

O Subdesenvolvimento Revisitado^(*)

Celso Furtado

Perfil Clássico do Desenvolvimento

Já lá se vão quarenta anos desde que Prebisch nos ensinou a observar o capitalismo como um processo de difusão do progresso técnico, difusão irregular, comandada pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas⁽¹⁾. Quem diz progresso técnico diz aumento de produtividade, portanto condições propícias à concentração dinâmica da renda e impulso à acumulação, vetor da difusão de novas técnicas. Esse processo, conhecido como desenvolvimento econômico, foi descrito em modelos mentais singelos pelos economistas clássicos, tudo lhes parecendo um incremento do “excedente” social, processo que mais cedo ou mais tarde encontraria os seus limites. Partiam eles da evidência de que os salários eram estáveis, dada a abundância de mão-de-obra em atividades de baixo nível de produtividade, e da convicção de que, ao contrário do que acontecia com os senhores de terras, os empresários industriais eram virtuosos, empenhando-se em canalizar para a acumulação a quase totalidade do fruto dos incrementos de produtividade. Havia concentração de renda mas, em compensação, intensificava-se a acumulação, que se traduzia em absorção da mão-de-obra pelas atividades beneficiárias dos aumentos de produtividade. Para os primeiros clássicos, isso não impedia que se formasse um desequilíbrio entre oferta e demanda. Daí insistirem em que o crescimento não podia ser senão temporário. A verdade, entretanto, era que grande parte dos bens produzidos pelo setor tecnologicamente em avanço destinava-se ao consumo — competia com a produção artesanal preexistente. Portanto, o sistema era potencialmente apto a absorver elevações dos salários reais. Por um ou outro caminho, parte dos assalariados viria a ter acesso, em grau maior ou menor, aos benefícios proporcionados pelos aumentos de produtividade. Que parte era essa, com que rapidez crescia, são questões que se colocam. Para respondê-las, era necessário descer ao estudo de situações concretas, pois os processos de desenvolvimento não se davam fora da história.

É fácil compreender que uma forte expansão externa — caso da Inglaterra na sua fase de imperialismo vitoriano — canalizaria parte do incremento do produto social para

(*) Texto da “Aula Magna” proferida pelo autor no Instituto de Economia em 21 de agosto de 1990 na ocasião em que lhe foi conferido o título de Doutor “Honoris Causa” da Universidade Estadual de Campinas.

(1) Veja-se em particular Raúl PREBISCH, “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”, in *Estudio Económico de América Latina*, 1949.

investimento no exterior, substituindo a elevação dos salários na criação de demanda. Excluída a hipótese de exportação de capitais, a taxa de poupança é governada pela aptidão para gerar novos investimentos. Essa aptidão pode crescer se a economia absorve recursos primários — mão-de-obra sob a forma de imigrantes e novas terras sob a forma de deslocamento da fronteira —, como ocorreu nos Estados Unidos no curso do século passado. Ademais, vultosos gastos militares e dispêndios públicos de prestígio, sempre que adequadamente respaldados por um esforço fiscal, também podem substituir-se aos investimentos na geração de demanda. Mas nada disso impediu que a acumulação no setor reprodutivo crescesse, no longo prazo, mais intensamente do que a oferta de mão-de-obra. Daí que se haja manifestado pressão cada vez mais eficaz dos assalariados para aumentar sua participação no incremento do produto, ponto de partida do processo de homogeneização social que marcará as economias capitalistas desenvolvidas. O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais.

É certo que a orientação do progresso tecnológico no sentido de economizar mão-de-obra tem anulado parcialmente a pressão dos assalariados. Também tem contribuído para anular essa pressão a transferência para os preços dos aumentos dos salários nominais, ou seja, o desencadeamento de processos inflacionários. Ainda assim, a capacitação profissional da força de trabalho e o grau elevado de organização de amplos segmentos desta constituem uma barreira à baixa dos salários reais, mesmo nas fases de declínio da atividade econômica, mesmo ali onde se forma uma massa de desemprego crônico engendrada pelo avanço da tecnologia. Se as pressões inflacionárias se manifestam com tanta frequência nas economias capitalistas industrializadas, é que elas constituem o único meio efetivo de frear a tendência de base ao aumento da participação dos salários no produto social.

As teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social. Esta última não se deu, conforme vimos, desde o começo da industrialização capitalista. Mas, alcançado certo grau de acumulação, ela fez-se inerente ao processo de desenvolvimento. Em certas economias de industrialização tardia no século XIX, a fase inicial de forte acumulação e concentração da renda deu-se sob a tutela do Estado⁽²⁾. Mas isso não impediu que, em fase subsequente, se manifestasse a tendência à redução das desigualdades sociais.

(2) Sobre a industrialização tardia a referência básica é A. GERSCHENKRON, *Economic backwardness in historical perspective* (Cambridge, Mass, 1966). Veja-se também B. SUPPLE, "The state and industrial revolution 1700-1914", in Carlo M. CHIPOLLA (org.), *The industrial revolution*, volume III de *The Fontana economic history of Europe* (Londres, 1973).

Modernização e Subdesenvolvimento

A teoria do subdesenvolvimento cuida do caso especial de processos sociais em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população. Essa teoria tem como ponto de partida a visão de Prebisch do capitalismo como um sistema que comporta uma ruptura estrutural, sistema que ele chamou de Centro-Periferia. Prebisch atribuiu essa ruptura ao fato de que em certas áreas o progresso técnico penetrou lentamente, concentrando-se nas atividades que produziam matérias-primas destinadas à exportação. Ele não aprofundou o estudo dessa hipótese, mas as idéias que se meou alimentaram a pesquisa na América Latina no curso de minha geração.

O progresso técnico, cuja propagação conformou o sistema Centro-Periferia, manifesta-se sob a forma de processos produtivos mais eficazes e também de novos produtos que são a face exterior da civilização industrial. Assim, a propagação de novas técnicas, inerente ao capitalismo, é antes de tudo a difusão de uma civilização que impõe às populações padrões de comportamento em permanente modificação. Trata-se da difusão de todo um sistema de valores que tende a universalizar-se. Para desfrutar valores em permanente renovação e que dão acesso a formas superiores de bem-estar social, faz-se necessário galgar níveis mais e mais elevados de produtividade. Ora, se pensamos em termos de uma economia isolada, os aumentos de produtividade não podem ser senão fruto da assimilação ou difusão de técnicas produtivas mais eficazes. Mas se consideramos o caso de uma economia que se abre ao exterior, os aumentos de produtividade também podem ser obtidos realocando recursos para beneficiar-se de vantagens comparativas. Sem quaisquer avanços nas técnicas produtivas, ou mediante avanços apenas colaterais como no sistema de transportes, é possível obter aumentos de produtividade econômica pela via do comércio internacional. Passar da agricultura de subsistência para a comercial de exportação não requer necessariamente a modernização dessa agricultura. Do ponto de vista dos processos produtivos, a agricultura de exportação pode ser do tipo tradicional. O aumento de produtividade decorre simplesmente de acesso a um outro mercado com base na especialização. O país que absorve os novos produtos lançados ao mercado internacional muito provavelmente irá pagá-los com manufaturados cuja produção se beneficia de economias de escala.

Dessa forma, o processo de difusão de novas técnicas deu-se, em certas áreas, quase exclusivamente pela introdução de novos produtos. Os processos produtivos permaneciam, no essencial, nos padrões tradicionais, havendo casos em que o regime de servidão ou escravidão era preservado. Isso não impedia que todo um novo sistema de vida começasse a ser introduzido na sociedade em benefício de certos segmentos da população, graças aos incrementos de produtividade criados pela realoca-

ção de recursos para beneficiar-se de vantagens comparativas externas. Em trabalhos dos começos dos anos 70, chamamos de modernização essa forma de assimilação do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita ao sistema de produção⁽³⁾.

Em pequenos países em que as vantagens comparativas se baseiam na exploração de recursos não renováveis — caso extremo são os emirados petrolíferos — pode dar-se o caso de que a modernização conduza à homogeneização social mediante a ação redistributiva do Estado. São sociedades que vivem de uma renda auferida sobre um estoque de capital que receberam como dádiva. Para atender às exigências dos custos crescentes das formas de vida que adotaram num processo rápido de aculturação, essas sociedades são levadas a depredar as suas reservas de bens não renováveis. São sociedades que não vivem do próprio trabalho, de hoje ou do passado. Nasceram sobre uma mina de ouro. Quanto mais alto o nível de vida das gerações presentes, maiores serão os problemas que deverão enfrentar as futuras.

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apóiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização.

A industrialização tardia a que fizemos referência — caso clássico do Japão — teve como ponto de partida um esforço concentrado no tempo de acumulação e absorção de novas técnicas. Aumenta a taxa de poupança ao mesmo tempo que emerge um setor produtor de bens de capital e/ou moderniza-se um importante segmento da indústria produtora de bens de consumo. Não existe nada especificamente próprio a esse tipo de industrialização, quando não sejam um mais amplo papel desempenhado pelo Estado e maior rapidez no processo de reestruturação do sistema produtivo.

Nas economias que conheceram o processo de modernização, inserindo-se no sistema de divisão internacional do trabalho como exportadoras de produtos primários, a industrialização se dá por caminhos distintos. Seu ponto de partida são atividades complementares das importações — acabamento, aviamento, armação de peças etc. —, cabendo-lhes abrir caminho competindo com artigos importados, acabados ou não. Toda vez que a capacidade para importar entra em crise, melhoram as

(3) Cf. Celso FURTADO, "Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais", em *O mito do desenvolvimento econômico* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974).

condições para que as atividades “substitutivas” internas se ampliem. O espaço em que estas penetram é previamente delimitado pelas atividades importadoras. Por conseguinte, os avanços tecnológicos dão-se inicialmente pela via da importação de bens de consumo, vale dizer, no quadro da modernização. Somente em fase posterior tais avanços alcançam os processos produtivos.

A substituição de importações se inicia pelas indústrias mais simples, pouco exigentes em tecnologia e de baixo coeficiente de capital. Mas, na medida em que progride faz-se mais exigente, requerendo maiores dotações de capital. Coloca-se então o problema de obter recursos externos e/ou de elevar a taxa de poupança. Sendo a atividade industrial mais capitalística do que a primário-exportadora de tipo tradicional, a “substituição” de bens importados por produção local requer maior esforço de acumulação no sistema produtivo, concorrendo com o processo de modernização. Essa pressão sobre a poupança gerada pela disputa entre acumulação reprodutiva e modernização está na origem de processos inflacionários crônicos e de tendência ao endividamento externo. Ademais, a atividade industrial é *labour-saving*, comparativamente à primário-exportadora, vale dizer, economiza mão-de-obra por unidade de produto final. Bens antes importados agora são obtidos mediante menor aplicação de mão-de-obra e maior de capital.

Não cabe especular se em determinada situação histórica havia alternativa à “industrialização substitutiva”. A ninguém escapa que, em se tratando de um país relativamente grande como o nosso, imerso em crise prolongada de seu setor exportador e com uma sociedade previamente moldada pelo processo de modernização, a linha de maior facilidade estava na industrialização substitutiva. Outra saída teria exigido a ruptura com o processo de modernização, o que dificilmente se faria sem uma convulsão social. O que importa assinalar é que o estilo de crescimento estabelecido na fase anterior pela modernização impunha certo padrão de industrialização. Para escapar deste, seria necessário corrigir a distância entre a penetração da moderna tecnologia no estilo de vida e nos processos produtivos. Mais precisamente: congelar importantes segmentos da demanda de bens finais de consumo e intensificar consideravelmente a acumulação no sistema produtivo. Vale dizer, pôr em andamento um processo político que, pela magnitude dos interesses que contraria, somente se produz no quadro de uma convulsão social. Restava, como linha de facilidade, continuar apoiando-se na modernização, por conseguinte reproduzindo o subdesenvolvimento.

Retomemos nosso exemplo anterior de um país que houvesse logrado homogeneização social pela modernização, graças a exportações de abundantes recursos não renováveis. Advindo uma crise prolongada de capacidade para importar, teria início nesse país um processo de industrialização substitutiva. Deixando de lado óbvias dificuldades criadas por deseconomias de escala, temos de reconhecer que se tornaria imperativo elevar a taxa de poupança, e o caminho mais fácil para isso é concentrar

a renda. A taxa de investimento reprodutivo ficaria na dependência do grau de concentração de renda que fosse alcançado. A desarticulação social, ou seja, o subdesenvolvimento, antes encoberto, logo viria à tona.

Mas o caso de uma modernização beneficiadora do conjunto da população não passa de hipótese de escola. Na realidade dos fatos, o processo de modernização agravou a concentração de riqueza e renda já existente, acentuando-a na fase de industrialização substitutiva. Somente o segmento de população que controla o setor da produção preocupado pelos aumentos de produtividade permitidos pelas vantagens comparativas no comércio internacional e pela industrialização substitutiva desfruta os benefícios da modernização. Excluída a intervenção do Estado, esse processo concentrador somente se interrompe quando escasseia a mão-de-obra e o quadro internacional permite que os trabalhadores se organizem para pressionar por melhores salários. Ora, condição necessária para que se produza a raridade de mão-de-obra é que o essencial dos aumentos de produtividade seja canalizado para a poupança e invertido em atividades criadoras de empregos. Conforme vimos, esse processo se frustra no quadro da modernização. A adoção de padrões de consumo imitados de sociedades de nível de riqueza muito superior torna inevitável o dualismo social.

Dada a orientação tecnológica que necessariamente assume a industrialização substitutiva, mantém-se elástica a oferta de mão-de-obra. Certo: sendo os salários mais altos no setor industrial do que no conjunto da economia — o que se deve a uma maior produtividade e também à proteção tarifária de que se beneficiam as indústrias —, a taxa média de salário terá que elevar-se na medida em que cresça relativamente o emprego industrial. Mas a pressão dos custos de reprodução de formas de consumo cada vez mais sofisticadas e as exigências de capital de uma tecnologia poupadora de mão-de-obra reforçam os fatores estruturais que operam no sentido de concentrar a renda. Daí que a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo ali onde ela permitiu um forte e prolongado aumento de produtividade, nada ou quase nada haja contribuído para reduzir a heterogeneidade social.

Teoria do Subdesenvolvimento

Esses fatos de fácil observação põem em evidência que o crescimento da produtividade está longe de ser condição suficiente para que se produza o verdadeiro desenvolvimento. A velha hipótese de Simon Kuznets⁽⁴⁾, segundo a qual a concentração da renda era uma fase necessária mas superável do processo de industrialização, hoje já não pode ser aceita sem muitas restrições. Essa visão otimista foi confirmada

(4) Cf. Simon KUZNETS, "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, nº 1 (março, 1955).

pela experiência da industrialização substitutiva, da qual se ocupa a teoria do subdesenvolvimento, contribuição maior dos economistas latino-americanos.

Hoje está em voga a tese segundo a qual a reorientação para as exportações do processo de industrialização — como corretivo ou complemento da substituição de importações — permite franquear a barreira do subdesenvolvimento. A experiência de muitos países que enveredaram para a autarquia demonstrou que não se alcança eficiência na fase de maturidade industrial sem abrir o próprio mercado à concorrência externa. Independentemente das deseconomias de escala, a que somente escapam os mercados de grandes dimensões, coloca-se o problema da tendência à cartelização e consequente perda de dinamismo. Daí que todos os países, pequenos e grandes, procurem atualmente aumentar sua participação nos mercados internacionais de manufaturas, que vêm crescendo mais intensamente do que a produção mundial de bens manufaturados. Os países subdesenvolvidos vêm logrando importantes êxitos, pois sua participação nesses mercados cresceu significativamente. Assim, o Brasil exporta atualmente parte substancial de sua produção manufatureira. A substituição de importações estabeleceu o formato inicial do processo de industrialização, traduzindo uma exigência histórica no momento em que o mercado interno já não pôde ser abastecido com produtos importados. Mas, a partir dos anos 60 e particularmente dos 70 a industrialização brasileira tem-se orientado pelo propósito de conquistar espaços no exterior. A produção de manufaturas para a exportação vem crescendo por dois decênios com intensidade bem maior do que a produção de manufaturas para o mercado interno.

Vamos admitir que daqui para o futuro o Brasil siga uma política deliberada de orientação dos investimentos industriais para aumentar sua participação no comércio internacional. É verdade que não seria fácil imaginar subsídios mais generosos do que os que atualmente se praticam, sendo mesmo difícil admitir que eles possam ser mantidos em sua integralidade, permanecendo o Brasil como membro do GATT. Ora, uma tal orientação beneficia necessariamente as indústrias de tecnologia mais avançadas, portanto mais intensivas em capital, dado que as vantagens comparativas, fundadas na mão-de-obra barata, não dão acesso às correntes mais dinâmicas do comércio internacional. Por outro lado, como o Brasil deverá abrir o seu mercado às importações — do contrário, os produtos brasileiros encontrariam barreiras no exterior —, muitas das indústrias atualmente protegidas, e que são grandes absorvedoras de mão-de-obra, entrariam em declínio. Tanto a concentração de investimentos em setores de tecnologia de vanguarda para exportação, como o sucateamento de equipamentos obsoletos pelos padrões internacionais podem ser vistos como contribuições ao aumento da produtividade média do setor industrial e da economia como um todo. Nem por isso deixarão de ter reflexos fortemente negativos no nível de emprego. Portanto, também contribuirão para concentrar a renda, ou seja, para acentuar os traços estruturais do subdesenvolvimento.

Graças à teoria do subdesenvolvimento, sabemos que a inserção inicial no processo de difusão do progresso tecnológico pelo lado da demanda de bens finais de consumo conduz a uma conformação estrutural que bloqueia a passagem do crescimento ao desenvolvimento. A consistência lógica interna dessa teoria foi comprovada e sua validade explicativa submetida a teste empírico, na medida em que isso é possível, por métodos econométricos⁽⁵⁾. Ali onde se produz o bloqueio a que nos referimos, o aumento persistente da produtividade não conduz à redução da heterogeneidade social, ou pelo menos não o faz espontaneamente dentro dos mecanismos de mercado. Certo: não se trata de admitir que estamos em face de um determinismo histórico, conceito que em si mesmo contém uma antinomia. A própria experiência histórica apresenta desvios que, se não informam a regra, merecem atenção.

A rigor, o subdesenvolvimento é uma variante do desenvolvimento, melhor, é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico. O fato de que as estruturas que o conformam se hajam reproduzido no correr de decênios não nos autoriza a prever sua permanência futura. Mas podemos afirmar que a tendência dominante é no sentido dessa reprodução. Nesse caso, a teoria explicativa capacita os agentes sociais pertinentes a escapar do fatalismo da chamada necessidade histórica. De forma similar, a teoria dos ciclos permitiu que se elaborassem instrumentos hábeis para reduzir a instabilidade macroeconômica nos países capitalistas industrializados.

A Superação do Subdesenvolvimento

Em certas regiões do mundo onde prevalecia um baixo nível de produtividade, no quadro de uma revolução social procurou-se eliminar ou evitar as taras do subdesenvolvimento. A China constitui certamente o exemplo mais conspícuo. O processo de modernização foi aí evitado, ou extirpado onde já havia deitado raiz. Assegurada a homogeneidade social, a acumulação foi canalizada para o desenvolvimento das forças produtivas, dentro de um planejamento estritamente centralizado. Uma tal política, para ser eficaz, supõe o isolamento do país de influências externas⁽⁶⁾. Sua força e sua fraqueza decorrem de que ela opera com base em um sistema de decisões de extrema complexidade. Em uma primeira fase, quando o objetivo essencial consistiu em introduzir modificações estruturais no sistema produtivo, os resultados al-

(5) Uma apresentação da teoria do subdesenvolvimento com aplicação ao caso brasileiro encontra-se em FURTADO, *Análise do 'modelo' brasileiro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972). Veja-se também FURTADO, 1974, op. cit. Uma primeira formalização de um modelo de desenvolvimento conduzindo necessariamente à desigualdade social encontra-se em Lance TAYLOR e Edmar BACHA, "The unequilizing spiral: a first growth model of Belindia", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, nº 2 (1976). Um modelo formal de economia desarticulada (subdesenvolvida) seguido de teste empírico com dados referentes ao Brasil encontra-se em Elisabeth SADOULET, *Croissance inégalitaire dans une économie sous-développée* (Genebra: Ed. Droz, 1983).

(6) Quem primeiro chamou a atenção para o significado econômico da "Cortina de Ferro" foi R. NURKSE nas conferências que pronunciou no Rio de Janeiro em 1951 e que foram publicadas na *Revista Brasileira de Economia*.

cançados foram amplamente positivos. Tratava-se de instalar e operar projetos de grande visibilidade. Na medida em que essa etapa ia sendo superada, o problema mais importante passou a ser influenciar o comportamento de milhões de unidades produtivas, atingindo-as com informações pertinentes, e estimular dezenas de milhões de agentes disseminados em vastas áreas. Mas a necessidade de descentralizar logo se fez imperativa, advindo a reconstituição de um sistema de preços, o retorno a relações de mercado, enfim a volta por meios oblíquos à concentração de renda. Para evitar o pleno retorno à heterogeneidade social foi necessário introduzir um estrito monitoramento da demanda final. Se efetivo, um tal monitoramento tem um elevado preço em termos de amortecimento dos incentivos que estimulam a atividade econômica. O mesmo se pode dizer com respeito ao isolamento extremo. Quanto mais efetivo este, maior será o seu custo em desestímulo à eficácia econômica.

A experiência chinesa constitui caso à parte, pois não é difícil demonstrar que a China jamais reproduzirá os padrões de consumo das nações capitalistas industrializadas, qualquer que seja a política que adote. Tais padrões são demasiado custosos em termos de utilização de recursos não renováveis para serem universalizados à escala da população chinesa. Enquanto não se desenvolvem tecnologias muito menos criadoras de entropia, a China terá que optar entre homogeneidade social a modestos níveis de consumo e um acentuado dualismo social com maiores ou menores disparidades regionais. Essa constatação nos põe diante da evidência de que a civilização surgida da Revolução Industrial européia conduz inevitavelmente a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, dicotomia que se manifesta entre países e dentro de cada país de forma pouco ou muito acentuada. Segundo a lógica dessa civilização, somente uma parcela minoritária da humanidade pode alcançar a homogeneidade social ao nível da abundância. A grande maioria dos povos terá que escolher entre a homogeneidade a níveis modestos de consumo e um dualismo social de grau maior ou menor. Isso não significa que a pobreza seja sempre do mesmo tipo. A experiência chinesa demonstrou que é possível satisfazer as necessidades básicas da população a partir de um nível de renda *per capita* comparativamente baixo. A miséria absoluta e a indigência não se apresentarão necessariamente nos países de mais baixos níveis de renda *per capita*, e sim naqueles em que forem mais acentuadas as disparidades sociais e regionais.

De não menor relevância foram as experiências de dois outros países de matriz cultural confuciana, à semelhança da China e do Japão: Coreia do Sul e Taiwan. Ambos conheceram a ocupação do Japão Imperial até a derrota deste na II Guerra Mundial. Como as atividades econômicas mais rentáveis, particularmente as ligadas ao comércio exterior, estiveram sob o controle da potência ocupante, enquanto durou a ocupação o processo de modernização foi apenas epidérmico. Demais, os dois países tiveram de enfrentar na primeira fase de sua vida independente o formidável desafio

que constituiu a vizinhança do modelo alternativo de desenvolvimento, orientado para o social, implantado na Coreia do Norte e na China continental. Os notáveis êxitos logrados por estes dois últimos países, no sentido da melhoria do bem-estar do conjunto da população e do lançamento das bases de uma estrutura apta para o crescimento auto-sustentado, exerceram considerável influência nos dois vizinhos que lutavam para consolidar uma precária independência. Assim, em uma primeira fase, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan a preocupação com o social prevaleceu, procedendo-se a uma reforma agrária que possibilitou a plena utilização dos solos aráveis e da água de irrigação, fixação de grande parte da população no campo e uma distribuição o mais possível igualitária do produto da terra. Simultaneamente, procedeu-se a um intenso investimento no fator humano. Logo foi alcançada a plenitude na escolarização e a total alfabetização da população adulta. O esforço se estendeu ao ensino médio e superior, prolongando-se em amplo programa de bolsas de estudo no exterior para formar pesquisadores. Um programa de crédito subsidiado, que na Coreia do Sul chegou a absorver 10% do Produto Interno Bruto⁽⁷⁾, orientou os investimentos em função de objetivos estabelecidos pelo governo em planos quinquenais mais do que indicativos. Em Taiwan, onde o sistema bancário é de propriedade do Estado, um terço da formação de capital fixo tem origem nas empresas públicas. Referindo-se a este último país, informa um especialista: “Os incentivos fiscais foram altamente seletivos por produto, refletindo a clara estratégia setorial do governo visando a mudar a estrutura da economia”⁽⁸⁾. Assim, uma primeira fase orientada para a consecução da homogeneização social (reforma agrária e investimento educacional) foi sucedida por outra em que o governo orientou a formação de capital para estruturar o sistema produtivo de forma a obter incrementos de produtividade. Até 1960, a preocupação maior não foi com a acumulação, e sim com a homogeneização social. Na Coreia do Sul, nesse ano a taxa de investimento não passava de 10,9% do PIB. Dez anos depois, essa taxa havia alcançado 26,9%, e em 1980 atingia o nível excepcional de 30,6%. Em seguida, vem a fase do esforço para ganhar autonomia tecnológica, numa grande manobra estratégica visando a mudar o padrão das vantagens comparativas para inserir-se nos setores mais dinâmicos do comércio internacional. O acesso à tecnologia moderna foi inicialmente obtido mediante contratos de cessão, via pagamento de *royalties*. O número desses contratos, que na primeira metade dos anos 60 foi de 33, em 1970 alcançava 84, e em 1978, 296⁽⁹⁾. Três quintas partes dessa tecnologia foram cedidas por firmas do Japão, o que revela a estratégia desse país

(7) Colin I. BRADFORD, Jr., “East Asian ‘models’: myths and lessons”, in John P. LEWIS e Valeriana KALLAB (orgs.), *U.S. development strategies reconsidered — Third World Policy Perspectives*, n° 5 (Overseas Development Council).

(8) Cf. Colin I. BRADFORD, Jr., op. cit., p. 120.

(9) Cf. Dilip MUKERJEE, *Lessons from Korea's industrial experience* (Institute of Strategic and International Studies, Malasia, 1986), p. 37.

de facilitar o desenvolvimento de sua antiga “esfera de coprosperidade”. A busca de autonomia tecnológica pode ser aferida pelo aumento considerável nos investimentos em “pesquisa e desenvolvimento”, os quais na Coreia do Sul decuplicaram entre 1970 e 1980. No decênio dos 80, a participação desses gastos no PIB passou de 0,91% para 2%, alcançando o nível do Japão. Esse esforço na área da pesquisa tecnológica permitiu um salto qualitativo na composição das exportações.

Porque alcançaram um grau elevado de homogeneidade social e fundam o próprio crescimento em relativa autonomia tecnológica, cabe reconhecer que a Coreia do Sul e Taiwan lograram superar a barreira do subdesenvolvimento, ainda que a renda *per capita* desses países seja menos de uma quinta parte da do Japão e não supere a de certos países latino-americanos. São países com fortíssima densidade demográfica — na Coreia do Sul, empilham-se mais de quatrocentas pessoas por quilômetro quadrado — e quase totalmente destituídos de fontes primárias de energia. Em razão dessas limitações, o desenvolvimento está na estrita dependência de abertura para o exterior e a conquista de novos espaços no mercado internacional exige uma combinação criteriosa de mão-de-obra qualificada com tecnologia de vanguarda.

As experiências referidas nos ensinam que a homogeneização social é condição necessária mas não suficiente para alcançar a superação do subdesenvolvimento. Segunda condição necessária é a criação de um sistema produtivo eficaz dotado de relativa autonomia tecnológica, o que requer: (a) descentralização de decisões que somente os mercados asseguram; (b) ação orientadora do Estado dentro de uma estratégia adrede concebida; e (c) exposição à concorrência internacional. Também aprendemos que para vencer a barreira do subdesenvolvimento não se necessita alcançar os altos níveis de renda por pessoa dos atuais países desenvolvidos.

A Teoria da Pobreza

A corrente do pensamento econômico que domina os grandes centros acadêmicos ignora a especificidade do subdesenvolvimento, pretendendo englobar todas as situações históricas de aumento persistente de produtividade em um só modelo explicativo. É a obsessão do *monoconomics* a que se referiu Hirschman⁽¹⁰⁾, o “falso universalismo” de que já falava Prebisch em 1949. Segundo essa doutrina, existe um só modelo de industrialização nas economias de mercado, o qual se desdobra em fases temporais. Mas a realidade é cabeçuda e nem sempre é possível escamoteá-la. Os estudos estatísticos não deixam dúvida de que a tendência à concentração da renda persiste em todas as fases da industrialização quando esta foi precedida por um período de crescimento apoiado na exportação de produtos primários. E com frequên-

(10) Cf. Albert O. HIRSCHMAN, “The rise and decline of development economics”, in *Essays in trespassing: economics to politics and beyond* (Cambridge University Press, 1981), p. 4.

cia tal tendência se acentua quando o crescimento econômico se intensifica⁽¹¹⁾. Não é de surpreender, portanto, que a especificação do subdesenvolvimento se haja reintroduzido pela porta traseira da “teoria da pobreza”⁽¹²⁾. Essa teoria estatui que a massa de pobreza existente em determinada economia reflete a distribuição de ativos no momento em que tem início o processo de crescimento da produtividade, e também a natureza das instituições que regulam a acumulação de ativos. Simplificando: ali onde a propriedade da terra está concentrada e o crédito é monopolizado pelos proprietários, uma maioria de despossuídos não participará dos benefícios do crescimento, acarretando esta concentração da renda. Se esses dados estruturais não se modificam, o aumento de produtividade engendrará necessariamente uma crescente dicotomia social. O único ativo de que dispõe a população pobre é a sua força de trabalho. Sendo esta um bem de oferta elástica, o seu preço será fixado no mercado em função de seu custo de reprodução, perpetuando-se a miséria.

Essas idéias foram desenvolvidas por economistas ligados ao Banco Mundial para serem utilizadas pelos técnicos dessa instituição que dão assistência aos governos de países subdesenvolvidos. Esses autores reconhecem que, para romper o círculo fechado da pobreza, faz-se necessária uma “estratégia” de desenvolvimento, vale dizer, uma ação deliberada do governo capaz de modificar a “distribuição primária da renda” — apropriação do produto antes dos impostos e transferências. A quantidade de ativos em mãos dos pobres pode ser aumentada mediante redistribuição do estoque existente (reforma agrária), ou mediante modificação do quadro institucional a fim de que o fluxo de novos ativos também beneficie os pobres (reforma do sistema de crédito, por exemplo). A segunda estratégia, preconizada por Hollis Chenery, evita um choque maior com interesses criados⁽¹³⁾. Adelman recomenda a combinação das duas estratégias, mas adverte com pertinência que a reforma agrária deve ser feita antes da implantação da política visando a incrementar a produtividade agrícola, e que substanciais investimentos em educação devem preceder a política de incentivo à industrialização⁽¹⁴⁾. É evidente que Adelman se inspirou nas experiências de Taiwan e Coréia do Sul, sem contudo dar a devida importância às condições históricas que conduziram esses dois países pelos caminhos que trilharam, em particu-

(11) As estatísticas oficiais indicam que o 1% mais rico da população do Brasil aumentou sua participação na renda nacional de 11,9%, em 1960, para 14,7%, em 1970, e 16,9%, em 1980; a participação dos 5% mais ricos subiu de 28% para 34,1% e 37,9% respectivamente; enquanto isso, os 50% mais pobres da população conheceram um declínio de 17,4% para 14,9% e 12,6% no correr desses dois decênios de rápida industrialização e elevada taxa de crescimento.

(12) Veja-se Inna ADELMAN, “A poverty-focused approach to development policy”, in LEWIS e KALLAB, op. cit., e também Gary S. FIELDS, *Poverty inequality and development* (Cambridge University Press, 1980). Dados sobre o Brasil encontram-se em *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, Estudios e informes da CEPAL*, nº 54 (Santiago do Chile, 1985).

(13) Cf. Hollis CHENERY et alii, *Redistribution with growth* (Oxford University Press, 1974).

(14) Cf. ADELMAN, op. cit., p. 57, e do mesmo autor *Redistribution before growth — a strategy for developing countries* (Haia: Martinus Nijhof, 1978).

lar o grande desafio representado pela vizinhança de outro estilo de desenvolvimento privilegiando o social.

Ocorre que o problema verdadeiro não consiste em saber o que devia ter sido feito antes das transformações estruturais que conduziram ao processo de modernização, e sim em descobrir como sair da armadilha do subdesenvolvimento. Os aumentos de produtividade devidos à descoberta de vantagens comparativas na agricultura já se deram há muito tempo, e os seus frutos foram há muito absorvidos pela modernização. Por outro lado, o ingresso na industrialização também é coisa antiga e seu efeito indisfarçável foi aumentar o dualismo social.

A ninguém escapa que o considerável aumento de produtividade ocorrido no Brasil nos últimos quarenta anos operou consistentemente no sentido de concentrar os ativos em poucas mãos, enquanto grandes massas de população permaneciam destituídas do mínimo de equipamento pessoal com que se valorizarem nos mercados. Como modificar o mecanismo que conduz a essa perversa distribuição de ativos, ao nível das coisas e das habilitações pessoais, é a grande interrogação. Não cabe dúvida de que aí reside o fator decisivo na determinação da distribuição primária da renda. E das forças do mercado não se pode esperar senão que assegurem a reprodução dessa situação, e mesmo alimentem a tendência a sua agravação.

Sugestões aos Novos Pesquisadores

Iniciei este ensino com a preocupação de demonstrar que minha geração deu uma contribuição válida à identificação da problemática do subdesenvolvimento. Não posso terminá-lo sem expressar minha esperança de que a atual geração de economistas ilumine com idéias novas os difíceis caminhos na busca da superação do subdesenvolvimento.

O pouco que sabemos a esse respeito nos autoriza a assinalar algumas veredas no vasto sertão que ainda está por ser desbravado.

1) Em feliz incursão ao âmago do problema, o economista hindu Amartya Sen demonstrou com clareza que o problema das fomes epidêmicas e da pobreza endêmica em amplas áreas do mundo atual não seria resolvido mediante o aumento da oferta de bens essenciais nos países concernidos. É o que ele chamou de “entitlement approach”, ou seja, o enfoque da habilitação⁽¹⁵⁾. Para participar da distribuição da renda social é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. O que está bloqueado em certas sociedades é o pro-

(15) Veja-se Amartya SEN, *Poverty and damines: an essay on entitlement and deprivation* (Oxford: Clarendon Press, 1981) e também, do mesmo autor, *Hunger and entitlement* (Helsinque: World Institute for Development Economic Research, Universidade das Nações Unidas, 1987). Esse instituto está realizando ampla pesquisa nessa matéria, sob o título de “Fome e Pobreza” — o Bilhão Mais Pobre”.

cesso de habilitação. Isso é evidente com respeito a populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou devendo pagar rendas escorchantes para ter esse acesso. O mesmo se pode dizer das populações urbanas que não estão habilitadas para ter acesso à moradia. As instituições que permitem a concentração em poucas mãos da formidável valorização das terras urbanas respondem pela miserabilidade de grandes massas de população. A pobreza em massa característica do subdesenvolvimento tem com frequência origem numa situação de privação original do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução através dos mecanismos dos mercados.

2) A penetração das técnicas modernas nos meios de produção não significou apenas aumento de produtividade, foi também causa de importantes modificações nas estruturas sociais, facilitando e mesmo exigindo a organização das massas trabalhadoras. Por essa forma, a capacitação política se difundiu no corpo social abrindo caminho às formas pluralistas de organização do poder que estão na base dos regimes democráticos. Existe evidência estatística de que os regimes autoritários favorecem a concentração de renda⁽¹⁶⁾. O processo de modernização, ao retardar a penetração de novas técnicas nos meios de produção, também retardou a emergência de novas formas de organização das massas trabalhadoras. Um dos traços característicos do subdesenvolvimento é a exclusão de importantes segmentos de população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Daí a proclividade ao autoritarismo. Essa situação somente se modifica com a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos de população politicamente inertes⁽¹⁷⁾.

3) Para o conjunto da população, o ativo de mais peso na distribuição da renda é aquele que está incorporado como capacitação no próprio fator humano. Com efeito, outra característica básica do subdesenvolvimento é a existência de amplo segmento da população privado de qualquer habilitação profissional. Inclusive daquela habilitação sem a qual não se tem acesso a nenhuma outra, que é a alfabetização. Os mecanismos de mercado tendem a agravar essa situação, pois o acesso à habilitação é principalmente função do nível de renda do grupo social. Para franquear essa barreira seria necessário que o país subdesenvolvido dedicasse ao aperfeiçoamento do fator humano parcela substancial de seu esforço de poupança, o que significa conviver com taxas de crescimento mais baixas e/ou lograr redução significativa do consumo dos grupos de altas rendas durante período de tempo a ser determinado.

(16) Atul KOHLI, "Democracy and development", in LEWIS e KALLAB, op. cit.

(17) Veja-se HIRSCHMAN, *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America* (Nova York: Pergamon Press, 1984). Veja-se também o número de *World Development* (vol. 15, 1987) dedicado ao papel das organizações não governamentais.

4) Um dos paradoxos da economia subdesenvolvida está em que o seu sistema produtivo apresenta segmentos que operam com níveis tecnológicos diferentes, como se nela coexistissem épocas distintas. Os grupos sociais de alta renda requerem uma oferta baseada em tecnologia sofisticada, enquanto grandes massas de população lutam para ter acesso a bens considerados obsoletos e mesmo produzidos com tecnologia rudimentar. Por outro lado, para penetrar nos mercados internacionais o caminho mais eficaz consiste em utilizar um misto de tecnologias: tirar partido da abundância de certos fatores primários e ao mesmo tempo apoiar-se em tecnologias de vanguarda. Essa situação particular requer certo grau de autonomia tecnológica, que não se obtém sem um esforço contínuo e crescente de aplicação de recursos na pesquisa científico-tecnológica, particularmente de parte das empresas.

5) Nas economias desenvolvidas, a função reguladora do Estado se esgota na consecução de equilíbrios macroeconômicos. Mudanças estruturais, sempre graduais, decorrem de alterações nas relações de força entre segmentos da sociedade civil, originárias ou não de inovações tecnológicas mas sempre com reflexos nas escalas de preferência manifestadas nos mercados. O esforço para superar o subdesenvolvido constitui quadro distinto, dado que as importantes modificações estruturais requeridas não se fazem sem um projeto político esposado por amplos segmentos sociais. Sem um projeto fundado em percuciente conhecimento da realidade, os ensaios de transformações estruturais dificilmente alcançarão a eficácia requerida. Sem o consenso de importantes segmentos da sociedade, o projeto bem elaborado não terá viabilidade. De um lado, estão a pesquisa e a criação intelectual, sem as quais não existirão os ingredientes que permitem construir o projeto; de outro, estão as iniciativas surgidas na sociedade civil, condensando os recursos de poder necessários, pois a luta contra o subdesenvolvimento não se faz sem contrariar interesses e ferir preconceitos ideológicos.

O subdesenvolvimento, como o deus Janus, tanto olha para a frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa que só a Universidade pode cumprir.

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