

J. M.
Rolo

**Análise integrada
do desenvolvimento:
— breves notas sobre
América Latina ***

1. Este trabalho é o primeiro de uma série que nos propusemos elaborar com vista ao estudo e reflexão crítica sobre problemas do subdesenvolvimento, principalmente quando encarados de uma perspectiva sociológica.

Tem duas intenções: uma, imediata, visa a divulgação de aspectos recentes da problemática do desenvolvimento; outra, pessoal e a mais largo prazo, pretende iniciar o alinhamento e sistematização progressivos de instrumentos de análise que não-de permitir-nos, não só a retomada desses temas no campo teórico, como também a elaboração de trabalhos, de preferência aplicados à realidade portuguesa, com base nas hipóteses teóricas entretanto formuladas, com vista à avaliação das suas possibilidades explicativas, à sua adopção ou rejeição, ou à sua reformulação, bem como a um conhecimento mais aprofundado daquela realidade .

A este plano, preside a ideia de que as «determinações múltiplas» de um processo de elaboração de conhecimentos desta natureza não-de, de alguma maneira, obviar a algumas das dificuldades estruturais com que se debate toda a investigação que se funda mais na «manipulação» dos resultados da Ciência Social,

* Este trabalho pretende divulgar algumas teses formuladas pelo sociólogo Fernando Henrique CARDOSO nos livros: *Empresário Industrial e Desenvolvimento Económico*, D. E. L., São Paulo, 1964, Capítulo II; *Mudanças Sociais na América Latina*, D. E. L., São Paulo, 1969, Capítulo I; *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970, Capítulos I e II.

do que na aquisição e assimilação dos seus métodos (bem como no acompanhamento permanente do progresso destes), e cujos inconvenientes vão desde as naturais limitações das análises empreendidas, à apenas aparente «autonomia» do pensamento dos investigadores.

2. A ideia de que «as bases históricas da situação latino-americana apontavam para um desenvolvimento eminentemente nacional», e a necessidade de reorganização da produção e dos mercados alterados pela crise de 1929 foram, nos anos 30, um veículo fácil para a aplicação das «novas ideias» que abriam as mais amplas perspectivas à participação do Estado na vida económica.

Ao fortalecimento do mercado interno e à organização de centros nacionais de decisão veio juntar-se, pois, o fortalecimento dos instrumentos de acção do poder público, com vista à defesa da economia exportadora e à criação de instituições cujo amadurecimento seria capaz de fomentar o desenvolvimento em novos moldes. *O fortalecimento e a modernização do Estado pareciam, então, instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento eficaz.*

Ao terminar a Segunda Guerra Mundial, certas economias latino-americanas apresentavam indícios da eficácia das novas práticas: haviam acumulado divisas em quantidades apreciáveis, haviam retirado largos benefícios da defesa automática do mercado interno provocada pela guerra e pareciam em condições de completar o chamado «ciclo de substituição das importações» e iniciar a «etapa de produção de bens de capital» destinada a produzir a diferenciação dos sistemas produtivos. Nesses países, o mercado interno parecia bastante amplo para estimular o sistema económico e, além disso, esperava-se que o aumento de produtividade resultante da transferência de mão-de-obra do sector primário para o secundário seria um factor de ampliação do mercado. Estes factores actuando em conjunto pareciam suficientes para assegurar o automatismo do crescimento. De notar que estas possibilidades foram expressas teòricamente nos trabalhos mais significativos sobre desenvolvimento económico escritos na América Latina.

O facto de se estar a assistir à passagem, tanto na prática como na teoria, de uma fase em que a industrialização era concebida como um recurso complementar, a uma outra que se fundava na convicção de que o «industrialismo» sucederia à expansão das exportações, completando um ciclo de crescimento e inaugurando outro que se adivinhava auto-sustentado, reforçava as formulações teóricas e as expectativas práticas àcerca do novo papel do Estado. A ser assim, «parecia que o desenvolvimento iria depender, agora, essencialmente, da capacidade de cada país para tomar as decisões de política económica que achasse mais convenientes

(absorção de uma tecnologia compatível com as suas disponibilidades de mão-de-obra, definição de uma política de investimentos adequados, etc)».

Não se pode negar que, em princípios da década de 50, se verificavam alguns pressupostos para este novo passo da economia latino-americana e, portanto, para a confirmação das teorias e expectativas formuladas, a avaliar pela existência de um mercado interno suficiente para absorver os produtos industriais, uma base industrial que compreendia indústrias leves de consumo, uma abundante fonte de divisas constituída pela exploração agro-pecuária, uma base satisfatória de formação interna de capitais, etc.. Mas, já no fim da mesma década o optimismo inicial parecia estar a desvanecer-se. A realidade de países tais como a Argentina, o Brasil e o México, para só referir os mais importantes, parecia não estar de acordo com o esquema interpretativo que se impusera uns anos antes. Com efeito, «o salto que era razoável esperar-se do desenvolvimento da Argentina não se deu, nem se produziram as alterações qualitativas desejadas; a economia brasileira, embora temporariamente sustentada pelo financiamento externo a curto prazo, entrou rapidamente numa fase de retrocesso; e, finalmente, a economia mexicana, depois das dificuldades de um período de reajustamento e transformações profundas orientadas por uma política nacionalista, realizava as suas possibilidades de expansão em grande medida graças à sua integração no mercado mundial através de investimentos estrangeiros e da diversificação do seu comércio exterior onde o turismo desempenha um papel importante».

Sem pretender tirar partido do curso negativo dos acontecimentos, à primeira vista fica-nos a impressão de que o modelo explicativo que constitui a base da prática de desenvolvimento seguida na América Latina desde a Grande Depressão não foi suficiente. Entretanto, se é conveniente não esquecermos, por um lado, que o sucesso daquele «modelo» dependia fortemente das condições favoráveis do comércio exportador (que não vieram a verificar-se) não deixa de ser legítimo, por outro lado, interrogarmo-nos acerca da precaridade de uma teoria que, às questões levantadas quer pelas possibilidades de desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, quer pelo sentido daquele desenvolvimento, quer pelas suas condições sociais e políticas, responde com um «esquema» *que reduz o desenvolvimento à criação de um sector dinâmico interno, capaz de determinar, por seu turno, tanto o crescimento auto-sustentado, como a transferência dos centros de decisão e não tem em conta, por exemplo, o estudo dos diferentes graus de diferenciação da estrutura social sobre as peculiaridades da estrutura económica de cada país.* «Ao fim e ao cabo essa teoria não nos esclarecerá até que ponto no México, por exemplo, o facto da revolução mexicana, que rompeu

o equilíbrio das forças sociais, não terá sido o factor fundamental do desenvolvimento alcançado posteriormente, ou se não terão sido os factores inscritos na estrutura social brasileira (principalmente o jogo das forças políticas e sociais que actuaram na «década desenvolvimentista»), os responsáveis tanto pelo resultado favorável como pela perda de impulso posterior do processo de desenvolvimento brasileiro».

3. A prática social e política na América Latina, na década de 60, orientou-se, sobretudo, pela «questão do desenvolvimento». Da mesma forma, a análise dos processos de mudança social e, dentro desta, o tema do desenvolvimento têm sido a preocupação maior da sociologia latino-americana. Entretanto, a colocação teórica dos problemas do desenvolvimento nesta perspectiva fez-se, em grande medida, em função e ao sabor daquelas circunstâncias práticas e políticas, do que resultou um tipo de conhecimento em matéria de mudança social e em matéria de desenvolvimento que deve considerar-se mais uma «ideologia» do que propriamente uma «ciência». Não se nega que esse processo tenha sido favorável, pelo menos, à formulação de uma problemática intelectualmente legítima. Contudo, não se pode deixar de verificar que não houve um esforço geral de identificação e limitação da «ideologia» enquanto «forma prévia» (não necessária, claro) de conhecimento científico. Tanto assim que só muito recentemente se tem dado a retomada sucessiva de alguns temas mais importantes (o subdesenvolvimento é um deles) com vista a que os problemas que aquela «ideologia» encobre possam ser transformados em proposições passíveis de interpretação científica.

A explicação do subdesenvolvimento partiu de uma perspectiva de análise demasiado influenciada pela «teoria da formação dos países de desenvolvimento inicial».

Últimamente, os esforços concretos realizados com vista a precisar em que consistem as diferenças entre as sociedades latino-americanas e as «sociedades dos países centrais», insuficientes, como é óbvio, para a formulação de uma teoria daquelas sociedades, não deixam de desempenhar um papel construtivo, embora a referência ao «mundo desenvolvido» continue a ser constante e a linha teórica dominante continue a aceitar a hipótese de uma continuidade que leva do «subdesenvolvimento» ao «desenvolvimento», do «pré-capitalismo» ao «capitalismo», da «sociedade tradicional» à «sociedade moderna».

Nesta fase, a influência dos autores «funcionalistas» no pensamento sociológico latino-americano foi notória. Esta influência fez-se sentir em três estádios sucessivos. Inicialmente apareceram as análises do subdesenvolvimento que se afundaram em «explicações psico-sociais e culturais para dar conta da dinâmica das transformações» (lembremo-nos do papel das expectativas de

consumo — «efeito demonstração»); depois, surgiram as explicações que tomaram em consideração as «tensões estruturais» que, «em virtude das peculiaridades das técnicas de análise empírica se limitaram à definição e mensuração de certas variáveis que poderiam servir como indicadores das diferenças entre as instituições, processos e grupos dos países subdesenvolvidos e as instituições, processos e grupos dos países desenvolvidos e que por vezes, foram complementadas com a mensuração dos graus de incompatibilidade funcional das antigas estruturas latino-americanas ante as exigências criadas pelas novas situações; por fim, construíram-se as verdadeiras formulações estruturo-funcionalistas onde, depois de percebidas e identificadas tipologicamente as diferenças entre a situação de subdesenvolvimento e os polos de referência dados pelos «países desenvolvidos», se constituía um «contínuo» que funcionava como «padrão de medida». «As diferenças ou descontinuidades entre as nações apenas queriam significar uma anomalia dentro de um mesmo padrão estrutural, e não modos determinados de relação entre estruturas que se distinguem entre si, quer pelas suas funções, quer pela sua complementaridade». *Como consequência, a passagem do subdesenvolvimento ao desenvolvimento concebia-se fundamentalmente como um fenómeno técnico-instrumental: a partir do momento em que os requisitos sociais de adaptação e de integração de uma sociedade subdesenvolvida deixassem de ser cumpridos, criar-se-iam focos de disfuncionalidade no sistema social e, automaticamente, constituir-se-iam forças de preservação da ordem; inicialmente, a acumulação das pressões conduziria a mudanças e, posteriormente, dar-se-ia a modificação da sociedade no seu conjunto. Os sistemas sociais eram concebidos num estado de equilíbrio instável e a sua transformação resultaria dos efeitos cumulativos de tensões entre forças contrapostas.*

Para além da falta de substância prática do seu pressuposto fundamental que leva a conceber as mudanças como um processo de acumulação de disfunções, estas formulações teóricas sucumbem ao facto de não terem nunca evidenciado a especificidade estrutural do subdesenvolvimento, bem como ao de transformarem o que é «movimento social» em «desequilíbrio entre factores»... numa linha, bem conhecida de «tecnicidade» sempre alheia ao facto de que *as puras aventuras da razão, ainda quando revestidas de «roupagem» técnico-instrumental, não chegam a abalar o mundo que pretendem explicar.*

Por estas razões, ou por outras, talvez também pela sua natureza sistematicamente abstracta e geral, os contributos destas teses para a explicação do desenvolvimento não chegaram a ser incorporados nas análises dos economistas, nem tão pouco conseguiram servir de base à acção dos políticos ou dos movimentos de transformação social.

4. À medida que o processo de desenvolvimento se realizava através de mecanismos sociais que não eram «esperados» e levava a consequências não antecipadas nem pelas ideologias nem pelas teorias do desenvolvimento (entrelaçamento dos interesses económicos e financeiros das burguesias locais com os monopólios internacionais, consolidação de regimes autoritários em vez de ampliação da democracia representativa, etc.), *tornava-se manifesto que o desenvolvimento, quer como conceito, quer como prática, não podia cobrir todos os campos do processo de mudança.*

Verifica-se, então, uma acentuação das preocupações de ordem política, normalmente ausentes ou funcionando com relativa autonomia nos esquemas anteriores. O problema do poder passa a ser pedra-de-toque das possibilidades de mudança social. Passados trinta anos, *o núcleo de validação da prática política transformadora que se apoiara em análises económicas e na perspectiva de desenvolvimento através de reformas de efeito cumulativo, passa a sustentar-se essencialmente na convicção da necessidade de destruição do Estado a partir da capacidade de acção política dos grupos revolucionários.* Esta revalorização da dimensão política na história dos povos dependentes e a redescoberta do carácter fundamental da situação de dependência constituem o contexto de novos desafios postos aos sociólogos latino-americanos.

É um equívoco supor, no entanto, que o mero reconhecimento do facto da dependência constitui, por si mesmo, uma garantia teórica para a análise científica dos temas suscitados pela situação latino-americana. O reconhecimento político de uma situação pode constituir o ponto de partida para a ciência. *É, contudo, um erro supor a ciência como expressão simbólica imediata das práticas sociais.* Ao contrário, ela passa necessariamente pela formulação de conceitos que permitam organizar o conhecimento ao nível da razão e que, por consequência, permitam a caracterização dos modos de relação e das leis de transformação do «todo» que se quer explicar. No caso da dependência enquanto conceito, torna-se assim necessária, do ponto de vista da sociedade e da ciência política, a elaboração de uma fenomenologia preliminar do fenómeno, que consiga descrever as relações entre as estruturas implicadas no conceito: a dominante e a dependente.

As relações de dependência supõem a inserção de duas estruturas de modo especificamente desigual ou, o que é o mesmo, a análise das formas específicas da dependência não pode limitar-se à caracterização de uma estrutura reflexa em relação a outra; antes requer a análise de ambas na sua interrelação. *Em bom rigor, as estruturas dependentes não podem ser concebidas como meramente reflexas; e, ao contrário, têm uma dinâmica própria dentro dos limites definidos pelas relações de dominação/subordinação entre países. Além disso, para captar o seu movimento histórico sem ter que o conceber como simples resultado funcional*

do movimento histórico das estruturas dominantes externas, é necessário atender a que as estruturas dependentes possuem uma autonomia relativa, o que permite entender do seu próprio ângulo as modificações que aí se verificam. Esta possibilidade ganha relevo quando se considera que na constituição da situação de dependência nos defrontamos com duas estruturas orientadas para o mercado mundial, onde se vinculam: alguns grupos pertencentes às estruturas dependentes (sectores financeiros, exportadores, ou industriais) associam-se fora delas, ao nível do mercado mundial, onde têm que orientar-se por regras derivadas das estruturas dominantes; do mesmo modo, segmentos destas fazem-se presentes no interior das estruturas dominadas e passam a operar no sistema interno de dominação. «O sistema de dominação externo de país a país corta transversalmente a estrutura dependente e interpenetra-a. Nesta mesma medida, a estrutura externa passa a ser vivida como interna».

A relação de dependência supõe e requer, assim, *a caracterização analítica das formas e limites do jogo entre a dinâmica interna dos países dependentes e a dinâmica externa das relações de dominação/subordinação entre países.* A este propósito importa ter em conta duas notas: «a dinâmica possível no jogo interno das forças sociais encontra limites inscritos na situação de dependência»; além disso, e uma vez que os vínculos específicos desta situação se formam histórica e estruturalmente com a constituição do mercado mundial, «é legítimo procurar a partir deste ângulo uma caracterização da situação de dependência que deverá poder tratar do problema dos limites de autonomia das estruturas dominadas ao considerar o «ponto de intersecção» entre o sistema económico e o sistema de poder».

Ainda está para ser feita de modo sistemático a análise das formas de dependência na América Latina que deverá considerar, por um lado, os nexos entre os modos particulares de vinculação das economias latino-americanas ao mercado mundial e, por outro, as estruturas políticas internas e externas de dominação. Sem essa caracterização e sem que se perfilhem os tipos de dependência, «a utilização do conceito pode ocultar um novo equívoco, na medida em que se apele à ideia de dependência como uma forma de «explicar» processos internos das sociedades dependentes por uma variável puramente externa, não identificável mas sempre presente, à qual se atribui valor causal».

De tudo o que acabamos de expor, somos levados a concluir, então, que *a ideia da dependência constitui uma perspectiva de análise quando e só quando, no estudo dos aspectos fundamentais da vida dos países de uma região se consegue recuperar a dupla determinação contraditória que se expressa na dialética entre dominação/subordinação.* Ou, de outra maneira, «trata-se de reconhecer teoricamente e de comparar analiticamente modos determi-

nados de relação entre dimensões (económicas, políticas, sociais) dentro de uma mesma estrutura e entre estruturas que se sobrepõem no contexto de uma relação de autonomia/dependência, o que permite desde logo não transformar conceitos em factores actuantes sem a necessária identificação da natureza real destes».

5. Conferir uma atenção privilegiada ao nível económico e aos efeitos sociais que lhe estão directamente ligados é circunscrever, por uma decisão explícita de método, o campo onde podem confrontar-se análises diferentes e complementares do sistema social. É necessário, pois, «estar em guarda e pôr em guarda», contra a tentação de concluir, quer da autonomia real do nível económico, quer da sua tendência progressiva para a independência. Na falta de uma satisfatória teoria geral do sistema social, a confrontação dos especialistas de disciplinas diferentes deve submeter-se a uma espécie de «moral provisória» enformada pela ideia de que o «respeito mútuo» pela especificidade das disciplinas deve conduzir os especialistas «a pôr entre parentesis» as suas orientações normativas, o que significa que essas orientações devem ser tão explicitadas quanto possível na ordem dos seus discursos científicos e pressupõe que esses especialistas sintam claramente que, da realidade, só têm uma *visão perspectivada*, definida pelos postulados teóricos utilizados e pelas escolhas práticas efectuadas.

Nesta ordem de ideias deve concluir-se, do conjunto de breves considerações que apresentamos, que não se pretende propor a substituição das análises económicas do desenvolvimento, por interpretações sociológicas ou políticas. Trata-se, antes, de recolocar (no caso deste trabalho através de teses propostas pelo sociólogo F. H. CARDOSO relativamente à América Latina, sublinhe-se) à luz de uma *perspectiva teórica distinta*, todo um conjunto de problemas (inclusive o do desenvolvimento) para tentar explicar, determinar estruturalmente e compreender historicamente, as formas possíveis de mudança e de negação da relação de dependência.

Em resumo, a perspectiva de que ora iniciamos a pesquisa entende que a *interpretação do desenvolvimento só, se completa, quando o nível económico e o nível social tiverem as suas determinações recíprocas perfeitamente delimitadas no plano interno e externo*. E, ao contrário da concepção usual da análise do desenvolvimento, julga que as transformações sociais e económicas que alteram o equilíbrio interno e externo das sociedades subdesenvolvidas e dependentes são processos políticos que, nas condições históricas actuais, supõem tensões (e conflitos) que, nem sempre, nem de modo necessário, contêm em si mesmas soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional. Entretanto, a determinação das possibilidades concretas de «êxito» dependerá de uma análise que não pode ser só estrutural, mas que tem que compreender também

o modo de actuação das forças sociais em jogo (tanto as que tendem a manter o *statu quo* como aquelas que pressionam para que se produza a mudança social) e exige, além disso, a *determinação das ideologias que animam as acções e os movimentos sociais*. Ora, estas forças estão ligadas entre si e expressam situações com possibilidades diversas de crescimento económico; daí o entendimento da necessidade de determinação de um «ponto de intersecção» entre o nível social e o económico.

Mário
Pinto

Reestruturação sindical: — tópicos para uma questão prévia

1. O funcionamento da organização sindical portuguesa é muito frequentemente qualificado de deficiente. Excluindo afirmações de circunstância, de facto não se conhece nenhum estudo que prove como satisfatórios os resultados da acção sindical no nosso País. Pelo contrário, o pouco que nesta matéria se tem empreendido aponta exactamente no sentido da deficiência. Seja, por exemplo, alguns trabalhos apresentados aos *Colóquios Nacionais do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social*. No mesmo sentido são ainda as conclusões da consulta dos dados estatísticos sobre a organização corporativa e a contratação colectiva de trabalho, com o teste comprovatório final da análise socio-económica da evolução dos níveis salariais estabelecidos convencionalmente.

Do ponto de vista da «opinião» das classes trabalhadoras, parece indiscutível a verificação dum desinteresse ou alheamento relativamente aos sindicatos, que recentemente deu sinais de se alterar precisamente na medida em que se concedeu uma certa «liberalização» sobretudo em matéria de eleições sindicais, do mesmo passo que também se institui um *sistema processual* de contratação colectiva de trabalho que veio trazer aos sindicatos a garantia de obterem seguimento as suas propostas de convenções colectivas de trabalho.