

CAPÍTULO XV

A Esperança na Industrialização e Seus Limites

O interesse dos economistas pelos problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento surgiu com o término da Segunda Guerra Mundial. Naquela época, uma série de fatores se combinaram. De um lado, a crise do capitalismo internacional, iniciada com a grande depressão dos anos trinta e completada com a guerra, marcou o fim de uma era — a era do imperialismo capitalista baseado no comércio internacional que durante o século anterior dividira o mundo entre países industrializados, desenvolvidos e países subdesenvolvidos, primário-exportadores. Com a crise do sistema, muitos países, que haviam participado da divisão internacional do trabalho como produtores de produtos primários, haviam iniciado um processo de industrialização via substituição de importações. Surgia, assim, a necessidade ou a oportunidade para os economistas progressistas destes países de criticar o antigo modelo de desenvolvimento dependente primário-exportador e de legitimar o novo modelo de desenvolvimento baseado na industrialização.

Por outro lado, uma série de fatos novos haviam despertado muitos cientistas sociais para a viabilidade do desenvolvimento industrial baseado em algum tipo de intervenção do Estado na economia: a revolução keynesiana que deu operacionalidade à teoria econômica; o êxito dos planos quinquenais soviéticos, que mostraram a viabilidade do desenvolvimento planejado; o desenvolvimento dos métodos de contabilidade social, que forneciam informações essenciais para a intervenção do Estado

na economia e, ao mesmo tempo, forneciam uma medida preliminar da grande distância de níveis de renda entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Em consequência destes fatos, surgiu no após-guerra, tanto nos países desenvolvidos como nos países subdesenvolvidos, um grupo de economistas preocupados com os problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, muitos dos quais ligados à Organização das Nações Unidas, então recém-criada.

A posição da maioria desses economistas, fossem eles provenientes dos países desenvolvidos, como Myrdal, Singer, Nurkse, Perroux, ou dos países subdesenvolvidos, como Prebisch, Furtado ou Aníbal Pinto, tinha em geral caráter contestatório da teoria econômica ortodoxa. Isto se explicava na medida em que, para a teoria econômica ortodoxa, o desenvolvimento era algo que tendia a ocorrer automaticamente nos países capitalistas, de forma que poderia ocorrer nos países subdesenvolvidos sem que se modificassem as suas bases agrícolas ou extrativas.

Havia uma pesada carga ideológica nessas posições, que os economistas preocupados em adotar um ponto de vista a partir dos países subdesenvolvidos eram obrigados a denunciar, à medida que suas duas propostas básicas para superar o subdesenvolvimento eram a industrialização e o planejamento econômico.

A crítica à teoria econômica ortodoxa dirigia-se principalmente à idéia básica de que a concorrência garantiria necessariamente uma alocação ótima dos fatores de produção, tanto no plano nacional, quanto internacional. Mais especificamente, os novos economistas sentiam a necessidade de contestar a concepção neoclássica de que os investimentos deveriam orientar-se exclusivamente pelas perspectivas de lucro existentes no mercado, sendo desnecessário qualquer planejamento econômico que orientasse a economia para a industrialização. Na mesma linha de idéias, era preciso contestar a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, a qual havia sido usada indiscriminadamente pelos ideólogos do imperialismo via comércio internacional para justificar a divisão internacional do trabalho e a manutenção dos países subdesenvolvidos em um modelo de desenvolvimento primário-exportador.

Tratava-se, porém, de uma contestação reformista e moderadamente nacionalista. Não se propunha a socialização dos meios de produção, mas simplesmente o aumento do poder dos Estados nacionais e das burguesias industriais, os quais, unidos por uma aliança de interesses, promoveriam, em termos de planejamento econômico, a industrialização e, portanto, o desenvolvimento econômico. O problema da distribuição de

renda e do bem-estar dos trabalhadores não era colocado no centro das preocupações. Por um lado, admitia-se que todos seriam beneficiados com a industrialização e o desenvolvimento; por outro lado, postulava-se que qualquer revolução social mais profunda ou simplesmente não era desejável ou, então, só deveria ocorrer em uma etapa posterior, depois do êxito das pretendidas revoluções nacionais burguesas e do respectivo processo de industrialização.

Da mesma forma que a posição dos economistas ortodoxos⁶³, a posição dos economistas reformistas da industrialização, que poderíamos chamar também de “economistas do desenvolvimento”, estava carregada de significados ideológicos. Embora freqüentemente influenciados de algum modo por ideologias de esquerda, de base marxista, seu reformismo os situava em uma posição política de centro-esquerda. Dentro dessa visão, todas as esperanças eram colocadas na industrialização e em um planejamento econômico indicativo, que promovesse o desenvolvimento e quase concomitantemente a justiça social.

Depois da Substituição de Importações

A história do desenvolvimento e do subdesenvolvimento nestes trinta anos que decorreram desde o fim da Segunda Guerra Mundial não cabe ser aqui analisada. Em qualquer hipótese, foi extraordinariamente complexa, e não se sujeita a generalizações fáceis. Entretanto, para muitos países latino-americanos e talvez para um bom número de países asiáticos, que já a partir da grande depressão dos anos trinta haviam iniciado um processo de industrialização através de substituição de importações, talvez seja possível adiantar algumas tendências básicas, que põem em relevo os limites da nova industrialização. Restringiremos nossas observações aos países que permaneceram sob a esfera capitalista.

A grande depressão dos anos trinta e a guerra mundial que lhe sucedeu implicaram na crise do imperialismo e da divisão internacional do trabalho e possibilitaram aos países subdesenvolvidos, que já haviam conseguido acumular um razoável excedente através do modelo primário-exportador, iniciar um processo de industrialização através da substituição de importações. Após a Segunda Guerra Mundial, as políticas de planejamento indicativo e de industrialização propostas pelos economistas do desenvolvimento reforçaram e deram mais consistência a este processo de industrialização.

⁶³ Estamos utilizando a expressão economistas “ortodoxos” para designar tanto os economistas neoclássicos quanto os keynesianos, embora os primeiros se enquadrem melhor nesse conceito.

Entretanto, exceção feita da industrialização, que de fato ocorreu, as demais previsões dos economistas do desenvolvimento e de todos aqueles que colocaram suas esperanças na industrialização para resolver o problema do subdesenvolvimento não se concretizaram. As burguesias nacionais não chegaram a se corporificar. O capitalismo internacional recobrou forças depois da grande depressão dos anos trinta e da Segunda Guerra Mundial, e já a partir dos anos cinquenta começou a controlar uma parcela crescente das indústrias dos países subdesenvolvidos. A dependência, que antes se manifestava principalmente através das relações comerciais desfavoráveis aos países subdesenvolvidos, agora definia-se como uma dependência tecnológica, através das empresas multinacionais.

Os Estados nacionais tiveram realmente sua participação na economia e seu poder de controle sobre ela aumentado significativamente, mas isto não representou qualquer processo de socialização dos meios de produção ou de aumento de justiça social. Ao invés, tivemos simplesmente o aumento do poder de uma tecnoburocracia civil e militar, que logrou se apropriar, em aliança com a classe capitalista, de uma parte considerável do excedente que o processo de desenvolvimento vinha proporcionando.

A distribuição de renda e a elevação do nível de bem-estar da grande maioria da população não apenas não decorreram naturalmente do processo de desenvolvimento, como se esperava, mas ao contrário a concentração da renda agravou-se, deixando marginalizada de todos os benefícios do crescimento a grande maioria da população. As taxas de crescimento, todavia, elevavam-se na América Latina, como no resto do mundo, e isto serviu de justificativa para que tecnoburocratas modernizantes, aliados ao capitalismo nacional e internacional sob diversas formas, adotassem regimes autoritários de governo. A acumulação de capital e o progresso técnico, que caracterizam todos os processos de desenvolvimento, de fato ocorriam, mas dadas as características especiais desse processo técnico, o mesmo se limitava ao setor moderno da economia. A industrialização ocorria, mas não integrava o país, na medida em que se baseava em uma dependência tecnológica de produto e de processo que condicionava a esfera de ação desse tipo perverso de desenvolvimento a uma área restrita da economia. A industrialização ocorria, mas era incompleta, na medida em que o setor de bens de capital e, especialmente, o de equipamentos industriais era colocado em segundo plano. Todo o esforço se orientava para a produção de bens de consumo de luxo, principalmente de automóveis.

A concentração de renda não funcionava assim como meio precípuo de aumento de poupança e acumulação de capital, mas como meio

de estimular a demanda de bens de consumo de luxo. O aumento da poupança, quando de fato ocorreu, deveu-se principalmente ao aumento da poupança pública e à entrada de poupanças externas. As potencialidades do modelo de industrialização através de substituição de importações haviam sido consideradas esgotadas aproximadamente no início dos anos sessenta. Este novo estilo de desenvolvimento, dependente das empresas multinacionais, aberto para o comércio exterior a fim de aproveitar os recursos naturais abundantes e a mão-de-obra barata existente nos países periféricos, orientado internamente para a produção de bens de consumo de luxo para consumo de uma minoria privilegiada, foi a nova forma pela qual os países subdesenvolvidos se inseriram no sistema capitalista central, em expansão, da segunda metade deste século.

Em outras palavras, o novo modelo de desenvolvimento que surgiu a partir do momento em que uma série de obstáculos de ordem econômica e institucional tornaram inviável ou muito difícil o prosseguimento da industrialização por substituição de importações — este novo modelo industrializava os países, mas não resolvia seus principais problemas. Aumentava o grau de dependência, concentrava a renda, marginalizava radicalmente grande parte da população, desenvolvia a indústria de bens de consumo prioritariamente à indústria de bens de capital, justificava o controle autoritário da sociedade por uma tecnoburocracia desenvolvimentista, disposta a tudo justificar ou sacrificar em função do aumento da eficiência e da renda total. E assim nos conduzia ou nos mantinha em uma situação que Celso Furtado chamou de “subdesenvolvimento industrializado” (1972, p. 14), para contrastá-lo com o antigo subdesenvolvimento primário-exportador.

Define-se um Novo Modelo

Este novo modelo de subdesenvolvimento que a partir da metade do século XX começa a se definir nos países periféricos, que já alcançaram certo nível de industrialização, pode ser denominado modelo de subdesenvolvimento industrializado.⁶⁴ Situa-se na periferia do capitalismo

⁶⁴ O caso exemplar deste modelo de desenvolvimento e subdesenvolvimento é o brasileiro. Entretanto, com as devidas adaptações, este modelo provavelmente se aplica a um grande número de países em que estas condicionantes básicas estejam conjugadas de alguma forma. Este é o caso da grande maioria dos países latino-americanos, embora devamos salientar que especialmente no caso da Argentina, do Uruguai e do Chile o pressuposto de “oferta ilimitada de trabalho” não é válido, exigindo adaptações importantes no modelo.

monopolista central e apresenta as seguintes características básicas: 1) a produção está dividida entre um setor capitalista “moderno”, dinâmico, que produz bens de luxo e bens de capital, e um setor capitalista “tradicional” relativamente estagnado, que produz bens de consumo dos trabalhadores, inclusive os bens agrícolas; 2) o excedente econômico é apropriado pela classe capitalista na forma de lucros e pela classe tecnoburocrática em ascensão na forma de ordenados; 3) os salários dos trabalhadores são mantidos ao nível de subsistência; 4) a compatibilização entre a tendência à concentração de renda e a sustentação da demanda agregada é garantida pela produção de bens de consumo de luxo no setor moderno destinados não apenas aos capitalistas mas também aos tecnoburocratas, que vêem seu número e sua taxa média de ordenados crescer rapidamente; 5) o setor moderno é dominado pelo Estado Tecnoburocrático-capitalista e pelas empresas multinacionais, com a participação de capitalistas locais; 6) a dependência do sistema em relação aos países centrais se manifesta através da transferência indiscriminada de tecnologia de processo e de produto e da tentativa de reproduzir na periferia os padrões de consumo do centro; 7) ao contrário do que acontecia no modelo de substituição de importações, a economia abre-se para fora, as exportações e o coeficiente de importações voltam a crescer, ao mesmo tempo em que o setor moderno se internacionaliza, ou seja, se solidariza com as economias capitalistas centrais; 8) a heterogeneidade estrutural entre o setor moderno e o setor tradicional e a marginalização de grande parte da população dos benefícios do desenvolvimento tendem a perpetuar-se, pelo menos dentro do horizonte vital dos trabalhadores marginalizados.

Trata-se de um modelo de subdesenvolvimento e não de desenvolvimento, embora a renda por habitante esteja crescendo, embora haja acumulação de capital e progresso técnico, porque a importação de tecnologia, seja de processo seja principalmente de produto, é de tal forma inadequada às necessidades da economia que não resolve mas agrava a dualidade entre um setor capitalista tradicional e outro moderno, nem tende a integrar as populações marginalizadas no sistema econômico moderno e dinâmico.

Este modelo corresponde a uma formação social em que o modo de produção capitalista é dominante. A presença de modos de produção tradicionais ou pré-capitalistas, ao contrário do que pretenderia a teoria de modernização, tão em voga nos países desenvolvidos, é inexpressiva. Dentro do modo de produção capitalista, porém, podemos distinguir um setor capitalista dependente, onde ainda se notam algumas manifestações

pré-capitalistas, e um setor capitalista moderno dominante, o qual justapõe e está interpenetrado por elementos do modo de produção tecnoburocrático em emergência. É importante ainda salientar que esta formação social predominantemente capitalista mantém uma relação de dependência global com os países capitalistas maduros. Trata-se, portanto, de uma formação social dependente tecnoburocrático-capitalista.

Não cabe aqui discutir o problema da emergência do modo de produção tecnoburocrático nas formações sociais predominantemente capitalistas. Entendemos por modo de produção tecnoburocrático o sistema econômico em que a produção e a distribuição são dominadas por um grande estado moderno, que planeja e coordena a atividade econômica, e por grandes empresas burocráticas que se encarregam da produção. Neste modo de produção, em seu estado puro, à semelhança do modo asiático de produção,⁶⁵ uma classe-Estado, os tecnoburocratas civis e militares, assume o poder e se apropria do excedente produzido pela sociedade. Diferentemente do modo de produção asiático, porém, os tecnoburocratas não legitimam seu poder com base na tradição e sim em uma suposta competência técnica ou organizacional; e não se apropriam de todo o excedente, uma vez que o poder de barganha dos trabalhadores lhes garante uma certa participação nesse excedente. A apropriação privada do excedente não se realiza via lucros, como no sistema capitalista, mas através do recebimento de ordenados crescentes. Não existe propriedade privada dos meios de produção. A existência de uma camada social dominante, que se apropria da grande parte do excedente e controla de forma autoritária o sistema político, impede, todavia, que este modo de produção possa ser confundido com o socialismo.⁶⁶

Podemos analisar uma formação social sob diversos aspectos. A análise desta formação social especial sob seu aspecto econômico dinâmico será o objeto deste trabalho. Procuraremos formalizar em termos simples as relações macroeconômicas que se estabelecem entre os diversos setores produtivos e os diversos agentes econômicos que controlam os fatores de produção. Tratando-se de um modelo de desenvolvimento, procu-

⁶⁵ Sobre o modo asiático de produção ver Karl Marx (1971, pp. 433 a 479), Hobsbawn (1971), CERM (1969), Samir Amin (1974), *Premières Sociétés de Classes et Mode de Production Asiatique* (1967), Roger Bartra (1969), Tragtenberg (1974).

⁶⁶ Para uma análise da emergência das tecnoburocracias civis e militares no mundo contemporâneo, ver Luiz C. Bresser Pereira (1972, b, e 1976).

raremos não apenas captar estas relações em seu aspecto estático, mas também dinâmico, através da análise das tendências que o modelo apresenta.⁶⁷

Cabe, naturalmente, discutir até que ponto este processo histórico, que vamos analisar, pode ser, adequadamente, denominado de desenvolvimento econômico. Na medida em que estamos examinando um processo histórico, não interessa discutir se ele está ou não de acordo com determinados valores morais. Devemos, isto sim, verificar se as características básicas que definiram historicamente os processos de desenvolvimento no passado, em outros países, estão agora se repetindo. Em outras palavras, é preciso saber se o modelo de desenvolvimento em discussão implica em aumento continuado da renda e da produtividade, que têm como causas básicas um deliberado processo de acumulação de capital e de desenvolvimento tecnológico. Cabe ainda verificar se este processo de desenvolvimento é global e integrado, envolvendo toda a sociedade, desde o plano econômico até ao político e social. Em caso afirmativo, teremos desenvolvimento econômico, na medida em que as características essenciais deste fenômeno histórico têm sido (a) um aumento continuado da renda, (b) um sistemático processo de acumulação de capital, (c) de desenvolvimento tecnológico, e (d) uma progressiva integração da população nos processos modernos de produção e distribuição decorrentes. Em caso negativo, deveremos encontrar uma outra denominação para o processo histórico em análise.

Historicamente, o desenvolvimento econômico capitalista tem-se caracterizado, em suas fases iniciais, por concentração de renda. Esta concentração não implica, todavia, em exclusão radical do processo de desenvolvimento de amplas parcelas da população. Os trabalhadores ingleses ou americanos, por exemplo, recebiam salários muito baixos enquanto o movimento sindical não logrou organizar-se. Mas desde o início da industrialização havia um processo de integração econômica e social progressiva de camponeses na produção capitalista moderna. Na medida em que isto não ocorre no caso do modelo que vamos descrever, e que o mesmo ainda se caracteriza por uma dependência tecnológica, que o su-

⁶⁷ A análise deste modelo de desenvolvimento vem sendo realizada pelos economistas latino-americanos há já alguns anos. Para uma bibliografia extremamente reduzida cabe aqui citar Aníbal Pinto (1970, 1971), Antonio Barros de Castro (1969), Maria Conceição Tavares e José Serra (1971), Luiz C. Bresser Pereira (1970, 1972, a), Celso Furtado (1972, 1974), Pedro Malan e John Wells (1972), Edmar Bacha (1973 a e b), Francisco de Oliveira (1972), Paul Singer (1972), Fernando Henrique Cardoso (1974).

bordina ao novo imperialismo industrial e tecnológico da segunda metade do século XX — o imperialismo das empresas multinacionais e dos Estados tecnoburocratas —, provavelmente será mais correto não considerá-lo um modelo clássico de desenvolvimento econômico. Na medida, porém, em que nele estão presentes o crescimento da renda e da produtividade, a acumulação de capital e o progresso técnico, este processo histórico se aproxima dos casos de desenvolvimento. O fenômeno é, portanto, contraditório e merece, provavelmente, uma denominação correspondente. Sugerimos a expressão desenvolvimento marginalizador dependente, na medida em que os dois termos “dependência” e “desenvolvimento” são, em última análise, contraditórios.