

Coleção  
NOSSA AMÉRICA  
volume 2  
*Série Ensaios*  
Direção de  
THIAGO DE MELLO

Celso Furtado

SUBDESENVOLVIMENTO  
E  
ESTAGNAÇÃO  
NA  
AMÉRICA LATINA

*2ª edição*

civilização  
brasileira

## I N D I C E

Prefácio

Capítulo 1

*Em busca de uma ideologia do desenvolvimento 1*

Capítulo 2

*Obstáculos externos ao desenvolvimento 19*

Capítulo 3

*Fatores estruturais internos  
que impedem o desenvolvimento 49*

Capítulo 4

*Análise do caso do Brasil 91*

Capítulo 5

*Aspectos operacionais  
da política de desenvolvimento 109*

## Prefácio

*Entre as conseqüências secundárias do golpe militar que, em abril de 1964, interrompeu o precário regime democrático que existia no Brasil a partir de 1945, inclui-se uma modificação fundamental na vida do autor, que deveu abandonar suas atividades práticas no campo do desenvolvimento para dedicar-se ao trabalho universitário fora do Brasil. Inicialmente, no Chile, no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social, em seguida, nos Estados Unidos, como pesquisador do Centro de Crescimento Econômico da Universidade de Yale e, finalmente, na França, como professor associado da Universidade de Paris, pôde o autor retomar a linha de estudos anteriores relacionados com a problemática do desenvolvimento latino-americano.*

*Os ensaios reunidos no presente volume são fruto dessa atividade e foram elaborados, de maneira geral, para servir de base a discussões no âmbito universitário. Entretanto, dada a natureza dos problemas que aí são abordados, pareceu ao autor que um público mais geral, em particular os estudantes de nível superior, poderia interessar-se pelos temas e sugestões incluídos nesses ensaios. A exceção de algumas páginas do capítulo terceiro, cuja leitura não é indispensável à*

compreensão dos temas fundamentais desenvolvidos, todo o livro está redigido em linguagem acessível ao leitor de cultura geral.

O autor está convencido de que grande parte das idéias expostas nas páginas que seguem constituem parte de um corpo de pensamento comum a muitos latino-americanos que hoje se interrogam sobre o futuro de seus países. E tem consciência de que a versão que delas apresenta é influenciada por sua visão mais direta da realidade brasileira, sua especialização no campo da economia e, naturalmente, pelas limitações de sua capacidade pessoal. Contudo, considera que um esforço de ordenação deve ser iniciado, a fim de que essas idéias penetrem com eficácia nos amplos setores em que se leva adiante a luta pelo desenvolvimento da América Latina, luta tanto mais difícil quanto mais desarmada de um conteúdo ideológico próprio.

Paris, outubro de 1965

CELSO FURTADO

Capítulo I \_\_\_\_\_  
Em Busca de  
uma Ideologia  
do Desenvolvimento

**A** FORMAÇÃO das modernas sociedades industriais é mais facilmente compreendida quando estudamo-la simultaneamente do ângulo de desenvolvimento de suas forças produtivas e do da transformação das estruturas sociais e do marco institucional dentro dos quais operam essas forças. O afastamento crescente desses dois enfoques, causado pela falsa especialização das ciências sociais, é responsável pelas dificuldades que hoje enfrentamos para equacionar problemas do desenvolvimento, com respeito aos quais perdem validade os critérios tradicionais que permitiam diferenciar variáveis econômicas de não-econômicas. Os obstáculos opostos por esse inadequado enfoque metodológico à captação da realidade social, avolumam-se no caso do estudo das estruturas subdesenvolvidas, nas quais a diferenciação do especificamente econômico muitas vezes se encontra em fase não muito avançada. Na análise que se segue, trataremos de captar o problema do subdesenvolvimento como uma realidade histórica, decorrente da propagação da técnica moderna no processo de constituição de uma economia de escala mundial. O subdesenvolvimento deve ser compreendido como um fenômeno da história moderna, coetâneo do desenvolvimento,

como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Desta forma, o seu estudo não pode realizar-se isoladamente, como uma "fase" do processo de desenvolvimento, fase essa que seria necessariamente superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores. Pelo fato mesmo de que são coetâneos das economias desenvolvidas, isto é, das economias que provocaram e lideraram o processo de formação de um sistema econômico de base mundial, os atuais países subdesenvolvidos não podem repetir a experiência dessas economias. É em confronto com o desenvolvimento que teremos de captar o que é específico ao subdesenvolvimento. Somente assim poderemos saber onde a experiência dos países desenvolvidos deixa de apresentar validade para os países subdesenvolvidos cujo avanço pelos caminhos do desenvolvimento passa a depender de sua própria capacidade para criar-se uma história.

O rápido e inusitado crescimento das forças produtivas que se conhece como Revolução Industrial é fenômeno que escapa a toda tentativa de explicação esquemática, e que somente pode ser compreendido no contexto da história européia. Com efeito, as inovações que deram partida a essa revolução nas técnicas de produção e aceleram de tal maneira o processo de formação de capital, têm suas raízes num corpo de conhecimentos teóricos que se sedimentou nos séculos anteriores. Que a cultura européia haja produzido, na primeira metade do século XVII, o método experimental na plenitude em que o utilizou Galileu e haja criado, meio século depois, esse instrumento teórico maravilhoso que é o cálculo diferencial e integral, são fatos cuja explicação última tem que ser buscada no próprio gênio inventivo dessa cultura. Foi sobre a base da ciência experimental criada nos séculos XVII e XVIII que se formou a tecnologia que, com o avançar do século XIX, viria a transformar fundamentalmente a civilização européia e criar as bases da primeira civilização de âmbito mundial.

O desenvolvimento da civilização industrial em sua primeira fase — digamos até os anos da década dos setenta no século passado — caracterizou-se pela preeminência da ação de fatores de ordem econômica, principalmente ligados à transformação estrutural da oferta de bens e serviços. A

moderna tecnologia ia sendo aplicada na criação de novos processos produtivos, os quais entravam em choque com o velho sistema de produção artesanal, acarretando modificações na estrutura social através da concentração das atividades produtivas e da urbanização. Em razão da elasticidade da oferta de mão-de-obra, os salários reais tendiam a permanecer estáveis, concentrando-se os frutos do aumento de produtividade em maiores lucros, parte substancial dos quais seria aplicada em novas indústrias, o que permitiria que a transformação da velha estrutura econômica e social prosseguisse em ritmo cada vez mais intenso. Os economistas clássicos, ortodoxos como J. S. Mill ou heterodoxos como Marx, pretenderam vislumbrar nesse processo de crescimento limitações intrínsecas. Mill, utilizando argumentos de caráter estritamente econômico — tendência secular à baixa na taxa de lucro como decorrência do aumento excessivo da oferta de capital — e, Marx, com argumentos de caráter sociológico — crescimento do "exército de reserva" criando insuficiência estrutural de demanda — foram levados a uma conclusão comum: o desenvolvimento do capitalismo industrial tenderia a um ponto de saturação ou a um colapso.

A história buscou caminhos distintos dos que estavam implícitos nas profecias dos clássicos. Não haviam eles captado, em sua plenitude, a importância que teria o progresso tecnológico no desenvolvimento do capitalismo. As indústrias de bens de capital demonstraram ser um campo particularmente propício à penetração de técnicas mais e mais avançadas, o que criaria condições para uma redução progressiva dos preços relativos dos bens de capital e conseqüente elevação da taxa de investimento. Desta forma, o barateamento dos equipamentos, em termos de bens de consumo, permitiu aprofundar o processo de formação de capital por unidade de poupança, medida esta última em poder aquisitivo de bens de consumo. Desta forma, foi possível absorver o excedente de mão-de-obra, formado pela desorganização da produção artesanal e pela penetração da técnica moderna na agricultura. Absorvido o excedente estrutural de mão-de-obra, isto é, eliminado o setor pré-capitalista como reservatório de força de trabalho, a classe trabalhadora passou a disputar aos capitalistas os frutos do incremento de produtividade causado

pelo avanço tecnológico, modificando-se fundamentalmente a relação das forças que condicionam o processo de distribuição da renda social.

Nas economias capitalistas altamente desenvolvidas, o progresso tecnológico constitui não somente o fator básico do crescimento mas também elemento fundamental da própria estabilidade social. Nessas sociedades a acumulação de capital tende a realizar-se com grande rapidez, relativamente à disponibilidade de mão-de-obra. O esquema de distribuição de renda, historicamente condicionado em suas linhas básicas, e o elevado nível de produtividade determinam a formação de um fluxo considerável de poupança, a qual deverá ser transformada em capital reprodutivo mediante o processo de investimento. Daí resulta que o estoque de capital incorporado ao sistema produtivo tende a crescer mais rapidamente do que a força de trabalho. Por outro lado, os investimentos feitos na própria população trabalhadora, seja pela iniciativa individual ou pela ação social, crescem com rapidez ainda maior. De tudo isso resulta uma progressiva melhoria na posição daqueles que estão no mercado de trabalho, dando-lhes acesso aos frutos do desenvolvimento, tanto pela elevação dos salários reais como pela redução do número de horas da jornada de trabalho.

Se a pressão no sentido de elevação dos salários reais não encontrasse barreira de qualquer ordem, seria de esperar que a renda social tendesse a redistribuir-se em favor dos assalariados, o que acarretaria redução na taxa de poupança da coletividade, declínio na taxa de investimento e, por fim, estagnação econômica. Isso não ocorreu, entretanto, porque a classe capitalista tem em suas mãos um poderoso instrumento de contra-ataque, que é a orientação e o controle do progresso tecnológico. Orientando o desenvolvimento da tecnologia no sentido de multiplicar mecanismos poupadores de mão-de-obra, ou substituidores de trabalho por capital, a classe capitalista tem logrado compensar a escassez relativa de força de trabalho.

No desenvolvimento das economias capitalistas avançadas existe uma íntima conexão entre a orientação do progresso tecnológico, a disponibilidade relativa de fatores de produção e um certo consenso da coletividade no sentido de

manter uma determinada taxa de poupança e investimento, mediante a qual se assegura a estabilidade do sistema de distribuição da renda social ao mesmo tempo que se satisfazem as aspirações de melhoria de vida da grande massa trabalhadora. Se pretendesse esquematizar, diríamos que o fator dinâmico básico está na pressão social da massa trabalhadora para aumentar a sua participação no incremento do produto. Essa pressão não chega a comprometer o processo de desenvolvimento, através de uma redução na taxa de poupança, porque a classe capitalista está em condições de contra-atacar com uma tecnologia poupadora de mão-de-obra. Contudo, ao apoiar-se no avanço da tecnologia para preservar sua participação no produto social, a classe capitalista compromete-se fundamentalmente com o desenvolvimento, pois o avanço da técnica dificilmente poderia conciliar-se com uma economia estagnada. Desta forma, existe um antagonismo de caráter social entre os capitalistas e a classe trabalhadora, com respeito à divisão do produto. Esse antagonismo, entretanto, vai sendo permanentemente superado por meio do crescimento do produto, o qual decorre necessariamente da assimilação de novas técnicas de produção.

O desenvolvimento econômico latino-americano apresenta características fundamentalmente distintas das que vimos de assinalar. Após um longo período de integração progressiva nos mercados internacionais, mediante a exportação de produtos primários, vale dizer, mediante uma utilização mais intensiva de fatores abundantes — mão-de-obra e recursos naturais — os países latino-americanos tiveram que buscar o caminho da diversificação das estruturas econômicas para recuperar um adequado crescimento. A industrialização latino-americana não é o resultado da intenção consciente de romper com os esquemas tradicionais de divisão internacional do trabalho. Ela tomou impulso durante o longo período de depressão nos mercados internacionais de produtos primários, iniciado com a crise de 1929. Foi necessário que passasse um quarto de século — período suficientemente longo para que a população praticamente dobrasse — a fim de que o *quantum* do comércio mundial de produtos agrícolas superasse os níveis de 1929.

A industrialização latino-americana constitui caso típico do que se tem chamado de desenvolvimento mediante um processo de substituição dinâmica das importações. Os investimentos são orientados no sentido de diversificar a estrutura produtiva, a fim de que uma oferta de origem interna mais diversificada satisfaça os requerimentos de uma demanda que antes era atendida em proporção relativamente maior por meio de importações. Em face do debilitamento da demanda externa, o custo de oportunidade dos fatores aplicados no setor industrial é muito baixo, podendo mesmo ser zero. Desta forma, ainda que os produtos das novas indústrias apresentem custos altos relativamente aos similares importados, essas indústrias contribuem para aumentar o produto social. Os consumidores tradicionais dos artigos em questão poderão pagar preços relativamente mais altos. Contudo, o consumo global será maior do que seria o caso, se as referidas indústrias não houvessem sido instaladas.

A semelhança da industrialização latino-americana com a fase clássica do desenvolvimento industrial, na qual também se observa um excedente estrutural de mão-de-obra, é apenas aparente. Nas condições em que se desenvolvia o capitalismo clássico, o aumento de produtividade desempenhava papel básico. O mercado artesanal preexistente ia sendo ganho pela produção manufatureira porque esta estava em condições de apresentar num mercado concorrencial artigos de preços mais baixos. Criou-se, em consequência, um clima extremamente propício à formação e difusão da mentalidade empresarial. No caso da industrialização substitutiva, o supridor tradicional (externo) é eliminado em razão do colapso da capacidade para importar, o que permite à produção interna abrir-se caminho adotando uma política de altos preços. Instalados desde a fase inicial em posições monopolísticas ou oligopolistas, os industriais substituidores de importações procurarão nas fases subseqüentes reter tais privilégios.

A natureza substitutiva de importações constitui uma das causas básicas da especificidade da industrialização latino-americana. A outra causa deriva de que ela se vem realizando numa época em que a tecnologia disponível orienta-se sistematicamente no sentido de poupar mão-de-obra. Ao contrário dos países que se desenvolveram na fase clássica, du-

rante a qual o avanço da técnica estava intimamente relacionado com os demais fatores causantes da aceleração do processo de desenvolvimento econômico e de mudança social, no atual processo de transformação das estruturas subdesenvolvidas a tecnologia constitui um fator exógeno de reduzida flexibilidade. Se bem apresente vantagem dispor de uma tecnologia já elaborada, não se pode desconhecer o caráter específico do desenvolvimento realizado em tais circunstâncias. Se a tecnologia não desempenha o papel que sempre teve nas atuais economias avançadas como elemento aglutinador dos fatores de produção em um sentido dinâmico, não se pode esperar que a disponibilidade relativa destes tenha equivalência nos seus preços respectivos, a menos que se admita a possibilidade de que a taxa de salários desça a zero. Entretanto, como a absorção de fatores é feita não em função de sua disponibilidade relativa e sim do tipo de tecnologia que se utiliza, mesmo com uma taxa de salário igual a zero, inexistente a possibilidade de absorção da mão-de-obra disponível. Em tais condições, torna-se inviável a formação de um mercado de fatores de produção que opere como mecanismo capaz de orientar as decisões dos empresários de forma compatível com os interesses da coletividade como um todo. As conseqüências, tanto no que respeita à distribuição da renda como à orientação dos investimentos são significativas. A incapacidade, que apresentam os países subdesenvolvidos para elevar adequadamente sua taxa de poupança e investimento, encontra aí uma de suas causas básicas.

A idéia, implícita em muitos esquemas teóricos, de que existe à disposição dos empresários dos países subdesenvolvidos um amplo espectro de tecnologias alternativas, não encontra correspondência na realidade. Seja porque os equipamentos, disponíveis no mercado a preços mais baixos, incorporam a tecnologia em uso nos países mais avançados, seja porque o progresso da técnica via de regra não se faz isoladamente no sentido de poupar mão-de-obra, sendo as inovações nesse sentido inseparáveis de outras destinadas a poupar matérias-primas e simplificar os processos de trabalho, seja porque as empresas industriais dos países subdesenvolvidos estão financeira ou tecnicamente ligadas a grupos estrangeiros e recebem equipamentos que as matrizes adquirem



em grandes quantidades, seja por outra razão qualquer, o resultado final tem sido sempre o mesmo: os empresários dos países subdesenvolvidos tendem a seguir de perto, e cada vez mais, os padrões tecnológicos dos países mais avançados, que são os produtores e exportadores de equipamentos. As estatísticas disponíveis proporcionam clara comprovação desse fato. Assim, de acordo com os dados da CEPAL, entre 1938 e 1948 o produto industrial do conjunto da América Latina cresceu com uma taxa anual de 5,8 por cento, enquanto a ocupação industrial aumentava com uma taxa de 3,6 por cento. Cálculos feitos para um período mais recente — o decênio dos anos 50 — indicam que houve um aumento na taxa de crescimento do produto industrial para 6,2 por cento, enquanto caía a taxa de crescimento da ocupação nas indústrias para 1,6 por cento. Desta forma, o crescimento da ocupação industrial se está fazendo a uma taxa que é apenas a metade da que traduz o crescimento da população. Destarte, a participação dos trabalhadores industriais, no total da população ativa, está decrescendo. Caberia indagar o que teria ocorrido caso fenômeno idêntico se houvesse manifestado na fase "clássica" do desenvolvimento capitalista. Teria sido possível a absorção do excedente estrutural de mão-de-obra criado pela rápida desorganização das formas de produção pré-capitalistas? Ter-se-iam criado as condições que levaram ao aumento persistente dos salários reais na fase subsequente? Teria havido a elevação do padrão de vida do trabalhador comum que, por um processo de *feed-back*, levou à formação dos grandes mercados e abriu caminho para a tecnologia da produção em massa? Se a essas indagações cabem respostas negativas, teremos de reconhecer que a industrialização "substitutiva" constitui processo qualitativamente distinto do que se conhece, no quadro da história moderna, como o desenvolvimento capitalista.

Quando a substituição de importações penetra no setor das indústrias de bens de capital, agravam-se os problemas anteriormente assinalados. É que em razão de inadequadas dimensões dos mercados internos e de situações monopólicas que essas dimensões inadequadas acarretam, a implantação de indústrias de bens de capital no quadro da industrialização substitutiva provoca forte elevação nos preços relati-

vos desses bens, o que reduz a capacidade de investimento por unidade de poupança, medida esta última em termos de poder aquisitivo de bens de consumo. Em fase subsequente, as indústrias de bens de consumo absorvem os custos mais altos dos equipamentos e o declínio de produtividade se propaga ao conjunto da economia. Configura-se, por conseguinte, tendência inversa àquela que observamos na fase clássica do desenvolvimento capitalista, durante a qual a penetração da técnica permitiu reduzir os custos relativos dos equipamentos, facilitando a absorção do excedente estrutural de mão-de-obra.

A urbanização ocorrida paralelamente ao desenvolvimento industrial dos países que lideram o avanço do capitalismo moderno, significou a criação de um novo tipo de sociedade estruturada em classes com antagonismos e complementaridade de interesses a um só tempo. O antagonismo decorre de que ao lutar para melhorar os seus salários reais, a classe trabalhadora está exigindo uma redistribuição da renda a seu favor a qual, a curto prazo, opera contra os interesses da classe capitalista. Entretanto, a pressão que nesse sentido exerce permanentemente a classe assalariada — como decorrência do impulso que, nas condições da vida urbana, toma o "efeito de demonstração" — leva indiretamente ao avanço tecnológico e este à elevação da produtividade do conjunto dos fatores de produção, o que permite compensar com margem o aumento dos salários reais. Desta forma, o próprio antagonismo põe em movimento forças que engendram a sua superação. Ao tomar consciência deste fato, a classe capitalista percebeu a vantagem de institucionalizar o processo de antagonismo, o que foi feito através do reconhecimento e da regulamentação do direito de greve e de modificações nas instituições políticas visando a adaptá-las aos requerimentos de uma sociedade cujo dinamismo decorre do próprio antagonismo das classes que a constituem.

No caso dos países latino-americanos o crescimento rápido de uns poucos grandes centros urbanos corresponde

menos a modificações na estrutura ocupacional motivadas pela industrialização e mais a fatores complexos ligados, numa primeira fase, ao crescimento de atividades mercantis como reflexo de uma grande especialização no comércio exterior e, numa segunda, à persistência de formas de organização feudal nos campos, à penetração da técnica moderna em certos setores da agricultura, à extrema concentração da renda que a industrialização substitutiva agravou, ao crescimento relativo das atividades estatais e à aceleração do crescimento demográfico. A pressão que essa massa urbana de estrutura pouco definida exerce para ter acesso aos frutos do desenvolvimento, de nenhuma maneira deve ser confundida com as lutas da classe assalariada industrial, nos países de economia capitalista avançada, para elevar a sua participação na renda social. Neste último caso, trata-se de problema cuja solução vem sendo encontrada no campo da técnica, ao passo que no caso latino-americano a solução tende a ser eminentemente política. As grandes massas subempregadas das cidades latino-americanas aspiram a empregos que o sistema econômico não está criando em quantidade suficiente, razão pela qual constituem um crescente problema de ordem pública.

Existem, portanto, diferenças essenciais entre as transformações sociais provocadas pela penetração da técnica moderna nas estruturas subdesenvolvidas que praticam a industrialização substitutiva nas linhas do *laissez-faire*, e aquelas que caracterizaram o avanço do capitalismo nas nações que se industrializaram a partir do século passado. Em linguagem sociológica caberia afirmar que, nas transformações das atuais economias capitalistas desenvolvidas, os problemas de natureza social, decorrentes de conflitos de grupos e classes sociais empenhados em melhorar sua posição na distribuição da renda, isto é, problemas de racionalidade substantiva tiveram a sua solução preparada pelo próprio avanço da técnica, isto é, pela difusão de critérios de racionalidade formal. Em outras palavras: os técnicos iam preparando as soluções para os problemas que surgiram dos conflitos sociais de maior significação no desenvolvimento capitalista. O caso presente das estruturas subdesenvolvidas, que constituem a regra na América Latina, é fundamentalmente diverso:

a forma como penetra a técnica cria problemas com amplas projeções no plano social. Desta forma são os técnicos que, a serviço dos interesses de indivíduos e grupos privados, criam problemas cujas soluções requerem decisões de natureza política. Como as decisões políticas envolvem tomadas de posição com respeito a juízos de valor, isto é, estão no plano da racionalidade substantiva, não é de surpreender que nos países latino-americanos o processo político gere fortes tensões que comprometem permanentemente a estabilidade das estruturas de poder.

A análise que vimos de esboçar permite projetar alguma luz sobre a natureza dos problemas com que se defrontam os países latino-americanos. Enquanto o desenvolvimento, na modalidade do capitalismo clássico, criou condições de estabilidade social e abriu as portas ao reformismo, a situação dos países latino-americanos é fundamentalmente diversa: a própria penetração da técnica engendra a instabilidade social e agrava os antagonismos naturais de uma sociedade estratificada em classes. Desta forma, a via do aperfeiçoamento gradual das instituições políticas resulta ser extremamente difícil. Por outro lado, a inserção de atitudes ideológicas copiadas diretamente do contexto europeu, acrescenta outros obstáculos ao caminho do reformismo político. É que tanto o pensamento liberal como o socialista europeus constituem resultantes de um processo histórico essencialmente distinto da presente realidade latino-americana. Com efeito, a eficácia do liberalismo corresponde a uma realidade social em que o avanço da técnica opera no sentido de abrir caminho à solução dos principais problemas sociais criados pelo desenvolvimento das forças produtivas em uma sociedade estruturada em classes, o que simplifica sobremaneira a ação do Estado ou a transfere para mecanismos de orientação e controle das decisões econômicas só indiretamente condicionados por critérios políticos. Por outro lado, a viabilidade do socialismo europeu como instrumento para levar as classes assalariadas a participar do controle do poder político, supõe uma dinâmica social baseada em conflitos entre classes que derivam a sua consciência da forma como se integram no processo produtivo. No caso latino-americano, nem a penetração do progresso técnico opera no sentido de facilitar a so-

lução dos conflitos sociais de natureza substantiva, nem as massas que se acumulam nas grandes cidades estão necessariamente estruturadas em classes com nítida consciência de seus interesses. A transposição direta desses esquemas ideológicos criou inflexibilidades mentais que tanto dificultaram a percepção da natureza do processo histórico latino-americano, como obstaculizaram a formação de um pensamento político capaz de desempenhar na região o papel que as ideologias liberal e socialista tiveram no aperfeiçoamento das instituições políticas das sociedades industriais modernas.

Se a análise do processo histórico latino-americano leva à conclusão de que, abandonadas ao *laissez-faire*, as economias da região tendem à estagnação e, por outro lado, de que os métodos de ação baseados na dialética da luta de classes resultam ser estéreis, caberia indagar que opções se apresentam à ação política orientada para a satisfação das aspirações coletivas, sabidamente polarizadas pelos ideais do desenvolvimento econômico e da modernização social. Qualquer tentativa de resposta a essa indagação terá de partir de algumas hipóteses sobre o comportamento futuro provável das forças que presentemente condicionam o processo econômico social latino-americano. Assim, cabe admitir como muito provável que continue o crescimento demográfico, bem como o rápido deslocamento de pessoas para as zonas urbanas. Pode-se igualmente aceitar como uma razoável hipótese de trabalho que, em razão do "efeito de demonstração" — pelo qual cada grupo social orienta as suas expectativas com vistas a alcançar os padrões de consumo dos grupos imediatamente superiores na escala de distribuição da renda — a população em seu conjunto, particularmente a urbana, continuará a exercer pressão crescente para ter acesso às novas formas de consumo criadas pela assimilação da moderna tecnologia. Por outro lado, tendo em conta que a organização da produção permanecerá basicamente sob o controle de decisões tomadas ao nível da empresa, devemos admitir que a assimilação da tecnologia moderna continuará acarretando efeitos negativos sobre a taxa de criação de novos empregos e aumentando a concentração da renda. Mais ainda: con-

forme se pretende demonstrar no capítulo terceiro, o ritmo de crescimento da oferta de bens e serviços está declinando, em consequência da ação de fatores estruturais, de forma dificilmente reversível. Qualquer política de desenvolvimento, para ter êxito, deverá modificar a ação desses fatores primários. Dentre eles, os que mais facilmente podem ser influenciados pela ação política são o efeito de demonstração e o controle da organização da produção.

Apresentam-se, por conseguinte, dois caminhos à ação política na América Latina. Por um lado, concebe-se uma ação orientada no sentido de modificar as expectativas da população através de rígido condicionamento das correntes de opinião. Ao contrário do que ocorreu no desenvolvimento clássico do capitalismo, a preservação do *status quo* social na América Latina exigiria a adoção de métodos antiliberais em doses crescentes. Para obter uma efetiva arregimentação mental da população seria necessário reduzir substancialmente a mobilidade social, interromper o processo de urbanização e isolar o mais possível as massas de influências exteriores. Como alternativa, surge a perspectiva de uma política visando à consecução do crescimento econômico e da modernização social, mediante modificações no processo de organizações da produção que tornem possível racionalizar a assimilação das novas técnicas em função do interesse social. Como essas modificações deverão estar orientadas no sentido da adoção de uma efetiva planificação, a diretriz básica de uma política de desenvolvimento terá que ser o abandono de todas as formas de *laissez-faire*. Trata-se, por conseguinte, de modificações profundas, decorrentes de uma redefinição das funções do Estado que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases atuais das estruturas de poder. Nas condições sociais que prevalecem na região, movimentos desse tipo somente se tornarão viáveis mediante a mobilização das massas urbanas heterogêneas que estão ascendendo à consciência política e vêm servindo de base àqueles que desafiam a estrutura tradicional de poder. Desta forma, a atitude que, na América Latina, corresponde ao socialismo europeu, isto é, que está orientada para a modernização das estruturas

sociais visando a satisfazer as aspirações dos grupos majoritários em ascensão, terá de afastar-se da dialética da luta de classes para adotar novos caminhos de ação política. Até ao presente, a ação política apoiada em massas heterogêneas tem assumido a forma de populismo, que consiste na manipulação da opinião pública em função de objetivos personalistas. Nos movimentos populistas tudo se sacrifica para ascender ao poder, que quase sempre é confundido com os seus símbolos, muitas vezes entregues aos líderes populistas em hábeis manobras estratégicas das classes dominantes, para satisfazer-lhes a vaidade e mais facilmente desmoralizá-los diante das massas. Contudo, devemos reconhecer que a existência e as ocasionais vitórias do populismo, constituem clara indicação de que o sistema tradicional de dominação social e controle político está em xeque.

Ao contrário do populismo, o socialismo latino-americano teria que partir de grandes movimentos de massas heterogêneas para introduzir modificações na própria estrutura do poder político, as quais devem ser estrategicamente orientadas para provocar processos cumulativos de irreversibilidade crescente. Essa irreversibilidade somente pode ser conseguida mediante modificações na estrutura econômica, a qual deve ser entendida como um sistema de decisões controladoras da organização da produção e da utilização da renda social. Existe um processo de *feed-back* pelo qual a reconstrução do sistema econômico permite consolidar as vitórias no plano político e abrir caminho a outras que, por seu lado, criam condições para seguir adiante com a reconstrução das estruturas econômicas.

Uma ação política apoiada na mobilização de massas heterogêneas e capaz de orientar-se em função de objetivos de longo prazo, requer sólida preparação ideológica. Sem esta, torna-se impraticável manter a unidade de propósito que é o cimento dos quadros operacionais de um movimento capaz de perdurar. É a combinação do conteúdo ideológico com a solidez organizacional que permite a um movimento de massas crescer sem perder unidade e conservar unidade sem transformar-se em instrumento de ocasionais lideranças personalistas. A falta de conteúdo ideológico tem sido a principal característica dos movimentos de massas heterogêneas sur-

gidos na América Latina, o que explica sua rápida degenerescência em populismo.

A substância ideológica do socialismo latino-americano será seguramente extraída da consciência crítica formada na luta pela superação do subdesenvolvimento. Essa luta tem lugar dentro de marcos políticos nacionais, os quais delimitam os centros de decisão que comandam as atividades econômicas tanto em seus aspectos internos como externos. A solidez de um marco político nacional constitui fator decisivo na luta pelo desenvolvimento. Entretanto, é somente através do próprio desenvolvimento que se torna possível dar maior solidez e eficácia ao marco político. Como uma dada estrutura política nacional não se encontra isolada, e, sim, num contexto internacional que se transforma rapidamente sob a liderança de países que controlam o desenvolvimento tecnológico, a sua própria sobrevivência depende da consecução de determinada taxa de desenvolvimento. Em outras palavras: a estagnação econômica engendra o enfraquecimento do marco político e a perda progressiva da capacidade de autodeterminação, o que por seu lado limita a capacidade para superar os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento. Desta forma, a luta pela superação do subdesenvolvimento e pela preservação de uma personalidade nacional com autodeterminação, se integram dialeticamente na prática da ação política. Não é por outra razão que as manifestações mais avançadas de uma ideologia do desenvolvimento emergiram do movimento de descolonização, o qual extraiu as suas energias criadoras mais vigorosas da consciência de solidariedade nacional. A conjunção dessas duas idéias-fôrças — a afirmação nacionalista e o desejo de superar o subdesenvolvimento — constitui o núcleo do pensamento ideológico que, por caminhos vários, está provocando a transformação da vasta comunidade de povos que constituem o Terceiro Mundo.

Os obstáculos que, nos países latino-americanos, se opõem ao surgimento de amplos movimentos de massas, capazes de romper a inércia do subdesenvolvimento, são de várias ordens. No capítulo seguinte consideraremos, em particular, os de ordem externa.