

Entre inconformismo e reformismo

Underdevelopment: to conform or reform

CELSO FURTADO*

RESUMO: Trata-se de um artigo-síntese, onde o autor resume sua teoria do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Algumas ideias básicas são aqui apresentadas: a teoria econômica do desenvolvimento deve começar com o estudo da história; o subdesenvolvimento é um fenômeno histórico e econômico específico, que não pode ser pensado em termos de etapas lineares da história; esse fenômeno histórico deve ser estudado em termos estruturais, relacionando a história e os aspectos econômicos; a característica básica do subdesenvolvimento é a relação de dependência, expressa no sistema centro-periferia; no estudo do desenvolvimento o conceito básico para começar é o conceito de excedente social, suas formas de apropriação e utilização. O artigo termina com uma análise das frustrações de um reformista. O protecionismo, que era justificável numa primeira fase da industrialização, foi mantido por muito tempo na América Latina; numa segunda fase, era necessária uma política econômica ativa para as exportações. Por outro lado, o risco populista sempre esteve presente, enquanto os reais problemas sociais relacionados ao alto nível de concentração de renda não foram resolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; estruturalismo; subdesenvolvimento; dependência; história do pensamento econômico; Furtado.

ABSTRACT: This is a synthesis, where the author summarizes his theory of development and underdevelopment. Some basic ideas are here presented: the economic theory of development must start with the study of history; underdevelopment is a specific historical and economical phenomenon, that cannot be thought of in terms of linear stages of history; this historical phenomenon must be studied in structural terms, relating the history and the economic aspects; the basic characteristic of underdevelopment is the dependency relation, expressed in the center-periphery system; in the study of the development, the basic concept to start with is the concept of social surplus, its forms of appropriation and utilization. The paper ends with an analysis of the frustrations of a reformist. Protectionism, which was justifiable in the first phase of industrialization, was maintained for too long in Latin America; in the second phase, an active economic policy exports was necessary. On the other hand,

* Economista, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

the populist risk was always present, while the real social problems related to a high level of income concentration were not solved.

KEYWORDS: Development; structuralism; underdevelopment; dependency; history of economic thought; Furtado.

JEL Classification: B22; E12; B31.

INTERROGAR A HISTÓRIA COMO ECONOMISTA

Como explicar que países surgidos da expansão econômica da Europa, cujas estruturas foram criadas para facilitar essa expansão, hajam acumulado tanto atraso? Esta pergunta está no cerne de minha reflexão sobre o desenvolvimento. A teoria do crescimento, que vinha sendo elaborada no imediato pós-guerra, consistia num esforço de dinamização a-histórica de modelo macroeconômico, na linha keynesiana ou na neoclássica, conforme a natureza da função de produção implícita. Ora, a indagação sobre as causas do atraso somente adquiriria sentido se colocada no plano da História, o que exigia uma outra abordagem teórica.

Que caminhos nos trouxeram ao subdesenvolvimento? É este um estágio evolutivo ou uma conformação estrutural que tende a reproduzir-se? A necessidade de pensar em termos de História levou-me a colocar uma questão metodológica: que contribuição podem dar as Ciências Sociais, em particular a Economia, ao estudo da História? Pergunta similar vinha sendo feita pelos historiadores europeus da *École des Annales*. Eles buscavam ajuda nas Ciências Sociais; eu, partindo destas, a buscava na História. Minha problemática derivava da ideia de que o subdesenvolvimento, por sua especificidade, escapava do alcance explicativo das teorias de crescimento. Por que em determinadas economias engendradas pela expansão do capitalismo comercial manteve-se lento o processo acumulativo ou tendeu este a realizar-se, de preferência, fora das atividades produtivas? Por que a assimilação de novas técnicas se fez muito mais rapidamente ao nível do consumo do que dos processos produtivos? Essas perguntas eram fruto da aplicação dos instrumentos do economista a uma análise diacrônica que desbordava do campo de percepção deste. Assim, a reflexão sobre o subdesenvolvimento começa como uma nova leitura da História, apoiada no uso de conceitos e instrumentos da Ciência Econômica, e se prolonga num esforço de ampliação do quadro conceitual desta.

No esforço de interrogar a História como economista, cedo me convenci de que os conceitos de que me estava servindo eram fruto da observação das estruturas sociais que se haviam formado com o capitalismo industrial. A consideração das estruturas sociais engendradas pela expansão internacional desse capitalismo impunha uma apreciação crítica desse quadro conceitual. A denúncia feita por Prebisch em 1949 do “falso universalismo” da Ciência Econômica apontava nessa direção.¹

¹ Raul Prebisch. “The Economic Development of Latin America and its principal problems”, Economic

O comportamento diacrônico das comunidades humanas, que chamamos de História, comporta um elemento de intencionalidade que se traduz pelo exercício de opções. Ora, um horizonte de possibilidades, uma margem de escolha pressupõe a disponibilidade de meios acima do essencial. Os meios excedentários de que dispõe uma comunidade podem assumir a forma de um *stock*, utilizado uma só vez, mas também podem apresentar-se como um fluxo, a exemplo do que ocorre com a abertura de linhas de comércio com outras comunidades. Esses meios excedentários, que abrem graus de liberdade, são em realidade a base do processo acumulativo. Assim, o retorno ao conceito de excedente social, introduzido pelos fisiocratas na metade do século dezoito, constituiu o meu ponto de partida para observar o desenvolvimento econômico em seu contexto histórico.

AS “ANOMALIAS” DA ECONOMIA BRASILEIRA

A produção cafeeira, ao apresentar óbvias vantagens comparativas para o Brasil, pôde crescer com rapidez quando surgiram condições favoráveis do lado da demanda e dos meios de transporte. Contudo, essa atividade era seriamente afetada pelas condições climáticas, o que gerava acentuada instabilidade de preços, os quais tendiam a ser manipulados pôr especuladores localizados fora do país. Daí que os produtores houvessem forçado o governo brasileiro a intervir nos mercados mediante a formação de *stocks* reguladores, prevenindo a superprodução. Isso permitiu, desde começos do século, que o preço do café nos mercados internacionais gozasse de certa estabilidade a nível relativamente elevado. Como contrapartida, surgiu uma dependência vis-à-vis dos financiadores internacionais desses *stocks*, a qual se traduziu em políticas monetária e fiscal restritivas, que frearam o desenvolvimento do mercado interno. Inferia-se da observação desse quadro que a intervenção do Estado era fator decisivo na determinação do nível interno da renda e da relação de trocas. A regulação da economia pelas simples forças dos mercados conduzia inexoravelmente à instabilidade e à degradação da relação de trocas. Se bem que considerada pelos economistas da época como uma “anomalia”, a intervenção estatal introduzia racionalidade. Era evidente que a realidade desbordava do campo de percepção dos economistas.

Nada me ajudou tanto a superar a visão convencional do atraso da economia brasileira quanto a observação do comportamento “anômalo” dessa economia durante a grande depressão de 1929-1933. Ao tentar elaborar indicadores do desempenho das atividades agrícolas e manufatureiras no longo prazo, pude comprovar que a produção agrícola de exportação crescera fortemente no período 1929-1931, quando os preços internacionais estavam em derrocada. Por outro lado, a produção manufatureira aumentava sensivelmente a partir de 1931, fase em que a economia

Bulletin for Latin America (março 1961). Este estudo foi originalmente apresentado na conferência da CEPAL realizada em maio de 1949, em Havana.

era asfixada pelo corte brutal das importações. Ocorreria que, em face das grandes safras de café em 1930 e 1931, o governo havia sido forçado a acumular volumosos *stocks* (os quais seriam em grande parte queimados), que, à falta de crédito externo, financiava com expansão de meios de pagamento. Dessa forma, a contração da renda monetária causada pela queda dos preços de exportação fora compensada pela acumulação de *stocks* em mãos do governo, ao mesmo tempo em que se comprimiam brutalmente as importações. A forte elevação dos preços das manufaturas importadas, causada pela depreciação da moeda, operou como barreira protecionista, o que explica a ativação da produção manufatureira desde 1931. A “anomalia” estava na recuperação precoce de uma economia primário-exportadora, em período em que a depressão mundial continuava a aprofundar-se. Reuni os resultados dessas observações em artigo escrito em julho de 1949.²

A importância da função reguladora, exercida ou não pelo Estado, evidenciava-se neste caso em sua plenitude. Se era verdade que a economia lograra superar a forte pressão depressiva vinda de fora durante a grande crise, também o era que na fase anterior a capacidade produtiva e acumulativa do setor manufatureiro fora subutilizada. Em um e outro casos fora decisiva a ação reguladora do Estado. Cobia, portanto, formular a hipótese de que o “atraso” acumulado pelo país encontrava explicação na História, pois as políticas econômicas, que em grande parte respondiam por ele, não eram fruto da fatalidade e sim a expressão de forças sociais identificáveis.

Na medida em que a economia se fez mais complexa, a regulação macroeconômica se tomou mais incerta. No passado, a defesa dos interesses ligados ao café e outros produtos de exportação havia servido de bússola orientadora. Com o avanço da industrialização, forças conflitantes passaram a disputar o comando dos centros de decisão. Nesse contexto, as consequências de uma decisão macroeconômica nem sempre podiam ser avaliadas e menos ainda previstas. Daí que a inflação haja passado a desempenhar o papel de mecanismo de ajustamento a posteriori.

No imediato pós-guerra, preocupado em defender os preços do café no mercado internacional, o governo brasileiro fixou a paridade do cruzeiro com evidente sobrevalorização deste, o que foi interpretado como ameaça ao setor industrial. Preços baixos das importações também significavam receitas insuficientes para o Estado – dada a importância relativa do imposto de importação –, gerando-se um foco de pressão inflacionária. Esse quadro anômalo conduziu ao rápido esgotamento das reservas de câmbio e à introdução de controles quantitativos das importações, o que favorecia necessariamente o setor industrial. Desta forma, uma política inspirada na defesa dos interesses do café, pelo fato de que gerava pressão inflacionária, transformou-se em política de fomento às atividades industriais. A inflação

² Celso Furtado. *The Economic Growth of Brazil*, University of California Press, 1963, pp. 193-213. A edição original brasileira, *Formação Econômica do Brasil*, é de 1959. As ideias elaboradas nesse livro foram originalmente apresentadas no artigo “Características da Economia Brasileira”, *Revista Brasileira de Economia*, março de 1950.

vinha suprir a inexistência de uma política de industrialização, num momento em que esta se definira como aspiração nacional. Maior “anomalia” não podia haver do que uma inflação geradora de efeitos positivos.³

A opção pela industrialização, com efeito, era tema que se discutia amplamente no Brasil no período da guerra. A carência de produtos manufaturados, provocada pela interrupção do suprimento externo, trouxe argumentos decisivos aos críticos da velha doutrina do país de vocação “essencialmente agrícola”.

Quando iniciei meu trabalho na CEPAL, o primeiro estudo que realizei⁴ teve como tema central o comportamento do setor industrial latino-americano. Introduzi nesse estudo um exercício que consistiu em medir o impacto sobre o comércio internacional de um hipotético aumento da oferta de produtos manufaturados em quatro países da América Latina (Argentina, Brasil, México e Chile), caso essa oferta alcançasse, por habitante, nível correspondente a 50 por cento do alcançado pelo Canadá em 1939 e devesse ser obtida mediante importações. O valor destas teria que exceder o valor total das exportações mundiais de manufaturas na época. Desta forma, por uma *reductio ad absurdum*, procurei demonstrar que não havia alternativa à industrialização, se se pretendia alcançar na América Latina padrões de consumo comparáveis aos dos países desenvolvidos.

No ano seguinte (1950) tivemos uma série de discussões em torno de dados empíricos recolhidos por um grupo de trabalho, constituído de engenheiros da CEPAL e do Banco Mundial, que apreciavam a situação da indústria têxtil de sete países latino-americanos. Os parâmetros usados pelos engenheiros para medir a produtividade levavam à conclusão de que a maior parte das fábricas eram obsoletas, cabendo reconstruí-las, o que implicava descartar grande parte do equipamento e reduzir consideravelmente o emprego no setor. As discussões que tivemos então levaram-nos a introduzir o conceito de produtividade social, global e setorial, média e marginal. Abria-se, assim, o debate sobre “alternativas tecnológicas” e estabeleciam-se as bases metodológicas para a formulação de políticas integradas de desenvolvimento.⁵

A observação da produtividade como um fenômeno social global levou-me a recuperar o conceito de sistema de forças produtivas, que havia sido introduzido um

³ Id., cap. 35, “Os Dois Lados do Processo Inflacionário”. Essas ideias foram inicialmente apresentadas em *A Economia Brasileira*, Editora A Noite, Rio de Janeiro, 1954, pp. 177-187.

⁴ Trata-se de minha contribuição pessoal ao primeiro Estudio Económico de América Latina, referente ao ano de 1948 e apresentado à conferência da CEPAL realizada em Havana, em maio de 1949. ECLA: *Economic Survey of Latin America*, Lake Success, Nova York, 1949, pp. 51-54.

⁵ As ideias sobre escolha de tecnologias foram elaboradas no estudo *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, apresentado na conferência da CEPAL, realizada no México, em maio de 1951. A redação desse trabalho foi de Prebisch. As ideias sobre um enfoque integrado da política de desenvolvimento foram reunidas no estudo *Introducción a la Técnica de Programación*, apresentado à conferência da CEPAL, realizada em Quitandinha, Brasil, em 1953. A redação desse segundo trabalho coube a uma equipe sob minha direção.

século antes por Friedrich List.⁶ As atividades produtivas passavam a ser vistas como um todo articulado, cuja compreensão deveria anteceder a de seus elementos constitutivos. Isso projetava nova luz sobre a natureza das relações externas, às quais cabia o papel de “centro dinâmico” ou de “motor” das transformações que estavam na base do desenvolvimento dessas economias na fase primário-exportadora.

ESTRUTURALISMO E DEPENDÊNCIA

A visão global derivada da História, ao apoiar-se no conceito de sistema de forças produtivas, conduziu ao enfoque que viria a ser chamado de “estruturalista”. Este não tem relação direta com a escola estruturalista francesa, cuja orientação básica consistiu em privilegiar o eixo das sincronias na análise social, o que a levou a construir uma sintaxe das disparidades nas organizações sociais. O nosso estruturalismo, surgido nos anos 50,⁷ empenhou-se em destacar a importância dos parâmetros não econômicos introduzidos nos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, que se definem e evoluem num contexto histórico, não é possível isolar o estudo dos fenômenos econômicos de seu quadro histórico. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas.

Sem um estudo aprofundado da estrutura agrária, não é possível explicar a tendência à concentração da renda, nem tampouco a rigidez da oferta de alimentos geradora de pressões inflacionárias. Sem uma percepção da natureza da industrialização retardada (orientada para a substituição de importações) não será possível entender a “inadequação tecnológica”, que agrava o subemprego.

Como fatores “não econômicos” – regime de propriedade da terra, controle das empresas por grupos com uma visão transnacional dos investimentos, permanência de grande parte da mão-de-obra fora dos mercados organizados etc. – integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, ao dar ênfase

⁶ Friedrich List. *Das Nationale System der Politichen Oekonomie*, Jena, Gustav Fischer, 1920, pp. 239-253. A primeira edição é de 1841.

⁷ A teorização a partir do enfoque estruturalista surgiu inicialmente na abordagem do problema da inflação. Entre os primeiros trabalhos cabe citar Joan Noyola Vázquez, “El Desarrollo Económico y la Inflación en México y otros Países Latinoamericanos”, *Investigación Económica*, XVI, n. 4, México, 1956; Celso Furtado, “The External Desequilibrium in the Underdeveloped Economies”, *The Indian Journal of Economics*, abril, 1958; Oswaldo Sunkel, “La Inflación Chilena: un Enfoque Heterodoxo”, *El Trimestre Económico*, México, outubro-dezembro, 1958; Aníbal Pinto, “Estabilidad y Desarrollo”, *El Trimestre Económico*, México, janeiro-março, 1960. Minhas ideias foram elaboradas em dois ensaios preparados entre 1959 e 1960 e publicados em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961, pp. 195-264. O primeiro desses ensaios está em *Development and Underdevelopment*, University of California Press, 1964, sob o título “External Desequilibrium in Underdeveloped Structures”, e o segundo apareceu no número 12 de *International Economic Papers*, sob o título “Industrialization and Inflation”, Londres, 1967.

ao estudo de tais parâmetros fomos chamados de estruturalistas. Em certo sentido, os estruturalistas latino-americanos retomaram a tradição do pensamento marxista, na medida em que este colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio de compreender o comportamento dos agentes econômicos.

Esse esforço visando a ampliar o quadro conceitual, para abranger os condicionantes internos e externos do sistema de decisões, conduziu finalmente à teoria da dependência.⁸ Esta se funda numa visão global do capitalismo – enfocado como um sistema econômico em expansão vertical e horizontal e como uma constelação de formas sociais heterogêneas – que permite captar a diversidade, no tempo e no espaço, do processo de acumulação e as projeções dessa diversidade nos países de industrialização tardia. Graças a esse enfoque abrangente, foi possível aprofundar a percepção das vinculações entre as relações externas e as formas internas de dominação social, bem como projetar luz sobre outros temas de não pequena significação, como a natureza do Estado e o papel das firmas transnacionais.

Fora do quadro da dominação colonial, o fenômeno da dependência se manifestou inicialmente no plano cultural, mediante a transplantação de padrões de consumo que puderam ser adotados graças ao excedente gerado no quadro das vantagens comparativas estáticas obtidas no comércio exterior. É o forte dinamismo do segmento modernizado do consumo que projeta a dependência no plano tecnológico e a inscreve na estrutura produtiva. Com efeito, é quando se pretende, mediante industrialização, substituir os bens importados, que o aparelho produtivo se fratura em dois segmentos: um ligado a atividades tradicionais, destinadas às exportações ou ao mercado interno, e outro constituído por indústrias produzindo para o setor modernizado do consumo. Se observarmos as economias subdesenvolvidas como sistemas fechados, podemos ser levados a afirmar que essa descontinuidade do aparelho produtivo é a manifestação de um “desequilíbrio ao nível dos fatores”, daí deduzindo que a tecnologia é “inadequada”. Estaremos ignorando o fato de que os bens que estão sendo demandados pela minoria modernizada não podem ser produzidos senão com essa tecnologia e que para essa minoria não se apresenta o problema de ter que optar entre essa constelação de bens e outra. Na medida em que os padrões de consumo da minoria, que se apropria do excedente, devem acompanhar o estilo de vida dos países que lideram o progresso tecnológico (e se instalaram em elevado nível de capitalização), qualquer tentativa visando a “adaptar” a tecnologia será repudiada. Se se tem em conta que a situação de dependência está sendo permanentemente reforçada, mediante a introdução de novos

⁸ Celso Furtado. “Underdevelopment and Dependence: the Fundamental Connections”, Center for Latin American Studies, University of Cambridge, Working Papers, n. 17, 1973. Foram meus estudos sobre a dinâmica da demanda e a modernização na reprodução do subdesenvolvimento que me orientaram para a ideia de “dependência”, primeiro cultural e em segundo lugar tecnológica. Cf. “Dependencia Externa y Teoría Económica”, *El Trimestre Económico*, México, abril-julho, 1971, e “Los Perfiles de la Demanda y la Inversión”, *El Trimestre Económico*, México, junho-setembro, 1970, *Criatividade e Dependência*, Editora Paz e Terra, Rio, 1978, traduzida para o inglês sob o título *Accumulation and Development*, Oxford, Martin Robertson, 1983.

produtos (cuja produção requer o uso de técnicas cada vez mais sofisticadas e dotações crescentes de capital), torna-se evidente que o avanço da industrialização se faz simultaneamente com a concentração da renda. Daí que o crescimento econômico tende a depender mais e mais da capacidade das classes que se apropriam do excedente, para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais. Somente a vontade política poderá modificar esse quadro.

Se tivesse que singularizar uma ideia sintetizadora de minhas reflexões de economista sobre a História, diria que ela se traduz na dicotomia *desenvolvimento-subdesenvolvimento*, que utilizei como título do livro em que reuni meus primeiros ensaios de teoria econômica.⁹ As ideias aí esboçadas e posteriormente reelaboradas estão resumidas nas seções 4 e 5 seguintes.¹⁰

UMA TEORIA DO EXCEDENTE SOCIAL

Para agir com maior eficácia, o homem dota-se de técnicas que, via de regra, ampliam sua capacidade operativa mediante o uso de instrumentos. Seja incorporando-se diretamente ao homem, seja sob a forma de instrumentos, as técnicas somente se transmitem mediante um processo de acumulação. Portanto, o desenvolvimento da capacidade do homem para agir (e para produzir) funda-se num misto de inventividade e acumulação. O esforço acumulativo que realiza a sociedade tanto assume a forma de aperfeiçoamento ao homem (neste caso considerado como um meio, ou recurso produtivo), quanto de aparelhamento desse mesmo homem: fabricação de instrumentos de trabalho, de estruturas para acolher esses instrumentos, instalação de plantações agrícolas, de meios de acesso a essas plantações etc.

Se se limita à difusão de técnicas já conhecidas e comprovadas, o desenvolvimento se confunde com a acumulação. Mas circunscrever o estudo do desenvolvimento à acumulação é perder de vista que as técnicas não são outra coisa que formas de comportamento, cuja racionalidade não é independente de fins preestabelecidos. A substituição do cavalo pelo automóvel não é apenas uma evolução do sistema de transporte: é a transformação de um estilo de vida. Falar de difusão ou

⁹ Development and Underdevelopment, op. cit. No primeiro desses ensaios, chamei a atenção para a necessidade de estudar, ao lado do processo de acumulação, a dinâmica da demanda. Cf. Celso Furtado, "Desenvolvimento Econômico e Formação de Capital", Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, janeiro, 1952. Esse ensaio foi escrito em comentário às conferências de R. Nurkse, pronunciadas no Rio de Janeiro, em 1950, sob o mesmo título. Veja-se também a resposta do autor aos meus comentários, publicada na mesma revista, número de março, 1953. Versão algo modificada desse artigo foi publicada no International Economic Papers, n. 4, Londres, 1954

¹⁰ Essas ideias aparecem em sua forma mais elaborada em Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967; Prefácio à Nova Economia Política, Rio, Editora Paz e Terra, 1977; e Pequena Introdução ao Desenvolvimento, um Enfoque Interdisciplinar, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1979.

transmissão de tecnologia é, portanto, um eufemismo, pois o que se está difundindo nessa caso é uma forma de viver, o que implica a desarticulação do sistema de valores preexistentes na sociedade receptora das novas técnicas.

A reflexão sobre o “desenvolvimento econômico” tem-se concentrado no estudo do processo acumulativo ao nível das forças produtivas. Ora, por trás dos indicadores quantitativos, que preocupam o economista, desdobra-se o vasto processo histórico de difusão da civilização industrial: a adoção por todos os povos da terra do que se convencionou chamar de “padrões de modernidade”, ou seja, a forma de viver engendrada pela industrialização nos países que a lideram. Daí que o papel da criatividade no desenvolvimento haja perdido nitidez, bem como toda relação entre a acumulação e os valores que presidem a vida social. Essa simplificação oculta a existência de modos de desenvolvimento hegemônicos, que monopolizam a inventividade ao nível dos fins em benefício de certos países.

Que condições serão necessárias para que a acumulação ocorra em dada sociedade? A partir de que momento cabe falar em horizonte de opções? Qual o limite último ao esforço de acumulação? Responder a estas questões é formular uma teoria do “excedente social”. Pouca dúvida pode haver de que os recursos “acumulados”, ou seja, cuja utilização final é transferida para o futuro, são os não essenciais à imediata sobrevivência da coletividade. Também é evidente que os recursos não essenciais têm múltiplas utilizações, sendo a acumulação ao nível das forças produtivas apenas uma delas. A teoria do excedente liga-se à teoria da estratificação social e, por intermédio desta, ao estudo das formas de dominação que engendram as desigualdades na repartição do produto social, ou definem as opções a tomar na utilização do excedente.

Pode-se fundar a noção de excedente no fato de observação simples e universal de que a divisão social do trabalho aumenta a produtividade deste. Mesmo a níveis de diferenciação rudimentares, o todo social representa uma força produtiva maior do que a da soma de seus elementos concebidos isoladamente. Alcançada certa dimensão, as coletividades humanas produzem mais do que o estritamente necessário para reproduzir-se. O intercâmbio entre comunidades, intensificando a especialização, criou possibilidades adicionais à divisão social do trabalho.

Contudo, a elevação da produtividade social do trabalho não seria condição suficiente para produzir o que chamamos de excedente. Com efeito: se os recursos adicionais são imediatamente utilizados para a satisfação de necessidades que os membros da coletividade consideram como essenciais, não teria sentido falar de horizonte de opções. Estas surgem porque os sistemas de dominação social limitam a satisfação de necessidades básicas que a população considera como ainda não completamente satisfeitas. É a estratificação social que permite a emergência do excedente, ou seja, de recursos com usos alternativos, abrindo o caminho à acumulação. Portanto, os recursos que permitem o desenvolvimento das forças produtivas são os mesmos que tornam possível mobilizar a população para a guerra e que engendram as desigualdades sociais.

Destarte, a acumulação assume as formas mais variadas nas distintas culturas. Ela é o cimento da estratificação social e da legitimação do sistema de poder, por

um lado, e, por outro, é o vetor do progresso das técnicas. Que ela se oriente de preferência nesta ou naquela direção, é problema que transcende a temática das teorias do desenvolvimento e invade o estudo comparativo das culturas, particularmente nos seus aspectos morfogenéticos. Por que em determinada cultura o esforço acumulativo é principalmente absorvido pela construção de pirâmides e outras formas de vinculação do sistema de poder ao sobrenatural? Por que a criatividade no plano estético tendeu a absorver grande parte do esforço acumulativo na Grécia clássica? Pouca dúvida pode haver de que tanto as esfinges egípcias como as colunas dóricas do Partenon ligavam-se ao propósito de prestigiar (e por essa forma legitimar) um sistema de poder. É certo que os valores que prevalecem numa sociedade (e orientam o processo de criatividade) não são independentes das estruturas sociais. Mas um mesmo problema pode receber soluções muito diversas de uma sociedade para outra. E é nessa diversidade que se manifesta a originalidade de uma cultura.

O estudo comparativo das culturas põe em evidência a enorme capacidade inventiva do homem, a qual pareceria ser, via de regra, subutilizada. O que geralmente se estuda, na história das culturas, são os momentos excepcionais em que essa capacidade se libera e alimenta aos borbotões a corrente da herança cultural da humanidade.

As energias criadoras de uma cultura tendem a estruturar-se em torno de eixos que parecem haver sido os mesmos em todas as épocas: a experiência religiosa, a experiência estética, a experiência do saber puro e aplicado. Assim canalizadas, essas energias assumem a forma de recursos que são postos a serviço da coletividade, frequentemente visando a reforçar as estruturas de dominação social, mas ocasionalmente pretendendo contestá-las. Em certas culturas, a linguagem de legitimação ou contestação do poder foi essencialmente religiosa, em outras, estética, e, ainda em outras, puramente racional.

A civilização em que vivemos caracteriza-se pela importância que nela assumiram as estruturas produtivas, cujo grau de complexidade cresceu desmedidamente. O controle dessas estruturas e a capacidade para fazê-las operar eficientemente constituem as bases do sistema de poder. A criatividade está principalmente orientada para a produção de técnicas que assegurem a estabilidade desse poder em face das pressões internas e externas.

Sempre que as sociedades alcançaram um certo grau de complexidade, a apropriação do excedente apresentou-se sob duas formas básicas: a autoritária e a mercantil.

A todo sistema de dominação social – o enquadramento da população para a guerra ou para a produção inclui-se entre as formas mais simples – corresponde necessariamente a geração de um excedente. O caso extremo do excedente gerado autoritariamente é dado pela escravidão. Os sistemas impositivos têm origem idêntica, o que não impede que eles hajam evoluído no sentido da legitimação pelo consenso dos indivíduos tributados. Mais sutis como formas de extração autoritária do excedente são as normas que fazem as profissões hereditárias, que freiam a mobilidade geográfica das pessoas, que impedem a circulação de bens, que restrin-

gem o acesso à terra arável e à água, Formas ainda mais sofisticadas são os sistemas de patentes, o controle da informação, o controle do acesso às escolas de prestígio e coisas similares.

A segunda forma primária de apropriação do excedente – a mercantil – funda-se nas operações de intercâmbio. Ela também gera a estratificação social, mas o seu ponto de partida não é a dominação e sim o aumento de produtividade criado pela especialização, possibilitada pelo intercâmbio. Com efeito, o intercâmbio pode existir no quadro de relações simétricas, ou seja, entre parceiros totalmente independentes um do outro. É verdade que todo intercâmbio pressupõe um fluxo de informações, cujo controle por um ou outro dos que o praticam rompe a simetria da relação. Mas neste caso a apropriação do excedente envolve um elemento de autoridade.

Em todas as sociedades complexas as duas formas primárias referidas apresentam-se combinadas das maneiras mais diversas. Na maior parte das vezes, a forma autoritária alimenta os canais da comercialização. Assim, a produção agrícola baseada no trabalho servil foi por muito tempo a fonte de excedentes comercializados internacionalmente. Nem sempre é fácil saber onde termina uma forma e onde começa a outra: é o caso, por exemplo, da renda de um agente que ocupa uma posição estratégica, ou está na vanguarda tecnológica. Como não reconhecer que uma empresa como a IBM, por exemplo, está em condições de administrar certos preços e por esse meio captar um excedente que não é exatamente de ordem mercantil? Como separar o critério mercantil do autoritário no caso da exploração monopolista de um serviço público? Que dizer do especulador que, mediante a manipulação da informação, obtém um ganho de capital com a valorização de ativos?

Se é verdade que as duas formas primárias de apropriação do excedente coexistiram por toda parte, foi a predominância de uma ou de outra que definiu o perfil das estruturas sociais. Historicamente, à forma mercantil coube sempre um papel complementar, prevalecendo a forma autoritária como fator principal na configuração das estruturas sociais. Mesmo na Inglaterra de capitalismo avançado do século dezanove, a classe dominante – a julgar pela composição do Parlamento, inclusive da Câmara dos Comuns – estava principalmente constituída de membros da classe de grandes proprietários de terras. As civilizações essencialmente mercantis, que nos depara a História, sempre viveram em simbiose com outras em que o excedente era basicamente extraído por via autoritária.

Contudo, não é difícil perceber que a via de apropriação autoritária esgota rapidamente as suas possibilidades: o aumento da carga fiscal tem limites, a renda do monopolista restringe o mercado etc. Ao contrário, a via mercantil, pelo fato de que promove a especialização e a divisão do trabalho, põe em marcha um processo de geração de novos recursos. Em síntese: a via mercantil gera ela mesma recursos que alimentam o excedente, ao passo que a via autoritária reduz-se a transferir recursos. (A realidade é certamente mais complexa, pois a disciplina de trabalho e a segurança nos meios de transporte e comunicação que acompanham a via autoritária podem repercutir positivamente na produtividade.) A diferença assinalada

é particularmente importante do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, que de alguma forma se confunde com o avanço da forma mercantil de apropriação do excedente.

O intercâmbio não se funda apenas na especialização: requer a estocagem de produtos, o transporte destes a distâncias mais ou menos grandes, meio de proteção etc. Toda uma infraestrutura de meios de transporte, de armazenagem e de segurança está por trás das operações de comércio. Essa infraestrutura e os bens cuja utilização é transferida no tempo, em função das exigências do comércio, constituem uma imobilização de excedente. Esse excedente utilizado como meio de extrair um outro excedente, seja como instrumento do intercâmbio, seja como vetor das técnicas de produção, denomina-se bens de capital.

A revolução burguesa não é outra coisa senão a ascensão da classe mercantil europeia a posições de força que lhe permitirão dismantelar o sistema tradicional de apropriação autoritária do excedente, ou pelo menos colocá-lo em posição de dependência.

Tanto nas atividades manufatureiras quanto nas agrícolas viria a predominar o regime salarial. A terra e o trabalho humano são por essa forma transfigurados em “instrumentos da produção”, correspondendo-lhes um valor de troca que os coloca no mesmo plano que os bens finais, tradicionalmente objeto de intercâmbio. A atividade mercantil, antes limitada à circulação dos bens, tende a verticalizar-se, abarcando a totalidade do processo produtivo. A atividade produtiva deixa de ser um conjunto de relações estáveis entre pessoas – no âmbito de uma corporação de ofício ou de uma propriedade senhorial – para transformar-se numa “combinação de fatores” em grande parte intercambiáveis e sujeitos a cotações de mercado. Porque tudo é objeto de intercâmbio, a apropriação mercantil do excedente generaliza-se, o que permitirá considerar um número crescente de atividades humanas como sendo de natureza econômica.

À apropriação autoritária do excedente correspondia uma organização social hierárquica, de reduzida mobilidade, na qual cada ator desempenhava um papel já programado, quando ele se incorporava à sociedade. A técnica nesse quadro integrava-se à herança cultural, transmitida de geração a geração no âmbito de atividades que prolongavam a vida familiar. Nesse contexto, dificilmente penetra a ideia de produtividade, quando não seja em função do impacto de fatores exógenos, como as condições meteorológicas, as guerras etc.

A atividade mercantil baseia-se no cálculo: preços de compra e venda, custo de transporte, de armazenamento etc. Tudo isso referido a um denominador comum, bem de aceitação geral, que vem a ser a moeda. A ideia de produtividade não é outra coisa senão a expressão desse cálculo. Ora, se a produtividade pode ser aumentada, mediante engenho e arte, é que a atividade mercantil produz riqueza. Nas sociedades em que a atividade produtiva está regida por critérios mercantis, o nível de emprego da população depende das condições dos mercados. A sobrevivência dos trabalhadores já não é assegurada pela organização social, como ocorria na época em que se herdava o ofício ou o direito de acesso à terra arável. A segurança individual somente poderá ser recuperada mediante um grande esforço de organi-

zação das massas trabalhadoras e do acesso destas às estruturas de poder que tutelam o sistema econômico.

A evolução da sociedade capitalista compreende, portanto, duas fases perfeitamente definidas. A primeira está assinalada pela desarticulação das formas de dominação social, apoiadas na apropriação autoritária do excedente, e pela ascensão da classe mercantil à posição hegemônica. A segunda é definida pela emergência da organização das massas assalariadas, como elemento de crescente importância nas estruturas de poder.

O SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

A consolidação, na segunda metade do século dezoito, de um primeiro núcleo industrial – germe de um sistema econômico que alcançaria dimensões planetárias – é um episódio da história social europeia. Pouca dúvida pode haver de que o controle do sistema de produção pela burguesia tendeu a acelerar a acumulação canalizada para as forças produtivas. As circunstâncias, porém, que abriram caminho a esse controle e concentraram geometricamente os seus efeitos são fatos que podemos compreender, mas não explicar, a partir de relações causais. Concomitantemente à consolidação, manifesta-se a força gravitacional desse núcleo cujo impacto se fará sentir em áreas de importância crescente. Com efeito, a força expansiva do primeiro núcleo industrial foi considerável; ela é o ponto de partida de um conjunto de processos que tenderão a unificar a civilização material em todo o mundo. Tudo se passou como se o espaço em torno ao núcleo industrial tendesse a se modificar por indução externa ou de forma reativa. Essas modificações, entretanto, estiveram longe de ser uniformes. Cabe, em realidade, distinguir três processos de transformação social causados pela força expansionista do primeiro núcleo industrial.

1. *Ampliação e complexificação do núcleo inicial.* As atividades artesanais e o sistema feudal de controle social tenderam a desmantelar-se num raio de ação crescente em torno do referido núcleo. É nas ilhas britânicas que esse processo apresenta maior vivacidade, estimulado pela precoce penetração da forma capitalista de produção na agricultura. Mas o mesmo fenômeno se manifesta na Europa ocidental, em particular na Bélgica, nos Países-Baixos e no Norte da França. As transformações econômicas e sociais são seguidas de realizações no plano político, no sentido de recortar o território em mercados protegidos, reivindicando as burguesias regionais o direito de acesso exclusivo aos respectivos mercados nacionais. Cada nação procurará dotar-se de um Estado soberano, que assumirá responsabilidades crescentes como instrumento regulador dos subsistemas econômicos nacionais. A vaga de nacionalismo, que caracteriza a Europa do século dezanove, liga-se à ascensão das burguesias ao controle das atividades produtivas e ao esforço de divisão dos mercados entre grupos hegemônicos. O que hoje chamamos de centros do sistema capitalista situa-se primeiramente na Europa, como projeção imediata do núcleo industrial inicial, e é a resultante da interação de fatores econômicos e

políticos ligados à história europeia. No plano político, observa-se a construção dos sistemas nacionais de poder, que tutelam e delimitam no espaço os subsistemas econômicos, estimulando as economias de complementaridade e externas. A concorrência entre esses subsistemas nacionais aumentaria consideravelmente a capacidade expansiva do centro em direção a outras áreas produzindo a vaga imperialista que caracterizou a segunda metade do século dezanove e conduziu aos dois conflitos mundiais da primeira metade do atual..

2. *Ocupação dos territórios de clima temperado, de baixa densidade demográfica.* A deslocação de dezenas de milhões de europeus para territórios de clima temperado na América do Norte, na Oceania e na África do Sul, constitui a segunda forma de expansão do núcleo industrial inicial. Tratou-se, neste caso, de ampliar a base de recursos naturais. Essa adição de recursos permitiu que prosseguisse a expansão das atividades agrícolas com rendimentos constantes ou mesmo crescentes. Assim, a extraordinária expansão da indústria têxtil inglesa não teria sido possível sem os baixos custos da produção de algodão nos Estados Unidos. Tudo se passou como se a base física sobre a qual se efetuava a expansão direta do centro tivesse sido consideravelmente ampliada: cresceu a produtividade tanto da mão-de-obra quanto do capital, ao mesmo tempo em que se criavam condições mais favoráveis no plano institucional. A história do capitalismo industrial está marcada por essa formidável expansão geográfica ocorrida em sua fase inicial no próprio centro. A ela se deve que precocemente a mão-de-obra se haja tornado escassa, que cedo os salários reais hajam crescido e os mercados consideravelmente ampliados. Foi nesses novos territórios que se produziram as condições de mobilidade social mais propícias ao estímulo da iniciativa individual e à inovação institucional. Em síntese, se o capitalismo conduziu a sociedades crescentemente homogêneas, não obstante a rigidez hierárquica de suas estruturas econômicas, deveu-o certamente a essa ampliação da base geográfica de seu centro.

3. *Ampliação dos circuitos comerciais conduzindo à formação de um sistema de divisão internacional do trabalho.* Esse terceiro eixo de expansão do núcleo industrial limitou-se às atividades comerciais. Povos com sistemas econômicos os mais diversos serão induzidos, de uma ou outra forma, a especializar-se, como meio de ter acesso aos mercados dos centros. Numa fase inicial, ao nível das atividades produtivas continuava a prevalecer a forma autoritária de apropriação do excedente. Por toda essa periferia, o desmantelamento das formas tradicionais de dominação social far-se-á de forma parcial, em função da maneira como será apropriado e utilizado o novo excedente surgido da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho. A essa diferença na evolução das estruturas sociais deve-se a heterogeneidade, que marcará definitivamente o sistema capitalista, e a situação de dependência em que permanecerão amplas áreas.

Que o sistema capitalista se haja estruturado na polaridade centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência é essencialmente um fato histórico, que a ninguém ocorreria considerar como uma “necessidade”, consequência inelutável da expansão do modo capitalista de produção. E esse fato histórico iria condicionar a evolução subsequente das estruturas do sistema. Graças

a ele, a acumulação no centro seria ainda mais rápida, aprofundando-se o hiato que o distingue da periferia. Daí que as estruturas sociais hajam sido cada vez mais diversificadas. Dada a forma histórica que assumiu a expansão do capitalismo industrial, já não seria possível defini-lo com base exclusivamente na ideia de generalização da forma mercantil de apropriação do excedente. É também inerente à sua morfologia atual um sistema de divisão internacional do trabalho, que reflete e reforça relações de dominação-dependência.

Pouca dúvida pode haver de que o sistema de divisão internacional do trabalho – a especialização geográfica erigida em princípio básico ordenador das atividades econômicas – é fruto da iniciativa do núcleo industrial em seu empenho de ampliar os circuitos comerciais existentes ou de criar novos. A iniciativa esteve com a economia que se industrializava e gerava o progresso técnico: a acumulação rápida que nela tinha lugar constituía o motor das transformações que se iam produzindo por toda parte. As regiões que, nesse quadro de transformações, tinham suas estruturas econômicas e sociais moldadas do exterior, mediante a especialização do sistema produtivo e a introdução de novos padrões de consumo, viriam a constituir a periferia do sistema.

Graças à diversidade de climas e de tradições culturais, o comércio com a periferia possibilitava imediata diversificação da cesta de bens disponível no centro, ou seja, produzia o mesmo efeito que a acumulação ao nível das forças produtivas. Por outro lado, o acesso às fontes de recursos naturais da periferia constituía uma saída ainda mais favorável ao processo de acumulação no centro do que a expansão geográfica deste, anteriormente referida. Com efeito, a não-modificação das estruturas sociais na periferia transformava em reserva de mão-de-obra barata as populações locais, fazendo da exploração das fontes de recursos naturais um instrumento de exploração da mão-de-obra local.

A natureza dos vínculos de cada região com o centro variava consideravelmente. Por vezes, o interesse dos comerciantes do centro se limitava à compra de produtos tradicionais originários da região. Colocava-se de imediato o problema da forma de pagamento dessas mercadorias, ou seja, de como evitar dispêndio de metais preciosos. O mais corrente era que se procurasse utilizar o retorno dos meios de transporte para criar vínculos comerciais bilaterais, na base da venda de produtos manufaturados originários do centro, os quais vinham ou não concorrer com o artesanato local, mas sempre operavam como instrumento de difusão de novos valores culturais.

Mais frequentemente, a penetração no que viria a ser a periferia assumia a forma de introdução de novas linhas de produção, particularmente no setor agrícola. O conseqüente abandono de culturas de subsistência e o ocasional traslado de populações acarretavam às estruturas sociais modificações de várias ordens. Contudo, muito raramente essas modificações conduziam ao abandono das formas tradicionais de dominação social, sendo mesmo frequente que as reforçassem, mediante a concentração da propriedade da terra e a agravação da instabilidade dos rendimentos monetários dos pequenos agricultores, que se integravam nos circuitos comerciais.

Dava-se também o caso de que a penetração dos interesses do centro assumisse a forma de controle direto de parte do sistema de produção. No caso da exploração de recursos minerais, novas estruturas produtivas eram implantadas no quadro de uma complexa rede de relações com a economia dominante: esta absorvia o essencial da nova produção e provia grande parte dos insumos requeridos pelas novas atividades produtivas. As economias agrícolas de plantação, a exemplo dos complexos bananeiros da América Central, constituíam situação intermédia entre o chamado enclave mineiro e os casos referidos no parágrafo anterior.

Comum a todas as situações referidas era o controle, pelos interesses do centro, da comercialização no plano internacional e da base logística desta. Via de regra, a infraestrutura de transporte, que permitia integrar as áreas produtivas periféricas ao comércio internacional, também era controlada pelos interesses do centro. Assim, parte substancial do que se veio a conhecer como comércio “internacional” teve sua origem nas atividades extramuros do núcleo industrial inicial, do qual irradiou a força transformadora que engendrou a estrutura centro-periferia.

Na medida em que permitia anular certos obstáculos ao processo de acumulação no centro, o sistema de divisão internacional do trabalho dava origem a um excedente. Em outras palavras: ao estender sua área de influência e incorporar indiretamente recursos naturais e de mão-de-obra ao próprio sistema produtivo, o centro estava obtendo ganhos de produtividade. Não deixa de ser significativo que a primeira teoria consistente da moderna ciência econômica – a teoria dos preços comparativos, concebida por Ricardo nos albores do século dezenove – haja surgido para explicar esse aumento de produtividade.

Mas, se a ninguém era dado duvidar da existência de um excedente criado pela divisão internacional do trabalho, estava longe de ser evidente a forma como ele era apropriado. A parte que revertia a este ou aquele país variava em função de circunstâncias. Em realidade, o que se passou a chamar de política comercial era um esforço para aumentar em benefício próprio essa parte. Por ocasião da dominação colonial, a apropriação do excedente pelos interesses da metrópole pôde aproximar-se de cem por cento, o que torna transparente a importância do elemento político no problema. Contudo, mesmo no quadro do sistema colonial, havia limite à apropriação externa do excedente, pois a eficiência do sistema produtivo frequentemente dependia da retenção local de parte dele. Surgiam assim novos vínculos com a economia dominante. Com efeito: o excedente retido na periferia desempenharia papel fundamental no processo de aculturação desta, operando como vetor dos valores culturais do núcleo industrial em expansão.

Identificam-se quatro situações perfeitamente caracterizadas:

a. Apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro.

A reinjeção total ou parcial desse excedente na área em que ele se origina ou alhures decorre de decisões tomadas em função dos interesses da economia metropolitana. A tal caso extremo corresponde o máximo de imobilismo social. Se se manifesta pressão interna no sentido de elevação dos salários e/ou dos impostos, a criação de novos empregos poderá ser reduzida a zero ou será criado um fluxo imigratório de mão-de-obra proveniente de regiões com salários ainda mais baixos.

Esse caso extremo somente se produziu quando o setor produtivo gerador do excedente estava sob estrito controle externo e a atividade política local era eliminada ou controlada do exterior.

b. Apropriação de uma parte do excedente por um segmento da classe dominante local. É o caso dos proprietários de terras, ali onde as exportações são de produtos agrícolas, mas também de outros grupos que participam das atividades geradoras do novo excedente ou ligadas ao uso local desse excedente. O que caracteriza este caso é que os beneficiários locais do excedente operam dentro de um espaço residual. A iniciativa se mantém com os interesses externos, cuja atuação ganha flexibilidade e eficácia, na medida em que se apoia em agentes locais. Esse tipo de burguesia, surgida da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, tende a identificar-se cultural e ideologicamente com o centro, operando a parte do excedente que lhe corresponde como instrumento dessa aculturação. Nessas circunstâncias, o processo de modernização – sofisticação imitativa dos padrões de consumo, sem avanço concomitante no desenvolvimento das forças produtivas – alcança a máxima intensidade.

c. Apropriação de parte do excedente por grupos locais que o utilizam para ampliar a própria esfera de ação. A atuação dessa burguesia pode desdobrar-se em várias direções: destruição de atividades artesanais preexistentes, deslocação de formas tradicionais de dominação social fundadas no controle da terra e, mesmo, disputa do espaço ocupado pelos interesses estrangeiros nos setores de exportação, importação e financeiro. A ação dessa burguesia, mesmo que circunscrita por fatores externos de grande peso, reproduz tardiamente a ascensão da burguesia europeia. A diferença maior está em que a luta de tais grupos periféricos pelo poder não tem, no plano social, as mesmas consequências. Com efeito: as burguesias, que lutam pelo controle do sistema de dominação social na periferia, não se transformam em instrumento de reconstrução das estruturas sociais, à diferença do que se produziu nas regiões cêntricas em que teve lugar a revolução burguesa. Explica-se, assim, que as maiores diferenças entre o centro e a periferia tendem a ser de natureza social.

d. Apropriação de parte do excedente pelo Estado. Esta situação apresentou-se por toda parte em graus diversos, em função das forças sociais que dominam o Estado e do papel que cabe a este no desenvolvimento das atividades requeridas pela internacionalização da economia. Ali onde as atividades exportadoras se baseiam na exploração de recursos não renováveis surgem condições particulares favoráveis para que o excedente retido localmente se concentre e seja apropriado por intermédio do Estado, o qual, como estrutura burocrática, tende a desempenhar papel de crescente importância na evolução social.

A história da periferia apresenta toda uma gama de situações, combinações das quatro formas típicas de apropriação do excedente, que vimos de referir. A primeira forma (*a*) conhecerá complexa evolução, pois, se o estatuto colonial é rejeitado por toda parte, novas formas de controle das atividades produtivas por interesses estrangeiros, em aliança com grupos locais, tenderão a impor-se.

A perpetuação das formas tradicionais de dominação social, que se observa em

grande parte da periferia, encontra aí uma de suas causas básicas. A última forma (*d*) adquirirá importância crescente, vindo o Estado a desempenhar em todo o mundo periférico funções de grande peso. Contudo, foram as formas *b* e *c* que marcaram a fundo a história da periferia. A forma *b* porque subordinou todo o processo de acumulação, em particular o desenvolvimento das forças produtivas, à modernização. A forma *c* porque abriu o caminho à tomada de consciência da situação de dependência criada historicamente pelo sistema de divisão internacional do trabalho. Graças a este último processo, a forma *d* conhecerá, ela mesma, evolução significativa.

Durante o período de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, vale dizer, na fase formativa deste, o impulso primário dinamizador das economias da periferia não tinha origem no desenvolvimento de suas forças produtivas. Esse impulso nascia da força gravitacional exercida pelo centro, graças à qual ocorria a realocação de recursos, a ativação no uso destes, a modernização. Tudo se passa como se a expansão do núcleo industrial provocasse modificações na conformação estrutural de certas regiões que com ele iam entrando em contato. A rigor, eram os investimentos no centro (e os avanços técnicos a estes incorporados) que dinamizavam o conjunto do sistema em formação. Os efeitos desses investimentos eram percebidos na periferia sob a forma de uma demanda em expansão, a qual podia ser satisfeita mediante simples ativação no uso dos recursos disponíveis. As transformações que ocorriam no centro e na periferia eram de natureza diversa. No primeiro caso, as elevações de produtividade assentavam no desenvolvimento das forças produtivas, portanto no avanço da técnica. No segundo, os aumentos de produtividade eram um reflexo da especialização no quadro de um mercado mais amplo.

Nas economias do centro as transformações têm lugar simultaneamente nas estruturas econômicas e na organização social: a pressão social faz com que a remuneração do trabalho acompanhe a elevação da produtividade física desse trabalho, na medida em que esta se traduz em aumento da renda real média da coletividade. O aumento da remuneração do trabalho modifica o perfil da demanda – e por esse meio a alocação dos recursos produtivos – e condiciona a destinação do excedente – e por essa forma a orientação do progresso técnico.

Na economia periférica as modificações do sistema produtivo são induzidas do exterior. Pelo fato mesmo de que essas modificações se limitam – na fase formativa – a uma reordenação no uso de recursos já disponíveis, seu impacto na estrutura social é reduzido ou nulo. A verdadeira transformação situa-se no plano da formação do excedente, cujo modo de apropriação define o perfil da demanda interna. Ora, a resposta às modificações que ocorrem nesta é mediatizada pelas importações. Não foram poucos os casos em que a expansão do excedente foi acompanhada de simplificação do sistema produtivo – liquidação de atividades produtivas ligadas ao mercado interno em benefício da mono-exportação – ao mesmo tempo que a demanda interna, alimentada pelas importações, se diversificava consideravelmente.

Em síntese, o que caracterizou a formação da periferia foi a dinamização da demanda – modernização – em condições de um relativo imobilismo social causa-

do pelo lento desenvolvimento das forças produtivas. O que veio a chamar-se de subdesenvolvimento não é outra coisa senão a manifestação dessa disparidade entre o dinamismo da demanda e o atraso na acumulação reprodutiva. Este último tem origem na forma de inserção na divisão internacional do trabalho e aquele na penetração dos padrões de consumo do centro.

A industrialização retardada que teria lugar nos países que se haviam inserido no sistema econômico mundial pela via da modernização far-se-ia em concorrência com as importações e não com a atividade artesanal preexistente. Longe de ser um reflexo do nível de acumulação alcançado, a evolução do sistema produtivo assume a forma de um processo adaptativo, no qual o papel diretor cabe às forças externas e internas que definem o perfil da demanda final. Daí que as estruturas sociais desses países sejam tão distintas das que se constituíram ali onde avançaram paralelamente acumulação e diversificação da demanda.

A mecanização das infraestruturas e as transformações impostas à agricultura pelo esforço de exportação e pela evolução da demanda interna, bem como o impacto da industrialização na construção civil, na confecção e outros setores em que era importante a atividade artesanal, põem em marcha um amplo processo de destruição de formas de emprego que o ritmo de acumulação está longe de poder neutralizar. A intensa e caótica urbanização, presente na totalidade dos países subdesenvolvidos, é a manifestação mais visível desse processo de desestruturação social. O conceito de desemprego disfarçado constituiu a primeira indicação de tomada de consciência do problema, mas foram os estudos sobre marginalidade urbana, realizados pelos sociólogos latino-americanos no decênio de 1960, que permitiram melhor equacioná-lo e trazer à evidência a especificidade das estruturas sociais surgidas nesses países de industrialização retardada.

As massas demográficas, que a modificação das formas de produção priva de suas ocupações tradicionais, buscam abrigo em sistemas subculturais urbanos que só esporadicamente se articulam com os mercados, mas sobre eles exercem uma forte influência como reservatórios de mão-de-obra. Realizando em grande parte sua reprodução no quadro de um sistema informal de produção, as populações ditas marginais são a expressão de uma estratificação social que tem suas raízes na modernização. A inadequação da tecnologia, a que se referiram os economistas latino-americanos, traduziu-se, de um ângulo de vista sociológico, na polaridade modernização-marginalidade.

Ali onde a modernização se apoiou na exploração de recursos não renováveis (o caso dos países exportadores de petróleo, por ser extremo, presta-se mais facilmente à análise), o excedente retido no país de origem tendeu a ser captado por um sistema de poder local. Em razão disso, a vinculação externa condicionou sobremodo a evolução da estrutura de poder, favorecendo seu fortalecimento e centralização. Esse processo de condensação de poder em instituições centralizadoras, coincidindo com a desestruturação social a que fizemos referência, empresta ao Estado características que apenas começam a ser percebidas em sua originalidade. Sendo o Estado, no essencial, um instrumento captador de excedente, a evolução

das estruturas sociais tende a ser fortemente influenciada pela orientação dada por ele à aplicação dos recursos que controla.

FRUSTRAÇÕES DE UM REFORMISTA

As inferências, no plano da política econômica, de minhas reflexões dos anos 50 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções:

1. Abandono do critério de vantagem comparativa estática como fundamento da inserção na divisão internacional do trabalho.

2. Introdução do planejamento como instrumento ordenador da ação do Estado, cujas funções no campo econômico tenderiam a crescer na medida em que se ampliasse o esforço para superar o subdesenvolvimento.

3. Fortalecimento das instituições da sociedade civil (principalmente dos sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos), de cuja ação se poderia esperar a renovação das bases sociais de sustentação do Estado e a contestação dos padrões prevalentes de distribuição da renda.

O primeiro ponto fundava-se na crítica do sistema tradicional de divisão internacional do trabalho e das políticas de *laissez-faire* que asseguravam sua perpetuação. Esse ponto de vista foi amplamente adotado na América Latina, não tanto por convicção doutrinária, mas em razão dos efeitos nas estruturas produtivas da prolongada depressão dos anos 30 e da economia de guerra. Com efeito, quando se ensaiou a volta ao liberalismo cambial no imediato pós-guerra, o reajustamento requerido impunha o abandono de boa parte das atividades industriais que haviam surgido à sombra da proteção criada pela própria desorganização do comércio internacional no período anterior. Mas, se era necessário sair da armadilha das vantagens comparativas estáticas, não era menos encontrar uma nova forma de inserção no comércio internacional, que estimulasse o avanço tecnológico. Isso teria exigido uma ação do Estado na linha adotada pelo Japão com a Restauração Meiji, linha subseqüentemente seguida por alguns países do sudeste asiático. Trata-se, em realidade, de criar deliberadamente vantagens comparativas em setores favorecidos por uma demanda externa elástica.¹¹

A causa das dificuldades subseqüentes não esteve propriamente no protecionismo, o qual sempre seria necessário numa primeira fase da industrialização, e sim na falta de uma política ativa de exportações, o que requeria o abandono da atitude passiva nesse setor, característica das economias primário-exportadoras. Foi necessário que adviesse a crise do petróleo para que o Brasil adotasse, na metade dos anos 70, uma política industrial orientada para a criação de vantagens compa-

¹¹ Esse ponto foi elaborado em Celso Furtado, Um Projeto para o Brasil, Editora Saga, Rio de Janeiro, 1968, pp. 66-70, texto incluído em Obstacles to Development in Latin America, Anchor Books, Nova York, 1970, pp. 180-4.

rativas dinâmicas, cujos efeitos positivos estão minorando o impacto da crise de endividamento externo.

O segundo ponto referido relacionava-se com a necessidade de introduzir alguma forma de planejamento no amplo esforço requerido para sair do subdesenvolvimento. Posto que nos havíamos dado conta de que este é uma conformação estrutural adversa, dentro da qual o crescimento econômico apresenta elevado custo social, impunham-se reformas visando a romper as rigidezes estruturais que bloqueiam o acesso a um autêntico desenvolvimento. Esse trabalho de reconstrução de estruturas requer uma ação orientadora que somente pode vir do Estado. A complexidade da tarefa que cabe a este realizar exige uma visão global, sincrônica e diacrônica, que só se obtém com o planejamento.¹²

A industrialização deveria contribuir para diversificar as exportações e ao mesmo tempo operar como alavanca da expansão do mercado interno. Condição necessária para que se reduzisse a desigualdade social era que a industrialização criasse empregos novos, assegurasse uma crescente oferta interna de bens-salários, a preços relativos declinantes e abrisse novas avenidas à exportação. Um país de baixo nível de renda e grande população, como é o Brasil, não pode dotar-se de um sistema industrial internacionalmente competitivo em todos os setores. Tampouco pode privar-se de ter um sistema industrial relativamente integrado. Portanto, a inserção internacional tem que ser seletiva, o que requer planejamento.

Em síntese, o trabalho de reconstrução estrutural requerido para superar o subdesenvolvimento baseia-se numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados, e a ela só se tem acesso pelo planejamento. Dentro do quadro estrutural criado pela economia primário-exportadora, o crescimento econômico tende a reproduzir, agravadas, as desigualdades sociais características do subdesenvolvimento. Não se trata de ampliar o papel empresarial do Estado, o que veio a ser feito no Brasil por outras razões, entre estas a falta de planejamento. Trata-se de prevenir as resistências estruturais à redução das desigualdades sociais, de orientar o esforço de acumulação prioritariamente para a satisfação das necessidades básicas da população.

No que respeita a este segundo ponto, a experiência brasileira foi decepcionante. Na segunda metade dos anos 50, adotou-se um planejamento setorial que permitiu concentrar investimentos em atividades básicas e criaram-se instituições destinadas a canalizar a poupança para esses setores. Mas daí não se partiu para mais abrangente e coerente forma de planejamento, se bem que a ação empresarial do Estado continuava a expandir-se. Na ausência de planejamento, as empresas do Estado assumiram autonomia crescente, o que se traduziu em tendência ao sobre-investimento ali onde os preços são administrados e a demanda é inelástica. Os

¹² Esse ponto foi apresentado em inúmeros trabalhos, desde a Introdução à Técnica de Programação, citada, até o Plano Trienal de Desenvolvimento, que elaborei em 1962, como Ministro do Planejamento do governo brasileiro. Nesse plano são esboçadas em apêndice as principais reformas estruturais requeridas para obter um autêntico desenvolvimento no Brasil.

desequilíbrios inflacionários, que afetam gravemente a economia brasileira presentemente, têm suas raízes na incoerência que a falta de planejamento instila nos investimentos públicos.

O terceiro ponto refere-se ao papel das instituições da sociedade civil no processo de desenvolvimento, concebido este como elevação do nível de vida material, com redução das desigualdades sociais e ampliação do horizonte de aspirações dos membros da coletividade. Foram as revoluções liberais da Inglaterra e da França que deram origem ao padrão de organização política progressivamente pluralista, base do modelo de desenvolvimento que veio a prevalecer no mundo ocidental industrializado. Ora, a revolução liberal é fenômeno dos séculos XVII e XVIII. Aquelas tentadas no século XIV frustraram-se. Foi necessário encontrar um substitutivo em reformas institucionais obtidas mediante consenso das próprias classes dirigentes e orientadas para a ampliação das bases sociais de sustentação do Estado. Esse caminho indireto foi percorrido com percalços por países como a Alemanha, a Itália e a Espanha e somente na segunda metade do século atual produziu os resultados almejados.

Ora, as distorções estruturais do subdesenvolvimento aumentam as dificuldades da caminhada para o padrão de organização social propícia ao autêntico desenvolvimento. Nestas circunstâncias, é natural que o problema do controle do Estado adquira importância decisiva. De um lado, apresenta-se o risco de *populismo*, manipulação de forças sociais por indivíduos que empolgam o poder e buscam legitimidade na satisfação de reivindicações populares imediatistas, com reflexos negativos na produtividade e na acumulação. De outro, apresenta-se a ameaça de autoritarismo apoiado nas classes privilegiadas, simples reflexo defensivo ou projeto modernizador. Em qualquer dos casos, interrompe-se a evolução social no sentido de fortalecimento das instituições da sociedade civil. A maior passividade das forças sociais abre aos dirigentes maior margem de arbítrio. Foi nesse contexto que surgiu no Brasil a fantasia da “potência emergente” e que floresceu a paranoia dos chamados “projetos faraônicos”. Desta forma, a própria intensificação do crescimento econômico agravou os aspectos antissociais do subdesenvolvimento.

Refletindo sobre essa problemática nos começos dos anos 60,¹³ fui levado a afirmar que era condição essencial para o desenvolvimento do Brasil a preservação de uma sociedade aberta, propícia à ampliação das bases de sustentação do Estado. Eu dizia, então, que a sociedade brasileira era aberta em seu segmento urbano e fechada no rural, o que configurava um quadro instável. Tanto podiam predominar, na confrontação em curso, as forças conducentes a mais ampla abertura, quanto aquelas que atuavam em sentido inverso. A História fez que prevalecesse a segunda hipótese, interrompendo-se a evolução política por dois decênios, o que conduziu a considerável acúmulo de problemas no plano social.

¹³ Celso Furtado. *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961 e “Brazil: What Kind of Revolution?”, *Foreign Affairs*, abril, 1963.

Há exemplos, na história de outros povos, de avanços rápidos no plano político, após o despertar de uma longa noite de imobilismo, como se a sociedade fosse dotada de um subconsciente, onde laboram forças criativas que ampliam o horizonte de possibilidades futuras. Em todo caso, a rica fermentação de ideias e iniciativas políticas, que se observa no Brasil neste fim de 1984, parece traduzir uma ânsia de recuperação do tempo perdido. Mas não posso deixar de reconhecer que foi com respeito a este terceiro ponto que mais se distanciou a realidade daquilo que minha reflexão indicava como desejável para o futuro de meu país.

