

*Fronteiras do desenvolvimento:
da substituição de importações ao rural-based/knowledge-based
development?*

O Brasil que temos diante de nós foi forjado dentro de um quadro de circunstâncias e convicções que não pode ser ignorado, sob pena de impor seus condicionantes da maneira mais perversa e dominadora: pelo silêncio e pela omissão. Se pretendemos alterar uma tradição consolidada – aquela que marca as desigualdades e distorções do país – temos que compreendê-la profundamente. Quando a ignoramos, somos por ela dominados – isso vale para as neuroses, tiques e psicoses, mas vale, também, para as reincidências de erros políticos.

Qual é esse quadro? Ou, mais simplificadamente, quais os principais traços desse quadro, aqueles que precisamos destacar para pensar o futuro?

Começemos por estabelecer que existe, na nossa história recente, uma espécie de “pequeno século XX”, o período 1930-80, dentro do qual a economia do país cresceu a taxas bastante superiores à média mundial, transformando radicalmente suas estruturas – demográficas, produtivas ou financeiras, sociais, políticas, culturais.

O país urbanizou-se e industrializou-se, novos grupos sociais se impuseram e novas lideranças políticas se criaram (CRUZ e MORAES, 2008).

Dentro desse período, a sua segunda metade tem traços peculiares para a avaliação que nos interessa. Referimo-nos aos trancos que o pós II Guerra impôs ao país. A conjuntura do pós-guerra nos impõe pensar a história do país, talvez mais ainda do que nas fases anteriores, a partir de um parâmetro não local. É certo que Prebisch nasceu em Tucuman, Furtado, na Paraíba – mas as teorias do desenvolvimento e os processos que eles refletiram ou orientaram estão longe de constituir fenômenos locais. A reconstrução iniciada em Bretton Woods estava destinada a modificar profundamente o desenho do mundo – e a participação das nações subdesenvolvidas dentro dele. A mundialização estava embutida naquele projeto – *one world*, pregava um dos líderes ianques como alvo da nova era. A mundialização se daria em diferentes dimensões e seria medida por diferentes indicadores: comércio, indústria, finanças, para ficar apenas no terreno econômico. Cada vez mais, países do centro ou da periferia teriam elevados seus indicadores de abertura comercial – como a proporção da soma exportações + importações com relação ao produto bruto. Cada vez mais os investimentos se internacionalizariam – na forma do investimento direto, em portfólio ou em modos cada vez mais voláteis, com a afirmação dos circuitos financeiros.

Assim se produzem os fatos e convicções dentro dos quais se desenhou o país que temos e, portanto, as possibilidades de criação de outro país, para aqueles que assim o querem. No imediato pós-guerra, surge para o mundo um punhado de nações jovens, com Estados recém-criados, advindos da descolonização. E reformam-se ou se reinserem na ordem internacional os países latino-americanos, já existentes. A maioria dessas nações tinha um perfil demográfico rural e um perfil econômico agropecuário e extrativo. Sua inserção na ordem mundial dava-se, basicamente, através do comércio. O investimento estrangeiro tendia a concentrar-se na agricultura, na extração mineral e na provisão de infra-estrutura ligada a tais atividades (estradas, portos, geração de energia, etc.). As teorias do desenvolvimento que se multiplicariam nas décadas seguintes partiriam desses fatos para identificar os “problemas” e arquitetar “soluções” (políticas de desenvolvimento).

Com alguma simplificação, podemos identificar nesse terreno ideológico três grandes vertentes. Uma delas é franca e deliberadamente anti-sistêmica, anticapitalista: as teorias do imperialismo derivadas de Lenin, Rosa Luxemburg e, no início dos anos 1950, paradigmaticamente representadas por Paul Baran. As outras duas eram sistêmicas – moviam-se dentro das categorias

econômicas do capitalismo, isto é, das formas de propriedade privada dos meios de produção. Vejamos quais foram.

A primeira dessas abordagens tinha dois pilares: um modelo econômico neoclássico e uma teoria sociológica e política de tipo funcionalista (a chamada teoria da modernização). Seu principal nome era W. W. Rostow (autor da famosa e influente teoria da decolagem, ou *take-off*).

A segunda abordagem tinha um corte reformista, estruturalista e keynesiano. Na América Latina, mas não apenas aí, seu principal nome é Raul Prebisch, não apenas pelo que escreveu, mas também porque “inventou” a Cepal e a Unctad, organizações que em grande medida se transformaram em porta-vozes dessa corrente e dos países periféricos.

Dimensão tácita: desenvolvimento = industrialização

Distintas na origem e nos alinhamentos políticos, essas duas correntes, modernização e Cepal, compartilharam alguns terrenos de convicção. Por exemplo, ambas identificavam um gargalo anti-desenvolvimento: a formação de capital (e de espíritos capitalistas...) nos países em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos). E ambas visualizavam um modelo ou destino para o projeto de desenvolvimento: a industrialização, em geral identificada com países pioneiros (como a Inglaterra) e, mais ainda, com o mais moderno dos modernos países, os Estados Unidos. Em certo momento da história, aliás, as duas correntes pareciam muito próximas de uma convergência ou, pelo menos, de uma parceria. Isso parecia possível quando chegou ao governo americano um presidente do Partido Democrata, Kennedy, com a sua Aliança para o Progresso¹.

Para a América Latina, como dissemos, a instituição relevante era a Cepal, com uma doutrina que diagnosticava processos de reiteração do subdesenvolvimento e uma terapêutica enérgica, uma política de desenvolvimento em geral chamada de industrialização por substituição de importações. Se a inserção dos países periféricos, como os latino-americanos, se dava sobretudo pelo comércio, era esse o nervo que a Cepal identificava como doente. Do diagnóstico de “deterioração dos termos de intercâmbio” a Cepal extraía um prognóstico (a perpetuação da dependência e de seus efeitos deletérios) e uma terapêutica, a industrialização acelerada pela iniciativa política do Estado.

¹ Um relato desse encontro é feito na biografia escrita por Edgar J. Dosman (2008). Entre nós, um trabalho importante sobre o tema é o de Ricardo Alaggio Ribeiro (2006).

Hoje parecem mais claros os pontos cegos dessa teoria – aqueles que a posição dos condutores não permitia ver. O primeiro deles é exatamente esse foco quase exclusivo no comércio como relação de sucção de riqueza e perpetuação do atraso. O outro é a relativa secundarização de questões como a distribuição da riqueza (a desigualdade) e do poder político (a democracia). Com este último aparece, também, um outro ponto débil: o tratamento sumário da figura do Estado, desenhado como uma espécie de caixa-preta. Vejamos mais de perto essas fragilidades.

A análise cepalina era fortemente centrada no comércio, algo compreensível pelos fatos, circunstâncias e indicadores da época. Mesmo no final dos 40 gloriosos do pós-guerra, com todas as transformações que a primeira parte do “pequeno século XX” provocara na periferia, as exportações desta para o centro ainda eram, predominantemente, de matérias primas. E, sentido inverso, as importações eram bens industriais. A ênfase de Prebisch e seus colegas estava no fato de que as duas atividades (agricultura e indústria), desigualmente distribuídas na geografia do mundo, tinham modos e intensidades diferentes, no que diz respeito à absorção dos frutos do progresso técnico e de seus efeitos socioeconômicos multiplicadores. Com o tempo, porém, a referência estrita ao comércio de mercadorias iria produzir distorções na análise.

Alguns países da região industrializaram-se bastante – mas não exatamente como a Cepal previa ou propunha. A industrialização via instalação de subsidiárias estrangeiras (mormente americanas) traria à pauta de dependências outros componentes, que não a sucção de excedente via comércio desigual: as remessas de lucros, os pagamentos de licenças e patentes, de juros de financiamento, de fretes e outros serviços “invisíveis”. Nas décadas seguintes, o comércio, entendido em sentido estrito, daria lugar a outros modos de alargamento das distâncias centro-periferia. A transnacionalização das indústrias manufatureiras e das instituições financeiras modificariam até mesmo a identidade do GATT e da Organização Mundial do Comércio. Quem observa suas sucessivas “rodadas” pode ver que, a cada passo, os “novos temas” saem da troca de bens finais, dos movimentos entre-fronteiras e suas taxas e cotas, para intervir nas diferentes regulações domésticas (investimentos diretos, compras estatais, direitos de propriedade intelectual, finanças)².

² As negociações no GATT seguiram a seguinte evolução: nas rodadas Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956) e Dillon (1960-1961), o tema foi tarifas e participaram, respectivamente,

E, no que diz respeito à Cepal e ao tópico que mais diretamente nos interessa, podemos começar com um depoimento estratégico: “A doutrina do desenvolvimento sem transformação da agricultura tem suas origens nas teses industrialistas formuladas nos primeiros estudos da Cepal” (FURTADO, 1972, p. 111).

Depoimento estratégico, dissemos, uma vez que o autor da frase é ninguém menos do que Celso Furtado, em livro de 1972, *Análise do “modelo brasileiro”*. Reparemos que ele se refere aos “primeiros estudos”, para uma organização que nasce no final dos anos 1940 e elabora seus principais documentos de doutrina no início da década seguinte. A datação faz sentido e é relevante: seria exagerado atribuir aquela “negligência” como algo permanente no receituário estruturalista. Leiamos, por exemplo, o texto em que Prebisch comenta, de um ponto de vista cepalino, o significado da Aliança para o Progresso. Nesse texto, de 1962, Don Raúl faz questão de listar como elementos nucleares de seus mandamentos a industrialização e... a reforma agrária (PREBISCH, 1962). E destaca, nesta última, dois aspectos combinados: por um lado, a mudança das relações de propriedade, posse e uso; por outro, a política de desenvolvimento agrário.

Terra e poder: onde os fracos não têm vez

De fato, parece menos relevante a reflexão da Cepal com relação ao tópico mencionado por Furtado: a transformação estrutural do mundo agrícola – sobretudo nas formas de propriedade, posse e uso do solo – foi em grande medida subestimada ou subordinada à modernização técnica do setor. Uma das poucas exceções é exatamente Furtado, até porque, mais de uma vez, alertou para o fato de que o “latifundismo” era um sistema de poder. Em uma análise do processo brasileiro – que mais de uma vez afirmou ser a prova de que industrialização não era suficiente para fazer com que um país se livre das maldições do subdesenvolvimento –, Furtado ajuíza negativamente a política de modernização agrícola:

A penetração do trator está produzindo efeitos similares ao da extensão da pecuária: privar a população de trabalho. E esses resultados são obtidos à custa de subsídios

23, 13, 38, 26 e, novamente, 26 países. Na rodada Kennedy (1964-1967), os temas foram tarifas e *anti-dumping* e participaram 102 países. Na rodada Tóquio (1973-1979), os temas foram tarifas, barreiras não-tarifárias e *framework agreements*, com participação de 102 países. E na rodada Uruguai (1986-1993), os temas foram tarifas, barreiras não-tarifárias, normas, serviços, direitos, propriedade intelectual, agricultura, enquadramento de disputas e criação da OMC e participaram 123 países.

dados pelo governo que contribuem para agravar a concentração da riqueza em mãos de uma pequena minoria (FURTADO, 1982, p. 86).

Desse modo, quebrar esse *sistema de poder* é algo indispensável para retomar ou reformar a construção interrompida da nação:

nenhum trabalho de reconstrução estrutural dará resultados permanentes se não se conseguir liberar a massa da população rural – e em primeiro lugar os minifundistas – da engrenagem que atualmente a condena à miséria. O objetivo central da reconstrução das estruturas agrárias deveria ser a instalação de unidades produtivas aptas a utilizar plenamente a capacidade de trabalho de uma família e a avançar pelo caminho da modernização técnica. Dar subsídios a empresas médias e grandes para mecanizar-se e utilizar adubos pode produzir resultados imediatos no plano da produção; mas como ignorar que essa visão economicista de curto prazo leva à agravação dos problemas sociais? (FURTADO, 1982, p. 85)

Isso não apenas implica a reforma dos padrões de propriedade e ocupação dos solos agrícolas, mas um novo equilíbrio rural-urbano e uma nova geografia econômica, que conserte as desigualdades regionais:

Uma economia de grande espaço, voltada para o mercado interno e que enfrenta preços relativos crescentes de combustíveis líquidos deve procurar minimizar os seus custos de transporte, portanto, descentralizar a atividade industrial liberando-se, pela inovação técnica, de muitos dos atuais imperativos de economia de escala. No caso da agricultura, a preeminência da biomassa como fonte energética cria a possibilidade de ampla descentralização na produção de insumos. Optar pela solução inversa, pretendendo enquadrar a transformação do sistema energético nos atuais padrões de localização industrial e de concentração urbana, é optar pela agravação dos problemas sociais e sobrecarregar o sistema econômico com custos crescentes (FURTADO, 1982, p. 88).

A avaliação – que já se aproxima dos 30 anos – é ainda atual. O juízo normativo é ainda mais do que atual, urgente, inadiável.

É, contudo, em outro cepalino, Fernando Fajnzylber, que encontramos novas pistas sobre a forma pela qual a análise estruturalista cepalina encara a transformação do mundo agrícola como elemento indispensável da superação do subdesenvolvimento. O curioso – e o autor reconhece o paradoxo – é que a observação se faz em um livro dedicado à *Unavoidable industrial*

restructuring in Latin America (FAJNZYLBER, 1990). Essa reconstrução do perfil industrial, diz Fajnzylber, tem seu pondo de partida... no mundo agrário.

A análise tem como ponto de partida a transformação da estrutura agrária. Isso pode parecer estranho, já que os principais focos em exame são o setor industrial, a incorporação de progresso tecnológico e a inserção internacional, mas a transformação estrutural do setor agrícola desempenhou um papel determinante em diferentes experiências de industrialização. (FAJNZYLBER, 1990, p. 56, *tradução livre*)

Fajnzylber sublinha que tal transformação – das estruturas agrárias – é decisiva para definir os rumos dessas formações sociais e, destacamos, para modelar suas lideranças. Vale lembrar que, mais recentemente, Diane Davis (2004) dedicou um instigante estudo exatamente a essa questão: como a forma de desenvolvimento, seus sucessos e insucessos, o modo pelo qual se sustenta e distribui, estão ligados ao desenho do mundo rural, mais especificamente ao destino das “classes médias rurais”. Davies estuda e compara Coreia, Taiwan, Argentina e México. Em seu estudo de 1990, Fajnzylber comentava o caso latino americano em direção similar:

No caso específico da América Latina, as expressões concretas das insuficiências na transformação estrutural da agricultura seriam a distribuição desigual da renda e um certo componente de “rentismo” incorporado nas respectivas lideranças nacionais (FAJNZYLBER, 1990, p. 70).

São também perceptíveis os efeitos políticos dessa sociologia econômica:

Naquelas situações em que a mudança política não transforma a estrutura social agrária, emerge uma espécie de mecanismo de dominação gatopardiana através do qual setores tradicionais desenvolvem a flexibilidade para “absorver” e deformar o processo de modernização (idem).

Fajnzylber lembra alguns aspectos conhecidos da história dos processos de industrialização, alguns dos quais iriam compor os casos estudados por Davies. Em alguns deles, mais bem sucedidos na sustentabilidade do desenvolvimento ou na obtenção de efeitos sociopolíticos desejáveis (equidade, acesso a direitos), foram relevantes prévias transformações na estrutura agrária – sobretudo com o predomínio daquilo que se tem

denominado “estrutura unimodal”, mais adequada para favorecer difusão e homogeneização dos ganhos de produtividade.

Para concluir com elementos de natureza mais prescritiva, importa listar as recomendações que Fajnzylber seleciona, bem como sublinhar o objetivo aos quais as submete: “reduzir os contrastes entre campo e cidade e entre agricultura e indústria”:

1. Estimular a produção de insumos e meios de produção para o setor agrícola (fertilizantes, pesticidas, plásticos de uso agrário, implementos e, em alguns casos, maquinaria) e o processamento industrial crescente das matérias primas de origem agrícola;
2. Promover a ruralização da agroindústria e outros ramos industriais, com vistas a transformar da primeira o núcleo da criação de formas superiores de organização produtiva para pequenos e médios agricultores e fazer da segunda um mecanismo para absorver o subemprego e o desemprego sazonal típico desse setor (como a experiência de muitos países desenvolvidos mostra, a combinação de emprego parcial na agricultura com emprego industrial local tem sido um fator relevante na redução das diferenças de renda e padrões de vida entre campo e cidade);
3. Estimular o desenvolvimento de serviços para-agrícolas para permitir amplo acesso à assistência técnica, a mecanização de algumas tarefas e a experimentação com formas alternativas de análise e manejo do solo (FAJNZYLBER, 1990, p. 75-6).

Se não temos a resposta, sabemos ao menos a pergunta?

Não se precisa grande informação adicional nem muita imaginação para perceber que algumas dessas políticas foram a chave para o sucesso de países como Japão, Coreia, Taiwan. O mencionado estudo de Diane Davies expõe como a política de industrialização coreana, tal como encetada por Park Chung-hee, nos anos 1960, estava subordinada a tais parâmetros. De modo sistemático e não menos surpreendente, o general costumava apontar como objetivo transformar a Coreia numa “nova Dinamarca”. Fenômenos bastante similares são detalhados por Davies para o caso de Taiwan.

Porém, com tudo isso chega-se apenas à primeira parte do problema a resolver. A segunda parte diz respeito ao modo pelo qual tais intervenções se tornam politicamente possíveis. E, nessa dimensão, para evitar os sonhos de transposição apressada, segue válida a advertência de outra estudiosa:

A geopolítica e a história econômica de Taiwan foram muito afetadas pela confluência de circunstâncias não usuais, de tal modo que elas marcam essa economia insular

como um caso especial. Não tem sentido, portanto, tomar Taiwan como um exemplo de desenvolvimento capitalista a ser seguido por outros países pobres.

Aquilo que claramente distingue Taiwan de outras economias do Terceiro Mundo são os avanços científicos na agricultura, sob o imperialismo japonês e com o posterior sucesso da reforma agrária de 1953. Esta reforma ajudou a reconciliar, com vantagem, os efeitos das manufaturas exportadoras intensivas em trabalho. Ainda assim, somos fortemente levados a sugerir que em outros países do Terceiro Mundo a reforma agrária tem pouca probabilidade de se materializar exceto sob condições revolucionárias. A reforma agrária de Taiwan foi desenhada a partir de fora, pelo Kuomintang, em aliança com os norte-americanos. A aristocracia fundiária taiwanesa podia ser expropriada porque os norte-americanos e os chineses continentais migrados não tinham com ela qualquer compromisso. Era improvável a repetição desta situação tão incomum (AMSDEN, 1988, p. 172-3).

Já não existem as circunstâncias e iniciativas que permitiram a decolagem e transformação estrutural de Japão, Coreia, Taiwan. Existiriam equivalentes funcionais que respondam às necessidades de nosso quadro, aqui e agora? A questão é ainda mais exigente quando lemos artigos posteriores da analista acima referida, Alice Amsden, recolocando em questão os modelos e teorias do desenvolvimento (estatismo, dependência, estruturalismo, etc). Dois desses ensaios são particularmente intrigantes e sugestivos. Um deles tem um título provocativo: *La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia* (AMSDEN, 2004). Apesar do título, o argumento que de fato desenvolve Amsden é um pouco diferente. A Ásia (ou o pedaço da Ásia a que se refere, os tigres e neotigres) ressuscita Prebisch... à sua maneira, criando políticas de proteção e estímulo para indústrias de alta tecnologia. E a consequência normativa do artigo vai na direção contrária: são os latinoamericanos que talvez devessem aprender com a experiência asiática de retificação de trajetória. Se a Ásia ressuscita Prebisch, também o devolve, bastante remoçado e reformado, para a América Latina. O segundo artigo de Amsden incide sobre o tema da realização de P&D conduzida por empresas estrangeiras nos países em desenvolvimento (AMSDEN et al, 2001). O centro da discussão está em Singapura, um “país” com enormes peculiaridades, como sabemos. O interessante, nesse caso, é a descoberta do papel estratégico do desenvolvimento de P&D liderada pela ação governamental, em áreas selecionadas com alta incidência nas atividades produtivas relevantes para o desenvolvimento do país. Descontadas as peculiaridades de Singapura

e de sua malha produtiva, a indagação quase que salta à vista, principalmente quando a conectamos a dois outros termos do problema. O primeiro termo está no artigo que afirma a ressurreição de Prebish na Ásia, através da política de promoção das indústrias de alta tecnologia. O segundo fator está na realidade de um país como o Brasil, bastante diferente e peculiar, com uma área várias vezes maior do que aqueles países somados e com a relevância que tem, na sua forma de ocupação do território, aquilo que podemos chamar de dimensão rural. E com o peso que tem, na sua malha produtiva, a produção agropecuária, a cadeia agroindustrial de alimentos e fibras. Já faz tempo – e bastante tempo – que a agropecuária deixou de ser identificada com o mundo do atraso técnico ou daquele mundo em que a ciência e a tecnologia não penetram. A combinação desses dois vetores – o *rural-based development* e o *knowledge-based development* – tem ainda maior importância para um país como o Brasil, que talvez tenha que ressuscitar, de modo criativo, as ideias de Raúl Prebish, Celso Furtado, Anibal Pinto, Fernando Fajnzylber.

Ainda há parte da equação a ser resolvida, parte bem mais difícil e trabalhosa, se queremos ir adiante. E aqui, mais uma vez, e de modo tortuoso, aparece algo que define a política: a necessidade de tornar possível aquilo que se *julga* necessário e não, como diz o sofista, tornar possível o necessário. Há, nesse matiz, muitas diferenças.

Referências bibliográficas

- AMSDEN, Alice. 1988. “Taiwan’s economic history: a case of estatisme and a challenge to dependency theory”. In: BATES, Robert (org.). *Toward a political economy of development: a rational choice perspective*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 2004. “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”. *Revista de la Cepal*, nº 82, p. 74-94.
- AMSDEN, Alice H.; TSCHANG, Ted & GOTO, Akira. 2001. “Do foreign companies conduct R&D in developing countries? A new approach to analyzing the level of R&D, with an analysis of Singapore”. *ADB Institute Working Paper Series*, nº 14, Tokio.
- CRUZ, Sebastião Velasco & MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. 2008. “A construção retomada: desafios políticos e perspectivas internacionais para o Brasil”. *Nueva Sociedad*, vol. especial, p. 4-21.
- DAVIS, Diane E. 2004. *Discipline and development: middle classes and*

- prosperity in East Asia and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- DOSMAN, Edgar J. 2008. *The life and times of Raúl Prebisch (1901-1986)*. Montreal/London: McGill-Queens University Press.
- FAJNZYLBER, Fernando. 1990. *The unavoidable industrial restructuring in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- FURTADO, Celso. 1972. *Análise do "Modelo Brasileiro"*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FURTADO, Celso. 1982. *O Brasil pós-"milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PREBISCH, Raúl. 1962. "Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso", In: DREIER, J. (ed.). *A Aliança para o Progresso*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. 2006. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos*. Tese de doutoramento. Campinas: Unicamp.

Resumo

Para onde vão as teorias do desenvolvimento depois do alegado falecimento do desenvolvimentismo latino-americano? A identificação entre desenvolvimento e industrialização significou negligência para com o desenvolvimento agrário ou, mais amplamente, rural? Que sentido tem a reforma das estruturas agrárias, hoje? Como se insere nas novas visões do desenvolvimento, que acentuam o papel do conhecimento na nova economia? Como se coloca o desenvolvimento rural diante das experiências de industrialização periférica? Que desenho teria um novo projeto de desenvolvimento?

Palavras-chave: desenvolvimento; Cepal; reforma agrária; Fajnzylber.

Abstract

After the so-called death of Latin-American "*desarrollismo*", where are Development Theories going to? Did the equalization between development and industrialization mean a kind of urban bias, and the neglect of agrarian and rural development? What is the current significance of a reform of the agrarian structures? Does land reform have a place in the new visions on development, which emphasize the role of knowledge in the new economy? Which is the place of rural development in the experiences of the newly industrialized (and peripheral) countries? What "face" would have a new project of development?

Key words: development; Cepal; agrarian reform; Fajnzylber.