalho no

plano macroeconômico e a diversificação da demanda no plano social — é a matéria central da teoria do desenvolvimento.

Do ponto de vista de sua concepção, os *modelos* com que trabalha o economista apresentam grande similitude com os “tipos ideais” introduzidos por Max Weber. Em um e outro casos, trata-se de representações (que o economista procura sejam formalizadas) de elementos simples ou complexos da realidade social, nas quais todos os aspectos dos elementos representados são definidos com exatidão, isto é, possuem uma significação lógica precisa.¹ Assim, o “mercado” com que trabalha o economista na teoria dos preços é um conjunto de elementos abstraídos da realidade que tem a virtude de ser inteligível em todos os seus aspectos. Se bem que a esse nível de abstração, o modelo de mercado não represente nenhuma situação real, ainda assim, o seu valor como instrumento de análise é inegável.

O elevado nível de abstração em que estão concebidos muitos modelos econômicos não impede que a estrutura dos mesmos somente possa ser concebida em termos concretos, isto é, como relações entre variáveis com uma significação precisa. Não cabe, portanto, assimilar a *matriz estrutural* de um modelo econômico às estruturas matemáticas, as quais se apóiam nas *leis de composição* e podem traduzir-se por uma axiomática. Neste caso, a estrutura é independente da significação que possam ter os elementos que formam o conjunto ao qual ela se refere. A estrutura matemática pode ser assimilada a uma *sintaxe*.² No modelo do economista, o sentido “substantivo” dos elementos do conjunto (decisão de consumo, de investimento etc.) é imprescindível para que se entendam as relações, isto é, para que se defina a estrutura.

A análise econômica a partir de fins do século passado, ou seja, a partir do momento em que técnicas mais refinadas começaram a ser utilizadas, orientou-se quase exclusivamente para a construção de modelos “estáticos”. Daí o seu notório caráter a-historicista, o que vem a ser uma forma de “estruturalismo”. A partir dos anos trinta, o esforço no sentido de “dinamização” dos modelos tem sido crescente, se bem que os resultados, de maneira geral, não hajam correspondido às expectativas. A introdução de um eixo diacrônico em um modelo pode exigir drásticas simplificações no eixo da sincronia. Desta forma, a “dinamização” do modelo pode ser de reduzida significação, se o que se tem em vista é aumentar a eficácia do mesmo como instrumento de explicação da realidade.

O que se entende por pensamento “estruturalista” em economia não tem relação direta com a escola estruturalista francesa, cuja orientação geral tem sido privilegiar o eixo das sincronias na análise social e estabelecer uma “sintaxe” das disparidades nas organizações sociais. O estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos “parâmetros não-econômicos” dos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, e a natureza dos mesmos pode modificar-se significativamente em fases de rápida mudança social, ou quando se amplia o horizonte temporal da análise, os mesmos devem ser objeto de meticoloso estudo. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas. Com efeito, sem um conhecimento adequado da estrutura agrária não seria

¹ Cf. WEBER, Max. *Essays in Sociology*. Publicado sob a direção de GERTH e MILLS. Oxford University Press, 1946. Da Introdução de Gerth e Mills, veja-se p. 59-60.

² Cf. BARBUT, Marc. “Le Sens du Mot (Structure) en Mathématique”. In: *Les Temps Modernes*. Novembro de 1966. p. 791-814.

possível entender a rigidez da oferta de alimentos em certas economias; sem uma análise do sistema de decisões (cujo controle pode estar em mãos de grupos estrangeiros) não seria fácil entender a orientação das inovações técnicas; sem a identificação do dualismo estrutural não seria fácil explicar a tendência à concentração da renda etc. Como esses fatores “não-econômicos” — regime de propriedade da terra, controle das empresas por grupos estrangeiros, existência de uma parte da população “fora” da economia de mercado — integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, aqueles que deram ênfase especial ao estudo de tais parâmetros foram chamados de “estruturalistas”. Em um certo sentido, o trabalho desses economistas aproxima-se do daqueles outros preocupados em dinamizar os modelos econômicos. Em um e outro casos, tem-se em vista transformar *constantes* em *variáveis*, o que permite alcançar um nível mais alto de generalidade no esforço de teorização. Considerado o problema sob outro aspecto, os estruturalistas retomaram a tradição do pensamento marxista, na medida em que este último colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio para compreender o comportamento das variáveis econômicas.

Os modelos macroeconômicos com que trabalha o economista não se fundam em uma “teoria geral” dos processos econômicos. O modelo walrasiano do equilíbrio geral, único quadro teórico com pretensões a abarcar o conjunto dos processos econômicos, é, a rigor, “microeconômico”, no sentido de que se funda em dados que se referem diretamente ao comportamento de agentes que tomam decisões em caráter individual. Os modelos macroeconômicos, resultado de um esforço de captação da realidade econômica no âmbito de um sistema, devem-se ao trabalho de empiristas de longa data dedicados a levantar um mapa, o mais completo possível, dos múltiplos processos sociais passíveis de expressão quantitativa. Esse trabalho de cartografia social requer simplificações de múltiplas ordens, cujo alcance real nem sempre se pode precisar. Via de regra, *dados*, de muitos pontos de vista heterogêneos, são “agregados” em função de algum traço comum, o qual merece um enfoque privilegiado. Dada a multiplicidade dos agentes que tomam decisões, tais técnicas simplificadoras têm demonstrado ser indispensáveis se se pretende “reduzir” tais decisões a processos inteligíveis.

É a partir dessa matéria-prima de natureza imprecisa que o economista constrói os modelos “macroeconômicos”. Essa construção, entretanto, não seria possível se o economista não dispusesse, de antemão, de uma idéia global da realidade econômica. E como essa idéia global se refere a uma realidade histórica, o modelo macroeconômico deve ser igualmente referido a essa realidade histórica. Com efeito, o modelo keynesiano somente pode ser compreendido quando referido às economias capitalistas de mais avançada industrialização de sua época. O fato de que haja sido construído a um elevado nível de abstração (em realidade ele se limita a explicar as interações de sete variáveis) não impede que se refira a uma realidade histórica bem definida. Daí que, se bem o modelo keynesiano possa ser “melhorado”, introduzindo-se uma função de consumo ou uma função de demanda de moeda mais refinadas, por exemplo, já não seria tão fácil “generalizá-lo”, isto é, estender o seu alcance explicativo a uma realidade histórica fundamentalmente diversa, como poderia ser o caso de economias em que a oferta de mão-de-obra é elástica a curto e a longo prazos.

Os modelos microeconômicos se apóiam em regras que se pretende estarem implícitas no comportamento dos agentes econômicos. Assim, admite-se que todo agente consumidor está em condições de escolher entre A e B, ou de dizer que é indiferente; que suas preferências são transitivas (se prefere A a B e B a C, preferirá necessariamente A a C) etc. Da mesma forma, o modelo que pretende estabelecer as condições de equilíbrio de uma firma marshalliana está construído a partir de enuncia-

dos gerais sobre o comportamento do empresário e sobre o contexto no qual este se move. Tais modelos são simples construções lógicas que têm por objetivo tornar inteligível o comportamento da multiplicidade de agentes de cuja interação resultam os processos econômicos. Na análise econômica tudo se passa como se, dentro de determinado processo histórico, que é captado globalmente mediante os métodos da macroanálise, os agentes tendessem a se comportar segundo certas uniformidades, que são estabelecidas mediante os recursos da microanálise.

Em síntese, a microeconomia constitui um simples conjunto de regras de racionalidade formal e a macroeconomia, um esforço de captação *a posteriori*, e sua tradução em linguagem econômica, de um processo histórico no qual o "econômico" e o "não-econômico" se condicionaram mutuamente em todos os instantes. O avanço da análise econômica requer a combinação desses dois enfoques: por um lado o estudo dos processos históricos, ou das realidades sociais globais, e a construção de tipologias referidas aos mesmos; por outro, o aprofundamento na compreensão do comportamento dos agentes econômicos a partir de contextos perfeitamente definidos. Os dois enfoques se completam e mutuamente enriquecem. Que seja necessário combiná-los indica a complexidade do trabalho de teorização na ciência econômica.

PARTE SEGUNDA

O Processo de Desenvolvimento: Enfoque Analítico

Os Conjuntos Econômicos Complexos e sua Transformação

Crescimento e desenvolvimento

O conceito de riqueza material de uma nação é bastante antigo. Deriva, muito provavelmente, da tomada de consciência pelos membros de uma coletividade nacional do fato de que formam um conjunto, de que existe certa interdependência entre seus interesses materiais. A utilização corrente, na época de Adam Smith, da expressão *riqueza das nações* indica que se reconhecia na nacionalidade o mais importante marco definatório de um conjunto de interesses econômicos. O Estado-nação alcançava, assim, preeminência sobre todas as outras formas de organização social e política.

Contudo, a idéia de riqueza, que se deriva da contabilidade patrimonial privada, exclui a dimensão tempo. Refere-se a um estoque de bens considerado num momento dado, enquanto o esforço produtivo de uma coletividade não pode ser definido fora do tempo, pois ele não se limita a gerar bens suscetíveis de serem estocados. Com efeito, parte da produção somente tem existência real se considerada sob a forma de um fluxo: são os serviços.

A fim de unificar os dois conceitos — o de estoque de bens e o de fluxo de serviços — o economista criou o conceito complexo de renda, que corresponde à remuneração (ou ao custo) dos fatores utilizados na produção de bens e serviços. A renda gerada em um período determinado pode ser concebida como o custo da produção realizada, ou como o poder de compra engendrado pelo processo da produção. Nos dois casos, trata-se de fluxo de pagamentos efetuados a um conjunto de fatores de produção. A expressão quantitativa desse fluxo, com uma margem de precisão razoável, somente foi alcançada em época recente. Entretanto, o conceito mesmo fora definido indiretamente sob a forma de *produto líquido*, com bastante precisão, desde a época dos fisiocratas.

Cabe admitir que o ponto de partida da idéia de desenvolvimento sejam simples intuições, explicáveis em certas condições históricas, que tiveram sua primeira expressão no conceito vago de progresso. Do ponto de vista da análise econômica, o passo decisivo foi dado quando se definiu o conceito de fluxo de renda, cuja expansão é suscetível de expressão quantitativa. Com efeito, o aumento do fluxo de renda, por unidade de força de trabalho utilizada, tem sido aceito, desde a época dos clássicos, como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia.

O aumento do fluxo de renda a que fizemos referência resulta tanto de modificações nas técnicas de produção, como do aumento da dotação de capital por pessoa ocupada, e para seu estudo utiliza-se, de maneira geral, como base, a constelação de fatores que formam um conjunto econômico nacional. O conceito de desenvolvimento pode ser igualmente utilizado com referência a qualquer conjunto econômico no qual a composição da procura traduz preferências individuais e coletivas baseadas em um sistema de valores. Se o conjunto econômico apresenta estrutura simples, isto é, se a procura não é autocriada, como no caso de uma empresa ou de um setor produtivo especializado, convém evitar o conceito de desenvolvimento e utilizar simplesmente o de crescimento.

Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente. Foi dentro desta ótica que François Perroux definiu o desenvolvimento como

"la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global".¹

O conceito de crescimento deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico. Esse crescimento não implica, necessariamente, modificações nas funções de produção, isto é, na forma em que se combinam os fatores no setor produtivo em questão. Pode-se conceber expansão da produção de um setor decorrente da absorção de fatores antes disponíveis ou retirados a outros setores de mais baixa produtividade, sem que intervenham modificações nas funções de produção. Assim, o aumento da produção têxtil pela adição de novas unidades produtivas ao nível da técnica antes adotada, constitui caso típico de crescimento, se limitamos nossa observação ao subconjunto formado por esse setor industrial.

Do ponto de vista da economia nacional, não seria possível distinguir o que é crescimento do que é desenvolvimento. A hipótese de crescimento sem desenvolvimento, com referência a um conjunto econômico de estrutura complexa, seria uma construção mental sem correspondência na realidade. Esta observação é tanto mais válida quanto mais complexa é a divisão social do trabalho.

Reconsideremos o caso anterior de aumento da produção têxtil, observando-o agora do ponto de vista do conjunto complexo que forma a economia nacional. Para que esse crescimento não acarrete modificações na estrutura econômica, seria necessário que ocorresse uma expansão simultânea em todos os setores produtivos sem qualquer aumento de produtividade. A oferta de mão-de-obra deveria aumentar na medida exata da expansão da procura desse fator, sem que intervenha qualquer aumento da dotação de capital por trabalhador e qualquer economia de escala. Em outras palavras, seria necessário excluir o próprio efeito da expansão do mercado sobre a divisão do trabalho, a que já se referia Smith, e admitir que em todos os setores todas as unidades de produção já estão equipadas com a técnica mais avançada dis-

¹ PERROUX, François. *L'Économie du XX^{ème} Siècle*. 2^a ed. Paris, Presses Universitaires de France, 1965. p. 155.

ponível ou que a tecnologia avance em todos os setores homoteticamente. Desta forma, o crescimento de um conjunto complexo sem desenvolvimento seria aquele do qual estivesse ausente toda modificação na estrutura, à semelhança do que ocorre a um cristal em expansão.²

No mundo real, o crescimento de um setor produtivo, mesmo quando se realiza sem modificações nas funções de produção, determina certa realocação de fatores e aumento da produtividade média desses fatores. O fato de que desse crescimento resulte, algumas vezes, desemprego tecnológico, não significa que inexistam modificações estruturais, pois a distribuição da renda sempre ter-se-á modificado.

Podemos, portanto, admitir que o crescimento é o aumento da produção, ou seja, do fluxo de renda, ao nível de um subconjunto econômico especializado, e que o desenvolvimento é o mesmo fenômeno quando observado do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa que inclui o referido setor especializado. Já observamos que o crescimento de um subconjunto pode apresentar-se como simples transferência de recursos em detrimento de outros setores. É o caso, por exemplo, de um país cujas terras já estão todas ocupadas e que desenvolve um setor agrícola para exportação. A modificação na composição da produção agrícola — em benefício do setor de mais alta produtividade econômica — terá repercussões na produtividade ao nível macroeconômico e também nas taxas de lucro e poupança, na distribuição da renda, na composição da demanda global e, possivelmente, na taxa de inversão. Desta forma, as modificações na produtividade média ao nível do conjunto complexo acarretam outras modificações na forma como se distribui e utiliza a renda. O conjunto dessas modificações decorrentes da elevação da produtividade média do fator trabalho, as quais ao adquirir certa permanência se assimilam à *estrutura*, constitui o processo de desenvolvimento.

Observado ao nível do subconjunto pertinente, o crescimento é o resultado, seja de modificações na função de produção, seja de incorporação de recursos subtraídos a outros setores. No primeiro caso — inovações técnicas, inclusive modificações organizacionais criadoras de economias de escala — o aumento da produtividade tem lugar inicialmente no próprio subconjunto em questão. No segundo caso — exemplo de expansão de um setor agrícola não acompanhada de elevação do nível técnico e em que as economias de escala sejam negligíveis — o aumento de produtividade somente se manifesta ao nível da economia nacional e as modificações de estrutura somente são observáveis no conjunto desta última. Sempre que uma parte da renda gerada pelo aumento de produtividade provoque modificações na composição da procura, cujos efeitos não são anulados em sua totalidade pelas importações, ocorrerão as modificações estruturais que chamamos desenvolvimento.

Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico complexo. Esse aumento de produtividade (e da renda *per capita*) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não se poderiam concretizar sem modificações na forma de distribuição e utilização da renda. O aumento da produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico somente é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utili-

² Pode-se conceber a hipótese de crescimento sem desenvolvimento no caso de uma economia dependente, na qual todos os benefícios do progresso técnico do setor exportador fossem retidos no exterior. O desenvolvimento, neste caso, se manifestaria no conjunto maior que inclui tanto a economia dominada como a dominante.

zação dos recursos, as quais implicam seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas, ou mais correntemente a ação conjugada desses dois fatores. Por outro lado, a realocação de recursos que acompanha o aumento do fluxo de renda é condicionada pela composição da procura, que é a expressão do sistema de valores da coletividade. Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade.

A expressão quantitativa do desenvolvimento

O crescimento, ao nível de um subconjunto econômico, pode ser expressado mediante índice do volume físico da produção. Entretanto, para dar uma expressão quantitativa ao processo de desenvolvimento, é necessário apelar para um indicador bem mais ambíguo, que é o índice do fluxo da renda real. Esse fluxo compreende todos os pagamentos realizados ou imputados aos fatores utilizados para alcançar certo nível de produção, durante um certo período de tempo. No caso, a expansão do fluxo de renda resulta de aumento da produtividade média do fator trabalho decorrente de acumulação de capital e avanço da técnica — o qual acarreta, conforme indicamos, uma série de modificações nas relações e proporções internas do sistema econômico.³

Reconsideremos essas modificações, que qualificamos de estruturais, inerentes ao processo de desenvolvimento. Em função dos recursos disponíveis e de um horizonte de possibilidades tecnológicas, a coletividade, por intermédio de certos agentes econômicos, elabora seu plano de produção, o qual deve ser compatível com o projeto de vida concebido pelos membros dessa coletividade no quadro da distribuição da renda e de outros parâmetros institucionais. Admitamos que, no curso de um período determinado, intervenha um aumento de produtividade e que, em consequência, a população se encontre em poder de uma renda superior à que havia previsto. A forma de distribuição da renda adicional e as elasticidades-renda da procura de bens de consumo serão responsáveis pelas modificações que surgirão na procura global.⁴ Certos setores serão privilegiados, ao passo que outros verão sua procura permanecer estacionária ou mesmo declinar. Esse novo perfil da procura provocará modificações na aplicação dos recursos produtivos. Entretanto, as realocações de recursos acarretam, via de regra, modificações de certos preços relativos — em função das diferenças nas elasticidades das ofertas dos diversos bens e serviços utilizados na produção. Desta forma, a estrutura dos custos tende a modificar-se.

Que significado tem essa cadeia de modificações no arranjo interno do sistema econômico? Se observamos o processo do ponto de vista das decisões que foram tomadas e não como modificações nas relações entre variáveis abstratas, constatamos que a coletividade modificou seu projeto de vida para adaptá-lo a um nível mais alto de renda real. E, por outro lado, que o sistema de produção teve a sua estrutura modificada para adaptar-se ao novo plano de vida da coletividade. A adaptação da estrutura do sistema de produção faz-se por aproximações, e, nesse processo, a capacidade de autotransformação do sistema de produção desempenha importante papel.⁵

³ A menos que se indique explicitamente o contrário, os efeitos de modificações nos termos do intercâmbio e das vantagens comparativas no comércio exterior são ignorados.

⁴ A procura global também depende do comportamento de outros agentes. Restringimos a análise aos consumidores para facilidade de exposição.

⁵ A curto prazo, tanto os estoques que existem em todos os escalões da produção como o comércio exterior desempenham papel de amortecedores, permitindo que se faça a transformação sem excessivas tensões nas estruturas.

É muito provável que o primeiro projeto de modificação do perfil da procura global não seja totalmente realizável. Ele terá sido elaborado partindo dos preços relativos que prevaleciam em determinado momento. Modificações terão de ser introduzidas em função das curvas de oferta dos recursos utilizados na produção e de manobras de agentes econômicos que podem tirar partido de certas situações para modificar a distribuição da renda em próprio benefício.

Não existe uma relação única e necessária entre o elemento motor (no caso o aumento de produtividade) e a cadeia de decisões por ele induzidas. Fatores de várias ordens intervêm nesse processo. Imaginemos uma hipótese simples de um aumento imprevisto de produtividade, na indústria siderúrgica de um país, decorrente de baixa relativa dos preços do minério de ferro importado ou produzido em nova mina de rendimento mais alto. Suponhamos que se trata de uma indústria cartelizada e que a direção considera de seu interesse não reduzir os preços relativos dos produtos siderúrgicos. É evidente que a modificação no perfil da procura global da coletividade dependerá essencialmente da forma como os maiores lucros da indústria siderúrgica venham a ser utilizados. Como hipótese alternativa, imaginemos que a maior produtividade se traduz em redução dos preços relativos dos produtos siderúrgicos. Caberá esperar uma baixa dos preços relativos dos equipamentos, o que, constantes outros fatores, provoca elevação da eficiência marginal dos investimentos. Estamos, assim, em face de duas cadeias de decisões distintas que têm como origem o mesmo impulso.

Cabe, portanto, distinguir, na análise que vimos de fazer, o impulso inicial — que pode ser fenômeno exógeno ao sistema econômico — e os mecanismos de propagação desse impulso, cujo estudo requer a dinamização dos modelos, mediante a introdução de relações entre variáveis que se referem a distintos períodos de tempo. Nem sempre é fácil distinguir esses dois aspectos do processo de desenvolvimento. Por outro lado, é necessário distinguir a *invenção*, que é uma modificação qualitativa única, de sua difusão sob diversas formas, que chamaremos de *inovações*. Demais, a difusão de uma invenção favorece outras invenções. Se bem que todas essas interdependências tornem extremamente complexa a análise, para compreender o processo de desenvolvimento é indispensável identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e reconhecer os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos de tais decisões.

O desenvolvimento se realiza sob a ação conjunta de fatores responsáveis por transformações nas formas de produção e de forças sociais que condicionam o perfil da procura.⁶ A coletividade traça seu plano de vida sobre a base de hipóteses com respeito à sua renda, e esses planos de vida refletem escalas de preferência. Dada certa constelação de valores, o principal fator condicionante das escalas de preferência é a distribuição da renda. Se se modifica a distribuição da renda de uma coletividade, a alocação dos recursos produtivos deverá passar necessariamente por modificações. Ora, se após essas modificações prevalecem os preços relativos do período anterior, cabe esperar que o nível da renda global sofra modificações. Destarte, o nível da renda não é independente dos preços relativos, que são condicionados pelas escalas de preferência e pela distribuição da renda. Seria necessário conceber uma sociedade totalmente igualitária, onde todos os grupos sociais tivessem a mesma escala de preferências, para que, a partir do índice do fluxo de renda, pudéssemos definir de forma

⁶ Em certas condições particulares, o perfil da procura pode modificar-se sem modificações prévias na produtividade média. É o que ocorre durante um processo inflacionista e também é o que se passa numa situação revolucionária, quando a distribuição da renda é modificada expressamente para que sejam alcançados certos objetivos sociais e econômicos.

inequívoca o desenvolvimento. Essa observação põe a claro que o que se estuda é o desenvolvimento de certa sociedade, isto é, a elevação do nível material de vida na forma como determinada sociedade o define partindo de uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças que prevalece nessa sociedade. Pretender identificar no desenvolvimento uma realidade em si mesma, de validade universal, tem o mesmo fundamento que atribuir a uma determinada escala de valores a mesma significação para todas as sociedades. Com efeito: é na medida em que a quase totalidade das sociedades contemporâneas atribuem uma alta prioridade à disponibilidade de certa constelação de bens materiais, cujo acesso se confunde com a forma "moderna" de vida,⁷ que o desenvolvimento econômico constitui hoje problema universal. Entretanto, como não é possível encontrar uma base que nos permita comparar dois conjuntos de bens materiais sem introduzir elementos subjetivos específicos de uma cultura, o desenvolvimento como aspiração universal somente pode ser definido de forma vaga.

Essa ambigüidade do conceito de renda não constitui, entretanto, obstáculo ao estudo do desenvolvimento no quadro de uma determinada coletividade, com respeito à qual se conhecem os elementos institucionais que condicionam a organização da produção e a distribuição da renda. A estrutura do sistema econômico se funda nesses elementos institucionais, na base de recursos naturais, em dados técnicos e em certos padrões de comportamento que se definem em cada sociedade. É graças à relativa estabilidade desses elementos institucionais, físicos e psicológicos que as variáveis econômicas — entendidas estas como os principais elementos representativos da realidade econômica — apresentam uniformidades que podem ser objeto de análise.

As matrizes de "input-output"

A forma mais simples de apresentação de conjunto do comportamento das variáveis econômicas é a técnica de análise de insumo-produto (*input-output*) desenvolvida por Vassily Leontief.⁸ A base dessa técnica é uma teoria esquemática da produção que considera os elementos constitutivos da procura final como dados. Define-se uma variável exógena, componente da procura final, para cada setor de atividade considerado. Desta forma, o plano de vida da coletividade — incorporado em suas escalas de preferência — constitui o ponto de partida da análise. O objetivo desta é descrever a cadeia de decisões induzidas pelas decisões autônomas, que são as dos agentes diretamente responsáveis pelo nível da procura global: os consumidores, os inversionistas, o Governo e os importadores estrangeiros. Assim, as transações entre setores passam a ser variáveis endógenas do modelo. Os dados deste se referem a transações líquidas medidas aos preços do produtor.

Um quadro de insumo-produto diz-se mais ou menos fechado ou aberto, de acordo com o número de atividades consideradas como fim ou como meio. Com

⁷ Cf. LEVY JR., Marion J. *Modernization and the Structure of Society: A Setting for International Affairs*. Princeton University Press, 1969.

⁸ As idéias básicas de LEONTIEF se encontram em seu artigo: "Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States". In: *The Review of Economics and Statistics*. Agosto de 1936. Alguns de seus ensaios de maior significação estão reunidos em *Input-Output Economics*. Nova York, Oxford University Press, 1966. Para uma apreciação recente da bibliografia sobre a matéria veja-se TASKIER, Charlotte E. *Input-Output Bibliography, 1960-1963*. Nova York, United Nations, 1964. Uma boa introdução ao estudo desse método de análise de aplicação crescente à teoria do desenvolvimento é: MIERNYK, William H. *The Elements of Input-Output Analysis*. Nova York, Random House, 1965.

efeito: do ponto de vista econômico, muitas atividades podem ser tratadas de uma ou outra forma. Pode-se, por exemplo, transferir da categoria meio para fim (procura final) a atividade construtora de residências, o ensino e muitas outras, em função dos objetivos da análise.

Um modelo estático e aberto compreende $n + 1$ setores dos quais apenas um é autônomo: a procura final, que pode ser apresentada de forma mais ou menos detalhada. Seu objetivo é descrever as inter-relações dos setores não-autônomos, isto é, de todos os setores definidos como meios. Estão implícitos no modelo os seguintes supostos:

- a) cada grupo de produtos é o resultado da atividade de um certo setor;
- b) os insumos de cada setor são uma função única do nível de atividade desse setor, e
- c) não existem economias ou deseconomias externas.

Um modelo hipotético das transações de uma economia nacional pode ser visto no quadro que aparece na página 84.

As primeiras seis colunas e linhas representam de forma simplificada o sistema de produção. Trata-se de uma extrema simplificação. De acordo com as estatísticas disponíveis essa parte do modelo poderá incluir dezenas ou centenas de itens. As linhas de 7 a 11 constituem pagamentos realizados a diversas atividades. No caso da linha 7 — utilização de estoques — os dados são negativos: a indústria utiliza produtos que antes havia acumulado. Em razão disso, para obter o valor real da produção de um setor será necessário deduzir da produção bruta global o montante dos estoques utilizados. Assim, o valor corrigido da produção da indústria A é $64 - 1$, ou seja, 63. Mais precisamente, a linha 7 representa os pagamentos que a indústria efetua a ela mesma, como compensação. O mesmo cabe dizer com respeito à linha 10: representa os pagamentos que a indústria faz a ela mesma para indenizar-se do desgaste do capital fixo. A linha 8 representa as despesas com importações e a 9 reúne os pagamentos feitos ao Governo, os quais se imagina corresponderem ao valor dos serviços públicos utilizados pelos diferentes setores de atividade. A linha 11 mostra os pagamentos feitos aos indivíduos nas suas qualidades de trabalhadores ou de proprietários de fatores.

As linhas de 7 a 11 são, na verdade, um espelho das diversas formas que toma o fluxo de renda gerado no processo produtivo. Esse fluxo irá financiar a procura final, cujas diferentes formas estão indicadas nas colunas de 7 a 11. Vê-se, por aí, que a procura final tem quatro faces: a procura exterior (coluna 8), as compras do Governo (coluna 9), as inversões (coluna 7 e 10) e o consumo privado (coluna 11).

Esse modelo põe claramente em evidência a estreita interdependência entre o plano de produção da coletividade e seu projeto de vida. Pode-se, com base nele, facilmente indicar que consequências teria para o plano de produção uma modificação qualquer no projeto de vida da coletividade, isto é, na composição da procura final. Por outro lado, dispomos de uma base para identificar os efeitos prováveis no sistema econômico de uma modificação introduzida em uma função de produção.

Vejamos de início as transações internas do sistema de produção. Vê-se imediatamente que parte substancial da produção de todos os setores não se destina a satisfazer diretamente a procura final; na verdade ela vai alimentar o fluxo de transações internas do sistema de produção. A análise dessas transações internas permite-nos observar as funções de produção e a interdependência entre setores produtivos. Daí

		Setor transformador						Procura final					
		Produção 1 → ↓ Insumo 2						(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		A	B	C	D	E	F	Acumulação bruta de estoques ²	Exportações	Compras do Governo	Formação bruta de capital privado	Unidades familiares	Produção total bruta
Setor transformador	(1) Indústria A	10	15	1	2	5	6	2	5	1	3	14	64
	(2) Indústria B	5	4	7	1	3	8	1	6	3	4	17	59
	(3) Indústria C	7	2	8	1	5	3	2	3	1	3	5	40
	(4) Indústria D	11	1	2	8	6	4	0	0	1	2	4	39
	(5) Indústria E	4	0	1	14	3	2	1	2	1	3	9	40
	(6) Indústria F	2	6	7	6	2	6	2	4	2	1	8	46
Setor pagador	(7) Redução bruta de estoques ¹	1	2	1	0	2	1	0	1	0	0	0	8
	(8) Importações	2	1	3	0	3	2	0	0	0	0	2	13
	(9) Pagamentos ao Governo	2	3	2	2	1	2	3	2	1	2	12	32
	(10) Fundos de amortização	1	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
	(11) Unidades familiares	19	23	7	5	9	12	1	0	8	0	1	85
	(12) Dispendio bruto total	64	59	40	39	40	46	12	23	18	18	72	431

¹ Vendas às indústrias e setores indicados na parte superior do quadro (colunas) pelas indústrias e setores indicados em cada linha do quadro.² Compras às indústrias e setores indicados à esquerda do quadro (linhas) pelas indústrias e setores indicados em cima. Reproduzido de MIERNYK, William H. *Input-Output Analysis*.

podemos derivar uma série de equações de produção e um quadro de coeficientes técnicos que nos revelarão as relações entre certo nível de produção e os correspondentes insumos de cada setor. Esses coeficientes são calculados com base na produção bruta global corrigida, isto é, deduzida a redução dos estoques. No quadro apresentado vê-se que, para atingir o nível de produção 63 no setor A, é necessário comprar 10 ao próprio setor A, 5 ao B, 7 ao C etc. A esses dados correspondem os seguintes coeficientes técnicos: 0,16; 0,08; 0,11, os quais nos indicam quais seriam os efeitos diretos de um aumento da produção de A sobre os demais setores produtivos. É evidente, entretanto, que também existem importantes efeitos indiretos, pois, ao aumentar a procura final de A, aumenta simultaneamente sua procura intermediária, porquanto A é insumo do próprio A e dos demais setores. Assim, o aumento de uma unidade de procura final de A engendra uma procura direta de A como insumo de 16 centésimos dessa unidade e uma indireta de 22 centésimos, ou seja, um total de 38. Sobre B o efeito direto seria 7/100 e o indireto 16/100; sobre C o efeito direto seria 11/100 e o indireto 17/100.⁹

Da análise do quadro infere-se que a produção de cada setor deve satisfazer a procura final e a procura intermediária dos demais setores não-autônomos. Se se representa a produção de um setor por X_i , poderemos estabelecer a seguinte equação de equilíbrio, na qual X_f é a procura final:

$$(1) \quad X_i = X_{i1} + X_{i2} + \dots + X_{in} + X_f (i = 1 \dots n)$$

Sabemos que a parte da produção de X_i destinada a um outro setor produtivo qualquer X_j é uma função única do nível da produção global de X_j ; sendo assim, temos:

$$(2) \quad X_{ij} = a_{ij} X_j$$

Substituindo (2) na equação (1), temos:

$$(3) \quad X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}(X_j) + X_f (i = 1 \dots n)$$

X_{ij} é a procura criada pelo setor j da produção do setor i e X_f é a procura final.

Vimos que a coluna 11 inclui tanto pagamento de salários como remuneração do capital: juros, dividendos etc. Não seria, entretanto, difícil desdobrá-la, explicitando o número de horas de trabalho (distinguindo categorias de trabalho, inclusive) absorvidas por cada setor, o que nos permitirá estabelecer coeficientes de insumo do fa-

⁹ O cálculo dos coeficientes que traduzem os efeitos diretos e indiretos de uma unidade de procura final se faz mediante a solução geral de um sistema de insumo-produto. O método consiste em calcular uma matriz inversa transposta partindo da diferença entre a matriz unidade e a matriz de coeficientes de insumo direto. A matriz a ser invertida é conhecida como matriz de Leontief, e se define como $(I - A)$, sendo I a matriz unidade e A a matriz de coeficientes diretos, derivada do quadro de insumo-produto. Assim, a matriz inversa transposta passa a ser: $(I - A)^{-1}$. Um método aproximativo de realização do cálculo consiste em adicionar à matriz unidade (I) potências crescentes da matriz de coeficientes técnicos de efeitos diretos (A):

$$I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^n$$

Como todos os valores iniciais do quadro de coeficientes técnicos que formam a matriz A são inferiores à unidade, os valores adicionados declinarão progressivamente, tendendo a zero.

tor trabalho. Na verdade, poder-se-ia definir coeficientes técnicos relativamente ao insumo de cada fator de produção, “descrevendo assim a estrutura técnica de cada indústria”, conforme indica Leontief. O estudo dos coeficientes técnicos de insumo de mão-de-obra e capital pode ser levado muito mais longe, investigando-se, com base em estudos empíricos, alternativas tecnológicas para cada setor de atividade. Desde que se admita que os novos investimentos tendem a utilizar a técnica mais avançada, introduz-se uma diferença entre os coeficientes marginais e os médios. Desta forma, pelo deslocamento do horizonte tecnológico, torna-se possível dinamizar o modelo.

Interação Entre Decisões e Estruturas

Tipologia das decisões motoras

A análise das estruturas que esboçamos anteriormente preocupa-se, essencialmente, com os mecanismos de propagação de certas decisões econômicas às quais se atribui um determinado grau de autonomia. Esse tipo de análise tende a apresentar os processos econômicos como constituídos de decisões totalmente autônomas e de decisões totalmente induzidas, o que evidentemente constitui uma primeira aproximação da realidade. Podemos distinguir pelo menos três grupos de decisões econômicas, suscetíveis de manifestar um certo grau de autonomia e, portanto, de assumir um papel motor no processo de desenvolvimento. São elas as decisões:

a) relacionadas com o plano de utilização da renda destinada ao consumo imediato e que pode ser parcialmente poupada; estas decisões constituem a substância da teoria do comportamento do consumidor;

b) relacionadas com a transformação de um conjunto de recursos econômicos em um outro conjunto de recursos considerado mais raro; com elas se preocupa a teoria da produção; e

c) relacionadas com a alocação, em função de um horizonte temporal, do produto não destinado ao consumo imediato e que deve ser utilizado para expandir a capacidade produtiva; estas decisões, estudadas em relação com as anteriores, constituem a matéria da teoria do desenvolvimento.

A classificação das decisões apóia-se, naturalmente, em uma tipologia dos agentes econômicos que tende a ser estabelecida de acordo com as conveniências da análise. Ao teorizar com base em um tipo único de consumidor e em uma firma-padrão, como o fazem os neoclássicos, estabelece-se a mais elementar das tipologias possíveis de agentes econômicos. Na análise dos problemas do desenvolvimento torna-se muitas vezes indispensável introduzir diferença entre consumidores de distintos níveis de renda, entre empresários industriais e agrícolas, entre proprietários de bens naturais necessários à produção e de capital financeiro, entre o organizador da transformação econômica e o inovador de formas de transformação etc.

Para tomar uma decisão qualquer, um agente econômico necessita de certa quantidade de informações, cuja importância varia de acordo com o alcance da decisão. Por outro lado, toda decisão é, ela mesma, a fonte de um certo número de informações. Desta forma, pode-se conceber a decisão, seja como elemento de uma cadeia, seja como centro de irradiação capaz de influenciar o comportamento de outros agentes. Na primeira hipótese, dá-se ênfase ao fato de que a decisão constitui, até certo ponto, resposta a uma situação social dada; na segunda hipótese, põe-se o acento no fato de que uma decisão é capaz de modificar certa situação social.

Uma grande parte das decisões econômicas são simplesmente respostas a situações dadas. Como é o mercado que define tais situações, diz-se que tais decisões são provocadas pelo mecanismo do mercado. Entretanto, as decisões de maior importância, do ponto de vista da teoria do desenvolvimento, conforme já vimos, são tomadas por agentes que supõem dispor de mais informações do que as produzidas pelos mercados e se creem em condições de poder modificar o curso dos acontecimentos prefigurados pelos mercados.

A diversidade dos agentes econômicos, seja que os consideremos do ponto de vista de suas funções, ou de suas dimensões, é um reflexo do grau alcançado pela divisão do trabalho social. Mas pelo fato mesmo de que ele é uma criação da divisão do trabalho num todo social, o agente econômico não pode ser considerado isoladamente. Para defini-lo é necessário considerá-lo como parte de um todo, com respeito a este ou às suas demais partes. O que se entende por todo depende, evidentemente, dos objetivos da análise. A economia mundial é um todo, e neste caso os agentes são nações ou grandes unidades organizadas em escala internacional. Com base no critério geográfico será possível descer até o nível de uma pequena cidade. Muitas outras famílias de conjuntos econômicos podem ser definidas, partindo de outros tantos critérios. Entretanto, tendo em conta que o objetivo final das decisões econômicas é a satisfação das necessidades de uma coletividade, o conjunto mais significativo para a análise do comportamento dos agentes econômicos é aquele que compreenda o maior número de agentes responsáveis pela satisfação das necessidades de uma dada coletividade e o menor número de agentes cujas decisões são irrelevantes desse ponto de vista. Esse conjunto é, também, aquele cuja estrutura reflete o processo de divisão social do trabalho de forma mais completa. Como nas sociedades modernas o Estado-nação é a forma de organização sócio-política mais importante, são as economias nacionais que servem de base ao estudo do desenvolvimento econômico.

O mercado e a teoria da informação

Mercado é um conceito amplo que abarca distintos mecanismos destinados a recolher, elaborar e transmitir informações a serem utilizadas pelos agentes econômicos. Essas informações são diversas ou apresentadas de forma distinta conforme o agente seja um consumidor, um empresário, um comprador de títulos etc. Mas a eficácia da decisão dependerá sempre da qualidade e da oportunidade das informações a que tem acesso o agente. Os mercados produzem um fluxo permanente de informações, sob a forma de indicadores que são uma tradução sintética de milhares de dados. A linguagem simbólica representada por esses indicadores não apenas sintetiza grandes quantidades de dados, mas, principalmente, dá um sentido preciso a esses dados, transformando-os em informações.

A teoria das informações, em que se apóia o estudo dos mercados, parte de uma idéia simples: todo elemento informativo deve ser *codificado*, traduzido em *mensagem* e a transmissão desses elementos se realiza por intermédio de *canais* cuja capaci-

dade é o elemento essencial do sistema de informações. A codificação deverá permitir a quantificação das informações, e a unidade nesse sistema de medida é a quantidade de informações que nos permite escolher entre duas opções perfeitamente caracterizadas, reconhecendo a verdadeira. Os mercados elaboram e transmitem grandes quantidades de informações. Assim, uma bolsa de mercadorias está preparada para recolher, no mínimo de tempo, dados em grandes quantidades, originários das mais diversas fontes, os quais são elaborados para codificação e tradução em mensagens precisas.

A análise econômica neoclássica não se limita a ver nos mercados mecanismos de compilação, elaboração e transmissão de informações. Pretende identificar neles autênticos centros produtores de decisões. Já observamos que um grande número de decisões econômicas podem ser interpretadas como simples reações de agentes econômicos a situações que se configuram nas informações produzidas pelo mercado. Partindo dessa constatação, a análise neoclássica tendeu a transformar o agente econômico em um dispositivo de resposta automática, integrando-o no mecanismo do mercado, que passa a ser o centro produtor de decisões. Desta forma, o agente econômico desaparece como entidade autônoma, ou melhor, sua autonomia apenas se manifesta quando ele atua de forma "irracional", não cumprindo exatamente o seu papel como peça de um mecanismo. Assim compreendidos, os mercados passam a ser apresentados como mecanismos cibernéticos, isto é, com capacidade não somente de recolher, elaborar e transmitir informações, mas também aptos a reagir em face de uma situação dada — produzida pelas mesmas informações —, levando à realização de um certo programa. Dentro dessa concepção, os agentes individuais não têm qualquer possibilidade de modificar, seja a curva da procura, seja a da oferta, o que permite definir uma posição de equilíbrio geral em que todas as decisões são produzidas automaticamente. O sistema econômico seria, assim, um imenso mecanismo cibernético, enquadrado num meio natural inerte, que a partir de dados técnicos e psicológicos (as preferências dos consumidores) produz informações para si mesmo, toma decisões com base nessas informações e alimenta um fluxo contínuo de informações com dados derivados daquelas decisões.

A crítica de Myrdal ao conceito de equilíbrio

A tendência da análise neoclássica a ver no sistema econômico um conjunto de automatismos articulados é uma decorrência da posição dominante que nela tem a idéia de equilíbrio. É natural, portanto, que se tenha posto em dúvida a própria validade desse conceito como categoria do pensamento econômico. A idéia de equilíbrio, tão enraizada no pensamento econômico, não se funda na observação da realidade social. Foi, na verdade, tomada de empréstimo à mecânica racional, na qual a toda ação corresponde uma reação igual em sentido contrário. Adotado este enfoque, somos levados a descobrir, em toda iniciativa, forças responsáveis pela ruptura de uma situação de equilíbrio e pelo impulsionamento de outras forças tendentes a restabelecer um novo equilíbrio.

Entretanto, se partimos da observação direta da realidade econômica, dificilmente poderemos reduzi-la a modelos em que a cada ação corresponde uma reação tendente a anulá-la. O fenômeno econômico tem como base uma decisão ou um conjunto de decisões de agentes com uma função social específica. Não seria fácil explicar a procura como uma reação à oferta, nem vice-versa. Com efeito, oferta e procura são dois fenômenos autônomos, derivados da divisão social do trabalho, o que não impede que se influenciem mutuamente. A oferta é a expressão da vontade de

certos agentes econômicos que pretendem participar de forma privilegiada na repartição do produto social. Uma modificação autônoma do comportamento dos agentes responsáveis pela procura não provoca necessariamente reação da oferta no sentido de restabelecer o equilíbrio. Diversas reações podem ter lugar. É perfeitamente possível que certos agentes procurem tirar proveito da situação, modificando a distribuição da renda em benefício próprio ou mesmo forçando uma alteração permanente na forma do mercado.

Gunnar Myrdal nos lembra que “na suposição de equilíbrio estável aplicada à realidade social, o que está errado é a idéia mesma de que o processo social se realiza na direção de um equilíbrio”.¹ Com efeito, a realidade parece mostrar-nos o contrário dessa tendência ao equilíbrio: toda variável exógena provoca uma cadeia de reações cujo sentido, de maneira geral, se confunde com o da variável mesma. Se o sentido do primeiro vetor vem a ser modificado, muito provavelmente houve interferência de outra decisão autônoma. Uma modificação numa variável, diz-nos Myrdal,

“leva outras variáveis a se transformarem de tal maneira, que as modificações secundárias reforçam a modificação primária, com análogos efeitos terciários sobre a variável primária, e assim por diante”.

Destarte, os processos sociais tendem a apresentar-se sob a forma de reações causais em cadeia, ou seja, cumulativamente. Daí a tendência à concentração que se observa em todos os processos econômicos. Henri Fayol, pioneiro da teoria da organização da atividade econômica, já nos chamara a atenção para o fato de que “a tendência à concentração é um fenômeno de ordem natural”.

A importância do enfoque de Myrdal deriva de que nos permite tratar uma decisão econômica como o ponto de partida de uma ação, cujo resultado final pode ser uma modificação de tipo estrutural. Ao invés de dar ênfase ao aspecto *resposta* da decisão — o que implica imutabilidade da matriz estrutural — considera-se em primeiro plano sua força motora, ou capacidade de propagação. Do ponto de vista do estudo do desenvolvimento, essa mudança de enfoque tem um grande alcance, pois as decisões passam a ser consideradas como ponto de partida de um processo irreversível, cujo estudo comparativo permitirá classificar as mesmas decisões. Analisando as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de irradiação. Myrdal distinguiu os efeitos de propagação e os de retrocesso.

Os efeitos de arrasto e de propulsão e as macrodecisões

O estudo das decisões, do ângulo das reações em cadeia por elas provocadas, foi retomado por Albert Hirschman² de forma mais sistemática. Preocupou-se ele com as estratégias adotadas pelos agentes cujas decisões são responsáveis pela formação de capital. Essas estratégias não seriam independentes do grau de desenvolvimento alcançado por um sistema econômico. Com efeito: conforme vimos ao estudar os quadros de insumo-produto, a cadeia de reações provocada por uma decisão no setor da procura final depende, essencialmente, da complexidade alcançada pela estrutura econômica. Hirschman distingue dois tipos de cadeia de reações provocadas por uma decisão de inversão: o efeito de arrasto (*backward linkage*) e o efeito de

¹ MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. (1ª ed., 1957.) Londres, Methuen, 1964. p. 12 et pas.

² HIRSCHMAN, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. (1ª ed., 1958.) New Haven, Yale University Press, 1964.

propulsão (*forward linkage*). O primeiro efeito funda-se em que toda atividade produtiva cria uma certa procura de insumos (mão-de-obra, matéria-primas, equipamentos, serviços de várias ordens etc.), e o segundo reflete o fato de que a nova produção (inclusive subprodutos e as economias externas criadas) pode representar insumos potenciais para outras atividades. Uma atividade econômica que se limita a extrair um bem natural praticamente não tem efeito de arrasto e aquela que produz algo diretamente para o consumidor final tem o mínimo de efeito propulsivo. Adicionando os dois efeitos em cada caso concreto, torna-se possível classificar as decisões de inversão em função de sua capacidade para provocar modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento.³

O problema da eficácia das decisões econômicas foi também considerado, de um ponto de vista original, por François Perroux,⁴ que pôs em evidência o fato de que as variáveis macroeconômicas carecem de originalidade fora de sua expressão *ex post*. São elas o resultado da compatibilização, por diversos meios, de decisões tomadas por uma multiplicidade de agentes econômicos. Analisando a importância relativa de diferentes tipos de agentes, Perroux põe em evidência o fato de que as decisões não existem isoladamente, e sim são parte integrante de planos que ligam o presente ao passado e ao futuro. Tais planos, elaborados com base em um conhecimento limitado do comportamento de outros agentes, resultam ser total ou parcialmente incompatíveis uns com os outros, quando entram em fase de efetivação. Em face dessa situação, cada agente procurará mobilizar os meios ao seu alcance para alcançar seus próprios objetivos, pondo assim em marcha fatores que condicionam o comportamento dos demais. De antemão, dificilmente um agente poderá saber até que ponto seu plano é incompatível com outros. Somente o desenrolar dos acontecimentos porá em evidência, *ex post*, a medida dessa incompatibilidade. Tampouco tem o agente consciência plena do fato de que, forçando a efetivação de seu plano, ele está limitando as possibilidades de efetivação de outros planos. Quando um agente — interessado ou não em um certo plano — está capacitado para prever e identificar *ex ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão.

As macrodecisões, segundo Perroux, são fatores decisivos na estruturação das atividades econômicas. "O funcionamento de uma economia não se processa pela adaptação das microdecisões aos preços. Nem mesmo pelo simples conflito de microplanos incompatíveis. Contém ele a antecipação global de uma unidade complexa que, em face de outras unidades, atua como se sua decisão fosse preferível às lutas entre todas." A macrodecisão é tomada seja pelo Estado, seja por outra unidade dominante e se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações. Ela somente é possível porque certos agentes estão em condições de exercer um *efeito de dominação* sobre os demais.⁵

³ As decisões econômicas podem igualmente ser classificadas em função de tomar ou não em consideração os elementos aleatórios. Assim, as decisões de um empresário que estabelece seu plano de produção no curto prazo provocam uma série de outras decisões que são simples decorrências das anteriores, em função de certos parâmetros conhecidos. A previsão de todas essas decisões, nas quais não interferem elementos aleatórios, constitui um *programa*. Por outro lado, as decisões do empresário com respeito a seu plano de expansão a longo prazo têm implícitas múltiplas opções que se efetivam em função de circunstâncias que somente se definirão no futuro. O conjunto dessas decisões condicionais constitui uma *estratégia*. A programação e a definição de estratégia são técnicas constantemente utilizadas pelos agentes que tomam decisões econômicas. Cf. MASSE, Pierre. *Le Plan ou l'Antihazard*. Paris, 1955. Veja-se também RAIFFA, Howard. *Decision Analysis, Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. Addison-Wesley, 1968.

⁴ François Perroux: na obra citada veja-se o capítulo "Les macro-décisions".

⁵ Um outro enfoque desse problema é proporcionado pela teoria dos conflitos, a qual define para cada agente um *espaço de comportamento*. O conflito é considerado como uma situação de comportamento na qual os partidos (unidades de comportamento) têm consciência da incompatibilidade de suas posições futuras potenciais. Cf. BOULDING, Kenneth E. *Conflict and Defense — A General Theory*. Nova York, 1962.

Na medida em que se avança na elaboração de uma teoria das decisões econômicas, afastamo-nos do enfoque neoclássico, inclusive dos elementos deste que se transferiram para a análise keynesiana. Keynes abandonou o dispositivo do equilíbrio geral como ponto de partida da análise, a fim de formular uma teoria da determinação do nível de emprego da capacidade produtiva. Trata-se de um esforço de generalização teórica, que permitiu introduzir o conceito de equilíbrio de subemprego, mas que, no essencial, permanece dentro do quadro da análise tradicional que se concentra na identificação dos valores de equilíbrio das variáveis de um sistema. A atual teoria do *crescimento*, tanto na formulação keynesiana como neoclássica, constitui igualmente um desdobramento desse tipo de análise: seu objetivo é estabelecer as condições de um *equilíbrio dinâmico*,⁶ ou seja, identificar os valores que tomam as variáveis, considerado seu comportamento no tempo, a partir de dados estruturais aos quais se atribui certa estabilidade. Foi o estudo do desenvolvimento que permitiu desviar a atenção dos valores de equilíbrio das variáveis para a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas. A importância do trabalho de Myrdal está em que ele levou a uma revisão das próprias categorias analíticas. As decisões econômicas mais significativas, longe de provocar reações tendentes a anular o impulso inicial, põem em marcha processos cumulativos no sentido desse impulso; sendo assim, os supostos valores de equilíbrio das variáveis são uma abstração sem correspondência na realidade, que tendem a ocultar os aspectos mais significativos do comportamento dos agentes econômicos. Hirschman prosseguiu na mesma direção ao analisar o processo de irradiação das decisões econômicas estratégicas e ao pôr em evidência a correlação que existe entre a eficácia dessas decisões e o grau de diversificação já alcançado pela estrutura econômica. Perroux, por sua vez, assinalou a importância de certos agentes na ordenação das atividades econômicas e na transformação das estruturas, pondo em evidência o fenômeno de *poder* que é subjacente às relações econômicas. Desta forma, à diferença do enfoque tradicional, que se preocupa essencialmente em descobrir *automatismos*, o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, como vimos ao analisar os efeitos de arrasto e propulsão, mas ao mesmo tempo são por elas modificadas.

⁶ Em análise econômica *estática*, o valor que toma uma variável qualquer em qualquer momento do tempo é determinado exclusivamente pelas coexistências, isto é, pelos valores tomados por outras variáveis do sistema nesse momento. Em análise *dinâmica*, o valor de uma variável em um momento dado depende do valor tomado por essa e outras variáveis do sistema em um ou vários momentos do passado. (Cf. TINBERGEN, Jan. *Econometrics*. George Allen and Unwin, 1950.) Essa diferença nos métodos de análise está na linha do enfoque clássico de Ferdinand de Saussure, que distingue: a) o eixo das *simultaneidades*, concernente a relações entre coisas coexistentes e que exclui toda intervenção do tempo, e b) o eixo das *sucessividades*, com respeito ao qual não se considera mais que uma coisa de cada vez, mas no qual estão situadas todas as coisas da primeira ordem com suas mudanças. Daí a diferença entre análise sincrônica e análise diacrônica. Cf. SAUSSURE, F. de. *Cours de Linguistique Générale*. 5ª ed. Paris, 1960.

Esquema Macroeconômico do Desenvolvimento

Aumento de produtividade e diversificação da procura

À medida que cresce a produtividade, aumenta o fluxo da renda real, isto é, a quantidade de bens e serviços à disposição da coletividade. Por outro lado, o aumento concomitante das remunerações provoca, nos utilizadores da renda, reações tendentes a modificar o perfil da procura. Para compreender o desenvolvimento econômico é necessário conhecer, por conseguinte, tanto o processo de aumento da produtividade como o comportamento dos agentes que utilizam a renda, em face da expansão desta.

O aumento da produtividade física do trabalho é, essencialmente, fruto da acumulação de capital, das melhorias técnicas que acompanham essa acumulação e do aperfeiçoamento no fator humano, sendo que este último aspecto pode ser assimilado a uma forma de investimento.¹ Entretanto, as relações entre os dois processos — aumento da produtividade do trabalho e acumulação de capital — devem ser observadas detidamente, a fim de que se possam perceber os obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento, particularmente em suas primeiras fases.

Quando a produtividade é baixa, a satisfação das necessidades mais imediatas da população absorve elevada parcela da capacidade produtiva. Em economias de produtividade muito baixa se observa, por exemplo, que 80 por cento ou mais da população ativa trabalham para satisfazer as necessidades de subsistência da coletividade. A esse nível de produtividade o excedente disponível para satisfazer formas diferenciadas de consumo ou cobrir inversões é extremamente reduzido ou mesmo nulo. É pouco provável, portanto, que tenha origem, por ação endógena, um processo de acumulação de capital. Além disso, como a renda é desigualmente distribuída, mesmo nas comunidades de produtividade mais baixa existe uma procura de bens não-agrícolas e de serviços por parte de minorias privilegiadas, que absorve a capacidade produtiva não-utilizada para atender às necessidades de subsistência do conjunto da coletividade. Exemplifiquemos com uma comunidade de nível tão baixo de produtividade que 80 por cento de sua capacidade produtiva (aqui confundida com a força de

¹ Uma simples inovação técnica pode aumentar a produtividade física do trabalho. A aplicação das reservas de depreciação pode trazer consigo aumento de produtividade. Entretanto, na ausência de inversões líquidas, esses aumentos de produtividade são de significação limitada, conforme se explicará mais adiante.

trabalho) sejam absorvidos para atender à subsistência da população. Admitamos, por outro lado, que nessa comunidade 5 por cento da população concentrem em suas mãos 30 por cento do produto social, dos quais metade é absorvida em alimentos, destinando-se a outra metade a formas de consumo ligadas ao *status* social. É fácil demonstrar que os restantes 95 por cento da população deverão dedicar 93 por cento de sua renda para cobrir os gastos de alimentação. Assim, a combinação de um baixo nível de produtividade com certo grau de concentração da renda implica que a quase totalidade da população deve permanecer fora da economia de troca, ou melhor, deve contentar-se em produzir para subsistir. Os maiores obstáculos ao desenvolvimento se apresentam a esses níveis mais baixos de produtividade. Uma comunidade primitiva tende a permanecer estagnada. Na quase totalidade dos casos, o impulso que permitiu romper o círculo da estagnação se originou do contato com outras comunidades.

O desenvolvimento se apresenta sob a forma de introdução de combinações mais produtivas dos fatores de produção. Essas novas combinações exigem quase sempre uma oferta de fatores em proporções distintas das que antes prevaleciam. As alterações nas proporções em que entram os fatores nas novas combinações fazem-se na direção de maiores doses de capital por unidade de mão-de-obra ou recursos naturais. Contudo, modificações no perfil da procura global podem permitir a introdução de combinações mais produtivas sem prévio aumento da disponibilidade de capital. Em uma economia de baixo nível de produtividade, pelo fato mesmo de que a procura está constituída quase que exclusivamente de bens essenciais à sobrevivência da população, o processo referido somente se torna factível em caso de abertura de linhas de comércio exterior. Surge, então, a possibilidade de utilização dos fatores já disponíveis, de forma economicamente mais eficaz. É o caso clássico a que se referia Adam Smith quando afirmava que a divisão do trabalho estava limitada pelas dimensões do mercado. O aumento de renda assim obtido poderá constituir a margem necessária que permitirá à economia dar início a um processo de acumulação.

Afirmamos que o aumento da produtividade se traduz em aumento do fluxo de renda real. Na verdade, se bem seja muito elevada a correlação positiva entre esses dois processos, convém desde já chamar a atenção para situações em que a expansão da renda pode frustrar-se. Por um lado, convém ter em conta as características específicas da economia industrial de livre-empresa, na qual o processo de crescimento se manifesta de forma cíclica, o que dá lugar à desocupação periódica de fatores de produção. Por outro, cabe mencionar o fato de que o mecanismo dos preços nos mercados internacionais pode anular total ou parcialmente os efeitos sobre a renda do aumento da produtividade do trabalho. Assim, conforme sejam as elasticidades-preço da procura de produtos de exportação e a posição no mercado internacional do país em questão, o aumento da produtividade do trabalho resultante da transferência de recursos para o setor exportador pode ser retido no exterior através de uma deterioração nos termos do intercâmbio.

Ao iniciar-se um processo de desenvolvimento, impulsionado por fatores externos, o aumento no fluxo de renda assume quase exclusivamente a forma de maiores lucros, permitindo acumular fundos para reinvestimentos, o que ocorre quando persiste o estímulo de uma procura externa em expansão. Contudo, excluída a hipótese extrema em que a reorientação da produção para os mercados externos se faça sem qualquer modificação na remuneração da mão-de-obra e em que o aumento do consumo das classes ricas seja totalmente satisfeito com importações, é de se esperar que o impulso externo ponha em marcha uma série de modificações estruturais. Uma vez que comece a expandir-se dentro da economia a massa de renda disponível para consumo, a procura acrescida e diversificada exercerá pressão em várias direções, condi-

cionando a alocação dos recursos destinados à ampliação da capacidade produtiva. A partir desse momento o mercado interno estará competindo com o externo pelos recursos disponíveis para inversão.

A forma como evolui a procura é, portanto, fator fundamental na orientação das novas inversões. Por seu turno, a forma como evolui a procura em função do crescimento da renda é, em boa parte, determinada por fatores institucionais. Se os aumentos da renda se concentram totalmente em mãos de pequena minoria, o processo de desenvolvimento, iniciado por pressão externa, não criará dentro da economia reações que tendam a intensificá-lo. Este fenômeno se observa em algumas economias subdesenvolvidas onde existe um grande excedente de mão-de-obra e nas quais o estímulo vindo de fora é relativamente débil. Os benefícios resultantes do comércio exterior revertem totalmente em favor de pequenos grupos que buscam no exterior boa parte dos bens que consomem. A este respeito tem importância a natureza do setor externo, isto é, o tipo da economia de exportação que se organiza numa comunidade anteriormente estacionária. Tratando-se de atividade com elevado coeficiente de capital — caso da mineração — o incremento da renda assume a forma de lucros em sua quase totalidade. Neste caso o aumento dos gastos de consumo faz-se em benefício de pequena minoria. As necessidades de consumo dessa minoria tendem a ser satisfeitas mediante importações, o que impede a formação de um mercado interno e a absorção da poupança por inversões ligadas a esse mercado. O caso oposto é proporcionado por uma economia agrícola à base de unidades familiares. O incremento de renda assume, aí, a forma de salários e de remuneração a pequenos proprietários, em sua quase totalidade. A diversificação da procura alcança seu máximo, no sentido de que os gastos totais em consumo crescem com o máximo de rapidez compatível com o aumento da renda global. Em contrapartida, a taxa de poupança será reduzida, o que terá efeito negativo sobre o crescimento. A experiência histórica indica que, neste segundo caso, os obstáculos ao desenvolvimento econômico são de mais fácil superação que no primeiro.

É fato comprovado pela experiência que a procura tende a modificar-se no sentido da diversificação, sempre que se eleva o salário real médio. Inquéritos realizados entre os mais variados grupos sociais confirmam essa tendência à diversificação da procura. Assim, a procura de alimentos cresce sensivelmente nas primeiras fases do desenvolvimento, mas diminui seu ritmo de aumento uma vez atingidos certos níveis de renda real *per capita*. A procura de manufaturas de consumo cresce intensamente quando começa a diminuir o ritmo de crescimento do consumo de alimentos. Os bens duráveis de consumo, por seu lado, têm um comportamento específico.

A diversificação da procura, da mesma forma que o aumento da produtividade, constitui elemento motor do desenvolvimento. Com o aumento da produtividade, cresce o potencial produtivo da economia. Mas, se a procura não se diversificasse, uma vez satisfeitas as necessidades da população, tenderia a ficar ociosa uma parte crescente daquele potencial. Alcançados certos níveis de renda *per capita*, o fruto do desenvolvimento seria a criação de horas suplementares de ócio para a totalidade ou parte da população, ou um crescimento mais que proporcional das inversões improdutivas.

As novas inversões se fazem em grande parte com vista à procura futura. Como essa procura se vai diversificando, o aparelho de produção tende a modificar sua estrutura não somente para fazer face a essa diversificação, mas também porque os processos produtivos se fazem mais indiretos ou "capitalísticos", como diziam os economistas da escola austríaca. Desta forma, a diversificação da procura tende a traduzir-se em uma diferenciação ainda mais complexa da estrutura do sistema de produção. Por mais aberta que seja uma economia, existe sempre uma grande quantidade de bens e

serviços que não é possível importar. Explica-se, assim, que mesmo aquelas economias que se desenvolveram no sentido de uma crescente integração no comércio internacional hajam diversificado progressivamente sua estrutura produtiva.

A taxa de investimento (I/Y) e a relação produto-capital (Y/K)

A taxa de crescimento do produto de um conjunto econômico complexo, como uma economia nacional, pode ser estabelecida a partir de dois indicadores: o da importância relativa das inversões e o da produtividade dessas inversões. Em análise macroeconômica, esses dois indicadores são estabelecidos com base na taxa de inversão (I/Y) e na taxa de produtividade média das inversões (Y/K).

A segunda dessas relações traduz, em resumidas contas, a quantidade de produto que se obtém em média por unidade de capital invertido. O acervo de capital real existente numa economia está constituído por bens reprodutíveis e não-reprodutíveis. Estes últimos são aqueles que o homem encontra na natureza e incorpora ao processo produtivo. É o caso da terra, das minas, do potencial hidráulico etc. A quantidade desses bens, dentro de certas qualificações, não pode ser aumentada pelo homem, e sua incorporação ao processo produtivo é um simples ato de ocupação. Essa ocupação constitui inversão real na medida em que exige trabalho e aplicação de capital.

A ocupação de terras novas, por exemplo, representa uma inversão real na medida em que são necessários gastos para colocá-las em condições de serem economicamente utilizadas. As benfeitorias realizadas nas terras constituem, juntamente com os equipamentos de trabalho, o capital reprodutível da agricultura. O mesmo se poderia dizer com respeito a uma mina ou uma usina hidrelétrica.

Considerada a economia em seu conjunto, o capital reprodutível traduz a soma total do trabalho realizado no passado que permite aumentar a produtividade dos fatores primários (trabalho e recursos naturais) no presente. O problema de como medir um estoque de capital heterogêneo, tanto em razão da disparidade no grau de desgaste de seus elementos distintos, como em razão das diferenças de níveis tecnológicos das diversas camadas que o constituem, é certamente um dos mais complexos problemas que se apresentam à análise econômica.²

A quantidade de produto que uma coletividade obtém em certo período de tempo depende, assim, da quantidade de trabalho realizado nesse período e da quantidade de trabalho realizado no passado para beneficiar a geração presente. Em síntese, se se admite como constante a quantidade de trabalho exigido de cada membro da coletividade, o produto por hora de trabalho cresce com a acumulação de capital e o progresso técnico neste incorporado. Não seria fácil estabelecer até que ponto a acumulação está condicionada pelo progresso técnico, sem considerar concretamente uma situação dada. Contudo, se é verdade que a acumulação rapidamente encontraria seus limites sem o progresso técnico, também o é que este último dificilmente pode ser concebido sem a acumulação de capital.³ Tudo se passa como se o progresso técnico,

² Para uma apreciação recente da controvérsia em torno da matéria, veja-se HARCOURT, G. C. "Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital". In: *The Journal of Economic Literature*. Junho de 1969.

³ Numa economia fechada, em que a dotação de recursos naturais seja dada e inexistente introdução de invenções e difusão de inovação, o aumento da dotação de capital por pessoa ativa traria necessariamente — em razão da lei da proporcionalidade dos fatores — declínio na produtividade marginal do capital, que tenderia a zero. O problema é idêntico ao que se apresentava aos clássicos, em face dos rendimentos decrescentes na agricultura, quando crescia a população, mantendo-se estável a disponibilidade de terras. Quando se combinam um fator de oferta fixa e outro de oferta móvel, a produtividade marginal do segundo cresce numa primeira fase, mas alcançado certo ponto, tende a decrescer, podendo chegar a ser negativa em certo quadro institucional. Os economistas da escola austríaca, ao dar ênfase aos aumen-

que é condição necessária à acumulação, tendesse a se comportar como função crescente da taxa de crescimento desta última. Em outras palavras: quanto mais intensa a acumulação, mais significativo é o papel do progresso técnico, pois se uma acumulação mais rápida não intensifica necessariamente o fluxo das invenções, aumenta a difusão das inovações, ou seja, o aproveitamento dos novos processos. Como o progresso técnico afeta não apenas as novas inversões, mas também uma fração significativa do estoque de capital preexistente na medida em que este se renova pela utilização de fundos de depreciação, seu efeito é bem maior do que se infere da observação do crescimento do estoque de capital, isto é, da análise das inversões líquidas. Cabe referir que o simples aumento do estoque de capital, ao abrir o caminho às economias de escala e às economias externas criadas pela diferenciação da estrutura produtiva, transforma-se ele mesmo em significativo fator de aumento de produtividade. Por último, convém referir que uma parcela difícil de precisar mas importante do progresso técnico incorpora-se diretamente ao fator humano. Em síntese: o progresso técnico constitui um processo de múltiplas dimensões que, se bem tenha como base de apoio a acumulação de capital, constitui ele mesmo a principal fonte dos recursos que se acumulam, assim como a razão de ser da continuidade a longo prazo da acumulação.

Não existe uma relação rígida e constante entre, por um lado, estoque de capital e força de trabalho, e, por outro, quantidade de produto por unidade de tempo. Essa relação pode variar amplamente, seja no espaço, seja no tempo. Duas regiões que tenham alcançado o mesmo grau de acumulação de capital a um nível similar de técnica, e onde a população trabalhe com a mesma intensidade, podem apresentar distintos níveis de produção *per capita*. Essa disparidade pode ter duas causas distintas: a primeira seria a utilização intensiva, por uma das regiões, de um recurso natural esgotável, como são as reservas minerais. Não existe nenhuma razão econômica necessária para que uma região não utilize intensamente suas reservas naturais esgotáveis.⁴ Durante essa utilização poderá alcançar um alto nível de produto por unidade de trabalho e por unidade de capital invertido. O outro caso é o da abundância relativa de recursos naturais não-esgotáveis. Algumas economias são mais bem dotadas que outras de terras aráveis, de água etc., ou oferecem maiores facilidades para instalação de um sistema de transportes.

Dessa forma, a renda real *per capita* não indica necessariamente o grau de acumulação de capital já alcançado por uma economia. Dada região pode alcançar um elevado grau de capitalização por pessoa ativa sem que sua renda *per capita* atinja o nível da de outras que acumularam menos capital e utilizam técnicas menos avançadas

tos de produtividade causados pelo alongamento do processo produtivo, que seria a principal característica da acumulação, passaram por cima do fato essencial de que o referido alongamento incorpora uma inovação técnica. Assim, o homem que deixa de pescar com meios rudimentares para tecer uma rede de pescar, mediante uma acumulação prévia ou simultânea de bens de consumo, pratica a difusão de uma melhora tecnológica. No caso, os dois processos — acumulação e elevação do nível técnico — se integram para aumentar a produtividade do pescador. É fácil compreender, entretanto, que a partir do momento em que todos os pescadores estejam usando a técnica mais avançada conhecida, a acumulação já não poderá prosseguir, a menos que se aumente o número de pescadores, o que introduz nova dimensão ao problema. Aplicando o mesmo raciocínio ao conjunto de uma economia em que a tecnologia mais avançada houvesse sido plenamente difundida em todos os setores produtivos, deduz-se que a acumulação de capital (aumento da dotação de capital por pessoa ativa) somente poderá prosseguir caso ocorram certas modificações no perfil da procura — as quais exijam transferência de recursos de setores com dotação de capital relativamente baixa para outros com dotação relativamente alta — ou se introduzam inovações técnicas.

⁴ Pode-se argumentar que a utilização intensiva de recursos esgotáveis é economicamente condenável sempre que sirva principalmente para financiar gastos correntes. Um país ou região que não realiza inversões líquidas pelo menos do montante do valor das reservas esgotáveis utilizadas estará consumindo seu próprio capital. *Mutatis mutandis*, se o fruto da exploração das reservas esgotáveis é utilizado na constituição de outro ativo de valor econômico igual ou maior, a política de utilização intensiva de reservas poderá estar economicamente justificada.

das. É o caso, por exemplo, do Japão e da Argentina. O primeiro desses países tem uma capitalização por pessoa ativa muito maior que o segundo, sem que o diferencial da renda *per capita* seja igualmente elevado. A abundância de terras férteis na Argentina faz que seja muito elevada a produtividade média do capital empregado na economia desse país; por outro lado, a densa população do Japão obriga a utilizar mesmo as terras menos férteis e os recursos naturais mais pobres, reduzindo significativamente a produtividade média do capital. Contudo, na medida em que avança o desenvolvimento econômico de um país, a importância relativa da base de recursos naturais, principalmente de terras, tende a declinar. Em outras palavras, quanto mais se desenvolve o Japão, menor é a significação econômica de sua desvantagem inicial.

Passemos agora das variações no espaço — isto é, de país para país ou de região para região — para as variações no tempo. Dentro de um mesmo país ou região, a quantidade de produto *per capita* pode variar amplamente a curto prazo, sem que tenha havido modificações na quantidade de capital reprodutível incorporado ao processo produtivo. Essas variações dependem principalmente de flutuações no grau de utilização da capacidade produtiva, que refletem insuficiências cíclicas da procura efetiva ou fenômenos de natureza estrutural, como desequilíbrios provocados por insuficiência de oferta em setores básicos. Este segundo aspecto adquire particular relevância no estudo do subdesenvolvimento.

A outra relação que permite determinar a intensidade de crescimento duma economia é a taxa de inversão, isto é, a proporção da renda corrente que se destina a criar nova capacidade produtiva. As estatísticas disponíveis geralmente permitem estabelecer essa relação sob a forma de percentagem das inversões brutas sobre o produto bruto ou das inversões líquidas sobre o produto líquido. Já observamos que, do ponto de vista da difusão do progresso técnico, o conceito realmente significativo é o de inversão bruta. Contudo, para fins de análise, consideraremos aqui a segunda forma dessa relação.

A taxa de inversão traduz o esforço que realiza uma coletividade, num período dado de tempo, para acumular capital. Ela define a parte do produto, obtido nesse período de tempo, que a população deixa de consumir para transformar em capacidade produtiva.

O comportamento da taxa de inversão é influenciado por fatores institucionais e de outras ordens que atuam sobre a propensão a consumir ou induzem indivíduos ou grupos sociais a lutar para preservar ou aumentar sua participação na renda futura. Certos aspectos desse problema foram entrevistados por sociólogos, como Max Weber, que se preocuparam com as influências de certas formas do espírito religioso, particularmente o puritanismo, sobre os hábitos dos consumidores nas etapas iniciais do capitalismo, e também por Veblen, grande crítico da economia neoclássica, com quem são inegáveis os pontos de afinidade de Duesenberry, que fez importante contribuição teórica nesta matéria.⁵

A análise keynesiana pôs em evidência o fato de que as motivações dos agentes responsáveis pela poupança são distintas das dos agentes que promovem as inversões. Contudo, em um e outro casos, as decisões são tomadas num quadro estrutural, cuja estabilidade é imprescindível para estabelecer a função consumo. Na análise do desenvolvimento, mais que diferenças entre motivações psicológicas dos agentes, adquire relevância o *poder* que podem exercer certos agentes para alterar o comportamento de outros. São as modificações dos parâmetros estruturais, ou seja, o deslocamento de certos agentes da curva que estabelece os padrões do seu comporta-

⁵ DUESENBERY, James S. *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Harvard University Press, 1949. Veja-se particularmente o cap. III, onde se expõe a teoria do *demonstration effect*.

mento previsível, o que mais interessa ao analista do desenvolvimento. Assinalamos, anteriormente, que o desenvolvimento se apóia na introdução de novas técnicas, na incorporação de novos recursos naturais, na realocação de recursos permitida pela integração em um mercado mais amplo, ou simplesmente na intensificação da capitalização. A última hipótese traduz diretamente uma modificação estrutural (elevação da relação I/Y), que pressupõe modificação na função consumo, ou seja, um deslocamento para a direita da curva que estabelece a relação funcional entre os níveis de consumo e os da renda global. As três outras hipóteses traduzem todas elas modificações na relação Y/K : a produtividade dos novos investimentos aumenta graças a inovações técnicas,⁶ à incorporação de recursos naturais de melhor qualidade, ao acesso a mercados mais amplos que permitem economias de escala ou vantagens comparativas. Contudo, se as demais relações estruturais se mantiverem inalteradas, na grande maioria dos casos o incremento de produtividade que vimos de referir será provavelmente de ínfima significação para o conjunto da economia. Assim, se uma ocasional melhoria de produtividade ocorrida em certa indústria tivesse apenas o efeito de reduzir o preço relativo do produto dessa indústria, o efeito para o conjunto da economia seria certamente mínimo, na grande maioria dos casos. Importa assinalar, entretanto, que os agentes que estão em posição estratégica podem apropriar-se, por tempo mais ou menos prolongado, dos benefícios de uma elevação de produtividade, ou melhor, podem modificar certos parâmetros estruturais e interferir no comportamento de outros agentes. É o que ocorre quando a indústria que se beneficia de aumentos de produtividade, graças ao acesso a uma tecnologia de vanguarda, mantém os preços relativos sem alteração, conserva as taxas de salários e transforma em maiores lucros a redução dos custos de produção, ou seja, se beneficia de uma quase-renda. A pequena modificação de Y/K irá transformar-se em alteração relativamente maior de I/Y . Ocorre, assim, uma redistribuição dinâmica da renda em benefício de certos grupos. Diremos que os agentes que estão em condições de alterar parâmetros estruturais a fim de condicionar o comportamento de outros e, por esse meio, redistribuir a renda em benefício próprio, exercem um *poder econômico*. A todo momento coexistem em uma economia setores ou atividades em que o poder econômico é exercido, na forma que vimos de indicar, com outros em que ocorre o processo inverso de transferência para o conjunto do sistema econômico dos frutos de aumentos de produtividade obtidos em fase anterior. Os dados agregativos, referentes ao conjunto do sistema econômico, integram essas tendências divergentes e, em si mesmos, não traduzem nenhum fenômeno real significativo do ponto de vista do desenvolvimento. Este último resulta da ação dos agentes que exercem o poder econômico para apropriar-se dos frutos do aumento de produtividade e da ação de outros fatores que exigem, em fase subsequente, a transferência desses frutos para o conjunto da coletividade. Quando nos referimos a uma posição de *equilíbrio dinâmico* do sistema econômico, na qual as relações estruturais entre as variáveis agregativas são estáveis, estamos ocultando o que é mais significativo para a compreensão do processo de desenvolvimento, ou seja, o fenômeno da difusão do poder econômico e da forma como as estruturas se modificam pela ação dos agentes que exercem esse poder.

⁶ Os efeitos do progresso técnico na relação produto-capital somente seriam observáveis se K fosse medido em unidades de tempo de trabalho e Y em termos de uma certa cesta de bens finais. Por exemplo: dedicando uma proporção constante de sua força de trabalho à produção de bens de capital, a coletividade estaria em condições de obter uma quantidade crescente de bens finais de consumo por unidade de força de trabalho, graças ao progresso técnico. Se se mede K a preços de mercado, a relação Y/K somente aumentará se o progresso técnico é mais intenso nas indústrias produtoras de bens de capital do que nas indústrias produtoras de bens de consumo final, ou se melhorarem os termos do intercâmbio de um país cujas importações são essencialmente constituídas de bens de capital e as exportações de bens de consumo e se se mantém o mesmo esforço de formação de capital medido em horas de trabalho.

A aceleração do desenvolvimento

Toda vez que a conjunção de fatores favoráveis permite, em certo setor, uma brusca elevação da produtividade das inversões e, no conjunto da economia, um aumento da participação destas últimas no produto, é de esperar que esse efeito se prolongue por vários ciclos produtivos, configurando-se uma aceleração do processo de desenvolvimento. Suponhamos, para tomar um exemplo concreto, que em uma economia que está crescendo com uma taxa de 2,5 por cento anual (idêntica à da população) ocorre a ação conjugada de fatores favoráveis graças aos quais melhora a produtividade das inversões e aumenta o esforço de formação de capital, fixando-se a relação Y/K em 0,5 e a taxa de inversão líquida I/Y em 0,1. A partir desse momento a economia em questão estará crescendo com uma taxa de 5 por cento.⁷ Durante uma primeira fase a relação produto-capital (Y/K) terá possivelmente melhorado, o que será particularmente verdade se, na fase anterior, a capacidade produtiva não vinha sendo plenamente utilizada.

Excluída esta última hipótese, Y/K tende a ser estável para o conjunto da economia (se se mede K a preços de mercado), sempre que o progresso técnico afete igualmente as indústrias produtoras de bens de consumo e as de bens de capital. Por outro lado, uma intensificação do progresso técnico terá efeitos positivos na taxa de lucro e muito possivelmente em I/K . Assim, pode-se admitir a estabilidade de Y/K . O mesmo não se pode dizer com respeito à relação I/Y . Tudo indica que os grupos que exercem poder econômico procurarão aproveitar as condições favoráveis para modificar a distribuição da renda. Se esses grupos logram canalizar a totalidade do incremento da renda para novos investimentos, barrando durante algum tempo a expansão do consumo, a economia conhecerá uma forte aceleração de seu desenvolvimento, conforme demonstra o quadro seguinte:

	<i>Produto líquido (Y)</i>	<i>Consumo (C)</i>	<i>Inversão (I)</i>	<i>Taxa de inversão (I/Y)</i>
1º ano	100,00	90,00	10,00	0,100
2º ano	105,00	92,25	12,75	0,121
3º ano	111,38	94,56	16,82	0,151
4º ano	119,79	96,92	22,87	0,191
5º ano	131,23	99,34	31,89	0,243

Depreende-se do exemplo que o montante das inversões líquidas sobe de 10 para 32, elevando-se a taxa de inversão de 0,1 para 0,24 no quinto período. A essa elevação deve-se que a taxa de crescimento anual do produto passe de 5 para 9,6 por cento. Se se houvesse mantido a relação estrutural inicial I/Y , ou melhor, se o consumo houvesse crescido com a mesma intensidade que o produto, a taxa de crescimento deste último teria permanecido no nível alcançado desde o primeiro ano, conforme se demonstra no quadro da página seguinte.

⁷ Sabendo-se que a produtividade do capital se exprime por um coeficiente de 0,5, isto é, que é necessário inverter dois para ao término do primeiro período produtivo obter um, depreende-se que, se essa economia inverte 10 por cento de seu produto líquido, sua taxa anual de crescimento será de 5 por cento.

O exemplo que vimos de apresentar, de ampla disparidade entre as taxas de crescimento da procura global e do consumo, traduz situação em que o estímulo de crescimento se origina no exterior ou na ação governamental. Assim, em países exportadores de produtos primários, uma situação favorável nos mercados externos que determine melhora nos termos de intercâmbio engendra forte elevação da taxa de lucros, que podem ser invertidos no setor cujo mercado está em expansão. No caso mais geral em que o crescimento do produto deve ser absorvido pelo próprio mercado interno, todo esforço prolongado para elevar a taxa de inversão tende a se auto-frear. Com efeito, se se exclui a hipótese de controle crescente pelo Poder Público das decisões econômicas, essa elevação significa que se prolonga o período médio de produção, crescendo a quantidade de capital utilizado por unidade de bem de consumo final produzido, o que teria de acarretar baixa na rentabilidade dos investimentos.

	<i>Produto líquido (Y)</i>	<i>Consumo (C)</i>	<i>Inversão (I)</i>	<i>Taxa de inversão (I/Y)</i>
1º ano	100,00	90,00	10,00	0,1
2º ano	105,00	94,50	10,50	0,1
3º ano	110,25	99,23	11,02	0,1
4º ano	115,76	104,19	11,57	0,1
5º ano	121,55	109,40	12,15	0,1

Existe uma série de razões que respondem pelo fato de que, nas economias de livre-empresa, a taxa de inversão não se eleva espontaneamente acima de certos níveis. Com efeito, a economia de livre-empresa, para crescer, necessita criar seu próprio mercado.⁸ Os períodos de concentração da renda e elevação da taxa de inversão tendem a ser sucedidos por outros de mais intensa difusão dos frutos do desenvolvimento, a fim de que se mantenham as oportunidades de inversão. Da interdependência entre a tendência à concentração da renda, criada pelos agentes que exercem poder econômico e tomam decisões estratégicas, e a necessidade de manter os mercados em expansão, resulta um teto à proporção do produto que a economia tende a inverter espontaneamente.⁹ Esse teto, conforme veremos mais adiante, se fixou dentro das condições históricas em que ocorreu o desenvolvimento do capitalismo industrial, no qual a preservação do esquema de distribuição funcional da renda — reflexo da matriz institucional e da estrutura do poder — condicionou a orientação do progresso técnico, ao qual coube estabilizar a participação dos investimentos no produto e na renda.¹⁰

⁸ Neste ponto reside a diferença fundamental entre uma economia de livre-empresa e uma centralmente planejada. Nesta última a inversão pode crescer, por longos períodos, sem que a estagnação do consumo constitua um empecilho. A inversão de hoje estará ligada a um aumento do consumo em futuro mais ou menos remoto. O estímulo que o inversionista, na economia de livre-empresa, recebe do mercado é substituído por decisões de órgãos centrais que são, em síntese, as diretrizes da política de desenvolvimento. Um mecanismo desse tipo tem que ser acompanhado de um rigoroso ajustamento de renda disponível para consumo à oferta de bens e serviços de consumo.

⁹ A principal contribuição da análise keynesiana consistiu em demonstrar que esse teto, isto é, o volume dos investimentos, não se estabelece necessariamente a um nível compatível com a absorção da oferta de trabalho. A ação corretiva dos governos neste setor contribuiu decisivamente para a maior estabilidade e o mais rápido desenvolvimento que apresentam as economias capitalistas industrializadas nos três últimos decênios.

¹⁰ A idéia de que as inovações técnicas são em grande parte uma resposta a modificações na distribuição da renda favoráveis aos assalariados foi formulada por Marx (veja-se, por exemplo, a citação da p. 638 do v. I de *O Capital*, feita na p. 33 deste livro). Retomada por Hicks em *Theory of Wages* (1932), essa idéia tem sido objeto de numerosos trabalhos teóricos recentes. Para uma crítica dessa hipótese, veja-se BLAUG, M. "A Survey of the Theory of Process-Innovation". In: *Economica*. 1963.

A dialética invenções — difusão de inovações técnicas

Para uma apresentação esquemática do processo de desenvolvimento, admitiremos que o incremento da produtividade do fator trabalho, no plano macroeconômico, decorre do aumento da dotação de capital por pessoa ativa, e que este último aumento incorpora sempre melhoras tecnológicas, seja mediante a difusão de processos técnicos superiores, que já estão sendo utilizados, seja pela assimilação de autênticas invenções. A elevação da dotação de capital por pessoa ativa é o resultado de *inversões líquidas*, razão pela qual quanto mais rápida a expansão do estoque de capital, tanto mais intensa será a assimilação de técnicas superiores. Entretanto, a reposição do estoque de capital pré-existente também constitui um canal de incorporação de técnicas superiores e a simples expansão do sistema econômico, ao dar acesso a economias de escala e ao engendrar economias externas, constitui um canal adicional de elevação do nível técnico. Além disso, a incorporação de recursos naturais superiores, as vantagens comparativas resultantes de ampliação de mercados externos e o aperfeiçoamento do fator humano que resulta diretamente da elevação do nível de vida podem igualmente ser assimilados a vias de acesso a níveis superiores de tecnologia, porquanto permitem que se intensifique a acumulação sem que decline a produtividade do capital. A incorporação de recursos naturais e a abertura de uma linha de comércio exterior são fatores cujo efeito pode ser assimilado ao de um *único* deslocamento para cima da função de produção, e a melhora dos recursos humanos é fator de ação lenta, cujos efeitos dificilmente poderiam ser isolados em períodos não-prolongados.

O processo de formação de capital, isto é, o aumento da dotação média de capital por pessoa ativa, apresenta-se sempre com duas dimensões. A primeira é a acumulação *strictu sensu*, e a segunda traduz o fator que permite que essa acumulação se realize sem declínio da produtividade do capital. Este segundo fator pode assumir a forma de invenção ou de difusão de técnicas superiores, ou traduzir a incorporação de melhores recursos naturais, a integração em um mercado internacional maior, ou simplesmente uma modificação no perfil da procura interna de bens de consumo. Para efeitos da análise que aqui fazemos, nos limitaremos a considerar duas formas básicas desse segundo fator: a que está ligada à invenção, isto é, ao deslocamento do horizonte de possibilidades técnicas, e a que traduz uma mais ampla utilização das possibilidades técnicas já conhecidas. Em síntese, consideraremos o desenvolvimento a partir da acumulação e admitiremos que esta última assume duas formas gerais: a) acumulação-incorporação de invenções, e b) acumulação-difusão de inovações.

Se a acumulação constitui, inegavelmente, causa necessária do desenvolvimento, seria um equívoco pretender explicar o desenvolvimento pela acumulação, como se esta última fosse um fim em si mesma. A acumulação é, acima de tudo, uma resposta à ação de forças que comandam o sistema econômico em função dos objetivos da vida social. Tais forças variam de uma sociedade a outra e são determinadas pelo nível de vida já alcançado pela coletividade, pelo regime político, pelo sistema de valores prevalecente, pelas responsabilidades internacionais que se atribui a coletividade ou seus dirigentes, por formas de dominação externa etc. Tratando-se de uma sociedade de economia capitalista, é mais ou menos evidente, entretanto, que dentre os fatores sociais que condicionam diretamente o processo econômico destaca-se como particularmente relevante o comportamento dos próprios agentes econômicos. Ora, esse comportamento está orientado para a defesa do nível de renda do agente em questão, ou seja, para preservação ou melhora de sua participação na renda social. Assim, entre os assalariados, a forma básica de comportamento se traduz na luta pela defesa do nível absoluto e relativo da taxa de salário. No caso dos empresários ou

agentes manipuladores de diversas formas de capital, o mesmo fenômeno se apresenta sob a forma de empenho no sentido de obter para os novos capitais disponíveis uma taxa de remuneração pelo menos idêntica à que estão auferindo os capitais já incorporados ao processo produtivo. O conceito de maximização de lucros, que está no centro da teoria convencional dos preços, refere-se a um aspecto desse problema, mas deixa de lado outro não menos importante: a preocupação do capitalista em evitar que seu coeficiente de liquidez se coloque acima de certo nível crítico. O primeiro objetivo é aplicar os capitais de forma remuneradora e o segundo é evitar o declínio da taxa de remuneração.

Temos, assim, do lado da oferta, duas formas de capitalização: a acumulação-difusão de inovações e a acumulação-invenção, e do lado da procura, duas formas de comportamento que correspondem às reações básicas dos agentes econômicos mais significativos. Admitiremos agora, em uma simplificação adicional, que existem dois tipos de consumidores: o tipo A, que deriva sua renda da propriedade ou do controle do sistema econômico, e o tipo B, cuja renda se deriva de salários. É evidente que existe, na realidade, um contínuo de tipos de consumidores. Contudo, em certo ponto desse contínuo existe uma modificação qualitativa, pois para uma pequena minoria, que direta ou indiretamente, enfeixa em suas mãos parcela significativa da renda disponível para consumo, o nível deste não sofre limitação maior do lado do nível da renda, sendo determinado por padrões sociais de comportamento e pela própria capacidade do sistema para oferecer possibilidades de diversificação do consumo pessoal. Os tipos A e B são simples pontos de referência no referido contínuo, fixando-se o primeiro no segmento em que o consumo, para crescer, depende essencialmente da introdução de novos padrões, e o segundo, no segmento em que ele é essencialmente determinado pelo nível relativo da taxa de salário.

O consumidor tipo A possui uma procura altamente diversificada, relativamente ao B, razão pela qual a obtenção de uma cesta de consumo tipo A requer uma dotação de capital por pessoa ocupada muito superior à que corresponde à produção de uma cesta de tipo B. Em outras palavras, entre A e B existe não apenas uma diferença de nível de gastos de consumo, como também existe uma diferença de *qualidade* do consumo, correspondendo a unidade de gasto, no primeiro caso, a um grau de acumulação e a um nível tecnológico superiores.

Todo aumento da produtividade econômica da força de trabalho — provocado por fatores internos ou externos —, que se traduza em elevação da taxa média de salário, provoca um deslocamento do padrão de consumo de tipo B na direção de A. A distância entre os dois poderá reduzir-se ou não, dependendo da rapidez com que se esteja deslocando A. O que importa assinalar é que se B se desloca na direção em que está ou estava A, abre-se o canal da acumulação mediante a simples utilização de técnicas que são amplamente conhecidas. Em outras palavras, o desenvolvimento se estará realizando apoiado na acumulação-difusão de inovações. Esse tipo de desenvolvimento engendra uma procura relativamente intensa de mão-de-obra, o que significa que a taxa de salário tenderá a crescer mais que a produtividade, fazendo com que B se aproxime ainda mais de A. A modificação conseqüente no perfil da procura global de bens de consumo reforça a tendência dos empresários no sentido de preferir a acumulação baseada na difusão das técnicas conhecidas. Se outros fatores não operassem em sentido contrário, tal tendência levaria a uma modificação na distribuição da renda, elevando-se a taxa de salário acima da produtividade do trabalho absorvido nos novos investimentos, o que paralisaria a formação de capital. A fim de defender a taxa de remuneração do capital, a partir do momento em que a taxa de salário alcança certa cota crítica, os empresários se esforçarão em introduzir processos produtivos poupadores do fator trabalho, ou seja, tratarão de elevar a produtividade marginal

deste, de forma a restabelecer o equilíbrio com a taxa de salário. Abre-se, assim, o outro canal do desenvolvimento, baseado na acumulação-incorporação de invenções, o qual coloca a classe empresário-capitalista em posição privilegiada para reter os frutos do incremento de produtividade e, desta forma, aumentar sua participação na renda. Nesta fase, os padrões de consumo de tipo A tenderão a aumentar a distância que os separa de B, crescendo a dotação de capital por pessoa ativa e ampliando-se o horizonte de possibilidades técnicas, ao mesmo tempo que se diversificam os padrões superiores de consumo.

Contudo, se se intensifica o processo nessa direção, a maior concentração da renda tenderá a se traduzir em aumento relativo da massa de recursos a inverter. Para evitar que se eleve o coeficiente de liquidez e que a taxa de remuneração do capital desça abaixo de certos níveis, os empresários terão que voltar-se para os canais da difusão do progresso técnico, o que reduz a dotação marginal de capital por pessoa ativa, intensifica relativamente a procura de mão-de-obra e reativa o primeiro processo referido.

O fenômeno do "poder econômico"

Em uma economia em expansão, a produtividade do conjunto da força de trabalho está crescendo por definição. É natural, portanto, que a pressão para a elevação da taxa de salário seja permanente. Essa pressão em si mesma constitui um *motor* de desenvolvimento, porquanto modifica o perfil da procura e permite que a acumulação se realize dentro do horizonte de possibilidades técnicas já conhecidas. É este um desenvolvimento essencialmente causado por modificação na composição da procura, similar ao que acompanha a abertura de uma linha de exportação que se traduza em vantagens comparativas, sendo que num e noutro caso o problema deve ser colocado de um ponto de vista dinâmico, ou seja, de alocação de uma massa de recursos de expansão. Contudo, se o aumento de produtividade decorrente de vantagens comparativas externas pode-se realizar sem modificação na distribuição da renda, no caso que estamos considerando, o ponto de partida do desenvolvimento é a modificação na distribuição da renda, a qual tende a se auto-intensificar. A elevação conseqüente da taxa de salários, relativamente à produtividade do trabalho, induz à introdução de invenções poupadoras de mão-de-obra. Assim, o esforço da classe empresário-capitalista para preservar sua participação na renda constitui o segundo *motor* do processo de desenvolvimento. Dentro deste esquema, as aptidões do homem para diversificar continuamente suas necessidades (ainda que o faça por excitação externa) e para inovar no plano tecnológico são admitidas *a priori*.

Das observações que vimos de fazer depreende-se que a mola do processo de desenvolvimento são padrões de comportamento de agentes econômicos que estão em condições de exercer uma forma de *poder*, isto é, de modificar a conduta previsível de outros agentes, ou de alterar relações estruturais de forma a frustrar as expectativas de outros agentes. No caso dos assalariados, o fundamento do poder, que ocasionalmente exercem no sentido de modificar a distribuição da renda em benefício próprio, está em que, dadas as condições que prevalecem nas sociedades capitalistas, a acumulação de capital tende a ser mais rápida que o crescimento da oferta de mão-de-obra, surgindo uma tendência à escassez relativa deste último fator. Ao exercerem esse poder, os assalariados abrem o caminho aos investimentos baseados na difusão de técnicas já conhecidas. No caso dos empresários capitalistas, o *poder* se funda em que eles estão em condições de introduzir invenções e de orientar o progresso técnico. Por essa forma podem intensificar a capitalização e reduzir, em termos relati-

vos, a procura de mão-de-obra. Dessa situação resulta a formação de um fluxo de quase-renda em benefício daqueles que estão na vanguarda do progresso técnico, que persistirá durante um lapso de tempo maior ou menor, em função da rapidez com que se difunde o progresso técnico. Ora, é no sentido da intensificação dessa difusão que se exerce o poder dos grupos assalariados.

É mais ou menos evidente que as duas forças sociais — aqui tomadas como representativas das múltiplas formas de poder que estão na base das decisões que movem um sistema econômico — se estimulam e limitam mutuamente. Também é evidente que elas são distintas em sua natureza, porquanto o regime de propriedade, implícito nas regras do jogo, resulta de um processo histórico em que se cristalizou certo quadro institucional, cuja imagem varia de acordo com o grupo social que o observa. O esquema aqui apresentado pretende descrever o funcionamento do sistema dentro das regras do capitalismo, onde um grau elevado de acumulação foi alcançado. Cabe acrescentar que a atuação das referidas forças sociais se exerce dentro de limites estabelecidos pelo próprio sistema. Quais serão esses limites?

Consideremos, em primeiro lugar, a introdução de modificações na distribuição da renda em favor dos assalariados. Suponhamos que a acumulação se faça apenas pela difusão de inovações, isto é, como resposta a modificações no perfil da procura que tenda a aproximar B de A . O limite teórico dessa forma de desenvolvimento seria a igualização dos padrões de consumo, situação que não seria compatível com o sistema de incitações inerente ao regime capitalista, porquanto eliminaria as razões que levam à aceitação de riscos. É de admitir que a evolução do capitalismo no sentido da estabilidade da procura global e no do planejamento a longo prazo da atividade empresarial — ligando-se o ato de investimento a uma multiplicidade de atividades e reduzindo-se o coeficiente de risco — leve a uma gradual redução da distância entre B e A , o que possibilita mais rápida difusão do progresso tecnológico, vale dizer, um ritmo mais rápido de desenvolvimento a partir de certa taxa de incorporação de invenções.

Vejamos agora o outro lado do problema: que possibilidade existe de que seja freada a elevação da taxa de salário mediante a acumulação baseada em invenções. Neste caso, a produtividade marginal do trabalho estará aumentando; contudo, como a procura de mão-de-obra ter-se-á debilitado, os aumentos de produtividade reverterão em benefício dos empresários capitalistas. Em tais condições é de esperar que a participação do consumo no gasto total decline. Excluída a hipótese pouco provável de que o consumo dos capitalistas cresça com suficiente rapidez para compensar o declínio relativo do consumo dos assalariados, o aumento da taxa de poupança-inversão acarretaria uma aceleração da formação de capital, criando um diferencial crescente entre as taxas de crescimento do consumo e da poupança. Tal situação provocaria necessariamente insuficiência de procura efetiva e redução na taxa de lucro, pois mais e mais equipamentos teriam que ser utilizados para produzir outros equipamentos. A outra hipótese seria de crescimento mais que proporcional do consumo da classe capitalista, afastando-se progressivamente com respeito a B . Neste caso, o progresso técnico ter-se-ia que orientar mais para a introdução de novos produtos e para obter a diversificação em ritmo ainda mais intenso do consumo das altas classes. A experiência indica que em tais condições uma parcela crescente dos gastos dos consumidores tenderá a se orientar para a procura de serviços pessoais, o que viria a anular parcialmente os efeitos da orientação do progresso técnico no sentido de poupar mão-de-obra, que se postulou de início. Em síntese, tanto a necessidade de intensificar a introdução de novos produtos como a elevação da procura relativa de serviços pessoais tenderiam a desviar o processo de desenvolvimento de seu canal estreito da acumulação-invenção poupadora de mão-de-obra.

Entre os dois limites — um estabelecido pela igualização dos padrões de consumo e outro pelo declínio da taxa de lucro — existe ampla faixa na qual o desenvolvimento encontra seu caminho. A rapidez desse desenvolvimento será, em última análise, determinada pela intensidade com que se difunde o progresso técnico e com que se introduzem invenções, dados o crescimento demográfico e uma constelação de recursos. As condições sociais que permitem a uma parcela crescente da população lutar para ter acesso aos frutos dos aumentos de produtividade e que estimulam a inventividade estão na base da intensidade com que se difunde o progresso técnico e com que se amplia seu horizonte.¹¹

¹¹ Para um ensaio de formalização das hipóteses aqui sugeridas do processo de interação do perfil da procura e dos investimentos, veja-se FURTADO, Celso e SOUSA, Alfredo de. "Los Perfiles de la Demanda y la Inversion". In: *El Tri-mestre Económico*, Julho-setembro, 1970.

PARTE TERCEIRA

O Processo de Desenvolvimento: Enfoque Histórico

As Concepções Faseológicas do Desenvolvimento

A herança historicista

A idéia de classificar os sistemas econômicos históricos e de definir, a partir dessa classificação, *tipos ideais* — no sentido de categorias abstratas — de sistemas econômicos, com base num pequeno número de fenômenos passíveis de expressão quantitativa e em parâmetros derivados do nível da técnica e do quadro institucional, é certamente muito antiga. Imaginar que esses tipos ideais são fases pelas quais passam necessariamente todas as sociedades em sua evolução é uma forma particular de interpretação da história fundada nas idéias de progresso que permeiam a filosofia europeia a partir do Iluminismo.

Adam Smith já havia assinalado, como coisa mais ou menos evidente, que a economia humana passa por uma seqüência de fases: a caça, a criação, a agricultura, o comércio e a indústria. A causa dessa evolução estaria na psicologia mesma do homem. Este busca sempre a via do menor esforço, donde sua tendência natural à troca, fundamento da divisão social do trabalho. As fases evolutivas seriam simplesmente o reflexo da complexidade crescente alcançada pela divisão do trabalho. Essa concepção integra noções de geografia humana e de história comparada com elementos da doutrina do direito natural que levavam a uma interpretação teleológica do processo de mudança social.

A escola histórica alemã pretendeu transformar esses elementos mais ou menos descritivos em uma teoria interpretativa da história humana. Assim List, em 1844, descrevia a evolução das nações como uma passagem da escravidão à atividade pastoral, à agricultura, à agricultura e manufatura, e a essas duas últimas atividades mais o comércio. Classificações similares a esta encontram-se nas obras de quase todos os autores da escola histórica. O próprio avanço da historiografia ia forçando a superação de tais classificações de escasso alcance interpretativo.

Foi certamente Marx quem, no século XIX, mais êxito teve no esforço de formulação de uma teoria da evolução histórica fundada em uma seqüência de fases da organização da atividade econômica. Em sua concepção, a forma de apropriação dos fatores da produção comanda a organização do sistema econômico. Em uma primeira forma histórica, não teria havido apropriação privada de fatores: seria o comunismo primitivo. Numa segunda, teria prevalecido a apropriação privada do fator humano: é a escravidão. Numa terceira, a apropriação privada da terra será o fator decisivo

da organização econômica: é o feudalismo. Numa quarta, o controle do fator capital passa a ser o dado fundamental: é o capitalismo. Essas diferentes formas de organização social constituiriam fenômenos históricos, sendo um simples dado de observação que a humanidade as conheceu na ordem cronológica indicada. Entretanto, essa ordem não seria arbitrária. Estaria determinada pela evolução das *forças produtivas*, conceito que inclui, em Marx, a acumulação de capital e o progresso técnico. A certo grau de desenvolvimento das forças produtivas corresponderia determinada forma de organização da produção. Estabelecer uma correlação entre a acumulação e o progresso técnico, de um lado, e a forma de organização da produção, de outro, não seria dizer muito. Marx pretendeu ir bem mais longe e explicar por que se passa *necessariamente* de uma forma a outra. Considera ele que a apropriação privada dos bens de produção dá lugar a uma sociedade estratificada em classes, cujos interesses são essencialmente antagônicos. São os antagonismos, ou lutas de classes, que provocam o desenvolvimento das forças produtivas, o qual, por sua vez, forçará mudanças na organização social. Pode-se ver nesse esquema teórico apenas um esforço de explicação de mudanças históricas, cuja evidência era simples constatação empírica, mas também se pode atribuir ao mesmo o valor de uma demonstração de um teorema segundo o qual a história deve *necessariamente* passar por tais fases. É a partir da segunda interpretação, que conduz a um *determinismo histórico*, que o modelo de Marx tem sido principalmente criticado.¹

Com a extensão do processo de industrialização aos principais países da Europa, na segunda metade do século passado, o desenvolvimento passou a ser considerado como parte da ordem natural das coisas, da mesma forma que a tendência do homem ao menor esforço ou a multiplicar suas necessidades. O historiador econômico continuou a reunir informações sobre a evolução das formas de produção, sobre a transformação das instituições que constituem o quadro da vida econômica e outros aspectos correlacionados da atividade social. Esses tipos de informações, entretanto, não atraíam a atenção dos economistas, aos quais somente interessava a descoberta das regras do funcionamento da economia de mercado. Foram as preocupações da época recente, suscitadas pelos problemas criados pelos chamados países subdesenvolvidos, que fizeram renascer o interesse por estudos de base histórica relacionados com as causas da riqueza e da pobreza das nações.

Imediatamente antes da II Grande Guerra, Colin Clark² havia estudado as diferentes estruturas dos sistemas de produção, a partir da análise da utilização do fator trabalho. De seus estudos estatísticos desprendia-se uma elevada correlação entre a composição da população ativa e o nível da renda real *per capita*. A proporção da população ocupada nas atividades primárias (agricultura, pecuária, pesca) surge como uma função inversa do nível da renda *per capita*. O emprego de mão-de-obra no setor secundário (indústrias) aumenta rapidamente durante certa fase em que se eleva o nível da renda *per capita*, tendendo, entretanto, a estabilizar-se. É o terciário (serviços em geral) o setor que mais cresce, como fonte de emprego, na fase superior do desenvolvimento.

As observações de Colin Clark, baseadas em grande quantidade de estatísticas que antes não haviam sido reunidas de forma coerente, abriram uma série de perspectivas, que foram exploradas no imediato pós-guerra, quando os problemas da reconstrução, primeiro, e do desenvolvimento, em seguida, ascenderam ao primeiro plano das preocupações políticas.

¹ Sobre este ponto, uma análise do pensamento de Marx, que tem em conta as obras que permaneceram inéditas até período recente, veja-se a introdução de E. J. Hobsbawm à edição inglesa de *Foren die Kapitalistischen Produktion vorübergehen*. (MARX, K. *Pre-capitalist Economic Formation*. Nova York, International Publishers, 5.965.)

² A primeira edição do livro de Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, é de 1938.

O "take-off" de W. W. Rostow

A análise estatística, na linha iniciada por Colin Clark, punha em evidência que não existe desenvolvimento sem industrialização, que o desenvolvimento se traduz em profundas modificações nas estruturas econômicas e sociais e que a elevação do nível de vida como fenômeno persistente, a longo prazo, não beneficiou senão uma pequena parte da humanidade. Começou-se, então, a especular sobre as condições que deve reunir um país para que sua economia se desenvolva de forma rápida e estável. Retomou-se a idéia de que o desenvolvimento se concretiza pela superação de uma série de fases, como numa carreira de obstáculos. A reformulação recente mais sistemática desse enfoque do processo do desenvolvimento é, certamente, a de W. W. Rostow.³ Distingue ele cinco "etapas de crescimento" e toma como ponto de partida o conceito da *sociedade tradicional*:

"aquela cuja estrutura está determinada por funções de produção limitadas, fundadas na ciência e na tecnologia pré-newtonianas e em atitudes pré-newtonianas com respeito ao mundo físico".

A sociedade tradicional não seria necessariamente estática: sua população pode aumentar, e formas novas de produção, inclusive a manufatura, podem nela desenvolver-se. Entretanto, essas modificações são extremamente lentas. Como grande parte da população deve trabalhar na agricultura, em razão do baixo nível de produtividade, a estrutura social tende a apresentar grande rigidez, sendo limitada a mobilidade social. Assim a estrutura do poder político está controlada pela classe de proprietários da terra. A segunda etapa seria uma fase de transição, a qual, no caso da Europa Ocidental, mais particularmente da Grã-Bretanha, é apresentada como resultado da influência, nos processos de produção, de uma ciência experimental em avanço, da expansão prévia dos mercados mundiais e da concorrência internacional nesses mercados. No que concerne às demais economias, a transição seria desencadeada por pressão exógena, proveniente de economias mais desenvolvidas. A pressão externa, que assumiu muitas vezes a forma de ocupação militar, teria sido o ponto de partida, em muitas sociedades, para o surgimento do germe de novo projeto de vida. No plano político, a transição daria origem à formação do Estado-nação centralizador e eficaz. Uma nova classe dirigente, portadora do espírito de empresa, começa a tomar forma.

A terceira etapa seria crucial, pois representa modificações qualitativas tanto nas estruturas econômicas como nas formas de comportamento. Ela

"exige que se reúnam as três condições seguintes, que são interdependentes: a) elevação da taxa de investimento produtivo, que passaria por exemplo de 5 ou menos para 10 por cento da renda nacional; b) a criação de um ou vários setores de indústria de transformação com taxa de expansão elevada, e c) a existência ou a rápida instituição de um aparelho político e social, com base no qual se possam explorar as tendências à expansão no setor moderno e as possibilidades de realizar economias na compra de produtos estrangeiros, transformando o crescimento em fenômeno durável."

Rostow liga o começo dessa decolagem (*take-off*) a um impulso brusco, mais ou menos exógeno ao sistema econômico. Tal impulso pode ter origem no plano político,

³ ROSTOW, W. W. *The Process of Economic Growth*. Oxford, 1953. "The Take-off into Self-sustained Growth". In: *Economic Journal*. Março de 1956; e "The Stages of Economic Growth". In: *Economic History Review*, Agosto de 1959.

como seria o caso de uma revolução que modifique o equilíbrio do sistema de poder e permita a substituição de certos grupos tradicionais por outros mais progressistas; também pode ela ter origem no plano técnico, no plano das relações internacionais etc. O papel do fator exógeno seria bem mais o de um agente catalisador que intervir no momento oportuno.

A quarta etapa seria simples continuação da decolagem: é a marcha para a maturidade ou "período durante o qual a economia aplica efetivamente a gama de técnicas modernas (para a época) ao conjunto dos seus recursos". Essa marcha para a maturidade acarreta importantes modificações na composição da população ativa, abre o caminho para a preeminência da classe de gerentes e empresários e traz consigo importantes modificações nas atitudes da população, que já não se deixa facilmente impressionar pelos "milagres" da industrialização. Teria então início a quinta e última etapa: a do consumo em massa. A grande acumulação de riqueza que então tem lugar abre aos países opções importantes. Com efeito: a riqueza pode ser utilizada tanto como base de uma política de poder e influência externa, como para edificação de um Estado-providência, ou ainda para financiar uma rápida expansão do consumo em grande escala.

O "centro" e a "periferia" de R. Prebisch

Um outro perfil de base histórica do desenvolvimento da economia moderna foi sugerido por Raúl Prebisch,⁴ que parte da análise da propagação da tecnologia moderna e da repartição dos frutos do progresso técnico. A criação de um primeiro núcleo industrial na Grã-Bretanha, de nível técnico relativamente elevado para a época, deu origem a um processo de irradiação da tecnologia moderna em escala mundial. Durante o primeiro século da Revolução Industrial, o núcleo de irradiação se ampliou substancialmente, mas a característica principal da economia contemporânea é a coexistência de um *centro*, que comanda o desenvolvimento tecnológico, e uma vasta e heterogênea *periferia*. O centro, que tampouco é homogêneo, está formado por subconjuntos de importância desigual. Sempre existe, entretanto, uma economia que desempenha o papel de centro principal. Até a I Guerra Mundial coube à Grã-Bretanha esse papel, que a partir de então foi desempenhado pelos Estados Unidos da América. Ao fato de que na economia deste último país o comércio exterior ocupe uma importância relativamente secundária, atribui Prebisch a maior instabilidade da economia mundial neste século. O tipo de relações que existe entre o centro e a periferia estaria na base do fenômeno de concentração da renda em escala mundial, que se realiza principalmente por meio da deterioração persistente dos termos do intercâmbio dos países periféricos. A análise das economias contemporâneas, de um ângulo dinâmico, indicaria que não existe tendência à passagem automática de uma fase qualquer a outra superior. Ao contrário, a única tendência visível é para que os países subdesenvolvidos continuem a sê-lo.

⁴ As idéias básicas de Raúl Prebisch foram publicadas pela primeira vez em *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*, CEPAL, mimeografado, 1949. Esse trabalho foi reproduzido no *Boletín Económico para América Latina*, CEPAL, fevereiro de 1961. Igualmente importantes para o estudo de suas idéias são os dois trabalhos da CEPAL, diretamente redigidos por ele, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, particularmente os cinco primeiros capítulos, e *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, CEPAL, 1950. Veja-se também suas duas obras mais recentes: *Hacia la Dinámica del Desarrollo Económico de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, e *Nueva Política Comercial para el Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Alcance do enfoque faseológico

O enfoque faseológico do desenvolvimento constitui, desde o início, um esforço interpretativo da história moderna, com base em certos elementos da análise econômica. Dada a complexidade dos processos históricos, torna-se necessário elevar extremamente o nível de abstração, o que evidentemente reduz a eficácia explicativa aos modelos construídos. A despeito dessas limitações, esse tipo de análise tem produzido frutos valiosos: graças a ela temos hoje uma melhor compreensão do papel dos fatores não-econômicos que interferem nos processos de desenvolvimento e das características específicas das atuais economias subdesenvolvidas. Entretanto, em razão de sua extrema generalidade, o valor dessas análises, como base de antecipação de tendências a longo prazo, terá que ser reduzido ou nulo. Marx limitou a sua análise aos fatores que lhe parecem comandar as transformações do sistema capitalista de sua época. Já vimos anteriormente que a evolução do capitalismo se afastou substancialmente das tendências implícitas na dinâmica de seu modelo. Trata-se, neste caso, não de um esforço previsor da história e sim antecipador das transformações de um sistema econômico, cuja caracterização fora insuficiente.

As etapas de Rostow não se pode emprestar mais que um alcance descritivo, porquanto a sua base analítica é precária. Pretende ele que esse esquema faseológico "tem raízes num certo número de proposições dinâmicas sobre a oferta, a procura e a forma de produção", isto é, "numa teoria dinâmica da produção". Seria essa, entretanto, uma teoria demasiadamente simples que se limita a constatar que existe uma senda ótima para o desenvolvimento da produção, determinada pelo progresso técnico e as elasticidades da procura. Em torno dessa senda ideal, cada sociedade edificaria a história de seu próprio desenvolvimento. Demais, essa teoria da produção não nos explica a passagem das formas de produção tradicionais às formas industriais.

A análise dos processos históricos de desenvolvimento constitui ponto de partida para a compreensão das diversas formas que tomou a acumulação de capital, a qual constitui condição necessária do progresso técnico. São os fatores que permitem a uma sociedade dispor de um excedente — isto é, de uma margem que não será absorvida pelo consumo corrente — e os que induzem a transformar esse excedente em instrumento de aumento da produção que devem ser postos em evidência pela análise histórica. As formas de apropriação e de utilização desse excedente estão na base dos sistemas de organização social e de estrutura do poder. Por outro lado, as formas de apropriação do excedente não são totalmente independentes das opções que se apresentam a uma coletividade para utilizar esse excedente. As economias comerciais parecem haver sido as primeiras em que o sistema de poder esteve total ou quase totalmente controlado por grupos cuja principal função social era aplicar o excedente na expansão da capacidade produtiva de que dispunha a coletividade. O estudo do capitalismo comercial é, portanto, de importância para a identificação dos fatores que abrirão o caminho às modernas economias industriais. Da mesma forma, é no controle das estruturas de poder — assim como na apropriação e utilização do excedente — por grupos cujas motivações não se relacionam de forma principal com a atividade produtiva e na aliança desses grupos com elementos estrangeiros cujos objetivos não são compatíveis com os interesses da coletividade que se encontram os principais obstáculos ao desenvolvimento dos atuais países subdesenvolvidos.

As Formas Históricas do Desenvolvimento

O excedente econômico e as formas de dominação social

A acumulação de capital tem sua origem no fato de observação corrente de que toda coletividade humana, mesmo aos mais rudimentares níveis de divisão do trabalho, é capaz de criar um *excedente*, isto é, de produzir mais do que o necessário à sobrevivência de seus membros.

Se o fruto de um aumento ocasional da produção fosse sempre absorvido pelo consumo, melhorariam momentaneamente as condições de vida da população, sem que nenhuma alteração sofresse a capacidade produtiva. Entretanto, em todas as sociedades formaram-se grupos minoritários que, por uma forma ou outra, souberam apropriar-se do excedente de produção, permanente ou ocasional. Este fato, extremamente simples e de observação universal, está na base do processo de desenvolvimento.

Nas sociedades primitivas, a criação de um excedente de produção era, via de regra, fenômeno eventual: resultava da ação de fatores descontinuos e exógenos, como condições climáticas excepcionais, descoberta de melhores terras, imposição externa de uma linha de comércio etc. Se o fruto desse aumento de produção se distribuisse uniformemente com o conjunto da coletividade, logo seria consumido, sendo de efeito pouco persistente. A apropriação por um grupo reduzido vinha facilitar a acumulação. Esse fenômeno se observa com maior clareza nas etapas mais avançadas da organização social, quando os recursos acumulados podem facilmente ser transformados em fatores de produção. Com efeito, o essencial no processo acumulativo não é a retenção de uma parte do produto por um grupo minoritário e sim a transformação do excedente em capacidade produtiva.

Aparentemente, a acumulação baseou-se, de início, na escravidão, isto é, na entrega compulsória, total ou parcial, por um grupo a outro de seu excedente de produção. Aos níveis mais primitivos da técnica, parece ter sido essa a forma mais prática de obrigar um grupo social a reduzir o seu consumo abaixo do nível de sua produção. À medida que a produtividade se foi elevando, fez-se possível aplicar outros métodos. Mas foram recursos apropriados por meio da escravidão que constituíram o ponto de partida do processo acumulativo. É verdade que, na maioria dos casos, esses recursos não eram utilizados para aumentar a capacidade produtiva. As mais das vezes serviam apenas para elevar o nível do consumo de grupos parasitários. Entretanto, ain-

da assim, coube-lhes um papel positivo no processo de crescimento, pois a elevação do nível de consumo possibilitou, e muitas vezes exigiu, a diversificação deste. A busca dessa diversificação impulsionou as atividades comerciais.

Uma vez encontrada a possibilidade de diversificar o consumo, através do comércio, estava dado o passo decisivo para o processo de aumento da produtividade. A alavanca mestra do processo acumulativo já não se apoiará na compressão do consumo de alguns grupos à custa de reduzi-los à escravidão, e sim na apropriação do fruto do aumento de produtividade decorrente do aproveitamento mais econômico dos recursos, possibilitado pelo comércio. Estabelecidas as correntes comerciais, surgirão grupos e comunidades que se dedicarão totalmente a esse tipo de atividade. Essa especialização facilitará a concentração da riqueza, pois por uma série de razões fáceis de perceber os benefícios do aumento de produtividade tendiam a concentrar-se em mãos dos comerciantes. E essa riqueza concentrada, assumindo a forma de ativos líquidos e de meios de transporte em mãos de intermediários, abria as portas a novas expansões do comércio.

Com base nesses poucos elementos, podemos reconstituir as linhas gerais do processo de desenvolvimento das comunidades pré-industriais. Primeiramente, estão os fatores exógenos, que provocam a criação ocasional ou permanente de um excedente de produção. O excedente permanente, conforme vimos, acompanhava o sistema de escravidão. Em segundo lugar, está a apropriação desse excedente por grupos minoritários. Em terceiro lugar, estão os padrões mais altos do consumo dos grupos minoritários, abrindo a possibilidade e mesmo criando a necessidade do intercâmbio com outras comunidades. Em quarto lugar, está o intercâmbio, que possibilita a especialização geográfica e a maior divisão do trabalho, com conseqüente aumento de produtividade nas comunidades que dele participam. Em quinto lugar está a concentração da riqueza, possibilitada pelo intercâmbio. Finalmente, surge a possibilidade de incorporar ao processo produtivo os recursos acumulados pelos comerciantes, pois era este o meio pelo qual os intermediários podiam aumentar a corrente de comércio, incrementando suas rendas.

Esse esquema simplificado contém o essencial do processo econômico. Do lado da produção, aparece a criação do excedente, do da distribuição, a apropriação desse excedente por um grupo minoritário; e, do lado da acumulação, a possibilidade de incrementar a produtividade com a ampliação do mercado e a incorporação do excedente ao processo produtivo. Se observamos esse processo no tempo, vemos que a terceira fase reencontra a primeira; o incremento de produtividade, causado pela incorporação de novo capital e ampliação do mercado, dá lugar à criação de um novo excedente, o qual, apropriado pelo grupo minoritário, se transformará em novo capital etc. Os pontos estratégicos desse processo são a possibilidade de incrementar a produtividade e a apropriação por grupos minoritários do fruto desse incremento. Estes dois fatores é que, em última instância, possibilitam o crescimento. Em verdade, se os recursos incorporados ao processo produtivo não causassem aumento real de produtividade, a acumulação não determinaria nenhum crescimento, limitando-se a transferir no tempo o ato de consumo. Por outro lado, se o fruto de um aumento, ocasional ou permanente, de produtividade, fosse totalmente distribuído com o conjunto da população, o resultado seria uma elevação ocasional ou permanente do nível de consumo, passando a economia de uma posição estacionária a outra.

O esquema que vimos de apresentar se refere a fases preliminares do desenvolvimento. Nessas fases, tanto os bens que se consomem como aqueles que são acumulados têm, fundamentalmente, a mesma natureza, podendo, portanto, ser intercambiados. É por esta razão que a apropriação por grupos minoritários é indispensável para evitar que o consumo absorva a totalidade do produto. Entretanto, à medida

que a produção vai alcançando certa complexidade, os bens destinados a reincorporar-se ao processo produtivo tendem a diferenciar-se dos bens correntes de consumo. Assim, o negociante que faz comércio marítimo necessita transformar os recursos que acumula em barcos e outros instrumentos de trabalho. A fim de atender a essa procura que se diversifica, o aparelho produtivo deverá adquirir o necessário grau de especialização.

Em uma economia que haja alcançado certo grau de desenvolvimento, a produção apresenta uma estrutura tal que a acumulação se torna um processo quase automático. Destarte, para que o aparelho produtivo funcione normalmente é indispensável que também a procura apresente certa composição. Ora, a composição da procura está determinada pela distribuição da renda, isto é, pela forma como os distintos grupos se apropriam do produto. Cabe, portanto, inferir que a estrutura da produção, a divisão do produto entre consumo e a acumulação, e a distribuição da renda têm todas as mesmas causas fundamentais. Estas assentam no sistema institucional que se articula em torno do processo de apropriação do excedente.

A utilização do excedente

A forma de utilização do excedente de produção e a posição social do grupo que dele se apropria constituem elementos básicos do processo social que engendra o desenvolvimento. Consideremos mais atentamente este problema em sua apresentação mais simples: caso de uma comunidade que reduz outra à escravidão e passa a exigir dela, periodicamente, certo tributo. O fruto desse tributo reverterá, muito provavelmente, em benefício da minoria dirigente do grupo dominante. Teremos, em consequência dessa transferência de recursos, uma melhora nos padrões de consumo e, provavelmente, um programa de inversões em obras improdutivas ou em guerras. Com o excedente de população criado, isto é, com a mão-de-obra escrava ou com pessoas alimentadas com o fruto dos tributos, far-se-ão melhores residências, monumentos, templos etc. Alternativamente, com essa mão-de-obra liberada, a comunidade dominante poderá formar um exército e tratar de obrigar outras comunidades a subministrar-lhe tributo, aumentando, por esta forma, ainda mais, os seus recursos. Poderá também construir muralhas de defesa, incrementando por esse meio o seu poderio.

Foi este o processo pelo qual se formaram os antigos impérios. A expansão destes estava limitada tão-somente pelas dificuldades de transporte e comunicação e pelo poder militar de outras comunidades. Sempre que uma comunidade lograva escravizar outra, tornava-se suficientemente forte para tentar escravizar uma terceira, e assim por diante. A guerra era a forma principal de captação e de utilização do excedente de produção. O desenvolvimento, neste caso, assumia a forma de aglutinação temporária de uma constelação de comunidades. A concentração, em mãos de um mesmo grupo, de excedente de produção de todas essas comunidades permitia o desenvolvimento da vida urbana na comunidade dominante, inversões improdutivas nessa comunidade, o aparecimento de um número crescente de pessoas dedicadas a tarefas não-manuais, a formação de elites intelectuais etc.

É importante assinalar que essa cúpula dominante podia estar dissociada das atividades econômicas, inexistindo qualquer conexão entre as preocupações das elites dirigentes e os problemas diretamente ligados ao sistema produtivo. Em tais casos, a estabilidade dos impérios se fundava na capacidade de organização e direção de suas elites dirigentes. Quando estas logravam desenvolver uma técnica eficiente de comunicações e uma bem organizada superestrutura administrativa — como o fizeram os

romanos — a sua obra era duradoura. Concluída a expansão militar, tinha início um período de desenvolvimento comercial, fomentado pelas condições de segurança e pela melhoria nos meios de transporte que quase sempre acompanhava o estabelecimento de uma infra-estrutura militar. Os tributos que afluíam à metrópole constituíam a fonte de financiamento de programas de obras improdutivas. Contudo, como a massa de tributos não podia crescer de forma indefinida, os investimentos em obras improdutivas tendiam a alcançar um ponto máximo, a partir do qual os gastos de manutenção e reposição deveriam absorver a totalidade dos novos recursos destinados à inversão.

As possibilidades de apoiar o desenvolvimento na mera extorsão de tributos são, obviamente, limitadas. Entretanto, a aglutinação política criada pela conquista militar teve sempre outros efeitos mais importantes do ponto de vista do desenvolvimento. Pondo em contato comunidades antes isoladas, estabelecendo comunicações regulares entre regiões distantes, abrindo estradas e nelas organizando a segurança coletiva, a estrutura política estava criando condições altamente favoráveis ao desenvolvimento das atividades comerciais. Da expansão destas atividades surgia outra forma mais complexa de apropriação do excedente. Essa modificação é de importância fundamental, pois o lucro comercial reverte em benefício de um grupo integrado no processo econômico.

É fácil figurar-se que os dois sistemas de apropriação referidos terão coexistido um pouco por toda parte. Se se estuda, mesmo superficialmente, a organização social de uma cidade grega, por exemplo, observa-se na própria zona urbana e em sua periferia rural o sistema de apropriação com base na escravidão. Ao lado deste, facilmente se identifica o sistema de apropriação com base no lucro comercial, auferido principalmente no intercâmbio com as colônias. O segundo sistema enxertara-se no primeiro, e quase nunca os dois lograram integrar-se totalmente. O conflito entre as elites ligadas aos dois sistemas de apropriação referidos — elites essas portadoras de complexos ideológicos diversos — está na base da grande instabilidade política das cidades gregas, particularmente daquelas em que as atividades comerciais mais se desenvolveram, como foi o caso de Atenas.

Ao contrário do que ocorre no regime de apropriação pela escravidão, a abertura da corrente comercial causa um aumento de produtividade. É o fruto desse aumento de produtividade que reverte, total ou parcialmente, em benefício do comerciante. Por conseguinte, neste caso a apropriação não é um simples fenômeno de transferência unilateral de recursos; coexiste com um aumento de produtividade e, portanto, com criação de novos recursos. Demais, deve-se ter em conta que, enquanto o tributo é consequência do poder da classe ou comunidade dominante, o lucro comercial constitui a fonte do prestígio e do poder da classe comerciante. Assim, quanto maior o poder, maior seria a massa de tributo conseguida. Daí as inversões em expedições guerreiras. No caso do comércio, quanto maior o lucro, maior seria o prestígio e o poder. Daí o desejo de expandir cada vez mais esse comércio.

Assimetria da involução econômica

Consideremos agora o seguinte problema: que ocorria a um sistema econômico escravista-comercial, como eram os da Antiguidade, quando entrava em colapso a estrutura política que o sustentava? As mais das vezes, a destruição de uma ordem política era sucedida pela instituição de uma nova. Em outras palavras: o predomínio de uma comunidade ou povo cedia lugar ao de outro. Entretanto, nem sempre foi assim. A exceção mais extraordinária a essa regra está constituída pelo colapso do

Império Romano do Ocidente. A destruição da enorme maquinaria administrativo-militar que constituía esse Império teve conseqüências profundas para a economia da imensa área que ocupava. O atrofiamento das populações urbanas que se haviam formado em torno dos núcleos administrativos e militares privou os campos de mercado para seus excedentes de produção. Os tributos, por um lado, e o comércio, por outro, haviam induzido a uma utilização mais intensiva da terra e da mão-de-obra escrava ou livre. Nessa época, como hoje, era o desenvolvimento urbano que determinava o progresso nas técnicas agrícolas. Desarticulado o sistema administrativo-militar, desapareceram as condições de segurança que possibilitavam o comércio; por outro lado, desaparecidos os tributos, terminava a principal fonte de renda das populações urbanas, que viviam de subsídios ou da prestação de serviços. Em conseqüência, as cidades tenderam a despovoar-se e mesmo a desaparecer. Em Roma, por exemplo, foi tão grande o despovoamento que apenas o bairro central estava habitado no século VI.

Temos aí bem configurado um caso de involução de um sistema econômico. Por toda parte se atrofiam as transações, aumenta relativamente a produção destinada a autoconsumo, baixa a produtividade. Este caso de retrocesso econômico ilustra fato amplamente observado e de grande significado: o desenvolvimento não é um processo perfeitamente reversível. O retrocesso não traduz um movimento simétrico ao do progresso ou desenvolvimento. Se não levarmos em conta essa assimetria, dificilmente poderemos entender certos processos históricos de interesse na formação da economia moderna.

Com a desapareição do Império Romano do Ocidente, houve um atrofiamento da economia de grandes áreas da Europa, e não um retorno dessa economia a seu estado anterior. Uma economia atrofiada possui um nível técnico superior àquele que normalmente corresponderia a seu nível de renda, tida em conta a constelação de recursos naturais. Em outras palavras: a redução da produtividade, motivada pela desarticulação do sistema econômico, não traz consigo uma reversão às formas primitivas de produção, isto é, não implica um abandono total das técnicas mais avançadas.

A análise desse fenômeno nos ajuda a compreender o tipo de organização econômico-social que surgiu na Europa a partir do século VIII, conhecido como feudalismo. Segundo observação corrente, a economia do feudo era um sistema fechado ou quase fechado. Mas não estava aí sua principal característica, e sim no fato de que era uma economia fechada de nível relativamente elevado de consumo. As comunidades primitivas de dimensões idênticas — e que, como o feudo, eram economias fechadas, ou seja, de autoconsumo — apresentavam, via de regra, um nível de consumo mais baixo que o das comunidades feudais européias. Os barões feudais conseguiram, com recursos locais, não só construir castelos, como também armar os seus homens para a guerra e manter um número quase sempre elevado de pessoas ociosas em torno de si. O excedente de produção que chegava às mãos do senhor feudal, mesmo dos pequenos, era relativamente grande se se tem em conta que tinha esse excedente origem na apropriação direta de parte do fruto da produção de uma pequena comunidade. Ora, isto só foi possível porque era relativamente elevado o nível da técnica que prevalecia dentro do feudo.

Esse nível técnico, em verdade, era sobrevivência de um sistema econômico que desaparecera. A economia feudal representava, portanto, uma forma regressiva de organização social. Esse fenômeno poderia servir-nos para explicar a substituição da escravidão pela servidão. A escravidão traduz o uso mais intensivo possível da mão-de-obra. Com o avanço da técnica, a pressão sobre o fator mão-de-obra se vai reduzindo e, em conseqüência, vão melhorando os regimes de organização do trabalho.

O caso que estamos considerando não é de avanço tecnológico, mas suas consequências são semelhantes: ao reduzir-se a procura externa, isto é, ao fechar-se a economia e constituir-se o feudo, resultou que a técnica era suficientemente elevada para que se realizasse a produção consumível com muito menor pressão sobre a mão-de-obra.

Poder-se-ia indagar por que não foi mantido o nível médio de produtividade, com intensificação do processo acumulativo dentro do feudo. A razão é simples: o que se produzia não podia ser acumulado; eram bens perecíveis. Sem intercâmbio, de nada valia aumentar a produção agropecuária. A única forma viável de acumulação estava na construção, e esta chegou a proporções formidáveis com os castelos medievais. Outro fenômeno que se podia classificar de acumulação foi o aparecimento de grandes séquitos em torno dos senhores feudais. Se o excedente produzido no feudo quase sempre não podia ser acumulado, pelo menos servia para alimentar um grande número de comensais.

Advento da burguesia européia

Tido em conta o fenômeno de incubação de um nível técnico superior, que foi o feudalismo europeu, mais facilmente pode-se compreender a rapidez com que se retomou na Europa o processo de desenvolvimento a partir do século XI.

Para que o desenvolvimento ocorresse como um processo endógeno, na Europa feudal, teria sido necessário que, inicialmente, progredisse a integração política: que um grupo se impusesse progressivamente a outros, dando lugar à formação de unidades econômicas maiores, nas quais o comércio pudesse encontrar, espontaneamente, condições propícias a seu surgimento e intensificação. Fatores de diversas ordens impediram que essa integração política se realizasse.

É fácil compreender que, numa sociedade de tipo da feudal, qualquer tentativa de unificação pela força encontra sérios obstáculos, pois a numerosa classe ociosa faz da guerra a sua ocupação favorita. Aquela comunidade cujo poder se torna ameaçador para as demais logo chama contra si a aliança de outras. Qualquer composição política passa a ser, portanto, necessariamente instável. Não obstante isso, o desenvolvimento recomeçou, a partir dos séculos X ou XI. Seu ponto de partida, conforme agudamente observou o historiador Henri Pirenne,¹ foram as modificações fundamentais que a eclosão do maometanismo trouxe às linhas do comércio bizantino.

A imensa metrópole comercial que era Bizâncio viu-se, subitamente, privada de suas fontes de abastecimento em quase todo o litoral sul e oriental do Mediterrâneo, em razão das invasões árabes. Voltaram-se, então, os bizantinos com grande empenho para as costas da Itália. Esse contato, como é sabido, deu lugar ao surgimento de poderosas economias comerciais na costa italiana. A propagação dessas correntes de comércio, nos séculos seguintes, por todo o continente europeu, tem sido amplamente estudada. Formou-se no litoral da Europa verdadeira cadeia de entrepostos comerciais e, através do leito dos grandes rios, todo o continente foi sendo alcançado pelos mercadores. Tem-se aí um caso típico de expansão de uma economia comercial, a qual encontra grande receptividade, em razão da existência de um excedente virtual de produção, isto é, das características mesmas da economia feudal européia anteriormente referidas. Esta economia comportou-se como se estivesse preparada para receber as correntes de comércio, as quais vinham possibilitar melhor utilização

¹Veja-se, entre outras obras do autor, sua *Histoire de l'Europe*.

dos recursos já existentes, e uma diversificação do consumo, sem exigir maiores modificações no sistema produtivo.

Destarte, as correntes comerciais constituíram um fenômeno exógeno no mundo feudal. É essa uma constatação significativa, pois nos ajuda a compreender aspectos relevantes da evolução subsequente. Assim, os dirigentes das atividades comerciais iriam constituir uma classe nova — a burguesia, isto é, os habitantes das cidades — classe essa totalmente dissociada das elites dominantes no mundo feudal. Essa duplicidade de elites, movidas por interesses totalmente distintos, representando constelações de valores diversos, terá profunda influência no desenvolvimento da sociedade européia. Na Itália esse fenômeno aparece com transparência nas histórias de Florença e Veneza.

Na primeira dessas cidades — como observa o Prof. Luzzatto² — as duas elites jamais chegaram a formar um todo integrado. A velha classe latifundiária conservou força e poder ao lado da nova elite burguesa, e essa duplicidade não foi estranha à acidentada história política florentina. Em Veneza a burguesia comercial encontrou o terreno praticamente desimpedido e dominou com exclusividade. Veneza foi, certamente, a expressão mais completa de uma civilização comercial desde a época dos fenícios.

Entretanto, se em cidades como Veneza e Gênova o comércio levou à criação de unidades econômicas independentes de tipo urbano, o mesmo não ocorreria em outras partes da Europa. As cidades italianas, que se desenvolveram com o comércio, eram quase estritamente entrepostos: provocavam e financiavam o comércio entre outras regiões para apropriar-se de parte do aumento de produtividade possibilitado por esse comércio. Em Veneza, por exemplo, só tinham direitos de cidadania aqueles comerciantes chamados de *extra*, isto é, que participavam no comércio externo.

Nas regiões em que o grosso do comércio era de natureza interna, isto é, nas regiões que intercambiavam os produtos de sua periferia rural por outros de comunidades vizinhas ou distantes, logo se fez sentir a inconveniência do regime político atomizado, característico no mundo feudal. Ocorre, então, na Europa, fenômeno inverso ao da formação do Império Romano. Neste, a integração política provocou o comércio e o desenvolvimento. Na Europa, o comércio e a interdependência entre regiões vizinhas provocarão a integração política. O feudalismo havia sido a forma mais prática de manter a segurança coletiva após o colapso do poder romano. Num mundo estacionário, como era o feudal, as relações sociais se desenvolviam dentro de um campo perfeitamente delimitado, reduzindo-se, portanto, ao mínimo a necessidade de governo, ou seja, de um poder capaz não somente de aplicar normas, mas também de adaptá-las a novas situações.

A nova economia urbana

Ao se desenvolverem as correntes comerciais e ao se multiplicarem os núcleos da nova sociedade burguesa, o problema da segurança deixará de ser de natureza local. Por outro lado, em uma sociedade em rápida mudança, o campo da ação política se amplia, pois o instrumental coercitivo e de controle necessita de permanente readaptação. Os Estados nacionais surgirão na Europa, destarte, não como uma aglutinação das unidades feudais, e sim como uma armadura para proteger e regulamentar a no-

² LUZZATTO, Gino. "Small and Great Merchants in the Italian Cities in the Renaissance". In: *Enterprise and Secular Change*. American Economic Association Series.

va sociedade de base urbana que se estava formando. Ao contrário do que ocorrera nas cidades gregas, onde as elites comerciais permaneceram em choque com os grupos escravistas que detinham o poder político, na Europa a classe burguesa pôde, quando conveniente, tomar partido nas guerras entre os senhores feudais e precipitar a ruína do regime político dominante.

Ao contrário do que provavelmente ocorreria, se o ponto de partida tivesse sido a superposição de uma estrutura política, o desenvolvimento do comércio como processo exógeno fez surgir uma nova economia separada da preexistente, inclusive geograficamente. Contrapôs-se, dessa forma, à velha economia agropecuária de subsistência a nova economia comercial urbana. Não se trata, entretanto, de uma contraposição por oposição total de interesses. Pelo contrário, a economia urbana veio abrir, ao senhor feudal, a possibilidade de diversificar o seu consumo utilizando aquele excedente virtual de produção a que nos referimos anteriormente. E não foi por outra razão que os senhores feudais acolheram, protegeram e outorgaram privilégios aos núcleos nascentes da nova economia. Assim o advento das linhas de comércio provocou o desenvolvimento da atividade agropecuária, vale dizer, o aumento da produtividade nos campos. É surpreendente como já no século XII certas regiões da Europa se haviam especializado na produção de vinho, outras na produção de lã, outras na de trigo, outras na de linho etc.

É interessante observar o papel típico de entrepostos que desempenhavam as cidades nascentes. Seria erro supor que a nova economia veio para substituir a antiga. O seu papel consistiu em induzir esta última a transformar-se. Ali onde antes existia uma economia rural fechada, aparecia um sistema que dedicava parte de sua produção ao mercado externo, deste recebendo — através do entreposto urbano — uma série de produtos que de outra forma não teriam sido acessíveis. Em consequência, a produção agropecuária não só teve de aumentar para dar origem ao excedente exigido pelo pagamento dos novos produtos, vindos de outras regiões agrícolas ou do Oriente, como teve de crescer para alimentar a população urbana. Com efeito, no preço pago pelos produtos importados pelas zonas rurais estava incluído o valor do serviço que prestava o comerciante como intermediário. Destarte, a remuneração do comerciante — base da renda da população urbana — tinha sua origem no aumento de produtividade do setor agropecuário. É necessário não esquecer que, por essa época, a população urbana muito provavelmente não alcançava 10 por cento da massa demográfica.

A renda da população urbana, entretanto, não estava constituída de maneira exclusiva pelos lucros que auferiam os comerciantes em suas transações com as zonas rurais. Parte desses lucros, é verdade, era despendida com produtos que vinham do campo ou do exterior, mas outra parte, certamente a maior, era despendida dentro da cidade com bens e serviços aí produzidos. A produção urbana compreendia o fabrico do pão e outros alimentos, o de calçados, vestimentas, cerâmicas, móveis, outros objetos de uso corrente, serviços vários e construções. Por outro lado, parte da renda auferida pelos trabalhadores urbanos era despendida com produção rural. A técnica dos artesãos urbanos não seria muito distinta da que se conhecia dentro dos feudos e que havia sido preservada dos tempos do Império Romano. Ao crescerem os lucros comerciais e ao aumentarem os gastos dos comerciantes dentro da cidade, expandia-se a massa de renda em mãos dos artesãos e dos grupos que prestavam serviços à população urbana. Eram, portanto, os grandes comerciantes ligados aos negócios externos que constituíam, com suas empresas, a peça central ou o elemento motor da economia urbana. Conforme fosse o nível dos lucros desses comerciantes, variaria para mais ou para menos a renda de todos os demais grupos. Em tais condições, o problema da distribuição da renda, isto é, o problema dos preços relativos

tendia a tornar-se extremamente importante. Dado determinado nível de lucros dos comerciantes *de extra*, ou seja, dos comerciantes que tinham transações fora da cidade, também estava dado o nível da renda global da coletividade. O problema que se apresentava era saber como se distribuiria essa renda. Sempre que um grupo conseguisse aumentar os preços daquilo que produzia para vender, com relação ao nível médio dos preços, lograria aumentar sua participação na renda global.

Não se creia que as observações acima feitas são meras deduções abstratas. Já no século XII assumiam grandes proporções, nas cidades, os conflitos provocados pelo açambarcamento de víveres, pelos aumentos arbitrários de preços etc. Daí que desde muito cedo as operações comerciais a varejo, isto é, aquelas operações que interessavam ao abastecimento urbano, tenham sido minuciosamente regulamentadas. Não deixa de causar certa perplexidade que nessas economias fundamentalmente comerciais tenha prevalecido o princípio segundo o qual os intermediários entre o produtor e o consumidor deveriam ser excluídos. Era estritamente proibido comprar gêneros alimentícios aos camponeses fora da zona urbana. Tais gêneros deviam ser levados ao mercado e, em horas prefixadas, postos à venda. Ninguém podia comprar mais do que aquilo de que necessitava para o seu uso. Essa estrita regulamentação destinava-se a criar as condições de um mercado atomizado do lado do comprador e do lado do vendedor. A livre concorrência, para não degenerar rapidamente em formas imperfeitas de mercado, exige, mais que qualquer outro regime, total regulamentação e estrito controle. O regime de *laissez faire* não cria mercados perfeitos, pois dá oportunidade ao mais forte de liquidar os mais fracos ou reduzi-los a um comportamento subordinado. A concorrência pura, na forma em que existiu nos mercados de gêneros alimentícios das cidades medievais, não é propícia ao desenvolvimento da economia capitalista, pois reduz os lucros ao mínimo. É no regime do *laissez faire* que as margens de lucro crescem suficientemente para acelerar a capitalização.

"Laissez faire" e corporativismo

Apresenta interesse observar a duplicidade do sistema econômico que prevaleceu nas cidades medievais. Por um lado, temos o regime de *laissez faire* imperando no comércio externo. Por outro, temos a regulamentação estrita — seja sob a forma de concorrência pura, seja sob a forma de corporações — imperando nas atividades internas das cidades. Reunimos propositalmente a concorrência pura e as corporações, pois estes dois sistemas tiveram fundamentalmente, em sua origem, o mesmo objetivo: reduzir ao mínimo as margens de lucro. Não é difícil compreender os fundamentos últimos da política que estava por trás desses dois sistemas de organização da produção e da circulação de bens se se tem em conta que as cidades eram governadas pelos grandes comerciantes. Estes tinham todo interesse em evitar o encarecimento dos gêneros e outros artigos de consumo dentro da cidade. Com os tipos de regulamentação referidos, conseguia a classe dirigente dois objetivos: evitar adulterações ou, como já se dizia nessa época, práticas desleais de comércio, e coibir a especulação e as grandes margens de lucro.

O regime das corporações de ofício, como é sabido, não foi imposto pelos governos das cidades. As corporações surgiram espontaneamente e foram regulamentadas *a posteriori*. Esse regime constitui, em verdade, um compromisso entre os artesãos e a classe comerciante dominante. Ao iniciar-se o desenvolvimento das cidades, o número de artesãos devia ser escasso. Ao estacionarem, após atingir um certo desenvolvimento, o número relativo de artesãos tendeu a aumentar. É necessário não esquecer que, nos séculos XIII e XIV, uma má colheita, uma peste, uma guerra local

eram suficientes para provocar grandes transtornos à atividade econômica. Em razão de tais calamidades, muitas regiões sofriam bruscos retrocessos e parte de sua população urbana emigrava, o que determinava a afluência de artesãos às cidades mais prósperas, muitas vezes em quantidades excessivas. Aqueles que nelas já se encontravam procuravam naturalmente proteger-se. As organizações resultantes foram finalmente regulamentadas e serviram a dois objetivos: ao da classe artesanal, que era proteger-se contra os intrusos, e ao da classe dirigente, que era manter a qualidade do produto e regulamentar os preços.

Percebem-se melhor os compromissos que estavam por trás do regime das corporações, à luz do que se disse sobre a importância do problema da distribuição da renda na economia das cidades. O nível global da renda estaria determinado pelos lucros que os azares proporcionavam à grande classe comerciante. Toda vez que os comerciantes fossem obrigados a reduzir os seus gastos, os artesãos veriam reduzir-se as suas rendas e, por conseguinte, teriam que comprimir os seus gastos, provocando novas reduções de renda. A contração dos gastos dos comerciantes provocaria, destarte, em determinado período de tempo, uma redução total de renda que seria maior ou menor, de acordo com uma série de relações de interdependência que são relativamente estáveis. Mas voltemos ao ponto central: dado o nível da renda global, cabia distribuí-la com os distintos grupos da coletividade. Os preços relativos — ou seja, os termos de intercâmbio interno — constituíam, portanto, o grande problema dessas comunidades. Se observarmos o sistema econômico medieval por este lado, vemos que as corporações não somente eram um compromisso entre cada grupo artesanal e a classe dirigente, como também eram um compromisso dos distintos grupos artesanais entre si. Respeita-se o *status quo* na distribuição da renda. Cada grupo funcional, por seu lado, se encarregava de ratear entre os seus membros a quota que lhe cabia.

O funcionamento interno de uma economia urbana medieval típica, observado à luz dos elementos que vimos de considerar, apresenta grandes semelhanças com o da economia feudal. É verdade que a economia urbana está integrada numa corrente de comércio e que o feudo é principalmente uma economia fechada. Mas, do ponto de vista de seu funcionamento interno, as duas economias têm semelhanças fundamentais. No feudo a distribuição da renda faz-se partindo do nível da colheita, de acordo com uma tradição estabelecida, a qual tende a beneficiar o grupo proprietário da terra. Na cidade, dado o nível da renda global, a distribuição é feita igualmente de acordo com uma série de normas rígidas que tendem a beneficiar o grupo comerciante dirigente e que representam um compromisso entre os grupos artesanais. Nos dois casos, tem-se um sistema de organização da produção totalmente destituído de impulso de crescimento. É sob este ponto de vista que a economia urbana medieval se assemelha muito mais à economia feudal que à economia industrial. Contudo, ao contrário do que ocorre com a economia feudal, a urbana medieval está dotada de um fator dinâmico: a classe dos grandes comerciantes. Esta se desenvolveu, conforme assinalamos, como intermediária do intercâmbio entre regiões produtoras de artigos primários, e entre estas últimas e regiões produtoras de artigos manufaturados. Com o desenvolvimento da vida urbana e a diversificação do consumo entre os grupos dirigentes nos campos, certos produtos, manufaturados — muito especialmente os tecidos de qualidade — passaram a ter uma procura crescente. De início, o comércio de tecidos se limitava a produtos de elevados preços, principalmente importados do Oriente. Com o aumento do consumo, os comerciantes logo perceberam a vantagem de incentivar diretamente a produção dos mesmos. Já no século XII a produção de tecidos para exportação se realiza em muitas cidades em escala considerável, sendo controlada por comerciantes que a financiam e fornecem as matérias-primas. Esse tipo de produção urbana para exportação aparece inicialmente na Itália,

e, no século XIII, toma grande impulso no norte da França e nos Países-Baixos. Os tecidos dessa procedência passaram a ser exportados em grande escala, inclusive para o Oriente, por intermédio dos comerciantes genoveses.

A manufatura urbana de exportação será fundamentalmente distinta do artesanato corporativo. Enquanto este último estava organizado para atender a uma procura regular e relativamente estável, a manufatura de exportação dependia de uma série de fatores aleatórios ligados ao mercado externo. Ora, no mercado externo predominava a concorrência estilo *laissez faire*. As quantidades nele colocadas podiam ser grandes ou pequenas, conforme as condições que prevaleciam em cada momento particular. A perda de um barco, à causa de pirataria ou mau tempo, tinha como consequência prejuízos totais para um comerciante e possíveis lucros extraordinários para outros. Assim, dentro das comunidades urbanas a produção tende a organizar-se em forma a que todos os imprevistos sejam eliminados; entre essas mesmas comunidades urbanas o comércio se realiza em condições totalmente aleatórias e de aventura.

Do capitalismo comercial ao capitalismo industrial

A partir do século XIV as grandes linhas de comércio começaram a apresentar sintomas de saturação. O deslocamento da fronteira comercial havia alcançado os extremos da Europa e o espaço econômico teve de contrair-se sob a pressão das invasões otomanas. A concorrência intensifica-se e essa situação favorecerá a unificação política dos Estados nacionais. Assim como os artesãos se haviam organizado para defender-se dentro do perímetro urbano, a grande burguesia, que favoreceu a unificação política, irá organizar-se para defender-se dentro das fronteiras nacionais. Na Inglaterra, já na primeira metade do século XIV, o governo real tenta proibir a importação de tecidos. Também nesse mesmo século o governo inglês tenta reservar para os barcos nacionais o comércio nas costas do país. A Inglaterra foi, assim, o primeiro país europeu a formular e aplicar uma política decididamente protecionista, assim como mais tarde será o primeiro país a praticar uma política decididamente livre-cambista. A política protecionista inglesa provoca fortes reações particularmente nos Países-Baixos, onde se proíbe a importação de tecidos ingleses.

Essa tensão crescente no comércio europeu, acarretada por uma concorrência cada vez maior, teria necessariamente que repercutir no regime de organização da produção, passando os custos a ter significação crescente. Para lutar contra tarifas aduaneiras é necessário reduzir custos; para concorrer com empresas locais protegidas e cada vez mais bem organizadas, ainda é mais necessário reduzir custos. Passasse, assim insensivelmente, de um sistema econômico em que a margem de lucro é extremamente elevada ou os prejuízos são totais, para outro em que prevalece maior segurança nas transações e maior regularidade nas operações e, ao mesmo tempo, em que as margens de lucro são menores.

A importância relativa do custo de produção na formação dos lucros decorre do tipo de operação comercial. No comércio primitivo, as relações do custo de produção com o preço de venda de uma mercadoria eram remotas. Consideremos, por exemplo, o caso de uma mercadoria, como o açúcar, que vinha do Oriente em pequenas quantidades para ser vendida na Europa Ocidental. O custo de produção desse artigo, ou melhor, o preço pago ao seu produtor, provavelmente não representaria 5 por cento do seu preço de venda ao consumidor final. Esse preço destinava-se quase exclusivamente a pagar os intermediários que corriam os riscos de transportar o produto, através de regiões inseguras, durante meses, a cobrir impostos de peagem e a formar os lucros do comerciante. O custo de produção, destarte, não guardava nenhu-

ma relação com os preços de venda. O que interessava ao comerciante era a segurança no transporte, pois a perda de uma carga representava enorme prejuízo. Daí as inversões feitas para armar navios, proteger caravanas com grupos armados etc. Tais inversões eram enormemente mais produtivas que quaisquer possíveis reduções nos custos de produção.

Os termos desse problema começaram a modificar-se com a intensificação da concorrência na Europa. Para um comerciante flamengo que financia a produção de tecidos de lã com o objetivo de exportá-los para a Inglaterra, o custo de produção começa a ser um fator de significação. Esse comerciante importa a lã e as tintas e contrata a produção com um mestre-tecelão-comerciante, como se dizia na época. O mestre, por sua vez, subcontrata a domicílio. Com a intensificação da concorrência o comerciante financiador começa a preocupar-se com os custos para manter-se no comércio. O mestre-tecelão, que neste caso atua como organizador da produção, trata, então, por todas as formas, de reduzir os seus custos, pois a alternativa é perder o trabalho. Começam em consequência a surgir as organizações coletivas de produção ou "fábricas", cujo objetivo é intensificar o uso dos instrumentos de trabalho e facilitar o controle do número de horas de trabalho, reduzir o desperdício de matérias-primas etc. Por outro lado, procura-se usar mão-de-obra feminina e infantil, também com o objetivo de reduzir os custos. Essas transformações na forma de organização da produção suscitaram enorme resistência em diversos setores. Foram necessários três séculos de ajustes e reajustes, para que a metamorfose se realizasse totalmente. A maior resistência oferecida foi no campo das corporações, que gozavam de uma série de privilégios e trataram por todas as formas de impedir dentro das zonas urbanas a produção à base de "trabalho livre" — como então se dizia — organizada pelos mestres-comerciantes. Estes, entretanto, procuraram organizar a produção em zonas rurais ou buscaram aquelas cidades onde não se tinham organizado corporações, ou encontraram outros meios para contornar as dificuldades. Desta forma, a evolução para o capitalismo industrial se faz a partir das atividades ligadas ao intercâmbio entre cidades ou entre regiões, isto é, as atividades em que prevalecia o regime de *laissez faire*, e não da evolução das atividades submetidas ao regime de concorrência pura ou ao corporativismo, que prevaleciam dentro das cidades.

O importante a reter em tudo isso é que surgira um novo sistema de organização da produção em que o controle do custo de produção desempenhava papel fundamental. Uma das primeiras consequências da consolidação desse sistema foi a tendência à redução do salário real dos artesãos transformados em operários. A um nível de técnica primitiva o principal item dos custos de operação é a folha de salários. Era necessário reduzir essa folha de salários e com esse fim foram empregados todos os métodos. As condições de trabalho, na segunda metade do século XVIII — quando houve o desbaratamento final das corporações — e começos do século XIX, em nada são superiores às que haviam prevalecido no Império Romano. A pressão para reduzir o custo da mão-de-obra chegou ao máximo e, sem que se tenham alterado em nada as relações jurídicas que prevaleciam na sociedade, o regime de trabalho assumiu características de dureza que não haviam sido conhecidas na Europa em todo o milênio anterior. Contudo, a redução na folha de salários é apenas um dos meios de comprimir os custos de produção. Cedo se deram conta os empresários de que existe um limite por esse lado. Mas também perceberam sem tardança que, modificando os métodos de produção, dividindo melhor o trabalho, introduzindo instrumentos mais adequados, poder-se-ia ir bem mais longe que simplesmente cortando nos salários. Aparentemente, os aumentos da produtividade, que se conseguiram já no século XVIII com uma divisão mais racional do trabalho, foram estupendos. Adam Smith, que publicou a sua *Riqueza das Nações* em 1776, atribui todo aumento de produtividade a melhoras na divisão do trabalho.

Recapitulemos os marcos mais relevantes do processo de formação da economia industrial européia: a estabilização da fronteira econômica provoca intensificação da concorrência; esta leva a tensões crescentes, que aceleram a aglutinação do sistema político, a formação de economias nacionais e provoca o surgimento da política mercantilista de proteção das burguesias nacionais; para manter suas linhas de comércio, particularmente as de exportações de tecidos entre regiões vizinhas, os comerciantes exigem dos mestres-artesãos, organizadores da produção, custos mais e mais baixos; surge, em consequência, uma classe de artesãos-empresários cuja subsistência depende de permanente vigilância com respeito aos custos de produção; a política de redução de custos leva à organização de grandes unidades de produção — as fábricas — e a uma enorme pressão sobre os salários reais; por outro lado, essa política de redução de custos induz a progressivos aperfeiçoamentos na técnica de produção. Abre-se, assim, um caminho de possibilidades extraordinárias.

Um novo horizonte cultural

Não nos deteremos a observar a multiplicidade de aspectos desse problema fascinante que foi a eclosão da primeira economia industrial. Anotaremos apenas alguns pontos que são de particular interesse para compreender as potencialidades de desenvolvimento dessa economia. O primeiro desses pontos diz respeito à grande valorização da pesquisa empírica. Sendo a produção industrial um simples meio de transformar e adaptar recursos naturais, mediante processos baseados em princípios derivados da observação do mundo físico, compreende-se que o desejo de aperfeiçoar as técnicas de produção tenha exigido um conhecimento crescente dos recursos naturais e da estrutura do mundo físico em geral. Não há dúvida que o desejo de compreender e explicar o mundo físico e metafísico tem sido comum a todas as culturas. Entretanto, foi a partir da Revolução Industrial que esse impulso fundamental do espírito humano se incorporou ao elemento motor do sistema econômico. É fácil compreender o que resultaria da conjugação desses dois impulsos básicos do homem: o desejo de riqueza e poder, e a aspiração de compreender e explicar o mundo em que vive. A total dissociação desses dois elementos, no mundo grego, causou-a o fato de que a elite comerciante permaneceu como que enxertada no organismo social, onde continuou prevalecendo o complexo ideológico da elite agrícola-escravista. Mas não teria sido suficiente o predomínio da elite comercial para que se lograsse aquela combinação extraordinária, que só no século XVIII se cristalizará. O desenvolvimento das economias comerciais buscava a linha de menor resistência oferecida pelo deslocamento da fronteira econômica. Os fenícios chegaram à Inglaterra e os portugueses avançaram até a Índia. Contudo, as atividades produtivas estavam dispersas e eram demasiado pouco interdependentes para que a organização da produção chegasse a ter uma significação fundamental para eles. Por outro lado, as formas de produção hierarquizadas ou burocratizadas, que tenderam a prevalecer nas culturas não-européias, não criaram a competitividade e as possibilidades de rápida acumulação características do regime de *laissez faire*, que engendrará o capitalismo industrial.

O segundo ponto que desejamos assinalar se refere ao horizonte de oportunidades que surge com a economia industrial. Melhorar os métodos de produção pressupõe, evidentemente, um conhecimento progressivo da estrutura do mundo físico e conseqüente valorização das ciências naturais. Mas isso não é tudo. Significa, também, incorporar recursos ao processo produtivo. Os métodos de produção se tornarão, como se dirá no século XIX, cada vez mais capitalísticos, isto é, mais baseados no uso de equipamentos e outras formas de capital. Ora, isto teria conseqüências profundas para a organização do sistema econômico, pois, para colocar reproduzimen-

te os recursos que estão permanentemente afluindo a suas mãos, o empresário já não necessitará de uma fronteira em expansão, ou seja, de abrir novas linhas de comércio. Poderá aplicar os seus capitais em profundidade, dentro da própria fronteira econômica já estabelecida. A aplicação desses capitais significará incremento de produtividade, aumento da renda global e, portanto, expansão do mercado interno. Baixando os seus custos sem cortar na folha de salários, o empresário poderá baratear os seus produtos sem reduzir, concomitantemente, a renda dos seus operários. Desta forma, os lucros que afluem às mãos da classe empresária industrial serão aplicados, de maneira crescente, no próprio sistema industrial.

É, portanto, no papel da organização e da técnica de produção que está a principal característica do novo sistema econômico. E não é somente isso: inovar nas técnicas de produção significa, via de regra, abrir oportunidade ao capital — que sob a forma de lucro está afluindo às mãos do empresário — de reincorporar-se ao sistema produtivo. A eficiência produtiva e o avanço da técnica constituem, portanto, no novo sistema econômico, a fonte do lucro do empresário e a oportunidade de aplicação remunerativa desses lucros. Cabe, assim, à técnica papel central na economia industrial. E como a técnica não é outra coisa senão a aplicação ao sistema produtivo do conhecimento empírico ou científico do mundo físico, pode-se afirmar que a economia industrial só encontra limites de expansão do lado da oferta, na própria capacidade do homem para penetrar no conhecimento do mundo em que vive.

As conseqüências culturais dessa transformação do papel do agente que se apropria do excedente são consideráveis. A diferença daqueles que legitimavam a apropriação de parte do excedente com a propriedade da terra ou com o aventureirismo em terras alheias, o empresário industrial tende a formar de si mesmo uma imagem de “criador de progresso”. Graças a ele novas oportunidades de emprego estão sendo criadas e novas formas de ascensão social tendem a surgir.

Características do capitalismo industrial

Assinalamos, por um lado, que as preocupações com os custos colocaram a técnica produtiva no primeiro plano das decisões econômicas e que o processo de desenvolvimento, em razão disso, tendeu a transformar-se em um processo de avanço da técnica; e, por outro, que o avanço da técnica abre oportunidade aos capitais, em permanente acumulação, de reincorporar-se ao processo produtivo. Daí que a economia industrial, ao contrário do que ocorria com as economias comerciais, não necessite de uma fronteira geográfica em expansão — para crescer. O seu desenvolvimento opera-se, basicamente, em profundidade, isto é, traduz a intensificação da capitalização no processo produtivo. Demais, o desenvolvimento na economia industrial de livre-empresa é inerente ao sistema e não contingente, como ocorre com a economia comercial. Não seria possível conceber uma economia industrial — em que a organização da produção seja da responsabilidade de pessoas privadas — senão em expansão real ou virtual, pois os seus elementos constitutivos básicos existem em função da acumulação de capital. Uma teoria da economia industrial tem necessariamente que trazer dentro de si uma explicação do desenvolvimento econômico.

Vejamos mais atentamente esse problema. Na economia comercial o nível de renda está determinado, conforme vimos, pelos lucros da grande classe comerciante. Consideremos o caso dos comerciantes genoveses que compravam tecidos no norte da França e nos Países-Baixos para vendê-los nos portos do Levante. Os lucros auferidos por esses comerciantes eram, em grande parte, despendidos dentro da cidade de Gênova e afluíam às mãos dos artesãos e prestadores de serviços locais, os quais rea-

lizavam outros gastos nos mercados da cidade, inclusive comprando alimentos que provinham das zonas rurais circunvizinhas. Entretanto, apenas uma parte da grande massa de renda que afluía às mãos da classe comerciante transformar-se-á em gastos correntes, isto é, será consumida. Com os recursos não-consumidos, o comerciante poderá expandir os seus negócios: mandar construir barcos, comprar maiores quantidades de matérias-primas para entregar aos artesãos etc. Pode-se dar o caso, porém, de que a corrente de comércio esteja saturada, que a concorrência esteja aumentando e que o nosso comerciante não consiga reinvestir reprodutivamente os seus lucros. Neste caso ele poderá aplicá-los em inversões improdutivas: mansões de luxo, jóias, objetos de adorno, donativos a organizações religiosas, dotes para as filhas etc. Em último caso, poderá acumular a riqueza, transformando-a em tesouro. É necessário ter em conta que o lucro do comerciante, no caso referido, é um lucro monetizado. Feitas as operações de compra e venda, o resíduo que permanece em suas mãos toma a forma de metais preciosos, que podem ser acumulados e esperar indefinidamente. Foi por esta razão que as grandes cidades comerciantes logo se transformaram em centros creditícios, passando muitas casas comerciais a atuar como casas bancárias. Mas o que interessa frisar é que, independentemente da aplicação que desse o comerciante ao incremento da massa de renda que afluía a suas mãos, o sistema econômico continuaria a operar normalmente. Daí a curva característica do desenvolvimento das economias comerciais. Em sua primeira etapa, se expandiam com rapidez; logrado um certo ponto, tendiam a permanecer imutáveis, até que algum fator exógeno, suficientemente poderoso, intervisse, permitindo nova fase de expansão ou provocando o colapso.

Se partirmos desse quadro da economia comercial para observar a industrial, logo perceberemos a profunda diferença que existe entre os dois sistemas. Na economia industrial o lucro guarda sua natureza fundamental de resíduo. Se considerarmos uma economia industrial em seu conjunto, vemos que no valor de cada artigo que se vende estão compreendidos os pagamentos a todos os fatores que participaram da produção do mesmo. O preço de um metro de tecido é, fundamentalmente, a soma das remunerações do trabalho (salário), do capital (juros, aluguel, renda da terra etc.) e do empresário, que são os lucros. Quando paga por antecipação aos operários e aos rentistas, o empresário realiza uma operação de crédito, pois está adiantando parte do valor de um metro de tecido que será vendido no futuro. Por outro lado, quando vende um metro de tecido, o empresário recebe não somente os pagamentos que já fez como também um pagamento adicional que dá origem aos lucros. Ora, esse pagamento adicional constitui uma operação de crédito ao inverso: é uma massa de renda que está incorporada ao valor do metro de tecido vendido e que permanece líquida nas mãos do empresário. Em outras palavras: o lucro que chega às mãos do empresário é a contrapartida do valor de outros bens que estão sendo produzidos e ainda não foram vendidos. Na verdade, se o valor de todos os bens vendidos, durante um período produtivo, é igual à soma do pagamento a todos os fatores de produção, é óbvio que se um empresário vende um bem e retém em suas mãos em forma líquida, após a venda, parte do valor desse bem, outros bens, em consequência dessa retenção, não poderão ser vendidos.

Se observarmos o processo de formação e utilização da renda sob este aspecto, comprovamos a diferença profunda que existe entre uma economia industrial e as economias comerciais. Nestas últimas, a renda dos grandes comerciantes podia ser conservada, em parte, líquida e entesourada indefinidamente. Formando-se fora do sistema econômico — constituído pela coletividade urbana — aquela renda não tinha nenhuma contrapartida de bens em produção dentro daquele sistema. Na economia industrial, a renda do empresário, igualmente como a do assalariado e qualquer ou-

tra, tem que ser reintroduzida no circuito econômico para que este não se interrompa. Se um empresário retém os seus lucros em forma líquida, outros empresários não poderão vender a totalidade de sua produção. É por esta razão que, no sistema industrial, a produção já está organizada de acordo com o que se supõe será a forma por que se utilizará a renda, tidas em conta as possibilidades de intercâmbio externo. Para funcionar sem dificuldades, o sistema não somente exige que seja utilizada a totalidade da renda mas, também, que essa renda seja utilizada mais ou menos de determinada forma. Está aí a causa da grande instabilidade das economias industriais.

Mas voltemos ao ponto central. Vimos que a economia industrial tem como característica básica o fato de que nela o empresário procura reinvestir os seus lucros aperfeiçoando os métodos de produção. Entretanto, se se tem em conta o que vem de ser dito, comprovamos que não é menos específico do sistema industrial o fato de que o empresário não pode negar-se a reinvestir os seus lucros, isto é, a aplicar aquela parte de sua renda que não chega a consumir. Se retém líquidos esses lucros,³ deixará sem comprador parte da produção de outros empresários. Estes, por sua vez, tratarão de defender-se reduzindo o seu volume de negócios, isto é, reduzindo a renda de outros grupos. Mais mercadorias ficarão sem comprador, o que poderá provocar a ruína de grande número de empresários. Desta forma, ao contrário das economias comerciais que podiam estabilizar-se secularmente, a economia industrial de livre-empresa deverá desenvolver-se ou cair em grave depressão.

Numa economia de livre-empresa, na qual prevalece necessariamente certo tipo de distribuição da renda, forma-se permanentemente uma grande massa de renda que não se destina ao consumo. Essa massa de renda, conforme vimos, não pode ser subtraída ao circuito econômico sem causar profundos transtornos a este. O grande problema, por conseguinte, consiste em invertê-la, razão pela qual o aparelho produtivo deve estar capacitado para produzir os bens exigidos pelo processo de inversão.⁴ A estrutura do sistema produtivo reflete, portanto, a forma de utilização da renda, e esta última, numa economia de livre-empresa, está determinada pela maneira como se distribui essa mesma renda. Destarte, o processo de desenvolvimento tem seu verso e reverso na estrutura da produção e na forma de distribuição da renda.

Assim, a economia industrial de livre-empresa, para utilizar plenamente sua capacidade produtiva, necessita transformar permanentemente em nova capacidade de produção uma certa massa de renda. Em outras palavras, para funcionar normalmente, esse sistema necessita acumular. Não foi por outra razão que afirmamos ser o crescimento inerente a esse tipo de economia. Dessa necessidade de acumular resulta, por outro lado, sua grande instabilidade. Para orientar-se na elaboração de seus planos de inversão os empresários dispõem de meios imprecisos, razão pela qual colocam, via de regra, demasiados recursos num setor e insuficientes noutros. A fim de reduzir essa imprecisão, desenvolveram-se os mercados de capitais e os bancos de inversão. Entretanto, para que o desenvolvimento da economia industrial de livre-empresa se fizesse sem altos e baixos, seria necessário que os empresários pudessem prever exatamente o comportamento futuro dos consumidores e, além disso, que se pusessem de acordo para não sobreinvestir em um setor e subinvestir noutros e, finalmente, pudessem prever as influências das decisões de outros em seus custos. E não

³ O sistema bancário se desenvolveu para servir de intermediário entre pessoas que acumulam recursos líquidos e aqueles que têm espírito de empresa e desejam aplicar recursos. A observação se refere, portanto, ao conjunto de uma economia.

⁴ O comércio exterior dá maior elasticidade à estrutura da oferta, facilitando os ajustamentos entre oferta e procura. O raciocínio exposto se aplica com rigor se considerarmos o conjunto das economias nacionais, ou uma economia fechada.

está tudo aí. Também seria necessário que as indústrias de bens de capital pudessem subministrar exatamente os equipamentos requeridos para que a produção crescesse dentro do esquema acordado entre os empresários. Estas observações são suficientes para demonstrar que, por sua própria natureza, uma economia de livre-empresa não pode desenvolver-se linearmente. A forma normal de crescimento dessa economia se caracteriza pela sucessão de fases de grande acumulação de capital e fases de descapitalização. Essa ampla pulsação do sistema econômico, à qual os economistas desde o século passado chamam de ciclo, é a manifestação externa do processo de crescimento da economia industrial de livre-empresa. A redução dessa instabilidade somente se tornaria possível com a criação de órgãos centrais, coordenadores das decisões econômicas. Assim, o planejamento, concebido em termos amplos como coordenação das decisões que interessam ao conjunto da coletividade, surge como uma forma superior de organização das economias industriais.

Distribuição da renda e acumulação no capitalismo industrial

A forma tradicional de ataque do empresário industrial, na luta para expandir seu campo de ação, consiste em oferecer a mercadoria por um preço inferior ao que prevalece no mercado, em dado momento.⁵ Ao iniciar-se a mecanização da indústria têxtil na Inglaterra, a oferta dos tecidos de lã, em primeiro lugar, e, depois, a dos tecidos de algodão, tomou extraordinário impulso, sem que a procura global crescesse na forma requerida para absorver todo o incremento da produção. Esse aumento simultâneo da procura somente teria sido possível se a produtividade estivesse crescendo simultaneamente num conjunto significativo de setores produtivos. Na forma em que ocorreu, o desenvolvimento foi essencialmente *desequilibrado*, dando início a um prolongado período de baixa nos preços relativos dos tecidos, o que permitiu desorganizar toda a produção artesanal dentro da própria Inglaterra, em suas colônias e, mais lentamente, em um grande número de outros países.⁶ Foi através do efeito-preço que atuaram os mecanismos tendentes a destruir um número cada vez maior de segmentos da velha estrutura econômica de base artesanal. O crescimento da renda monetária era necessariamente menor que o do produto real,⁷ mas graças ao forte aumento da produtividade, no setor mecanizado — reflexo das economias internas criadas por aumentos na escala de produção e por inovações técnicas e economias externas derivadas da nova infra-estrutura de serviços básicos — a rentabilidade mantinha-se elevada. Por outro lado, graças ao excedente de mão-de-obra alimentado pela desorganização do artesanato, os frutos dos aumentos de produtividade não-transferidos à população consumidora, mediante a baixa dos preços relativos, podiam ser retidos pelo empresário.

Sendo elástica a oferta de mão-de-obra, o principal fator determinante da taxa de acumulação é a capacidade produtiva da indústria de bens de capital (nos começos da Revolução Industrial era quase inexistente a possibilidade de importar equipamentos). Por outro lado, a participação da indústria de bens de capital na produção global

⁵ Na fase avançada do capitalismo, a introdução de novos produtos e a propaganda passarão a ser as principais formas de ataque do empresário.

⁶ Para os dados relativos à produção e preços dos tecidos de algodão na Inglaterra, desde o começo da Revolução Industrial, veja-se ROSTOW, W. W. *The Process of Economic Growth*. Oxford, 1953.

⁷ Entenda-se: o do produto real no setor monetário já existente. Como a destruição do artesanato significava também a substituição de atividades de subsistência por atividades integradas no mercado, a renda monetária crescia, possivelmente, mais que o produto real.

reflete a forma de distribuição da renda: sendo maior essa participação, maior terá que ser, também, a participação dos lucros, em particular dos lucros industriais, na renda total.⁸ Com efeito: se se admite que o consumo das classes de altas rendas é regulado por fatores institucionais e pouco afetado por modificações de curto prazo, no nível da renda global, e que o consumo dos assalariados é determinado pelo nível de sua renda corrente, apresentando-se praticamente nula sua capacidade de poupança, cabe concluir que o teto de expansão do consumo da classe assalariada está determinado, de um lado, pela oferta total de bens e serviços de consumo e, de outro, pelo nível do consumo das classes não-assalariadas. Ora, a oferta total de bens e serviços de consumo é determinada pelo seu próprio nível de produção se, para simplificar, raciocinamos em termos de uma economia fechada. Como a produção de bens de consumo e a de bens de capital são complementares, torna-se óbvio que o aumento relativo de uma implica a redução relativa da outra. Ao transferirem-se trabalhadores do setor de bens de consumo para o de bens de capital, a oferta de bens de consumo reduz-se, ao passo que o nível de sua procura se mantém inalterado — supondo que seja possível tal transferência sem aumento do salário médio. Se este aumenta, para induzir os operários a trocarem de setor, haverá expansão da procura de bens de consumo, ao mesmo tempo que se reduz a sua oferta no mercado. Na prática, semelhante situação acarretaria elevação do nível de preços dos bens de consumo, redução no salário real médio e, conseqüentemente, um aumento da participação dos lucros no produto. Com efeito: como a produção de bens de capital é comprada pelos empresários, com parte de seus lucros, e o consumo da classe não-assalariada é estável a curto prazo, cabe concluir que toda redução da produção de bens de consumo fará o salário médio real decrescer; e que um aumento da produção de bens de capital resultará num aumento dos lucros.⁹ Qualquer desses fenômenos acarreta modificações na distribuição da renda, provocando reações dos grupos sociais interessados. A atitude destes é que, em última instância, determina a forma de distribuição da renda e a estrutura da produção.

O desenvolvimento industrial em seus primórdios caracterizou-se por um aumento substancial da participação da indústria de bens de capital — sobretudo da indústria de equipamentos — no produto nacional. Essa modificação na estrutura do aparelho produtivo, que se reflete na elevação da taxa de crescimento do produto, teria de acarretar alterações na distribuição da renda, em benefício dos grupos que auferiam lucros, os quais, conforme vimos, puderam apropriar-se de parte substancial dos incrementos de produtividade. Não seria fácil precisar quando se conclui essa fase do desenvolvimento industrial, mas tudo indica que a total absorção da economia pré-capitalista e a conseqüente eliminação do excedente estrutural de mão-de-obra devem ter coincidido com o encerramento da mesma. A partir de então, a oferta de mão-de-obra tornou-se cada vez menos elástica, melhorando a posição de barganha da classe trabalhadora, o que deveria pressionar no sentido de reduzir a participação das indústrias de bens de capital no produto. Tal situação configurou-se com absoluta clareza, na Inglaterra, já no começo da segunda metade do século passado: para utilizar a capacidade produtiva da indústria de bens de capital era necessário contar com

⁸ Para uma análise deste ponto veja-se KALDOR, N. "Alternative Theories of Distribution". In: *Review of Economic Studies*. Março de 1956.

⁹ Para simplificar não consideramos a hipótese de subemprego estrutural, que é de grande significação para a análise do subdesenvolvimento. Na fase do desenvolvimento capitalista, que estamos considerando, a margem de substituição entre fatores era considerável, podendo-se raciocinar em termos de funções de produção a coeficientes variáveis.

uma oferta elástica de mão-de-obra; não sendo o caso, fazia-se mister retirar mão-de-obra do próprio setor produtor de bens de capital em benefício do de bens de consumo, o que teria ocasionado uma redução relativa da produção de bens de capital, com redistribuição da renda a favor dos grupos assalariados, e redução no ritmo de crescimento. A economia inglesa logrou evitar essa eutanásia precoce lançando-se numa grande ofensiva internacional. Teve início, então, a fase de total liberalização do comércio inglês, das maciças exportações de capital, que mantinham a indústria de equipamento funcionando a plena capacidade, e da ofensiva comercial sob a forma do audacioso imperialismo vitoriano.

Na fase mais avançada do processo de industrialização — quando a oferta de mão-de-obra se torna pouco elástica — o desequilíbrio entre a capacidade de produção de bens de capital e a possibilidade de absorção dos mesmos permanece como força virtual e opera como fator propulsor do desenvolvimento. Visto de outro lado, este fenômeno apresenta-se da forma seguinte: a oferta de poupança tende a crescer mais rapidamente que a do fator trabalho, o que cria forte pressão no sentido da redistribuição da renda a favor dos trabalhadores. Essa redistribuição acarretaria, entretanto, uma baixa na taxa de lucros, e desencadearia uma série de reações, tendentes a reduzir o volume de inversões, e frear o processo de desenvolvimento. O elemento perturbador estaria, portanto, na relativa inelasticidade da oferta de mão-de-obra. Ou bem se conseguia aumentar a elasticidade da oferta de trabalho, ou haveria que reduzir a importância relativa da produção de bens de capital e permitir que, nessa conformidade, a renda se redistribuísse a favor dos grupos assalariados. Ao fato de haverem as economias capitalistas logrado solucionar esse problema, deve-se que a participação dos lucros no produto tenha permanecido estável e também se haja mantido uma elevada taxa de acumulação na fase de escassez de mão-de-obra. As grandes exportações inglesas de capital, de fins do século passado e começos do atual, constituíram um simples período de transição, que teve a virtude de permitir o refinamento de soluções mais definitivas. Surgiram estas da própria tecnologia, progressivamente orientada no sentido de cumprir o papel do antigo excedente estrutural de mão-de-obra.

A tendência persistente para a criação de um excedente de capacidade produtiva no setor de bens de capital provoca redução dos custos da inversão, no setor de bens de consumo, onde são utilizados em sua grande maioria os equipamentos. Na medida em que os equipamentos mais baratos vão sendo utilizados nas indústrias de bens de consumo — seja para reposição, seja para ampliação — a rentabilidade desse setor tende a aumentar, com respeito ao conjunto da economia. Ora, a maior rentabilidade no setor de bens de consumo significa, em última instância, que uma fração maior dos bens de consumo produzidos não é consumida pelos operários dessa mesma indústria, podendo, portanto, ser utilizada no setor de bens de capital. Sempre que este setor não esteja em expansão, criar-se-á uma pressão no sentido da baixa dos preços dos bens de consumo, ou seja, da elevação do salário real. A tendência à elevação do salário real incidirá mais fortemente sobre as indústrias de bens de capital, cuja rentabilidade está sendo afetada pelo excesso de capacidade. Dessa situação decorre que as técnicas mais avançadas — que implicam maior densidade de capital por pessoa ocupada — encontram condições econômicas relativamente mais favoráveis nas indústrias produtoras de bens de capital. E o avanço mais rápido da tecnologia nas indústrias produtoras de bens de capital tem conseqüências fundamentais para todo o processo de desenvolvimento. Crescendo a sua produtividade física mais intensamente que nas indústrias de bens de consumo, os preços dos equipamentos tendem a declinar em termos de produtos manufaturados de consumo, o que induz a substituir, nas indústrias de bens de consumo, mão-de-obra por equipamentos. Daí resulta

uma tendência a aumentar o grau de mecanização em todo o sistema, isto é, a aumentar a densidade de capital fixo por pessoa ocupada.¹⁰

O rápido avanço da técnica nas indústrias de bens de capital permitiu conservar a forma de distribuição da renda entre capitalistas e assalariados, que cristalizara no período de absorção da economia pré-capitalista — período durante o qual a massa de assalariados nenhum acesso tinha ao sistema de poder — na fase subsequente, em que a oferta de mão-de-obra seria pouco elástica.

Equipamentos que provocavam substanciais aumentos da produtividade física nas indústrias de bens de consumo (como os teares automáticos) eram obtidos da indústria de bens de capital, praticamente sem aumento de preço (em termos de bens de consumo). A resultante elevação dos salários reais criaria boas condições de rentabilidade para processos técnicos ainda mais avançados. Observado o mesmo fenômeno de outro ponto de vista, pode-se dizer que a técnica foi orientada no sentido de permitir combinações de fatores em que entravam quantidades crescentes de capital por homem ocupado. Aquelas invenções que possibilitavam economia do fator mão-de-obra (dado um nível de produção já alcançado) eram preferidas às que acarretavam aumento da produtividade física do trabalho, mas não permitiam reduzir a procura deste último fator. Em particular no setor agrícola — grande viveiro de mão-de-obra — realizou-se esforço substancial no sentido de reduzir a procura do fator trabalho. A mecanização agrícola, iniciada em fins do século passado, trouxe enorme desafogo ao mercado de trabalho, contribuindo substancialmente para que se mantivesse elevado o nível das inversões nas economias de mais adiantado grau de mecanização.

As observações anteriores evidenciam a íntima interdependência existente entre a evolução da técnica nos países industrializados e as condições históricas em que se realizou o desenvolvimento destes. Essa técnica, na forma em que se apresenta hoje, incorporada aos equipamentos industriais, resulta, portanto, de um lento processo de decantação, no qual influíram de maneira fundamental condições específicas de algumas nações, sobretudo da Inglaterra e dos Estados Unidos da América, que sob vários pontos de vista constituíram um só sistema econômico, durante grande parte do século XIX. Desta forma, a orientação mesma que assumiu o progresso técnico, assim como o perfil da procura global com seu desdobramento estratégico em procura de bens de consumo e investimentos, bem como seus reflexos na estrutura do aparelho produtivo, nos atuais países industrializados de livre-empresa, são resultantes de determinado processo histórico. A transposição desses elementos para outro contexto histórico faz surgir uma nova problemática, que será distinta conforme a transposição se faça sob a orientação de decisões centralizadas (desenvolvimento socialista) ou se realize no quadro da livre-empresa. A teoria do subdesenvolvimento preocupa-se, principalmente, com os problemas surgidos da segunda forma de propagação da técnica moderna.

¹⁰ Para uma análise das inter-relações entre o grau de mecanização e a escolha da técnica, veja-se ROBINSON, Joan. *The Accumulation of Capital*. Londres, MacMillan, 1956; e *Essays in the Theory of Economic Growth*. Londres, MacMillan, 1964.

Dados Quantitativos Sobre Tendências de Longo Prazo

Tomada de consciência do fenômeno do desenvolvimento

Observado do ângulo de uma economia nacional, o desenvolvimento se apresenta como um processo de modificação nas estruturas e como uma expansão do fluxo da renda real por unidade do fator trabalho. Como é o segundo aspecto o que melhor se presta à expressão quantitativa, é natural que seja ele utilizado como base para estudos comparativos e de análise de tendências a longo prazo.

A massa de informações disponíveis, fruto, principalmente, de pesquisas realizadas no último quarto de século, põe em evidência que o fenômeno de crescimento persistente da produtividade do fator trabalho, na escala de um conjunto econômico complexo, é relativamente recente. Em realidade, foi somente nos últimos dois séculos que esse fenômeno tomou significação, do ponto de vista de uma geração. Até meados do século XVIII, os aumentos de produtividade, causados endogenamente, quando existiam, eram tão lentos que a possibilidade de tomada de consciência do fenômeno seria certamente nula.

Não obstante a concentração de riqueza que o capitalismo comercial permitiu se realizasse em certas áreas da Europa, dificilmente se poderia fundamentar a tese de que teria ocorrido uma taxa de crescimento tão elevada como 0,5 por cento anual, em qualquer sub-região significativa, no período anterior à Revolução Industrial.¹ Assim, se se toma como ponto de partida o mais alto nível de renda existente no mundo em torno de 1870 — cerca de 1 000 dólares (poder aquisitivo atual) *per capita*, nos Estados Unidos da América — chega-se à Idade Média com menos de 10 dólares *per capita*, admitida uma taxa de decrescimento anual de 0,5 por cento. Como o nível de renda de 1 000 dólares *per capita* é certamente muito superior ao que prevalecia na Europa Ocidental nos começos da Revolução Industrial, e nas condições do clima europeu dificilmente se poderia sobreviver com um tão baixo nível de renda, conclui-se que a taxa de crescimento da produtividade, a longo prazo, terá sido inferior a meio

¹ Sobre este assunto vejam-se os dados reunidos por DEANE, Phyllis, "The Long Term Trends in World Economic Growth", in: *Malayan Economic Review*, Outubro de 1961; BAIROCH, Paul, *Révolution Industrielle et Sous-Développement*, Paris, SEDES, 1964; MADISON, Angus, *Economic Growth in the West*, Londres, Allen and Unwin, 1964; KUZNETS, Simon, *Modern Economic Growth*, Yale University Press, 1966.

por cento. Por outro lado, como uma taxa de crescimento de 0,5 por cento requer um período de 140 anos para que a renda *per capita* possa dobrar, cabe concluir que inexistiam condições para a tomada de consciência do fenômeno do desenvolvimento. Até a época mercantilista, admitia-se como evidente que o enriquecimento de uma nação tinha como contrapartida o empobrecimento de outras.

É mais ou menos óbvio, entretanto, que houve um considerável desenvolvimento secular nas economias comerciais, cujos frutos se concentravam em certos entrepostos privilegiados. Conforme já observamos, esse desenvolvimento se fundava nos aumentos da produtividade que a aglutinação de diversas pequenas unidades econômicas em um conjunto de estrutura mais complexa tornava possível e no aproveitamento de *descobertas*, que a experiência empírica permitia realizar e cuja difusão era facilitada pelos contatos comerciais. Como o fenômeno da concentração de riqueza em benefício do entreposto principal é muito mais notório que o do efetivo aumento de produtividade, era natural que somente daquele se tomasse consciência. Na economia industrial o enriquecimento decorre muito menos da concentração geográfica de renda e muito mais do aumento da produtividade. A mais rápida transformação das estruturas facilita a tomada de consciência do papel das decisões individuais nos processos econômicos.

Observando as economias pré-industriais, inclusive as contemporâneas, constata-se um círculo vicioso entre a fraquíssima taxa de modificação das estruturas e a falta de consciência do papel das decisões individuais no processo econômico. À falta dessa consciência, inexistem estratégias de ação eficazes, permanecendo desarticuladas as decisões dos agentes econômicos. Essa ineficácia, por seu lado, responde pela lentidão das modificações estruturais. Nas economias pré-industriais contemporâneas da Revolução Industrial, observa-se uma alternância de períodos de desenvolvimento, provocados principalmente por fatores exógenos, e outros de estagnação ou quase-estagnação. Dados relativos à Índia, cobrindo um século (1857-1957), indicam uma taxa de crescimento anual inferior a 1 por cento. Se se excluem alguns períodos de crescimento mais rápido, sob o impulso de condições externas muito favoráveis, a taxa a longo prazo não seria muito distinta da que anotamos como limite superior para a Europa pré-industrial. Um estudo da economia egípcia, referente ao período 1880-1950, revela taxa inferior a 0,5 por cento. Na América Latina a taxa de crescimento a longo prazo, a partir da metade do século passado — época que compreende importantes períodos de crescimento rápido induzido por fatores externos — não parece ter sido superior a 1 por cento. No Brasil, no período de 1920-1947, a taxa média foi da ordem de 1,1 por cento. O desenvolvimento mais rápido do Brasil a partir de 1947, como o da Índia no mesmo período, decorreu de um esforço interno consciente de industrialização.²

A aceleração do desenvolvimento

Nos países em que se processou a Revolução Industrial, a taxa de crescimento da produtividade a longo prazo tendeu a ser da ordem de 2 por cento, sendo, em alguns casos, mesmo superior. O quadro seguinte reúne dados, referentes a uma centena de anos, sobre o desenvolvimento dos mais importantes países em que o desenvolvimento industrial teve início e se consolidou no século passado. Não obstante as flu-

² No período 1900-1954, a taxa anual de crescimento da renda *per capita* do conjunto dos países latino-americanos parece haver-se aproximado de 1 por cento e a dos países asiáticos subdesenvolvidos (excluída a China) de 0,5 por cento. Veja-se BAIROCH, P. *Diagnosticque de l'Évolution Économique du Tiers Monde*, Paris, 1969. p. 196.

tuações de caráter cíclico, observa-se em todos esses casos uma taxa de crescimento a longo prazo bem superior à que constatamos para as economias pré-industriais. Uma taxa de 2 a 2,5 por cento permite que a renda *per capita* se duplique no curso de uma geração, isto é, num período de 30 a 35 anos. Mesmo no período de 1913-1959, marcado por duas grandes guerras e uma profunda e prolongada depressão, a taxa de crescimento das economias industriais foi relativamente elevada.

O estudo das tendências do desenvolvimento das economias industriais no decorrer dos últimos cem anos põe em evidência uma clara aceleração desse processo. Se comparamos, por exemplo, as taxas de crescimento do período que tem início em torno de 1950, com as que prevaleceram antes de 1913, observamos nítida tendência à aceleração, a qual nem sempre é visível à primeira vista em razão da importante redução havida na jornada de trabalho. Se observamos os índices da produtividade do fator trabalho, a tendência à aceleração torna-se mais evidente. Com efeito: os dados relativos aos Estados Unidos da América sugerem que, em escala nacional, a produtividade do fator trabalho teria aumentado em 25 por cento durante a primeira metade do século XIX, aproximadamente 100 por cento durante a segunda metade desse século, e cerca de 200 por cento no correr da primeira metade do século atual.³

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO NACIONAL *PER CAPITA* EM PAÍSES QUE SE INDUSTRIALIZARAM A PARTIR DO SÉCULO PASSADO¹

Países	Ano inicial	Taxas de incremento anual per capita		
		Até 1913	1913/59	1950/59
Japão	1880	3,4	2,6	6,1
Suécia	1863	2,4	1,7	2,8
EUA	1871	2,2	1,8	2,2
Canadá	1872	1,9	1,5	2,0
Dinamarca	1872	2,1	1,2	1,8
Noruega	1865	1,3	1,9	3,1
Alemanha	1853	1,5	1,4	4,5
França	1855	1,5	1,5	3,6
Itália	1863	0,7	1,7	4,7
Grã-Bretanha	1857	1,6	0,8	1,7
Holanda	1900	0,7	1,3	3,4

¹ Fonte: PAIGE, D. C., BLACKABY, F. T. e FREUND, S. "Economic Growth: The Last Hundred Years". In: *National Institute Economic Review*. Julho de 1961.

A aceleração referida pode ser atribuída à crescente quantidade de recursos que as sociedades industriais passaram a dedicar ao fomento da ciência e à criação de novas tecnologias. Contudo, também se pode atribuir parte dessa aceleração ao fato de que as economias referidas ainda se encontram na fase de superação do subdesenvolvimento. Essa fase intermediária somente estará superada quando os sistemas econômicos alcançarem homogeneidade técnica, isto é, quando apresentarem o mesmo grau de assimilação do progresso técnico em todos os seus segmentos (tidas em conta as diferenças de idade dos equipamentos, a partir de um critério de obsolescência), e quando a produtividade já não puder aumentar como simples decorrência de eliminação de atraso no aperfeiçoamento do fator humano. A partir dessa situação de

³ Veja-se sobre este ponto a análise de SLICHTER, Summer H. *Economic Growth in the United States*. Nova York, Colliers Books, 1963.

pleno desenvolvimento, a aceleração do crescimento da produtividade somente poderá ocorrer se se intensificar o processo de invenção ou se modificações estruturais, tais como alterações na forma de distribuição da renda, permitirem elevar a taxa de difusão das inovações técnicas. A homogeneização dos padrões de consumo surgiria como a situação limite, a partir da qual a difusão das inovações já não poderia ser intensificada, passando o desenvolvimento a depender estritamente do fluxo de invenções.

Os dados apresentados não parecem deixar dúvidas sobre o fato de que o desenvolvimento do último século vem provocando uma concentração crescente na renda mundial. Assim, no período 1913-1959 — com respeito ao qual é maior a disponibilidade de dados —, a renda mundial *per capita* teria aumentado a uma taxa anual próxima a 1,5 por cento, mas certamente superior a 1 por cento. A parte industrializada do mundo (que compreende menos de um terço da população global) teria apresentado uma taxa que se aproxima de 2 por cento; por outro lado, a taxa do mundo não-industrializado teria sido mais próxima de 0,5 que de 1 por cento.

O dado de maior significação, passível de expressão quantitativa, da história moderna parece ser essa mutação no processo evolutivo da economia mundial, graças à qual a taxa de crescimento da renda de um grupo limitado de economias nacionais foi multiplicada por um fator não inferior a 4. Como resultado a longo prazo dessa mutação, a economia mundial tendeu a dividir-se em três subconjuntos: um setor industrializado, um outro setor de estrutura dualista influenciado pelo primeiro, e um remanescente de economias pré-industriais. O desenvolvimento do primeiro setor teria sido cerca de três vezes mais rápido que o do segundo, e o terceiro, em geral estagnado, tende a ser absorvido pelo segundo. Demais, a taxa de desenvolvimento do setor industrializado é ascendente, o que provoca necessariamente um afastamento cada vez maior, em termos absolutos, com respeito aos demais. Veremos, mais adiante, que a irradiação do impulso de crescimento do núcleo industrial aumentou em uma primeira fase e debilitou-se em uma segunda. As tensões causadas por esse debilitamento do impulso de origem externa, em países que haviam aumentado sua taxa de desenvolvimento, provocou uma série de reações nos planos social e político, as quais estão na base da tomada de consciência do problema do subdesenvolvimento da parte desses países.

PARTE QUARTA

O Subdesenvolvimento

Formação Histórica do Subdesenvolvimento

A propagação da Revolução Industrial

O advento de um núcleo industrial, na Europa do século XVIII, significou uma modificação qualitativa 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. Conforme já assinalamos, 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 técnico dar flexibilidade ao sistema econômico, assegurando que os fatores se combinem, em proporções compatíveis com a oferta de bens de capital, a qual refletia o padrão de distribuição da renda que se cristalizara no período anterior. Desta forma, o desenvolvimento da técnica 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 numa deslocação 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 grande distância, para competir no mercado europeu, foi decisiva em outros casos. Mas importa ter em conta que esse avanço da fronteira não se diferenciava, basicamente, do processo de desenvolvimento da própria Europa do qual fazia parte, por assim dizer: as economias australiana, canadense ou estadunidense, nessa fase, eram simples prolongamentos da economia industrial européia. As populações que emigravam para esses 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 essas estruturas 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 e da adoção de formas modernas de consumo, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção. Esse tipo de estrutura sócio-econômica dualista está na origem do 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 natureza 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. Por exemplo: uma exploração mineira, sob controle de empresa estrangeira que organize não somente a produção mas, também, a comercialização do produto. O impacto do novo setor produtivo nas estruturas preexistentes dependerá, fundamentalmente, da importância relativa da renda a que ele dê origem e que fique à disposição da coletividade. Depende, portanto, do volume de mão-de-obra que absorva, do nível do salário real médio e dos impostos que pague. O nível do salário real era e é determinado pelas condições de vida prevalentes na região onde se instalam as novas empresas, sem conexão precisa com a produtividade do trabalho na nova atividade econômica. Basta que o salário na empresa capitalista seja algo superior à média local para que a referida empresa se depare com uma oferta de mão-de-obra totalmente elástica. Assim sendo, o fator decisivo tende a ser o volume de mão-de-obra absorvida pelo núcleo capitalista. Ora, a experiência demonstra que esse volume de mão-de-obra não atinge, via de regra, grandes proporções. No caso das economias especializadas na exploração de minérios, dificilmente alcança 5 por cento da população em idade de trabalhar. Além do mais, as novas empresas entram em contato com as autoridades locais e tratam de habilitá-las à execução de medidas de profilaxia e outras, cujo resultado se faz 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 terá 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 pela produtividade do trabalho. Entretanto, a similitude é aparente, pois a empresa capitalista que penetra em uma região de estrutura econômica pré-capitalista não se vincula, efetivamente, a esta última, pelo simples fato de que a massa de lucros por ela gerados não pertence à economia local.

O fenômeno do "capitalismo bastardo"

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 do fluxo de renda em expansão. O consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais e, praticamente, independentes de flutuações, a curto prazo, no nível de 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 instila dinamismo à economia capitalista é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos capitalistas e que estes transformam em poupanças. 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 benefício da economia inglesa a que detém as características específicas do sistema capitalista. O caso de dualismo extremo seria aquele em que as empresas capitalistas não se vinculam internamente a outras atividades produtivas, ou melhor, limitam seus gastos locais ao pagamento de mão-de-obra não-especializada. Neste caso, inexistente o mínimo de articulação necessária para que se configure um *sistema econômico*.

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. A expansão da influência econômica européia traduziu-se, quase sempre, na formação de economias dualistas em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura pré-capitalista. Na verdade, sempre que o núcleo capitalista existiu como uma cunha controlada de fora, pouco se modificaram as estruturas. Caberia falar, neste caso, de *capitalismo bastardo*, no qual inexistem as características marcantes do tipo puro. Quando as empresas capitalistas permitiam a absorção de grande número de assalariados — como foi o caso das plantações de chá, no Ceilão, e da borracha na Birmânia — o efeito 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 em que o nível de vida era ainda mais baixo. 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 sistema econômico autônomo. 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 e estagnação, isto é, de ausência de investimentos líquidos, que seria inconcebível na economia metropolitana. 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 empresa e de seus acionistas.

O contato com as economias de capitalismo industrial 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 — a situação apresentava outros aspectos relevantes. A simples existência de um fluxo de lucros formados na atividade ligada ao mercado externo abria novas possibilidades ou criava novos problemas. Convém ter em conta que esses lucros não desempenhavam, na economia cafeeira, o mesmo papel que cabia aos lucros de uma economia industrial. O elemento dinamizador da economia cafeeira era a procura externa, e não o volume das inversões nela realizadas. Se essas inversões se revelassem excessivas, relativamente ao comportamento da demanda externa, 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 nele formados tendiam antes a expatriar-se que a buscar outros campos de aplicação dentro da economia onde se formavam.

As economias subdesenvolvidas de grau superior

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,¹ 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. Os lucros do setor cafeicultor, nas fases de prosperidade, tendiam a concentrar-se nesse mesmo setor. A diferença, com respeito à experiência centro-americana, estava em que, havendo oferta elástica de fatores, os lucros — demais de serem utilizados para modernizar as formas de con-

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.

sumo dos grupos de altas rendas — puderam ser reinvertidos. E essas volumosas inversões efetuadas no setor cafeeicultor — mesmo quando a sua rentabilidade real era relativamente baixa — provocaram a absorção da economia de subsistência preexistente e financiaram 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. Trata-se, portanto, de 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 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, modifica o perfil da procura e torna possível a absorção de fatores antes ocupados no setor de subsistência a um nível de produtividade superior. Se se mantém estacionário o setor exportador, o crescimento da população forçará a redução do salário real médio e o 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 incremento da capacidade de importação, o poder competitivo das importações aumenta nessas fases, por via de regra, reduzindo-se a magnitude real do multiplicador interno de emprego no setor industrial. 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 desvalorização cambial. O núcleo industrial entra, assim, em etapa de bonança, exatamente na fase de declínio da rentabilidade no setor exportador. Mesmo que decline o nível da renda monetária, aumenta a procura de manufaturas de produção interna, devido à baixa mais que proporcional da capacidade de importação, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, as possibilidades efetivas de crescimento são parcialmente frustradas pela elevação relativa dos preços dos equipamentos importados. 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, capacitando-se este para produzir parte dos equipamentos requeridos para que se efetue o desenvolvimento. O fato de se alcançar essa fase não implica

que o setor dinamizador 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 assinalaremos em capítulo subsequente.

Sintetizando: o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas. É, em si, uma situação particular, resultante da expansão das economias capitalistas, visando a utilizar recursos naturais e de mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista. 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 expande 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 importador de artigos estrangeiros. Assim sendo, os processos produtivos que se afiguram mais vantajosos são aqueles que permitem reproduzir com exatidão os artigos importados, e não os que permitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência. Trataremos de demonstrar mais adiante que, nessas circunstâncias, o crescimento do setor industrial ligado ao mercado interno e mesmo o aumento de sua participação no produto, bem como a elevação da renda *per capita* do conjunto da população, não são suficientes para acarretar modificações significativas da estrutura ocupacional do país. 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. Países cuja produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e apresenta uma participação no produto relativamente elevada, continuam com uma estrutura ocupacional tradicional. Desta forma, as economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e *per capita* sem reduzir o grau de dependência externa e heterogeneidade estrutural interna, que são suas características essenciais.

Características Estruturais do Subdesenvolvimento

O desequilíbrio ao nível dos fatores

As causas iniciais da heterogeneidade estrutural são de natureza econômica, mas são fatores de ordem tecnológica que a aprofundam, dão-lhe permanência e fazem do subdesenvolvimento um processo fechado, que tende a autogerar-se. Tomemos como exemplo uma economia pré-capitalista em que se constitui um setor exportador de tipo agrícola, como poderia ser a produção de café ou cacau em região em que prevalecia uma agricultura de subsistência. As formas de produção e o nível tecnológico podem permanecer sem modificações significativas. A elevação da produtividade é, no caso, fenômeno de natureza estritamente econômica, cuja origem está nas vantagens comparativas que resultam da especialização. Em outras palavras, modificações no perfil da procura global provocam uma realocação de recursos que se traduz em elevação da produtividade média.

Se ocorre, em uma economia capitalista, uma alteração no perfil da procura interna, é de esperar que a mobilidade de fatores e a tendência à igualização da taxa de lucro venham a eliminar a vantagem que dessa alteração resulte para determinado setor produtivo. A quase-renda do produtor seria, neste caso, fenômeno temporário. Demais, se se mede o produto ao custo dos fatores no período anterior à mutação da procura, desta não poderá resultar aumento de produtividade para o conjunto do sistema, pelo simples fato de que não teria havido modificação nem na quantidade nem na qualidade da constelação de fatores.¹ O aumento das exportações na forma que vimos de indicar no parágrafo anterior cria igualmente uma quase-renda para o setor que dele se beneficia diretamente. Contudo, neste caso, a quase-renda do produtor está acompanhada de um aumento de produtividade econômica no conjunto do sistema. É fenômeno similar ao da quase-renda de um produtor que reduz os seus custos graças a uma inovação técnica e mantém seus preços de venda inalterados.

Em uma estrutura subdesenvolvida, a quase-renda do produtor exportador pode permanecer indefinidamente.² A transferência de mão-de-obra do setor de subsistên-

¹ Para simplificar, ignoram-se os efeitos de economias e deseconomias de escala de produção decorrentes da realocação de recursos.

² Dentro do modelo neoclássico dos livros de texto, haveria uma crescente transferência de recursos para o setor exportador e, sendo a procura totalmente elástica, a economia se transformaria em um sistema monoprodutor. Sendo inelástica a curva da procura, tenderiam os termos de intercâmbio a se degradar, baixando a rentabilidade relativa do setor exportador. No nosso esquema, a curva da procura é pouco elástica, mas a oferta é submetida a controle para evitar a degradação persistente dos termos do intercâmbio.

cia para o exportador depende da procura externa e não da diferença de rentabilidade entre os dois setores. Por outro lado, a distribuição da renda é função das condições de vida da população que permanece no setor de subsistência, e não da produtividade marginal do trabalho no setor capitalista. Esse quadro estrutural tem como traço básico a existência de um excedente de mão-de-obra, ou seja, de uma massa de população que permanece disponível para emprego no setor capitalista.

Para fins de análise, pode-se admitir a hipótese de que, inexistindo limitações do lado dos recursos naturais, sempre que a procura externa se expanda suficientemente, o excedente de mão-de-obra referido tenderá a ser absorvido. Contudo, para que a taxa de salário tenda a elevar-se será necessário que prevaleçam condições de concorrência do lado da procura de mão-de-obra. Numa economia capitalista, mesmo que essas condições de concorrência não sejam a regra, a necessidade de manter um alto nível de inversões cria uma pressão permanente no mercado de trabalho e favorece a elevação da taxa de salário. Em uma estrutura subdesenvolvida em que os lucros auferidos no setor exportador não se inserem no fluxo interno de renda, a referida pressão não se manifestará. Neste caso particular, o excedente de mão-de-obra pode ser absorvido sem que o quadro de distribuição da renda venha a sofrer modificação significativa. Depreende-se daí que uma economia subdesenvolvida não deve ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está inserida, e que, em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política.³

O caso referido, em que o excedente de mão-de-obra, seria absorvido, constitui simples hipótese de trabalho. A evolução, na quase totalidade dos casos, se tem feito de forma distinta, prolongando-se o dualismo de natureza econômica em heterogeneidade técnica. A existência de um setor de rentabilidade relativamente elevada abre o caminho à penetração da técnica moderna, tanto na infra-estrutura de serviços básicos como em certas fases dos processos produtivos. Assim, as modernas instalações de moagem de açúcar permitem um tratamento da cana mais sincronizado com o período de maturação desta; certas formas de mecanização agrícola facilitam melhor adaptação ao regime meteorológico; a penetração do trator de múltiplos fins reduz a utilização de animais de tração etc. Essa elevação do nível técnico pode mesmo ser intensificada para fazer face a um declínio de rentabilidade provocado por uma maior concorrência nos mercados internacionais. Neste último caso a produtividade econômica se manterá estável, se bem que esteja ocorrendo aumento da produtividade física. A diferenciação técnica com respeito ao setor de subsistência também estará aumentando e a procura de mão-de-obra por unidade de produto exportado estará diminuindo.

A heterogeneidade técnica se configura mais nitidamente na fase de expansão do setor manufatureiro ligado ao mercado interno. Devendo substituir produtos importados, o produtor interno é naturalmente levado a copiar as indústrias com as quais pretende concorrer. Os equipamentos que adquire foram desenhados em função do estágio de desenvolvimento das economias mais avançadas: visam a permitir uma grande poupança de mão-de-obra. Desta forma reproduz-se agravado, no setor industrial, o quadro que diagnosticamos no setor exportador: todo esforço visando a elevar a produtividade tende a entorpecer a absorção do excedente estrutural de mão-de-obra. Como o setor industrial cresce em termos relativos e nele a absorção de mão-de-obra por unidade de produto final é relativamente pequena, acentua-se a referida tendência a uma lenta modificação na estrutura ocupacional.

³ Veja-se o cap. 18.

Em síntese: se nos limitamos a observá-la como um sistema isolado, a estrutura econômica subdesenvolvida pode ser descrita como um desequilíbrio ao nível dos fatores de produção, isto é, como um desajustamento permanente entre oferta e procura de fatores decorrente de certa articulação entre o perfil da demanda e as formas das funções de produção. Estas últimas, além de traduzirem o horizonte de possibilidades técnicas, condicionam a distribuição da renda. Desta forma, a própria orientação da técnica, ao reforçar, nas estruturas subdesenvolvidas, as tendências à concentração da renda, cria obstáculos à difusão das inovações e contribui para reproduzir o chamado desequilíbrio ao nível dos fatores.

Esquema do subdesenvolvimento

Para uma apresentação esquemática do subdesenvolvimento, denominaremos de setor *avanzado* aquele em que já penetrou a forma capitalista de produção, podendo o seu mercado ser externo ou interno.⁴ Ao remanescente chamaremos de setor *atrasado*. O grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do setor atrasado, e a primeira condição para que haja *desenvolvimento* é que aumente a participação do setor avançado no produto global.⁵ Esse aumento depende da intensidade relativa da acumulação no setor avançado, da orientação do progresso técnico e do aumento da população em idade de trabalhar no conjunto da economia. Constantes os demais fatores, uma taxa dada de acumulação pode ser suficiente para que cresça o produto *per capita*, mas insuficiente para aumentar a importância relativa do setor avançado. Com efeito: se o setor avançado cresce sem absorver novos contingentes de mão-de-obra, e todo o aumento de população é absorvido pelo setor atrasado, ao nível de produtividade neste prevalecente, o incremento de produtividade no setor avançado não implica necessariamente aumento de sua participação no produto global. Apesar da elevação do nível técnico, não teria sido alterado, neste caso, o grau de subdesenvolvimento. Pode ocorrer que o crescimento da produtividade no setor avançado tenha como contrapartida redução do emprego nesse setor. Não se exclui a hipótese limite de elevação da renda *per capita* com agravamento do subdesenvolvimento. Destarte, as condições mínimas para que ocorra *desenvolvimento* são: a) crescimento mais que proporcional do setor avançado e b) estabilidade ou aumento da proporção da mão-de-obra empregada no setor avançado.⁶

⁴ O setor *avanzado* pode utilizar técnicas *tradicionais* de produção; o que o caracteriza é sua organização capitalista. Ver cap. 15.

⁵ O incremento da participação do setor avançado deve realizar-se sem que se agrave a desarticulação do sistema, isto é, sem que aumente o grau de dependência externa. Na forma definida no capítulo 7, o conceito de desenvolvimento implica uma autonomia crescente de decisões.

⁶ Se se admite que a produção total P é a soma da produção A , do setor avançado, e da B , do setor atrasado, temos:

$$P = A + B$$

A primeira condição para que haja *desenvolvimento* é que, no período de tempo considerado, aumente a participação de A em P , isto é:

$$\frac{\Delta A}{\Delta P} \frac{P}{A} > 1$$

Demais, é necessário que essa modificação não seja acompanhada de baixa do salário médio no conjunto da economia nem de aumento relativo do emprego no setor atrasado. Distribuindo a mão-de-obra entre os dois setores, temos

$$L = L_A + L_B$$

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 técnico — que se traduz por funções de produção específicas para cada setor de atividade produtiva, as quais delimitam o campo de substituíbilidade — 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 delimita o campo dentro do qual a organização da produção pode subordinar-se ao critério de maximização do lucro. Como a substituíbilidade entre fatores é particularmente reduzida nos setores de mais rápida expansão (indústrias manufatureiras, geração e transmissão de energia, transportes etc.), os quais apresentam elevado coeficiente de capital por pessoa empregada, a absorção de mão-de-obra, no quadro da igualização da taxa de salário com a produtividade marginal do trabalho, tende rapidamente a esgotar-se. 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 totalidade da mão-de-obra — dados um salário algo superior ao que corresponde às condições de subsistência, a técnica incorporada aos equipamentos utilizados e a composição da procura —, estaremos em face de uma estrutura tecnologicamente heterogênea. 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.

Sendo a taxa de salário (w) estável nos dois setores, a segunda condição para que haja desenvolvimento é:

$$\frac{\Delta L_A}{\Delta L} \cdot \frac{L}{L_A} \geq 1$$

Essa definição de desenvolvimento é compatível com um declínio da taxa de salário no setor moderno (w_A), sempre que a absorção de mão-de-obra por este setor seja suficientemente intensa para compensar o efeito desse declínio do salário médio da economia.

Assim, pode-se conceber que o efeito positivo do aumento relativo de emprego no setor moderno,

$$\frac{\Delta L_A}{L_A} > \frac{\Delta L}{L},$$

na massa total de salário ($w_A L_A + w_B L_B$), seja anulado por um declínio da taxa de salário no setor moderno,

$$\frac{\Delta w_A}{w_A} < 0,$$

mantendo-se, contudo, estável o salário médio da economia. Se se admite, ademais, que o lucro por trabalhador no setor A não cresce suficientemente para compensar a baixa do salário nesse setor, a produtividade nele estará em declínio:

$$\frac{\Delta A}{A} : \frac{\Delta L_A}{L_A} < 1$$

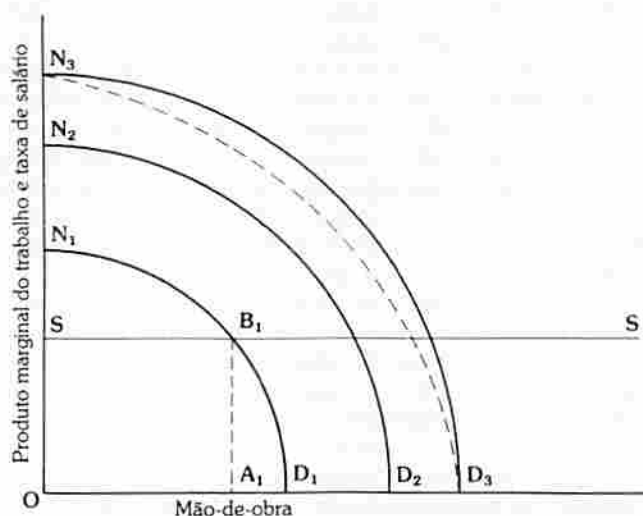
Pode-se dar o caso que essa baixa de produtividade em A se traduza em baixa da renda *per capita*. Essa situação extrema põe em evidência que, de acordo com nossa definição, o desenvolvimento é essencialmente um processo de absorção do subdesenvolvimento, isto é, de homogeneização estrutural. Em condições correntes, esse processo vai acompanhado de elevação da renda *per capita*. Contudo, essa elevação pode ocorrer sem que haja redução do grau de subdesenvolvimento, e é concebível uma redução desse grau com renda *per capita* estável ou mesmo em declínio. Evidentemente, esta última situação é dificilmente compatível com o funcionamento de uma economia de mercado.

Um crescimento relativamente lento da população, em fase de emigração para as 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 sérios obstáculos à absorção do setor pré-capitalista, e transformam o dualismo numa característica estrutural permanente.

O modelo de A. Lewis

Que fatores comandaram 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 exposto com simplicidade por Arthur Lewis,⁷ 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 observarmos 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 preexistente. O capitalista fixará um salário algo superior ao nível de subsistência da população e poderá contar com uma oferta ilimitada de mão-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.



⁷ LEWIS, Arthur. "Economic Development with Unlimited Supply of Labour". In: *The Manchester School*. Maio de 1954, reproduzido em AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. (orgs.). *The Economics of Underdevelopment*. Oxford University Press, 1958. Veja-se, também do mesmo autor, *The Theory of Economic Growth*. Homewood, 1955.

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 de que se apropria o 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 chega a afetar as condições de vida do setor pré-capitalista, o nível dos salários pagos pelos capitalistas é estável e próximo das condições de subsistência. Por outro lado, como a produtividade da mão-de-obra é 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 Fei e Ranis,⁸ 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 no conjunto da economia. 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.

Os modelos do gênero que vimos de considerar pretendem explicar o processo pelo qual a forma capitalista de organização da produção se difunde e tende a absorver todos os fatores em uma coletividade cuja economia esteve anteriormente organizada à base de critérios pré-capitalistas. O mecanismo descrito engendraria uma acumulação de capital capaz de dar emprego no setor capitalista à totalidade da mão-de-obra. A partir desse ponto, a remuneração dos fatores seria função de suas respectivas produtividades marginais. Ora, o valor explicativo desses modelos se limita ao comportamento do setor capitalista, ali onde este último cresce por indução externa. Nesta hipótese, a forma como se distribui a renda internamente não apresenta maior significação para o próprio processo de crescimento. Numa hipótese mais geral, em que o perfil da procura interna seja o principal fator condicionante da alocação de recursos, cabe indagar que efeitos terá o fato de que o crescimento da procura se faça com estagnação da taxa de salário, isto é, sem diversificação do consumo da massa da população. A concentração da renda, que acompanha necessariamente o tipo de crescimento que estamos considerando, traz consigo certa evolução no perfil da procura que se traduz em dependência crescente com respeito à oferta externa de bens de consumo — requeridos pelas classes de altas rendas — e numa alocação dos recursos produtivos ligados ao mercado interno que tende a elevar a dotação de capital por pessoa empregada.⁹ Como consequência da evolução do perfil da procura, a curva N_2D_2 seria substituída não pela N_3D_3 mas por outra cujo *locus* estaria entre N_3 e D_2 . Se se tem em conta que o progresso técnico opera no mesmo sentido de elevação do coeficiente de capital por pessoa ocupada, é fácil compreender que o excedente de mão-de-obra, longe de deixar-se absorver, tende a persistir e, em muitos casos, em

⁸ FEI, John C. H. e RANIS, Gustav. *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*. Yale University Press, 1964.

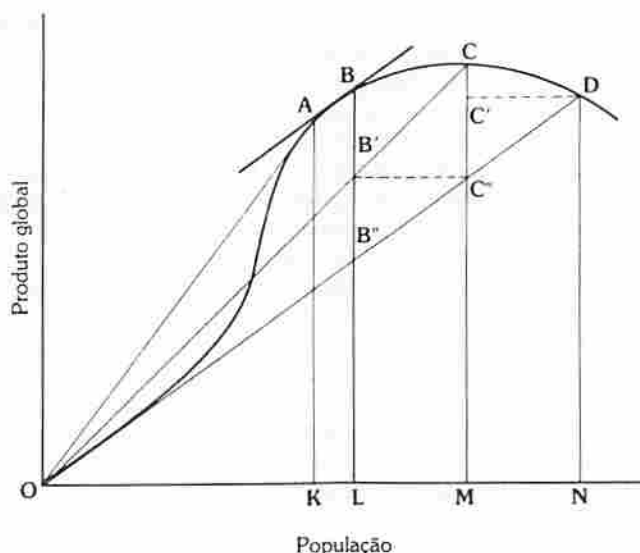
⁹ Sobre este ponto, veja-se o cap. 18.

razão do crescimento demográfico, a aumentar. Uma modificação do perfil da procura global decorrente de expansão das exportações — ali onde a produção dos artigos exportáveis absorve grande quantidade de mão-de-obra — ou de ação do Estado, pode ter maior significação para a absorção do excedente estrutural de mão-de-obra do que uma intensificação do processo de formação de capital.

O excedente estrutural de mão-de-obra

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.¹⁰

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 todas as terras ocupadas, o aumento da população terá que acarretar redução na quantidade de 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 constitui um bom ponto de partida para essa análise.



¹⁰ Cf. GEORGESCU-ROEGEN, "Economic Theory and Agrarian Economics". In: *Oxford Economic Papers*. Fevereiro de 1960.

Sobre o eixo das ordenadas está representado o produto global do setor agrícola e sobre o das abscissas, a população em idade de trabalhar. A quantidade de terras é fixa e a população está aumentando. As pendentes dos vetores OA , OC e OD representam as produções médias por trabalhador correspondentes às quantidades de mão-de-obra, K , M e N . A pendente da curva $OABCD$ 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 , pois o ângulo que forma o vetor OA com o eixo das abscissas é o maior. Nesse ponto a produção média por trabalhador também é igual à produção marginal. Esta última, desce a zero no ponto C . A produtividade média permanece, entretanto, elevada e o produto total alcança seu ponto máximo em C . A partir de C a produtividade marginal passa a ser negativa, o que acarreta redução progressiva do produto global. De A a C observa-se declínio da produtividade marginal; contudo, o produto global continua a aumentar. Ora, numa economia de subsistência típica não existe nenhuma razão para que o crescimento da população pare quando se alcança o ponto C , pois é possível que a produção média continue a ser mais alta que o nível necessário à subsistência. Se se admite que este último é alcançado em D , a produção média deveria descer até aí para que opere o freio malthusiano.

Dado o modo de produção capitalista, a mão-de-obra tenderia a ser absorvida, até que a produção marginal iguale a taxa de salário, a qual, em nosso exemplo, se confunde com o nível de subsistência da população. Nesse ponto, que fixamos em B , a tangente da curva $OABCD$ é paralela ao vetor OD . Numa economia pré-capitalista, onde toda a mão-de-obra disponível *deve* conseguir emprego, é perfeitamente racional continuar a absorver gente até que seja alcançado o ponto C , no qual se maximiza o produto global. É neste ponto que se obtém para o conjunto da população a produção *per capita* mais alta. Posto que a remuneração do trabalho foi fixada ao nível de subsistência, se se reduz a produção global ter-se-á que reduzir igualmente a parte do produto que permanece em mãos dos que se apropriam do excedente. Em outras palavras, se a oferta de mão-de-obra fosse OM e a totalidade dos fatores devesse ser absorvida dentro dos mesmos critérios de organização da produção, o excedente seria maior em C que em B .¹¹ Caso a oferta de mão-de-obra alcançasse ON , a única possibilidade de obtenção de um excedente seria retirar do circuito produtivo a população MN , mantendo-a com um subsídio ou induzindo-a a emigrar.

Uma situação como a descrita acima, leva à criação de dois tipos de exploração agrícola. Um primeiro, organizado dentro das regras da economia capitalista, subordina a absorção de mão-de-obra à maximização da taxa de lucros, e sua produção se destina no essencial aos mercados. E um segundo, de organização pré-capitalista, precariamente ligado à economia monetária, extraindo um excedente em parte sob a forma de serviços pessoais, o qual desempenha outras importantes funções de natureza não-econômica. Contudo, quando as melhores terras ou as acessíveis já estão ocupadas, mesmo as explorações de tipo pré-capitalista que vimos de referir tendem a fixar limites à absorção de mão-de-obra. O excedente que não encontra emprego nos dois tipos de exploração indicados fixa-se em terras de qualidade inferior ou de acesso mais difícil, sob a forma de pequenas explorações. É nestas últimas que se constata o fenômeno da produtividade marginal negativa.

¹¹ Na hipótese de que a oferta de força de trabalho fosse OM (ver gráfico p. 153) e que a produção se fixasse em B , a parte do produto correspondente a $B'B''$ teria que ser reservada para subsidiar o consumo da população desempregada. Fixando-se a produção em C , o excedente seria maior, pois o segmento $B'B''$ é inferior a $C'C''$. Caso a oferta de força de trabalho alcançasse ON , fixando-se a produção em D inexistiria excedente, sendo todo o produto absorvido pelos gastos de subsistência da população. Fixando-se o produto em C , o excedente seria $C'C''$. Neste último caso, a parte do produto correspondente a $C'C''$ destinaria-se a subsidiar população desempregada.

A poupança "oculta" de R. Nurkse

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 um capital que não existe. Contudo, pode-se conceber a hipótese de utilização desse trabalho desperdiçado para produzir capital, sempre que a produção deste não exija acumulação prévia de capital em quantidade significativa. R. Nurkse desenvolveu este esquema teórico relativamente a uma situação caracterizada pela limitação da oferta do fator terra e por uma produtividade marginal do trabalho em torno de zero.¹² Se eliminamos a hipótese de escassez de terras, os dados do problema se modificam, inexistindo razão para que a produção marginal seja inferior ao nível de subsistência. 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 o 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 trabalhar 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 aumento do consumo por parte da população que permanece sobre a terra. Tem-se argumentado que esse aumento do consumo traz, ele mesmo, uma elevação da produtividade,¹³ recriando o excedente a um nível de produção mais alto. De todas as formas, a cap-

¹² Veja-se a nota 1 do cap. 16.

¹³ Esta tese foi desenvolvida por LEIBENSTEIN, Harvey. *Economic Backwardness and Economic Growth*. Nova York, John Wiley, 1957.

tação efetiva desse excedente somente tem sido possível ali onde os investimentos novos podem realizar-se sem deslocar as populações, como nos casos dos trabalhos de irrigação, drenagem, abertura 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 do produto 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.

Dualismo e subdesenvolvimento

O conceito de *dualismo* tem sido objeto de amplo debate entre os estudiosos do subdesenvolvimento. Na forma em que o utilizamos no texto, ele se refere à coexistência do modo de produção capitalista com outros modos de produção não capitalistas, como pode ser a agricultura artesanal de subsistência (para uma definição desses termos veja-se o capítulo seguinte), no quadro do subdesenvolvimento, isto é, em economias que não podem ser concebidas fora de certo sistema de relações internacionais que engendra o fenômeno da *dependência*. A palavra dualismo leva à confusão, pois parece sugerir que os dois modos de produção existem num mesmo espaço mas independentemente um do outro, ou que o setor em atraso tende *necessariamente* a ser absorvido pelo mais dinâmico, vale dizer, o capitalismo. Ora, o que caracteriza o dualismo é exatamente a interdependência dos dois modos de produção, interdependência que responde pela tendência à perpetuação dos elementos pré-capitalistas. O capitalismo que existe na estrutura dualista apresenta certas especificidades, cuja razão de ser está nas inter-relações que mantém com o setor não capitalista. Assim, o excedente criado no setor capitalista depende fundamentalmente das condições de vida no setor não capitalista. Da mesma forma, essas condições de vida refletem o grau de acessibilidade à terra e ao crédito, que dependem em boa medida do setor capitalista. O estudo do dualismo consiste exatamente em descobrir essas interdependências. Entretanto, seria errôneo imaginar que a liquidação do dualismo, ou seja, a transformação total da mão-de-obra em assalariados do setor capitalista, seria causa suficiente para fazer desaparecer o subdesenvolvimento. Conforme observamos mais acima, mesmo que a população trabalhe no setor exportador em sua maior parte, a retenção dos lucros no exterior permite conciliar a eliminação do excedente estrutural de mão-de-obra com uma taxa de salário fixa próxima ao nível de subsistência. A história das economias coloniais inclui muitos exemplos de situações próximas a essa. A eliminação mesmo parcial do subdesenvolvimento esteve sempre acompanhada de um ascenso crescente à autonomia de decisões da coletividade local com respeito à utilização dos fluxos de renda gerados pelo sistema produtivo, inclusive o excedente. Veremos no capítulo 18 que a transplantação dos modelos de consumo tende a frustrar cada vez mais a eficácia da autonomia de decisões de tipo estritamente econômico, como meio de liquidação do subdesenvolvimento.¹⁴

¹⁴ Veja-se também sobre este ponto FURTADO, C. "Dependencia externa y teoría económica". In: *El Trimestre Económico*, Abril-junho, 1971.

Agricultura e Subdesenvolvimento

O excedente agrícola

Na quase totalidade dos países subdesenvolvidos a maioria da população vive de atividades agrícolas. Demais, longe de ser apenas uma *atividade econômica*, a agricultura constitui a base da organização social e política. O grau de monetização e comercialização do conjunto das atividades econômicas, o sistema de crédito, a repartição da renda, o tamanho da família e a natureza das relações familiares, o grau de urbanização e a forma dos aglomerados urbanos, o grau de mobilidade social e a forma de estruturação do sistema de poder, enfim tudo está ligado ao regime de propriedade dos recursos naturais (terra e água) e à forma de apropriação do excedente agrícola, isto é, da parte do produto agrícola que não é consumida diretamente nas unidades produtivas. O conceito de modo de produção utilizado por Marx, que engloba o sistema de produção e as relações sociais engendradas por esse sistema de produção, aplica-se aqui com maior pertinência que o conceito corrente de função de produção. Que os maiores obstáculos à liquidação do subdesenvolvimento se apresentem no setor agrícola constitui simples indicação de que essa liquidação implica em transformação global da sociedade. É na observação das sociedades essencialmente agrícolas que se percebe claramente a diferença entre liquidação do subdesenvolvimento e desenvolvimento. As estruturas subdesenvolvidas não se desenvolvem: elas são substituídas por outras com aptidão para desenvolver-se. Essa substituição, contudo, pode ser parcial, passando a conviver estruturas arcaicas com outras aptas a assimilar a tecnologia moderna e a elevar a produtividade do trabalho. No que respeita às atividades agrícolas esse processo de liquidação das estruturas arcaicas tem-se feito em função da necessidade de aumentar o excedente de produtos agrícolas no qual se apóia a industrialização. Ali onde o aumento do excedente se vem realizando sem maiores modificações nas estruturas tradicionais, o processo de industrialização tende a provocar uma crescente heterogeneidade estrutural.

Uma observação mesmo superficial da agricultura nos países subdesenvolvidos põe em evidência certos dados significativos:

1) A participação da mão-de-obra agrícola na força de trabalho total é considerável: quase sempre superior a 40 por cento, podendo em alguns casos superar o duplo dessa cifra.

2) A produtividade do fator trabalho é consideravelmente mais baixa na agricultura, relativamente às demais atividades produtivas; a diferença é pelo menos de 1 a 2, podendo alcançar 1 a 5 ou mais; os preços relativos desempenham aqui um papel importante, mas, mesmo se se adotam preços relativos internacionais ou prevalecentes em economias desenvolvidas, a diferença continua elevada, particularmente quando a comparação é feita com o setor industrial.

3) O salário médio agrícola (ou a renda média do trabalhador agrícola) é bem mais baixo do que o salário do trabalhador não especializado das atividades não agrícolas; demais, uma parte significativa do salário (ou renda) do trabalhador rural não se integra nos fluxos monetários.

4) O investimento realizado no fator humano (melhoria de condições de saúde, educação, formação profissional etc.), o qual é em grande parte financiado pela sociedade no seu conjunto, concentra-se nas zonas urbanas; da mesma forma, a renda invisível criada pelos investimentos públicos e pelas economias de aglomeração beneficiam quase exclusivamente a população urbana.

Esses dados traduzem o fato fundamental de que, nos países subdesenvolvidos, a sociedade põe à disposição da massa rural apenas o necessário para a sua subsistência. A diferença entre esse nível de subsistência e a produtividade média do setor agrícola constitui o excedente agrícola, o qual se reparte entre a classe proprietária rural, os intermediários financeiros e comerciais e o Estado. Como parte do salário agrícola é paga em moeda, o excedente agrícola total *in natura* é maior do que o excedente financeiro criado pelo setor agrícola. Os dois excedentes têm funções distintas, mais ou menos importantes, conforme o país e a situação. O excedente *in natura* se destina a abastecer as populações urbanas, e/ou à exportação; o excedente financeiro se destina a financiar o consumo da classe proprietária, e/ou a financiar o desenvolvimento das atividades não agrícolas.

Para fins de exposição, admitiremos que em determinado país subdesenvolvido a agricultura está totalmente organizada sob a forma de meação. O excedente financeiro criado pelo setor agrícola corresponde, neste caso, exatamente à metade da produção agrícola. Ocorre, entretanto, que os meios não consomem a totalidade de sua renda sob a forma de produtos agrícolas. Admitamos que a totalidade da produção agrícola é de gêneros alimentícios e que os trabalhadores agrícolas consomem 60 por cento da metade que lhes cabe por meação. Infere-se que a massa de trabalhadores rurais consome 30 por cento da produção agrícola (e de alimentos) total. A agricultura de subsistência corresponde, neste caso, a 30 por cento da atividade agrícola e a comercial a 70 por cento. O excedente *in natura* também alcança 70 por cento da produção agrícola total.

Ignorada a possibilidade de importação de alimentos (ou de importação líquida de produtos agrícolas), é o excedente *in natura* que determina os limites dentro dos quais se pode expandir o emprego não agrícola. Esses limites variam em função do consumo dos grupos proprietários rurais e urbanos e da diferença entre o salário médio urbano e a renda média do trabalhador rural. Suponhamos que os grupos proprietários (e afins) no conjunto do país absorvam 40 por cento do excedente *in natura*. Como 40 por cento de 70 por cento fazem 28 por cento, restarão 42 por cento da produção agrícola total para alimentar os empregados do conjunto dos setores não agrícolas, vale dizer, 60 por cento do excedente *in natura*. O emprego não agrícola depende, evidentemente, da importância relativa desse fundo de salários e do consumo *per capita* dos assalariados urbanos, ou seja, do salário médio urbano. Se se

tem em conta que uma fração não desprezível da produção de gêneros alimentícios se destrói no traslado das zonas rurais para as urbanas e que o salário médio é muito superior nas zonas urbanas, infere-se que, não obstante a elasticidade-renda da procura de alimentos seja inferior à unidade, a relação emprego-disponibilidade de alimentos (medidos estes em termos de produtos agrícolas não processados) é bem menor nas zonas urbanas que nas rurais. Na hipótese de trabalho que formulamos, 42 por cento da produção agrícola estariam disponíveis para empregar gente nas zonas urbanas e 30 por cento seriam absorvidos pela massa trabalhadora rural sob a forma de alimentos. Se a relação emprego-disponibilidade de alimentos for o duplo nas zonas rurais, o emprego urbano não chegaria a absorver 30 por cento da força de trabalho.

A transformação do excedente *in natura* num fundo de salários urbanos constitui, contudo, simples possibilidade. Em muitos casos esse excedente é total ou parcialmente exportado, podendo destinar-se a financiar um fluxo de importações de bens de consumo ou mesmo investimentos no estrangeiro. O que importa, portanto, é identificar o excedente financeiro extraído do setor agrícola, o qual pode ser considerado como um *fundo de desenvolvimento*, cuja utilização pode ou não dar lugar a um processo de formação de capital fora da agricultura. Destarte, o problema fundamental é o das motivações dos agentes que se apropriam desse excedente. Ora, essas motivações não são independentes da forma como se organiza a agricultura, isto é, da estrutura agrária.

Tipologia das estruturas agrárias

As relações entre a população rural, a terra que esta trabalha e o produto desse trabalho (ou seja a estrutura agrária) refletem um duplo objetivo:

a) induzir a população a aceitar uma disciplina de trabalho, sem a qual o produto da coletividade seria necessariamente inferior;

b) limitar o consumo da população que trabalha na agricultura de forma que se possa gerar um excedente *in natura* de produtos agrícolas, o qual é total ou parcialmente transformado em excedente financeiro.

Utilizaremos dois critérios para estabelecer uma tipologia simples das estruturas agrárias nas condições correntes do subdesenvolvimento. Esses critérios são: a) abundância ou escassez de terras aptas para a agricultura ao nível da técnica prevalente, e b) grau de acessibilidade à propriedade da terra das pessoas que a trabalham.

Antes de abordar os detalhes dessa tipologia, convém, contudo, recapitular alguns conceitos correntemente utilizados na análise da organização da agricultura nas condições de subdesenvolvimento. Já nos referimos à agricultura de *subsistência* e à agricultura *comercial*; trata-se aqui de uma classificação fundada estritamente na destinação do produto, o qual pode ser utilizado diretamente por aquele que o produz ou inserir-se nos circuitos comerciais dando origem ao excedente agrícola *in natura*. Na mesma exploração agrícola podem coexistir as duas formas de agricultura. Ali onde a produção destinada à subsistência representa a metade ou mais da produção total, estamos efetivamente em face de uma agricultura de subsistência, a qual é, quase sem exceção, de tipo *tradicional*. A agricultura efetivamente comercial é aquela em que 3/4 ou mais do produto se destinam ao mercado. Esta agricultura comercial pode ser tradicional ou *moderna*.

A agricultura tradicional se caracteriza pelo estado praticamente estacionário das técnicas que utiliza. Desta forma, a expansão da agricultura tradicional se realiza mediante a incorporação de fatores de produção que ela já utilizou no passado, tais como mão-de-obra, terra, água.¹ Posto que a técnica não se modifica, a produtividade da mão-de-obra é estacionária, a menos que o crescimento da população crie uma pressão sobre os recursos naturais, hipótese em que a produtividade baixará até que se exerça o freio malthusiano. Podemos portanto conceber três situações: a) terras abundantes, população em crescimento, rendimentos constantes; b) terras escassas, população em crescimento, rendimentos decrescentes, e c) terras escassas, população estacionária, rendimentos constantes. Na situação c, é de admitir que o excedente ter-se-á reduzido a zero. Na situação b o excedente médio produzido por trabalhador agrícola estará em declínio, cabendo portanto deduzir que o excedente global tende a estabilizar-se (se a população rural deixa de crescer quando ainda produz algum excedente) ou a declinar e desaparecer, quando se alcança a situação c. Em conclusão, para que uma agricultura de tipo tradicional engendre um excedente crescente, faz-se necessário que os recursos naturais sejam abundantes e de qualidade não declinante e que a população rural esteja em expansão. Ainda assim, o excedente *in natura* não poderá crescer com maior rapidez que a população rural. Existem agriculturas tradicionais de níveis tecnológicos muito distintos. O sistema de irrigação de canais subterrâneos utilizado no Irã há milênios constitui uma técnica avançada de defesa contra a evaporação numa região desértica; as técnicas de proteção dos solos contra a erosão utilizadas também milenarmente na Ásia oriental e sul-oriental são ainda hoje consideradas como *avançadas*. O que interessa assinalar é que, no quadro da agricultura tradicional, essas técnicas são recebidas como uma herança cultural, de forma similar ao uso da roda ou do fogo. Os homens que recebem essa herança são culturalmente condicionados para preservá-la e não para modificá-la. Na agricultura moderna a melhora tecnológica está ligada a um esforço de investimento e se apresenta como uma opção àquele que organiza a produção; no plano cultural o homem deve estar condicionado para a mudança, ou seja, para o abandono daquilo que recebeu como herança, o que implica estar psicologicamente preparado para optar por maiores riscos.

Tanto a agricultura tradicional como a moderna podem organizar-se de distintas formas, ou seja, podem adotar distintos modos de produção. Distinguiremos o modo artesanal, outros não capitalistas e o capitalista. O modo artesanal consiste na organização da agricultura à base de explorações familiares. Como o problema da escala de produção de maneira geral não se apresenta na agricultura, é corrente que a unidade de exploração familiar apresente índices de produtividade tão altos ou mais que as explorações de grandes dimensões. Desta forma, o modo de produção artesanal pode persistir quando a agricultura deixa de ser tradicional para transformar-se em moderna. O problema é diferente no que respeita a outros modos de produção não capitalistas. A agricultura tradicional não capitalista e não artesanal se apresenta sob a forma de grandes unidades de exploração que utilizam a mão-de-obra fora do regime do salariado. É o regime da *corvée* medieval européia que existe sob diversas formas em muitos dos atuais países subdesenvolvidos. O trabalhador recebe um pedaço de terra de onde retira a sua subsistência e paga a renda dessa terra em dias semanais de trabalho na grande exploração agrícola. O regime da meação está a meio caminho entre este e o modo artesanal, pois o meeiro é responsável pela organização da produção, devendo contudo pagar a renda da terra *in natura*. O meeiro que dirige explorações

¹ Cf. SHULTZ, Theodore W. *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, 1964. p. 31 et pas.

de dimensões maiores e utiliza mão-de-obra assalariada se enquadra no modo de produção capitalista, ainda que o pagamento da renda *in natura* constitua um vínculo com o modo de produção anteriormente referido. A agricultura moderna não artesanal e não capitalista está representada pelas cooperativas de produção. Finalmente, o modo capitalista, que implica em propriedade privada dos meios de produção e regime salarial, pode ser observado tanto na agricultura tradicional como na moderna. Como o objetivo do capitalista é remunerar o capital que tem sob sua responsabilidade, a passagem da agricultura tradicional para a moderna é um problema de cálculo econômico. Se os recursos naturais são abundantes e a mão-de-obra é barata, a agricultura tradicional pode ser altamente rentável. Introduzir novas espécies animais, equipamentos agrícolas, fertilizantes, inseticidas etc., pode ser ainda mais rentável se a evolução da demanda o justifica e não existem melhores aplicações para o capital. O que interessa assinalar é que a agricultura tradicional, com sua técnica estacionária, não é em si incompatível com o modo capitalista de produção.

Voltemos agora aos critérios básicos referidos: a) disponibilidade de recursos naturais e b) acessibilidade à propriedade desses recursos.

Podemos combiná-los numa matriz e obter quatro tipos distintos de estrutura agrária:

	Acesso difícil à propriedade da terra (a)	Acesso fácil à propriedade da terra (b)
Terras abundantes (c)	(ca)	(cb)
Terras escassas (d)	(da)	(db)

Em muitos países subdesenvolvidos as terras disponíveis para agricultura são abundantes, dependendo sua incorporação ao sistema produtivo da construção de uma infra-estrutura e da abertura dessas terras. Contudo, o acesso à propriedade dessas terras pode ser difícil. É o caso (ca). Essa dificuldade de acesso à propriedade pode resultar de isolamento da população rural com respeito aos centros de decisão, quando se trata de terras públicas. Mas também pode resultar de condições ecológicas particulares. Assim, nas terras tropicais e subtropicais, a destruição da floresta (ou abertura das terras) faz-se quase sempre pelo fogo e os solos se esgotam rapidamente; o pequeno agricultor tende, em consequência, a ser itinerante. Para trabalhar em terra própria, ele necessitaria dispor de uma superfície de cinco a dez vezes maior do que a que utiliza regularmente, o que torna muito mais difícil a apropriação da terra.² Em todo caso, observa-se que uma minoria com acesso à informação e capacitada para influenciar os investimentos públicos tende a apropriar as terras de melhor qualidade, na qual organiza uma agricultura capitalista de tipo tradicional ou semimoderna, conforme as exigências do mercado e a natureza do que se produz. A população que não encontra trabalho nessa agricultura capitalista como assalariada permanece em terras de inferior qualidade ou assume a tarefa de ir abrindo novas terras que serão oportunamente incorporadas ao setor capitalista. Coexistem, assim, o modo capitalista de produção com o artesanal, representando este último uma reserva de mão-de-obra para o primeiro. As condições de vida do artesanato agrícola definem a taxa de

² Para um estudo deste problema no quadro brasileiro, veja-se FURTADO, C. "Agricultura y desarrollo económico: consideraciones sobre el caso brasileño. In: *El Trimestre Económico*. Janeiro-março, 1972.

salário paga no setor capitalista. Neste caso, a agricultura artesanal é sempre tradicional, mesmo que trabalhe parcialmente para o mercado, ao passo que a capitalista pode ser tradicional, moderna ou mista.

Admitamos, agora, que as terras sejam abundantes e que o acesso à propriedade dessas terras seja fácil. É o caso (cb). Trata-se de situação rara, mas que se tem apresentado historicamente. O modo de produção que tende a prevalecer, neste caso, é o artesanal. Tendo acesso às melhores terras, as unidades de exploração familiares podem proporcionar à população rural condições de vida superiores, comparativamente ao caso anterior. Se as condições da procura o justificarem, as unidades familiares poderão passar do tipo tradicional para o moderno. Contudo, essa transição depende de que haja ou não acesso ao crédito. Na medida em que evoluem da agricultura de subsistência para a comercial e da tradicional para a moderna, as unidades familiares tornam-se mais e mais dependentes do sistema comercial e de crédito. A pressão exercida sobre elas pelos intermediários financeiros e comerciais pode ser tão grande quanto a que exercem os capitalistas sobre os assalariados agrícolas. Contudo, não se exclui a hipótese de que as unidades familiares se organizem em cooperativas de comercialização e crédito, melhorando dessa forma a sua situação no que respeita à apropriação do excedente.

A situação de escassez de terras e de acesso difícil à propriedade destas (da) cria as formas mais duras de exploração da massa trabalhadora rural. Neste caso a agricultura tende a ser de tipo tradicional e não capitalista. As melhores terras são exploradas com fins comerciais, em grandes propriedades, sendo a massa da população excedente empilhada nas terras de inferior qualidade, onde a produtividade marginal do trabalho pode chegar a ser negativa. Caso inexista a possibilidade de migração para as zonas urbanas o freio malthusiano se encarregará de estabelecer o equilíbrio, ao mais baixo nível de subsistência, entre recursos e população nas terras marginais. Dado o nível extremamente baixo da taxa de salário pago na agricultura comercial, esta tende a permanecer de tipo tradicional, sempre que as condições específicas da cultura não tornem indispensáveis a introdução de técnicas modernas.

Por último, temos a situação (db), que quase sempre surge como consequência da expansão demográfica a partir da situação (cb). As unidades familiares se dividem em parcelas cada vez menores. Para defender-se da baixa do nível de vida, os agricultores artesanais buscam o caminho da especialização, isto é, o máximo de integração no mercado. Dada a escassez de terras, a vida da elevação do nível tecnológico pode tornar-se impraticável. A dependência dos intermediários comerciais será tanto maior quanto mais o agricultor necessite adquirir no mercado o necessário para sua própria subsistência.

As situações de terras escassas tendem a produzir as estruturas agrárias menos propícias à passagem da agricultura tradicional à moderna. A situação (da) permite exercer o máximo de pressão sobre a população trabalhadora, o que significa que o excedente extraído é máximo, proporcionalmente ao que produz cada trabalhador. Na situação (db) os minifundistas podem reverter à agricultura de subsistência, reduzindo o excedente; e também existe a possibilidade (nem sempre realizável na prática) do controle parcial do comércio por cooperativas de minifundistas.

Observamos anteriormente que no quadro da agricultura tradicional o crescimento do excedente tenderia a ser proporcional ao aumento do emprego no setor agrícola. Posto que o desenvolvimento se caracteriza por um crescimento mais que proporcional do emprego não agrícola, caberia deduzir que a agricultura tradicional é incompatível com todo desenvolvimento econômico. Ora, a realidade nos aponta inúmeros casos de países em que a industrialização e a urbanização se apóiam fundamentalmente numa agricultura de tipo tradicional. A tese de que a todo desenvolvi-

mento industrial corresponde um prévio desenvolvimento agrícola³ não parece corresponder à realidade histórica, se se entende como desenvolvimento agrícola a passagem da agricultura tradicional para a moderna.

Podemos admitir pelo menos três situações em que agricultura tradicional serve de suporte a um processo de industrialização e urbanização. Em primeiro lugar está o caso da transferência do excedente. Vimos que este se distribui entre a classe proprietária de terras, os intermediários comerciais e financeiros e o Estado. A transferência de parte desse excedente para o Estado pode reduzir a parcela destinada ao consumo das classes ricas e aumentar a do fundo de investimento. Demais, a proteção do setor industrial nascente tende a modificar os termos de intercâmbio contra o setor agrícola, forçando assim a baixa do nível de vida da massa rural em benefício do excedente destinado à capitalização. A segunda possibilidade está ligada ao aumento do excedente em decorrência de incrementos de produtividade econômica resultantes de vantagens comparativas no comércio internacional. A agricultura de subsistência se transforma em agricultura comercial colocando parte do excedente *in natura* no exterior. O aumento da produtividade econômica ocorre assim no quadro da agricultura tradicional. A terceira situação, seguramente mais interessante para compreender a natureza do subdesenvolvimento, se apresenta ali onde as terras são abundantes, sendo contudo difícil o acesso à propriedade das mesmas, situação que prevalece em grande parte da América Latina. Neste caso, conforme indicamos, a estrutura agrária tende a apresentar-se de tal forma que coexistem os modos de produção capitalista com o artesanal. As melhores terras, seja do ponto de vista da qualidade dos solos, da abundância de água, da proximidade dos mercados ou dos meios de transporte mais eficazes, tendem a ser apropriadas por uma minoria que já dispõe de capital, tem acesso ao crédito, está em contato com os centros de decisão etc. Forma-se, assim, um importante setor de agricultura capitalista, organizado em unidades de exploração, grandes ou médias, ainda que de tipo tradicional ou semitradicional. Vamos admitir como hipótese que prevalece a agricultura tradicional, isto é, que seu crescimento se faz sem aumento de produtividade física, seja da terra, seja da mão-de-obra. Ao lado dessa agricultura existe outra em terras de inferior qualidade, ou distante dos meios de transporte, ou incapacitada para utilizar a técnica tradicional que implica alguma capitalização, como a tração animal, por não ter acesso ao crédito ou serem demasiadamente exíguas as unidades de exploração. Na agricultura artesanal existe óbvio desperdício de mão-de-obra, mesmo ao nível da técnica tradicional. Por outro lado, no setor capitalista a expansão da produção está limitada pelo nível da procura de produtos agrícolas, gerada no setor urbano. Vamos admitir que a metade da mão-de-obra rural esteja empregada no setor capitalista e a outra metade no artesanal, e que o trabalhador do setor capitalista, que dispõe de mais e melhores terras e de todos os meios que proporciona a técnica tradicional, apresente um índice de produtividade cinco vezes superior ao do setor artesanal. Se a população rural está crescendo a 1,5 por cento ao ano e a totalidade do incremento é absorvida pelo setor capitalista, a mão-de-obra que este emprega estará aumentando com uma taxa de 3 por cento anual. Sendo assim, mesmo que a produtividade permaneça estacionária nos dois subsectores agrícolas, a produção total estará aumentando com uma taxa de 5 por cento anual, ou seja, a produção média do trabalhador rural estará aumentando em 3,5 por cento anualmente como decorrência de modificações na estrutura do setor agrícola. A abundância de terras permite aumentar a quantidade desse fator por

³ Para uma defesa dessa tese veja-se BAIROCH, Paul. *Révolution Industrielle et Sous-Développement*. Paris, 1964.

pessoa ocupada, ao nível da técnica prevalecente, mediante investimentos (abertura de terras, construção de vias de acesso) que em boa parte podem ser feitos utilizando a mão-de-obra cuja oferta estão em expansão. Como o setor artesanal permanece sem alteração, as condições de vida da população rural tampouco conhecerão modificações. O crescimento do setor capitalista poderá realizar-se sem qualquer pressão sobre o salário rural. Por outro lado, o baixo custo da mão-de-obra continuará a desestimular a adoção das técnicas modernas. Se o consumo de produtos agrícolas pela população rural se mantém estável e o excedente *in natura* alcança 70 por cento, como no exemplo anterior, infere-se que a oferta de produtos agrícolas nas zonas urbanas estará crescendo com uma taxa de 5 por cento. Essa situação seria compatível com um crescimento de 4 por cento anual da população urbana e com um aumento de 2 por cento anual da renda *per capita* dessa população, dada uma elasticidade-renda da procura de alimentos de origem agrícola (em termos de produtos brutos) de 0,6. Cabe portanto concluir que a agricultura pode preservar suas estruturas tradicionais e manter-se impermeável à penetração de novas técnicas mesmo em face de um processo de industrialização e urbanização relativamente rápido.

O Comércio Exterior na Transformação das Estruturas Dualistas

A teoria dos custos comparativos e sua crítica

No estudo do desenvolvimento cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes:

- a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e a especialização;
- b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas; e
- c) como canal de transmissão do progresso técnico.

A teoria do comércio internacional preocupou-se, essencialmente, com o primeiro desses problemas. Via-se no intercâmbio externo um caso de aplicação do princípio de divisão do trabalho em condições de imobilidade de fatores.

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. Compreende-se esse otimismo, tendo em conta que o que hoje chamamos, de uma forma genérica, *progresso tecnológico* era inicialmente interpretado como aperfeiçoamento dos métodos de divisão do trabalho, e que se via no comércio exterior uma forma superior da divisão social do trabalho.

Em sua versão moderna, a teoria das vantagens comparativas criadas pelo comércio internacional é um simples aspecto da teoria estática do equilíbrio geral. Se a composição da procura global de cada país, que corresponde ao nível da renda de pleno-emprego, está dada, a estrutura ótima de produção e de comércio exterior é alcançada quando a toda realocação de recursos em um país corresponde uma diminuição do produto global desse país. Com efeito: se se admite que os preços dos fatores de produção, dados pelo mercado, traduzem os seus custos de oportunidade — isto é, o valor desses fatores na hipótese de utilização ótima em função das escalas de preferência dos consumidores — torna-se evidente que as exportações deverão ex-

pandir-se até que a renda marginal por elas proporcionada iguale o seu custo marginal. Na posição de equilíbrio resultante, a procura de importações seria igual à renda gerada pelas exportações.

A especialização em escala internacional, nos lembram os neoclássicos, constitui um caso particularmente vantajoso de divisão do trabalho, pois cada país dispõe de uma constelação particular de fatores, cuja composição se modifica apenas lentamente. Assim, se as funções de produção são as mesmas nos países em questão, isto é, se prevalece um mesmo horizonte de possibilidades técnicas, e a composição da procura global está dada, sendo diversas as constelações de fatores, os custos relativos destes, em cada país, serão principalmente determinados por sua abundância relativa. Desta forma, para que um país alcance a utilização ótima de seus fatores de produção, deverá produzir de preferência aquelas mercadorias cuja elaboração requer de forma mais intensiva os fatores que são mais abundantes. Dessa teoria se infere que a mobilidade internacional de mercadorias tende a desempenhar entre países o mesmo papel que, no plano nacional, cabe à mobilidade de fatores. Em todos os países que participam do intercâmbio, os preços relativos dos fatores abundantes tenderiam a aumentar e a baixar os dos fatores raros, donde se deduz que o comércio exterior traria consigo uma tendência à igualização das remunerações de fatores. Compreende-se, portanto, que a teoria tradicional do comércio internacional haja levado à formulação de uma dupla tese otimista: o intercâmbio externo seria um fator de transmissão de um impulso dinâmico, e poria em marcha mecanismos tendentes à igualização das remunerações dos fatores nos distintos países. Em outras palavras: o desenvolvimento tenderia a propagar-se e as diferenças de níveis de renda entre países, a reduzir-se.

Uma primeira crítica da teoria do comércio internacional apoiou-se essencialmente em dados empíricos. Reconhecia-se que o comércio exterior era um "motor" de desenvolvimento. Entretanto, a primeira condição para que esse motor tivesse eficácia era que funcionasse. O problema ao qual cabia atribuir relevância era exatamente o da perda de dinamismo da procura de produtos primários exercida sobre os mercados internacionais. O sistema de divisão internacional do trabalho teria levado à cristalização de estruturas em detrimento daqueles países cujos produtos exportados enfrentam uma procura internacional menos dinâmica. Essa crítica foi formulada de forma incisiva por Prebisch e, posteriormente, de forma mais sistemática, por Nurkse.¹ Durante todo o século que se encerra com a I Grande Guerra, o comércio mundial de matérias-primas se expandiu com rapidez. Deveu-se isto ao fato de que o desenvolvimento da Inglaterra se fez com uma abertura progressiva da economia desse país: seu coeficiente de comércio exterior aumentou de 8,5 por cento, no decênio 1820-1830, para 30 por cento no primeiro decênio do presente século. Graças a esse impulso recebido do principal centro industrial da época, o comércio mundial de produtos primários aumentou com mais rapidez durante o período referido, que o produto dos países que dele participavam. Seria essa, entretanto, uma situação particular, cuja explicação estava nas características do desenvolvimento econômico da Inglaterra, país de recursos naturais próprios limitados e centro de um grande Império herdado da época mercantilista. Assim os EUA, cuja importância relativa na formação do produto mundial seria crescente, apresentariam tendência inversa: seu

¹ As idéias de Ragnar Nurkse sobre esta matéria foram inicialmente apresentadas em conferências no Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, em 1951, e estão expostas de forma sistemática em *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, 1953. Consultem-se também seus ensaios: "Excess Population and Capital Construction". In: *Malayan Economic Review*, Outubro de 1957; e "Trade Theory and Development Policy", incluído na obra coletiva *Development for Latin America*, organizada por H. S. Ellis e H. C. Wallich, Nova York, St. Martin's Press, 1961. Este último trabalho foi inicialmente apresentado em conferência internacional realizada no Rio de Janeiro em 1958.

coeficiente de comércio exterior declinaria de 9,2 para 4,1 por cento entre 1919 e 1959, sendo mais acentuado ainda o declínio da participação das matérias-primas em suas importações.

A constatação empírica do fenômeno foi completada por formulações teóricas que projetaram luz sobre vários aspectos do problema. Assim, ao eliminar as restrições de uma análise estática e considerar os efeitos da elevação da renda *per capita* sobre a composição da procura, constatou-se a influência da lei de Engel sobre a evolução do comércio mundial. Se a elasticidade-renda da procura de gêneros alimentícios é relativamente baixa, não cabe esperar que as importações desses produtos, pelos países industrializados, cresça com intensidade, excluída a hipótese de que a produção interna decline para abrir espaço às importações, o que, em todo caso, seria fenômeno cujos efeitos se esgotariam. Pelo contrário: tais importações teriam necessariamente que constituir uma fração declinante do dispêndio dos referidos países. Mais significativos ainda são os efeitos do progresso técnico sobre a procura de matérias-primas. Do lado da oferta destas cabe referir o progressivo aparecimento de produtos sintéticos, bem como o crescente aproveitamento de subprodutos. Do lado da procura, deve-se ter em conta a eficácia crescente no uso das matérias-primas, que permite reduzir o insumo destas por unidade de produto final. Em síntese, o avanço da técnica se realiza de tal forma que os fatores de produção primários (terra e mão-de-obra) tendem a ser substituídos por capital, o que permite aos países industrializados modificar, na forma que lhes convém, sua oferta potencial de recursos produtivos.

O estudo dos fatores responsáveis pela perda de dinamismo da procura internacional de produtos primários abriu a porta a uma crítica em profundidade da teoria tradicional do comércio internacional. Ao contrário do que se infere desta última, o intercâmbio externo não conduziu a uma igualização na remuneração de fatores. Pelo contrário: ele tem operado no sentido de possibilitar a concentração da renda em favor dos países industrializados mediante a deterioração a longo prazo dos termos do intercâmbio dos países especializados na exportação de matérias-primas.²

A generalização do critério das vantagens comparativas

De um ponto de vista teórico, a crítica essencial que se pode fazer da teoria do comércio internacional é a mesma que cabe no caso da teoria estática do equilíbrio geral: estabelece os critérios de racionalidade dos agentes econômicos em uma situação que é qualitativamente distinta da realidade. Ao ignorar o processo de acumulação, que é a ligação entre o presente e o futuro e a força motriz do desenvolvimento, essa teoria faz muito mais que simplificar o processo econômico, pois o modifica qualitativamente. A partir do momento em que pretendamos dinamizá-la, a teoria das vantagens comparativas tende a expandir-se em uma teoria dos investimentos. O problema que se coloca é o de explicar a expansão da capacidade produtiva, tendo em conta os efeitos do progresso técnico, as economias externas dinâmicas e fatores autônomos que condicionam a composição da procura final.

Ponto essencial da teoria dos investimentos é que não se pode considerar isoladamente cada ato de investimento. Ao criar ou absorver economias externas, cada investimento novo modifica os dados que condicionam as outras decisões de investimento. É em função de hipóteses sobre o comportamento futuro da procura dos bens

² Sobre este ponto as análises de Prebisch e de H. G. Singer (veja-se deste último "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries". In: *The American Economic Review*, Maio de 1950) foram retomadas de forma mais sistemática por MYRDAL, *Development and Underdevelopment*. Cairo, National Bank of Egypt, 1956.

a produzir e da oferta futura dos insumos a utilizar — que se tomam as decisões de investimento. O comércio exterior, interferindo tanto na procura futura do que se vai produzir como na oferta dos insumos, integra-se duplamente nessa teoria.

A crítica da teoria do comércio internacional corrente não pretende refutar o princípio das vantagens comparativas, cujos fundamentos lógicos são evidentes. O objeto da crítica é o enfoque do equilíbrio estático, que conduz sub-repticiamente a admitir que os preços de mercado traduzem os custos de oportunidades dos fatores e induz a ignorar que existem diferenças qualitativas entre um problema equacionado em termos estáticos, à base de análise de equilíbrio parcial, e outro em termos dinâmicos, a partir de hipóteses sobre o comportamento do conjunto do sistema econômico. No caso das economias subdesenvolvidas, a insuficiência dos preços de mercado como indicadores dos custos de oportunidade não se refere apenas a uma situação dinâmica. Mesmo com respeito a uma situação estática é necessário abandonar tal suposição. Em sua forma corrente, a análise das vantagens comparativas é feita a partir de um esquema de equilíbrio parcial: estuda-se um determinado setor supondo que os ajustamentos que ocorrem em todos os demais se traduzem nos preços que em determinado momento se manifestam no mercado. Posto que os preços de mercado não possuem esse poder indicativo, torna-se necessário deslocar a análise das vantagens comparativas — concernente à aplicação de uma certa quantidade de recursos — do plano de uma decisão isolada, para o do conjunto das decisões relacionadas com a alocação de recursos e com a formação de capital. Destarte, devem ser consideradas conjuntamente as decisões de investimento visando aos mercados interno e externo, se bem que neste segundo caso o número de variáveis a considerar seja maior.

Com o objetivo de generalizar o critério das vantagens comparativas, Hollis Chenery³ sugeriu que, na análise de situações concretas, se introduzam correções nos seguintes pontos:

a) Custos dos fatores, tendo em conta que os custos para a coletividade, tanto do trabalho como do capital, não estão refletidos nos preços de mercado desses fatores; este problema tem particular relevância nos países subdesenvolvidos, onde existe um grande excedente estrutural de mão-de-obra, os salários estão fixados institucionalmente e o custo real do capital é influenciado pelos bancos oficiais e por taxas cambiais arbitrárias.

b) Características dos mercados de exportação dos produtos primários, devendo-se ter em conta que as flutuações e as elasticidades-preço e renda da procura têm comportamento a ser definido em cada caso.

c) Modificações de produtividade decorrentes de alterações na qualidade dos fatores; conforme sejam os investimentos que se realizam, os fatores de produção — em particular a mão-de-obra — modificam-se qualitativamente em maior ou menor grau.

³ CHENERY, Hollis B. "Comparative Advantage and Development Policy". In: *Surveys of Economic Theory*. Cit.

d) Economias externas dinâmicas decorrentes da redução dos custos de produção de uma indústria ou de aumento da procura de seu produto, que têm como origem investimentos realizados em outras indústrias.

e) Incerteza e flexibilidade, tendo em conta que a especialização internacional, não sendo facilmente reversível, cria rigidezes que estão na origem de flutuações de curto prazo e de tendência a mais longo prazo de deterioração dos termos do intercâmbio; é este um ponto particularmente importante para os países subdesenvolvidos, que se especializam na exportação de reduzido número de produtos.

Análise estrutural

Consideremos agora mais diretamente o comércio exterior como fator propulsor de transformações estruturais em uma economia subdesenvolvida. Neste caso é importante ter em conta as características da atividade exportadora e a forma como a mesma se inseriu na estrutura econômica preexistente. Cabe considerar, por exemplo, se houve introdução de nova função de produção ou se se expandiram atividades produtivas sem modificações significativas nas formas de produção.

A criação de um novo setor de exportação, em um país subdesenvolvido, pode assumir diversas formas. Assim, determinado país pode dar início a certa linha de produção agrícola para exportação, utilizando as técnicas da agricultura de subsistência. Se se trata de agricultura organizada em pequenas propriedades, a maior produtividade econômica decorrente da ampliação do mercado se traduzirá principalmente em expansão do consumo, que será em boa parte atendido mediante aumento das importações. Caso o comércio exterior esteja controlado por uma oligarquia culturalmente voltada para o exterior, o aumento de produtividade trará maior concentração de renda, com investimentos em construções urbanas e formas superiores de consumo alimentadas pelas importações. Também se pode admitir a hipótese de que o aumento de produtividade reverta parcialmente em benefício do Estado que poderá utilizá-lo de várias formas. Em cada um desses casos, o perfil da procura se manifesta de forma diversa e abre possibilidades distintas à transformação do sistema produtivo.

Um segundo caso está constituído pelo desenvolvimento de um setor agrícola de exportação baseado em grandes plantações, que introduzem novas técnicas e modificações na forma de organização da produção. O nível dos salários dependerá essencialmente da elasticidade da oferta de mão-de-obra. Sendo abundante o fator trabalho, o aumento de produtividade reverterá em benefício dos proprietários das plantações, que poderão reinvestir os lucros para expandir estas, ou aplicá-los em residências urbanas ou ainda exportá-los. Esta última hipótese seria a mais provável em caso de proprietários estrangeiros. Se a mão-de-obra é escassa, poderá ocorrer elevação dos salários reais, havendo possibilidade de formação de um mercado interno capaz de atrair inversões. Também neste caso o Estado pode desempenhar papel importante como captador do incremento da renda gerado pelo aumento de produtividade e orientador de sua utilização.

Terceira hipótese a considerar é a da exploração de recursos minerais com fins de exportação. Trata-se, em geral, neste caso, da ação de grupos estrangeiros que introduzem técnicas avançadas. A quantidade de mão-de-obra absorvida é pequena e as consequências do investimento para o conjunto da economia dependem essencialmente da ação do Estado.

Numa análise comparativa do impacto das distintas formas de organização de um núcleo exportador sobre a estrutura econômica, convém fixar-se nos seguintes pontos:

- a) aumento da produtividade média econômica decorrente da abertura das linhas de exportação;
- b) modificações possíveis nas funções de produção como decorrência da inserção do novo setor exportador e significado dessas modificações do ponto de vista da assimilação do progresso técnico;
- c) quantidade relativa da mão-de-obra absorvida e sua influência no nível do salário médio preexistente e no aperfeiçoamento do fator humano;
- d) modificações na forma de distribuição da renda e seus reflexos no perfil da procura global;
- e) proporção do incremento do produto interno retido no país;
- f) importância relativa da parte do incremento da renda que reverte para o Estado e forma como este a utiliza;
- g) importância relativa dos investimentos de infra-estrutura induzidos pelo desenvolvimento do setor exportador;
- h) efeitos potenciais de arrasto e de impulsão da nova atividade exportadora, ou seja, sua capacidade para gerar procura de insumos a ser atendida dentro do país e para colocar à disposição de outras atividades internas insumos potenciais.

O comércio exterior é também o principal veículo de transmissão do progresso técnico em benefício dos países de desenvolvimento retardado. Para um país subdesenvolvido, suas trocas externas são, acima de tudo, um intercâmbio de mercadorias produzidas a um nível técnico que lhe é acessível, por outras produzidas a nível técnico que não lhe é acessível. Em casos especiais, o comércio exterior de um país subdesenvolvido consiste no intercâmbio de uma única mercadoria que incorpora uma técnica avançada, por uma multiplicidade de outras que incorporam técnicas mais ou menos avançadas. Entretanto, essa vantagem somente assume a forma de fator propulsor do desenvolvimento na medida em que o país subdesenvolvido importa bens de capital ou técnicas superiores de produção. Assim, deste ponto de vista, a expansão do comércio exterior não é causa suficiente do desenvolvimento, mas pode ser uma condição necessária para que o mesmo se efetive.

Por último, convém assinalar que as relações comerciais entre dois países tendem a ser tanto mais assimétricas quanto maior é a dependência de um com respeito ao outro. O debate em torno do problema da evolução a longo prazo dos termos de intercâmbio, entre matérias-primas e produtos manufaturados, ao se referir a produtos e não a países, passou por alto o fenômeno da dependência e desviou as atenções para uma série de falsos problemas que passaram a ocupar o centro das atenções. As assimetrias no comportamento da demanda (lei de Engel, concorrência de sintéticos etc.) somente têm significação quando dão origem a estruturas de produção de graus distintos de flexibilidade. Seria errôneo, entretanto, transformar as assimetrias de demanda em causas suficientes das diferenças de flexibilidade estrutural. É necessário

não esquecer que o sistema tradicional de divisão internacional do trabalho teve suas origens nas relações comerciais de metrópoles com países coloniais ou semicoloniais e que as atividades exportadoras destes últimos eram dirigidas do exterior. Compreende-se, assim, que haja surgido um sistema de decisões relativamente centralizado, ao qual cabe o comando dos fluxos internacionais de recursos. A rigidez estrutural, causa principal da tendência à deterioração dos termos do intercâmbio, é menos função do nível de desenvolvimento que do grau de dependência externa.

A Industrialização na Transformação das Estruturas Dualistas

A elasticidade-renda do crescimento industrial

O crescimento do fluxo de renda que acompanha o desenvolvimento assume a forma de diversificação da procura, e uma das características dessa diversificação é o aumento mais que proporcional da procura de produtos manufaturados. Esse fenômeno tem sua explicação no fato de que a atividade manufatureira, em razão de sua versatilidade própria, está sempre em condições de introduzir novos produtos ou de modificar a forma dos tradicionais. Assim, se bem que a quantidade consumida de muitos produtos manufaturados permaneça estacionária a partir de certos níveis de renda, o mesmo não se pode dizer com respeito à sua qualidade. Por outro lado, tanto as atividades primárias como as terciárias com o progresso técnico tendem a absorver quantidades crescentes de insumos industriais. Nos países subdesenvolvidos a elasticidade-renda da procura de bens manufaturados é sempre bem superior à unidade, situando-se seu coeficiente entre 1,3 e 1,5.

Em razão dessa elevada elasticidade-renda da procura de manufaturas, o desenvolvimento somente se concretiza quando a oferta de produtos manufaturados aumenta mais rapidamente que a renda global da coletividade. É natural, portanto, que todo desenvolvimento assuma uma das duas formas seguintes:

- a) aumento relativo do setor externo, isto é, elevação do coeficiente de comércio exterior, ou
- b) crescimento mais que proporcional da produção industrial destinada ao mercado interno.

Conforme vimos no capítulo anterior, nos países subdesenvolvidos, mesmo na hipótese de desenvolvimento impulsionado pela industrialização, o intercâmbio externo desempenha papel estratégico. Com efeito: como a oferta externa apresenta grande flexibilidade, no curto prazo é sempre ela que possibilita a adaptação da oferta global à procura global. Quanto mais rápido o desenvolvimento, mais rápidas tendem a ser as modificações da procura global. Caso a estrutura produtiva interna devesse alcançar a mesma rapidez de transformação, a dispersão dos investimentos, ao reduzir a escala de produção de certas indústrias e ao aumentar as exigências de pessoal especializado, acarretaria necessariamente consequências negativas no plano da eficiên-

cia. Daí que a composição das importações dos países subdesenvolvidos se modifique constantemente e que a industrialização dos mesmos assuma a forma de um processo de substituição de alguns produtos importados por manufaturas locais, a fim de que se torne possível o crescimento de outras importações.

A industrialização não é, entretanto, simples resposta a uma diversificação da procura. Ela exige aumento da dotação de capital por unidade de outros fatores e acarreta uma mais intensa assimilação do progresso técnico e melhora da qualidade do fator humano. Em consequência, com a industrialização aumenta a flexibilidade da estrutura produtiva.

Uma análise estrutural comparativa das economias contemporâneas confirma que existe elevada correlação entre desenvolvimento e industrialização. Comparando as estruturas econômicas de 51 países, Chenery¹ pôs em evidência interessantes aspectos desse problema. Tomou ele a renda *per capita* como variável explicativa e explicitou os fatores de produção seguintes: mão-de-obra, capital físico, mão-de-obra especializada, recursos naturais e os recursos naturais do setor particular. A dimensão do país foi introduzida como variável exógena.

A partir de uma função setorial de crescimento, ele deduziu duas elasticidades: uma com relação ao crescimento da renda *per capita* (Y), e a outra com respeito ao aumento da dimensão do país (N). A primeira seria a elasticidade-renda do crescimento da produção industrial, e a segunda seria a elasticidade-dimensão do mercado. Fazendo-se o valor adicionado na produção industrial igual a V_i , temos, no primeiro caso:

$$\frac{Y}{V_i} \frac{\Delta V_i}{\Delta Y}$$

E no segundo:

$$\frac{N}{V_i} \frac{\Delta V_i}{\Delta N}$$

O coeficiente de elasticidade-renda do crescimento do setor manufatura, derivado da observação dos 51 países, é 1,44. Com respeito ao setor indústria (manufatura, eletricidade, artesanato e construção) encontrou-se um coeficiente de 1,36.

Do ponto de vista das modificações estruturais, o dado mais significativo é o aumento persistente da participação da produção industrial no produto global. De 17 por cento (12 por cento para o setor manufatureiro), ao nível de renda de 100 dólares *per capita*, essa participação se eleva para 38 por cento (33 para a manufatura), ao nível de 1 000 dólares. A participação do setor transportes e comunicações dobra, ao passo que a da produção primária baixa de 45 para 15 por cento. Quanto aos demais serviços, sua participação relativa permanece praticamente estável.

Análise estrutural da evolução industrial

A segunda modificação estrutural significativa a assinalar diz respeito à composição da produção industrial. Com efeito: são consideráveis as diferenças de elasticidade de crescimento dos diversos grupos que formam o setor industrial. Se classificarmos a produção industrial em bens de capital, produtos intermediários (destinados às próprias indústrias e a outros setores produtivos) e bens de consumo, constatamos

¹ CHENERY, H. B. "Patterns of Industrial Growth". In: *The American Economic Review*, Setembro de 1960.

que a elasticidade de crescimento do primeiro grupo se traduz pelo coeficiente de 2,16, a do segundo será 1,50 e a do terceiro 1,31. Desta forma, as modificações da própria estrutura industrial acarretadas pelo desenvolvimento são consideráveis e se assinalam principalmente por um forte aumento da participação dos bens de capital na produção total. Consideremos, por exemplo, a evolução estrutural entre os níveis de desenvolvimento correspondente a 100, 300 e 600 dólares *per capita*, aos preços de 1960.

	100	300	600
Bens de capital	12,0	23,6	34,5
Bens intermediários	19,7	22,3	22,6
Bens de consumo	68,3	54,1	42,9
Total	100,0	100,0	100,0

Que fatores respondem pela elevada elasticidade-renda do crescimento da produção industrial? Chenery destaca três fatores, aos quais atribui importância decisiva:

- a substituição de importações por produção interna;
- o crescimento da procura de produtos finais;
- a expansão da procura de produtos intermediários induzida pelos processos indicados nos dois itens anteriores.

A simples diversificação da procura determinada pela elevação da renda, isto é, o fato de que a elasticidade-renda da procura de produtos industriais seja superior à unidade, explicaria tão-somente 22 por cento da aceleração da produção industrial com respeito ao crescimento do produto, na faixa compreendida entre 100 e 600 dólares *per capita*. Ao processo de substituição de importações caberia atribuir 50 por cento do impulso que provoca a aceleração. Com efeito: se consideramos conjuntamente a oferta global de bens de capital e produtos intermediários, vemos que ao nível de 100 dólares *per capita* as importações contribuem com 64 por cento. Tendo em conta que a oferta desses bens deve crescer com intensidade bem maior que o produto e que, de maneira geral, o desenvolvimento se fez com redução do coeficiente de importações, não é difícil compreender que a industrialização somente se concretizou onde teve lugar uma rápida substituição de importações. Define-se como substituição de importações um processo pelo qual a participação do comércio exterior na formação da renda tende a baixar:

$$\frac{1}{Y} \frac{dY}{dt} > \frac{1}{E} \frac{dE}{dt} \text{ ou ainda } \frac{1}{X} \frac{dX}{dt} > \frac{1}{Y} \frac{dY}{dt}$$

sendo Y o produto global, E as exportações e X a produção para o mercado interno.²

² A definição de substituição de importação que estamos utilizando é particularmente restritiva. Em um sentido mais geral, se pode admitir que existe substituição toda vez que as importações crescem menos do que corresponderia — dada a elasticidade-renda da procura dos bens que estavam sendo importados no período base —, sendo a procura adicional satisfeita com produção local. Neste caso a substituição pode ocorrer com estabilidade e mesmo com elevação do coeficiente de importações.

Se se tem em conta que a industrialização em geral se concretiza em fase subsequente a um certo desenvolvimento apoiado na expansão das exportações de produtos primários, é evidente que o processo de diversificação da procura segue na frente do de crescimento da produção industrial. Por outro lado, como a diversificação das importações se pode concretizar com maior rapidez que a da estrutura industrial, é natural que numa primeira fase a diversificação da procura seja atendida pelas importações e somente numa segunda pela produção interna.

As diferenças de renda *per capita*, ainda segundo Chenery, explicam 70 por cento das disparidades em graus de industrialização no conjunto das economias nacionais. O segundo fator importante, responsável por tais diferenças, seria a dimensão do mercado interno. As indústrias com respeito às quais são significativas as economias de escala de produção contribuiriam com 40 por cento da produção manufatureira ao nível de 300 dólares *per capita* e com 57 por cento ao nível de 600 dólares.

Consideradas as indústrias em seu conjunto, a elasticidade de crescimento com relação à dimensão do país (*N*) define-se por um baixo coeficiente: 0,20. Contudo, se se considera como ponto de referência o nível de desenvolvimento de 300 dólares *per capita*, constata-se que um país de 10 milhões de habitantes apresenta um grau de industrialização — expressado na produção industrial *per capita* — 40 por cento mais elevado que outro de 2 milhões de habitantes. Tratando-se de um país de 50 milhões de habitantes, o grau de industrialização seria 100 por cento mais alto. Sendo muito pequeno o número de países subdesenvolvidos com população acima de 50 milhões, a possibilidade de inferência de base estatística torna-se praticamente nula.

Fases históricas do processo de industrialização

Observando de uma perspectiva histórica o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos, constata-se que ela se realizou, inicialmente, induzida pelo crescimento e diversificação da procura global, isto é, como subproduto de um desenvolvimento provocado pelo crescimento de exportações primárias. Numa segunda fase, a industrialização foi causada por tensões estruturais criadas por insuficiência prolongada da oferta de produtos industriais, decorrência de desorganização do setor exportador ou de simples estagnação deste em condições de forte crescimento demográfico. Em casos especiais, a segunda fase teve origem na ação deliberada do Estado.

A industrialização induzida pelo crescimento da procura global não resulta diretamente do aumento das exportações. É necessário que o fluxo de renda gerada por este aumento permaneça no país e dê origem a certo tipo de procura de bens manufaturados. Se o incremento de renda se concentra em poucas mãos, o mais provável é que a nova procura se limite a produtos de alta qualidade que devam ser importados. Admitindo que o incremento de renda beneficie uma parte significativa da população, a intensidade da industrialização induzida dependerá ainda de outros fatores, como sejam a existência de recursos naturais ou de matérias-primas agrícolas de fácil produção, o grau de urbanização já alcançado e a dimensão da população total do país.

Na América Latina, esse tipo de industrialização se assinalou antes da I Guerra Mundial em países como a Argentina, o Brasil, o México e o Chile. Foi no primeiro desses países, cujas exportações de produtos primários conheceram então excepcional dinamismo, que o processo de industrialização apresentou maior vigor nessa fase. Destacam-se, nesses primórdios da industrialização, dois tipos de atividade. O primeiro inclui indústrias diretamente ligadas à produção destinada à exportação: é o caso

de refinarias de açúcar, de fábricas de azeites vegetais, de frigoríficos etc. O segundo grupo de indústrias apóia-se diretamente no crescimento da procura global e na urbanização. Esta última tende a produzir um núcleo principal, o qual concentra um importante contingente populacional em torno a um porto ou a um centro político. Indústrias que utilizam mão-de-obra de forma intensiva, ou que produzem artigos perecíveis, bem como outras que produzem materiais de construção, aglomeram-se nesse núcleo urbano, o qual se beneficia de serviços públicos, financeiros e outros, inexistentes no resto do país. Trata-se em geral de indústrias com respeito às quais as vantagens de escala contam pouco ou os custos de transporte contam muito.

Para os países da América Latina de maiores dimensões, essa primeira fase de industrialização encerrou-se com o decênio dos vinte deste século. Em 1929, a participação da produção industrial no produto interno bruto desses países havia alcançado as percentagens abaixo indicadas:³

Argentina	22,8
México	14,2
Brasil	11,7
Chile	7,9
Colômbia	6,2

Na Argentina, onde se reuniam condições muito favoráveis — elevado grau de urbanização, população total relativamente grande, mais alto nível de renda *per capita*, riqueza de recursos naturais, mão-de-obra qualificada emigrada da Europa —, a industrialização induzida pela expansão de exportações de produtos primários atingiu importância considerável. Nesse país o coeficiente de importações alcançou, em 1929, 17,8 por cento, enquanto no México foi de 14,2 e no Brasil de 11,3 por cento. Assim, dos três países onde se conjugavam as maiores vantagens de dimensão de mercado e abundância de recursos naturais, constata-se um mais intenso desenvolvimento industrial ali onde fora maior o crescimento das exportações. No Chile o coeficiente de exportações elevou-se a 31,2 e na Colômbia a 18,0 por cento. Que nestes dois países a industrialização haja sido mais lenta, é uma comprovação da importância da dimensão do mercado, particularmente do urbano, na fase inicial.

As informações estatísticas relativas à Argentina permitem que se calcule diretamente para esse país a elasticidade de crescimento do setor industrial, relativamente ao aumento da renda *per capita*. Para o período 1900-1929 obtém-se um coeficiente de 1,36. Se se tem em conta o excepcional crescimento das exportações de produtos primários desse país e a política de livre-câmbio que seguiu, que o seu coeficiente de crescimento do setor industrial haja sido idêntico à média mundial constitui prova de que o desenvolvimento econômico induzido pelas exportações de produtos primários, que persiste durante período relativamente longo, engendra um processo de industrialização.

A industrialização a que vimos de fazer referência sofre, evidentemente, os percalços que caracterizam uma economia cujo desenvolvimento se apóia em exportações de produtos primários. As quedas cíclicas do nível da renda gerada pelas exportações teriam que acarretar redução da procura global, baixa dos investimentos industriais etc. Entretanto, a partir de um certo grau de diversificação da estrutura produtiva — decorrência da expansão relativa do setor industrial —, a forma de propagação da depressão originada no setor exportador tende a se modificar. A baixa da

³ Veja-se *El Proceso de Industrialización en América Latina*. CEPAL, 1966. v. 1.

renda gerada pelas exportações provoca imediata redução da renda global e contração da receita governamental; esta última contração é particularmente grande pelo fato de que nos países subdesenvolvidos o comércio exterior constitui, freqüentemente, a base da arrecadação dos impostos. Demais, como existe um certo número de partidas rígidas no passivo da balança de pagamentos e os termos do intercâmbio se estão deteriorando, a queda da capacidade para importar tende a ser bem maior que a redução direta do valor das exportações. É corrente que haja, em consequência da insuficiência de capacidade para importar, desvalorização cambial com o aumento relativo dos preços dos bens importados. Se a isto acrescentamos que o governo procurará financiar parte de seus gastos com expansão monetária, é fácil compreender que se criarão fortes pressões dentro da economia, particularmente naqueles países em que, em razão da inelasticidade da oferta dos produtos de exportação, surge a necessidade de acumular estoques, com financiamento interno.

Os fatores inflacionários indicados — desvalorização cambial, déficit governamental, acumulação de estoques de produtos de exportação — se, por um lado, expandem a renda monetária, por outro, elevam os preços relativos dos produtos industriais importados, favorecendo a posição competitiva da produção industrial interna. Essa maior rentabilidade do setor industrial é tanto mais significativa quanto ocorre quando o setor exportador se encontra em depressão. Circunstâncias desse tipo permitiram que tivesse início, em vários países subdesenvolvidos, uma segunda fase de industrialização, que já não se apóia em uma expansão prévia da procura global. Pelo contrário: são as tensões criadas pela contração da procura global que, provocando redistribuição de renda, elevam a eficácia dos investimentos no setor industrial. Essa maior eficácia dos investimentos diz respeito, inicialmente, à capacidade produtiva já instalada. Com efeito: como a oferta de mão-de-obra é elástica, o equipamento industrial existente pode ser utilizado em dois ou três turnos diários, mediante investimentos adicionais reduzidos. Criam-se, assim, condições para um rápido investimento industrial, o qual passa efetivamente a liderar o processo de desenvolvimento. A reorientação dos investimentos do setor exportador para o industrial traz consigo um aumento do conteúdo de importações desses investimentos, o que significa que a pressão sobre a balança de pagamentos permanecerá. Daí que o processo de industrialização, para avançar, deva liberar capacidade de importação.

O desenvolvimento causado pelo tipo de industrialização que acabamos de considerar vem acompanhado de declínio no coeficiente de importações. Assim, entre 1929 e 1950, esse coeficiente baixou no Brasil de 11,3 para 7,3 por cento enquanto a produção industrial crescia de 370 por cento. Na Argentina a baixa do coeficiente foi de 17,8 para 7,3 por cento, e o aumento da produção industrial de 168 por cento. Finalmente, no México houve uma baixa de 14,2 para 8 por cento no coeficiente de importações, aumentando a produção industrial em 230 por cento. Nos três países, a elasticidade-renda de crescimento do setor industrial foi excepcionalmente elevada: 2,37 no Brasil, 1,77 no México e 1,73 na Argentina. Essa elevada elasticidade constitui uma indicação de que a industrialização do segundo tipo requer modificações estruturais bem mais importantes que a do primeiro tipo.

A industrialização substitutiva de importações torna-se possível naqueles países subdesenvolvidos que conheceram uma primeira fase de industrialização induzida pela expansão de exportações primárias. A experiência latino-americana parece indicar que essa primeira industrialização deve alcançar certa importância relativa — uma produção industrial representando 10% do produto global constitui um ponto de referência — a fim de que o processo substitutivo ponha em marcha a segunda fase da industrialização. O ponto de partida desta última são as tensões estruturais criadas por uma redução brusca da procura real, a qual não é acompanhada de redução idêntica

da procura monetária. As modificações de preços relativos aumentam a eficácia dos investimentos industriais. A produção industrial se expande para atender a uma procura que se tornou insatisfeita em razão do declínio das importações. O crescimento dos investimentos industriais representa novo fator de pressão sobre a capacidade de importação contraída. Surgem, assim, novas tensões estruturais que permitem ao processo seguir adiante.

Existe alguma evidência de que, a partir da metade do decênio dos anos cinquenta, o processo de substituição de importações apresenta sinais de saturação nos países latino-americanos de industrialização mais avançada. Na Argentina e no Brasil, a partir de então, o coeficiente de importações se manteve estável. Concomitantemente, constata-se uma baixa na elasticidade-renda do crescimento do setor industrial. Na Argentina, a participação da produção industrial no produto global alcançou um máximo em 1958 (33,1 por cento), havendo descido para 31,3 em 1963. No Brasil essa participação tende a estabilizar-se a nível algo mais baixo a partir de 1960.

Alcançado certo grau de redução relativa das importações, a possibilidade de aumentar a rentabilidade de determinados investimentos industriais mediante elevação dos preços relativos dos produtos importados torna-se muito pequena ou desaparece. As importações poderão estar reduzidas a um pequeno número de itens de difícil produção interna. Tratando-se de bens de capital, incentivar sua produção mediante elevação dos preços dos similares importados terá como consequência diminuir a eficácia dos investimentos no conjunto da economia. Ter-se-á, então, esgotado o processo de substituição de importações, e a industrialização somente poderá prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houver alcançado certo grau de diversificação.

Para que o setor industrial possa desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento, deverá estar ele estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto da economia. Vimos anteriormente que com o desenvolvimento a participação do setor industrial no produto aumenta, ocorrendo igual fenômeno com a participação da produção de bens de capital na produção industrial. Assim, a um nível de 600 dólares *per capita*, a produção industrial representa 35% do produto e a produção de bens de capital 35% da produção industrial. Desta forma, a produção de bens de capital contribui com algo mais que doze por cento para o produto bruto. Tendo em conta que os bens de capital, inclusive estruturas, representam cerca de dois terços dos investimentos brutos, admitindo que exportações e importações de bens de capital se equilibram, infere-se que um país que haja alcançado esse grau de diversificação estrutural estará em condições de manter uma taxa de investimento bruto da ordem de 18%, sempre que tenha acesso às fontes do progresso técnico. Visto o problema de outro ângulo: para que esse país possa utilizar plenamente sua capacidade produtiva, sua taxa de investimento deverá alcançar 18%. Um crescimento mais intenso do setor externo pode aumentar a eficácia da utilização dos recursos, mas não é em si o elemento propulsor do desenvolvimento. Os investimentos poderão orientar-se no sentido da substituição de importações, aumentando a sua eficácia, sem que nesse processo esteja o elemento propulsor do desenvolvimento. Esse passa a originar-se diretamente na diversificação estrutural.

Deve-se ter em conta, contudo, que a redução do coeficiente de importação terá que ser obtida, a partir de certo ponto, a custos crescentes, em razão das limitações impostas pela base de recursos naturais, das dimensões do mercado local e da dependência tecnológica que caracteriza as economias subdesenvolvidas. Por outro

lado, a estabilização desse coeficiente implica que as importações estarão crescendo com a mesma intensidade que o produto, o que dificilmente se pode conseguir se as exportações conservam sua composição tradicional, isto é, continuam a limitar-se a alguns produtos primários. Demais, para que as importações cresçam com a mesma intensidade que as exportações, os termos de intercâmbio devem ser estáveis e outras partidas sensíveis da balança de pagamentos (custo da tecnologia e lucros enviados ao exterior por empresas controladas do estrangeiro) não devem aumentar com mais intensidade que as exportações. Desta forma, a diferenciação estrutural obtida pela industrialização substitutiva de importações é causa necessária mas não suficiente para alcançar um desenvolvimento estável. Reencontramos, assim, o problema fundamental já referido: o comportamento das economias subdesenvolvidas não pode ser explicado sem que se tenham em conta as normas que regem sua inserção no sistema econômico internacional. Em conclusão: uma teoria do subdesenvolvimento pressupõe algumas hipóteses explicativas do fenômeno da dependência externa.

Dependência Externa e Subdesenvolvimento

Natureza das relações “centro”-“periferia”

O subdesenvolvimento foi inicialmente a característica das economias em que o aumento de produtividade decorria, de forma principal, de vantagens comparativas criadas pela expansão internacional da procura de produtos primários. Em outras palavras, a evolução da procura, ao nível do sistema global, abria a via a elevações significativas de produtividade, mediante a especialização geográfica. Esse tipo de aumento de produtividade podia obter-se com um mínimo de modificações nas técnicas de produção (caso da agricultura tropical) ou com modificações significativas mas localizadas sob a forma de “enclave” (caso da produção mineira). Assim, na grande época da criação do sistema de divisão internacional do trabalho, certos países (os que se industrializavam) se desenvolviam especializando-se em setores em que o progresso tecnológico penetrava com rapidez, e outros se desenvolviam especializando-se em atividades com respeito às quais sua constelação de recursos apresentava vantagem. Para explicar um e outro casos, de um ponto de vista estático, tinha validade a “lei das vantagens comparativas”. Assim, compreende-se que os teóricos clássicos se tenham fixado nesse aspecto do problema.

As relações entre países “cêntricos” e “periféricos” eram, contudo, muito mais complexas do que sugere esse tipo de análise. Um aspecto fundamental, em geral deixado na sombra, está em que os países “periféricos” ao especializar-se transformavam-se em importadores de *novos bens de consumo*, fruto do progresso tecnológico nos países “cêntricos”. Ora, o aumento de produtividade média no país “periférico” não se traduzia, conforme vimos, em aumento significativo da taxa de salário; mas esse aumento de produtividade trazia necessariamente consigo elevação dos gastos em consumo e modificação qualitativa do padrão de vida da minoria proprietária e dos grupos urbanos profissionais e burocráticos. Desta forma, desenvolvimento (ou melhor, *progresso* na concepção vulgar) passou a confundir-se com importação de certos padrões culturais, ou seja, com a *modernização* dos estilos de vida.

A formação de um grupo social (cuja importância relativa varia, mas que raramente passa de um décimo da população), com padrões de consumo similares aos dos países em que ocorria a revolução tecnológica, definiu-se como elemento determinante da forma do desenvolvimento “periférico”, ou seja, apoiado no sistema de divisão internacional de trabalho. A significação desse fato aparece quando se tem em

conta que existe uma correspondência estreita entre o nível médio de gastos dos membros de uma coletividade, de um lado, e o grau de acumulação de capital por pessoa empregada e o avanço das técnicas produtivas de outro.¹ Essa correspondência nem sempre é visível, se se limita a observação ao âmbito de um país subdesenvolvido, pelo simples fato de que neste, os bens consumidos pela minoria rica são, quase sempre, importados. Mas, que ocorrerá quando esses bens tenham de ser produzidos dentro do país? A "substituição de importações" tenderá a assumir a forma de fabricação local dos artigos que antes eram importados para consumo dos grupos dirigentes e proprietários. Ora, a *qualidade* do produto determina, dentro de limites relativamente estreitos, a técnica a adotar, vale dizer o coeficiente de capital. Desta forma, o "dualismo" que se formara no plano cultural (padrões de consumo em permanente mutação e importados *versus* padrões de consumo tradicionais) tenderá a projetar-se na estrutura do sistema produtivo.

Nas economias a que nos estamos referindo, a seqüência corrente tende a ser a seguinte: o aumento de produtividade, decorrente de expansão do setor exportador ou do setor substitutivo de importações, acarreta elevação e/ou diversificação adicional do consumo da minoria com acesso aos benefícios do progresso, e implica adoção de novos produtos e/ou padrões de comportamento. Em uma fase mais avançada, em que as exportações já não têm o papel de dinamizador da economia e em que o processo "substitutivo" tende a alcançar um ponto de saturação, configura-se uma nova seqüência, que na situação limite é a seguinte: a simples utilização plena das reservas de depreciação das empresas, implicando elevação do produto real, requer, para concretizar-se, certa diversificação da procura, a qual tende a efetivar-se mediante importação de novos modelos de produtos a serem produzidos para os grupos de altas rendas, o que implica continuar a elevar o coeficiente de capital e concentrar ainda mais a renda, fechando-se assim o circuito. Evidentemente, se às reservas de depreciação se adicionam novos recursos captados pelas empresas ou postos à disposição delas pelo Estado, o processo assume maior intensidade, sem modificar contudo a sua natureza.

Desenvolvimento "periférico" passa a ser, portanto, a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou, desde o início, no progresso tecnológico. Mais precisamente: o principal fator causante da elevação de produtividade na economia periférica industrializada parece ser a diversificação dos padrões de consumo das minorias de altas rendas, sem que o processo tenha necessariamente repercussões nas condições de vida da grande maioria da população. Seria erro, entretanto, ignorar a ação do Estado. Este, tanto mediante a alocação dos recursos que capta, como pela forma como capta os recursos que utiliza, pode introduzir modificações significativas no perfil da procura e na estrutura do próprio sistema produtivo. Em alguns países subdesenvolvidos o Estado tem conseguido alterar de forma significativa as tendências que indicamos. Contudo, seria difícil desconhecer que o caso geral, pelo menos na América Latina, corresponde a uma ação estatal que não modifica a tendência básica referida, e em alguns casos tende a agravá-la.²

¹ Este ponto foi tratado em detalhe no capítulo 9 deste livro; veja-se também FURTADO, C. e SOUSA, A. de. "Los perfiles de la demanda y la inversión". In: *El Trimestre Económico*. Julho-setembro de 1970.

² Cf. *El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*, CEPAL, 1963. Segundo os dados publicados nesse estudo, os gastos dos poderes públicos, na América Latina, em benefício da metade da população de mais baixo nível de vida, correspondem exatamente aos impostos pagos por este grupo de população. Os gastos públicos com educação em benefício dessa metade da população são do mesmo montante absoluto que idênticos gastos efetuados em benefício dos 2 por cento mais ricos. Veja-se também FURTADO, C. *Formação Econômica da América Latina*. Rio, 1969. cap. 8.

Em síntese: cabe ao processo de transplantação de modelos de consumo das economias "cênicas", para os subsistemas periféricos, o papel determinante na alocação dos recursos nestes últimos. Quanto mais intensos o progresso técnico e a diversificação das formas de consumo dos centros dominantes, maiores são as possibilidades, à igualdade de outros fatores, de acelerar o desenvolvimento dependente, e também maior a probabilidade de que a heterogeneidade estrutural se agrave nos subsistemas periféricos. Com efeito, a necessidade de elevar permanentemente o coeficiente de capital, no setor que produz para a minoria integrada no processo imitativo, impede uma mais ampla difusão do progresso técnico (inovação nos processos produtivos) nos segmentos da economia dependente, que produzam para o conjunto da população.

As fases do desenvolvimento dependente

A análise que vimos de esboçar põe em evidência a natureza assimétrica das relações entre "centro" e "periferia" no quadro do sistema econômico internacional formado a partir da revolução industrial. O controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam "dependentes". Essa estruturação se processa de forma a permitir que uma minoria dentro do subsistema dependente esteja em condições de reproduzir os padrões de vida de prestígio criados nos subsistemas dominantes. Assim, na economia dependente existirá, sob a forma de um "enclave" social, um grupo culturalmente integrado nos subsistemas dominantes.³ O *dualismo* tem, portanto, desde o início uma dimensão cultural, a qual se traduz, em termos econômicos, numa descontinuidade na "superfície" da procura. É a industrialização "substitutiva de importações", conforme vimos, que transfere essa descontinuidade para a estrutura do aparelho produtivo. Para o economista que observa uma economia subdesenvolvida como um sistema fechado, esse fenômeno se apresenta como um "desequilíbrio ao nível dos fatores", decorrente da "inadequação" da tecnologia. Escapa-lhe que o referido fenômeno é, fundamentalmente, uma decorrência de formas de comportamento ligadas ao quadro estrutural da dependência.

O aparelho produtivo, que satisfaz às necessidades da minoria rica do subsistema dependente, longe de constituir um prolongamento do aparelho produtivo tradicional, ou uma transformação deste, instala-se para satisfazer às necessidades de uma clientela que antes se abastecia de importações. Do ponto de vista do sistema capitalista considerado globalmente, trata-se de transplantação, do "centro" para a "periferia", de atividades produtivas ligadas a uma clientela perfeitamente condicionada e sob controle. Tudo se passa como se a ação constitutiva de certos fatores, cuja identificação requer um estudo da dinâmica do sistema global (por exemplo: o declínio relativo da procura de produtos primários antes produzidos para o conjunto do sistema por um subsistema dependente), provocasse modificações estruturais, como seja a descentralização geográfica de atividades manufatureiras. Ora, essa descentralização não significa industrialização no sentido de autonomia para criar produtos industriais; significa localizar, parcial ou totalmente, na "periferia" a produção física de artigos que continuam a ser criados nos centros dominantes.

³ Para um interessante desenvolvimento deste ponto, veja-se SUNKEL, O. "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina". In: *El Trimestre Económico*. Abril-junho de 1971.

Importa, demais, dar ênfase a que, em razão das características da clientela que atendem, as atividades manufatureiras descentralizadas obedecem a certas normas de organização e funcionamento, que sempre serão as mesmas, independentemente da localização física da atividade em questão. A primeira e mais importante dessas normas, conforme já referimos, é um elevado coeficiente de capital, sem qualquer correspondência com a disponibilidade relativa de recursos. Como contrapartida, surge a impossibilidade local prática de realizar investimentos na parte do aparelho produtivo que se destina a satisfazer às necessidades da massa da população. Como é através da elevação do coeficiente de capital que se difunde o progresso tecnológico nas formas de produzir, não será de surpreender que a um processo intenso de transplantação de atividades industriais ligadas à minoria rica corresponda uma lenta difusão de técnicas modernas nos demais segmentos do sistema produtivo. Explica-se, assim, que a aceleração do crescimento do PIB tenha em algumas partes acarretado uma baixa absoluta do nível de vida de grandes massas de população, como ocorreu no México nos anos 40 e 50 e no Nordeste do Brasil nos anos 60.⁴

O quadro que vimos de esboçar permite captar a natureza do processo do desenvolvimento nas condições de dependência, através das distintas formas sob as quais se apresentou. No âmbito das formas tradicionais da dependência (sistema clássico de divisão internacional do trabalho) determinados subsistemas podiam elevar sua produtividade independentemente de modificações nas funções de produção. A expansão do sistema global acarretava a transformação dos subsistemas dependentes. Ocasionalmente penetrava o progresso tecnológico como *conseqüência* da elevação de produtividade econômica. Essa penetração estava principalmente ligada à criação de infra-estruturas e à intensificação da urbanização. O que *sempre* acompanhava a elevação de produtividade era a "modernização" dos padrões de consumo da minoria dominante local. Na fase da industrialização "substitutiva" os fluxos reais entre o "centro" e a "periferia" já não têm o mesmo papel dinamizador. Esse papel passa a ser desempenhado pela forte penetração de novas técnicas que traz consigo a descentralização geográfica da atividade manufatureira. À diferença do que ocorria na fase de maximização de vantagens comparativas, os investimentos no setor industrial exigem modificações nas funções de produção com rápida elevação do nível tecnológico do conjunto do subsistema.⁵ Instalado o parque industrial, o quadro se apresentará mais uma vez modificado. O fator dinamizador passa a ser a difusão de novas formas de consumo, imitadas dos países "cênicos". A diferença das economias desenvolvidas, nas quais o fator dinamizador é um processo conjugado de adoção e difusão de novas formas de consumo (privado e/ou público) e de novos processos produtivos, os dois fatores primários interagindo em função das condições de conjunto do sistema, na economia subdesenvolvida, é a importação de formas de consumo em benefício de uma minoria restrita que constitui o principal fator dinamizador. É sabido que, nas economias desenvolvidas a difusão dos novos processos produtivos de bens já incorporados ao sistema constitui importante forma de elevação da produtividade. Esse processo vai acompanhado de elevação do nível de vida do conjunto da população, seja mediante a elevação da taxa de salários, *pari passu* com a produtividade média, seja mediante a baixa dos preços relativos dos bens de consu-

⁴ Para os dados sobre o México veja-se NAVARRETE, Elígenia N. de. *La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México*. México, 1960; para o Nordeste do Brasil, dados do Banco do Nordeste (estudo realizado em cooperação com a CEPAL e a Universidade da Califórnia), publicados pelo *Correio da Manhã*, 7 de junho de 1970.

⁵ As economias com um setor exportador mineiro apresentam um quadro distinto, porquanto o coeficiente de capital é muito elevado nesse setor e forte a penetração do progresso tecnológico. Contudo, como o referido setor constitui um "enclave" desarticulado do resto do aparelho produtivo, esse caso especial não modifica as conclusões.

mo geral. Nas condições do subdesenvolvimento, esse processo somente se cumpre em sua plenitude com respeito a uma minoria da população. O resto da população é afetado de forma decrescente, em função de sua integração na economia monetária e no mercado de produtos manufaturados. O peso do excedente estrutural de mão-de-obra faz que a penetração de técnicas sofisticadas nas atividades ligadas ao conjunto da população acarrete um crescimento mais que proporcional da renda dos grupos ricos, cujos gastos devem, em consequência, aumentar mais que proporcionalmente para que prossiga o processo de difusão de novas técnicas. Cabe, portanto, concluir que a introdução de novos padrões de consumo entre os grupos ricos constitui o verdadeiro fator primário (ao lado da ação do Estado) do crescimento das economias subdesenvolvidas na fase pós-substituição de importações.

Os três tipos de transformação das economias "periféricas" (vantagens comparativas, substituição de importações e condicionamento das formas de comportamento dos grupos de altas rendas) têm de comum que constituem processos adaptativos em face da evolução estrutural dos centros dominantes. Trata-se, portanto, de uma evolução do próprio processo de dependência. Sem um estudo mais cabal dessas relações assimétricas, que refletem a estrutura de dominação-dependência, dificilmente se poderá avançar na formulação de uma teoria econômica capaz de explicar globalmente o comportamento dos subsistemas, tanto dominantes como dependentes.

A nova economia internacional

É fato conhecido que a economia internacional ligada à especialização geográfica e às vantagens comparativas vem cedendo lugar a outra em que os mercados são substituídos por transações internas às grandes empresas.⁶ O que caracteriza essa nova economia internacional é o controle, por grupos sediados nos subsistemas dominantes, da difusão de novas técnicas, ou seja, de novos produtos e de novos processos produtivos.⁷ Dada a estrutura atual do sistema global, o acesso a essas novas técnicas constitui condição necessária do desenvolvimento, entendendo-se como tal a realização das aspirações dos grupos dominantes em cada subsistema. Pode-se, portanto, afirmar que nas economias "periféricas" o desenvolvimento tende a acarretar aumento dos vínculos internacionais, no sentido de que, na grande maioria dos casos, ele está ligado à expansão das atividades de uma empresa que tem seu centro de decisões fora do subsistema em questão. Como esse desenvolvimento envolve a adoção de novos padrões de consumo ou a sua difusão, e como esses novos padrões trazem consigo um vínculo de tipo internacional (importação de *inputs*, pagamento de *royalties*, patentes, dividendos etc.), pode-se afirmar também que o referido desenvolvimento é uma transformação estrutural do sistema global no sentido de estreitar as relações de dependência. Visto de um outro ângulo o mesmo problema: o desenvolvimento dos subsistemas dependentes assume em geral a forma de aumento da participação na economia internacional das atividades das grandes empresas que

⁶ Cf. HYMER, Stephen. *The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development*. 1970. Mimeografado.

⁷ Não se deve interpretar que no momento atual a tecnologia seja necessariamente e em todos os setores mais fechada, vale dizer: menos acessível aos países subdesenvolvidos, que em períodos anteriores. A diferença está em que as empresas que têm acesso imediato a essa tecnologia (muitas vezes que a produzem) estão empenhadas em utilizá-las por toda parte, inclusive nas economias "periféricas". Assim, no passado, a instalação de uma indústria têxtil algodoeira num país latino-americano assumia a forma de aquisição por um grupo local de equipamentos produzidos e financiados nas economias "cênicas". No presente, a instalação no mesmo país de uma indústria de fibras sintéticas assume a forma, na quase totalidade dos casos, de abertura de filial de uma empresa internacional que "controla" a tecnologia, mesmo que parte dos equipamentos seja produzida localmente.

controlam a difusão das novas técnicas. Podendo manipular o fluxo de novas técnicas (em particular de novos produtos), essas empresas estão em condições de poder participar, de forma crescente, das atividades econômicas dos subsistemas "periféricos". Em realidade, na economia subdesenvolvida em fase avançada de industrialização, a grande empresa internacional desempenha o papel de elemento dinamizador, pois ela constitui a correia de transmissão dos novos produtos sem os quais não se diversificaria o consumo dos grupos dominantes. Na medida em que consiste em dar acesso a uma certa constelação de produtos e processos concebidos no exterior, o desenvolvimento dependente implica a criação de vínculos com as grandes empresas que engendram a *necessidade* desses produtos e mantêm o controle das técnicas requeridas para produzi-los.

Vimos que o desenvolvimento das economias "periféricas" tende a assumir a forma de crescente participação nas mesmas das grandes empresas com sede nos centros dominantes. À primeira vista, pareceria que esta análise comporta um passo adiante, cabendo afirmar que desenvolvimento significa também uma crescente homogeneização da estrutura do sistema global, mediante a expansão relativa do enclave cultural existente dentro de cada subsistema dependente. Ora, a experiência tem mostrado que é exatamente a situação oposta que tende a concretizar-se. Com efeito, quanto mais *depende* a economia da difusão de novos produtos, para manter um certo ritmo de transformação, maior é a tendência à elevação do coeficiente de capital no setor que produz para os grupos de altas rendas. A tendência à concentração da renda é, portanto, crescente. Como essa tendência pode criar sérios problemas de deseconomias de escala (aparelho produtivo altamente diversificado produzindo para um reduzido mercado), o Estado tem sido chamado a atuar no sentido de ampliar os setores "médios-altos" dessas economias, mediante o financiamento da compra de bens duráveis de consumo e certas formas de política fiscal.⁸ Contudo, para modificar as tendências de fundo, o Estado teria de atuar de forma muito mais ampla com vistas a descentralizar a riqueza e a renda e a condicionar a transplantação do progresso tecnológico.

Enfocado o problema de outro ângulo, caberia afirmar que do atual processo de desenvolvimento dependente tende a resultar um desequilíbrio crescente na estrutura do sistema global. Com efeito, por um lado temos uma redução relativa dos fluxos reais (declínio do sistema tradicional de divisão internacional do trabalho), por outro uma apropriação crescente por empresas sediadas nos centros dominantes dos frutos dos aumentos de produtividade nos subsistemas dependentes. Como o segundo processo exige a criação de um fluxo real no sentido periferia-centro, será difícil conciliá-lo com o lento crescimento ou declínio relativo da capacidade de pagamentos internacionais dos países subdesenvolvidos. Enquanto se realizava a substituição de importações, esse desequilíbrio potencial pôde ser absorvido, se bem que com fortes pressões sobre as balanças de pagamentos dos subsistemas dependentes. Esgotadas essas possibilidades, tende a abrir-se uma fase de forte endividamento externo dos países subdesenvolvidos, endividamento que já chegou a ser explosivo em alguns países. Basta colocar-se este problema para dar-se conta de que a economia internacional encontra-se ante a alternativa de ter que abrir novos caminhos ou fazer face a uma crise profunda cujas conseqüências não seria fácil prever. Do ponto de vista das

⁸ No México, medidas de política fiscal e de outra ordem têm permitido "desconcentrar" a renda dos grupos de população mais ricos, o que tem aumentado ainda mais o fosso entre os grupos "médios" e a massa da população mais pobre. Assim, entre 1950 e 1963/64, os 40 por cento mais pobres viram sua participação na renda nacional declinar de 14,3% para 10,5%, ao mesmo tempo os 10 por cento mais ricos viam a sua cota baixar de 49% para 45%. Cf. FURTADO, C. *Formação Econômica da América Latina*. Op. cit., loc. cit.

tendências estruturais, a linha de menor resistência parece estar na abertura dos mercados dos "centros" aos produtos manufaturados de tecnologia menos dinâmica da "periferia". Restabelece-se, assim, em outras bases, o sistema de divisão internacional do trabalho, fundado nas vantagens comparativas: os países subdesenvolvidos absorveriam menos progresso tecnológico por unidade de investimento que os desenvolvidos, mas, podendo ter acesso a uma parcela crescente do mercado destes últimos, encontrariam condições para prosseguir com o desenvolvimento dependente. Esse processo não evita que a distância entre os níveis de produtividade de "centro" e "periferia" aumente, mas cria condições para que funcione a economia internacional sob o controle das grandes empresas. Cabe acrescentar que a adoção dessa solução enfrenta grandes obstáculos dentro dos próprios países desenvolvidos, pois exige adaptações estruturais que não se fazem sem ferir amplos interesses criados. Do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, é este um dos problemas que não podem ser abordados sem uma colocação de conjunto do fenômeno do desenvolvimento dependente.

Outra linha evolutiva aponta na direção de uma valorização dos estados como centros coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais, e indicação mais ou menos precisa das formas de alcançá-los. A ação dos estados vem afetando os vínculos de dependência, em graus diversos, e assume em geral as formas seguintes: a) apropriação pelo estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou a estatização das filiais, no caso de produção primária para os mercados internacionais; b) subordinação das grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das consequências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional dos produtos primários exportados, o que exige estreita cooperação entre países produtores.

Na medida em que se está compreendendo que o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre povos, e que tende a autoperpetuar-se sob formas cambiantes, as atenções tenderam a concentrar-se no estudo dos sistemas de poder e suas raízes culturais e históricas. Assim, o dotar-se de centros nacionais de decisão válidos — o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social — veio a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes. Essa tomada de consciência da dimensão política da situação de subdesenvolvimento, constitui em si mesma um novo e importante dado do problema. No estudo das tendências evolutivas das relações de dominação-dependência, a que nos referimos, esse dado deve merecer uma significativa ponderação.

As teorias marxistas do “capitalismo imperialista”

O modelo de capitalismo descrito pelos economistas clássicos, inclusive Marx, comporta uma óbvia contradição: por um lado ele está dotado de um poderoso mecanismo de acumulação, baseado na apropriação do excedente pela classe capitalista (que se empenha em invertê-lo) e no progresso tecnológico; por outro ele pretende que a acumulação não interfere na taxa de salário, sendo totalmente elástica a oferta de mão-de-obra. Em um tal sistema, em que a produtividade do trabalhador é crescente e a taxa de salário é constante, o excedente criado por trabalhador tem necessariamente que aumentar com o correr do tempo. Como o número de horas requeridas para que o trabalhador médio produza seus próprios meios de subsistência estaria declinando, o excedente gerado por trabalhador teria que aumentar em termos de *valor* (horas de trabalho vivo) e ainda mais em termos físicos (horas de trabalho de mais alta produtividade). Coloca-se de imediato o problema da *realização* desse valor excedente.

Na fase inicial da expansão do capitalismo industrial, a realização do excedente teria sido facilitada pela desorganização da economia pré-capitalista. O progresso tecnológico ao reduzir drasticamente os preços relativos dos produtos industriais abria mercados, ampliava a oferta de mão-de-obra e permitia que prosseguisse a acumulação. Essa primeira fase tenderia, entretanto, a esgotar-se. Marx, quando apresentou o seu esquema de reprodução ampliada, limitou-se a falar de trabalhadores (cuja taxa de salário era estável) e de capitalistas empenhados em realizar o excedente mediante a acumulação. Mesmo que se admita que a mão-de-obra saia do ar, a fim de que a acumulação não crie pressão sobre os salários, a possibilidade de dar operacionalidade ao modelo, mediante a simples concorrência entre capitalistas, torna-se difícil. Os discípulos de Marx procuraram uma solução para essa dificuldade em duas linhas de raciocínio que estavam mais ou menos implícitas no modelo: a ampliação do espaço em que operam os capitalistas (exportação de capitais) e a destruição dos capitalistas uns pelos outros (concentração do capital).

A primeira linha de raciocínio, já sugerida por J. S. Mill meio século antes, foi amplamente desenvolvida por Rosa Luxemburgo. Para ela o processo de acumulação deveria ser observado em escala mundial. Destruidas as formas pré-capitalistas dentro de um país, os capitalistas desse país tenderiam a avançar para as áreas de atraso relativo, prosseguindo além-fronteiras a tarefa de liquidação dos modos pré-ca-

pitalistas de produção que já haviam concluído intramuros. A acumulação, ou seja, a expansão da economia capitalista seria inseparável da destruição das formas pré-capitalistas de produção.

"Depois de vários séculos de desenvolvimento, o modo capitalista de produção ainda constitui um fragmento da produção mundial... Se ele dependesse apenas de elementos da produção obtidos dentro de tais limites estreitos, seu nível presente e na verdade seu desenvolvimento em geral teriam sido impossíveis."⁹

A segunda linha de raciocínio, relacionada com a tendência à concentração do poder econômico, também levará a uma doutrina do expansionismo capitalista. A necessidade de realizar o excedente, ao forçar a concorrência, levaria à seleção dos mais aptos para o crescimento; como este desemboca nas economias de escala, a estrutura do capitalismo teria que evoluir no sentido da concentração. O economista austríaco Rudolf Hilferding estudou este problema, dentro do modelo de Marx, a partir da realidade do capitalismo de fins do século XIX e começos do atual, tendo em conta principalmente a estrutura industrial alemã que se desenvolvera no quadro do protecionismo, tendera rapidamente a uma grande concentração e, em razão de uma mais lenta evolução do mercado de capitais, passara a depender de forma crescente do sistema bancário para mobilização de recursos. Hilferding fixou-se em alguns pontos interessantes. O protecionismo industrial, que segundo ele tendia a generalizar-se, criava situações de privilégio e contribuía para a concentração econômica. Esta, na sua fase superior, tendia a assumir a forma de controle financeiro, pois a massa de recursos gerados por uma grande empresa leva-a a expandir-se em várias direções, em função da conveniência de assegurar-se o controle de outras que a abastecem de produtos intermediários ou que utilizam os seus produtos ou por motivos outros como as afinidades dos processos produtivos. Temos, assim, por um lado a grande concentração econômica em mercados protegidos, o que cria a possibilidade de uma política interna de preços altos e gera taxas de lucros excepcionalmente elevadas; por outro temos as limitações à expansão internacional na forma tradicional de exportação de mercadorias, se bem que esta expansão possa em alguns casos ser forçada mediante uma política de *dumping*. Ora, a flexibilidade do capitalismo financeiro encontra uma solução para esse problema mediante a instalação de empresas por trás das barreiras protecionistas. Nas palavras de Hilferding:

"Se a moderna política protecionista reforça a necessidade sempre presente do capital de estender continuamente as fronteiras de sua dominação, a concentração dos capitais disponíveis nas mãos dos bancos leva à organização metódica da exportação de capital."¹⁰

Lenine baseou-se fundamentalmente na análise de Hilferding. Como este, ele supõe que a exportação de capital é característica do capitalismo "maduro", isto é, altamente concentrado. Mas deixa em segundo plano o problema do protecionismo. Por um ou outro meio, a concentração levaria ao capitalismo monopólio, o qual não poderia sobreviver sem a saída para o exterior. Essa saída, pensa Lenine, reabre o processo da concorrência, neste caso muito mais brutal pois realizada no campo aberto dos países pobres e desprotegidos. Ao contrário de Hilferding, que via na saída para o exterior uma manobra para transpor as barreiras aduaneiras e continuar o processo produtivo a fim de aplicar e remunerar uma massa crescente de capital, Lenine via

⁹ LUXEMBURGO, Rosa. *The Accumulation of Capital*. (Publicado originalmente em 1913.) Tradução de Agnes Schwarzschild. Nova York, 1951. p. 357-358.

¹⁰ HILFERDING, R. *Le Capital Financier*. (Publicado originalmente em 1910.) Tradução de Marcel Olliver. p. 425.

aí uma forma de apropriar-se de fontes de matérias-primas, de impor certo tipo de comércio a povos débeis, de adquirir colônias.

"Mais o capitalismo é desenvolvido, nos diz, mais a necessidade de matérias-primas é sensível, mais dura torna-se a concorrência e mais implacável a caça aos lucros proporcionados pelas matérias-primas através do mundo, mais desesperada se torna a luta pela aquisição de colônias..."¹¹

Desta forma, Lenine utilizou o essencial das idéias de Hilferding para elaborar a tese de que a expansão colonialista de fins do século XIX era uma decorrência do próprio desenvolvimento do capitalismo, o qual na sua fase superior assumiria necessariamente a forma de imperialismo, isto é, de dominação política dos povos mais débeis. As características da era do capitalismo imperialista seriam as seguintes:

- 1) Concentração da produção e do capital.
- 2) Fusão do capital bancário com o industrial, como base do capital financeiro e da oligarquia financeira.
- 3) Exportação de capital.
- 4) Formação de monopólios internacionais e divisão dos mercados mundiais entre eles.
- 5) Divisão do mundo entre grandes potências capitalistas.

Sem ter maior originalidade,¹² a análise de Lenine alcançou considerável impacto pois era uma explicação plausível *ex post* de uma realidade histórica que a muitos se afigurava como contraditória e mesmo surpreendente. Se bem a tendência ao expansionismo militar fosse uma tradição profundamente enraizada nas culturas européias, o espírito humanitarista (que se supunha responsável pela abolição da escravidão no século XIX) e liberador (que alimentara os movimentos de independência política nas Américas e na Europa durante a primeira metade do século) parecia intimamente ligado à idéia de *progresso*, tão cara às ideologias ligadas à revolução industrial. A verdade é que o imperialismo ressurgira no último quartel do século com enorme agressividade e o quadro explicativo apresentado por Lenine tinha muito de verossímil.¹³ Essa verossimilhança, é verdade, diminuía consideravelmente quando se observava a história mais de perto. Assim, a extrema agressividade do imperialismo japonês estava ligada não a um capitalismo maduro e sim a um capitalismo de formação tardia; por outro lado, as grandes exportações de capital se dirigiam a países capitalistas avançados, como os Estados Unidos, ou a um país imperialista de capitalismo atrasado, como a Rússia czarista. A exploração predatória dos países coloniais e semicoloniais continuava a realizar-se mediante um sistema de divisão internacional

¹¹ LENINE, V. I. *Imperialism, The Highest Stage of Capitalism*. (Publicado originalmente em 1916). Tradução publicada em Moscou em 1947. p. 102.

¹² Demais de Hilferding, Lenine tem uma ampla dívida com o economista inglês J. A. Hobson. Este no seu livro *The Evolution of Modern Capitalism* (1894) desenvolveu a tese de que as crises capitalistas decorriam do subconsumo que engendrava esse sistema. Sua experiência na África do Sul, durante a guerra dos Boers, convenceu-o de que a tendência imperialista da época estava ligada às dificuldades internas das nações capitalistas. Esta última tese foi amplamente desenvolvida no seu livro *Imperialism*, publicado em 1902.

¹³ Para uma apresentação crítica das idéias sobre Imperialismo, veja-se FIELDHOUSE, D. K. *The Theory of Capitalist Imperialism*. Londres, 1967.

do trabalho e a manipulação dos mercados, e só subsidiariamente por meio da exportação de capital.

Na base do raciocínio de Lenine está uma tese que já em sua época conflitava com a evidência histórica: a economia de um país capitalista não se poderia desenvolver mediante a expansão de seu próprio mercado interno. Sobre este ponto ele é explícito:

"Sobra dizer que se o capitalismo pudesse desenvolver a agricultura, a qual permanece muito atrás da indústria por toda parte, se ele pudesse elevar o nível de vida das massas, que por toda parte continuam vítimas da pobreza e subnutridas, a despeito do extraordinário avanço do conhecimento técnico, não caberia falar de superabundância de capital... Enquanto o capitalismo permanecer o que ele é, o excedente de capital não será jamais utilizado com o propósito de elevar o *standard* de vida das massas de um determinado país, porque isto significaria o declínio dos lucros dos capitalistas."¹⁴

Estamos assim de volta ao problema da realização do excedente, ou seja, das dificuldades crescentes que encontraria o processo de acumulação, ponto de partida de Rosa Luxemburgo. Essa doutrina se apóia num simples exercício dedutivo, cujo alcance está limitado pelo conteúdo das premissas. O próprio Marx, ao sugerir que a concentração de capital constitui uma saída para evitar o declínio na taxa de lucro, estava abrindo a porta a uma constatação de alcance bem maior: o capitalismo não tende a reproduzir-se tal qual ele é, e sim a modificar permanentemente suas estruturas em função de objetivos fundamentais ligados aos interesses da classe capitalista. Em outras palavras, a evolução do capitalismo não decorre de uma *necessidade histórica*, inelutável como uma lei natural; ela se realiza condicionada por decisões que são tomadas em função de valores definidos por grupos dominantes. Falar em tendência ao declínio da taxa de lucro, como algo virtual, vem a ser a mesma coisa que afirmar que, se os capitalistas não dispusessem da possibilidade de orientar o progresso tecnológico — introduzindo novos processos produtivos que modificam a eficiência dos recursos e a disponibilidade relativa de fatores —, de introduzir novos produtos e de condicionar os hábitos dos consumidores, o sistema capitalista tenderia rapidamente a perder suas características atuais.

Da análise de Hilferding cabe reter a ênfase nas transformações estruturais do capitalismo na fase em que o progresso tecnológico abria o caminho às economias de escala. Essas transformações prepararam a empresa capitalista para atuar num espaço multinacional, o que requereu a criação de técnicas especiais de organização e gestão, de financiamento, de relações públicas etc. A razão última que induz a empresa a atuar no estrangeiro é a perspectiva de uma taxa de lucros mais alta. Portanto, não é necessário que sua taxa de lucro esteja em declínio, bastando que as perspectivas de lucros mais altos surjam em outras áreas. Se se tem em conta que uma empresa capitalista é menos a imobilização de um capital que o exercício de um poder econômico que se funda na capacidade de organização e no controle de um conjunto de técnicas, logo se compreende que a expansão geográfica abre perspectivas de maiores lucros, pois permite reduzir os custos marginais das inovações técnicas. Por outro lado, ao expandir-se multinacionalmente, a empresa amplia as suas fontes de captação de recursos financeiros, pondo os capitais locais sob a tutela dos centros controladores da criação de novas técnicas.

¹⁴ LENINE, V. I. *Op. cit.*, p. 76-80.

PARTE QUINTA

Política de Desenvolvimento

A Coordenação das Decisões Econômicas

Fundamentos teóricos da política econômica

Um sistema econômico nacional, assim como todo conjunto econômico complexo, se caracteriza pela forma como são coordenadas as decisões dos agentes econômicos. Essa coordenação se faz, de maneira descentralizada, graças às informações fornecidas pelo mecanismo dos preços, e mediante a supervisão de centros orientadores ou controladores de certos processos econômicos. Segundo a doutrina liberal, as decisões centralizadas deveriam reduzir-se ao mínimo, uma vez que o mecanismo dos mercados sempre induziria os agentes a tomar as decisões mais de acordo com os desejos da coletividade. Contudo, nenhum sistema econômico lograria operar se, ao lado dos mecanismos automáticos de coordenação de decisões, não existisse um certo grau de centralização das decisões econômicas.

As decisões dos agentes econômicos são coordenadas a quatro níveis distintos:

- a) o nível da utilização dos bens que estão à disposição dos consumidores;
- b) o nível da utilização dos fatores que já se encontram incorporados ao processo de produção;
- c) o nível das iniciativas destinadas a aumentar a capacidade de produção;
- d) o nível do equilíbrio monetário.

Um sistema descentralizado de decisões, baseado essencialmente no mercado como mecanismo de captação, elaboração e transmissão de informações, pode alcançar uma elevada eficácia com respeito aos níveis *a* e *b*. Mesmo nas economias socialistas, em que a totalidade dos instrumentos de produção é de propriedade pública, sempre prevaleceu a descentralização com respeito às decisões do primeiro nível. Somente como exceção se utiliza nessas economias o sistema de racionamento, isto é, a coordenação centralizada das decisões dos consumidores. Também com respeito ao segundo nível, a experiência tem indicado amplamente que a descentralização permite o máximo de eficácia na coordenação. A descentralização, neste caso, significa que cada unidade produtora elabora o seu próprio plano de utilização dos re-

curso que estão à sua disposição, devendo para isso ter acesso direto aos seus clientes potenciais. A tendência para a descentralização, que se tem observado na quase totalidade dos países socialistas, diz respeito, principalmente, à coordenação de decisões nesse segundo nível.

É com respeito ao terceiro e quarto níveis de decisões que se coloca o problema da coordenação centralizada. A própria doutrina liberal aceitava que o equilíbrio monetário não pode resultar do simples jogo das forças que atuam nos mercados. Caberia a uma autoridade central, ainda que não necessariamente subordinada ao Estado — caso dos antigos Bancos Centrais —, assegurar as condições necessárias ao equilíbrio monetário, graças ao controle do poder de emissão e a intervenções nos mercados monetário e financeiro. Admitia-se que a estabilidade do nível geral de preços e da balança de pagamentos exigia um certo grau de centralização na coordenação das decisões econômicas. A essa interferência consciente nas decisões dos agentes econômicos, com vistas ao logro de objetivos que se supõem de interesse geral, é que chamamos de política econômica. Nas condições do *laissez-faire* a política econômica tende a limitar-se ao campo monetário, admitindo-se que o mecanismo dos preços é suficiente para assegurar a coordenação ótima das decisões nos outros três níveis referidos. A política monetária tradicional tinha como fulcro o controle da taxa de juros, pois se tinha como certo que tanto a oferta de poupança como a procura de capitais eram elásticas a esta última.

Se a necessidade de certo tipo de centralização de decisões relativas ao quarto nível foi amplamente reconhecida pela doutrina liberal, constitui uma ruptura com essa doutrina reconhecer que, para obter uma mais eficaz coordenação ao nível da expansão da capacidade produtiva, era igualmente essencial um certo grau de centralização. Se as decisões de novas inversões são tomadas ao nível de empresas, com base nas informações que proporciona o mercado, a maximização da taxa de lucros não implicará necessariamente a utilização mais eficaz dos recursos da coletividade. Já vimos que a eficácia de uma inversão depende — particularmente quando o desenvolvimento requer ampliação do horizonte temporal — de outras decisões de inversão que são tomadas simultaneamente ou poderão ser tomadas no futuro imediato, as quais escapam muitas vezes ao conhecimento do empresário em causa. A insuficiência de informações aumenta o coeficiente de incerteza e pode estar na origem de subutilização de fatores ou de redução da eficácia dos investimentos.

A compatibilização dos objetivos da política econômica

No quadro da doutrina liberal, admitia-se, de forma mais ou menos vaga, que o equilíbrio monetário assegurava a utilização eficaz dos recursos. O pensamento keynesiano, ao destruir as bases teóricas dessa doutrina, ampliou a frente da política econômica, levando a definir como objetivo explícito desta a consecução e manutenção do pleno-emprego do fator trabalho. Na medida em que os objetivos da política econômica se tornam mais complexos, também mais complexos têm que ser os instrumentos dessa política. Com efeito: cada novo objetivo de política econômica exige que se ponha à disposição das autoridades centrais pelo menos um novo instrumento de ação. Surge então o problema de compatibilizar os objetivos e de coordenar a manipulação dos instrumentos.

Nas economias desenvolvidas, os objetivos da política econômica incluem sempre a manutenção do equilíbrio monetário e de um grau elevado de emprego da força de trabalho. Esses dois objetivos somente são compatíveis em condições de equilíbrio dinâmico: se a economia mantém uma taxa adequada de desenvolvimen-

to. O alto nível de renda que corresponde ao pleno-emprego acarreta a formação de uma massa considerável de poupança a qual deverá ser transformada em novos investimentos se se pretende manter o equilíbrio monetário. O objetivo da política econômica passa a ser, portanto, o desenvolvimento, sem o qual não seria possível compatibilizar equilíbrio monetário e pleno-emprego.

A formulação de políticas econômicas complexas, capazes de compatibilizar distintos objetivos, tornou-se possível graças à técnica dos modelos. Chamamos de modelo a um conjunto coerente de relações entre dados passíveis de expressão quantitativa, capaz de explicar o funcionamento de uma unidade econômica simples ou complexa.

Os modelos foram inicialmente elaborados com o fim de determinar a interferência de fatores não-econômicos no comportamento de variáveis econômicas. Assim, um modelo extremamente simples é aquele que nos permite medir a interferência da precipitação pluviométrica no nível da produção agrícola. Num modelo bem mais complexo, tenta-se explicar o comportamento de um vetor de variáveis econômicas relevantes em uma economia nacional, partindo do comportamento de outro vetor de variáveis derivadas do meio físico e de outros dados de ordem psicológica, técnica e institucional. Ao lado desses dados não-econômicos, quase sempre se incluem, em um modelo dessa ordem, elementos de natureza econômica que escapam ao controle dos agentes que integram o sistema, como é o caso dos movimentos internacionais de preços. Se bem que de natureza econômica, esses elementos desempenham no modelo papel idêntico ao dos dados não-econômicos. Os dados não-econômicos que integram um modelo de economia nacional são todos eles essenciais para explicar o comportamento das variáveis econômicas. Contudo, alguns desses dados se singularizam porque podem ser manipulados pelas autoridades responsáveis pela política econômica: são os instrumentos da política econômica e são chamados de *variáveis instrumentais*.¹

Entretanto, um modelo não é apenas uma lista de variáveis. É essencialmente um conjunto de relações perfeitamente definidas entre essas variáveis. Tais relações são formalmente apresentadas num sistema de equações. Cada uma destas não somente contém um certo número de relações entre variáveis, mas também indica um sentido no comportamento das variáveis, isto é, uma relação causal. Alguns tipos de equação apresentam particular relevância nos modelos que estamos considerando. Assim, as equações de comportamento, que descrevem a resposta de um agente ou de um grupo de agentes, cujas respostas podem ser agregadas às modificações que se produzem em certas variáveis. A função consumo, por exemplo, é caso típico de equação de comportamento. São de igual importância as equações que descrevem as relações tecnológicas, como a função de produção, e as relações institucionais, como a afetação da carga fiscal. Finalmente incluem-se equações que são simplesmente identidades contábeis, ou definições de uma posição teórica de equilíbrio, como é o caso da igualdade entre oferta global e procura global.

Demais, das variáveis endógenas (incógnitas) e das variáveis exógenas, em termos das quais se pretende estabelecer o valor das primeiras, cada equação contém

¹ Sobre esta matéria seguimos de perto não somente as idéias como a própria terminologia de Jan Tinbergen, cujas obras básicas são: *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam, 1952; e *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam, 1956. Consultem-se também KERSCHEN, E. S.; BERNARD, J.; BESTERS, H.; BLACKBAY, F. T.; ECKSTEIN, O.; FAALAND, J.; HARTOG, F.; MORISSENS, L. e TOSCO, E. *Economic Policy in our Time*. (Obra coletiva.) Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1964; e "Les modèles macro-économiques dans l'élaboration des plans et des décisions". Série de estudos publicados pela Secretaria da Comissão Econômica para a Europa, das Nações Unidas. Genebra, 1967.

certo número de coeficientes, que em seu conjunto constituem a matriz estrutural do modelo.

Os modelos de decisão

Os modelos surgiram na análise como instrumentos explicativos do comportamento de variáveis econômicas, porquanto eles permitem identificar a influência de um dado isolado ou de um conjunto de dados, isto é, de variáveis exógenas, sobre a variável econômica que se submete a estudo. Assim, um modelo pode dilucidar as relações entre modificações no nível geral do consumo e uma redistribuição da carga fiscal, ou entre aquelas e uma modificação nos preços de exportação etc. Uma vez comprovada a validade explicativa de um modelo, relativo a um conjunto complexo, é natural que o mesmo seja utilizado como instrumento de previsão e de orientação dos centros responsáveis pela coordenação das decisões econômicas. Como instrumento de política econômica, será tanto maior o valor de um modelo quanto ele inclua variáveis exógenas que possam ser manipuladas pelos centros de decisão em questão.

A diferença da análise, que pretende explicar o comportamento das variáveis econômicas, a política deseja condicionar esse comportamento. Com efeito: a política transforma certos valores das variáveis econômicas em objetivos a alcançar. Algumas vezes esses objetivos são estabelecidos de forma fixa, como metas. Assim, se estabelece uma meta de crescimento para o produto global, para o montante dos gastos privados em consumo etc. Outras vezes os objetivos são definidos de forma flexível: maximização da taxa de investimento, redução do déficit da balança de pagamentos etc. Os problemas técnicos que coloca a política econômica são diferentes, conforme sejam os objetivos estabelecidos de forma fixa ou flexível. Contudo, os fundamentos racionais são os mesmos: transforma-se um certo número de variáveis endógenas — as incógnitas do modelo analítico — em dados de um novo modelo. E um certo número de dados do modelo analítico, que no novo modelo assumem a forma de incógnitas, passam a ser tratados como variáveis instrumentais. Trata-se, na essência, de transformar um modelo analítico em um *modelo de decisão*.

Os modelos de decisão são instrumentos úteis no próprio processo de definição dos objetivos de uma política econômica, porquanto eles podem indicar de forma previsora as conseqüências prováveis de decisões alternativas. Em outras palavras, eles introduzem um certo grau de racionalidade formal no arbítrio político. Contudo, os objetivos da política econômica são independentes do modelo. Também com respeito à escolha dos meios de ação, os modelos permitem introduzir um certo grau de racionalidade formal na política. Com efeito: as variáveis instrumentais comportam, muitas vezes, mais de uma definição, abrindo opções operacionais. Em geral tais variáveis podem ser definidas seja em termos quantitativos, seja em termos de preços relativos. Assim, para alcançar certo objetivo relacionado com a balança de pagamentos, podem-se introduzir tipos múltiplos de câmbio ou controle quantitativo das importações; para modificar o nível do consumo, pode-se fazer variar os impostos indiretos ou modificar a distribuição da renda etc.

Quaisquer que sejam as limitações dos modelos — e elas são tanto maiores quanto a redução da realidade social a um número limitado de elementos representativos pode mutilar a essência mesma dessa realidade — eles constituem a única forma de estabelecer um certo grau de coerência entre os múltiplos objetivos que uma coletividade pretenda alcançar pelos métodos da política econômica. Contudo, a política econômica que se apóia nos modelos de decisão é essencialmente do *tipo quantitati-*

vo, para utilizar a terminologia de Tinbergen. Os objetivos desse tipo de política devem ser alcançados mediante manipulação de instrumentos relativamente simples. Entretanto, existem outros objetivos de política que somente seriam alcançados mediante modificações na matriz estrutural. Seria esta a política de *tipo qualitativo*. Cabe reconhecer, de todos os modos, que nos países desenvolvidos a chamada política qualitativa não requer, de maneira geral, modificações de maior profundidade nas estruturas econômicas, razão pela qual os modelos podem ser adaptados para servir-lhe de instrumento. Assim, uma modificação da política fiscal capaz de provocar aumento da participação do setor público no produto, ou de elevar a taxa de investimento de forma durável, ou de acrescentar a parte dos investimentos infra-estruturais de forma persistente, todas estas são formas de política qualitativa para cuja formulação a técnica dos modelos pode ser de valia.

As reformas estruturais, que são um aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, constituem um tipo radical de política qualitativa, em cuja formulação os modelos de decisão que vimos de descrever são de alcance limitado. Em certo sentido, essas reformas transcendem o quadro do que convencionalmente se chama de política econômica, pois constituem o coroamento de uma fase de agudas tensões sociais. As reformas surgem não como uma opção racional, e sim como o abandono de certas posições pelos grupos que controlam o sistema de poder, ou como uma modificação da relação de forças dos grupos que disputam o controle do sistema de poder. Uma vez introduzidas, as reformas podem modificar fundamentalmente o comportamento das variáveis econômicas, sendo necessário redefinir toda a estrutura do modelo. Ainda assim, a técnica de modelos pode ser utilizada para demonstrar a incompatibilidade entre objetivos de uma suposta política de desenvolvimento, pondo a descoberto a necessidade de reformas estruturais, e para estabelecer a amplitude dessas reformas, caso hajam sido definidos os objetivos a alcançar. Desta forma, supera-se o domínio da política econômica convencional para abordar o das estratégias, visando a transformar as estruturas.

Modificação das Estruturas

A estratégia do “desenvolvimento equilibrado”

Afirmamos que as técnicas da política econômica quantitativa podem alcançar relativa eficácia quando aplicadas nas economias de estruturas amplamente diversificadas, e que o desenvolvimento se transformou, implicitamente, em objetivo da política econômica a partir do momento em que o pleno-emprego foi colocado no centro das preocupações desta última. Certo grau de incompatibilidade entre o objetivo do equilíbrio monetário — em particular o do equilíbrio da balança de pagamentos — e o do pleno-emprego da mão-de-obra pode ocasionalmente manifestar-se. Torna-se então necessário introduzir certos elementos de política qualitativa que vão desde alterações menores na taxa de câmbio até modificações deliberadas na estrutura da produção. De toda forma sempre que a política inclua entre os seus objetivos um grau elevado de emprego da mão-de-obra, ela, se tiver êxito, conduzirá necessariamente ao desenvolvimento.

Nos países subdesenvolvidos o problema do desenvolvimento é muito mais complexo, pois este não resulta, necessariamente, de uma política que vise a utilizar a capacidade produtiva existente. O desenvolvimento se realiza sob a ação de algum fator exógeno, tal como o impulso de uma procura externa em expansão, uma ação estatal deliberada ou simplesmente tensões estruturais que abrem caminho à substituição de importações. Destarte, toda política de desenvolvimento para ser eficaz deve ser, por definição, do tipo qualitativo. Seja que se comece por um esforço visando a elevar o coeficiente de exportações, seja que se pretenda antecipar e orientar um processo de substituição de importações sempre será necessário planejar modificações estruturais que exigem uma complexa política de tipo qualitativo. O mesmo problema poderia ser colocado em outros termos: as economias em que prevalece uma forma de dependência (comercial, financeira, tecnológica) necessitam conceber uma estratégia de modificação da própria estrutura como condição prévia à formulação de uma política quantitativa de desenvolvimento de tipo convencional. Em certos casos, essas modificações estruturais têm por objetivo assegurar a diversificação do setor exportador, a fim de capacitá-lo para compensar as flutuações da procura externa ou para desenvolver linhas de produção que contem com uma procura externa potencial. Em casos mais correntes, as modificações estruturais visam a diversificar a produção destinada ao mercado interno, dotando-a de um setor produtor de bens de capital. Assim,

o problema central dos países subdesenvolvidos é a escolha de uma estratégia de modificação das estruturas, e não a formulação de planos convencionais de desenvolvimento fundados nas técnicas de política quantitativa.

Foi considerando esses aspectos específicos do subdesenvolvimento que Nurkse, seguindo idéias que haviam sido anteriormente avançadas por Paul Rosenstein-Rodan,¹ formulou a doutrina do "desenvolvimento equilibrado" em torno da qual se formou uma ampla polêmica no correr do último decênio. Partiu ele de dados que haviam sido postos em evidência pela análise de Prebisch. Quaisquer que sejam as críticas que possam ser feitas ao comércio internacional, não se pode deixar de reconhecer que coube a este o papel de "motor" do desenvolvimento com respeito a um número considerável de países, particularmente daqueles que se caracterizavam por uma grande abundância de recursos naturais. Durante toda a fase em que a expansão dos centros industriais gerou um crescimento mais que proporcional da procura de matérias-primas nos mercados internacionais, os países de desenvolvimento atrasado contaram com um forte impulso externo. Entretanto, conforme já indicamos em outra parte, essa fase se esgotou há cerca de meio século, apresentando-se aos países subdesenvolvidos a alternativa de estagnação ou de crescimento apoiado em impulso gerado internamente.² Prebisch havia observado enfaticamente: a industrialização é uma imposição dos fatos; longe de ser uma escolha, ela é a única via de desenvolvimento deixada aos países que antes se haviam beneficiado de exportações crescentes de produtos primários.³

Entretanto, a via da industrialização não seria uma coisa fácil, observa Nurkse. Não existe desenvolvimento sem absorção da técnica moderna e uma característica dessa técnica é que ela exige certas dimensões dos mercados. Ora, os países subdesenvolvidos de maneira geral não apresentam mercados de dimensões compatíveis com a utilização das técnicas modernas de produção. Um projeto industrial, isolado não seria capaz de criar sua própria procura. Se alcança funcionar um tal projeto dará origem a um fluxo de renda que deverá ser utilizado de forma diferenciada. Com efeito: se a nova indústria produz uma mercadoria que representa em média cinco por cento das despesas dos consumidores, será necessário que os gastos de consumo do conjunto da coletividade aumentem vinte vezes mais que o valor da nova mercadoria para que esta encontre o seu mercado. A este fato se deve que uma iniciativa industrial isolada seja inviável em um país subdesenvolvido.⁴ Por outro lado, na ausência de iniciativas, o mercado não se poderá desenvolver. A isto se tem chamado de *círculo vicioso da pobreza*. Para romper esse impasse, seria necessário não um projeto, mas todo um conjunto de projetos complementares. Essa complementaridade é o fundamento das economias externas dinâmicas, que desempenham papel decisivo

¹ O trabalho clássico de Paul Rosenstein-Rodan, seguramente um dos pioneiros da moderna teoria do desenvolvimento econômico, é "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", In: *Economic Journal*, junho-setembro de 1943, o qual está reproduzido na obra *The Economics of Underdevelopment*, organizada por Agarwala e Singh, cit. Veja-se também o seu "Notes on the Theory of the Big Push", incluído em *Economic Development for Latin America*, organizada por Ellis e Wallich, cit.

² Este raciocínio não se aplica, entretanto, necessariamente, aos países de pequenas dimensões ou que se encontram na fase pré-industrial.

³ "En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecían impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones (...). Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer." *El Desarrollo Económico de América Latina*. Cit.

⁴ Reduzindo os preços relativos de seu produto, a nova indústria poderá ampliar seu mercado. Contudo, essa via tem limites evidentes.

na superação do subdesenvolvimento.⁵ Como o empresário individual não está em condições de romper a inércia inicial que oferecem as estruturas subdesenvolvidas, torna-se necessária uma ação promovida por uma autoridade central. Se bem que Nurkse não desenvolveu completamente a sua tese, dela se infere, de maneira mais ou menos evidente, que os países subdesenvolvidos necessitam atualmente de ampla ação estatal no plano econômico.

A estratégia de modificação estrutural, que está implícita na doutrina do desenvolvimento equilibrado, implica rápido aumento do setor industrial no produto. Aceita a premissa, que passou de Prebisch a Nurkse, segundo a qual as possibilidades de expansão das exportações de produtos primários são fracas ou nulas se se considera o conjunto dos países subdesenvolvidos, não se poderá recusar a conclusão de que a superação do subdesenvolvimento assumirá necessariamente a forma de rápida industrialização. Neste caso, industrialização não significa crescimento exclusivo do setor industrial, e sim, expansão equilibrada de todos os setores para satisfazer a uma procura global que se diversifica com a expansão da renda. Entretanto, como é a procura direta e indireta de bens industriais a que mais rapidamente cresce com a elevação da renda — em particular na fase em que se encontram os países subdesenvolvidos —, o desenvolvimento equilibrado somente se torna possível se o setor industrial aumenta a sua participação no produto.

O grande debate em torno da tese do desenvolvimento equilibrado resultou em boa parte de uma confusão com respeito ao essencial do pensamento de Nurkse. O seu objetivo não foi explicar o processo histórico de desenvolvimento econômico, mas indicar uma estratégia de ação para romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento, que deve ser considerado como uma situação histórica particular. Em nenhum momento sugeriu Nurkse que, no passado, o desenvolvimento se havia feito de forma "equilibrada". Nem mesmo que o desenvolvimento equilibrado seja uma forma mais racional que o não-equilibrado. Esta última tese poderia ser defendida,⁶ pois as condições que prevalecem nos mercados internacionais impõem sérias perdas de renda aos países exportadores de matérias-primas, agravadas pela reduzida flexibilidade das estruturas de produção destes. Entretanto, Nurkse limitou-se a buscar uma via de saída para os países subdesenvolvidos, vítimas das assimetrias da procura implícitas no sistema tradicional de divisão internacional do trabalho. O seu esforço de teorização veio completar os trabalhos empíricos que havia realizado a CEPAL nesse setor particular.

Os pólos de crescimento e o "Big Push"

Todo processo de desenvolvimento que cria a sua própria tecnologia, ou se mantém na vanguarda do progresso tecnológico, deverá ser, em certa medida, não-

⁵ Dado certo nível de capacidade para importar, trata-se de maximizar, em primeiro lugar, as economias externas e de aglomeração, resultantes da complementaridade das atividades industriais; e, num horizonte temporal mais amplo, as economias de escala. Esta estratégia pode dar origem à criação de capacidade de produção excedentária em setores onde as economias de escala são particularmente grandes. Admite-se, implicitamente, que as economias externas abrem a via às economias de escala, e que o inverso não é necessariamente verdadeiro. Se se procura maximizar em primeiro lugar as economias de escala, a atividade industrial deverá integrar-se mais amplamente com o setor externo: numa matriz de input-output cada setor de atividade industrial estaria amplamente articulado com as importações e as exportações.

⁶ Veja-se sobre este ponto a análise de ROSENSTEIN-RODAN. "Notes on the Theory of the Big Push". Cit. Consulte-se também SCHTOVSKY, Tibor. "Growth — Balanced or Unbalanced?". In: *The Allocation of Economic Resources*. Stanford University Press, 1959; e STREETEN, Paul. "Balanced versus Unbalanced Growth". In: *The Economic Weekly*. 20 de abril, 1963.

equilibrado, mesmo quando se realize no quadro de um planejamento global. Não seria possível prever todas as economias e deseconomias externas que a penetração do progresso técnico em um setor cria em outros setores ou em outras empresas do mesmo setor. O problema é, no fundo, similar ao que se apresenta a uma economia que procura maximizar as vantagens comparativas de um comércio externo que se expande nos setores em que a tecnologia mais avança. Entretanto, toda vez que o desenvolvimento resulte de uma política deliberada e se baseie em técnica tomada de empréstimo a países de mais avançado desenvolvimento, o não-equilíbrio passa a ser em grande parte simples consequência da falta de previsão daquilo que é perfeitamente previsível. Sendo assim, o problema que caberia colocar não seria saber se o desenvolvimento deve ser equilibrado ou não, e sim, se os países subdesenvolvidos estão em condições de prever o que é previsível. Albert Hirschman explicitou este problema particular, ao assinalar a insuficiência da capacidade de organização e de coordenação tanto no nível das empresas como no do governo, que caracteriza os países subdesenvolvidos.⁷ Desta forma, a estratégia do desenvolvimento equilibrado deveria ser abandonada essencialmente por considerações de ordem operacional.

A concepção dos "pólos de crescimento", formulada por François Perroux,⁸ quando utilizada como base de política de desenvolvimento, não entra necessariamente em conflito com a doutrina do desenvolvimento equilibrado. Perroux procurou demonstrar que, mesmo nas economias planificadas, o desenvolvimento é sempre provocado pela ação de pólos de crescimento, nos quais cabe distinguir três elementos essenciais: a indústria-chave, a organização imperfeita do mercado e as economias externas espaciais. Como explicação do processo histórico do desenvolvimento, a concepção de Perroux é uma generalização do modelo de Schumpeter. Ali onde existia apenas o feito dinâmico da inovação, passa a haver o feito dinâmico mais complexo da dominação que atua sobre as estruturas em um espaço que, longe de ser inerte, desempenha papel fundamental. Como ponto de partida para formulação de uma estratégia de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, a idéia dos pólos põe em evidência a importância da complementaridade dos projetos e nisso se aproxima da doutrina do desenvolvimento equilibrado. Com efeito: pode-se apresentar o conjunto de projetos complementares que devem desempenhar o papel de *Big Push*, na expressão de Rosenstein-Rodan, como um pólo do qual deverá irradiar-se, em fase subsequente ao rompimento da inércia inicial, o impulso de crescimento. Sempre que o desenvolvimento deva apoiar-se no próprio mercado interno, somente será viável o pólo de crescimento que alcance desde o início um certo grau de diversificação. Na medida em que seja possível conjugar a complementaridade dos projetos com sua concentração no espaço, as economias externas e as de aglomeração serão maximizadas. Neste caso, a política de desenvolvimento equilibrado se apresentará como criação de um pólo de crescimento.

Tipologia das situações de subdesenvolvimento

Em sua forma inicial, a doutrina do desenvolvimento equilibrado se preocupou com as economias de mais baixo grau de desenvolvimento que vêm atravessando prolongadas crises de estagnação relativa das exportações. O problema principal que

⁷ Veja-se *The Strategy of Economic Development*, cit., em particular o cap. 8.

⁸ PERROUX, François. *Op. cit.*, em particular a segunda parte: "Les pôles de croissance". Para uma reexposição de suas idéias sobre o processo de desenvolvimento veja-se: *Les Techniques Quantitatives de la Planification*. Paris, Presses Universitaires de France, 1965.

enfrentam países nessa situação é o de saber de onde viriam os recursos requeridos para financiar o impulso inicial. Nurkse deu particular atenção à possibilidade de mobilização da poupança oculta que existiria naquelas economias que abrigam ampla mão-de-obra redundante em certos setores, como a agricultura e o artesanato. Conforme já indicamos em outra parte, esse tipo de poupança, mesmo quando mobilizável, tem um alcance limitado como base de uma política de desenvolvimento. São particularmente grandes essas limitações se se tem em conta a necessidade de intensificar os investimentos no setor industrial, o qual depende de bens de capital que não podem ser extraídos da referida poupança oculta. Nurkse compreendeu esse obstáculo e fez referência à possibilidade de complementação desses recursos de duas formas distintas: a utilização mais intensiva de recursos já existentes no país e o acesso a recursos externos. A experiência de muitos países subdesenvolvidos tem demonstrado amplamente que as possibilidades de desenvolvimento com base em recursos mobilizados internamente são consideráveis. Assim, a industrialização substitutiva de importação se apoiou principalmente em recursos internos.

A situação de subdesenvolvimento a nível mais baixo não constitui, entretanto, no presente, o caso mais geral. Em muitos países uma depressão prolongada do setor exportador levou a tensões estruturais que abririam o caminho da industrialização substitutiva de importações. É este um caso particular de desenvolvimento não-equilibrado. Os desequilíbrios entre a composição da procura e a estrutura da oferta provocam concentração de investimentos em certos setores e modificação simultânea na composição das importações. A complementaridade se faz em parte mediante modificações nos preços relativos e na distribuição da renda, e em parte por intermédio do setor externo, o que permite assimilar o caso a uma forma de desenvolvimento não-equilibrado.

Do fato que muitos países hajam encontrado espontaneamente na substituição de importações uma via de acesso à industrialização não cabe deduzir que seja essa uma forma particularmente eficaz de desenvolvimento. A persistência e mesmo a ampliação de assimetrias entre a composição da oferta e o plano de gastos da coletividade, conjuntamente com a instabilidade da capacidade de importação, criam um potencial inflacionista cujos aspectos negativos são amplamente conhecidos.

A situação particular em que se encontra um país subdesenvolvido deve ser tida em conta ao pretender-se definir uma estratégia visando a modificar a sua estrutura. De maneira geral, podem conceber-se quatro situações típicas:

- a) situação de desenvolvimento provocado pela expansão de exportações de produtos primários;
- b) situação de estagnação a um baixo nível de desenvolvimento;
- c) situação de desenvolvimento apoiado no processo de substituição de importações;
- d) situação de estagnação a um nível médio de desenvolvimento.

Historicamente, a situação referida no item a tem levado seja à situação indicada no item b, seja à do item c. Por outro lado, esta última situação, ali onde pôde ser levada até o fim, deu lugar à situação d. O problema central com que se preocupa a estratégia do desenvolvimento equilibrado é o de como evitar a situação b ou como de tal situação arrancar uma economia. Por outro lado, a doutrina do desenvolvimento não-equilibrado tem tido como preocupação principal descrever as situações a e c.

No presente o principal problema que se apresenta a muitos países subdesenvolvidos é a tendência à estagnação, uma vez esgotado o processo de substituição de importações. A solução desse problema exige um esforço de reconstrução de estruturas tanto no sentido de dotar as economias de centros dinâmicos próprios como no de capacitá-las para uma ação mais flexível nos mercados internacionais.

A tendência à estagnação

Tendência à rigidez estrutural

A tendência à estagnação das economias que esgotaram as possibilidades da substituição de importações — como fator impulsor — resulta de uma forma de obstrução estrutural do desenvolvimento que merece ser considerada mais atentamente.

O desenvolvimento impulsionado pela substituição de importações se realiza com redução progressiva da participação do comércio exterior na formação da procura e da oferta globais. Mas não é somente isso. Concomitantemente com a redução do coeficiente de importações, ocorre uma modificação na composição dessas importações, nas quais tende a predominar um reduzido número de produtos de difícil substituição. Desta forma, o setor externo deixa de ser a parte mais flexível da oferta global: aquela que permite se introduzam as modificações de curto prazo na estrutura da oferta. Demais, outros fatores atuam no sentido de reduzir a eficácia dos investimentos induzidos pelo crescimento da procura interna. Criam-se obstáculos tanto à formação de poupança como à transformação da poupança real ou potencial em investimento. Em verdade, esses dois aspectos do problema da tendência à estagnação nem sempre são independentes. O declínio da capacidade de importação pode provocar elevação relativa dos preços de equipamentos de difícil substituição por similares de produção local, com efeitos indiretos na composição das inversões e nos preços relativos dos bens finais. Em casos particulares, mesmo que não se verifique redução na taxa de investimentos, as construções de luxo podem tender a absorver uma parcela crescente de novos capitais.

Vejamos inicialmente o problema do lado da evolução da procura global. Uma das características do desenvolvimento das economias em que persiste um excedente estrutural de mão-de-obra é a elevada concentração da renda. Se bem que a taxa média de salário aumente, como resultado da transferência de mão-de-obra para o setor de salário médio mais alto, os aumentos de produtividade tendem a beneficiar principalmente o fator capital. Esse processo de concentração da renda continua e mesmo se agrava na fase de substituição de importações, pois nos empreendimentos industriais as economias de escala e as economias externas dinâmicas contam muito mais que nos empreendimentos ligados às exportações, quase sempre constituídos de produção agrícola extensiva. Forma-se, em razão dessa persistente concentração

da renda, um mercado interno constituído de dois grupos de características extremamente diferentes. De um lado, encontra-se uma massa considerável de população de nível de vida baixo e estagnado. Esta parte do mercado se expande apenas mediante a transferência de população da economia de subsistência para a capitalista, o que ocorre em função da taxa de investimento e do coeficiente de capital por pessoa ocupada neste último setor. Toda vez que se eleva esse coeficiente, a absorção de mão-de-obra no setor capitalista torna-se menos intensa, com efeitos negativos sobre a expansão desse segmento do mercado interno.

O segundo grupo de consumidores está constituído por pequena minoria da população, que raramente supera os 5 por cento. A renda *per capita* é muito elevada neste caso, e tende a aumentar em termos relativos. Trata-se de uma procura extremamente diversificada e que segue os padrões dos grupos de altas rendas dos países mais desenvolvidos. Os mesmos fatores que respondem pela estagnação do nível de vida do primeiro grupo de consumidores causam a persistente diversificação da procura do segundo. Assim, o mercado formado pelo primeiro grupo aumenta em extensão, e o formado pelo segundo, principalmente em profundidade. Admite-se correntemente que a concentração da renda favorece a elevação da taxa de poupança. Entretanto, esta última não é independente das possibilidades de investimento. Se estas são limitadas por outros fatores a concentração da renda poderá traduzir-se em hipertrofia de formas prestigiosas de consumo. A experiência dos países latino-americanos tem indicado que o coeficiente de consumo dos grupos de altas rendas tende a permanecer estável a longo prazo.¹

Consideremos agora os fatores que atuam do lado da oferta. O progresso técnico, que está condicionado pela disponibilidade relativa de fatores dos países desenvolvidos, leva a um avanço persistente do coeficiente de capital por trabalhador. É esse um fenômeno que se observa tanto com respeito às indústrias produtoras de bens de consumo corrente, como no que concerne às indústrias de bens duráveis de consumo, de bens intermédios e de bens de capital. Entretanto, é com respeito ao primeiro grupo de indústrias que existe uma maior gama de processos técnicos opcionais. Tais indústrias existiram inicialmente sob forma artesanal ou semi-artesanal e foram avançando por distintas etapas tecnológicas na medida em que se industrializavam os países atualmente desenvolvidos. Os bens de consumo duráveis, tais como os produtos eletrodomésticos, são criações de uma civilização tecnologicamente avançada, isto é, de economias em que o fator mão-de-obra já era relativamente escasso.

Assim, na fase de instalação das indústrias de bens de consumo corrente, os países subdesenvolvidos tiveram certa margem de opção entre processos técnicos com diferentes coeficientes de capital por trabalhador. Essa margem opcional, entretanto, tornou-se muito reduzida ou inexistente quando se iniciou a fase de substituição dos bens duráveis de consumo. O fato de que o desenvolvimento se realiza com expansão mais rápida do mercado formado pelo grupo de rendas altas significa que os investimentos tendem a concentrar-se no setor onde, em geral, a dotação de capital por pessoa ocupada é mais elevada e as funções de produção apresentam coeficientes menos flexíveis.

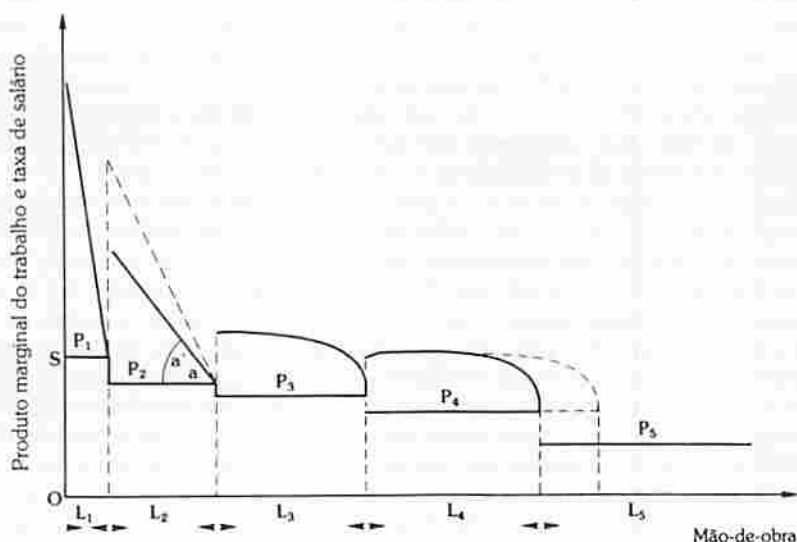
Uma explicação da freagem do desenvolvimento

Observado, simultaneamente do lado da oferta e do da procura, o problema se apresenta como segue. O nível do produto está determinado pelas funções de pro-

¹ A exportação de capitais absorve, muitas vezes, a poupança adicional dos grupos de altas rendas.

dução adotadas — as quais definem um certo horizonte de opções técnicas — e pela composição da procura final. A função de produção do conjunto do setor capitalista evolui no sentido de reduzir o insumo de mão-de-obra por unidade do produto, o que em condições de excedente estrutural de mão-de-obra acarreta concentração da renda. Esta última, ao condicionar o perfil da procura global e provocar uma diversificação crescente do consumo da minoria privilegiada, reduz o crescimento relativo das indústrias em que é menor o coeficiente de capital por trabalhador. Da ação conjugada desses fatores resulta uma baixa na eficiência dos investimentos e o entorpecimento do processo de desenvolvimento.

Em consequência, para uma dada taxa de investimento, a transferência de mão-de-obra do setor pré-capitalista para o setor capitalista tende a declinar. Em outras palavras, o processo de industrialização reduz seu poder transformador das estruturas sociais. A “marginalização” de uma fração crescente da população constitui a manifestação mais visível desse fenômeno. No plano econômico constata-se uma estabilização ou mesmo declínio do coeficiente de difusão do progresso técnico.² Mas não é esta a única consequência. A concentração da renda tende a elevar o conteúdo direto ou indireto de importações nos gastos de consumo, o que reduz a capacidade transformadora das estruturas de dado coeficiente de importações. Por último, o lento crescimento do mercado de bens de consumo geral e a excessiva diversificação da procura, gerada pelos grupos de altas rendas, limitarão o acesso às economias de escala, que respondem por uma parcela crescente dos aumentos de produtividade no setor industrial.



Nas atuais economias subdesenvolvidas, isto é, ali onde a taxa de salário depende essencialmente das condições de vida que prevalecem em um amplo setor pré-capitalista, com respeito às quais o progresso técnico se comporta como variável exógena definida por outras economias de mais avançado grau de capitalização, a industrialização em condições de *laissez-faire* não conduz ao desenvolvimento, entendido

² Como a difusão do progresso tecnológico se realiza em grande parte mediante a reposição do capital já existente, nas economias semi-industrializadas os efeitos do declínio das inversões líquidas nem sempre são de imediato perceptíveis na taxa de crescimento.

este como homogeneização da estrutura produtiva e difusão crescente dos frutos do aumento de produtividade. Pelo contrário, a industrialização nessas condições tende a engendrar uma estrutura produtiva a múltiplos compartimentos, com grande disparidade na produtividade do trabalho entre estes, sem que esses níveis de produtividade influenciem, de forma significativa, as taxas de salários. Para melhor visualizar essa situação admitiremos, numa extrema simplificação, que a estrutura produtiva pode ser descrita a partir de cinco funções de produção: P_1 (indústrias a alto coeficiente de capitalização), P_2 (indústrias a baixo coeficiente de capitalização), P_3 (serviços, inclusive obras públicas), P_4 (agricultura capitalista para os mercados interno e externo) e P_5 (setor pré-capitalista: agricultura e artesanato tradicionais). O salário médio (S) máximo é em P_1 , mas em todos os compartimentos a taxa de salário está institucionalmente determinada como reflexo do nível de vida em P_5 . Nos quatro primeiros compartimentos se absorve mão-de-obra até o ponto em que a produtividade marginal do trabalho igualiza a taxa de salário. Em P_5 permanece a população que não encontra emprego no setor "capitalista", formado pelos quatro outros compartimentos. Em um momento dado, a importância relativa dos distintos compartimentos reflete o perfil da procura global, o grau de acumulação alcançado e a orientação da técnica, da qual dependem os coeficientes de capital de P_1 a P_4 . A partir da situação definida no gráfico anexo, suponhamos que P_4 entre em expansão, como decorrência de elevação dos preços dos produtos agrícolas exportados. Certa quantidade de mão-de-obra será transferida de P_5 para P_4 , o que vai acompanhado de aumento da massa de salário. A expansão dos gastos dos assalariados terá efeitos secundários em P_3 e P_2 , e o aumento de emprego nesses dois setores retroagirá sobre P_4 através da ampliação da procura de alimentos. Contudo, a expansão de P_2 pode realizar-se com absorção mínima ou nula de mão-de-obra, na forma indicada no gráfico, mediante elevação da produtividade média do trabalho causado pelo progresso técnico. Desta forma, a parte dos salários despendida com P_2 não tem efeito multiplicativo direto sobre a massa de emprego. Se bem que uma parte dos gastos em consumo dos não-assalariados, decorrente do aumento da atividade em P_2 , terá efeitos positivos sobre P_3 e P_4 , admitiremos para fins de exposição que os gastos em consumo dos não-assalariados se concentram em P_2 e P_1 , isto é, não influenciam a massa de salários. Suponhamos, como segunda hipótese, que a expansão se inicie em P_3 , como decorrência de aumento das inversões em obras públicas. O nível de emprego se elevará em P_3 e P_4 de forma similar à da hipótese anterior, assim como uma parte do incremento da massa de salários se filtrará para P_2 . Tanto na primeira como na segunda hipótese, uma parte do incremento da renda terá sido diretamente absorvida pelos capitalistas. Esses recursos se destinam ao consumo e à formação de capital, concentrando-se em P_1 e P_2 , particularmente no primeiro desses compartimentos. Em razão do progresso técnico, a expansão nos dois compartimentos industriais se faz mediante elevação do coeficiente de capital. Em realidade, com respeito a esses dois setores seria mais correto raciocinar a partir de funções de produção a coeficientes fixos, mas que se elevam de um para outro período de tempo, em razão do progresso técnico, pois a dotação de capital por pessoa empregada se eleva necessariamente, independentemente dos preços relativos dos fatores. Esse fato se traduz em aumento da produtividade média do trabalho a qual está indicada pelos ângulos a e a' , no caso de P_2 . Por último, cabe referir que uma parte dos gastos em consumo dos grupos não-assalariados se filtra em importações.³

Os dados que vimos de apresentar põe em evidência que o impacto de um im-

³ Para a formalização de um modelo do gênero do que vem de ser exposto no texto, veja-se FURTADO, C. e MANESCHI, A. "Um modelo simulado de desenvolvimento e estagnação na América Latina". In: *Revista Brasileira de Economia*. Setembro de 1968.

pulso de crescimento sobre a estrutura econômica (medido pelo grau de absorção do setor pré-capitalista) depende essencialmente da forma como ele condiciona o perfil da procura. Se o impulso se origina em P_4 ou P_3 , o multiplicador de emprego é elevado. Com efeito, esse multiplicador será tanto mais elevado quanto menor for a parte do dispêndio inicial dirigida diretamente para P_1 e P_2 . Por outro lado, o multiplicador de renda será tanto maior quanto menor for o conteúdo de importações diretas e indiretas dos gastos de consumo. Dada uma modificação inicial introduzida no perfil da procura global por um impulso de crescimento — o qual pode ter origem num aumento dos preços das exportações, em expansão dos investimentos públicos ou em introdução de inovações técnicas —, será possível determinar os multiplicadores de emprego e de renda, que, conjugados, dão uma medida das modificações estruturais causadas pelo referido impulso de crescimento. Numa primeira fase, quando o impulso de crescimento se exercia principalmente através de P_4 , graças à expansão das exportações, o multiplicador de emprego era extremamente elevado, mas o multiplicador de renda era muito baixo, porquanto, inexistindo praticamente P_2 e P_3 , parte substancial do incremento inicial de renda filtrava-se diretamente para o exterior. Na fase de industrialização baseada na substituição de importações, quando se instalou o setor P_2 , o multiplicador de emprego manteve-se elevado, ao mesmo tempo que crescia o multiplicador de renda, porquanto a parte dos gastos de consumo da população, que antes se filtravam em importações, passou a ser satisfeita com oferta interna. Numa terceira fase, o crescimento do setor industrial passou a realizar-se sem absorção de mão-de-obra, ao mesmo tempo que o coeficiente de importações alcançava seu ponto de incompressibilidade, a partir do qual novas reduções da participação das importações no dispêndio global acarretam crescente ineficiência do sistema econômico. Nesta fase, o multiplicador de renda se estabiliza e o de emprego tende a reduzir-se pelo simples fato de que uma parte crescente de todo incremento de renda é absorvida por P_1 e P_2 .

Uma vez que a estrutura do sistema produtivo se configura da forma que vimos de expor, as possibilidades de absorção do excedente de mão-de-obra se farão cada vez mais remotas. Como o coeficiente de capital tende a elevar-se não apenas em P_1 e P_2 mas também em P_3 e P_4 , a tendência à concentração da renda tende a acentuar-se o que significa que os investimentos privados se voltarão cada vez mais para P_1 , aumentando concomitantemente a pressão sobre a balança de pagamentos. Excluída a hipótese de uma ocasional retomada da expansão das exportações tradicionais (o que pressupõe existência de recursos naturais disponíveis), as modificações estruturais passam a depender essencialmente da atuação dos poderes públicos, ou seja, da substituição das regras do *laissez-faire* por um projeto social conscientemente estabelecido.

O esquema que vimos de apresentar põe igualmente em evidência as condições particulares em que a poupança oculta ou potencial, referida por Nurkse, pode ser ativada. Toda vez que o impulso de crescimento acarreta transferência de recursos produtivos de custo de oportunidade nulo — podendo-se como tal considerar a mão-de-obra que produz apenas para a própria subsistência — para o circuito produtivo no setor capitalista, realiza-se uma acumulação (ou se eleva a produtividade marginal dos investimentos) sem que para tanto se concretize um esforço prévio de poupança. Essa situação se configura com clareza no caso de expansão da agricultura de exportação (quando existe disponibilidade de terras), o que correntemente tem lugar sem que haja redução da produção de alimentos para consumo local.⁴ Quando o impulso

⁴ Uma análise mais sistemática do problema encontra-se em FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio, 1966, Cap. 3.

de crescimento tem lugar em P_3 , a ativação da poupança potencial nem sempre se realiza sem dificuldades. A expansão da massa de salários em P_3 cria uma procura adicional de alimentos que repercute em P_4 . Assim, não somente os dois setores indicados absorvem mão-de-obra originária de P_5 , mas também a expansão de P_4 se faz mediante ativação de recursos do setor pré-capitalista. Contudo, coloca-se um problema de período de ajustamento entre o aumento da procura e a resposta de P_4 , durante o qual se manifestam desequilíbrios que podem ter consequências secundárias de várias ordens, inclusive sobre a balança de pagamentos.

O perfil da procura na América Latina

A remoção das inflexibilidades estruturais responsáveis pela estagnação não é tarefa fácil. É possível que, para romper a inércia inicial, se faça necessário um esforço a qualquer preço para aumentar a capacidade de importação. Por esse caminho torna-se possível recuperar um certo grau de flexibilidade da oferta global, cuja composição poderá então ser modificada em benefício de certos investimentos que, por seu lado, aumentarão ainda mais aquele grau de flexibilidade. Essa maior flexibilidade da oferta é essencial para que se possa aumentar o grau de utilização da capacidade produtiva existente. Com efeito: numa economia estagnada do tipo que estamos considerando, existe margem de capacidade ociosa em diversos setores produtivos, sem que se possa aproveitar essa margem à falta de complementaridade dos setores ociosos ou em razão de pontos de estrangulamento localizados em setores básicos. Uma maior flexibilidade das importações e uma adequada orientação dos investimentos podem criar condições para a utilização da capacidade previamente ociosa.

Entretanto, a ação pelo lado da oferta não removerá todos os obstáculos ao desenvolvimento. Será igualmente necessário evitar que a concentração da renda novamente se manifeste numa orientação dos investimentos tendente a agravar o desequilíbrio ao nível dos fatores. Parte dos recursos que alimentam o consumo dos grupos de altas rendas teria que ser incorporada ao processo de formação de capital. Trata-se, portanto, de conjugar uma modificação no perfil da procura global com uma elevação da taxa de poupança.

Se se observa a repartição da renda nos países da América Latina, constata-se que 50 por cento da população, cuja renda *per capita* é da ordem de 120 dólares, têm a sua disposição 16 por cento da renda global, enquanto 2 por cento da população — com renda *per capita* da ordem de 3.500 dólares — têm acesso a 19 por cento da renda global. Demais, desses dois grupos — que estão constituídos pela grande massa de população apenas parcialmente incorporada à economia monetária e pela classe rica — cabe distinguir outros dois: a massa dos assalariados do setor propriamente capitalista e do Estado, formando 45 por cento da população, e a classe média alta e os pequenos capitalistas, que correspondem a 3 por cento do total. A renda *per capita* deste último grupo é da ordem de 1 750 dólares, e a dos assalariados, da ordem de 400 dólares. É interessante observar que os assalariados consomem 76,5 por cento de sua renda, e os pequenos capitalistas e a classe média alta, 74 por cento da sua.⁵ Estes dados põem em evidência que o coeficiente de consumo depende muito menos do nível da renda *per capita* que de outros fatores, particularmente do sistema fiscal. Se o coeficiente de consumo dos assalariados é relativamente

⁵ Dados publicados em *El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*, CEPAL, 1963. Todos os dados em dólares de 1960.

baixo, deve-se isso à carga fiscal que eles suportam, a qual em termos relativos é bem maior que a incidente sobre a alta classe média e pequenos capitalistas. Estes últimos ainda não são suficientemente atingidos pelos impostos diretos e já o são insuficientemente pelos indiretos, cujo peso recai sobre os assalariados. Se o coeficiente de poupança dos dois grupos de altas rendas fosse dobrado, os 2 por cento mais ricos ainda ficariam com um nível de consumo *per capita* de 1 300 dólares, e os 3 por cento seguintes com um nível de 1 100 dólares. A poupança adicional assim obtida seria suficiente para elevar em 50 por cento o investimento líquido, fazendo-o subir de 8 para 12 por cento. Em tais condições, admitida uma relação produto-capital de 0,5 ter-se-ia uma elevação da taxa de crescimento do produto de 4 para 6 por cento. Tido em conta um crescimento demográfico de 3 por cento, a taxa de crescimento *per capita* passaria de 1 para 3 por cento.

É evidente que uma elevação dessa magnitude na taxa de investimento exigiria seja aumento concomitante da capacidade para importar, seja redução no conteúdo de importações do consumo dos grupos de elevadas rendas.

Indicamos que, para romper os obstáculos estruturais responsáveis pela estagnação, torna-se necessário atuar sobre a oferta — para dar-lhe maior flexibilidade — e sobre a procura, cujo perfil deveria ser modificado. O problema essencial passa a ser, portanto, a coordenação das modificações que estão sendo introduzidas na composição da procura, com aquelas que se estão realizando na estrutura da oferta. Essa complexa coordenação de decisões somente é viável no quadro do planejamento, isto é, de uma estratégia capaz de condicionar os processos econômicos no seu conjunto. Nesta perspectiva, o planejamento é essencialmente uma técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas. A superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento dependem cada vez mais de condições que permitam formular essa política e aplicar essa técnica.

A Tendência ao Desequilíbrio Externo

Tendência à elevação do coeficiente de importação

Estabelecido que a eliminação do subdesenvolvimento implica importantes modificações estruturais, vejamos algumas das conseqüências práticas desse fato. O aumento relativo do setor avançado — digamos do departamento A — acarretando assimilação de técnicas de produção mais complexas, provoca alterações nas inter-relações dos distintos grupos de atividades produtivas. Tomemos, como exemplo, a penetração dessas técnicas numa zona agrícola em que prevalecem atividades de subsistência. A renda monetária na etapa anterior seria relativamente pequena, pois cada família produz em sua roça grande parte dos alimentos de que necessita. A nova agricultura traz consigo especialização, produção em condições de concorrer nos mercados. Com os novos métodos de produção surge a necessidade de instrumentos agrícolas mais complexos, do uso de fertilizantes, de inseticidas, herbicidas, meios de armazenamento e transporte modernos etc. Cria-se, assim, uma série de inter-relações entre o setor agrícola e outras atividades econômicas nas distintas fases do processo produtivo, inter-relações que dão origem a uma procura derivada de múltiplos artigos elaborados ou semi-elaborados fornecidos pelo setor manufatureiro. O que no caso interessa frisar é a maneira como se processa essa transformação. Em uma economia desenvolvida, o avanço tecnológico realiza-se de forma gradual: uma melhora nos métodos de mecanização agrícola pode acarretar a substituição de um trator por outro mais eficiente; o barateamento de determinado tipo de fertilizante pode significar a incorporação de terras antes utilizadas em criação etc. Todas estas modificações graduais repercutem muito pouco na estrutura de inter-relações do sistema econômico. Na economia subdesenvolvida, ao expandir-se o setor A, modifica-se bruscamente um segmento da estrutura de insumos, crescendo de súbito a procura de manufaturas e semimanufaturas. O setor de transporte proporciona outro exemplo ilustrativo: a passagem de tração animal (inclusive humana) para a mecânica faz-se de um só golpe. Do carro de fabricação artesanal e do animal de criação local passa-se ao veículo mecânico que enfeixa em si todo um complexo de processos industriais avançados e cuja operação e manutenção exige uma complexa estrutura de insumos.

Dessa maneira de crescer dos países subdesenvolvidos — caracterizada por um forte aumento da procura de produtos intermédios de origem industrial — resulta uma

tendência à elevação do coeficiente de importações. Este problema pode ser apresentado, com a maior simplicidade, em um modelo numérico. Vamos supor que o processo de crescimento assuma a forma de transferência de mão-de-obra do setor atrasado *B* para o adiantado *A*. Admitiremos que no setor *A* predomina um nível técnico avançado mas que essa técnica esteja estacionária, isto é, que o crescimento se realize pela adição de novas unidades do mesmo tipo das existentes. Não há, portanto, liberação de mão-de-obra do setor *A*, que para expandir-se depende da transferência de força de trabalho. Sob vários aspectos, a situação é idêntica à de um país cuja expansão se apóia na mão-de-obra importada e sem inovações técnicas significativas, como ocorreu com a deslocação da fronteira do café no altiplano paulista, durante os dois últimos decênios do século passado. No caso que estamos considerando, a mão-de-obra imigra não de outro país, mas de outra região do país ou de outro setor da economia. Dentro desse esquema, a produtividade média em cada setor individual permanece estacionária, mas, sendo muito maior em *A* do que em *B*, a transferência de mão-de-obra de *B* para *A* se traduz, necessariamente, em elevação da produtividade média do conjunto da economia. Admitiremos, além do mais, que na etapa inicial, 20 por cento da força de trabalho já haviam sido absorvidos pelo setor *A*, de produtividade média cinco vezes superior à de *B*. Em tais condições, é fácil deduzir que o setor *A* contribui com 55 por cento do produto e renda no conjunto da economia. Suponhamos por último que o coeficiente de importação seja de 0,4 no setor *A*, e apenas 0,1 no setor *B*, o que é perfeitamente explicável, tendo em conta as diferenças nos processos produtivos e a maior diversificação dos hábitos de consumo da população integrada no setor desenvolvido. Atribuindo valores numéricos arbitrários, obtemos a seguinte estrutura para a oferta total, no período inicial:

<i>Setores</i>	<i>Produto ou dispêndio total</i>	<i>Importação</i>	<i>Produção para o mercado interno</i>
A	100	40	60
B	80	8	72
Total	180	48	132

No modelo acima se admite, de modo implícito, que não ocorrem transferências de renda entre os dois setores e que em cada um deles as importações são iguais às exportações, isto é, tampouco há transferência de divisas entre *A* e *B*. O coeficiente médio de importação, conforme se depreende, é de 0,27.

Partindo dessa posição inicial, admitiremos que as inversões líquidas se concentram no setor *A* e que este, depois de determinado período de tempo, aumente de 50 por cento a mão-de-obra, elevando de 20 para 30 por cento sua participação na força de trabalho. Tendo em conta que a produtividade em *A* é cinco vezes maior que em *B*, tal transferência de força de trabalho acarreta necessariamente um incremento de 22 por cento no produto, que passaria de 180 a 220. O setor *B* não obstante reter ainda 70 por cento da força de trabalho, contribuiria apenas com 32 por cento do produto. Se propusermos que se mantenham os respectivos coeficientes de importação nos setores *A* e *B*, a consequência prática será um aumento de 39 por cento no *quantum* das importações, elevando-se o coeficiente médio de 0,27 para 0,31. Destarte, a um aumento de 22 por cento do produto corresponderia um incre-

mento de 32 por cento da procura de importações. A posição, no final do período considerado, seria a seguinte:

Setores	Produto ou dispendio total	Importação	Produção para o mercado interno
A	150	60	90
B	70	7	63
Total	220	67	153

É óbvio que a situação exposta no exemplo numérico acima só seria concebível caso a produção destinada aos mercados externos se expandisse com maior intensidade que a destinada ao mercado interno. É o caso típico de um sistema econômico que se desenvolva aumentando as exportações, como aconteceu com a economia cafeeira no Brasil, a açucareira de Cuba etc. Contudo, podemos aceitar esse exemplo como indicação de uma posição *ex ante*, que só chega a concretizar-se quando o permitem condições favoráveis do lado do balanço de pagamentos. Nas fases preliminares do subdesenvolvimento — prevalência de impulso externo e existência de baixo multiplicador da renda — essa tendência à elevação do coeficiente de importações não cria maiores dificuldades. É nas etapas intermédias e superiores da transformação de uma estrutura subdesenvolvida que o problema se apresenta em toda a sua plenitude, pois ao ampliar-se o impulso externo, ou ao surgir um impulso interno autônomo, faz-se sentir quase sempre uma pressão sobre o balanço de pagamentos.

O modelo numérico apresentado, quando referente a uma situação *ex post*, traduz um processo de desenvolvimento induzido de fora para dentro. Exemplo típico é o caso de crescimento por efeito de uma melhora na relação de preços de intercâmbio externo. Ao elevar-se os preços de exportação, o efeito sobre a renda real do setor A concentra-se nos lucros dos produtores e comerciantes, criando, de imediato, um estímulo ao aumento das inversões nesse setor com transferência de mão-de-obra proveniente do setor B. Como o impulso inicial vem de fora, a primeira fase do processo se caracteriza por uma elevação da capacidade de importação, elevação essa superior à da renda real global.

Partindo da posição inicial, no exemplo numérico, suponhamos agora que o valor das exportações, por melhoria de preços, aumente de 40 para 50, no setor A: o aumento imediato da renda seria de 100 para 110. Teríamos, portanto, 25 por cento de aumento no primeiro caso, e somente 10 por cento no segundo. Se se raciocina em termos de estática comparativa — admitindo que nas posições inicial e final as inversões líquidas são iguais a zero — é fácil demonstrar que, mantidos os mesmos parâmetros, a procura de importações dificilmente poderia ultrapassar a capacidade de importação. Com efeito: mesmo que se invertesse a totalidade do incremento da renda, seria necessário que a relação marginal produto-capital superasse 1,5 para a procura de importações aumentar mais de 25 por cento, isto é, para se formar um desequilíbrio no balanço de pagamentos.¹ Como a relação produto-capital de 1,5 é inconcebível para fins práticos — excluída a hipótese de uma situação aberta de de-

¹ Uma relação marginal produto-capital de 1,5 significaria que o valor do incremento da renda seria 50 por cento superior ao valor do incremento da capacidade produtiva.

semprego na posição inicial — pode-se afirmar que, no caso em questão, a tendência será para formação de um excedente da capacidade de importação, ou melhor, para uma acumulação de reservas de câmbio.

A comparação entre duas situações estáticas é, entretanto, totalmente artificial. Mesmo admitindo, para a posição inicial, um nível de inversões líquidas igual a zero, não seria concebível supor que o efeito da melhora na relação de preços do intercâmbio se esgotasse em um período produtivo. Perdurando essa melhora durante certo período de tempo, o menos a esperar é que se mantenha o volume de inversões líquidas por ela induzido. Sendo assim, a renda crescerá de 100 para 110 no primeiro período, e as inversões líquidas, de 0 para 10. Admitamos que esse volume de inversão líquida crie no período seguinte uma capacidade produtiva capaz de gerar uma renda adicional de 5 — o que permitirá alcançar um volume de renda de 115 — isto é, que a relação produto-capital seja de 0,5. Se nos períodos seguintes houver o mesmo volume de inversão líquida (10) e a mesma relação produto-capital, o incremento anual de renda será constante (5), decrescendo, portanto, em termos relativos. No fim do quinto período, a renda no departamento A terá passado de 100 para 130 e a procura de importações terá subido de 40 para 52, ou seja, mais que o crescimento inicial da capacidade de importação. Para conceber este tipo de desequilíbrio seria necessário, contudo, supor que o crescimento do setor A se tivesse realizado com base exclusiva no próprio mercado interno, o que é obviamente improvável. Como a melhora nos preços de exportação aumentou a rentabilidade relativa do setor que produz para o mercado externo, o mais provável seria que as inversões ligadas a este mercado se expandissem. Afastada *ex hypothesis* a baixa de preços de exportação, claro está que a capacidade de importação deve ter crescido mais que o aumento permitido pela melhora na relação de preços do intercâmbio.

Conseqüências da aceleração do desenvolvimento

No exemplo do último parágrafo supusemos que o volume de inversão líquida se manteria constante e que, por isso, haveria um declínio persistente da taxa de crescimento. Situação desse tipo dificilmente poderia ocorrer em uma economia subdesenvolvida que já tivesse alcançado certo grau de diversificação estrutural. Com efeito: nessas economias, ao surgir um impulso dinâmico — seja proveniente do exterior, ou da própria economia — inicia-se uma fase de aceleração do crescimento, isto é, de elevação da taxa de inversão. No caso de uma melhora na relação de preços do intercâmbio, a maior rentabilidade do setor exportador se reflete, não somente em inversões diretas, no seu próprio campo, mas também em inversões indiretas, como no setor dos transportes e outros serviços. A indústria interna de bens de capital recebe, dessa forma, benefícios reais ampliados pelo mecanismo do acelerador. Por outro lado, o aumento no nível da renda disponível para consumo repercute de imediato sobre a procura de manufaturas, cuja elasticidade-renda, nos países subdesenvolvidos, é, sabidamente, bem superior à unidade. Se a maior procura de manufaturas de consumo depara com uma oferta pouco elástica, o resultado será uma elevação dos preços relativos, nesse setor, com aumento de rentabilidade e intensificação das inversões, o que criará impulso adicional à indústria de bens de capital. Todas essas reações, tendentes à elevação da taxa de inversão, se manifestam ainda mais claramente quando o impulso dinâmico resulta de ação interna. Suponhamos que o governo decida reorientar seus gastos, reduzindo as despesas correntes em benefício das inversões, sem aumentar a carga fiscal, e que o incremento do produto adveniente desse aumento de inversões também seja orientado para a formação de capital. A economia entraria, assim, em uma etapa de desenvolvimento acelerado, que somen-

te se esgotaria quando, de novo, se estabilizasse a taxa de inversão. Essa aceleração do desenvolvimento — resultante da conjugação de fatores favoráveis, ou de ação deliberada de autoridade central — traz consigo uma série de modificações estruturais que, numa economia subdesenvolvida, tende a elevar o coeficiente de importações, conforme se expõe, mais adiante, num modelo simplificado.

Constitui característica geral das economias subdesenvolvidas um grau elevado de dependência do processo de formação de capital, com respeito ao intercâmbio externo. Não somente de dependência, no que concerne à formação de poupança, mas sobretudo no que respeita à transformação dessa poupança em inversão real. Nos primeiros estádios do subdesenvolvimento, tal dependência era acentuada com ênfase do lado da poupança e, relativamente pouco, do lado da inversão real, pelo menos nas economias que se expandiram através do avanço de uma fronteira agrícola. Nessa fase as inversões visavam, principalmente, ao desbravamento de terras, novas plantações, construções rurais etc. Com exceção do setor de transportes, exigiam poucas divisas. É de todo provável que o coeficiente de importações do setor consumidor fosse igual ou mais alto que o do setor de inversões. Uma indicação indireta desse fato está na composição das importações brasileiras, nos primeiros anos do século atual, quando somente os alimentos e os tecidos constituíam cerca de metade do valor total das mesmas. As importações de bens de capital compunham-se, então, basicamente, de materiais de construção e equipamentos de transporte. Na medida em que a estrutura econômica foi alcançando os estádios intermédios e superiores do subdesenvolvimento, os termos desses problemas se modificaram. Com efeito: já não era agora tanto pelo lado da poupança que o processo de formação de capital se ligava ao setor externo, porquanto a rentabilidade no setor que produz para o mercado interno — pelo menos no respeitante ao núcleo industrial — nem sempre se comparava desfavoravelmente com a do setor externo, e a importância relativa dos lucros auferidos no setor industrial pode chegar a ser superior. Entretanto, essa independência, no que respeita à criação de poupança, vem quase sempre acompanhada, nas fases intermédias do subdesenvolvimento, de uma dependência maior para com a transformação da poupança em capital real. É que a expansão da capacidade produtiva já não se realiza mediante a simples incorporação de novas terras e a extensão de plantações; ao crescer a importância relativa das indústrias e dos serviços básicos, que estas requerem, cresce, também, a densidade de equipamentos mecânicos no processo de formação de capital. E a urbanização crescente, acompanhando a industrialização, exige transformações na indústria da construção, em que se substituem materiais produzidos localmente, de forma semi-artesanal, por outros cuja produção exige elevado grau de capitalização, como o cimento e o ferro.

A experiência brasileira, no passado recente, indica que, para um coeficiente de importações de cerca de 10 por cento, correspondente ao conjunto da economia, a participação das importações, no valor das inversões líquidas, alcança cerca de um terço, o que determina um coeficiente mais de três vezes superior ao médio. De resto, se destacamos, dentre as inversões, aquelas que, efetivamente, criam capacidade produtiva, a necessidade de cobertura cambial sobe a cerca de duas terças partes, isto é, o coeficiente de importações, superior a 0,6, é quase dez vezes superior ao que prevalece no setor de consumo.² A essa grande diferença, entre o conteúdo de importações do setor de inversão e do setor de consumo, deve-se a tendência a aumentar a pressão sobre o balanço de pagamentos, toda vez que circunstâncias favoráveis permitam a intensificação do ritmo de crescimento, conforme se depreende do quadro da página seguinte.

² Para os dados básicos, veja-se *O Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Rio, Grupo Misto BNDE-CEPAL, 1956.

COMPORTAMENTO DO COEFICIENTE DE IMPORTAÇÕES EM FASE DE ACELERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EM ESTRUTURAS SUBDESENVOLVIDAS (I) E DESENVOLVIDAS (II)

Período	Inversões			Produto bruto	Consumo	Importações			Taxa de inversão	% da importação no dispêndio
	Depreciação	Líquida	Total			Bens de capital	Bens de consumo	Total		
1 2 3 4	6,0 6,2 6,4 6,7	6,0 8,2 9,7 11,2	12,0 14,4 16,1 17,9	100,0 103,0 107,1 112,0	Estruturas do tipo I				12,0 14,0 15,0 16,0	14,8 15,6 16,1 16,4
					88,0	6,0	8,8	14,8		
					88,6	7,2	8,9	16,1		
					91,0	8,1	9,1	17,2		
4 3 2 1	6,7 6,4 6,2 6,0	11,2 9,7 8,2 6,0	17,9 16,1 14,4 12,0	112,0 107,1 103,0 100,0	Estruturas do tipo II				16,0 15,0 14,0 12,0	14,6 14,7 14,8 14,8
					94,1	1,8	14,5	16,3		
					91,0	1,6	14,1	15,7		
					88,6	1,4	13,7	15,1		

O caso que se considera no quadro constitui exemplo de uma estrutura subdesenvolvida, cujo coeficiente de importações, na fase inicial, é igual a 0,148 (14,8 por cento). Se o observarmos mais de perto logo percebemos que, no total do dispêndio, o setor de bens de capital é o que requer, relativamente, maior volume de importações. Com efeito: se 14,8 por cento do total do dispêndio planejado corresponde à procura de importações, essa percentagem no setor do consumo é de apenas 10,0 enquanto no setor das inversões alcança 50,0. Do mesmo quadro se depreende que a taxa de inversão é de 12,0 por cento; a relação produto-capital é 0,5, visto uma inversão líquida de 6, no primeiro período, provocar um aumento de 3 do produto, no período seguinte; a taxa de depreciação é de 0,03 do capital real, vale dizer, 6 por cento do produto bruto, igual à metade desse capital, conforme está implícito na relação produto-capital de 0,5.

A partir deste esquema, admitiremos que o objetivo de uma política de desenvolvimento consistiria em elevar a taxa de inversão de 12 para 16 por cento do produto bruto, num período de três anos. O reflexo desse esforço, no coeficiente de importações, vê-se claramente no exemplo numérico. Enquanto o produto bruto — e o dispêndio planejado — cresce de 100,0 para 112,0, a procura de importações aumentaria de 14,8 para 18,4. No primeiro caso, o incremento seria de 12,0 por cento, no segundo, de 24,3. O aumento da procura de importações, com o dobro da velocidade do da procura global, resulta das modificações estruturais impulsionadas pela aceleração do crescimento. Ao elevar-se o coeficiente de inversão, eleva-se, também, o de importação, pelo simples fato de que a inversão requer maior cobertura cambial. O contraste apresentado no caso II, referente a uma economia desenvolvida, é ilustrativo. Trata-se de uma economia com idêntico coeficiente de importações, que tenta acelerar seu crescimento aumentando o esforço de inversão. Como no primeiro caso, esse maior esforço de inversão se faz sem prejuízo direto do consumo, dedicando-se uma parcela importante do incremento do produto ao esforço de capitalização. A diferença fundamental entre as duas economias está na composição das importações: enquanto no primeiro caso os bens de capital constituem 40 por cento do total, no segundo a participação deste é de apenas 8 por cento. A consequência prática está em que a aceleração do crescimento ocorre sem pressão sobre o balanço de pagamentos, observando-se, mesmo, um pequeno declínio no coeficiente de importações.

A doutrina do FMI

O problema do desequilíbrio externo é geralmente abordado a partir de uma definição da posição de desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Se bem que fundada na teoria do equilíbrio geral, essa forma de enfocar o problema é orientada por critérios puramente empíricos: define-se como estando em equilíbrio aquele balanço de pagamentos que não cria problemas. Nas palavras de E. M. Bernstein:

"A proper balance of payments is one that enables a country over an average of good years and bad, to meet its payments (including ordinary capital outflow) out of its receipts from current transactions and ordinary capital inflow, without compelling it to keep economic activity below a desirable level or to restrict imports merely for the purpose of avoiding a deficit in its balance of payments".³

³"IMF", *Staff Papers*, Agosto de 1956, p. 151.

Esse critério de normalidade, referente a um período de "anos bons e maus", tem implícito que as flutuações de caráter cíclico são autocompensatórias, caindo, portanto, no campo da "normalidade" para o qual o remédio clássico é a movimentação de reservas. A afirmação de que o equilíbrio do balanço de pagamentos deve ser compatível com um "nível desejável" de atividade econômica, e que esses dois objetivos devem ser alcançados sem medidas restritivas das importações, constitui uma forma indireta de formular a teoria da compatibilidade entre o equilíbrio interno e o externo, em condições de utilização ótima dos recursos e fatores.

Essa formulação do problema do desequilíbrio externo pode ter importantes conseqüências práticas. Definido o padrão de normalidade, o passo seguinte consiste em identificar as causas do "afastamento" dessa normalidade. O método de análise, seguido neste terreno, é de atrativa simplicidade. O teste de anormalidade limita-se a isto: existe desequilíbrio no balanço de pagamentos sempre que o saldo (positivo ou negativo) tenda a superar limites definidos. Suponhamos — para tomar o caso corrente — que o saldo que se está acumulando é negativo. Se existe saldo, o dispêndio da coletividade — vale dizer, a soma de seus gastos de consumo e de suas inversões, nos setores privado e público — apresenta-se, obviamente, superior à renda real dessa coletividade. Se o desequilíbrio resulta de fenômenos até certo ponto previsíveis — como acontece com uma perda de colheitas, uma baixa cíclica de preços de exportação etc. — o país em questão deve estar preparado para corrigi-lo, mediante a liquidação das reservas de divisas. Caso se trate de um desequilíbrio persistente, de causas mais fundamentais, somente identificando-as será possível evitar uma perda total de reservas. As causas do desequilíbrio devem estar ligadas seja a uma redução das exportações, seja a um aumento da procura de importações. Vejamos, separadamente, os dois casos.

Qualquer redução no valor das exportações tem como origem uma queda nos preços de exportação, uma contração da quantidade exportada, ou ambas as coisas. Seja como for, há sempre redução na renda gerada pelo setor exportador da economia, redução que se transmite à renda, ampliada pelo mecanismo do multiplicador. Ora, esse mesmo mecanismo, ao ampliar a contração inicial da renda, reduz, concomitantemente, a procura de importações, contribuindo, assim, para restabelecer o equilíbrio na balança de pagamentos. Se a procura de importações persiste elevada, é porque fatores autônomos contribuíram para que a renda monetária permanecesse em alto nível.

Suponhamos que a baixa nos preços de exportações seja amortecida por uma política de subsídios, tendente a defender o nível da renda do setor exportador. Ora, se esses subsídios não são financiados com recursos externos, terão de sê-lo, quer com transferência interna de renda — o que exigiria a redução do consumo, ou das inversões noutros setores — quer mediante a criação de novos meios de pagamento. A transferência de renda não evita a contração da renda global, portanto, não impede o reajustamento automático do balanço de pagamentos. Se esse reajustamento não ocorrer, a única explicação é a de que o financiamento do subsídio foi feito com a criação de novos meios de pagamento, isto é, de forma inflacionária. Destarte, caberia concluir que o desequilíbrio externo não resulta, propriamente, de uma contração no valor das exportações, mas de uma expansão inflacionária da renda monetária.

O caso de um saldo negativo, resultante de um aumento das importações, parece ser ainda mais simples. Nesta hipótese é óbvio que o dispêndio cresce com mais intensidade que o produto, visto o saldo negativo do balanço de pagamentos não ser outra coisa senão o excesso daquele sobre este. Se houver tal excesso, a coletividade exerceu certamente um poder de compra superior ao que corresponde aos pagamentos correntes aos fatores de produção. O que se importou em excesso foi finan-

ciado por meios de pagamento que não se originaram na remuneração corrente aos fatores da produção, tanto assim que a produção resultou ser inferior ao dispêndio global. Os meios de pagamento adicionais tiveram sua origem, seja numa redução de ativos líquidos em mãos da população, seja na criação de dinheiro novo pela autoridade monetária. É, portanto, um fenômeno de natureza inflacionária, como no caso anterior.

A inflação que estaria por trás do desequilíbrio do balanço de pagamentos nem sempre seria um fenômeno visível, isto é, nem sempre se manifestaria por uma elevação no nível de preços. No caso referido, de redução do valor das exportações, a inflação teria sido apenas suficiente para manter o nível de preços estável. A diferença entre a renda monetária e o produto real seria igual ao saldo negativo no balanço de pagamentos, este definido na forma que expusemos anteriormente. Não havendo desequilíbrio entre oferta global — produção para o mercado interno *mais* importações — e dispêndio global, tampouco existiria razão para que se modificasse o nível geral dos preços. No segundo caso, de aumento das importações, o desequilíbrio no balanço de pagamentos se manifestará, exatamente, quando o nível de preços começar a estabilizar-se. Suponhamos uma situação de pleno-emprego, com taxa de câmbio fixa e liberdade de importações. Um aumento do dispêndio, resultante de expansão dos meios de pagamento, levará uma elevação gradual do nível interno de preços. Na medida em que essa elevação se for concretizando, os preços relativos dos produtos importados irão declinando, pois a taxa de câmbio é fixa. A consequência prática será uma elevação gradual do coeficiente de importações. Ao fim de algum tempo, o aumento das importações igualará o incremento inicial da renda monetária, restabelecendo-se o equilíbrio entre a oferta global e o dispêndio. A partir desse momento, já não haverá elevação do nível de preços e a única manifestação do desequilíbrio será o saldo negativo do balanço de pagamentos.

Se observamos, desse ponto de vista, o problema do desequilíbrio externo — como um fenômeno persistente — chega-se, necessariamente, à conclusão de que ele tem como causa um processo de inflação crônica, ou um desequilíbrio de custos e preços, resultantes de uma inflação anterior, que foi reprimida, mas permanece em estado latente. O primeiro caso parece ser óbvio. Se, em condições de pleno-emprego, o dispêndio excede o valor da produção, e os fatores autônomos que provocam esse desequilíbrio atuam de forma permanente, é claro que o equilíbrio no balanço de pagamentos só poderá ser conseguido mediante uma progressiva baixa no valor externo da moeda. Com a taxa de câmbio fixa, a pressão sobre o balanço de pagamentos será dupla. Por um lado, haverá pressão para elevar o coeficiente de importações, na forma exposta; por outro, haverá tendência à redução das exportações, porquanto a capacidade competitiva destas se reduzirá. A redução das exportações constitui o caso típico do desequilíbrio provocado por um aumento relativo de custos e preços. Vimos que, a exercer-se expansão de caráter inflacionário apenas durante um período limitado de tempo, a elevação do nível de preços tende a um limite, e o desequilíbrio se manifesta, em sua totalidade, sob a forma de um saldo negativo, no balanço de pagamentos. Nesse caso, a economia passa a operar a um nível de custos e preços mais elevado, o que pode prejudicar, seriamente, sua posição de concorrência nos mercados externos. Em tais condições, mesmo que fosse possível eliminar a pressão sobre o balanço de pagamentos, do lado da procura de importações — o que se poderia alcançar por medidas fiscais, como o aumento da tarifa aduaneira — o desequilíbrio persistiria, pois o nível de custos e preços a que estaria operando a economia faria baixar a capacidade de importação. No primeiro caso, a correção do desequilíbrio exigiria medidas tendentes a reduzir o nível do dispêndio; no segundo, medidas tendentes a corrigir a sobrevalorização externa da moeda.

Além dos casos anteriores, em que o desequilíbrio externo é apresentado como manifestação típica de um processo inflacionário, costuma-se abrir exceção para casos particulares, em que se reconhecem razões estruturais para o desequilíbrio. Como exemplo clássico: o Chile, que perdeu o monopólio mundial da fonte industrial de nitrogênio, depois da guerra de 1914-1918. Problemas de natureza semelhante revelam-se em distintos graus de gravidade, com relativa frequência, podendo criar sérias dificuldades a países que se especializam na exportação de um produto. Contudo, a opinião dos próprios defensores do ponto de vista que estamos reproduzindo é a de que "mudanças estruturais por elas mesmas não têm maior significação como causas de dificuldades dos balanços de pagamentos".⁴

A formulação exposta nos parágrafos anteriores, tendente a identificar os desequilíbrios externos com distintas formas de processos inflacionários, tem dado lugar a limitações práticas de real significação. Esse método leva a identificar, para todos os fins de política econômica, o desequilíbrio externo com a inflação. Como esta última é um problema que requer medidas capazes de surtir efeitos a curto prazo, fica relegada a segundo plano a simples suspeita de que o desequilíbrio possa ter raízes mais profundas. Manifestação clara disso é a incapacidade dos economistas ligados ao Fundo Monetário Internacional de se porem de acordo sobre o que devemos entender por desequilíbrio fundamental do balanço de pagamentos. O documento básico de criação do Fundo fez referência a esse tipo de desequilíbrio, sem contudo defini-lo, e a enorme literatura que já existe sobre a matéria gira sempre em torno de conceitos derivados da formulação antes referida. Ao invés de aprofundar a análise das causas possíveis do desequilíbrio — isto é, de um crescimento desproporcionado deste ou daquele setor da economia — concentra a atenção nos sintomas do desequilíbrio e discute o que é e o que não é um déficit de balanço de pagamentos.

A tendência inicial foi para uma formulação ampla do problema. Infelizmente, daí não se partiu para uma maior precisão do conceito. J. J. Polak admitia, em 1947, que o "desequilíbrio fundamental" tanto pode resultar de modificações nos preços relativos como de transformações da procura e da oferta.⁵ Nesse caminho se chegava à conclusão de que qualquer desequilíbrio que fosse persistente seria "fundamental" por sua natureza. Na mesma época, Triffin formulou uma definição que há muitos anos circula como a de aceitação mais corrente, segundo a qual o desequilíbrio fundamental é

"a maladjustment in a country's economy so grave and persistent that the restoration or maintenance of satisfactory levels of domestic activity, employment, and incomes should prove incompatible with equilibrium in the balance of payments, if not accompanied by extraordinary measures of external defense, such as a change in the exchange rates, increased tariff or exchange control protection etc."⁶

Essa definição diz em resumidas contas que, se uma economia necessita de desvalorizar a moeda, de impor um controle cambial ou modificar a tarifa aduaneira, para manter ou restaurar o pleno-emprego, essa economia estará afetada de um desequilíbrio fundamental. Uma definição de tal modo ampla traz como consequência que se tenda a considerar fundamental qualquer desequilíbrio, sem tomar conhecimento de causas que podem requerer medidas outras, além daquelas explicitamente

⁴ BERSTEIN, E. M. *Op. cit.*, p. 157.

⁵ "Exchange Depreciation and International Monetary Stability". In: *Review of Economic Statistics*. Agosto de 1947. p. 174.

⁶ *National Central Banking and the International Economy*. Washington International Monetary Policies, 1947. p. 76.

sugeridas na definição. As causas estruturais a que se referem os teóricos do Fundo — e que não poderiam ser corrigidas por medidas de caráter monetário, como a deflação e a desvalorização — merecem referências superficiais e permanecem, já o dissemos, em segundo plano. Ora, sem a análise detida dessas causas, jamais passaremos da descrição dos sintomas externos dos desequilíbrios persistentes, que acompanham as transformações estruturais das economias subdesenvolvidas.

As limitações da política monetarista

A análise que vimos de expor conduz a uma conclusão que, na prática, tem sido de conseqüências danosas para os países subdesenvolvidos, a saber: o tratamento do desequilíbrio externo resume-se, na grande maioria dos casos,⁷ ao uso de dois instrumentos de fácil manejo: a deflação e a desvalorização. Demais, sendo, basicamente, esses dois instrumentos de caráter monetário, o tratamento do problema passa ao domínio exclusivo das autoridades monetárias. Daí resulta o predomínio total dos critérios de estabilidade, na esfera dos problemas de balanço de pagamentos, sem que se chegue a captar a interdependência entre estes existente e as modificações estruturais exigidas pelo desenvolvimento.

O processo de ajustamento, implícito na análise corrente dos desequilíbrios do balanço de pagamentos, tem por fundo a ação dos efeitos-preços resultantes da desvalorização. Admite-se que, encarecendo relativamente os produtos importados, a procura tenderá a desviar-se para os artigos de produção interna; assim como, ao aumentarem os preços dos produtos exportados, os fatores tenderão a desviar-se para as atividades exportadoras. Os ajustamentos dependem evidentemente da elasticidade-preço da procura de produtos importados e da elasticidade-preço da oferta externa desses mesmos produtos. O ganho real nas exportações também depende da elasticidade-preço da procura externa de produtos exportados e da elasticidade-preço da oferta interna desses produtos. O grau de ajustamento resulta, portanto, da forma como funcionam essas elasticidades. Deve-se ter em conta, porém, que os esquemas teóricos, que levam a confundir o desequilíbrio externo com situações inflacionárias (com excesso do dispêndio sobre o produto), têm sempre como base hipóteses de pleno-emprego. Ora, se partimos de semelhante hipótese, teremos, também, de admitir que, a curto prazo, a elasticidade da oferta interna é igual a zero, não sendo possível aumentar as exportações sem reduzir a produção substitutiva de importações, ou *vice-versa*. Sendo assim, o que se está pretendendo realizar é uma redistribuição da renda e uma transformação da estrutura produtiva, transformação essa que se não poderia efetuar a curto prazo, particularmente em um país subdesenvolvido. Daí que as conseqüências da desvalorização possam ser bastante adversas, conforme se expõe a seguir.

Consideremos o caso de uma economia subdesenvolvida, cujo setor exportador seja constituído de grandes empresas internacionais exploradoras de minérios. Desde que essas empresas estejam operando a plena capacidade, a elasticidade da oferta de exportação, a curto prazo, é praticamente zero. Efetuada a desvalorização, aumentam os preços dos produtos exportados, concentrando-se o benefício nos lucros das empresas. Esses maiores lucros deverão ser remetidos para o exterior, o que, provavel-

⁷ As exceções a essa regra, que reconhecem os teóricos do Fundo Monetário, são apresentadas como casos totalmente fora do comum e merecem apenas referências ligeiras. Veja-se, por exemplo, a referência de Triffin ao caso da indústria de nitratos no Chile, à página 78 do artigo citado na nota anterior.

mente, determinará redução na oferta de divisas para outros fins. Além disso, haverá uma elevação nos preços das importações e, como a possibilidade de substituir estas, a curto prazo, é também zero, o resultado final será apenas uma elevação no nível de preços, que dependerá da maior ou menor participação das importações na oferta interna. Uma série de transferências internas de renda, principalmente a favor do setor exportador; uma perda de renda real correspondente às maiores remessas das companhias estrangeiras: eis o resultado da desvalorização.

O modelo de ajustamento com base nas elasticidades tem implícita uma estrutura econômica amplamente diversificada. Com efeito: se a exportação constitui apenas um complemento da produção para o mercado interno — como ocorre nos países industrializados que exportam manufaturas — é quase sempre possível aumentar, a curto prazo, as vendas no exterior, com sacrifício do mercado interno. Haverá transferência de rendas em benefício das indústrias com mais aptidão para exportar, o que criará condições para a realocação, a médio prazo, dos recursos com vista a modificar a estrutura econômica no sentido de obtenção de um coeficiente de exportações mais elevado.

Com respeito aos países subdesenvolvidos, necessário se torna observar que, exatamente porque suas exportações são pouco diversificadas, cada produto de relevância é exportado em quantidades relativamente grandes. Qualquer redução de preços, portanto, com vista a aumentar as exportações, significa a perda de uma fração da receita produzida pela exportação que já está em curso. Assim, se o Chile reduz de 10 por cento o preço de oferta do cobre, é preciso que a quantidade exportada aumente mais de 11 por cento para que não se reduza a disponibilidade de divisas;⁸ como a exportação chilena atinge cerca de 800 mil toneladas, o aumento requerido será de mais de 88 mil toneladas, o que dificilmente se consegue sem prejudicar outros exportadores. Em casos como este, é necessário ter em conta a elasticidade-preço da oferta dos países que concorrem no mesmo mercado. Sendo os países exportadores de matérias-primas, em sua grande maioria, economias subdesenvolvidas — as quais têm como característica comum uma alta inelasticidade-preço da oferta, no setor exportador — compreende-se que não lhes seja fácil resolver os problemas de balanço de pagamentos mediante uma rápida expansão das exportações.

A deflação direta, como método corretivo do desequilíbrio externo, encontraria sua justificação imediata na suposição de que, sempre que haja um saldo negativo no balanço de pagamentos — definido esse saldo na forma antes indicada —, o volume da inversão excederá necessariamente a poupança disponível. Admite-se, de modo implícito, nesse raciocínio, que os gastos de consumo de uma coletividade dependem estritamente de sua renda. Não sendo possível conceber um aumento do consumo independentemente de uma anterior expansão da renda, cabe concluir que o incremento autônomo do dispêndio reflete uma expansão das inversões. Como a poupança é a diferença entre a renda e o consumo e a inversão é a diferença entre o dispêndio e o mesmo consumo, resultaria óbvio que, crescendo o dispêndio mais do que o produto, existirá uma situação de sobreinversão, isto é, de insuficiência da poupança. Um desequilíbrio desse tipo não poderia ser corrigido por simples desvalorização, a menos que esta lograsse provocar uma redistribuição permanente da renda, a favor dos grupos de altas rendas: dos grupos com mais elevada propensão a poupar. Entretanto, é de supor que essa redistribuição seria apenas temporária, pois os assalariados, ao fim de algum tempo, tratarão de restabelecer a posição anterior, o que exigirá nova desvalorização se se pretende evitar a volta ao desequilíbrio entre

⁸ A elasticidade-preço da procura externa terá de ser maior que 1.

poupança e inversão. Sendo assim, haveria necessidade de iniciar o tratamento do desequilíbrio por uma redução no volume das inversões, isto é, por medidas deflacionárias.

O rigor deste raciocínio é apenas formal, porquanto o saldo negativo da balança de pagamentos tanto pode destinar-se a financiar sobreinversões como a subsidiar o consumo. Havendo uma expansão das inversões — mesmo que estas sejam financiadas por meios inflacionários — é óbvio que também haverá um aumento do produto e da renda e, em consequência, do consumo. Esse aumento do consumo, por seu lado, exigirá maiores importações, as quais virão aumentar o déficit do balanço de pagamentos. Suponhamos que se tenha partido de uma situação de pleno-emprego: as inversões inflacionárias não afetarão a renda real, limitando-se seu efeito, a curto prazo, a uma elevação do nível de preços dentro do país; sendo fixa a taxa de câmbio, o equilíbrio interno se restabelecerá quando todo incremento da renda monetária se transformar em saldo negativo do balanço de pagamentos. A situação final será, portanto, uma elevação de custos e preços, caso típico em que somente uma desvalorização é capaz de restabelecer o equilíbrio no balanço de pagamentos. Em uma segunda hipótese, poder-se-ia supor que a situação inicial não era de pleno-emprego e que o aumento das inversões trouxera consigo um incremento do produto real. Se, concomitantemente, a capacidade de importação não aumentou — o que seria o caso corrente — e a taxa de câmbio for fixa, forma-se logo de pronto um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Teria havido, assim, uma expansão do produto real, e outra, maior, do dispêndio. Neste caso, tentar uma correção do desequilíbrio mediante redução no volume das inversões será provocar uma contração do produto real.

Análise estrutural

O último exemplo nos aproxima de novo do problema das economias subdesenvolvidas. Vimos que nas fases intermédias e avançadas do subdesenvolvimento manifesta-se uma tendência estrutural à elevação do coeficiente de importações. Toda política visando a acelerar o desenvolvimento tende a criar uma pressão sobre o balanço de pagamentos. As razões desse fenômeno são múltiplas. Entre elas destacamos, para uma análise mais detida, a elevada densidade de importações na composição das inversões. Dessa tendência resulta que qualquer política de desenvolvimento há de assumir as características externas de uma política inflacionária; daí que para defender a estabilidade sejam propostas, com frequência, medidas daninhas ao desenvolvimento. Consideremos o caso de um país, cujas exportações por habitante estejam em declínio — caso comum, no período compreendido entre 1930 e 1960. Suponhamos que essa economia tente elevar o seu coeficiente de inversão, sem recorrer a meios inflacionários, com medidas fiscais adequadas. O aumento das inversões provocará um incremento do produto e da renda, mas o incremento desta exigirá maiores importações. Sendo fixa a taxa de câmbio, tenderá a acumular-se um saldo negativo no balanço de pagamentos, encobrindo um aumento do consumo que superaria o aumento imputável à elevação da renda real, assim como um aumento das inversões superior ao que corresponderia ao aumento da poupança. Observam-se aqui dois fenômenos distintos: o primeiro é a elevação real das inversões e do produto; o segundo é uma expansão das importações superior à que comporta a capacidade de importação, o que determina subsídios ao consumo e sobreinversão. Como o segundo fenômeno é de natureza inflacionária e se manifesta simultaneamente com o primeiro, nem sempre fica claro que a inflação não resulta do

aumento das inversões, mas sim da inadequada orientação que estas tomam, isto é, da insuficiência da substituição de importações. Um diagnóstico errado pode ter sérias conseqüências práticas.

No caso atrás referido, em que o desequilíbrio no balanço de pagamentos não se revelaria em concomitância com uma elevação no nível de preços, a doutrina tradicional aconselha imediata desvalorização, para reduzir a procura de importações. Ora, tratando-se de uma economia subdesenvolvida em processo de industrialização, pode-se admitir como certo que o coeficiente de importações seria muito mais elevado no setor das inversões que no do consumo. Destarte, o efeito da devalorização sobre o nível de preços internos assumiria forma muito mais acentuada no setor dos bens de capital do que no dos bens de consumo. Haveria, assim, de imediato, em conseqüência da modificação nos preços relativos, uma redução na poupança real da coletividade a qual poderia frustrar totalmente a política de desenvolvimento.

Qualquer tentativa de correção do desequilíbrio, mediante desvalorização, em economias do tipo que estamos considerando, provoca sem demora uma redução no ritmo de crescimento, pelo simples fato de que eleva os preços dos bens de capital, relativamente aos de consumo. Em tais casos vinca-se uma incompatibilidade fundamental entre o equilíbrio do balanço de pagamentos, obtido por uma taxa flutuante de câmbio ou por desvalorizações sucessivas, e uma política de desenvolvimento que objetive um aumento do esforço de formação de capital. A inflação, neste caso, é uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento de uma economia subdesenvolvida, como o é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagar-se-á, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de ter que aceitar a estagnação ou, na melhor das hipóteses, um ritmo mais lento de crescimento.

A essência do problema está em que as transformações estruturais, requeridas por determinada taxa de desenvolvimento — sempre que o fator propulsor principal não seja uma expansão das exportações —, são muito maiores nas condições do subdesenvolvimento. Ora, o sistema de preços, como instrumento orientador das inversões, é tanto mais impreciso quanto maiores forem as transformações estruturais exigidas pelo desenvolvimento. Numa estrutura altamente diversificada, grande parte das novas inversões se efetua em linhas de produção já existentes, com base em antecipações fundadas na experiência corrente dos empresários em cada setor produtivo. Em tal situação é de esperar que o sistema de preços proporcione uma idéia da rentabilidade relativa de cada linha de produção, pelo menos no que respeita às decisões cujos efeitos se cumprem no curto e médio prazos. Mesmo numa economia desenvolvida, o sistema de preços é, sabidamente, insuficiente como indicador do custo de oportunidade dos fatores, se as decisões de investimento requerem um longo período para produzir a plenitude de seus efeitos.

Todavia, onde quer que haja uma ampla experiência empresarial acumulada, abarcando, praticamente, todos os setores produtivos, as margens de incerteza tendem a ser submetidas a controle.⁹ A experiência empírica põe à disposição do empresário uma série de indicadores, nos quais ele funda as suas expectativas. Nas economias subdesenvolvidas, esse problema se apresenta de forma distinta, pois em grande número de casos o empreendimento tem caráter de pioneirismo, devendo o empresário fundar suas expectativas em simples conjecturas. Elemento fundamental

⁹ Um dos objetivos do planejamento indicativo é reduzir o coeficiente de incerteza nas decisões de inversão. Veja-se MASSÉ, Pierre. *Le Plan ou l'Antihazard*. Cit.

passa a ser a conjectura em torno da provável reação do concorrente externo. O empresário local sabe que terá de enfrentar, em sua tentativa de substituição de importações, um concorrente que, devido à sua excepcionalidade, conseguiu firmar-se no mercado internacional. Esse concorrente tem em mãos duas armas poderosas: a primeira deriva de seu poder financeiro, que lhe permite defender a posição ocupada no mercado, mediante uma baixa de preços; a segunda arma consiste em instalar-se no país, ao abrigo das tarifas e outros elementos de proteção. Pela maior experiência técnica que desfruta, pela posição adquirida no mercado, pelo prestígio de suas marcas de fábrica etc., são óbvias as vantagens da empresa internacional no desfecho da concorrência. Ela poderá não ter interesse em instalar-se no país para competir com suas próprias linhas de exportação, mas diante da perspectiva de perda dessas linhas, estará quiçá disposta a integrar-se na economia nacional.¹⁰

A situação resulta ser a seguinte, na prática: dado o crescimento relativamente lento da capacidade para importar, é necessário que as inversões, no setor substitutivo de importações, cresçam com intensidade superior à das inversões nos setores que já produzem, há tempo, para o mercado interno. Ocorre, entretanto, que o risco implícito naquelas inversões é maior, e a experiência, naqueles setores, menor ou nenhuma. Logo, se se aumentam os recursos à disposição dos empresários é natural que eles prefiram intensificar suas inversões nas linhas já tradicionalmente estabelecidas. Explica-se, assim, a permanente sobreinversão que existe em certos setores, como o têxtil, em muitos países subdesenvolvidos. O resultado final tende a ser, por conseguinte, excesso de capacidade produtiva em determinados setores, e insuficiência noutros. Trata-se de um desequilíbrio inicialmente interno, resultante de inadequada orientação das inversões, e que acarreta a criação de capacidade ociosa. Assim, muitas vezes, a aceleração das inversões vai acompanhada de baixa na relação produto-capital, em razão da criação de capacidade ociosa. Forma-se, em consequência, um desequilíbrio interno por inadequação da oferta, o qual se traduz em pressão no balanço de pagamentos.

Encarado de outro ângulo, o problema se apresenta da seguinte forma: qualquer tentativa para elevar a taxa de inversões, que não seja acompanhada de uma orientação dos novos recursos invertidos mais eficaz do que a proporcionada pelo mercado, cria um desequilíbrio interno entre a estrutura da oferta e a composição da procura, desequilíbrio que se transfere para o balanço de pagamentos. Para eliminar as consequências negativas desse desequilíbrio — elevação do nível de preços, agravamento dos custos sociais do desenvolvimento, desperdício de recursos, pressão sobre a balança de pagamentos — seria necessário agir sobre a orientação das inversões, e não, necessariamente, sobre o seu nível, pois, se assim se procede, o equilíbrio monetário que se venha a obter sê-lo-á a um nível mais baixo de atividade econômica, mediante uma redução, portanto, do ritmo de desenvolvimento. Se o objetivo é levar avante uma política de desenvolvimento, o nível da atividade econômica não poderá ser subordinado aos objetivos da estabilidade monetária. Destarte, faz-se necessária uma orientação sistemática das inversões objetivando abrir caminho à redução do coeficiente de importação, quando indispensável, ou ampliar a capacidade de importação, ainda que mediante subsídio a certas exportações. Assim, para que a política de desenvolvimento não prejudique a estabilidade e tampouco esta seja obtida ao preço da estagnação, é necessário que assuma a forma de uma orientação positiva do

¹⁰ A industrialização substitutiva de importações sob controle de empresas internacionais assume, quase sempre, a forma de etapas sucessivas: a indústria vai sendo instalada na medida em que a pressão na balança de pagamentos o exige. Em tais casos, a redução da pressão sobre a balança de pagamentos pode acarretar uma mais lenta instalação de indústrias no país subdesenvolvido.

processo de formação de capital. Não se trata apenas de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, assegurando que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Excluídas as hipóteses de que o acesso ao progresso técnico seja bloqueado, de que a base de recursos naturais seja absolutamente inadequada ou de que as dimensões do país o tornem economicamente inviável, não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão-somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência nas economias que se industrializam no quadro do subdesenvolvimento, sem uma planificação eficaz do processo de formação de capital.

Integração Regional

A organização do espaço econômico

Um dos principais fatores responsáveis pela baixa de eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais. Na medida em que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume de maneira geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção.¹ É, portanto, natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais.

Sabe-se, há muito, que os custos dos transportes desempenham importante papel na localização da atividade industrial. Custos elevados de transporte influenciam no sentido de descentralização da atividade produtiva. Essa descentralização, entretanto, é limitada pela preocupação de maximizar, ao nível da empresa, as economias internas determinadas pela escala de produção. A dicotomia custos de transporte-escala de produção condiciona as decisões concernentes à localização da atividade produtiva. No que respeita às indústrias que transformam grandes quantidades de produtos primários, a tendência foi para localizá-las perto das fontes de matérias-primas, o que permitia minimizar os custos de transporte e maximizar as vantagens de escala de produção. A localização dessas indústrias condicionaria a de muitas outras, organizando-se o espaço econômico em torno desses pólos. Desta forma, passaram a ter importância crescente as economias externas criadas pela aglomeração. Essas economias existem não somente para as empresas, mas também para a coletividade.

Nos países subdesenvolvidos, exportadores de produtos primários e importadores de manufaturas, a formação de um ou dois grandes centros urbanos, que concentram o mercado de artigos manufaturados, constituiu o fator decisivo da localização da atividade industrial. Como se inicia a industrialização com indústrias ligeiras, como a têxtil, ou as de produtos perecíveis, como a de alimentos, a proximidade do merca-

¹ Dados os preços relativos dos fatores, os custos por unidades de produção tendem a reduzir-se, por causas tecnológicas, na medida em que aumenta a escala de produção, até que se alcance certo ponto. O crescimento de uma organização, que pode operar muitas fábricas idênticas, também cria economias de escala, as quais podem, entretanto, ser anuladas por *deseconomias*. Veja-se TOWNSEND, Harry. *Scale, Innovation, Merger and Monopoly*. Londres, 1968.

do constitui o fator predominante. Em outros casos, a atividade industrial consiste na transformação de produtos importados semi-elaborados. Como o principal centro urbano é também o principal porto ou está servido por este, reforça-se a tendência anotada. Finalmente, a redução progressiva dos custos relativos dos transportes veio acelerar nesses países a tendência à concentração da atividade industrial.

As economias externas criadas pela aglomeração, conforme observamos, podem realizar-se em benefício da empresa, em cujo caso acarretam redução de custos. Outras vezes elas revertem diretamente em benefício da coletividade, não sendo visíveis nos custos industriais. Assim, a criação de uma infra-estrutura de serviços de transportes, de energia, de serviços bancários, de meios de comunicação e informação beneficiam o conjunto da população. Por outro lado, os impostos pagos pela atividade industrial são utilizados, de preferência, na região mesma em que se localizam as empresas. Por último, cabe considerar que, nos países subdesenvolvidos, os salários pagos pela atividade industrial estão bem acima do custo de oportunidade da mão-de-obra, o que por si já é um fator de concentração geográfica da renda. Convém, portanto, distinguir quatro efeitos diversos da concentração da atividade industrial em países subdesenvolvidos:

- a) economias externas em benefício direto das empresas, industriais ou não;
- b) economias externas em benefício direto da coletividade local;
- c) concentração das despesas públicas financiadas com impostos indiretos cobrados pelas autoridades locais e incorporados aos custos industriais;
- d) concentração geográfica do consumo provocada pelo pagamento de salários que se encontram bem acima do custo de oportunidade da mão-de-obra.

Os dois primeiros efeitos se fundam em um aumento real de produtividade, ao passo que os dois outros são simplesmente reflexos de fatores institucionais que operam no sentido da concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento. Como os quatro efeitos estão interligados, nem sempre se tem na devida conta que, ao decidir sobre a localização econômica, também se decide sobre a distribuição da renda. No caso das políticas de integração multinacional, esse problema adquire particular importância.²

Tipologia da integração em condições de subdesenvolvimento

A integração de economias subdesenvolvidas comporta distintas situações. Assim cabe considerar, em primeiro lugar, o caso de países em que o processo de industrialização praticamente ainda não se iniciou e cujos mercados são de reduzidas dimensões. Como a integração deverá permitir o começo da industrialização, isto é, a instalação de indústrias com respeito às quais são reduzidas as economias de escala — têxtil, alimentos etc. —, é possível que as principais vantagens por ela proporcionadas estejam do lado da aglomeração. Os mesmos fatores que provocam a concentração das indústrias dentro de um país levariam à sua concentração dentro de uma

² Cf. FURTADO, C. "Intracountry Discontinuities: Towards a Theory of Spatial Structures". In: *Information*. UNESCO, 1967.

região formada por um grupo de países. Já observamos que num país de 10 milhões de habitantes a industrialização anda mais rápido que num de 2 milhões. Os estudos realizados pela CEPAL sugerem que a importância do fator dimensão demográfica ainda é maior na América Latina do que nas demais áreas.³ Contudo, deve-se ter em conta que esse tipo de integração apoiado principalmente nas vantagens da aglomeração tende a favorecer desigualmente os países que se integram, ou exige um planejamento amplo, coordenado — incluindo política fiscal, de salários e preços —, se se pretende evitar a tendência à concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento. A simples união aduaneira de pequenos países pode intensificar o desenvolvimento industrial no conjunto durante um certo período, mas não evita que se coloquem os mesmos problemas de tendência à estagnação, uma vez esgotadas as possibilidades de substituição de importações, que têm conhecido países subdesenvolvidos médios e grandes.

O segundo caso é o da integração de economias em graus distintos de industrialização. Neste caso, a integração deverá permitir reunir às economias de aglomeração as de escala, favorecendo, de preferência, o país mais industrializado. É mesmo concebível, neste caso, que ocorra uma regressão da economia menos desenvolvida, como ocorreu no Sul da Itália, na segunda metade do século passado, e no Nordeste do Brasil a partir de 1930.⁴ Se são similares os níveis de industrialização, a integração favorecerá de preferência o país onde se localizam as indústrias que mais se beneficiam de economias de escala de produção.

As economias de escala são particularmente significativas nas indústrias que transformam produtos primários. Assim, com respeito à siderurgia estima-se que, passando a unidade de produção de 300 mil para 1 milhão de toneladas anuais, o investimento por tonelada se reduz em 40 por cento e os custos médios por tonelada de laminado se reduzem de 131 para uma gama de 77 a 102 dólares. Na produção de alumínio primário, uma unidade de 10 000 toneladas de capacidade anual requer 1 250 dólares de investimento por tonelada, ao passo que a unidade de 180 000 toneladas requer apenas 600 dólares. Na indústria de papel e celulose, passando a capacidade de produção de 50 para 200 toneladas diárias, o investimento por toneladas se reduz de 180 000 para 92 500 dólares, e os custos de produção em cerca de 40 por cento. Na química pesada também se obtém, de maneira geral, redução substancial nos investimentos e nos custos de produção.⁵ O país ou os países em que se concentram indústrias desse tipo são os principais beneficiários da integração econômica.

Se as economias que se integram possuem capacidade ociosa em indústrias complementares, ou possuem capacidade ociosa em indústrias que competem com importações provenientes de terceiros realizadas por uma delas, os benefícios da integração são imediatos e rápidos. Por outro lado, se o setor com capacidade ociosa de uma economia compete com a indústria semi-artesanal do outro país, temos o caso extremo de concentração total dos benefícios em um país e redução da renda real no outro.

A integração econômica é, no essencial, um esforço visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível, sem reduzir as economias de aglomeração, ou compensando adequadamente os efeitos negativos

³Veja-se *El Proceso de Industrialización en América Latina*. CEPAL, 1965, v. I.

⁴A unificação do mercado brasileiro somente se completou em 1937, quando as últimas aduanas entre Estados foram eliminadas.

⁵Veja-se *Los Principales Sectores de la Industria Latinoamericana: Problemas y Perspectivas*. CEPAL, 1966. Mimeografado.

dessa redução sobre determinadas coletividades. A teoria econômica corrente fundada numa análise estática dos custos comparativos pouca luz projeta sobre esse problema que é essencialmente dinâmico. A apreciação do custo de oportunidade dos fatores torna-se ainda mais complexa quando se consideram simultaneamente várias economias que pretendem integrar-se, o mesmo ocorrendo com respeito à estimativa das economias externas de um conjunto de projetos, quando se torna necessário distinguir aquelas que são internalizadas pelas empresas das que beneficiam diretamente a coletividade. Desta forma, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, assim, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas. Em se tratando de economias subdesenvolvidas, a integração não-planificada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda. Por outro lado, pelo fato mesmo de que favorece a elevação do coeficiente de capital, a integração pode atuar no sentido de agravar os problemas estruturais básicos a que fizemos já referência. Em si mesma, ela contribui para aumentar a concentração funcional da renda. Se se tem em conta que a adoção de políticas de tipo *qualitativo*, para não falar de reformas estruturais em profundidade, será sempre mais difícil num sistema multinacional integrado que numa economia nacional, cabe reconhecer que o processo integracionista pode, em certos casos, tornar ainda mais difícil a superação do subdesenvolvimento. Não há dúvida, entretanto, que no caso de pequenas nações como as centro-americanas, ele constitui requisito prévio à formulação de uma política eficaz de desenvolvimento.

A Polarização Desenvolvimento-Subdesenvolvimento: o Dualismo em Escala Planetária

A evolução da economia internacional

Em capítulo anterior fez-se referência ao fato de que a criação de um núcleo industrial na Europa Ocidental, em fins do século XVIII e começos do XIX, pôs em marcha um processo de articulação e integração das economias das mais distintas áreas geográficas, tendo início a formação de um sistema econômico de âmbito planetário. Esse processo assumiu, por um lado, a forma de uma deslocação da fronteira econômica européia — através da exportação de técnicas, mão-de-obra e capital para os grandes espaços vazios das regiões de clima similar ao da Europa — e, por outro, a de implantação de um sistema internacional de divisão de trabalho. A partir de certo estágio evolutivo da economia industrial, os fatores que atuam no sentido dessa integração apresentaram sintomas de debilitamento, definindo-se nítida tendência à polarização da economia mundial, isto é, à ampliação do fosso que separa as economias que constituem o foco irradiador das transformações tecnológicas e as subdesenvolvidas. Essa nova situação colocou uma série de questões que estão forçando a tomada de consciência de uma problemática econômica mundial, cujo encaminhamento e solução vêm exigindo, há algum tempo, modificações de profundidade nas relações econômicas internacionais.

Para captar o sentido dessa problemática, convém relembrar alguns aspectos fundamentais da influência do progresso técnico no conteúdo e na formação do comércio internacional. Para os países cuja industrialização se iniciou no século passado, o comércio internacional significou tradicionalmente um meio de ampliação da própria base de recursos naturais e uma forma de alcançar economias de escala de produção. Em uma primeira fase do processo de industrialização desses países, fase essa cuja liquidação se conclui no período compreendido entre as duas guerras mundiais, a expansão do comércio mundial assume a forma de um processo de abertura de fontes de matérias-primas. Até a I Guerra Mundial, o comércio internacional de produtos primários crescia com maior intensidade que a renda nacional do conjunto dos países industrializados. A abertura dessas fontes de matérias-primas provocava fortes transferências de capitais em benefício das regiões subdesenvolvidas que possuíam essas matérias-primas em condições de exploração relativamente favoráveis. A procura em rápida expansão de produtos primários e o fluxo de capitais para os

países subdesenvolvidos criavam condições propícias à irradiação do progresso técnico e à integração da economia mundial.

Fatores complexos, assinalados em capítulo anterior, contribuíram para que, a partir de certa fase do desenvolvimento industrial, a procura de produtos primários tendesse a declinar em termos relativos. Por um lado, faziam sentir seus efeitos as modificações no perfil de uma procura em crescente diversificação; por outro, exercia uma influência direta o próprio progresso técnico. Produtos surgidos das próprias indústrias iam substituindo progressivamente as matérias-primas naturais, de forma a reduzir drasticamente a participação destas no valor do produto final. Mais ainda: o progresso técnico tenderia a reduzir em muitos casos a vantagem relativa de certas fontes de matérias-primas, permitindo a utilização de recursos naturais anteriormente qualificados como inferiores.

Ao mesmo tempo em que perdia importância relativa o controle direto de fontes variadas de matérias-primas, ganhava significação o problema das economias de escala de produção e o da possibilidade de colocação no mercado de uma gama de produtos em renovação cada vez mais rápida. É esta uma característica específica de uma fase avançada do desenvolvimento industrial, na qual perdem importância relativa as indústrias de bens não-duráveis de consumo e ganham-na as de produtos intermediários — parte dos quais substituem as matérias-primas naturais — e as de bens duráveis de consumo e de equipamentos, ao mesmo tempo que se exige do consumidor um comportamento que pressupõe um elevado nível de renda. Desta forma, as economias de escala ganham significação exatamente quando o avanço tecnológico e a diversificação do sistema industrial permitem reduzir a importância relativa da procura de produtos primários. Essas economias de escala, contrariamente ao que ocorre com as economias externas, constituem uma característica das atividades industriais e dos serviços básicos a estas ligados. No que respeita ao setor agrícola, a sua significação pode ser contestada. Se bem que se haja posto de lado a idéia, comum aos clássicos, de que no setor agrícola de um país em que se hajam ocupado todas as terras prevalecerão necessariamente custos marginais crescentes, não seria fácil demonstrar que as unidades de exploração agrícola de maiores dimensões são sempre aquelas que operam a custos mais baixos.¹

Atraídas pelas economias de escala e pelas vantagens que a concentração financeira representa para as grandes firmas, as economias altamente industrializadas tenderam a organizar-se para a concorrência oligopólica em escala internacional. Esse processo, em sua fase superior, levaria à formação de "mercados comuns" e à busca de formas de "integração econômica". Assim, as rivalidades e lutas pelo controle de fontes de matérias-primas alienígenas (ainda que para conservá-las não-exploradas) perdem significação, abrindo-se nova fase em que prevalecem as tendências à formação de grandes mercados de produtos altamente diversificados com populações de elevado padrão de consumo. Concomitantemente, desagregam-se os restos do imperialismo vitoriano e abre-se a fase da "descolonização" e da luta pela hegemonia tecnológica, isto é, pelo controle daqueles setores de atividade produtiva que, por estarem na vanguarda do progresso técnico, proporcionam uma *mais-valia* que pode ser substancial.

¹ Trata-se, no caso, de economias de escala decorrentes de inovações técnicas nos processos produtivos. As economias derivadas da organização em grande escala são de outra natureza e, conforme já indicamos, podem ser acompanhadas de deseconomias. O fenômeno da conglomeração, forma principal de concentração da atividade econômica, atualmente, aumenta o poder financeiro e reduz os riscos dos investimentos. Cf. FURTADO, C. *Um Projeto para o Brasil*. Rio, 1968. Parte Terceira.

Repercussão nos países subdesenvolvidos

Essa evolução das relações econômicas internacionais teria profundas repercussões nos países subdesenvolvidos. Para estes, o comércio internacional constitui, hoje como no passado, um meio indireto de exportar fatores de produção excedentários — recursos naturais e mão-de-obra — e um meio direto de ter acesso à técnica moderna criada nos centros industriais. A reorientação do comércio internacional, decorrência da própria evolução industrial, significou, em última instância, a obstrução do principal canal de transmissão e irradiação da técnica moderna. Ao modificar-se a orientação da procura nas economias industrializadas, os países subdesenvolvidos, que não estão em condições de criar-se procura recíproca, tenderam a perder terreno no comércio mundial. Essa perda de terreno também se apresenta sob a forma de encarecimento relativo crescente dos produtos que importam. Em seu esforço para reter posições no mercado internacional em condições globais adversas, tenderam a aceitar preços relativos declinantes, conforme se comprova na deterioração prolongada de seus termos de intercâmbio.

A evolução da economia internacional, nesta segunda fase do processo de industrialização, deu origem, assim, a uma transferência persistente de recursos dos países subdesenvolvidos em benefício dos industrializados. Os produtos industriais, que são aqueles com respeito aos quais o progresso técnico vem permitindo as grandes economias de escala e cujos preços relativos declinam nos países desenvolvidos, são vendidos aos países subdesenvolvidos a preços reais crescentes. Em outras palavras, os produtos primários, que via de regra não se beneficiam de economias de escala, são vendidos aos países industrializados a preços reais declinantes. A experiência latino-americana é ilustrativa a este respeito. No período compreendido entre 1950 e 1965 a capacidade de importação (derivada das exportações) dos países latino-americanos cresceu com uma taxa anual de 2,9 por cento, taxa praticamente idêntica à do aumento da população. Para obter essa expansão da capacidade de importação, foi necessário aumentar o *quantum* das exportações a uma taxa de 4,6 por cento anual. A diferença de 2,9 para 4,6, ou seja, 1,7, corresponde à deterioração dos termos do intercâmbio. Dada a natureza das forças que conformavam a economia internacional, parece evidente que uma maior elevação da capacidade para importar, no quadro do intercâmbio tradicional, somente teria sido obtida mediante deterioração ainda maior dos termos do intercâmbio.

Em face dessa barreira que se foi opondo à expansão das exportações tradicionais, um número crescente de países subdesenvolvidos tentou financiar parte de suas importações com créditos externos a médio e longo prazos. Esse apelo a capitais externos acentuou-se na segunda metade dos anos cinquenta, quando a deterioração dos termos do intercâmbio se fez sentir mais severamente. Mas, já na primeira metade dos anos sessenta, começavam a manifestar-se sintomas de saturação da capacidade de endividamento externo. Em alguns países as novas entradas de capitais apenas eram suficientes para atender ao serviço da dívida e para satisfazer as remessas de dividendos. Em 1964, o conjunto dos países subdesenvolvidos estava remetendo 6 bilhões de dólares anuais aos países industrializados para amortizar empréstimos e pagar juros e dividendos. O Presidente do Banco Mundial, em seu relatório de 1965, advertiu a proximidade de uma "explosão da dívida" dos países subdesenvolvidos.²

² WOODS, George D. "The Development Decade in Balance". In: *Foreign Affairs*. Janeiro de 1966. Em 1967, as entradas líquidas de capitais a longo prazo e as doações públicas de que se beneficiaram os países subdesenvolvidos alcançaram 6 344 milhões de dólares. Contudo, o serviço da dívida pública e privada, incluídos juros e dividendos enviados ao exterior, montou a 5 693 milhões de dólares. A entrada líquida de recursos (651 milhões de dólares) correspondeu a 1,6% do valor das importações efetuadas pelos países subdesenvolvidos. Para os dados, veja-se *Financement Extérieur du Développement Économique*. Nova York, NAÇÕES UNIDAS, 1969. Quadro 36.

Com respeito à América Latina, indicou-se em um estudo recente que somente se evitará que a carga financeira externa venha a absorver mais de um terço da capacidade de pagamento no exterior, até 1980, se as novas entradas de capital não aumentarem a uma taxa superior a 4 por cento ao ano.³

Conscientes das dificuldades crescentes de pagamento no exterior dos países subdesenvolvidos, as firmas que os abasteciam tradicionalmente de produtos manufaturados procuraram neles implantar-se no quadro da "substituição de importações". Surgiria, em conseqüência, uma tendência ao controle crescente das atividades produtivas dos referidos países por parte de firmas dos países "cêntricos", as quais passaram a influenciar de forma marcante os hábitos de consumo do conjunto das populações e, em particular, dos grupos de altas rendas. Na maioria dos casos essa influência viria reforçar tendências estruturais à concentração da riqueza e da renda. Por outro lado, interrompia-se o processo de efetiva transferência de tecnologia e se ampliava o fluxo unilateral de recursos a que dá origem o controle das atividades econômicas de um país por firmas estrangeiras. Para fazer face aos crescentes requerimentos financeiros desse fluxo unilateral de recursos, as firmas estrangeiras vêm sendo obrigadas a criarem ou facilitarem a criação de novas linhas de exportação dos países subdesenvolvidos, particularmente de produtos manufaturados. Essas exportações, contudo, constituem, na maioria dos casos, simples contrapartida das remessas financeiras crescentes que realizam as referidas firmas. Desta forma, os países subdesenvolvidos não somente perderam terreno no comércio internacional mas também assumiram ônus financeiros indefinidos, e viram os seus sistemas econômicos subordinarem-se de forma progressiva aos centros de decisão que comandam os projetos de expansão de empresas estrangeiras.

Em busca de uma reestruturação da economia mundial

A análise de conjunto da economia mundial, nesta segunda fase do processo de industrialização, parece indicar, portanto, que estão prevalecendo forças tendentes a uma polarização, ou seja, a uma ampliação progressiva do fosso entre as regiões ricas e os países subdesenvolvidos.⁴ A tomada de consciência desses problemas está na base de um conjunto de iniciativas, tendentes a modificar o conteúdo e a forma das relações econômicas internacionais, e que tiveram sua manifestação mais significativa nas Conferências das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, realizadas em Genebra, em 1964, em Nova Delhi, em 1968, e em Santiago do Chile, em 1972. As discussões sugeridas por essa temática tendem a desdobrar-se em várias direções, sendo mais significativas as seguintes:

³ Veja-se *Integración, Sector Externo y Desarrollo Económico de América Latina*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. 1966.

⁴ No período 1960-67, a taxa de crescimento anual do PIB dos países desenvolvidos de economia de mercado foi de 5,2% e a dos países subdesenvolvidos (também de economia de mercado), de 4,8%. Como a taxa de crescimento demográfico foi, no primeiro caso, de 1,2% e, no segundo, de 2,5%, as taxas de crescimento do produto per capita foram de 4 e 2,3% respectivamente. Aos preços de 1960, a renda per capita alcançou, em 1965, no primeiro grupo de países, 1 725 dólares e no segundo, 157 dólares. O incremento anual da renda por habitante foi, portanto, no primeiro caso, de 69 dólares (4% de 1 725) e, no segundo, de 3,5 dólares (2,3% de 157). Assim, se bem que a renda do habitante do mundo subdesenvolvido correspondesse, em 1965, a 8% da renda do habitante do mundo desenvolvido, o incremento ocorrido nesse ano distribui-se da seguinte maneira: 95% para o habitante do mundo desenvolvido e 5% para o do mundo subdesenvolvido. No mesmo ano, o aumento de população foi de 6 milhões nos países desenvolvidos considerados e 37 milhões no grupo de países subdesenvolvidos em questão. Para os dados de base veja-se *The Problems and Policies of Economic Development: An Appraisal of Recent Experience*, Nova York, NAÇÕES UNIDAS, 1968.

1) Necessidade de redução das flutuações dos preços dos produtos primários nos mercados internacionais e de interrupção da tendência à deterioração dos termos de intercâmbio das nações exportadoras de produtos primários. Trata-se, na essência, de um problema de controle e financiamento de *stocks* de produtos primários e de planejamento a médio prazo, em escala mundial, da oferta de produtos primários, tidas em conta análises e projeções da procura potencial. Importantes progressos vêm sendo realizados nesta direção como resultado da ação conjugada dos países principais produtores de certos produtos básicos.

2) Acesso dos países subdesenvolvidos ao comércio internacional de manufaturas, o que exigirá tratamento preferencial para esses países, sem reciprocidade, no quadro de um planejamento, ainda que preliminar, do intercâmbio mundial. Essas medidas poderão acarretar, numa primeira fase, perturbações setoriais nas economias industrializadas chamadas a abrir seus mercados a produtos manufaturados procedentes dos países subdesenvolvidos. Contudo, como toda elevação da capacidade de importação destes países se traduz em expansão imediata da procura de produtos exportados pelos países industrializados, estes em conjunto serão favoravelmente afetados. Na prática, o problema se limitaria à introdução de um sistema de compensações, em favor de certos países, na fase de transição. A médio prazo, os países negativamente afetados poderiam reorientar seus investimentos em benefício dos setores em que a técnica moderna permite maiores ganhos de produtividade. Esse tipo de modificações estruturais nos sistemas produtivos nacionais e no intercâmbio internacional pressupõe, evidentemente, políticas econômicas multinacionais concebidas num adequado horizonte temporal.

3) Desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica nos países subdesenvolvidos. A intensificação do progresso tecnológico nos centros industriais vem coincidindo com o aumento dos custos das novas técnicas, para os países subdesenvolvidos, e a subordinação da transferência dessas técnicas aos interesses específicos de firmas multinacionais. Os novos vínculos de dependência que daí surgem colocam problemas de difícil solução, os quais, por si sós, estão exigindo um amplo esforço de implantação nos países subdesenvolvidos, considerados isoladamente, em certos casos, outras vezes em grupos, da atividade criadora científica e tecnológica em função de prioridades sociais locais ou regionais. A especificidade da base de recursos naturais de grande parte do mundo subdesenvolvido, particularmente no que respeita a recursos ligados à produção de alimentos, corrobora no mesmo sentido. Entretanto, a razão principal está na amplitude mesma das transformações, tanto no que respeita às formas de produção como no que concerne à organização social, que o desenvolvimento requererá nos atuais países subdesenvolvidos. Essas transformações exigirão um grande esforço interno, o qual somente se concretizará se houver nos países subdesenvolvidos um rápido avanço na capacidade criadora científica e tecnológica.⁵

⁵ As dificuldades que enfrentarão os países subdesenvolvidos para ter acesso a um fluxo adequado de importações, nos próximos decênios, serão seguramente de grande monta. Admitindo-se, por exemplo, que as exportações de produtos primários para os mercados tradicionais crescessem com uma taxa de 3 por cento anual, que essas exportações para os países socialistas aumentassem com uma taxa tão alta quanto 9 por cento, e finalmente que as exportações de manufaturas dos países subdesenvolvidos alcançassem a extraordinária taxa cumulativa de 10 por cento anual, supostos ainda termos de intercâmbio estáveis e uma taxa de juros de apenas 3 por cento sobre os financiamentos externos, para que o conjunto dos países subdesenvolvidos pudesse manter um nível de importações em aumento anual de 6 por cento, entre 1960 e 2000, o déficit acumulado de suas balanças de pagamentos deveria ascender a 1 trilhão e 366 bilhões de dólares. Uma tal evolução exigiria que a participação dos países subdesenvolvidos no comércio mundial de

A implantação de centros criadores e irradiadores de novas técnicas nos países subdesenvolvidos, e subordinados aos interesses específicos destes, constitui condição necessária à eliminação da situação de dependência estrutural em que os mesmos se encontram. Somente assim surgirão condições para que as relações internacionais deixem de operar como mecanismo de transferência de recursos em benefício de uns poucos povos privilegiados e em detrimento da maioria da humanidade.

4) Orientação global do processo de desenvolvimento, visando a impedir que as relações externas (a imposição de formas de consumo) e o próprio progresso técnico aprofundem as desigualdades sociais e acarretem a degradação do meio físico. Desta forma, a preocupação com critérios de eficiência, antes considerada um fim em si mesma, tende a subordinar-se à explicitação de prioridades sociais. O planejamento da produção passa a ser um instrumento do planejamento do consumo, o qual requer a definição de uma escala de preferências que traduza o projeto de vida da coletividade. O avanço nesta direção está ligado a transformações nas estruturas de poder alcançadas por diversos caminhos e de forma extremamente irregular no quadro heterogêneo do mundo subdesenvolvido.

manufaturas aumentasse de 6,2 por cento, dado geral correspondente a 1960, para 30,8 por cento no ano 2000. (Veja-se KALDOR, N. "Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico". In: *Boletín Económico de América Latina*. Novembro de 1964.) Esses dados põem amplamente em evidência as limitações do intercâmbio externo como fator de dinamização das economias subdesenvolvidas, cuja transformação rápida somente poderá realizar-se de dentro delas mesmas, ou de grupos de países subdesenvolvidos, o que requer a implantação em profundidade, dentro delas mesmas, da revolução científica e tecnológica.

Índice

<i>Apresentação de José Sérgio Rocha de Castro Gonçalves</i>	VII
--	-----

TEORIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

<i>Prefácio à Edição Francesa</i>	7
<i>Prefácio à Primeira Edição</i>	9
<i>Da Introdução de "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento"</i>	11
PARTE PRIMEIRA — A Teoria do Desenvolvimento na Ciência Econômica	13
CAP. 1 — A Concepção dos Clássicos	15
A teoria do desenvolvimento econômico	15
Preeminência da teoria da distribuição da renda	16
A teoria do "estado estacionário"	19
CAP. 2 — O Modelo de Marx	21
As premissas filosóficas	21
A lei do valor-trabalho	22
A mais-valia	23
A relação de produção básica	25
Desenvolvimento das forças produtivas	26
Síntese do modelo	29
A lei de acumulação e o exército de reserva	30
A tendência à baixa da taxa de lucros	32
Alcance da análise de Marx	34
CAP. 3 — As Formulações Neoclássicas	37
O abandono dos pressupostos clássicos	37
Os novos pressupostos	38
A utilização ótima dos recursos	39
Confrontação com o pensamento clássico	40
CAP. 4 — A Teoria do Empresário	43
A contribuição de Wicksell	43
O empresário schumpeteriano	44

CAP. 5 — Primeira Projeção da Análise Keynesiana: A Teoria da “Maturidade” Econômica	49
Das preocupações com a estabilidade ao conceito de procura efetiva	49
Da teoria das inversões às preocupações com o desenvolvimento	51
CAP. 6 — Segunda Projeção da Análise Keynesiana: Os Modelos Dinâmicos	53
As condições de equilíbrio do modelo keynesiano	53
Equilíbrio com expansão da capacidade produtiva	55
O modelo de Harrod e sua instabilidade	57
A função de produção a coeficientes variáveis	58
A função progresso técnico de Kaldor	66
ANEXO METODOLÓGICO — Estruturas e Modelos na Análise Econômica	71
PARTE SEGUNDA — O Processo de Desenvolvimento: Enfoque Analítico	75
CAP. 7 — Os Conjuntos Econômicos Complexos e sua Transformação	77
Crescimento e desenvolvimento	77
A expressão quantitativa do desenvolvimento	80
As matrizes de “input-output”	82
CAP. 8 — Interação Entre Decisões e Estruturas	87
Tipologia das decisões motoras	87
O mercado e a teoria da informação	88
A crítica de Myrdal ao conceito de equilíbrio	89
Os efeitos de arrasto e de propulsão e as macrodecisões	90
CAP. 9 — Esquema Macroeconômico do Desenvolvimento	93
Aumento de produtividade e diversificação da procura	93
A taxa de investimento (I/Y) e a relação produto-capital (Y/K)	96
A aceleração do desenvolvimento	100
A dialética invenções — difusão de inovações técnicas	102
O fenômeno do “poder econômico”	104
PARTE TERCEIRA — O Processo de Desenvolvimento: Enfoque Histórico	107
CAP. 10 — As Concepções Faseológicas do Desenvolvimento	109
A herança historicista	109
O “take-off” de W. W. Rostow	111
O “centro” e a “periferia” de R. Prebisch	112
Alcance do enfoque faseológico	113
CAP. 11 — As Formas Históricas do Desenvolvimento	115
O excedente econômico e as formas de dominação social	115
A utilização do excedente	117
Assimetria da involução econômica	118
Advento da burguesia européia	120
A nova economia urbana	121
“Laissez faire” e corporativismo	123
Do capitalismo comercial ao capitalismo industrial	125
Um novo horizonte cultural	127
Características do capitalismo industrial	128
Distribuição da renda e acumulação no capitalismo industrial	131
CAP. 12 — Dados Quantitativos Sobre Tendências de Longo Prazo	135
Tomada de consciência do fenômeno do desenvolvimento	135
A aceleração do desenvolvimento	136
PARTE QUARTA — O Subdesenvolvimento	139
CAP. 13 — Formação Histórica do Subdesenvolvimento	141
A propagação da Revolução Industrial	141

O fenômeno do "capitalismo bastardo"	143
As economias subdesenvolvidas de grau superior	144
CAP. 14 — Características Estruturais do Subdesenvolvimento	147
O desequilíbrio ao nível dos fatores	147
Esquema do subdesenvolvimento	149
O modelo de A. Lewis	151
O excedente estrutural de mão-de-obra	153
A poupança "oculta" de R. Nurkse	155
Dualismo e subdesenvolvimento	156
CAP. 15 — Agricultura e Subdesenvolvimento	157
O excedente agrícola	157
Tipologia das estruturas agrárias	159
CAP. 16 — O Comércio Exterior na Transformação das Estruturas Dualistas	165
A teoria dos custos comparativos e sua crítica	165
A generalização do critério das vantagens comparativas	167
Análise estrutural	169
CAP. 17 — A Industrialização na Transformação das Estruturas Dualistas	173
A elasticidade-renda do crescimento industrial	173
Análise estrutural da evolução industrial	174
Fases históricas do processo de industrialização	176
CAP. 18 — Dependência Externa e Subdesenvolvimento	181
Natureza das relações "centro" - "periferia"	181
As fases do desenvolvimento dependente	183
A nova economia internacional	185
APÊNDICE — As teorias marxistas do "capitalismo imperialista"	189
PARTE QUINTA — Política de Desenvolvimento	193
CAP. 19 — A Coordenação das Decisões Econômicas	195
Fundamentos teóricos da política econômica	195
A compatibilização dos objetivos da política econômica	196
Os modelos de decisão	198
CAP. 20 — Modificação das Estruturas	201
A estratégia do "desenvolvimento equilibrado"	201
Os pólos de crescimento e o "Big Push"	203
Tipologia das situações de subdesenvolvimento	204
CAP. 21 — A Tendência à Estagnação	207
Tendência à rigidez estrutural	207
Uma explicação da freagem do desenvolvimento	208
O perfil da procura na América Latina	212
CAP. 22 — A Tendência ao Desequilíbrio Externo	215
Tendência à elevação do coeficiente de importação	215
Consequências da aceleração do desenvolvimento	218
A doutrina do FMI	221
As limitações da política monetarista	225
Análise estrutural	227
CAP. 23 — Integração Regional	231
A organização do espaço econômico	231
Tipologia da integração em condições de subdesenvolvimento	232
CAP. 24 — A Polarização Desenvolvimento-Subdesenvolvimento: o Dualis- mo em Escala Planetária	235
A evolução da economia internacional	235
Repercussão nos países subdesenvolvidos	237
Em busca de uma reestruturação da economia mundial	238

Composto e impresso nas oficinas da
Abril S.A. Cultural e Industrial.
Acabamento: Círculo do Livro S.A.
São Paulo — Capital

