

Um capítulo da História do Pensamento Econômico no Brasil: a Controvérsia entre Furtado e Simonsen acerca do Desemprego Estrutural

Francisco Ohana Pinto de Sant'Ana¹

Instituto de Economia

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

francisco.santana@ie.ufrj.br

Abstract: The aim of this article is to examine the controversy between Celso Furtado and Mario Henrique Simonsen, two among the main Brazilian economists, concerning the concept of structural unemployment. It is shown that their approach to the problem of unemployment is laid on distinct research programs, as well as methods and assumptions. Actually, the debate between them consisted in a trace of the polarized discussion related to underdeveloped economies raised by the widespread theories of economic development from the 1950's to the 1970's. It is from this perspective that the characteristics of each point of view and their essential differences are compared.

Keywords: history of the Brazilian economic thought, economic development, structural unemployment.

Resumo: O objetivo deste trabalho é examinar a controvérsia entre Celso Furtado e Mario Henrique Simonsen, dois dos principais economistas brasileiros, em torno do conceito de desemprego estrutural. Procurou-se mostrar que a abordagem do problema do desemprego por esses autores baseia-se em programas de pesquisa, em métodos e em pressupostos distintos. De fato, o debate entre ambos consiste em um traço da polarização da discussão acerca das economias subdesenvolvidas motivado pela disseminação das teorias do desenvolvimento econômico entre os anos 1950 e 1970. É a partir dessa perspectiva que as características de cada ponto de vista, bem como suas diferenças essenciais, são comparadas.

Palavras-chave: história do pensamento econômico brasileiro, desenvolvimento econômico, desemprego estrutural.

Classificação JEL: B31, J64, O10, O54.

Março de 2009

¹ O autor agradece a Mauro Boianovsky, do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), pela orientação da monografia que deu origem a este artigo, e a Maria da Graça Ohana Pinto, pela leitura atenta de sua versão preliminar.

1. Introdução

Em seu primeiro trabalho sobre a teoria do desenvolvimento (Boianovsky, 2007), *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico*, Celso Furtado (1969[1952]) afirma que o desconhecimento da realidade econômica dos países subdesenvolvidos conduziu os economistas dessas nações a reproduzir modelos e modos de pensar da produção intelectual do mundo desenvolvido. De acordo com ele, porém, tal generalização dos fenômenos econômicos não seria possível, pois a consistência lógica e o nível de abstração de algumas teorias, por si mesmas, não garantiriam conclusões aplicáveis a realidades tão diversas. O mesmo autor, em *A Análise Marginalista e a Teoria do Subdesenvolvimento*, de 1957 – um dos artigos que compõem livro em homenagem ao economista brasileiro Eugênio Gudin –, critica o fundamento teórico da teoria marginalista da distribuição da renda, isto é, os mecanismos automáticos de ajustamento do sistema econômico.

Enquanto Furtado e o grupo de economistas a que se encontra vinculado ressaltam as consequências de desequilíbrios estruturais do mercado para a distribuição da renda e desassociam o equilíbrio da economia e o pleno emprego dos fatores de produção, Mario Henrique Simonsen (1969), no terceiro volume de sua *Teoria Microeconômica*, destaca que a hipótese de uma economia com mercados em perfeito funcionamento implica uma mobilidade dos fatores produtivos ampla o suficiente para igualar sua remuneração nos diferentes setores produtivos. Além disso, tais pressupostos neoclássicos supõem um sistema de preços completamente flexíveis, perfazendo um conjunto de hipóteses que, ele próprio admite, frequentemente divergem da realidade.

O objetivo deste trabalho é apresentar, comparar e ampliar a compreensão das ideias e das de Furtado e de Simonsen em determinado momento da evolução do pensamento econômico no Brasil; mais especificamente, examinarei a controvérsia, em que ambos se envolveram, acerca do conceito de desemprego estrutural. Esses economistas estão entre os atores mais influentes da economia brasileira na segunda metade do século passado, um período de intensas mudanças na realidade nacional, tanto em termos de produção intelectual quanto em termos de formulação de políticas. De fato, como contextualização para seu trabalho referencial, *Pensamento Econômico Brasileiro*, Bielschowsky (2000[1988]) menciona que, entre as décadas de 1930 e 1950, foi implementada a base do sistema industrial do país, tendo ocorrido no período uma significativa divisão do trabalho, processo por meio do qual se introduziu e se disseminou o progresso técnico na estrutura produtiva em transformação.

A presente análise, contudo, não se restringe ao Brasil, uma vez que a discussão se apoia em um substrato teórico mais amplo, o das teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômico, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, quando é possível distinguir mais claramente correntes de pensamento, marcos teóricos e linhas de pesquisa bem definidos, entre os economistas brasileiros. Autores de nacionalidades diversas, inclusive os dois aqui contemplados, dispuseram-se a

esclarecer importantes problemas do subdesenvolvimento, como a persistência do desemprego e do subemprego, a coexistência de técnicas produtivas modernas e rudimentares, a diferença de remuneração dos fatores em diferentes setores, a migração rural-urbana, entre outras questões. Em *The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas*, Eckaus (1955) afirma que os conceitos de desequilíbrio estrutural, superpopulação, desemprego tecnológico e subemprego aparecem constantemente na literatura sobre o subdesenvolvimento, argumento semelhante sendo encontrado em Simonsen (1969).

Apesar de a contribuição dos economistas brasileiros à teoria econômica ser inseparável do âmbito da política, procederei a uma análise predominantemente teórica das contribuições de Furtado e de Simonsen a respeito do problema do desemprego estrutural. Essa postura é respaldada pelo fato de que, em fase anterior do pensamento econômico brasileiro, os cursos de economia no país eram escassos e de baixa qualidade, além de carentes de um perfil teórico bem definido (Bielschowsky, 2000[1988]), enquanto o pensamento dos autores aqui contemplados parece revelar não somente um ambiente intelectual de mais elevado nível de abstração, mas também de progressivo amadurecimento das ideias a respeito da economia brasileira.

O artigo é composto por quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresento os principais trabalhos mais diretamente relacionados ao conceito de desemprego estrutural, patenteando a evolução da controvérsia em torno do tema na literatura econômica. A terceira seção expõe as visões de Furtado e de Simonsen sobre a discussão, vinculando seus pontos de vista aos programas de pesquisa por eles adotados e ao contexto de elaboração das suas ideias, bem como assinalando ambiguidades e incoerências de raciocínio de ambos. A quarta seção contém as considerações finais do trabalho.

2. Uma Revisão da Bibliografia sobre o Desemprego Estrutural

Entre as muitas definições do termo, Simonsen (1963) define o desemprego estrutural, em seu arguto ensaio *Salários, Dualismo e Desemprego Estrutural*, como uma situação em que existe um excesso de mão-de-obra, relativamente ao capital e à terra, de modo que a escassez de fatores complementares inviabiliza o emprego produtivo do trabalho; este, por sua vez, tem sua produtividade marginal anulada. A acumulação de capital seria a solução do problema, surtindo efeito somente no longo prazo, todavia.

Outro conceito de desemprego frequente na literatura sobre o desenvolvimento é o de desemprego disfarçado, definido por Jacob Viner (1957), em *Some Reflections on the Concept of Disguised Unemployment*, como uma situação em que a remoção de algumas unidades de trabalho de

uma unidade produtiva mantém seu produto inalterado – ou mesmo eleva-o. Isso equivale a dizer que a produtividade marginal do trabalho é nula, muito próxima de zero ou mesmo negativa.

Depreende-se dessas duas definições que o conceito de desemprego estrutural, em diversas ocorrências, se confunde com o de desemprego disfarçado, embora se trate de dois conceitos distintos. A leitura de Lewis (1954), de Eckaus (1955), de Simonsen (1963) ou de Magalhães (1964), por exemplo, sugere que o segundo é uma das possíveis formas de manifestação do primeiro, quando os autores tratam das subocupações urbanas, conforme será detalhado adiante. Mais do que um problema semântico, entretanto, essa distinção chama a atenção para o fato de a relação entre os dois conceitos nem sempre ser suficientemente clara na literatura.

Pode ser igualmente confusa a distinção entre os conceitos de desemprego e de subemprego, variando de acordo com o autor a aceção de cada termo. Esquemas didáticos de diferenciação são apresentados por Magalhães (1964), no segundo capítulo de *A Controvérsia Brasileira sobre o Desenvolvimento Econômico* e por Navarrete e Navarrete (1969[1953]), em seu artigo sobre o subemprego nas economias subdesenvolvidas, nos quais os autores conceituam diversas modalidades de desocupação da mão-de-obra. Não se pretende, no presente artigo, ater-se demasiadamente a uma caracterização rigorosa dos dois primeiros conceitos, estes sendo tratados como fenômenos semelhantes – para os propósitos do trabalho –, a menos que se expresse explicitamente o contrário.

2.1. A gênese do conceito e a evolução da controvérsia

A criação do conceito de subemprego disfarçado é atribuída a Joan Robinson. No parágrafo final de *Disguised Unemployment*, de 1936, ela ressalta a natureza altamente intelectual da discussão acerca do emprego, assim como a arbitrariedade envolvida em sua conceituação na literatura. Como esse ensaio foi publicado sob a forte impressão causada pela publicação da *Teoria Geral* de Keynes, a autora situa sua discussão sobre o tema em um contexto teórico de insuficiência de demanda agregada e de ausência de pleno emprego da mão-de-obra. Segundo ela, uma vez que o subemprego consiste no estado normal de uma economia de trocas e que a sua ocorrência, no sentido de ociosidade completa, é raramente observada na história, deve-se recorrer ao conceito de desemprego disfarçado. A partir dessa noção, compreende-se que, na maioria dos casos, um declínio da demanda efetiva que reduza a demanda por trabalho das indústrias não ocasionará desemprego no sentido de completa desocupação, mas conduzirá os trabalhadores a determinadas ocupações inferiores disponíveis.

Sendo assim, Robinson define o desemprego disfarçado como uma situação em que os trabalhadores sem emprego de uma economia procuram sobreviver com base em atividades casuais, de baixa produtividade e que proporcionam reduzida remuneração. Embora essa definição possua alguma semelhança com a que seria apresentada por Viner (1957), este considera aquele tipo de desemprego

plausível, como um problema crônico, apenas mediante a suposição de coeficientes técnicos de produção fixos. Além de concebidos a partir de referenciais teóricos distintos, a abordagem de Robinson é eminentemente macroeconômica, enquanto a de Viner é preponderantemente microeconômica, diferença fundamental quando se comparam os modelos de desemprego desenvolvidos por Furtado e por Simonsen.

De modo mais abrangente, Robinson (1936) afirma que há desemprego quando um crescimento na produção de bens de capital é acompanhado de um crescimento na produção de bens de consumo. No caso do desemprego disfarçado, quando há uma retomada dos investimentos, os trabalhadores anteriormente demitidos são reincorporados às suas ocupações normais, passando a receber salários que elevam sua demanda por bens de consumo; do ponto de vista dos consumidores, a produção de bens de consumo aumenta. Portanto, havia desemprego antes da elevação dos investimentos, embora todos os trabalhadores estivessem ocupados; não houve crescimento do emprego em termos do número de trabalhadores empregados, mas em termos de produto, em razão da substituição de métodos ineficientes por métodos eficientes de produção. Todavia, para os teóricos do desenvolvimento, teriam maior importância nas economias subdesenvolvidas as modalidades de subemprego advindas da carência estrutural de fatores complementares à mão-de-obra. Segundo eles, embora ocorram nesses países várias espécies de desemprego, seu principal problema consiste na utilização mais proveitosa dos recursos humanos existentes e na diminuição de suas aplicações improdutivas.

Cerca de vinte anos após o ensaio de Robinson, a ideia de desemprego disfarçado reaparece, dessa vez em um contexto teórico distinto, o da teoria do desenvolvimento econômico, a qual atingiu seu apogeu, em termos de produção intelectual e de influência sobre a política econômica, nas décadas de 1950 e 1960. Há ensejo, então, não só para discordâncias tópicas, mas também para uma reavaliação da capacidade dos pressupostos econômicos vigentes de contribuir para a interpretação de problemas observados em diversas economias menos desenvolvidas. Em maio de 1954, é publicado *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, o celebrado artigo de William Arthur Lewis. Nesse trabalho, o autor desenvolve um modelo que remonta aos economistas clássicos, adaptando as hipóteses e os procedimentos analíticos desses ao conhecimento econômico da época. O texto tem por pedra angular a hipótese de uma oferta ilimitada de mão-de-obra a um salário de subsistência, a partir da qual se buscam explicar a acumulação de capital e o crescimento da economia ao longo do tempo, temas, aliás, fundamentais para a teoria do desenvolvimento².

² Na realidade, esse foi o comportamento dominante entre os economistas do desenvolvimento econômico, o que pode ser corroborado pela opinião de Ragnar Nurkse (1966[1953]) e Furtado (1969[1952]; 1957; 1979[1967]). No trabalho de 1957, Furtado destaca as condições especiais em que se formulou a teoria marginalista, bem como sua tendência à generalização de premissas. Sendo assim, em diferentes graus, os desenvolvimentistas concordam quando afirmam que a teoria do desenvolvimento econômico não cabe na estrutura conceitual tradicional gerada pela análise econômica.

Para Lewis, existiria oferta ilimitada de mão-de-obra em países onde a população é tão grande em relação ao capital e aos recursos naturais que, em grandes setores da economia, a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula, ou mesmo negativa. Este fenômeno não se restringiria às áreas rurais, podendo-se aplicar à grande variedade de trabalhos casuais urbanos. Nessas ocupações, os trabalhadores receberiam reduzida remuneração e se empregariam ocasionalmente, ou seja, sua remoção não teria efeitos consideráveis sobre o produto do setor. Pela definição de Lewis, a semelhança entre o conceito de oferta ilimitada de mão-de-obra e os conceitos de desemprego estrutural e de desemprego disfarçado é tamanha que eles chegam a se confundir, o que atesta a ampla disseminação de suas idéias na literatura da época.

Ademais, tal qual procedera Prebisch (1951) e procederiam Eckaus (1955), Furtado (1957; 1979[1967]), Simonsen (1963; 1969) e Harris e Todaro (1970), entre outros, Lewis divide as economias subdesenvolvidas em dois setores, o setor capitalista e o setor de subsistência. Nessas economias, ao nível salarial de subsistência, novas indústrias podem ser criadas e antigas indústrias, ampliadas, sem que a escassez de trabalho pouco qualificado se constitua em fator limitante. O crescimento econômico deve ser compreendido, portanto, com base no reinvestimento produtivo do excedente capitalista: à medida que os lucros são utilizados na criação de novo capital, o setor capitalista se expande e atrai mais trabalhadores do setor de subsistência; o processo de absorção de mão-de-obra prossegue até que o excesso de trabalho deixe de existir, isto é, até que a produtividade marginal do trabalho empregado na indústria se iguale ao salário real vigente.

Segundo Lewis, a abordagem neoclássica assume que o capital aumenta mais rapidamente que o trabalho ao longo do processo de crescimento econômico, o que tenderia a diminuir os lucros; na abordagem clássica, entretanto, a razão entre capital e trabalho não necessariamente se eleva e, conseqüentemente, a taxa de lucros pode aumentar para qualquer quantidade do primeiro fator³. Portanto, a relação entre lucros e renda nacional tende a crescer continuamente, assim como a relação entre a formação de capital e a renda nacional. Este é um ponto que suscitará uma das principais discordâncias entre Lewis e Furtado com respeito ao processo de desenvolvimento, como será visto na próxima seção, quando for abordada a interferência, sobre este, da estrutura de demanda da economia.

Os trabalhos posteriores ao ensaio de Lewis, com respeito ao tema do desemprego nos países subdesenvolvidos, consistiram muitas vezes em uma resposta aos seus argumentos ou em uma elaboração do seu modelo. Os autores que endossaram a tese do desemprego estrutural partiram do pressuposto da existência de um desequilíbrio estrutural nos mercados de capital e de trabalho – fundamental, a propósito, para a teoria do subdesenvolvimento de Furtado, conforme será visto adiante

³ Além de a oferta de trabalho ser perfeitamente elástica, contribui para isso o fato de todo o benefício do desenvolvimento tecnológico ser apropriado pelos capitalistas.

–, nos diversos setores da economia; aqueles que a refutaram construíram sua análise a partir da microeconomia neoclássica, de modo a atribuir as causas do desemprego a fatores institucionais ou a imperfeições de mercado.

No seu difundido artigo de 1955, Eckaus sugere que o desemprego observado entre a população agrária de muitas regiões subdesenvolvidas – seja ele aberto e persistente, seja ele uma situação em que a produtividade marginal da força de trabalho é muito baixa – não se deve à insuficiência de demanda efetiva. As causas do problema seriam imperfeições de mercado, possibilidades limitadas de substituição técnica e dotações fatoriais divergentes da demanda das firmas, e sua solução implicaria a adição dos fatores escassos ao sistema. Diante disso, o desemprego tenderia a ser insensível a instrumentos de política fiscal, motivadores, entre outros problemas, de pressões inflacionárias, em vez de contribuir para a obtenção do pleno emprego.

O trabalho de Eckaus, apesar de incorporar características da teoria do desenvolvimento econômico – reconhecendo, por exemplo, a possibilidade de ocorrência de desemprego disfarçado –, manteve-se consoante com a tradição neoclássica, na medida em que não trata a questão do desemprego como um problema crônico decorrente de uma estrutura produtiva carente de intervenção. A análise do autor foi influenciada pela ideia de desequilíbrio no mercado de fatores de Kindleberger e Despres (1952), segundo os quais esse desajuste pode advir tanto do fato de um fator de produção apresentar remunerações diferentes em empregos distintos quanto do fato de os preços relativos dos fatores não corresponderem às suas respectivas disponibilidades. Aspectos dessa perspectiva podem ser encontrados em trabalhos de economistas tanto desenvolvimentistas quanto neoclássicos – como Furtado (1969[1952]; 1957; 1979[1967]) e Simonsen (1963; 1969), respectivamente –, o que atesta a versatilidade do artigo de Eckaus

Este desenvolve um modelo de dois bens, dois setores e dois fatores que será largamente explorado por Simonsen (1963; 1969), um dos setores apresentando coeficientes de produção fixos – a indústria – e o outro – a agricultura –, variáveis. Sendo assim, hipóteses de falhas de mercado, como possibilidades limitadas de substituição em certas indústrias, eram conciliadas com uma variabilidade considerável nas proporções em que os fatores poderiam ser combinados em outros setores produtivos. Dadas essas diferenças nas possibilidades de substituição, o nível de produção em que um ou outro fator se torna excessivo depende dos limites de substituição do setor de coeficientes variáveis e dos valores extremos das proporções entre capital e trabalho empregadas no setor de coeficientes fixos⁴.

⁴ A possibilidade de substituição e de combinação de processos produtivos é um aspecto que diferencia destacadamente os economistas adeptos dos não adeptos da tese do desemprego estrutural. Viner (1957), por exemplo, afirma que, ainda se suponha uma unidade produtiva cujos coeficientes técnicos sejam fixos, o produto de unidades adicionais de trabalho seria nulo somente se tais proporções fossem as mesmas para todos os bens produzidos. Caso tais coeficientes fossem diferentes,

Supondo que a composição da demanda implique que grande parte do capital disponível seja utilizada no processo intensivo em capital do setor de coeficientes fixos, a quantidade de trabalho que pode ser absorvida nesse setor depende do estoque de capital disponível, sendo o excesso de oferta de trabalho deslocado para o setor de coeficientes variáveis, em que é absorvido enquanto a produtividade marginal do trabalho for superior aos salários reais pagos. De acordo com as hipóteses adotadas, como uma distribuição desigual da renda e do produto, a curva de transformação de regiões subdesenvolvidas consistiria principalmente em um *locus* associado à abundância relativa de mão-de-obra e ao seu desemprego (Eckaus, 1955). Conforme mencionado quando da descrição do modelo de Lewis, o problema da concentração de renda é crucial para a teoria do desenvolvimento de Furtado, em virtude de suas conseqüências sobre a composição da demanda. Simonsen (1963; 1969) também aborda essa relação, não obstante o faça de um ponto de vista subjetivo, expressando o problema em termos de preferências individuais dos consumidores.

Servindo de referência para Simonsen (1963; 1969), Eckaus também sugere que as pressões exercidas por sindicatos, as restrições à mobilidade do trabalho, a legislação social do governo, entre outras imperfeições do mercado de trabalho, mantenham a taxa de salários a um nível superior àquele que prevaleceria em um ambiente competitivo. A esse nível salarial artificialmente elevado, não representativo das dotações de fatores, a demanda por trabalho não absorveria toda a mão-de-obra disponível. Além disso, supõe-se provável que as taxas de salário e, por conseguinte, a proporção de utilização dos fatores, na indústria e nos setores agrários, sejam diferentes.

De modo semelhante, em *Migration, Unemployment and Development: a Two-Sector Analysis*, o argumento essencial de Harris e Todaro (1970) é o de que, nos países em desenvolvimento, a existência de um salário mínimo urbano institucionalmente determinado, superior àquele que seria estabelecido pelo mercado de trabalho, costuma conduzir a um equilíbrio com expressivo desemprego urbano. No entanto, embora esse equilíbrio represente uma situação de alocação subótima dos recursos da economia, ele refletiria uma escolha racional dos agentes econômicos. A hipótese básica do modelo por eles desenvolvido é a de que a migração rural-urbana ocorre enquanto a renda real urbana marginal esperada exceder a renda real marginal da agricultura, cessando quando essa diferença se anula. Dessa forma, a condição de equilíbrio consiste na igualdade entre o salário real da agricultura e o salário real esperado do setor urbano.

Do ponto de vista da teoria do desenvolvimento econômico, a prioridade não são as falhas de mercado ou a forma como estes funcionam. O elemento central das ideias Nurkse (1966[1953]), por

seria possível empregar o trabalho produtivamente por meio de uma mudança na composição do produto ou da utilização da mão-de-obra adicional na produção de bens cujo processo produtivo é mais intensivo em trabalho.

exemplo, é a pequenez do mercado, a qual constitui uma restrição para o desenvolvimento. Para ele, seu reduzido tamanho se deve à baixa produtividade decorrente do pequeno estoque de capital utilizado na produção, o qual, por sua vez, é devido à mesma pequenez, o que constitui um círculo vicioso. Segundo Nurkse, esse círculo configura uma conjugação de forças que mantém as economias subdesenvolvidas em condições estacionárias, não constituindo o progresso econômico um fenômeno espontâneo e, em concordância com Furtado (1969[1952]), consistindo o subdesenvolvimento em um estágio de organização da produção com mecanismos próprios.

Trata-se claramente de programas de pesquisa distintos, de maneira que a utilização de estratégias de imunização levada a cabo pela teoria neoclássica de determinação da renda e do emprego dos fatores é bem mais escassa do lado dos economistas que aderiram à tese do desemprego estrutural. Reproduzindo o argumento de Lewis (1954) e, por conseguinte, da tradição econômica clássica, Navarrete e Navarrete (1969[1953]: 346) asseveram: “é característico das economias atrasadas em processo de desenvolvimento que uma parte mais ou menos considerável de sua força de trabalho esteja sempre pronta para aumentar sua atividade produtiva, a taxas de salários nominais existentes”. Essa é, de fato, uma suposição que em muito se aproxima da definição de subdesenvolvimento de Celso Furtado.

Conforme dito em Magalhães (1964), o conceito de subemprego disfarçado foi introduzido no debate brasileiro por ocasião das célebres conferências proferidas por Ragnar Nurkse em 1951⁵. Em *Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos*, o segundo autor apresenta a noção – tão cara à teoria do desenvolvimento da Cepal, como será visto adiante – de excedente populacional crônico no setor agrícola, além de abordar as formas de superar esse problema, por meio da transferência de trabalhadores do campo para as cidades⁶.

2.2. O debate brasileiro

Segundo Magalhães (1964) o debate acerca do desenvolvimento econômico no Brasil tinha por base a ocorrência ou não de pleno emprego, de cuja aceitação derivavam justificativas para uma política econômica mais ou menos restritiva. Na realidade, segundo esse autor, a controvérsia foi acentuada pelo fato de o conceito de desemprego ter sido empregado com significados tão distintos – conforme identificado anteriormente – pelos dois principais grupos envolvidos na discussão. Assim

⁵ O livro de Nurkse de 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, consiste em uma versão revista das seis conferências por ele ministradas no Rio de Janeiro, em 1951, e publicadas no mesmo ano na *Revista Brasileira de Economia*.

⁶ A hipótese de excedente estrutural de mão-de-obra da Cepal também apresenta semelhança com os pressupostos de Lewis (1954), o que é corroborado por Boianovsky (2007). A tendência à ocorrência desse excedente na produção primária derivaria tanto de um intenso crescimento populacional no setor quanto da adoção de técnicas produtivas modernas poupadoras de trabalho.

como Magalhães, Bielschowsky (2000[1988]), afirma que as duas grandes abordagens em debate eram a do neoliberalismo, liderada por Eugênio Gudín, e a teoria do desenvolvimento econômico da Cepal, cujo principal expoente era Raul Prebisch⁷.

Bielschowsky define o desenvolvimentismo como o plano de superação do subdesenvolvimento por meio de uma industrialização integral conduzida pela intervenção direta do Estado. Em contraposição, eram chamados de neoliberais os economistas que primavam pela livre interação das forças de mercado como meio de atingir a eficiência econômica, ainda que não se opusessem necessariamente à industrialização. “Sua participação no debate econômico está fundamentalmente ligada à proposta de estabelecer as condições do equilíbrio monetário e financeiro, que, segundo diziam, seria indispensável à maximização da eficiência dos mecanismos de mercado” (Bielschowsky, 2000[1988]: 33). Para os segundos, as intervenções estatais eram admitidas apenas com o objetivo de solucionar desajustes do mercado, falhas tidas como comuns em economias subdesenvolvidas.

A Cepal rechaça categoricamente a noção de pleno emprego; dada, entretanto, a dificuldade de embasar sua teoria do desenvolvimento com base na definição de desemprego de Keynes, em virtude dos surtos inflacionários da América Latina – o que sugere a inexistência de capacidade ociosa na economia –, a Comissão optou por explorar a noção de subemprego, assumindo a hipótese de excedentes de mão-de-obra no setor primário dos países subdesenvolvidos. Feito isso, subemprego e inflação deixam de ser inconciliáveis, e aquele passa a constituir uma reserva de trabalho que pode ser utilizada em momentos de expansão econômica (Magalhães, 1964), o que não implica inatividade absoluta dos trabalhadores, à semelhança da definição de Robinson (1936). Da assunção, explícita ou implícita, de que existe excesso de oferta de mão-de-obra nos países subdesenvolvidos, decorre uma das principais características da teoria do desenvolvimento, que é o papel fundamental atribuído ao capital, ou seja, a ideia de que a acumulação de capital físico, em vez do progresso técnico ou do investimento em capital humano, define a taxa de crescimento da renda *per capita* (Boianovsky, 2007).

Prebisch (1951) inicia *Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico* apresentando o fulcro de sua teoria do desenvolvimento econômico: a disseminação do progresso técnico pelas diversas regiões do mundo mostrou-se historicamente lenta e irregular. Segundo ele, as modernas técnicas produtivas, materializações do referido progresso, vinham beneficiando somente uma pequena parcela da população global, formando-se, como consequência, tanto os grandes centros industriais quanto o bloco dos países periféricos, extenso e heterogêneo.

⁷ Embora, nos trabalhos examinados, a postura do grupo de Gudín tenha sido apresentada antes da abordagem cepalina, a ordem de apresentação será invertida por mim, a fim de manter algum paralelismo em relação à sequência da exposição da controvérsia entre Furtado e Simonsen.

Por meio da observação de estatísticas do continente, a Cepal defendia a tese da existência, na América Latina, de grandes regiões superpovoadas, em que o modo de aproveitamento dos recursos e o nível médio de vida da população seriam essencialmente “pré-capitalistas” (Prebisch, 1951: 9). Por um lado, o problema a ser superado pelo desenvolvimento econômico corresponderia à necessidade aplicação do progresso técnico à atividade agrícola e às atividades a ela correlatas; por outro, a evidência demonstrava que, à medida que a técnica moderna elevava progressivamente a produtividade, gerava-se um excedente cada vez maior de mão-de-obra dispensável pela agricultura, cabendo principalmente à indústria absorvê-lo produtivamente. Indo mais além e revelando o enfoque global da teoria cepalina, o autor afirma que as exportações teriam se mostrado historicamente insuficientes para absorver, além do incremento da população, o referido excedente de trabalho.

Dessa forma, esse processo de absorção decorreria da expansão dos mercados, da divisão do trabalho e da diversificação da produção, estando também vinculado ao modo como o progresso técnico é assimilado pelos países periféricos. A exemplo de Nurkse (1966[1953]) e de Furtado (1957), Prebisch considera que o desenvolvimento econômico estaria associado a uma homogeneização das economias subdesenvolvidas, viabilizada pela incorporação, ao sistema de mercado, da parcela da população até então excluída dos seus benefícios.

A abordagem da Cepal, contudo, além de procurar endogeneizar o excedente estrutural – atribuindo-o às causas citadas –, atribui ao componente tecnológico um papel importante na geração da oferta de trabalho. De fato, conforme Rego (1996), Furtado associa qualquer espécie de desemprego ao progresso tecnológico, coadunando com a perspectiva de Prebisch. A endogeneidade da oferta ilimitada de mão-de-obra não é observada no modelo de Lewis, que a assume como um dado; além disso, esse autor não atribui ao progresso técnico a causa do desemprego. Segundo Boianovsky (2007), contudo, embora a noção de uma oferta de trabalho perfeitamente elástica a um salário de subsistência estivesse presente nos trabalhos de Furtado desde 1950, somente a partir da publicação do ensaio de Lewis as implicações da hipótese de ofertada ilimitada de mão-de-obra sobre a teoria do desenvolvimento se tornaram mais claras.

A crítica ao pressuposto neoclássico da mobilidade dos fatores produtivos, também presente em Furtado (1969[1952], 1957), transparece quando Prebisch argumenta que, caso não existisse nenhuma restrição à migração intersetorial, ou seja, caso houvesse perfeita mobilidade da população economicamente ativa, a absorção do excedente de trabalho ocorreria prontamente, tendendo a nivelarem-se os salários nos diversos setores da economia. Segundo o último, observou-se historicamente, no entanto, que tanto a indústria como as atividades a ela relacionadas cresceram lentamente, de modo que a absorção ocorreu de maneira precária.

Finalmente, além das diferenças observadas no âmbito da produção, o desenvolvimento dos países centrais e periféricos também diferiria no que tange à estrutura de consumo, a qual, por sua vez, tem importantes consequências sobre a primeira. De fato, os países periféricos, a partir de certo nível de renda, tendem a reproduzir formas de consumo dos países centrais, assim como a importar sua técnica produtiva, o que requer uma elevada poupança *per capita*. Como resultado, dado o reduzido nível da renda desses países, ocorre um *tradeoff* severo entre consumo – representado pela elevada propensão a consumir – e investimento – representado pela importante necessidade de capitalização (Prebisch, 1951).

Do outro lado da controvérsia está o grupo liderado por Eugênio Gudin⁸, segundo o qual a ocorrência de pleno emprego no Brasil seria confirmada pela inflação crônica observada no país, sendo o desemprego e o subemprego fenômenos de ocorrência casual. Em seu *Princípios de Economia Monetária*, esse autor afirma que o Brasil de fato enfrentava o problema do desemprego disfarçado na agricultura, mas somente nos raros períodos de depressão; o foco principal do problema brasileiro no tocante ao emprego seria, dessa forma, em vez do desemprego, a baixa produtividade do trabalho observada nos frequentes períodos de hiperaquecimento – com inflação – da economia. Portanto, Gudin classifica como desemprego apenas o caso em que a produtividade do trabalho é nula, situação que resulta de uma completa inatividade da mão-de-obra (Magalhães, 1964).

Magalhães argumenta que, no mesmo livro, Gudin, ainda que de modo pouco explícito, rejeita a ideia de excedente de mão-de-obra no setor primário baseada na elevada proporção de trabalhadores ali existente. Ele reconhece a necessidade de prover os últimos com capital e técnicas mais modernas, mas não caracteriza o fenômeno como desemprego, e sim como uma situação de baixa produtividade. Conforme exposto, Gudin associava o desemprego disfarçado a momentos de depressão cíclica, isto é, ao curto prazo, quando todos os fatores produtivos, exceto o trabalho, são constantes; ele não deve, portanto, ser confundido com a situação de baixa produtividade no longo prazo, decorrente da insuficiência de fatores complementares ao trabalho. Ao seguir essa linha de raciocínio, o autor vai claramente de encontro à definição cepalina de desemprego.

3. A controvérsia entre Furtado e Simonsen

A seção precedente evidencia a existência de dois grupos de economistas em discordância. Um deles (o grupo da Cepal) raciocina em termos do longo prazo e aceita o desemprego estrutural como uma hipótese adequada para explicar as diferenças de padrão de vida nas economias subdesenvolvidas, assim como outros problemas nelas observados; a esse grupo pertencia Celso Furtado. O grupo

⁸ A quarta seção contém uma ressalva a respeito de minha abordagem tanto do pensamento liberal quanto da produção intelectual de Simonsen.

opponente (liderado por Gudin) raciocina em termos do desemprego cíclico de curto prazo e rejeita a noção de desemprego estrutural, recorrendo às ferramentas da análise microeconômica neoclássica para abordar os mesmos problemas sobre os quais se debruçava o primeiro grupo; entre esses estava Mario Henrique Simonsen. Esta seção é dedicada a um tratamento mais aprofundado do ponto de vista dos dois economistas a respeito do problema do desemprego.

3.1. O enfoque desenvolvimentista: a visão de Celso Furtado

O objetivo do precioso trabalho de Furtado de 1957 é examinar os limites da aplicação da análise marginalista às economias subdesenvolvidas, além de apresentar hipóteses mais apropriadas para compreender alguns desequilíbrios estruturais presentes nessas economias, como o desemprego. Esse foi, na realidade, o grande esforço a que se dedicou Furtado ao longo de sua vida: elaborar uma teoria do desenvolvimento econômico a partir do ponto de vista dos países subdesenvolvidos (ver Furtado, 1979[1967]). Segundo Boianovsky (2007), o fundamento metodológico do autor era o de que somente por meio de uma investigação histórica criteriosa, e não por meio de modelos formais de crescimento, seria possível compreender o fenômeno do subdesenvolvimento, embora enfatizasse que as ferramentas analíticas tradicionais fossem necessárias para estabelecer conexões entre as principais variáveis econômicas. A História, dessa forma, contribuiria para a percepção do axioma da irreversibilidade do tempo envolvida nos processos econômicos, assim como para a identificação dos distintos estágios de desenvolvimento das nações.

3.1.1. Desenvolvimento, subdesenvolvimento e progresso técnico

No artigo de 1952, uma reação imediata às conferências de Nurkse, Furtado define o desenvolvimento econômico como o processo que compreende mudanças na maneira e nas proporções segundo as quais os fatores de produção são combinados. Por meio dessas alterações, almeja-se deliberadamente uma maior racionalidade no seu uso, o que aumenta a produtividade do trabalho, dado certo nível da técnica. Para ele, o processo de desenvolvimento consistiria fundamentalmente em um aumento progressivo da produtividade desse fator, resultante, principalmente, da acumulação de capital. Furtado – em consonância com a abordagem global da Cepal –, afirma ser um impulso externo que, ao permitir uma melhor utilização dos fatores produtivos disponíveis, enseja o aumento de produtividade com base no qual se processa tal acumulação. Quando o impulso se manifesta, a consequente expansão da demanda interna conduz ao setor capitalista da economia certa quantidade de fatores que se encontrava subutilizada no setor de subsistência (Boianovsky, 2007).

Poderiam ser consideradas plenamente desenvolvidas as regiões em que, ao pleno emprego dos fatores, somente é possível aumentar a produtividade da economia – a renda real *per capita* – por meio

do emprego de nova tecnologia. Poderiam ser consideradas subdesenvolvidas, por sua vez, as regiões onde seriam possíveis aumentos de produtividade apenas pela implementação da técnica conhecida. Subentende-se, portanto, que sempre existe uma utilização deficiente dos fatores e desperdício de mão-de-obra em regiões subdesenvolvidas, decorrentes, na maioria dos casos, da escassez de capital.

Segundo Furtado (1969[1952]: 322): “O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é sobretudo um processo de assimilação da técnica prevalecente na época”. Pequenas alterações das técnicas produtivas poderiam motivar, portanto, melhoras sensíveis, não constituindo o atraso técnico um empecilho fundamental ao desenvolvimento. De fato, para Furtado (Boianovsky, 2007), a observação do processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos revela que a tecnologia incorporada pelos últimos não reflete a dotação de fatores da economia, de modo que aquela pode ter um impacto pequeno sobre a produtividade média do trabalho quando não há maneiras alternativas de empregar a mão-de-obra liberada no processo.

Furtado caracteriza o processo de desenvolvimento dos países industrializados pela introdução de inovações técnicas justificáveis economicamente, ocorrendo substituição de trabalho por capital na medida em que houvesse economia de custos, ideia que motiva a já mencionada noção de desemprego tecnológico. Em entrevista concedida a Rego (1996), quando da discussão do progresso técnico, Furtado afirma que a busca pela tecnologia de ponta gera desemprego. De acordo com ele (Rego, 1996: 61), “Em toda parte, o desemprego é essencialmente tecnológico, é criado pelo avanço da tecnologia.”. O primeiro alude, então, aos países populosos em que a tecnologia não tem como contrapartida a criação de empregos, um argumento claramente estruturalista⁹.

A propósito, é curioso notar que, dados os objetivos de sua análise, Lewis (1954) não faz distinção entre a formação de capital e o progresso técnico no setor capitalista. Segundo ele, ambos os fenômenos têm efeitos similares sobre o sistema, elevando não somente o excedente dos empresários, mas também o emprego da mão-de-obra – fato válido tanto para novas tecnologias poupadoras de capital quanto para aquelas poupadoras de trabalho. Essa suposição, como se pode inferir do exposto anteriormente, diverge daquela de Furtado – e, mais amplamente, da Cepal – com respeito ao progresso técnico, consistindo em um dos focos de divergência entre Furtado e Lewis.

3.1.2 As implicações da estrutura de demanda sobre o desenvolvimento

⁹ Prebisch (1951) argumenta que a combinação ótima de fatores nos países da periferia implica uma menor densidade de capital por trabalhador, em comparação com os países mais industrializados.

Furtado (1969[1952]) afirma que, à medida que cresce a produtividade e aumenta a renda real agregada, o aumento das remunerações decorrente tende a fazer os consumidores diversificarem a estrutura da demanda. Como resultado, modifica-se também a estrutura da produção, o que amplia as possibilidades de investimento. Além disso, o autor argumenta que a maneira como evolui a demanda, assim como sua influência sobre a orientação dos investimentos, é em grande medida condicionada por fatores institucionais. Furtado aludia a certas características dos padrões de consumo nos países subdesenvolvidos abordadas por Nurkse (1966[1953]): a elevada propensão a consumir e o efeito demonstração – materializado no consumo conspicuo das classes mais altas. Para ambos os autores, a atração provocada pelos hábitos de consumo dos países avançados consistiria em uma barreira para o desenvolvimento, na ausência de intervenção do setor público. Esse tipo de argumento consiste em um aspecto importante da teoria do subdesenvolvimento, como atestam Prebisch (1951) e Furtado (1979[1967]).

O economista brasileiro (1957, 1979[1967]) afirma ainda que uma distribuição desigual da renda, que redunde na produção de bens de consumo de luxo e em reduzidas taxas de poupança, em detrimento das indústrias que mais se valem de retornos crescentes de escala, torna lenta a absorção do fator trabalho e contribui, por consequência, com a manutenção do desemprego. De fato, a baixa produtividade do trabalho nas economias subdesenvolvidas significa que a maior parte da renda nacional é gasta em necessidades básicas de consumo, em detrimento da poupança nacional, o que implica que o desenvolvimento dessas regiões seria induzido pelo lado da demanda, e não pelo lado da oferta, como no caso dos países desenvolvidos (Boianovsky, 2007).

Dessa forma, a estrutura distributiva da renda é corresponsável por uma alocação pouco produtiva da poupança interna: quando os aumentos de renda real se concentram em mãos de um pequeno grupo social, o processo de desenvolvimento iniciado não promoverá reações encadeadas que tendam a intensificá-lo (Furtado, 1969[1952]). No artigo de 1957, Furtado afirma que a manutenção de uma distribuição desigual da renda e a consequente demanda por bens de consumo industrializados motivaria a incorporação de modernas técnicas estrangeiras à produção, gerando dependência tecnológica e interferindo na continuidade do processo de desenvolvimento.

Na opinião de Furtado, conforme exposto em Boianovsky e à semelhança de Eckaus (1955), esse padrão refletiria uma dependência cultural em relação ao mundo desenvolvido, o que tem consequências objetivas sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos. Não obstante também ter sido identificada por Simonsen (1963; 1969), a influência da estrutura de demanda sobre o processo desenvolvimento e sobre o nível de emprego da economia foi distintamente descrita por esse autor. Para ele, a opção por determinadas cestas de bens deve-se fundamentalmente às preferências dos

consumidores, como anteriormente citado, não consistindo a influência externa em um fator perverso para o desenvolvimento.

Lewis (1954) menciona o fato de que, para os economistas clássicos, o crescimento da produção no tempo era atribuído à acumulação de capital, que, por sua vez, era explicada com base na distribuição de renda. Até esse ponto, a postura analítica de Lewis é concorde com a de Furtado, mas os dois divergem quanto aos efeitos da concentração de renda sobre o processo de crescimento da economia. Como descrito na seção anterior, Lewis argumenta que uma distribuição de renda que favoreça os empresários, por meio de uma elevação da participação dos lucros na renda nacional, tem o efeito de elevar a formação de capital e de acentuar a absorção do excedente de mão-de-obra. Para Furtado, em consonância com sua crença no não automatismo do processo de superação do subdesenvolvimento, esse efeito é questionável justamente em virtude da demanda das classes mais abastadas, pródiga em bens de consumo industrializados.

De fato, conforme argumento de Boianovsky (2007), Furtado não aplicou o esquema do modelo de Lewis ao caso das economias subdesenvolvidas, em que o dualismo seria um traço permanente. Para Furtado (1979[1967]), o dualismo econômico está associado a uma distribuição de renda extremamente desigual, de sorte que o mercado de bens de consumo elementares cresceria muito vagarosamente, dada a estabilidade dos salários reais, tornando a estagnação inevitável na ausência de um estímulo externo. Além disso, a má distribuição da renda produz uma alocação dos recursos que tende a elevar a razão em que capital e trabalho se combinam na produção. Sendo assim, não há eliminação do excesso de oferta de mão-de-obra: este tende a perdurar ou mesmo a aumentar.

A conclusão de Boianovsky é a de que, dado o tipo de correspondência entre crescimento econômico e concentração da renda, bem como a persistência do dualismo econômico e da pobreza, nos países subdesenvolvidos, Furtado, de um ponto de vista subconsumista, considera que as previsões de Lewis (1954) de tendência do sistema à homogeneidade e de crescimento paralelo dos salários reais e da produtividade média da economia, por meio do investimento do excedente econômico no setor industrial, teriam sido refutadas pela evidência empírica. A esses fatores, podem ser somados o crescimento populacional e a penetração de tecnologias poupadoras de mão-de-obra (Furtado, 1957, 1979[1967]), de modo a caracterizar o conjunto de determinantes do desemprego estrutural.

3.1.3. A visão de Furtado sobre o desemprego estrutural e sobre a determinação dos salários

Segundo Furtado (1957), a substituíbilidade dos fatores apregoada pela teoria marginalista é adequada para economias que apresentam certa homogeneidade; quando há heterogeneidade tecnológica intersetorial – como é o caso das economias subdesenvolvidas –, aproxima-se da abordagem de combinação de fatores em proporções fixas. Logo, a transferência de mão-de-obra de um

setor menos capitalizado para o outro mais capitalizado condiciona-se à tecnologia e à disponibilidade de capital no segundo setor. Em suas palavras, “A forma como se combinam os fatores de produção depende da estrutura da procura, do nível da técnica e da disponibilidade relativa dos mesmos fatores (...) o capital e a mão-de-obra podem combinar-se de distintas formas, *dentro de certa margem*. Quando se abandona essa margem, um dos dois fatores tende a sobrar, e os termos do problema já não cabem dentro da análise marginalista” (Furtado, 1967: 167, grifo do autor). Essa era a situação da Grã-Bretanha quando o pensamento econômico clássico se desenvolveu, no início do século XIX; a teoria marginalista, por sua vez, estaria associada a um momento histórico diferente da evolução das economias desenvolvidas¹⁰.

Sendo assim, somente quando os fatores de produção estivessem disponíveis em proporções equivalentes à razão entre capital e trabalho definida pela tecnologia das economias subdesenvolvidas, existiria a possibilidade de ambos serem simultaneamente empregados em sua totalidade. No caso de a dotação fatorial ser divergente da utilizada pelo processo técnico disponível, havendo abundância relativa de mão-de-obra, haveria inevitavelmente algum desemprego, irreduzível mediante a implementação de qualquer política fiscal ou monetária. Embora essa ressalva de Furtado seja idêntica à sugerida por Eckaus (1955), a teoria que a ela conduz é distinta; ambos concordam que, no caso em que se dispõe de mais de um processo produtivo, é possível utilizá-los conjuntamente em diferentes combinações, ocorrendo pleno emprego por meio da realocação dos fatores entre um processo e outro; todavia, Furtado assume implicitamente que a produção dos países subdesenvolvidos opera além da região de substituição.

A partir desse arcabouço teórico, Celso Furtado define uma economia subdesenvolvida como um sistema em que a plena utilização do capital disponível não é suficiente para absorver completamente a força de trabalho, dada a tecnologia prevalecente no setor dinâmico da economia (Boianovsky, 2007). Essa definição de subdesenvolvimento foi amplamente aceita na literatura e torna clara a importância do conceito de desemprego estrutural para a teoria do desenvolvimento. Além do mais, ela encerra a noção de que países subdesenvolvidos não são apenas economias atrasadas, mas, antes, sistemas econômicos heterogêneos, em que predomina uma tecnologia não consoante com a disponibilidade de fatores produtivos (ver Furtado, 1979[1967]).

Para Furtado (1969[1952]), em um país com abundância de terras, nas quais a maioria da população vive ao nível de subsistência, espera-se uma transferência de mão-de-obra do setor menos mecanizado para o setor mais mecanizado. A partir de determinado ponto, em virtude do excesso de oferta, a produtividade marginal do trabalho no segundo setor será inferior àquela existente no

¹⁰ Em um ambiente econômico como o descrito, as políticas de desenvolvimento devem ter por meta não a obtenção do pleno-emprego da mão-de-obra, mas o crescimento constante da sua produtividade média, do qual decorreria o crescimento da economia (Boianovsky, 2007).

primeiro, o que inviabiliza a igualdade entre produtos marginais. Logo, os salários não estarão condicionados à produtividade marginal do trabalho, e a explicação de Furtado para sua determinação, como a de Lewis (1954), baseia-se no nível de vida prevalecente no setor de subsistência, que “reflete, em boa medida, a disponibilidade de terras aptas ao cultivo a baixo nível técnico” (Furtado, 1969: 172); sendo o salário pago pelo setor mecanizado algo superior ao pago naquele, ocorre uma oferta perfeitamente elástica de mão-de-obra neste. A interpretação de Simonsen para a determinação dos salários, como veremos, é bastante distinta, além de fundamental para sua interpretação do fenômeno do desemprego em sistemas econômicos duais.

3.2. A reação neoclássica: a visão de Mario Henrique Simonsen

3.2.1. O dualismo econômico de acordo com Simonsen

O objetivo de Simonsen em seu artigo de 1963 é atribuir ao fenômeno do dualismo econômico, e não ao desemprego estrutural, a causa da diferença intersetorial do padrão de vida e do produto marginal dos trabalhadores da economia brasileira. Segundo ele, em correspondência com a opinião de Gudin (Magalhães, 1964), esse tipo de desemprego “pressupõe certas condições especiais de superpopulação das áreas agrícolas e de limitação das terras cultiváveis talvez inexistentes para a maior parte do Brasil” (Simonsen, 1963: 28-29). Dessa forma, o problema não consistiria em um desequilíbrio estrutural do sistema econômico, mas em uma resposta do sistema à intervenção institucional no mercado de trabalho, um dos subprodutos do dualismo.

Simonsen define o dualismo econômico como a coexistência de dois setores, o rural e o urbano, cujos principais contrastes envolvem a produtividade e a tecnologia da produção, o nível dos salários, as aspirações individuais, o poder político dos operários e a proteção institucional ao trabalhador, entre outros aspectos. Segundo Simonsen (1963: 36), “os contrastes das aspirações e do poder político dos assalariados podem encarar-se como a base autônoma de estrutura dual”. Além disso, a principal característica do dualismo econômico seria a promoção de um intenso fluxo migratório, superior ao crescimento da oferta de emprego nas cidades. Apesar de argumentos semelhantes com respeito à heterogeneidade da economia e à proteção institucional aos salários urbanos poderem ser encontrados em Lewis (1954), aquele autor não enquadra esses fatores em um marco metodológico desenvolvimentista, ou seja, não qualifica tais fatos como um indício de subdesenvolvimento.

No artigo de 1963, de modo semelhante ao exercício que constaria do décimo oitavo capítulo da *Teoria Microeconômica*, Simonsen apresenta quatro variações de um modelo analítico que avalia as consequências do dualismo econômico – representado pela fixação de um salário mínimo – sobre as principais variáveis da economia. A partir de um sistema de equações, os cálculos conduzem a conclusões que ratificam a argumentação anterior do trabalho. O dualismo motivaria elevação dos

preços industriais em relação aos preços agrícolas, induziria a opção por tecnologias mais capitalizadas – retardando a absorção de mão-de-obra pelas atividades urbanas mais produtivas –, a piora dos salários reais da agricultura, o contraste intersetorial de padrão de vida e de produtividade e a anteriormente mencionada intensa migração rural-urbana – implicando a proliferação de atividades urbanas marginais. A intensidade desses efeitos seria uma função dos parâmetros do modelo, entre os quais Simonsen inclui a possibilidade de mobilidade intersetorial dos fatores produtivos.

Para solucionar os problemas gerados pelo dualismo, ele sugere quatro alternativas de política: a liberação dos salários urbanos; a extensão da proteção institucional à mão-de-obra agrícola; uma maior eficiência na utilização do estoque de fatores, aumentando o produto e distribuindo esse aumento de maneira a favorecer os trabalhadores rurais; e a acumulação de capital. Depreende-se das recomendações de Simonsen que o objetivo de homogeneização do sistema econômico não era exclusivo dos economistas do subdesenvolvimento, embora os meios de consecução de tal fim pudessem divergir substancialmente em função da forma de interpretar o dualismo econômico.

3.2.2. O mecanismo de determinação dos salários e a interpretação da desigualdade distributiva

Simonsen (1969), a exemplo de Lewis (1954) e Furtado (1957), afirma ser necessário explicar a forma de determinação dos salários a um nível não-nulo. Embora seu posicionamento a esse respeito não esteja explícito no trabalho de 1969, quando ele opta por uma atitude mais neutra e descritiva, toda a argumentação desenvolvida no artigo de 1963 se baseia na ideia de salários urbanos institucionalmente determinados. Esse fato, ainda que não cause, acentua, segundo ele, o processo de geração e de manutenção do desemprego (Simonsen, 1963).

No longo prazo, essa proteção institucional teria algumas consequências negativas em termos de emprego, cuja magnitude estaria condicionada à flexibilidade do sistema econômico às variações da relação entre capital e trabalho. São elas: a geração de um excedente de mão-de-obra, bem como a redução das novas vagas de emprego nas cidades; retenção de pessoas na agricultura e queda de sua produtividade; e maior absorção da poupança nacional pelo setor urbano, em decorrência do uso de tecnologias mais capitalizadas. A propósito, Simonsen admite a hipótese de que o sistema econômico possua considerável flexibilidade de adaptação a novas combinações de fatores, o que implica que uma elevação artificial dos salários reais urbanos dificilmente pode ser apenas absorvida pela redução dos lucros.

O diagnóstico de Simonsen para o excesso de oferta de trabalho nas economias subdesenvolvidas, em particular a brasileira, não reconhecia as causas do problema na estrutura produtiva da economia ou no descompasso entre as taxas de crescimento dos diversos ramos da atividade econômica. Conforme exposto, o fato gerador dos excedentes de mão-de-obra seria a fixação

de um salário mínimo no setor industrial urbano, funcionando o desemprego como elemento de ajuste a essa interferência exógena no mercado de trabalho. Segundo o mesmo autor, um mercado de trabalho livre de interferência institucional conduziria a um equilíbrio entre a remuneração do trabalho nos campos e nas cidades. Esse equilíbrio seria tal que a superioridade dos salários urbanos em relação aos rurais apenas manteria os fluxos migratórios requeridos pelo processo de desenvolvimento, assim como reafirmado por ele em 1969 – ocasião em que ele se aprofunda no exame das imperfeições de mercado, incluindo a fixação de um mínimo salarial – e analogamente aos argumentos de Lewis (1954), de Furtado (1957) e de Harris e Todaro (1970)¹¹.

Simonsen (1963) admite a concentração de renda nas economias subdesenvolvidas e distingue duas visões opostas em termos de dinâmica econômica. A primeira delas postula que a elevada parcela da renda cabível aos capitalistas e proprietários rurais estimularia altas taxas de poupança, as quais, por sua vez, seriam benéficas para o desenvolvimento; entre os economistas que endossaram essa tese está, conforme anteriormente mencionado, Lewis (1954). A segunda alega que o reduzido poder de compra dos assalariados limitaria os mercados, desincentivando investimentos e gerando tanto o consumo ostentatório como a aplicação do capital em atividades de baixo retorno social; entre os economistas simpáticos a essa interpretação estão Nurkse (1966[1953]) e Furtado (1952; 1979[1967]). No entanto, o primeiro autor, inclusive em virtude de sua orientação metodológica, não se aprofundou nessas questões, nos trabalhos examinados, concentrando-se em exercícios de estática comparativa.

Em síntese, Simonsen afirma que, uma vez que a remuneração do trabalho está fixa, o excesso de oferta de mão-de-obra não pressiona os salários para baixo, de modo que o desemprego persiste. Segundo ele (1969: 146), “em países subdesenvolvidos, esse tipo de imperfeição do mercado costuma desempenhar importante papel na geração ou no agravamento do chamado ‘desemprego estrutural’”. Logo, é nessas imperfeições que devemos nos concentrar para compreender a interpretação do autor acerca do desemprego.

3.2.3. As imperfeições de mercado

A exemplo de Eckaus (1955), Simonsen (1963; 1969) não se mostrou alheio à existência de imperfeições de mercado nas regiões subdesenvolvidas. A partir, novamente, de um sistema de equações bem-comportadas e de uma economia em equilíbrio, Simonsen (1969) analisa o problema de salários rígidos mais uma vez. No caso em que o governo ou os sindicatos estabelecem um mínimo

¹¹ É interessante comparar os argumentos de Simonsen (1963; 1969) àqueles encontrados em Harris e Todaro (1970), pois ambos os modelos supõe a existência de um salário mínimo urbano politicamente determinado, em um nível superior à renda obtida na agricultura. Ademais, embora esse parâmetro afete o comportamento dos indivíduos que trabalham no setor rural, este não possuiria mão-de-obra em excesso, de maneira que a produtividade marginal na agricultura seria sempre positiva. Também em ambos os modelos, a taxa de desemprego urbano é a variável de ajuste a ao fluxo migratório.

salarial superior ao que seria determinado pelo mercado operando livremente, os salários se mantêm fixos ao custo de algum desemprego. Esse aumento forçado dos salários diminui a remuneração do capital, além de incentivar, conforme exposto anteriormente, ambos os setores a produzirem com uma maior relação entre capital e trabalho.

A análise gráfica do capítulo evidencia que, quando os salários são livremente determinados pelo mercado, o equilíbrio da economia ocorre no ponto de tangência entre a curva de transformação técnica e a curva de indiferença do consumidor representativo. Dado um aumento institucional dos salários, contudo, o equilíbrio ocorre em um ponto interior à curva de transformação técnica, associado a um excesso de demanda pelo bem mais capitalizado, cujo preço relativo fora artificialmente reduzido, e a um excesso de oferta do bem produzido com tecnologia relativamente mais intensiva em trabalho. A determinação de salários rígidos, portanto, tende a violar as condições de eficiência de Pareto do sistema, reduzindo o nível de emprego.

A abordagem de Simonsen da questão do emprego também pode ser examinada no quinto capítulo de seu livro de Macroeconomia, embora este não se trate de um trabalho a que dedicarei maior interesse. Nesse capítulo, Simonsen (1989) apresenta, por meio de um modelo formal, o conceito de pleno emprego, assim como desenvolve argumentos a favor da convergência de sistemas econômicos livres de interferências externas para aquele nível de ocupação da mão-de-obra, atribuindo sua não-ocorrência à rigidez salarial. Outra parte do texto é devotada ao problema dos salários indexados, um tema importante em sua vida pública¹².

3.2.4. O desemprego estrutural segundo a visão de Simonsen

Após apresentar o conceito tradicional de desemprego estrutural e o modelo de dois bens e dois fatores desenvolvido por Eckaus (1955), Simonsen (1963) infere que a ocorrência de desemprego estrutural requer escassez de terra em relação à mão-de-obra empregada na agricultura, o que não lhe parece razoável para o caso do Brasil. De fato, em Simonsen (1969: 155), o autor afirma que a ocorrência de desemprego estrutural se deve à insuficiente disponibilidade de fatores complementares ao trabalho e, “ao contrário do desemprego keynesiano, não se pode curar pela simples intensificação da procura global de bens e serviços”, sendo eliminado apenas por meio da acumulação de capital.

É importante notar que Simonsen, nesse ponto, refere-se à dotação de terras da economia sem fazer nenhuma restrição, considerando-a um fator abundante em relação ao trabalho devido à sua ampla disponibilidade no Brasil; disso deriva a inadequação da hipótese da sua escassez. Furtado (1957),

¹² No governo Castelo Branco (1964-1967), compunha a estratégia de combate à inflação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) uma política de reajustes salariais cuja autoria se deveu a Simonsen. Segundo ele, a necessidade de uma regra para arbitrar as negociações salariais devia-se à excessiva influência política dos sindicatos sobre o processo, assim como de interesses eleitorais completamente desprovidos de racionalidade econômica (Resende, 1990).

entretanto, refere-se a esse problema em termos de terras disponíveis para o cultivo a um nível técnico rudimentar, ou seja, passíveis de exploração pela maioria da população residente no meio rural. A abordagem do segundo autor encerra alguma complexidade a mais que a do primeiro, envolvendo, entre outras questões, o problema da má distribuição fundiária brasileira.

No livro de 1969, Simonsen apresenta o fenômeno do desemprego estrutural seguindo a mesma linha de raciocínio de seu ensaio de 1963 – embora desenvolva mais profundamente o argumento das possibilidades de substituição interfatorial. Sendo assim, inicialmente é apresentado um modelo cuja economia produz somente um bem, utilizando uma tecnologia de proporções fixas. Além disso, admite-se que a relação entre as dotações de capital e de trabalho seja inferior àquela tecnicamente requerida pela função de produção, o que redundaria em um excedente não aproveitado de mão-de-obra e na queda a zero da produtividade marginal do trabalho. Essa explicação, contudo, é considerada muito irrealista, na medida em que não considera as diversas possibilidades de substituição entre capital e trabalho. São então introduzidas algumas possibilidades de substituição entre os fatores produtivos, as quais constituem um relaxamento das hipóteses tradicionais acerca do desemprego estrutural, a exemplo do que foi feito por Eckaus (1955) e Viner (1957).

Além disso, o modelo é enriquecido pela incorporação da hipótese de que, em uma economia real, produzem-se diversos bens, entre os quais há os que podem e os que não podem ser fabricados com uma baixa razão entre capital e mão-de-obra. Sendo assim, a relação entre as dotações de capital e de trabalho da economia é, normalmente, superior à tecnicamente necessária para a produção de alguns produtos e inferior à necessária para a produção de outros. “Se isso ocorre, o desemprego estrutural não constitui uma fatalidade tecnológica, pois a economia poderia fabricar determinadas combinações de produtos que aproveitassem integralmente a mão-de-obra disponível. Ele pode surgir como um resultado da preferência do mercado pelos produtos mais capitalizados.” (Simonsen, 1969: 157). O autor apresenta, então, pela segunda vez, o modelo desenvolvido por Eckaus (1955), com dois bens, dois fatores e alguma possibilidade de substituição.

Na essência do argumento de Simonsen, encontra-se a hipótese neoclássica fundamental de que a oferta dos fatores de produção de uma economia é perfeitamente inelástica. Desse modo, não somente a hipótese de oferta ilimitada de mão-de-obra, mas também um dos eixos em torno de que se elabora o conceito de subdesenvolvimento, são refutados *a priori*. Reconhece-se, assim, a motivação de Simonsen a encerrar essa parte do capítulo dezoito de seu livro da seguinte maneira: “o conceito de desemprego estrutural não é tão pacífico quanto parece à primeira vista. Grande parte daquilo que geralmente se classifica como tal recai, de fato, em dois conceitos clássicos: ou o de desemprego por salários institucionalmente rígidos, ou o de desemprego voluntário” (Simonsen, 1969: 160).

4. Considerações Finais

Pude concluir a partir da bibliografia examinada que o esforço fundamental da teoria do desenvolvimento econômico foi gerar uma base teórica que transcendesse o mero estudo das causas das flutuações cíclicas da economia, procurando abarcar o processo geral de desenvolvimento em uma formulação teórica própria para descrever a estrutura das economias subdesenvolvidas. De acordo com Furtado, o subdesenvolvimento consistiria em um processo decorrente da penetração de caracteres capitalistas modernos em estruturas econômicas arcaicas, correspondendo a um fenômeno específico que requeria teorização própria (Boianovsky, 2007).

Lewis (1954) afirma que os setores de um sistema econômico não são homogêneos, podendo ser subdivididos em “ilhas” heterogêneas, o que é típico de países em estágios iniciais de desenvolvimento. Como consequência dessa heterogeneidade, surgem, no interior de um mesmo país, diferenças no padrão de vida e nas características do ambiente produtivo, cujas causas foram atribuídas, como visto, à propagação do progresso técnico, ao desemprego estrutural, à interferência no mercado de trabalho, entre outros motivos. Neste trabalho, concentrei minha atenção no pensamento dos dois mais influentes economistas brasileiros, Celso Furtado e Mario Henrique Simonsen, representantes de grupos cuja visão acerca do desemprego diferia profundamente.

De um lado da controvérsia, Furtado se esforçava na tarefa de conceber uma abordagem nova, conforme mencionado, dos problemas econômicos brasileiros. À “tirania da microeconomia” (Rego, 1996: 63), focada no individualismo metodológico, Furtado contrapõe uma abordagem macroeconômica com influência keynesiana, que primaria pelos problemas sociais decorrentes do subdesenvolvimento, como o desemprego. Do outro lado do debate, o “conservadorismo cartesiano” de Simonsen (Carneiro, 1990: 298) atribuía os problemas – inclusive o desemprego – das economias menos desenvolvidas a interferências no mercado de trabalho e a falhas do sistema de preços. A mim, nesse debate, é clara a importância de um aspecto metodológico fundamental: a suposição ou não da existência de uma oferta ilimitada de mão-de-obra.

A respeito do pensamento desses dois autores, faço a ressalva de que um ponto pouco desenvolvido neste trabalho, por falha do autor e por carência de tempo, foram as influências liberais do pensamento de Simonsen, assim como a sua própria produção intelectual. No que tange ao tratamento do desemprego estrutural, às razões acima se acresce, naturalmente, o fato de esse economista ter abordado o tema de modo explícito apenas duas vezes (em 1963 e em 1969). Entretanto, ainda assim, o pensamento de Gudin e do grupo da Fundação Getúlio Vargas poderia ter sido mais bem explorado, o que pode ser feito em trabalhos posteriores. Outra sugestão para pesquisas futuras diz respeito às relações entre as ideias dos teóricos em questão, os partidos políticos e a estrutura político-

administrativa do Estado. Esse, de fato, é um tema que requer ampla investigação, sendo apenas tratável em trabalhos mais abrangentes que o presente.

Por fim, Bielschowsky (2000[1988]) afirma, na conclusão de seu livro sobre o pensamento econômico no Brasil, não ser seu intento emitir juízos de valor acerca da validade das ideias econômicas da época que analisa, concentrando-se em identificar a lógica do pensamento dos autores estudados e as principais correntes teóricas existentes, entre outros aspectos. Coadunado com essa postura, afirmando que abstenho-me de posicionamentos categóricos no que diz respeito à adequação das ideias dos autores examinados. Com respeito a Furtado e a Simonsen, pretendi tão-somente demonstrar a complexidade, a maturidade e a consistência lógica de suas teorias acerca do problema do desemprego, pertençam elas ao programa de pesquisa que for.

Referências bibliográficas

- Bielschowsky, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. (1.ed. em 1988).
- Boianovsky, M. “A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s”. Apresentado na Conferência da Sociedade de História do Pensamento Econômico, Fairfax, VA, jun. 2007.
- Carneiro, D. D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. Em: M. de P. Abreu (org.). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- Eckaus, R. S. “The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas”. *The American Economic Review* 45(4): 539-565, Sep. 1955.
- Furtado, C. “A Análise Marginalista e a Teoria do Subdesenvolvimento”. Em: *Contribuições à Análise do Desenvolvimento Econômico (Escritos em Homenagem a Eugênio Gudin)*. Rio de Janeiro: Livraria AGIR, 1957.
- Furtado, C. “Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico”. Em: A. N. Agarwala & S. P. Singh (coords.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Trad. M. C. Whately. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense, 1969. (1.ed. em 1952).
- Furtado, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 7.ed. São Paulo: Nacional, 1979. (1.ed. em 1967).
- Gudin, E. *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro: Livraria AGIR, 1952.
- Harris, J. R. & Todaro, M. P. “Migration, Unemployment and Development: a Two-Sector Analysis”. *The American Economic Review* 60(1): 126-142, 1970.
- Keynes, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992. (1.ed. em 1936).

- Kindleberger, C. P. & Despres E. “The Mechanism for Adjustment in International Payments – The Lessons of Postwar Experience”. *The American Economic Review* 42(X): 338, May 1952.
- Lewis, W. A. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”. *The Manchester School of Economic and Social Studies* XXII: 139-191, May 1954.
- Magalhães, J. P. de A. “Base Teórica da Controvérsia – A Noção de Pleno-Emprego”. Em: *A Controvérsia Brasileira sobre o Desenvolvimento Econômico: uma Reformulação*. Rio de Janeiro: Record, 1964.
- Navarrete, A., Jr. & Navarrete, I. M. de. 1953. “O subemprego nos países subdesenvolvidos”. Em: A. N. Agarwala & S. P. Singh (coords.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Trad. M. C. Whately. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense, 1969. (1.ed. em 1953).
- Nurkse, R. “Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos”. *Revista Brasileira de Economia* 5(4): 81-108, dez. 1951.
- Nurkse, R. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. 4 ed. Oxford: Blackwell, 1966. (1.ed. em 1953).
- Prebisch, R. “Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico”. *Revista Brasileira de Economia* 5(1): 7-101, mar. 1951.
- Rego, J. M. *Conversas com Economistas Brasileiros*. Série Relatórios de Pesquisa, Escola de Administração de Empresas de São Paulo / Fundação Getúlio Vargas. Núcleo de Pesquisas e Publicações, n. 6, 1996.
- Resende, A. L. “Estabilização e Reforma: 1964-1967”. Em: M. de P. Abreu (org.). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- Robinson, Joan. “Disguised Unemployment”. *The Economic Journal* 46(182): 225-237, Jun. 1936.
- Simonsen, M. H. & Cysne, R. P. “A Oferta Agregada e o Mercado de Trabalho”. Em: *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1989.
- Simonsen, M. H. & Cysne, R. P. “A Teoria do Crescimento Econômico”. Em: *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1989.
- Simonsen, M. H. “O Equilíbrio Geral: Dois Fatores e Dois Produtos”. Em: *Teoria Microeconômica – Vol. III: Teoria da Concorrência Perfeita*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- Simonsen, M. H. “Salários, Dualismo e Desemprego Estrutural”. *Revista Brasileira de Economia* 17(4): 27-75, dez. 1963.
- Viner, J. “Some Reflections on the Concept of ‘Disguised Unemployment’”. Em: *Contribuições à análise do desenvolvimento econômico (Escritos em homenagem a Eugênio Gudin)*. Rio de Janeiro: Livraria AGIR, 1957.