

A superação do subdesenvolvimento

Celso Furtado

Mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção, pois comporta um elemento de intencionalidade. As condições requeridas para que esse elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente, ou seja, são irreduzíveis a esquemas formalizáveis.

A invenção não se resume em resposta a um desafio: é, antes de tudo, a manifestação de uma possibilidade. Nisso ela se diferencia das mutações que estão na base da evolução natural. É porque dispõe de meios, que lhe abrem um horizonte de opções, que o homem inova. Essa margem de manobra tem seu fundamento na existência de um excedente de recursos criado pela divisão social do trabalho. Concebido dessa forma ampla, o conceito de excedente surge como a pedra angular do estudo do desenvolvimento.

A rigor, é quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta dele mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, que se pode falar de desenvolvimento, pois este somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem em importantes segmentos da coletividade. Em síntese, a ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se à utilização última desses meios, aos valores que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial.

Nada é mais característico da civilização industrial do que a canalização da capacidade inventiva para a criação tecnológica, ou seja, para abrir caminho ao processo de acumulação, o que explica sua formidável força expansiva. E também explica que, no estudo do desenvolvimento, o ponto focal haja sido a lógica da acumulação.

Foi como rejeição dessa visão simplificada da difusão da civilização industrial que se perfilou a teoria do subdesenvolvimento, cujo objetivo central de estudo são as malformações sociais engendradas nesse processo de difusão. A denúncia do falso neutralismo das técnicas permitiu que se restituísse visibilidade a essa dimensão oculta do desenvolvimento que é a criação de valores substantivos.

A formulação da teoria do subdesenvolvimento constitui, por si mesma, uma manifestação da tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabelece com a difusão

da civilização industrial. O primeiro passo consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples modernização ao desenvolvimento cimentavam-se na esfera social. O avanço na acumulação não produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do excedente. A acumulação, que nas economias do centro, havia conduzido à escassez de mão-de-obra e criado as condições para que se dessem a elevação dos salários reais e a homogeneização social, produzia na periferia efeitos inversos: engendrava o subemprego e reforçava as estruturas tradicionais de dominação ou as substituía por outras similares. Com efeito, a acumulação estava a serviço da mundialização dos mercados e acompanhava a difusão da civilização industrial.

A idéia de dependência tecnológica permitiu articular os distintos elementos que estão na base desse problema. O desenvolvimento tecnológico dependente não seria apenas a adoção de novas constelações de valores, pois impõe a introdução de padrões de consumo sob a forma de novos produtos finais que correspondem a um grau de acumulação e de sofisticação técnica que não existem na sociedade que se moderniza tardiamente.

Uma melhor compreensão dessa problemática permitiu que fossem formuladas algumas questões e abertas novas linhas de reflexão sobre o subdesenvolvimento. Que possibilidade existe de ter acesso à tecnologia da civilização industrial, escapando à lógica do atual sistema de divisão internacional do trabalho? Ou melhor: até que ponto essa tecnologia pode ser posta a serviço da consecução de objetivos definidos autonomamente por uma sociedade de nível de acumulação relativamente baixo e que pretenda à homogeneização social? Seria a dependência tecnológica simples decorrência do processo de aculturação das elites dominantes nas economias periféricas? Até que ponto é possível absorver tecnologia moderna escapando ao processo de mundialização de valores imposto pela dinâmica dos mercados? Pode-se evitar que o sistema de incitações, requerido para alcançar os padrões de eficiência próprios da técnica moderna, engendre crescentes desigualdades sociais nos países de baixo nível de acumulação?

A reflexão suscitada por essa temática vem permitindo circunscrever melhor o campo do estudo do subdesenvolvimento. De um lado, apresentam-se as exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica dos mercados, que está na base da difusão da civilização industrial. De outro, configuram-se os requerimentos de uma tecnologia que é fruto da história das economias centrais e que continua a ser gerada em função dos problemas com que estas se confrontam. Por último, estão as especificidades das formas sociais mais aptas para operar essa tecnologia, ou seja, as formas de organização da produção e de incitação ao trabalho.

A superação do subdesenvolvimento implica a tentativa de encontrar

resposta a essas múltiplas questões. O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins. Em outras palavras: como efetivamente desenvolver-se a partir de um nível relativamente baixo de acumulação e tidas em conta as malformações sociais criadas pela divisão internacional do trabalho na fase atual de mundialização dos mercados? Como ter acesso à tecnologia moderna sem deslizar em formas de dependência que limitam a autonomia de decisão e frustram o objetivo de homogeneização social?

É possível resumir em três modelos as experiências mais significativas de superação do subdesenvolvimento:

1^o) Coletivização dos meios de produção - Esse primeiro projeto baseia-se no controle coletivo das atividades econômicas de maior peso, seja ao nível das unidades produtivas (autogestão), seja ao nível nacional (planificação centralizada), ou ainda sob a forma de combinação desses dois padrões de organização coletiva do sistema econômico.

O fundamento do projeto de coletividade é duplo. Por um lado, dá-se como evidente que as formas de organização social prevalentes nos países periféricos conduzem à aculturação das minorias dominantes, integrando as estruturas de dominação interna e externa, e, conseqüentemente, excluindo as maiorias dos benefícios do esforço acumulativo. Daí que o crescimento econômico não conduza por si só ao desenvolvimento. Por outro lado, tem-se como certo que a lógica dos mercados não induz às transformações estruturais requeridas para vencer os fatores de inércia que se opõem ao desenvolvimento das forças produtivas a baixos níveis de acumulação. Em realidade, essa lógica propicia a especialização internacional com base nos critérios de vantagens comparativas estáticas. Ora, o excedente produzido por essa especialização e retido localmente estimula a modernização dependente, a qual passa a condicionar o subseqüente processo de transformação das estruturas produtivas. A industrialização que emerge da especialização internacional dependente reforça as estruturas sociais preexistentes.

Se a coletivização se funda na autogestão, as pressões para elevar o consumo podem ser consideráveis, o que reduz a possibilidade de acumulação reprodutiva. Se o ponto de partida é a planificação centralizada, a emergência de um poder burocrático totalizante tende a conduzir a um afastamento crescente entre os centros de decisão e a massa da população, portanto, a novas estruturas de privilégios. Ademais, apresentam-se os problemas suscitados pela operação de um sistema econômico regido por decisões centralizadas. Teoricamente, é possível programar as atividades de um conjunto de unidades operativas discretas, articuladas em um só sistema. Mas a coletivização plena transforma essa possibilidade teórica em necessidade prática. As dificuldades que se apresentam a

nível de execução do programa são tanto maiores quanto mais baixo é o nível de desenvolvimento das forças produtivas.

Em síntese, as experiências de coletivização dos meios de produção suscitaram três ordens de problemas:

- a) o da organização social que responda pela definição de prioridades na alocação de recursos escassos;
- b) o do sistema de incitações que concilie o melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição da renda; e
- c) o da inserção na economia internacional que assegure o acesso à tecnologia e aos recursos financeiros fora das relações de dependência.

2^a) Prioridade à satisfação das necessidades básicas - Outra forma de tentar a superação do subdesenvolvimento tem sido privilegiar a satisfação de um conjunto de necessidades que uma comunidade considera prioritárias, ainda que definidas com imprecisão. Parte-se da evidência que a penetração tardia da civilização industrial conduz a formas de organização social que excluem dos benefícios da acumulação frações consideráveis da população, senão a ampla maioria desta.

A solução desse problema é de natureza política e exige que parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação, etc. Não é esse um problema exclusivo dos países de desenvolvimento retardado, mas é nestes que se apresenta com indistigável gravidade. Não há dúvida de que, se destina uma parcela do incremento do produto de uma economia à eliminação daquilo que se convencionou chamar de pobreza absoluta, esta desaparecerá ao cabo de um certo número de anos. Várias são as formas imagináveis para alcançar esse objetivo: desde reformas de estrutura, como a reorganização do setor agrário, visando a efetiva elevação do salário básico, até a introdução de medidas fiscais capazes de assegurar a redução dos gastos de consumo dos grupos de altas rendas, sem acarretar efeitos negativos no montante de sua poupança.

A dificuldade maior está em gerar uma vontade política capaz de pôr em marcha um tal projeto, pois existe uma correspondência entre a estrutura do sistema produtivo e o perfil de distribuição da renda. Modificar essa estrutura implica em custo social que pode ser considerável, não somente em termos de obsolescência de equipamento, mas também de desemprego imediato. Trata-se, portanto, de operação mais complexa do que à primeira vista pode parecer.

Também no plano das relações externas apresentam-se problemas. As economias subdesenvolvidas que se industrializaram com a cooperação das empresas transnacionais utilizam técnicas, e mesmo equipamentos, que já foram amortizados nos países de origem dessas empresas. A reciclagem dos sistemas produtivos em função de padrões de consumo menos elitistas poderá exigir novos

investimentos, acarretando elevação de custos. Produz-se, desta forma, um efeito perverso: a tecnologia requerida para satisfazer as necessidades de uma população de baixo nível de renda pode ser mais cara, pois está substituindo outra que, se bem mais sofisticada, tem custo de oportunidade zero para a empresa que a utiliza.

3. Ganho de autonomia externa - Uma terceira estratégia para superar o subdesenvolvimento consiste em assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais. Os investimentos são orientados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa potencial e que tenham ao mesmo tempo um efeito indutor interno. Desse modo, operam como motor da formação do mercado interno. As exportações apoiam-se em economia de escala e/ou avanço tecnológico, e não em vantagens comparativas estáticas. O êxito desse modelo depende de que as atividades exportadoras se mantenham em posição de vanguarda, não tanto na tecnologia de processo, mas na de produtos. É a posição de vanguarda que dá flexibilidade e adaptabilidade à corrente de exportação. O controle por empresas transnacionais das atividades produtivas com potencial de exportação, ao limitar a capacidade de ação na esfera internacional, pode criar obstáculos a esse tipo de estratégia.

O traço principal desse modelo é o ganho de autonomia nas relações externas. Supera-se a situação de dependência e passividade, imposta pelo sistema clássico de divisão internacional do trabalho, para adotar uma postura ofensiva fundada no controle de certas técnicas de vanguarda e na iniciativa comercial. Esse modelo requer um planejamento seletivo rigoroso e o logro de uma elevada taxa de poupança. O problema que se coloca de imediato é o da identificação das bases sociais de uma estrutura de poder apta a levá-lo à prática. Não serão as elites tradicionais voltadas para a modernização dependente, e tampouco as maiorias preocupadas em ter acesso imediato a melhoras nas condições de vida. Compreende-se, portanto, que uma tal estratégia conduza com freqüência a um reforçamento das estruturas estatais de vocação autoritária.

As três estratégias referidas sintetizam as experiências vividas no último quarto de século pelos países de economia periférica que adotaram políticas voluntaristas de desenvolvimento. O ponto de partida foi sempre a crítica da forma como se vem difundindo a civilização industrial, das situações de dependência criadas pela divisão internacional do trabalho e das malformações sociais geradas na periferia pela lógica dos mercados. O objetivo tático tem sido ganhar autonomia na ordenação das atividades econômicas, visando a redução das desigualdades sociais que parece segregar necessariamente a civilização industrial em sua propagação periférica. O objetivo estratégico é assegurar um desenvolvimento que se traduza em enriquecimento da cultura em suas múltiplas dimensões e permita contribuir com criatividade própria para a civilização que se

mundializa. No fundo está o desejo de preservar a própria identidade na aventura comum do processo civilizatório.

As experiências referidas deixam claro que, no mundo atual, certas condições devem ser cumpridas pelo país de economia periférica que pretenda superar o subdesenvolvimento. As de maior relevo são:

- a) um grau de autonomia nas relações exteriores que limite o mais possível a drenagem para o exterior do excedente;
- b) estruturas de poder que dificultem a absorção do excedente pelo simples processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de poupança, abrindo caminho para a homogeneização social;
- c) certo grau de descentralização das estruturas econômicas requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo;
- d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder.

O logro desses objetivos pressupõe, evidentemente, o exercício de uma forte vontade política apoiada em amplo consenso social.

Celso Furtado é economista,
ex-professor da Universidade de Paris-França.

Resumo

O presente texto objetiva diferenciar os processos de modernização e de desenvolvimento, sublinhando os desafios e impasses à superação do subdesenvolvimento vividos pelas nações periféricas no último quarto de século.

Abstract

This paper aims to differentiate the processes of modernisation and development, emphasizing challenges and dilemmas to overcome underdevelopment which most peripheral nations underwent during the last twenty five years of this century.