

O OCASO DOS PIONEIROS DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E A ASCENSÃO DA SEGUNDA GERAÇÃO

Ricardo L. C. Amorim¹

Resumo

O tema desenvolvimento é antigo na economia, mas apenas em meados do século XX a discussão assumiu o formato atual. Nos anos 1950, falar em desenvolvimento significava, comumente, industrializar as economias dos países pobres para que o crescimento econômico absorvesse sua população em empregos de maior produtividade e renda. Já no final dos anos 1960, todavia, o próprio significado de desenvolvimento mudou e o conceito se distanciou da noção anterior, aproximando-se da aceção de conjunto de metas a serem alcançadas, especialmente a redução da pobreza. Este trabalho recupera a evolução das teorias dominantes do desenvolvimento entre 1945 e 1980, a fim de aclarar as mudanças ocorridas em suas teses. A hipótese é de que o objetivo teórico das teorias do desenvolvimento não se tornou conservador nos anos 1970, mas abriu espaço para retirar o elã transformador das teses pioneiras. Para avaliar a hipótese, o estudo empenha-se em perceber as teorias e contextos que indicam mudanças no significado de desenvolvimento e em seus objetivos teóricos.

Palavras chave: desenvolvimento, crescimento, teoria dominante, objetivos teóricos, escolas de pensamento.

Abstract

The development theme is old in economics, but only in the mid-twentieth century the discussion took on the current format. In the 1950s, talking about development often meant industrializing the economies of poor countries so that economic growth would absorb the population into jobs with higher productivity and income. In the late 1960s, however, the meaning of development changed and the concept moved away from the previous notion, approaching of a set of goals to be achieved, especially poverty reduction. This work recovers the evolution of dominant theories of development between 1945 and 1980, in order to clarify the changes that have occurred in their theses. The hypothesis is that the theoretical goal of developmental theories did not become conservative in the 1970s, but it did open space to remove the transforming *elã* from the pioneer theses. In order to evaluate the hypothesis, the study endeavors to perceive theories and contexts that indicate changes in the meaning of development and its theoretical objectives.

Palavras chave: development, growth, dominant theory, theoretical goals, conservative, schools of thought..

Classificação JEL: B29, B59 e O10.

Introdução

A inquietação sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países não nasceu no século XX. Mas algo novo emergiu após a II Guerra Mundial: a “descoberta” dos países capitalistas pobres. Naqueles anos assombrados pelo passado recente, mas também esperançosos frente à reconstrução e estabilização geopolítica do mundo, jovens economistas Pioneiros se debruçaram sobre um novo objeto – as economias não desenvolvidas –, dando origem à moderna teoria do desenvolvimento. Suas teses defendiam a transformação produtiva dos países pobres geralmente em direção à industrialização e, para tanto, propunham que o Estado assumisse o papel de planejar e induzir mudanças profundas nestas economias. Para estes pensadores, o crescimento econômico era

¹ **Ricardo Luiz Chagas Amorim** é professor da UFABC. O autor agradece os comentários de João Rodrigues (FEUC/Portugal).

poderoso o suficiente para induzir metamorfoses nas graves condições sociais vividas pelas populações de áreas pauperizadas.

O prognóstico não se realizou, todavia. As economias pobres, marcadamente as latino-americanas, cresceram, algumas caminharam a passos largos para a industrialização, mas os avanços sociais não acompanharam o ritmo de expansão do PIB. Os números publicados e a instabilidade macroeconômica de vários desses países reforçaram as críticas às teses pioneiras do desenvolvimento e formaram o pano de fundo para a ascensão de novas visões.

Foi nesse ambiente que ascendeu uma Segunda Geração de economistas do desenvolvimento. Percebendo que a relação entre multiplicação da produção e o progresso social não era linear ou garantida, os novos nomes despontaram criticando o conceito vigente de desenvolvimento e propondo focar nas necessidades dos mais carentes e nos indivíduos. O resultado foi uma mudança basilar na teoria dominante² e a construção de novos objetivos, conceitos e propostas para enfrentar o problema.

Este trabalho esforça-se por analisar esta transição de liderança dentro da teoria dominante do desenvolvimento com o intuito de avaliar se a Segunda Geração, ao trocar a transformação produtiva pela atenção às carências individuais, abriu espaço para interpretações conservadoras³. Para isso, pergunta-se: os objetivos da teoria dominante do desenvolvimento se tornaram conservadores a partir do momento que a Segunda Geração prevaleceu? A hipótese defendida afirma não, mas admite que as teses propostas pelos novos economistas facilitou que o pensamento neoliberal em ascensão cercasse a teoria do desenvolvimento, depois refundasse seu ponto de partida e, por fim, lhe esvaziasse o elã transformador.

Trata-se, portanto, de uma mudança teórica de porte, capaz de alterar a representação que se faz dos países subdesenvolvidos e, por isso, impactar decisões de governos, órgãos multilaterais e empresas globais em relação a investimentos e ajuda direcionada. O trabalho, assim, é útil por evidenciar o conteúdo das teorias e seus objetivos, subsidiando o debate em torno dos esforços que se realizam para o desenvolvimento.

Para examinar o problema, dividiu-se o texto em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, examinam-se as teorias dos Pioneiros da disciplina desenvolvimento, buscando evidenciar seus objetivos. Na segunda, faz-se o mesmo, mas observando a Segunda Geração. A terceira seção discute os resultados das seções anteriores, colocando em relevo as diferenças entre as teses dos

² Teorias dominantes são aquelas com maior número de simpatizantes e percebidas como convencionais.

³ O adjetivo conservador indica, adaptando Bonazzi (1993), atitudes práticas ou ideias que visam à manutenção do sistema econômico vigente, suas instituições e modos de funcionamento, apresentando-se como contraparte das forças críticas.

grupos analisados. A quarta enfrenta a pergunta proposta neste trabalho e avalia a hipótese a partir das evidências encontradas. A última seção reforça a análise e propõe novas questões para pesquisa.

1. O surgimento da moderna teoria do desenvolvimento econômico

No começo do século XX, o pensamento econômico marginalista predominava no Ocidente, valorizando o problema do equilíbrio em detrimento das referências ao crescimento e ao desenvolvimento que ocuparam a economia política clássica. Nesses anos, duas exceções, Joseph Alois Schumpeter e Allyn Young, destacaram-se ao publicar trabalhos seminais para a revalorização da problemática do desenvolvimento na metade do século. Schumpeter colocou, em 1912, a inovação tecnológica como motor do desenvolvimento e do crescimento econômico em *The theory of economic development*⁴. Young, por sua vez, recuperou o obliterado conceito de rendimentos crescentes de escala em texto publicado em 1928. O artigo *Increasing returns and economic progress* (Young, 1928) desafiou o conceito de equilíbrio de longo prazo ao permitir associar crescimento e industrialização (Screpanti & Zamagni, 2005), abrindo caminho às novas teorias do desenvolvimento que dominariam o pós-guerra (Thirlwall, 2005).

O debate sobre crescimento e desenvolvimento, entretanto, voltou apenas durante a II Guerra Mundial e ganhou os holofotes depois dela. O nascimento da moderna teoria do desenvolvimento, nestes anos, conjugou fatos históricos cuja importância é difícil exagerar e que podem ser divididos em quatro conjuntos de fatores:

1. *Geopolíticos*. A rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética e a formação de novos Estados Nacionais no Oriente Médio, na Ásia, na África e a modernização da América Latina (Santos, 2000);
2. *Destruição da guerra*. Os números assombrosos do conflito e a consciência a cerca das instabilidades provocadas pela competição desenfreada entre capitais (Hobsbawm, 1995);
3. *Papel do Estado*. Os anos de guerra demonstraram o poder dos governos em planejar e mobilizar recursos, criando novas tecnologias e pleno emprego, deslocando a atenção dos economistas nos países ricos, desde a estabilidade, em direção ao crescimento (Arndt, 1989). No caso dos países pobres, o mesmo raciocínio serviu para associar a superação da pobreza ao crescimento econômico, partindo de um novo papel para o Estado.
4. *Teóricos*. Hirschman (2013) observou que a Grande Depressão e o sucesso da revolução keynesiana, eventos interligados, provocaram descrédito na teoria econômica dominante.

⁴ É interessante lembrar que o modelo descrito por Schumpeter (1983) não foi pensado para as economias pobres, incapazes de reproduzir o circuito entre inovação e ‘destruição criadora’.

Foi ali, ao final da primeira metade do século XX, que uma geração de economistas Pioneiros, frente às recentes possibilidades teóricas, às transformações do mundo e às novas estatísticas que apontavam as disparidades entre países, esforçou-se por entender a dinâmica do crescimento e propor mecanismos para acelerá-lo nos países pobres, figurando uma relação estreita entre crescimento e desenvolvimento⁵. Para esses Pioneiros, o crescimento transformava a sociedade, principalmente expandindo a riqueza social e potencializando a reprodução ampliada da ordem capitalista, forçando, paralelamente, o aperfeiçoamento de instituições. É possível mesmo identificar o mecanismo eleito para este fim: o aumento acentuado da acumulação de capital, onde estava velado (em alguns) o conceito de rendimentos crescentes de escala (Krugman, 1994).

Neste contexto, em 1943, Paul Narcyz Rosenstein-Rodan publicou um artigo fundamental para a emergência da moderna literatura sobre o desenvolvimento: *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*. Nele, o economista polonês argumentou que os liberais assumiram pressupostos irrealistas e ignoraram, por um lado, os rendimentos crescentes de escala e as economias de aglomeração e, por outro, a diferença histórica entre países ricos e pobres. Derivou daí que o progresso das nações não-desenvolvidas exigia ações específicas.

Segundo ele, a reduzida dimensão dos mercados nacionais era o principal obstáculo. Logo, a demanda agregada precisava crescer. Para tanto, a indústria surgia como único setor capaz de realizar a tarefa, pois seus diferenciais, como os rendimentos crescentes de escala, eram capazes de potencializar o crescimento e a sua sustentação, absorvendo o excesso de mão de obra rural em atividades com maior produtividade (Rosenstein-Rodan, 1984).

Aumentar a participação da indústria no produto nacional dependia, no entanto, da realização de uma taxa mínima necessária de investimento, a fim de, em curto espaço de tempo, criar setores e fábricas aptas a gerar encomendas cruzadas, ampliando os mercados. Por essa razão, uma agência planejadora era chamada para distribuir os investimentos de modo a garantir a complementaridade entre as novas indústrias e as derivadas economias externas (Rosenstein-Rodan, 1963). Era o *big push*, blocos concentrados de investimento para empurrar países ao desenvolvimento.

Na mesma direção, a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), órgão criado em 1948 no âmbito da ONU, também concentrou suas preocupações na necessidade de industrializar os países não desenvolvidos, posto que desacreditava na teoria do comércio internacional [(Furtado, 1995) e (Prebisch, 1949)]. Para os pesquisadores do órgão, os países construíram historicamente suas estruturas produtivas de acordo com seu papel na divisão

⁵ Os economistas Pioneiros tinham consciência da complexidade dos processos de desenvolvimento e, ao observar o crescimento, sabiam que trabalhavam sobre um único aspecto das transformações sociais e produtivas envolvidas. Mesmo assim, é possível depreender que, para esses autores, o crescimento tendia a induzir ao desenvolvimento. Ver: Prebisch (1981), Furtado (1974), Nurkse (1951), Arndt (1989) e outros.

internacional do trabalho (Prebisch, 1949), definindo questões fundamentais para sua dinâmica econômica: o que produzir, como produzir e quais interesses sociais comandavam esta produção.

Diante disso, foram caracterizados dois grupos de países. O primeiro, os periféricos, possuía economia primário-exportadora e heterogeneidade estrutural (Pinto, 1985). O segundo, os centrais, apresentava produção diversificada, com alto valor agregado e estrutura produtiva integrada e homogênea⁶. A interação entre os grupos, na versão ciclos da teoria cepalina, levava à deterioração dos termos de troca dos países periféricos, fenômeno capaz de explicar parte da desigualdade em relação ao centro (Rodríguez, 2009). Mais grave, porém, era a situação de armadilha de baixo crescimento a que estava condenada a periferia, pois, segundo a CEPAL, elevar a produção de bens primários criava, devido à inelasticidade renda da demanda de seus produtos, excesso de oferta e queda nos preços das exportações. Era preciso, dessarte, mudar o modelo de crescimento.

Prebisch e a CEPAL propuseram, então, a industrialização da periferia, baseada no modelo de substituição de importações (Rodríguez, 1981)⁷. E aqui começa o papel do Estado, a única entidade legítima para representar a nação e capaz de, no âmbito nacional, racionalizar, direcionar e incentivar atividades no sentido escolhido.

Ainda entre os Pioneiros, os trabalhos de Arthur Lewis, na década de 1950, também se destacaram ao buscar compreender as causas do crescimento e o que o limitava. Seu modelo dividia as economias atrasadas em dois setores: um capitalista pequeno e outro de subsistência grande, com oferta ilimitada de mão-de-obra (Lewis, 1963). O setor capitalista usava capital reproduzível e pagava salários apenas suficientemente maiores para que o trabalhador requerido fosse atraído à produção moderna. Nesses países, o reduzido volume de capital produtivo emergia, então, como o fator limitante do crescimento e, por consequência, para Lewis, era imprescindível elevar a taxa de investimento, aumentando a poupança. A oferta ilimitada de mão de obra a baixos salários garantia o ascenso da participação dos lucros na renda nacional a cada novo investimento. Logo, num círculo virtuoso, novos investimentos aumentariam os lucros e a renda nacional, elevando a poupança que, por sua vez, financiaria maiores investimentos e maior incorporação de mão de obra ao setor moderno (Lewis, 1963). Ou seja, constituído o setor capitalista, era inexorável que se tornasse dominante e conduzisse a economia ao crescimento.

⁶ A homogeneidade da estrutura produtiva dos países centrais sofreu críticas de vários autores (Amorim, 2018).

⁷ Todavia, isto não significava descuidar da agricultura de exportação, pois as divisas eram necessárias para importar máquinas e equipamentos (Prebisch, 1951).

Outros Pioneiros importantes merecem destaque⁸. Nurkse (1951), por exemplo, também observava a necessidade de acelerar a acumulação de capital nos países não desenvolvidos, mas destacava que a baixa renda, devido à baixa produtividade, tornava os mercados acanhados, o que limitava os investimentos. Haveria, para ele, um *círculo vicioso da pobreza* que, para ser superado, demandava elevação coordenada dos investimentos de modo a gerar externalidades positivas entre eles. Já Myrdal (1972) afirmou que a teoria tradicional não oferecia explicações convincentes para a realidade dos países pobres. Segundo o economista sueco, as diferenças entre sociedades ricas e pobres nasceriam de um *processo de causação circular e cumulativo* que era preciso esclarecer, pois o desenvolvimento não se devia a um único fator. Consequentemente, a política econômica não deveria se concentrar sobre apenas uma variável, como o investimento, mas, sim, sobre a interação dinâmica entre diferentes componentes sociais que necessariamente extrapolariam o que a teoria tradicional classifica como econômico. Por fim, Albert Hirschman criticou as teorias que defendiam o crescimento equilibrado, como o *big push* de Rosenstein-Rodan. O economista alemão defendia que o desenvolvimento era um processo naturalmente desbalanceado, dando-se a partir do crescimento de setores líderes que gerariam impactos sobre outros, de uma empresa sobre outra, em uma série de avanços desiguais (Hirschman, 1958). Por conseguinte, a política econômica não poderia responder arrefecendo essa tensão normal do processo de crescimento, pois as decisões de investimento dependeriam dela para localizar oportunidades. Em países pobres, o desbalanceamento setorial teria potencial transformador, pois, dadas as complementaridades dos setores industriais, o crescimento dependeria das decisões de inversão e estas da identificação de espaço para obtenção de lucros e do fomento à sua realização (Hirschman, 1958).

2. A chegada da Segunda Geração

Em meados dos anos 1960, o resultado das políticas econômicas propostas na década anterior não se mostrou tão alvissareiro quanto imaginavam os teóricos Pioneiros. Em poucas palavras, o crescimento e a industrialização, quando alcançados, não lograram aliviar os dramas sociais dos países pobres e pouco desenvolvidos. A intensa crítica às teses pioneiras, que avançou pelos anos 1960, tanto à direita, quanto à esquerda, levantou novas perguntas aos estudiosos e a preocupação acadêmica passou, progressivamente, diante das estatísticas, a se concentrar na necessidade de combater diretamente os dramas sociais das economias capitalistas frágeis⁹. Para alguns novos

⁸ Entre os Pioneiros havia também vozes dissonantes. A mais famosa foi de Walt Whitman Rostov. Seus trabalhos publicados na década de 1950, entretanto, não serão tratados aqui, visto o autor não integrar a corrente dominante no nascimento da teoria do desenvolvimento. Ver, Rostow (1963) e Rostow (1984).

⁹ Diferentes economistas, por outros caminhos, também problematizaram o desenvolvimento e seus obstáculos. Ver, por exemplo, os defensores da Teoria do Capital Humano, Becker (1993) e Mincer (1958).

teóricos, como Adelman (1975), o processo de desenvolvimento vivido recentemente nos países pobres levou a concentração dos benefícios nas classes média e superior, sendo, portanto, necessário enfrentar a desigualdade e a pobreza através de novas políticas que observassem outros objetivos para além do crescimento econômico. Era o nascimento da Segunda Geração do desenvolvimento¹⁰.

Na verdade, nos anos 1960, houve uma notável mudança no significado de desenvolvimento e outra não menos importante nos objetivos e propostas em função da ascensão de novas teses ao campo dominante: diminuía o peso do crescimento e da transformação da estrutura produtiva estimulada pelo Estado e ganhava relevo o compromisso com melhores padrões materiais de vida e o emponderamento social dos grupos populacionais mais pobres dentro dos países [(Lisk, 1977), (Streeten & Burki, 1978) e (Meier, 2005)]. Destacava-se, por exemplo, o combate à pobreza e à baixa escolaridade, retirando os holofotes da acumulação de capital. A mudança teórica era necessária, pois, segundo Adelman (1975), a definição aceita de desenvolvimento¹¹ não levou em conta a relação em “U” entre crescimento e melhoria das condições de vida dos mais pobres, exigindo ação sobre a fase de agravamento dos problemas sociais. Para muitos, havia um espírito progressista que acompanhava os economistas naqueles anos (Arndt, 1989). Já críticos, como Furtado (1985), observaram que as novas teses configuravam uma reação conservadora às propostas dos Pioneiros, favorecendo os interesses geoeconômicos de países ricos.

O pessimismo gerado pelos poucos resultados favoráveis à metade mais pobre da crescente população do Terceiro Mundo [(Adelman, 1975) e (Streeten & Burki, 1978)], culminou, em 1969, com o questionamento de Dudley Seers sobre o significado de desenvolvimento e o que a teoria propunha. Em *The meaning of development*, Seers (1969) afirmou que os economistas compreenderam mal o maior desafio da segunda metade do século XX ao confundir “desenvolvimento com desenvolvimento econômico e desenvolvimento econômico com crescimento”. A experiência mostrava, segundo ele, que o crescimento não só era incapaz de impedir a emergência de problemas sociais e políticos, como poderia mesmo agravá-los.

Nesse sentido, era preciso, em primeiro lugar, redefinir desenvolvimento e, para isso, era preciso estar claro que se faria um juízo de valor, dando a palavra o *status* normativo e a conotação de progresso (Seers, 1969). Sem confiar, portanto, apenas no crescimento da renda *per capita*, era

¹⁰ Naturalmente, outras teorias do desenvolvimento emergiram naqueles anos e os muitos programas de pesquisa se dividiram em abordagens específicas e escopos diferenciados. O conjunto formado pela Segunda Geração, todavia, revelou coesão suficiente para ser considerado um programa de pesquisa em evolução e, mais do que isso, sua influência nos meios acadêmico e político permite afirmar que se tornaram dominantes.

¹¹ “*The currently accepted definition of development focuses upon the creation of conditions for self-sustained growth in per capita GNP and the requisite modernization of economic, social, and political structures implicit in the achievement of this goal.*” (Adelman, 1975, p. 306)

preciso perguntar: “*what are necessary conditions for universally acceptable aim, the realisation of the potential of human personality?*” (Seers, 1969, p. 3). Na resposta oferecida pelo autor, o indivíduo deveria: 1. ter suas necessidades básicas atendidas; 2. possuir emprego ou outra ocupação produtiva (estudar, por exemplo); e 3. por fim, não estar submetido a elevada desigualdade social.

À vista disso, aflorou uma segunda pergunta: como avaliar a evolução dos indicadores representativos desses critérios dentro dos países pobres? A resposta foi:

“If one or two of these central problems have been growing worse, especially if all three have, it would be strange to call the result ‘development’, even if per capita income doubled. (...) A ‘plan’ which conveys no targets for reducing poverty, unemployment and inequality can hardly be considered a ‘development plan’.” (Seers, 1969, p. 5)

O próprio Dudley Seers levou adiante seus questionamentos a partir de um projeto conjunto entre a Organização Internacional do Trabalho e o IDS da Universidade de Sussex, onde propôs uma nova estratégia para o desenvolvimento das economias pobres: *employment-oriented approach*. Segundo Lisk (1977), a estratégia refletia uma definição de desenvolvimento que subordinava o crescimento econômico à melhoria nos padrões de vida dos indivíduos a partir da promoção do emprego, visto como a melhor maneira de espalhar os frutos do progresso. Assim, se o objetivo principal era aumentar o emprego produtivo, além da redistribuição de renda, estava implícito à estratégia realocar fatores em favor da população mais carente.

Foi partindo dessa visão que pesquisadores, como Seers e Hans Singer, estudaram países pobres, como Colômbia, Sri Lanka e Quênia, onde identificaram, na pobreza rural, o importante conceito de **trabalhador pobre**, isto é, indivíduo que se desgastava por horas de labor, mas obtinha diminuta remuneração (Arndt, 1989). Ali, portanto, a produtividade irrompia como questão fundamental e para tratar o problema,

“(...) employment-oriented policies reflect the desire to reconcile economic growth with the broader distribution of incomes through increases in the level of productive employment. Thus the key requirement is to restructure domestic demand and production towards a higher level of relatively labour-intensive output, mainly by reducing the capital intensity of modern sector activities and by providing a supply of capital commensurate with the need for increased rates of labour absorption and output growth in the unorganised sector.” (Lisk, 1977, p. 180. Grifo nosso)

Outros economistas, como Streeten & Burki (1978), no entanto, viam desemprego e subemprego constituindo apenas uma parte do problema. Por exemplo, no campo, a concentração da posse da terra retirava dos trabalhadores e dos pequenos proprietários o acesso a recursos que elevariam sua produtividade e renda, e nas cidades o acesso a vagas formais de trabalho era restrito, obrigando parte da mão de obra a vincular-se a postos de baixa produtividade e remuneração. Ou seja, havia outras questões a explicar a permanência dos problemas nos países pobres. Segundo os autores:

“Lack of access to productive assets, low wages and rapid population growth kept their earnings low. It was not growth as such, but the structure of ownership and power, and the policies pursued by the governments, which prevented the poor from benefiting from growth.”(Streeten & Burki, 1978, p. 412)

Nesses anos, o Banco Mundial (BIRD) também propôs atacar os problemas sociais como estratégia para o desenvolvimento. Foi durante a gestão de Robert McNamara que o banco questionou a prioridade do crescimento econômico, ao apontar que os benefícios não alcançavam os mais pobres nos países pouco desenvolvidos (Arndt, 1989). Para a instituição, redistribuir a renda através de empregos produtivos era insuficiente, pois excluía do progresso a parcela indefesa da população, como os idosos (Lisk, 1977). O diagnóstico, portanto, exigia reorientar as políticas de desenvolvimento em direção à erradicação da pobreza definida em termos absolutos, elevando a renda *per capita* acima de determinada linha de pobreza o mais rápido possível e reduzindo as desigualdades sociais. Neste sentido, observa Lisk (1977), esta estratégia, conhecida como ***anti-poverty-oriented***, persegue o crescimento apenas se for compatível com o aumento de renda dos mais pobres, baseando nisso a definição das metas, das transferências e a realocação dos investimentos.

Nesse sentido, para Chenery & Ahluwalia (1974) se tornara imperioso incorporar à análise os processos de geração de renda dos mais pobres e os instrumentos de política econômica que afetavam tais processos, informando que a raiz do problema estava na estrutura institucional, particularmente na distribuição do poder econômico e político dentro dos países. Assim,

“Generally speaking, poverty-oriented policies are aimed at the redistribution of wealth, assets and output, mainly through the reallocation of productive resources in favour of explicitly defined poverty groups. Since the criteria used to define these groups often reflect the causes rather than the symptoms of poverty, remedial measures are chiefly directed towards overcoming certain institutional handicaps (e.g. lack of or insufficient access to productive assets, especially land and the right type of technology, and educational and health facilities) that are thought to be responsible for keeping the incomes of the poor at low levels.”(Lisk, 1977, p. 183)

Nem todos, como Streeten & Burki (1978), acreditaram, porém, na eficácia da abordagem. Embora avaliassem que ambas as estratégias – *employment* e *anti-poverty oriented* – enfatizassem corretamente a necessidade de elevar a produção e a produtividade dos mais pobres, os autores viam-nas como condições necessárias, porém, cada uma, como insuficiente. Para eles,

“the purpose of development is to raise the sustainable level of living of the masses of poor people as rapidly as is feasible and to provide all human beings with the opportunity to develop their full potential” (Streeten & Burki, 1978, p. 412).

Nesse sentido, era obrigatório atender as necessidades básicas dos mais pobres em todo o mundo e construir estruturas nacionais e globais que possibilitassem o desenvolvimento autossustentado das nações. Ainda segundo Streeten e Burki (1978), não se tratava de uma alternativa às estratégias anteriores, mas, sim, de uma evolução de orientações abstratas para

objetivos concretos, integrando metas de crescimento, emprego e erradicação da pobreza. Precisamente,

“the main objective of the basic-needs approach is to satisfy the essential requirements of each country's population within the time horizon of one generation, or by the year 2000. For this purpose two separate but complementary sets of targets are laid down. The first set mainly concerns personal consumption needs such as food, shelter and clothing, while the second relates to basic public services such as health, sanitation, the provision of safe drinkingwater, education, transport and cultural facilities. (...) Second, the basic-needs approach is concerned both with significantly raising the level of aggregate demand and with increasing the supply of basic goods and services as opposed to merely raising the incomes of the poor to a minimum subsistence level.”(Lisk, 1977, p. 185)

Isso constituía o fundamento da abordagem *basic-needs* do desenvolvimento e envolveu nomes como Louis Emerij, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Donald McGranahan e instituições como ECOSOC, UNRISD, OIT e IDS no debate (Arndt, 1989). Ou seja, a *basic-needs oriented* se diferenciava, segundo Streeten & Burki (1978), por: 1. priorizar o preenchimento das necessidades da população mais pobre, não necessariamente elevando sua produtividade, pois inclui idosos, doentes e outros que não podem trabalhar; 2. enfatizar o gerenciamento da oferta de bens e serviços, marcadamente durante o período de transição, impedindo que mudanças de preços relativos neutralizem o esforço de espriar seu acesso; e 3. *“the emphasis of BN [basic-needs] on restructuring production, not necessarily in response to the preferences expressed by people with very unequal incomes in an imperfect market, implies a substantial role for the government”* (Streeten & Burki, 1978, p. 414). É preciso ter claro, portanto, que, dada à especificidade da população e da estrutura produtiva dos países, havia estratégias singulares para cada um e a responsabilidade por determinar metas e formular políticas para atingi-las era das autoridades nacionais (Lisk, 1977)¹².

Quadro 1 – Objetivos do desenvolvimento declarados pelas teorias dominantes nos anos 1970

| | Employment oriented | Anti-poverty oriented | Basic-needs oriented |
|---------------------------|---|---|--|
| Objetivo principal | Aumentar o nível de emprego produtivo | Elevar os níveis de renda <i>per capita</i> de grupos alvos para valores acima da linha de pobreza | Primeiro, satisfazer um nível absoluto de necessidades básicas ou um padrão mínimo de vida para as famílias e, depois, em processo contínuo, satisfazer necessidades alvos acima da subsistência. |
| Diretrizes | 1. Maximizar salários e auto-emprego com consequente redistribuição | 1. Erradicar a pobreza absoluta; 2. Aumentar o emprego produtivo entre os pobres; | 1. Melhorar significativamente as condições de vida da população do país em uma geração; |

¹² Apesar disso, algumas preocupações e diretrizes poderiam ser apontadas, para especificação em cada economia. Por exemplo, seria preciso alterar a trajetória de preços e investimentos em favor da produção e consumo de bens e serviços básicos, implicando com isso preocupações com a cesta de tecnologias, tornando-as trabalho-intensiva. Além disso, a educação era considerada uma necessidade básica, diretamente relacionada com as oportunidades do indivíduo obter trabalho adequadamente remunerado. Logo, o investimento em equipamentos de ensino espalhados geograficamente e acessíveis a toda população poderia contribuir para a redução do desemprego e da pobreza. Por fim, o crescimento populacional acelerado deveria estar entre as preocupações das autoridades nacionais em virtude da pressão que exerce sobre os recursos disponíveis. Logo, o planejamento familiar precisa estar na pauta e ser analisado (Lisk, 1977).

| | | | |
|---|---|--|---|
| | de renda; 2. Aumentar a produção ao máximo desde que seja consistente com item anterior. | 3. Elevar a produção apenas na medida em que é compatível com a redução de desigualdades sociais. | 2. Crescer a produção de bens e serviços básicos em contexto de crescimento econômico acelerado; 3. Promover trabalhos adequadamente remunerados e socialmente satisfatórios em suporte à melhor distribuição de renda. |
| Linhas dominantes de política econômica | 1. Programas de desenvolvimento rural, incluindo atividades não-agrícolas trabalho intensivas; 2. Desenvolvimento de atividades urbanas trabalho-intensivas; 3. Melhorar o acesso a terra, educação, crédito, tecnologia e serviços públicos. | 1. Redistribuição de riqueza, ativos e produto em favor dos mais pobres: política fiscal e de crédito; elevação do acesso à terra, à educação, à saúde e à nutrição; reorientação da produção e da demanda em direção a processos trabalho intensivos de bens de consumo de massa através de mudanças nos preços relativos de fatores de produção e de produtos. 2. Realocação marginal dos recursos produtivos em favor dos mais pobres: investimento e transferência direta e indireta; transferência direta para consumo 3. Reformas institucionais, visando aumentar a participação das massas nas decisões e apoio governamental. | Ação simultânea para suportar redistribuição e crescimento: 1. Mudanças no padrão de crescimento e de uso de recursos produtivos; 2. Mudanças no padrão de redistribuição (maior oferta de empregos, serviços públicos, etc.) em favor das massas pobres e do acesso à terra, ao capital e à educação; 3. Reformas institucionais, visando aumentar a participação das massas nas decisões e apoio governamental; 4. Mudanças no padrão das relações econômicas internacionais. |
| Setor econômico enfatizado | 1. Setores moderno e urbano informal; 2. Setor tradicional (rural). | 1. Setor urbano informal, principalmente pequenas indústrias e atividades pouco organizadas; 2. Setor tradicional (rural), particularmente pequenos proprietários desorganizados e trabalhadores sem terra. | Sem identificar setores, atuar sobre o território nacional, focando todos os domicílios que vivem abaixo de um padrão mínimo de vida mínimo. |

Fonte: Lisk (1977, p. 190–191), mas com modificações.

A abordagem *basic-needs*, todavia, sofreu com os turbulentos anos 1970. Houve desaceleração do crescimento, pressões inflacionárias, elevação dos preços da energia, das *commodities* e choque do petróleo que afetaram, em diferentes graus, todos os países do globo. Diante dos problemas, a preocupação com a retomada da produção e do comércio voltou a ter destaque, vitimando a estratégia de atendimento das necessidades básicas (Arndt, 1989)¹³.

3. Os Pioneiros do desenvolvimento *versus* Segunda Geração do desenvolvimento

Desde a economia política clássica até os Pioneiros, a busca de crescimento, como fomentador e instrumento do desenvolvimento, pouca referência ofereceu a cerca do bem estar material das populações carentes¹⁴. Foi necessário que os resultados sociais dos esforços pelo aumento da renda nacional se mostrassem insatisfatórios para que o debate trouxesse a tona a necessidade de repensar o objeto e os objetivos do desenvolvimento. A consciência das fragilidades das teses pioneiras permitiu emergir uma nova concepção do desenvolvimento e deu ensejo a

¹³ Somado a isso, a literatura e o debate sobre quais eram as necessidades que precisavam ser atendidas não caminhou para nenhum consenso, reduzindo, desde dentro, o interesse na linha de pesquisa (Arndt, 1989).

¹⁴ Karl Marx surge como a mais famosa exceção dentro da economia política clássica.

mudanças fundamentais no escopo dos problemas enfrentados. Assim, embora os Pioneiros e a Segunda Geração, em cada momento, forjem o pensamento dominante a cerca do desenvolvimento, há muita diferença entre eles. Os primeiros economistas a trabalhar modernamente sobre o tema postulavam a transformação produtiva e o crescimento acelerado, com reflexos conscientes na dinâmica social e institucional, fornecendo argumentos para os esforços de Estados desenvolvimentistas da época¹⁵. Já a nova geração procurava formas de reduzir a pobreza, reconhecendo no crescimento econômico um aliado, mas retirando-lhe a prioridade em favor do atendimento das necessidades básicas dos indivíduos e seu emponderamento.

Algumas semelhanças entre os dois grupos de pensadores, todavia, é interessante destacar. Os Pioneiros, por exemplo, diagnosticaram como problema das economias pobres o baixo investimento e a necessidade de maior acumulação de capital, a fim de gerar crescimento acelerado e absorção da mão de obra desempregada ou subempregada. Já a Segunda Geração voltou seus olhos para os irresolutos dramas sociais vividos nos países não desenvolvidos. Mas para atacar os problemas, ambos colocaram o Estado como agente fundamental para realizar as ações necessárias em favor do que chamaram desenvolvimento. Para os Pioneiros, o planejamento, por parte do Estado, a fim de transformar a estrutura produtiva, era irrecorrível. Já para a Segunda Geração, as políticas públicas redistributivas compunham um capítulo central em suas recomendações econômicas. De qualquer modo, para os dois grupos de economistas, desenvolvimento e *laissez faire* não convergiam.

Outra semelhança era também fundamento implícito das teorias: o lugar de modelo e horizonte almejado ocupado pelos países desenvolvidos. Isto é, os Pioneiros, ao perceberem as diferenças entre países ricos e pobres do capitalismo, apontaram suas recomendações para o *catch up* e redução das diferenças entre as economias (Amorim, 2018). De modo semelhante, os autores da Segunda Geração compararam níveis de consumo e de acesso a bens públicos entre países ricos e pobres e assumiram que era necessário elevar os padrões nas economias não desenvolvidas. Assim, por caminhos diferentes, Pioneiros e Segunda Geração tenderam a comparar, veladamente ou não, países ricos e pobres e esforçaram-se para que o segundo grupo se aproximasse do primeiro, o que terminou por influenciar suas expectativas, propostas e instrumentos de intervenção.

As diferenças, porém, são mais salientes e relevantes quando se observa os dois grupos de pensadores. Em primeiro lugar, é preciso destacar que os Pioneiros construíram suas análises carregando as marcas da conturba primeira metade do século XX. Além dos problemas experimentados pelo capitalismo, das duas grandes guerras e da revolução russa, alguns dos principais nomes responsáveis pelo nascimento da disciplina desenvolvimento eram intelectuais

¹⁵ Para o conceito de desenvolvimentismo, ver Bielschowsky (2004).

ligados às Nações Unidas, onde emergia a voz de países pobres e recém a independentes. Ou seja, o momento destes autores era de reconstrução da estabilidade internacional e surgimento de oportunidades para pensar e construir novas realidades, marcadamente para as nações pobres. Diferentemente, a Segunda Geração, mesmo vivendo a crise dos anos 1970, escrevia em momento de relativa paz entre as nações ricas e quase sem novas vozes no mundo geopolítico além das já estabelecidas. Mais ainda. Se, os Pioneiros navegaram na tormentosa corrente da revolução keynesiana, a Segunda Geração trabalhou sob o declínio da síntese neoclássica e a retomada do pensamento liberal. Isso significou, primeiro, arrefecer o sentido da incerteza radical em Keynes (1992) e, segundo, trazer a macroeconômica para as águas calmas dos microfundamentos e do equilíbrio com *market clearing*.

Em segundo, o Estado, embora importante em ambos os grupos de pensadores, tem papéis diferentes, de acordo com a definição de desenvolvimento defendida. Para os Pioneiros, o Estado, em função da história, dinâmica e característica das economias pobres, deveria ser protagonista no desenvolvimento: planejar, induzir, estimular e mesmo realizar investimentos para que o maior e mais adequado crescimento econômico acontecesse, formando estruturas produtivas complexas, competitivas e integradas. Diferentemente, a Segunda Geração retirou o foco da estrutura econômica e de sua reprodução subdesenvolvida e mirou os indivíduos mais carentes das nações pobres, pondo em relevo a importância do Estado na redistribuição do produto social e dos frutos do progresso. Cabia às autoridades nacionais, segundo eles, zelar pela distribuição mais equitativa dos recursos nacionais e do investimento dos excedentes. Em outras palavras, para a Segunda Geração, para se alcançar o desenvolvimento, era imprescindível redirecionar, em favor dos mais pobres, renda, investimentos e ativos a fim de que oportunidades amplas permitissem aos indivíduos carentes superar a pobreza e a baixa produtividade. Esse papel cabia ao Estado.

Isto implica em outra diferença. Para os Pioneiros a distribuição secundária da renda, marcadamente nos anos 1950, não era prioritária, apesar dos desconcertantes dramas sociais nos países pobres. A razão é que para a maioria dos primeiros teóricos do desenvolvimento, o crescimento acelerado provocaria o enxugamento do mercado de trabalho e, por consequência, induziria a aumentos salariais. Logo, o aumento dos fluxos econômicos, através da própria dinâmica dos mercados, provocaria a redução da pobreza por meio de mais e melhores empregos e mudanças institucionais derivadas. Já para a Segunda Geração, como visto, a distribuição secundária da renda era uma ação fundamental, embora insuficiente.

Advém dessas observações, ainda, que o conjunto das teorias que compõe a Segunda Geração do desenvolvimento retirou o foco da desigualdade econômica internacional e jogou luzes sobre os problemas dentro de cada nação pobre. De outro modo, para os novos economistas do

desenvolvimento, as relações internacionais e a divisão internacional do trabalho perderam destaque e as dificuldades passaram a ser mais e mais questões internas de cada país e, portanto, sob sua responsabilidade. Ou seja, se para os Pioneiros, o comércio exterior era tema de planejamento do Estado a fim de colaborar com o reposicionamento das economias na divisão internacional do trabalho, a questão não teve primazia para os economistas da Segunda Geração. Por isso mesmo, suas teses, apesar de declarar objetivos sociais indiscutíveis e da consciência sobre a falibilidade do crescimento induzir desenvolvimento, não apontaram para alternativas, capazes de: a) reposicionar as exportações dos países pobres nas trocas internacionais em patamares diferentes da exportação de bens primários; e b) sustentar o crescimento no longo prazo com ganhos crescentes de escala.

Em resumo, os autores Pioneiros do desenvolvimento defendiam a transformação produtiva profunda (industrialização) das economias pobres e enfatizam o processo direcionado (planejado) do crescimento **como um meio**, deixando subentendidos os resultados em outras esferas sociais na forma de ambições éticas: elevar o bem estar material e institucional das nações pobres. Já a Segunda Geração, para vencer os problemas sociais das economias pobres focou na redistribuição direta de renda e ativos e nos ganhos de produtividade e consumo das parcelas sociais mais pobres, valorizando os indivíduos e negligenciando o papel da estrutura produtiva e da tecnologia na sustentação de processos de crescimento e desenvolvimento de longo prazo. Falava-se em metas sociais (estática) e não mais em transformação (processo e dinâmica).

Essas diferenças, mesmo importantes, são insuficientes, entretanto, para avaliar se os novos objetivos da teoria dominante do desenvolvimento se tornaram conservadores a partir do momento que a Segunda Geração prevaleceu. Houve algo mais, porém. Sutil, embora visível. Trata-se de um conjunto de convergências que podem ser resumidas em questões metodológicas e questões conceituais, ambas imersas em um contexto caracterizado, por sua vez, por dois fenômenos simultâneos que abalaram os economistas dos anos 1960. Quais foram: a) o fraco resultado social do crescimento observado nas economias pobres nos anos 1960, que despertou a Segunda Geração para a urgência de superar os dramas sociais vividos na maior parte do globo; e b) a crítica monetarista à síntese neoclássica e a tendência à modelização da teoria econômica – valorizando, respectivamente, categorias microeconômicas e o uso da matemática –, ambas estimulando economistas com diversas preocupações a abraçar lentamente a nova linguagem e os conceitos do pensamento em ascensão, fazendo-os desprezar aquilo que não cabia nas novas ferramentas.

Entre as questões metodológicas, destaca-se, que as propostas das abordagens *employment-oriented*, *anti-poverty-oriented* e *basic-needs oriented* se voltaram para o indivíduo e limitaram as ações do Estado a políticas de superação da pobreza, restringindo os objetivos do desenvolvimento à redução dos dramas sociais. Ali, ao realçar o indivíduo, a Segunda Geração destacou uma

categoria analítica central do pensamento em ascensão, facilitando e abrindo caminho para que os neoliberais assimilassem, inicialmente, as **preocupações** do desenvolvimento. De outro modo, a utilização de indivíduo e outras categorias microeconômicas nas teses da Segunda Geração tornou factível, nos anos 1980 e 1990, primeiro, a incorporação dos problemas do desenvolvimento pelo pensamento conservador. O Nobel de 2008, Paul Krugman, ajuda a compreender o episódio. O economista afirmou, em 1994, que a teoria pioneira do desenvolvimento sofreu com a mutação da linguagem aceita como científica dentro da academia. Ao não traduzir-se em modelos matemáticos, seu discurso foi crescentemente marginalizado e inviabilizado em publicações de prestígio acadêmico internacional. Mais do que isso, se a linguagem científica aceita era a matemática, exigia-se, então, categorias capazes de serem trabalhadas com as ferramentas disponíveis, coisa que as teses pioneiras, embaladas em rendimentos crescentes de escala, não ofereciam (Krugman, 1994). Logo, a teoria do desenvolvimento dos Pioneiros deixou de ser objeto de discussão e disputa. Já a Segunda Geração não sofreu igual descrédito. Ao contrário. Alguns de seus representantes receberam destaque acadêmico (Arndt, 1989) e vários trabalhos estavam presentes em revistas consagradas. Por quê? O motivo está na metodologia aplicada por estes economistas. Os trabalhos conduzidos por vários dos autores citados na seção 2 deste artigo se sustentavam em sólido tratamento estatístico de dados nacionais e internacionais, permitindo, por vezes, estudos comparativos entre países. Além disso, esses estudos econométricos, como os de Adelman (1975), argumentavam com base em dados que descreviam domicílios e indivíduos, categorias fundantes e funcionais para o neoliberalismo ascendente.

O momento era propício. A crítica à intervenção do Estado na economia crescia e as crises enfrentadas pelos governos já no final dos 1960 não recebiam repostas satisfatórias da teoria neoclássica dominante. Assim, a crítica ao Estado e às dificuldades do pensamento dominante facilitaram a ascensão, nos países ricos, do paradigma neoliberal, fundado no indivíduo racional, no *laissez-faire* e no pleno emprego (Cypher & Dietz, 2009). Ao mesmo tempo, os esforços da Segunda Geração para compreender os países pobres eram esclarecedores sobre a pobreza dos indivíduos/domicílios e apontavam para a urgência de novas teses que enfrentassem o problema. Suas estatísticas eram gritantes e inegáveis, obrigando sua assimilação por qualquer novo pensamento sobre o desenvolvimento. O fato das categorias utilizadas nos trabalhos econométricos da Segunda Geração serem microeconômicas, marcadamente, indivíduo e domicílio, facilitaram, então, que o resultado fosse incorporado pelos pensadores neoliberais ao discutir o tema. A incorporação, contudo, foi limitada, num primeiro momento, aos dados e, por isso, à preocupação difundida pela Segunda Geração do desenvolvimento.

Foi assim que, nos anos 1980, quando o neoliberalismo já dominava, que nomes como Peter Bauer e Deepak Lal aceitaram reler as questões do desenvolvimento a partir da ótica neoliberal, defendendo o *laissez-faire* como promotor da eficiência e do crescimento. Para eles, as dificuldades que pareciam macroeconômicas possuíam, na verdade, origem em problemas microeconômicos e, conseqüentemente, o caminho para superar a adversidade da pobreza residia em reformas liberalizantes que fundassem a liberdade microeconômica dos agentes (Cypher & Dietz, 2009). De outro modo, as questões do desenvolvimento, tal como definido pela Segunda Geração, tornou o problema legítimo aos economistas neoliberais que, embora contrários à intervenção do Estado e as políticas de redistribuição, percebiam a intolerável pobreza.

Esse mesmo liberalismo novo-clássico, contudo, sofreu críticas e, já nos anos 1990, emergiram vozes contra o *there is no alternative*. Assim, em um segundo momento, pensadores, alguns agraciados com o Nobel, como Joseph Stiglitz (2011), Amartya Sen (1993) e Douglas North (1990), além de outros, como Acemoglu e Robinson (2013), passaram a discutir desenvolvimento, propondo interpretações que destacavam em maior ou menor grau o mercado e os indivíduos/empresas (Boyer, 2006), mas reconhecendo ausências nas teses dos anos 1980 (Krugman, 1994). Assim, à manutenção das categorias, somava-se a incorporação da complexidade da transformação social à teoria econômica, com os novíssimos autores se esforçando em entender o desenvolvimento através da reinterpretação de ideias disponíveis desde os Pioneiros (Krugman, 1994). Ou seja, incorporaram aquilo que havia sido desconsiderado nos anos 1980, mas ainda sob a perspectiva neoliberal ou mais precisamente do *New Consensus*.

4. O ocaso do elã desenvolvimentista

O contexto histórico do nascimento da moderna teoria do desenvolvimento foi peculiar. Naqueles anos, o debate se concentrou em torno de um grande objetivo teórico: a transformação da estrutura produtiva dos países pobres, em direção à industrialização. Por isso, a maioria dos Pioneiros destacou o crescimento como necessário à superação dos problemas do subdesenvolvimento e a acumulação de capital como ferramenta *sine qua non*.

Os questionamentos posteriores, todavia, expuseram a frustração com os resultados sociais que acompanharam o crescimento do PIB de várias nações pobres do mundo e mesmo a industrialização de algumas poucas. Os problemas enfrentados exigiam repensar as teorias disponíveis e novas teses defendendo ações diretamente endereçadas aos indivíduos pauperizados do globo se fortaleceram. Logo, os economistas da área que se tornaram dominantes nos anos 1970 passaram a entender desenvolvimento como a redução da pobreza e o instrumento era o

favorecimento dos mais carentes para que alcançassem, sob a proteção do Estado, maior renda e produtividade e participação social.

Diante do que já foi exposto, então, é verossímil afirmar que a visão da Segunda Geração que prevaleceu nos anos 1970, a partir de um olhar crítico e fundamentado em dados, concatenou possíveis correlações econômicas e necessidades prementes de volumosos contingentes sociais nos países pobres para formular propostas que atacassem diretamente as carências visíveis. Suas preocupações redundaram em metas sociais a serem perseguidas, mas não necessariamente se preocuparam com a alteração dos processos históricos que reproduziam os problemas, perdendo-se, assim, o elã transformador da geração pioneira.

Tais mudanças nas teses e objetivos, ao final dos anos 1960, foi tão dramática quanto a transformação do conceito de desenvolvimento: o termo deixou de significar processo (dinâmica na forma de transformação da estrutura produtiva) e passou a indicar situação (estática na forma de meta a ser alcançada). O significado desta revisão conceitual deve ser avaliada a partir de três dessemelhanças entre o que era teorizado nos dois períodos (ver Quadro 2):

- a) o afastamento das questões históricas e dinâmicas dos Pioneiros para à ênfase na situação (estática) presente e futura da Segunda Geração; e
- b) o deslocamento da abordagem estrutural e macro das relações econômicas dos Pioneiros em direção à aproximação focada sobre a pobreza e a microeconomia da Segunda Geração;
- c) a mudança no caráter das reformas propostas (onde os Pioneiros defendiam a industrialização, a Segunda Geração se preocupou com padrões mínimos de vida individual e familiar).

Quadro 2 – Objetivos do desenvolvimento declarados pelas teorias dominantes em cada época

| | Pioneiros (1945 à 1970) | Segunda Geração (1970 à 1980) |
|---|---|--|
| Preocupação inicial | Explicar o crescimento econômico | Superar a pobreza e a miséria |
| Pergunta de partida | Como acelerar o crescimento, absorvendo setores atrasados? | Como superar a pobreza nos países não-desenvolvidos? |
| Objetivo teórico | Transformar a estrutura produtiva | Reduzir dramas sociais |
| Principal variável na dinâmica do desenvolvimento | Acumulação de capital e investimento | Produtividade, produção e consumo da parcela pobre da população |
| Papel do Estado no desenvolvimento | Planejar, induzir, estimular e realizar investimentos | Realocar recursos e ativos em direção aos mais pobres de maneira planejada |
| Sobre a população pobre do país | Crescer economia para absorver no setor moderno | Direcionar recursos e investir em educação, saúde e controle familiar |

| | | |
|---|---|--|
| Crescimento <i>versus</i> desenvolvimento | Diferentes, mas crescimento induz desenvolvimento | Diferentes. Desenvolver implica superar pobreza e outros dramas sociais |
| Condição dos países estudados | Pobres e não desenvolvidos | Pobres e não desenvolvidos |
| Situação histórica dos países pobres | Não há atraso histórico, mas posições relativas | Atrasados |
| Países estudados | Europa Oriental e América Latina | América Latina e África |
| Papel do comércio exterior | Precisa integrar-se com esforços de crescimento | Distribuir os benefícios do crescimento econômico mundial. Para isso, precisa ser aperfeiçoado |

Fonte: elaboração própria.

Apesar das propostas socialmente generosas, o domínio das teses da Segunda Geração também não convergiu, nos anos seguintes, com as esperanças progressistas que alimentava. Na verdade, em história do pensamento econômico, a nova concepção de desenvolvimento, a mudança de objetivo teórico e o método aplicado, abriram caminho para a captura do objeto pelo pensamento neoliberal em ascensão, cujo resultado foi, na década de 1990, à inofensividade social, geoeconômica e geopolítica da teoria do desenvolvimento.

Não se pode afirmar, naturalmente, que a oportunidade de assimilação da teoria do desenvolvimento pelo pensamento neoliberal derivou de políticas econômicas tímidas, propostas pela Segunda Geração. Na verdade, o pensamento que emergiu com estes economistas esforçou-se por superar dramas sociais concretos e incorporar, aos benefícios da produção moderna, parcela significativa da humanidade. OIT, Banco Mundial e teóricos da *basic-needs* defenderam ações de Estado capazes de redistribuir recursos – não só renda, mas também ativos – em favor das parcelas pobres da população das economias menos desenvolvidas, como alteração da propriedade da terra, aumento do volume de crédito voltado aos carentes, ampliação de serviços públicos básicos como saúde e educação, participação popular nas decisões estratégicas, etc. Ou seja, um pacote cujo significado fez Streeten & Burki (1978, p. 414) afirmarem que “*the most significant issue in considering a basic-needs strategy is the political framework within which it can be successfully implemented*”. Algo, portanto, distante do pensamento neoliberal.

Mais importante, como visto na seção anterior, para a incorporação da teoria do desenvolvimento pelo pensamento neoliberal parece estar no campo teórico, basicamente no escopo, nos pressupostos e nas questões conceituais. Em primeiro lugar, quando a Segunda Geração focou seu trabalho sobre os indivíduos, obscureceu, durante toda a década de 1970, questões histórico-estruturais, como a influência de grupos de interesse sobre dinâmica transformadora do processo de desenvolvimento, marcadamente sobre as mudanças institucionais. Com isso, além da

mudança de objetivo, desvalorizou-se a pesquisa sobre o motor das transformações institucionais vividas nos países não desenvolvidos.

Mais ainda. A Segunda Geração abandonou a preocupação com a transformação da estrutura produtiva (industrialização) das economias pobres. A escolha descuidou, então, do surgimento de novas atividades e da urbanização solaparem os arranjos econômicos e políticos responsáveis, em larga medida, pela reprodução da pobreza nessas sociedades. Em grossas linhas, favoreceram a manutenção da ordem geoeconômica na América Latina. Com isso, a Segunda Geração não enfrentou os problemas histórico-estruturais comuns aos países pobres e ofereceu um caminho que reforçava a condição subdesenvolvida: elevação da produção de bens simples voltados ao consumo popular, de pouco conteúdo tecnológico e baixa elasticidade renda da demanda. Com isso, estimularam a trajetória tecnológica de menor valor agregado, cujo resultado seria: 1) manutenção da posição das economias na divisão internacional do trabalho; 2) criação de baixos volumes de excedentes, incapazes de financiar investimentos públicos em serviços essenciais, ciência e tecnologia; e 3) reforço de cadeias de produção e demanda que desvalorizavam os programas tecnologicamente disruptivos.

Destarte, esquecendo questões histórico-estruturais, a Segunda Geração responsabilizou os países pobres pelo seu próprio desenvolvimento, apequenando a responsabilidade dos países ricos sobre a dinâmica reprodutiva do subdesenvolvimento. Nomes como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto, por exemplo, deixaram poucas dúvidas quanto ao comprometimento das relações internacionais na construção da realidade latino-americana (Amorim, 2018)¹⁶. Para os economistas da Segunda Geração, aos países desenvolvidos caberia ajudar as nações pobres ao custo de apoio técnico e financeiro (fundo perdido e empréstimos) e através de facilidades no comércio internacional (Lisk, 1977)¹⁷.

Diante disso, à pergunta realizada neste trabalho – os objetivos da teoria dominante do desenvolvimento se tornaram conservadores a partir do momento que a Segunda Geração prevaleceu? – responde-se que não, pois suas propostas, embora focadas nos indivíduos e domicílios, falavam em ação forte do Estado em favor da redistribuição da renda e da riqueza (ativos) e do emponderamento político dos mais pobres, fazendo justiça à trajetória de nomes como Hans Singer, Duddley Seers, Paul Streeten, Irma Adelman e outros.

¹⁶ Ver também Cardoso & Faletto (2004).

¹⁷ Lisk (1977, p. 191), sumariza em: a) reformas no comércio mundial; b) reforma no sistema monetário internacional; c) elevação do fluxo de recursos em direção aos países menos desenvolvidos; d) alívio da dívida externa; e) aumento da cooperação entre países menos desenvolvidos. Todavia, as propostas eram polêmicas. Por exemplo, as facilidades no comércio internacional tendiam a reforçar a exportação de *commodities* oriundas dos países pobres, desconsiderando as atividades com rendimentos crescentes de escala e a história das relações internacionais que ajudaram a construir o subdesenvolvimento.

Por outro lado, a Segunda Geração, em razão da metodologia e dos conceitos valorizados, permitiu ao neoliberalismo absorver, primeiro, as preocupações e, em um segundo momento, já nos anos 1990, os *insights* das teses pioneiras através da sua reinterpretação. Em resumo, a apropriação se fez a partir de: a) transformação do conceito de desenvolvimento que deixa de ser visto como um processo para ser definido como uma meta a ser atingida; b) da escolha das categorias indivíduo e domicílio, desconsiderando o peso de grupos de interesse ou classes sociais; c) do trabalho econométrico capaz de fotografar o momento social de indivíduos e domicílios em economias pobres; d) da recomendação de ações para subjugar a pobreza e a desigualdade sem elaborar teorias explicativas do movimento que trouxe e mantinha um conjunto de países em subdesenvolvimento; e e) da desvalorização de temas caros aos Pioneiros, como a divisão internacional do trabalho, os rendimentos crescentes de escala e a diferença histórica entre as nações.

De qualquer modo, a apropriação pelo pensamento neoliberal – inicialmente das preocupações da teoria do desenvolvimento, seguida pela reinterpretação de pressupostos e *insights*, tratando-os matematicamente através de categorias que realçam apenas os conflitos no mercado – revela que a atenção oferecida pelos Pioneiros a temas controversos, como a divisão internacional do trabalho e a histórica dos países, perdeu relevância. Com isso, os novos economistas olvidaram a lógica do subdesenvolvimento, tornando a teoria do desenvolvimento inofensiva tanto do ponto de vista social quanto geoeconômico e geopolítico.

5. Comentários finais

A teoria moderna do desenvolvimento, desde seu surgimento, passou por debates que estão longe convergir para uma interpretação única. Ainda hoje, a literatura mostra que a dominância entre as teorias não se afirma em hegemonia, lembrando mais a concorrência entre os programas de pesquisa de Imre Lakatos do que os paradigmas de Thomas Kuhn.

Assim, neste trabalho, dois períodos e seus economistas foram apresentados com o objetivo de avaliar se houve guinada conservadora, nos 1970, na teoria dominante do desenvolvimento. A resposta que emergiu negou a hipótese declarada, posto que as políticas propostas pela Segunda Geração se mostraram ousadas e distantes do neoliberalismo. Todavia, suas teorias deslocaram o conceito de desenvolvimento, formulando um novo objetivo, distante das intenções estruturalmente transformadoras dos Pioneiros. De outro modo, ao esclarecer sobre a pobreza nos países subdesenvolvidos, utilizando categorias como indivíduo e ignorando questões estruturais como o papel na divisão internacional do trabalho e os rendimentos crescentes de escala, a Segunda Geração permitiu que, nos anos 1980, nomes como Bauer e Lal se apropriassem das preocupações do desenvolvimento e, depois, nos anos 1990, o *New Consensus*, destacando os conflitos de

mercado, fosse além, passando a incorporar os *insights* dos Pioneiros à uma nova teoria dominante do desenvolvimento.

Destarte, as teses da Segunda Geração não tornaram a teoria dominante do desenvolvimento conservador a partir dos anos 1970. É preciso, todavia, admitir que o pensamento neoliberal aproveitou-se da abordagem propostas por aqueles autores e tornaram a teoria do desenvolvimento inofensiva, mas legitimada pelo debate anterior que tornou justo e aceitável ajudar focalizadamente os mais pobres. Isso só foi possível porque a teoria da Segunda Geração havia fragilizado o discurso transformador da sociedade em favor da ajuda e do emponderamento individual para superar a pobreza, bastando aos conservadores retirar os potenciais conflitos entre classes e geoeconômicos para criar uma visão quase que apenas técnica do problema do desenvolvimento.

6. Referências bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Profile Books.
- Adelman, I. (1975). Development economics: A reassessment of goals. *The American Economic Review*, 65(2), 302–309.
- Amorim, R. L. C. (2018). *Evolução da teoria do desenvolvimento no mainstream: Uma breve resenha* (Crescimento e desenvolvimento: um possível diálogo entre Michał Kalecki, estruturalismo latino-americano e institucionalistas) [Relatório de Pesquisa n° 1/2018]. Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- Arndt, H. W. (1989). *Economic development: The history of an idea*. Univ. of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3rd ed). The University of Chicago Press.
- Bielschowsky, R. (2004). *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo* (5. ed). Contraponto.
- Bonazzi, T. (1993). Conservadorismo. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Orgs.), *Dicionário de política*. Ed. Univ. de Brasília.
- Boyer, R. (2006). Half century of development theories: An institutionalist survey. In G. Stathakēs & G. Vaggi (Orgs.), *Economic development and social change: Historical roots and modern perspectives*. Routledge.
- Cardoso, F., & Faletto, E. (2004). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica* (8a. ed. rev). Civilização Brasileira.
- Chenery, H., & Ahluwalia, M. (1974). The economic framework. In H. B. Chenery, M. Ahluwalia, C. G. L. Bell, J. Duloy, & Jolly (Orgs.), *Redistribution with growth: Policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth* (p. 38–51). Published for the World Bank and the Institute of Development Studies, University of Sussex [by] Oxford University Press.
- Cypher, J. M., & Dietz, J. L. (2009). *The process of economic development* (3rd ed). Routledge.
- Furtado, C. (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1° ed). Paz e Terra.
- Furtado, C. (1985). *A fantasia organizada* (Univ-Fichas; 1° ed, Vol. 1). Paz e Terra; Ficha.
- Furtado, C. (1995). A invenção do subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 15(2(58)), 5–9.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development* (1° ed). Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (2013). *The essential Hirschman*. Princeton University Press.

- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: O breve século XX; 1914 - 1991* (2. ed). Companhia das Letras.
- Keynes, J. (1992). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, P. (1994). The fall and rise of development economics. In L. Rodwin & D. A. Schön (Orgs.), *Rethinking the development experience: Essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*. Brookings Institution ; Lincoln Institute of Land Policy.
- Lewis, A. (1963). Economic development with unlimited supplies of labour. In A. N. Agarwala & S. P. Singh (Orgs.), *The economics of underdevelopment*. Oxford University Press.
- Lisk, F. (1977). Conventional development strategies and basic-needs fulfilment: A reassessment of objectives and policies. *International Labour Review*, 115(2), 175–191.
- Meier, G. M. (2005). *Biography of a subject: An evolution of development economics*. Oxford University Press.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281–302.
- Myrdal, G. (1972). *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas* (3º ed). Saga.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nurkse, R. (1951). Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos. *Revista Brasileira de Economia*, 5(4), 115–140.
- Pinto, A. (1985). Notas sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia. In *Inflación: Raíces estructurales* (p. 420). Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, Raúl. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, 3(3), 47–111.
- Prebisch, Raúl. (1951). Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, 5(1), 7–135.
- Prebisch, Raul. (1981). Prefácio. In O. Rodríguez, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL* (1º ed, Vol. 1). Forense Universitária.
- Rodríguez, O. (1981). *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL* (1º ed, Vol. 1). Forense Universitária.
- Rodríguez, O. (2009). *O estruturalismo Latino-Americano*. Civilização Brasileira : Cepal.
- Rosenstein-Rodan, P. (1963). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. In A. N. Agarwala & S. P. Singh (Orgs.), *The economics of underdevelopment*. Oxford University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1984). Natura facit saltum: Analysis of the disequilibrium growth process. In P. T. Bauer, G. M. Meier, & D. Seers (Orgs.), *Pioneers in development*. Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Rostow, W. (1963). The take-off into self-sustained growth. In A. N. Agarwala & S. P. Singh (Orgs.), *The economics of underdevelopment*. Oxford University Press.
- Rostow, W. (1984). Development: The political economy of the marshallian long period. In P. T. Bauer, G. M. Meier, & D. Seers (Orgs.), *Pioneers in development*. Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Santos, T. dos. (2000). *A teoria da dependência: Balanço e perspectivas*. Civilização Brasileira.
- Schumpeter, J. A. (1983). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Transaction Books.
- Screpanti, E., & Zamagni, S. (2005). *An outline of the history of economic thought* (2nd ed. rev. and expanded). Oxford University Press.
- Seers, D. (1969). *The meaning of development*. Institute of Development Studies; Ipad (PDF). <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>

- Sen, A. (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 28–29, 313–334. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>
- Stiglitz, J. (2011). Rethinking development economics. *The World Bank research observer*, 26(2), 230–236.
- Streeten, P., & Burki, S. (1978). Basic needs: Some issues. *World Development*, 6(3), 411–421.
- Thirlwall, A. (2005). *A natureza do crescimento econômico: Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações* (1º ed, Vol. 1). IPEA.
- Young, A. (1928). Increasing Returns and Economic Progress. *The Economic Journal*, 38(152), 527–542. <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0133%28192812%2938%3A152%3C527%3AIRAEP%3E2.0.CO%3B2-R>