

CAPÍTULO XVI

O Dualismo Histórico-estrutural

O modelo de desenvolvimento com marginalização ou de subdesenvolvimento industrializado tem como característica básica, no plano interno, a existência de dois setores estruturais de produção: o Setor Moderno, M, e o Setor Tradicional ou dependente, D. O setor moderno é aquele que está integrado no processo de desenvolvimento capitalista-tecnoburocrático; o setor tradicional ou marginal é aquele que fica excluído dos processos de desenvolvimento tecnológico e de rápido aumento da produtividade que caracterizam o modelo. As expressões “tradicional” ou “marginal”, e “moderno”, podem, todavia, levar a certas confusões. Devemos, portanto, tentar definir com mais clareza os dois setores.

O setor tradicional não deve ser confundido com setor pré-capitalista. Neste modelo entendemos que as formas pré-capitalistas de produção, ainda que possam subsistir no seio da sociedade, já não são suficientemente significativas para merecer especial atenção. O desenvolvimento não pode ser definido como um processo de modernização, através do qual a sociedade pré-capitalista, dominada pelo subemprego e pela marginalidade, fosse sendo paulatinamente substituída por uma sociedade capitalista e moderna. Esse tipo de interpretação não faz sentido, desde que o modo de produção capitalista é dominante. O setor tradicional, na forma em que ele está aqui sendo definido, é tão capitalista quanto o moderno.

O setor tradicional é constituído basicamente pelo setor agrícola, pelas pequenas e médias indústrias produtoras de bens de consumo

básico (bens de salário), pelo pequeno e médio comércio, pelas pessoas ou pequenas firmas dedicadas aos serviços e à construção civil em pequena escala, pelo artesanato, por certas áreas do serviço público, especialmente no nível municipal e no nível estadual dos Estados pobres e, finalmente, pelos trabalhadores autônomos subempregados ou desempregados que constituem as populações marginais das grandes cidades brasileiras.

Esta divisão da sociedade em setores moderno e tradicional não se confunde, portanto, com a divisão entre um setor capitalista dependente e um setor marginal. Da mesma forma que não se está falando de um dualismo entre sociedade pré-capitalista e sociedade capitalista, também não se trata de um outro tipo de dualismo entre empregados e subempregados, entre ricos ou remediados e pobres, entre setor produtivo capitalista capaz de produzir um excedente e setor improdutivo, ou seja, incapaz de produzir acima do nível de subsistência. A marginalidade está incluída no setor tradicional, mas não o esgota.⁶⁸

Na verdade, esta divisão da economia em um setor moderno e em outro tradicional só tem sentido dentro de uma perspectiva histórico-estrutural. Segundo essa perspectiva, os dois setores correspondem a duas fases do desenvolvimento capitalista dos países subdesenvolvidos. Uma primeira fase, que inclui o modelo primário-exportador e o modelo de substituição de importações, corresponde à instalação do setor tradicional. A segunda fase — que se inicia durante os anos cinquenta, quando o modelo de substituição de importações ou se esgotava ou ganhava características novas, na medida em que as empresas multinacionais passavam a investir diretamente no setor industrial dos países subdesenvolvidos e a liderar seu processo de industrialização, através do monopólio da tecnologia moderna e da fabricação de produtos de consumo de luxo que só uma minoria poderia consumir — corresponde ao estágio atual da industrialização subdesenvolvida. Esta segunda fase, em que se procura reproduzir nos países subdesenvolvidos, através da concentração de renda da classe média para cima, os padrões de consumo sofisticados da metrópole, corresponde à fase final do modelo de substituição de importações e ao surgimento do modelo de subdesenvolvimento industrializado. Neste período instala-se o setor moderno, M, da economia.

⁶⁸ Para uma discussão sobre o conceito de marginalidade ver os trabalhos recentes de Kowarick (1972, 1974) e Berlinck (1974). Ver também a análise de Francisco Oliveira (1972) sobre o “inchamento” do setor terciário neste tipo de modelo e a sua funcionalidade no processo de acumulação de capital.

Capitalismo Tradicional: Modelos Primário-exportador e de Substituição de Importações

O setor tradicional ou dependente é o setor produtivo capitalista instalado no país durante a vigência do “velho” imperialismo via comércio internacional. Corresponde, portanto, aos setores econômicos que iniciaram suas atividades durante o período do modelo primário-exportador e, em seguida, durante a primeira fase do modelo de industrialização por substituição de importações. O imperialismo via comércio internacional, fruto da Revolução Industrial e da divisão internacional do trabalho, é dominante durante o século XIX e a primeira metade do século XX. Traduz-se em um sistema de dependência dos países primário-exportadores com relação aos países industriais através do comércio internacional. As trocas internacionais servem de instrumento através do qual os países metropolitanos se apropriam de uma parte considerável do excedente produzido nos países periféricos. A crise deste sistema a partir da grande depressão dos anos trinta corresponde a um grande impulso à industrialização dos países subdesenvolvidos. A crise do comércio internacional impõe aos países periféricos um tipo de desenvolvimento industrial voltado para dentro, baseado na substituição de importações. Durante os anos trinta e quarenta substitui-se a importação dos bens de consumo básicos. Na pauta de importações dos países latino-americanos, os bens de consumo são substituídos por bens de capital e bens intermediários.

A industrialização que então ocorre é realizada basicamente com capitais nacionais, a partir de pequenas empresas, que reinvestem seus lucros. A tecnologia é simples e trabalho-intensiva, as economias de escala são pequenas, permitindo a instalação rentável de empresas de tamanho relativamente reduzido. Uma série de setores industriais orientados para a produção de bens leves de consumo, muitos dos quais já existiam antes dos anos trinta, como é o caso da indústria têxtil, da indústria de alimentação, da indústria de confecções, da indústria de couro, da indústria de móveis, da indústria metalúrgica e cerâmica para fabricação de utensílios domésticos — todas essas indústrias terminam de ser instaladas durante os anos trinta e quarenta.

O modelo de substituição de importações, portanto, embora se distinga do modelo primário-exportador porque é voltado para dentro e não para fora, e embora esteja baseado na produção industrial para o mercado externo e não na produção agrícola para o mercado externo, é, na verdade, uma continuação do mesmo. Durante todo o período, instala-se nos países subdesenvolvidos um sistema capitalista agrícola e industrial tecno-

logicamente não muito desenvolvido, constituído de um grande número de médias e pequenas empresas trabalhando em regime concorrencial. Este sistema capitalista dependente corresponde ao nosso setor tradicional ou dependente, D.

Capitalismo Moderno: o Novo Modelo

Os anos trinta e quarenta marcam a crise do imperialismo via comércio internacional. A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, e especialmente a partir dos anos cinquenta, quando os países capitalistas metropolitanos já se haviam refeito plenamente da crise, podemos observar o início de um novo tipo de imperialismo, através do surgimento das empresas multinacionais. Ao invés de limitar-se ao comércio e à organização da produção de bens primários nos países periféricos, os países metropolitanos passam a internacionalizar a produção industrial, através da instalação de filiais industriais. Estas novas empresas, utilizando uma tecnologia de processo capital-intensiva e produzindo principalmente bens de consumo de luxo, visam a aproveitar os mercados já existentes nos países periféricos.

As filiais das grandes empresas multinacionais irão constituir-se no núcleo privado, que estamos chamando setor moderno, M. Ao seu lado, surge um grande número de empresas nacionais, não apenas na área industrial, mas também no setor comercial dos serviços, que complementam a parte privada do setor moderno. Em termos de indústria, o melhor exemplo é o da indústria de autopeças, cuja dependência das empresas multinacionais montadoras de automóveis é evidente. Mas em diversos outros ramos industriais surgem empresas nacionais modernas. No setor comercial, os revendedores de automóveis ou as redes de supermercados são os casos mais evidentes da adoção de práticas capitalistas “modernas”. No setor dos serviços, as agências de publicidade, as empresas de pesquisa de mercado, de planejamento econômico e industrial e de assessoria técnica e administrativa, de um lado, e os serviços pessoais de luxo, de outro (diversões, restaurantes, cabeleireiros etc.), exemplificando a presença de pequenas empresas nacionais no setor moderno. A relação de dependência entre essas empresas comerciais e de serviço e o núcleo produtivo controlado principalmente pelas empresas multinacionais e pelas empresas públicas ocorre através do surgimento de uma nova classe média receptora de ordenados, que passa a demandar esses serviços.⁶⁹

⁶⁹ Para uma análise do surgimento desta classe média no Brasil consultar Luiz C. Bresser Pereira (1962), *The Rise of Middle Class and Middle Management in Brazil*.

Ao mesmo tempo em que as empresas multinacionais entram nos países periféricos, organizando-se em forma de grandes empresas burocráticas modernas e constituindo-se no núcleo privado do setor moderno, observa-se um grande desenvolvimento dos Estados nacionais e das empresas públicas. A ideologia populista que caracteriza os países periféricos no pós-guerra, principalmente na América Latina, não se limita à tentativa de formular um pacto social entre os capitalistas industriais e o proletariado urbano. Além disto, ela se caracteriza pelo industrialismo desenvolvimentista e pelo intervencionismo estatal moderado.⁷⁰ Estas ideologias vão constituir-se nos elementos legitimadores de um grande aumento das funções do Estado e do poder das tecnoburocracias civis e militares que o controlam diretamente.

O Estado passa, então, por um profundo processo de aumento de poder e de modernização. Suas funções ampliam-se não apenas (a) para as áreas de serviço típicas dos governos modernos como a educação, a saúde, a previdência social, mas também (b) para a atividade de planejamento e coordenação econômica, através de novos órgãos de planejamento e controle que são criados em todos os níveis governamentais e (c) para os setores diretamente produtivos e financeiros. Nestas últimas áreas, a intervenção do Estado ocorre, seja desenvolvendo o sistema financeiro estatal, que irá se responsabilizar por grande parte do financiamento a longo prazo das empresas e o financiamento da produção agrícola, seja criando empresas públicas de serviços nas áreas da comunicação e do transporte, seja criando empresas industriais, na área do petróleo, da petroquímica, do aço, da energia elétrica. Como resultado desta ampliação do setor público, tende ele a controlar mais de 25% do produto interno bruto e mais de 50% do investimento anual do país.

O setor moderno da economia é, assim, constituído de um núcleo formado, de um lado, pelas empresas multinacionais, e de outro, pelo novo setor público moderno, que aos poucos vai substituindo o Estado tradicional, correspondente ao modelo primário-exportador. O Estado tradicional tinha suas funções limitadas à defesa dos interesses da oligar-

Este trabalho foi posteriormente publicado como o terceiro capítulo de Luiz C. Bresser Pereira, *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968).

⁷⁰ A bibliografia sobre o populismo no Brasil é extensa. Ver especialmente Francisco C. Weffort (1965 e 1966), Hélio Jaguaribe (1958), Guerreiro Ramos (1961, Cap. IV), Octavio Ianni (1971), Fernando Henrique Cardoso (1971) e Glaucio Dillon Soares (1973). Sobre a emergência do industrialismo desenvolvimentista no quadro do populismo, ver Luiz C. Bresser Pereira (1963 e 1968, Cap. V).

quia capitalista agrário-comercial que dominava o país em aliança com o imperialismo e à criação de empregos para uma pequena classe média parasitária dependente da classe dominante. O novo Estado nacional, à medida que marca a emergência de uma tecnoburocracia modernizante, ganha uma relativa autonomia,⁷¹ com relação ao capitalismo nacional e internacional, e assume amplas funções não apenas de serviço, mas também de planejamento e coordenação da economia e de direta intervenção na atividade produtiva.

Definimos os setores tradicional e moderno de nosso modelo em termos histórico-estruturais. O setor tradicional é predominantemente capitalista com alguns restos de relações de produção pré-capitalistas; o setor moderno é também predominantemente capitalista, mas contém elementos de relações de produção tecnoburocráticas em emergência. O setor tradicional é tecnologicamente pouco sofisticado, trabalho-intensivo, dominado por pequenas e médias empresas agrícolas, comerciais e industriais. As empresas são nacionais e o mercado é basicamente competitivo. A instalação do setor tradicional corresponde ao “velho” imperialismo via comércio internacional, à vigência do modelo primário-exportador e ao modelo de transição baseado na industrialização por substituição de importações de bens de consumo, que prevalece até ao fim dos anos quarenta. O setor tradicional produz bens de consumo básicos e não conta em seus quadros com uma classe média tecnoburocrática. A classe média nele existente é a classe média tradicional, constituída principalmente de pequenos e médios proprietários e de profissionais liberais autônomos.

A classe média tecnoburocrática que recebe ordenados encontra-se no setor moderno. Este é tecnologicamente sofisticado, capital-intensivo, dominado por grandes empresas burocráticas estrangeiras e nacionais, pú-

⁷¹ Temos defendido em outros trabalhos esta tese (cf. Bresser Pereira, 1972, a, e 1972, b,). Verificamos agora que esta posição também está sendo defendida por Celso Furtado em seu último livro (1974, p. 61). Os cientistas sociais de esquerda vão assim perdendo o “bloqueio mental” que os impedia de visualizar uma camada tecnoburocrática autônoma. Fernando Henrique Cardoso, em um trabalho recente (1974, p. 55), chama este grupo de “burguesia de Estado”. A expressão, porém, parece-me pouco adequada. Para que uma violência desta com as palavras? O próprio autor, em um trabalho pioneiro (1970, p. 135), usou, com muito maior precisão e clareza, a mesma expressão que adotamos: “tecnoburocratas”, ou seja, técnicos e burocratas com pretensões a diversos níveis e áreas de competência técnico-profissional. O importante, em qualquer hipótese, é reconhecer a total impossibilidade de analisar as sociedades capitalistas modernas, sem abrir lugar para uma camada social tecnoburocrática relativamente autônoma. Este reconhecimento é feito explicitamente pelos dois notáveis cientistas sociais citados.

blicas e privadas. Produz bens de consumo de luxo, bens de capital e bens intermediários. Corresponde historicamente ao “novo” imperialismo⁷² via dependência tecnológica e à intervenção das empresas multinacionais, que começa a se tornar dominante nas relações econômicas entre centro e periferia do sistema capitalista mundial a partir dos anos cinquenta, e à emergência de tecnoburocracias ao nível dos Estados nacionais.

Segundo esta concepção, devemos, portanto, falar em um capitalismo tradicional e em um capitalismo moderno. Esta perspectiva poderá parecer estranha para quem imaginar que todo o capitalismo é “moderno” em relação às relações de produção pré-capitalistas. Entretanto, é óbvio que o termo moderno assim como o tradicional são relativos. O capitalismo baseado na pequena empresa, na concorrência de preços, na figura do empresário shumpeteriano, na utilização de tecnologia relativamente simples, trabalho-intensivas e dotadas de pequenas economias de escala pode ser adequadamente chamado de “tradicional”, quando comparado com o capitalismo “moderno”, baseado em grandes empresas burocráticas, em organização oligopolística do mercado, no controle crescente de administradores profissionais, no emprego de tecnologias modernas e na formação de grandes conglomerados financeiros, não apenas para aproveitar as economias de escala mas simplesmente para aumentar o grau de planejamento e coordenação do sistema produtivo capitalista em seu contínuo e essencial processo de acumulação de capital.

Não devemos, portanto, simplesmente opor um capitalismo tradicional agrário a um capitalismo industrial moderno. Dentro do capitalismo industrial, todo o período de industrialização até aos anos cinquenta corresponde fundamentalmente à instalação de um tipo de capitalismo tradicional.⁷³

Esta distinção histórico-estrutural entre um setor moderno e um setor tradicional nos países subdesenvolvidos, e particularmente na América Latina, corresponde, aproximadamente, à divisão da economia em cinco setores realizada por Celso Furtado (1966, cap. III) em seu trabalho clássico sobre o subdesenvolvimento e a estagnação da América

⁷² A distinção entre o “velho” imperialismo e o “novo” imperialismo foi realizada especialmente por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto (1970, pp. 125 a 129). Ver também Fernando Henrique Cardoso (1972, Cap. IX, *Imperialismo e Dependência na América Latina*).

⁷³ Sobre a concepção de um capitalismo industrial tradicional no Brasil ver Fernando Henrique Cardoso (1964, Caps. III e IV), Luiz Pereira (1965, p. 120), Juarez Brandão Lopes (1967) e Luiz C. Bresser Pereira (1974).

Latina.⁷⁴ Os primeiros quatro setores, P₁ (economia de subsistência), P₂ (economia de exportação), P₃ (economia produtora de bens de capital para P₂ via apropriação direta do excedente de trabalho) e P₄ (fase inicial da industrialização) correspondem ao setor tradicional, enquanto que o setor P₅, caracterizado pela substituição dos bens intermediários, dos bens de consumo durável e dos bens de capital, cuja tecnologia é sofisticada e coeficiente de capital elevado, corresponde neste trabalho ao setor moderno. A mesma correspondência se encontra, ainda que de maneira menos precisa, no conceito de “heterogeneidade estrutural” de Aníbal Pinto (1970). Distingue ele três setores nas economias latino-americanas: primitivo, intermediário e moderno. Este último setor inclui o complexo exportador e a primeira fase do processo de substituição de importações, que já trabalham com níveis de produtividade substancialmente superiores ao da média do sistema. Entretanto, esta diferenciação ou descontinuidade que o setor moderno apresenta em relação aos demais setores, segundo Aníbal Pinto, “toma corpo definido, nos países precursores da ‘segunda etapa’ do processo (de substituição de importações), quando esses países entram no campo dos bens intermediários e dos bens de consumo durável ‘pesados’, baseados em tecnologias modernas e de maior intensidade de capital” (1970, pp. 84 e 85). Esta “segunda etapa”, que tem início durante os anos cinquenta, corresponde ao nosso setor moderno.⁷⁵ O mesmo esquema teórico aparece no trabalho fundamental de Maria Conceição Tavares e José Serra sobre o novo modelo brasileiro de desenvolvimento, *Além da Estagnação* (1971).

Para concluir esta análise histórico-estrutural dos dois setores que se dividiriam nas economias subdesenvolvidas atuais, é preciso apenas observar que certas indústrias “tradicionais”, assim como certas atividades agrícolas, que em nosso modelo são todas consideradas como pertencentes ao setor tradicional, vêm, não obstante, se modernizando. Na indústria isto é especialmente válido para certas empresas têxteis e de alimentação que, embora instaladas na primeira fase da industrialização, modernizaram-se amplamente. Neste caso, elas devem ser incluídas no setor moderno, tecnologicamente avançado, ainda que tenham sido instaladas há

⁷⁴ Este trabalho, embora tenha sido muito criticado, constitui efetivamente a base de toda a revisão do pensamento latino-americano sobre seu próprio estilo de desenvolvimento.

⁷⁵ Este trabalho de Aníbal Pinto e o *Estudo Econômico para a América Latina*, 1968, da CEPAL, por ele orientado, constituem provavelmente as duas primeiras contribuições específicas para análise do modelo que estamos examinando.

bastante tempo. Da mesma forma, certas atividades exportadoras primárias, em virtude dos elevados índices de produtividade que apresentam, devem ser consideradas modernas. Não obstante, nos pressupostos simplificadores que apresentaremos adiante, estas exceções não serão explicitamente consideradas, em nome da simplicidade que o modelo deve ter.

Em conclusão, dividimos o setor produtivo de nosso modelo em um setor moderno e um tradicional. Podemos, portanto, escrever:

$$P = M + D \quad (1)$$

em que

P = produto interno líquido

M = produto do setor moderno

D = produto do setor tradicional