

## DESENVOLVIMENTO COMO IDEOLOGIA

Flávio Diniz Ribeiro  
Mestre em História Social USP  
Doutorando em História Social USP

Estudo a idéia de desenvolvimento.<sup>1</sup> Não procuro alcançar o que seja “desenvolvimento” através do que é apresentado sob forma de indicadores, supostos “dados” ou análises comparativas “factuais” de desenvolvimento. O recorte do meu objeto o situa no campo da representação, ou, mais propriamente, como ideologia. Quanto ao que constitua ideologia, sigo as formulações que a concebem como não circunscrita ao plano puramente ideal ou espiritual, mas que, ao contrário, supõem a materialidade da sua existência.<sup>2</sup> De acordo com estas concepções, a ideologia é engendrada em instituições, dispositivos ou aparelhos ideológicos histórica e socialmente constituídos e por meio deles. Dentre eles se pode destacar desde as universidades e os centros avançados de pesquisa até os meios de comunicação e os aparelhos culturais, os think tanks, etc. A materialidade das ideologias se traduz também em políticas, propostas, projetos, etc.

A enorme dispersão do uso da palavra desenvolvimento pode indicar que a idéia que ela expressa se encontra entranhada no modo de pensar atual. A idéia de desenvolvimento, que a princípio parece simples, natural e, neste sentido, óbvia carrega consigo uma multiplicidade de significados que parecem inextricavelmente ligados a ela; a idéia de desenvolvimento veicula implicitamente crescimento, progresso, evolução, maturação/maturidade, modernização /modernidade. Talvez seja mesmo adequado supor que desenvolvimento seja uma das palavras-chave do nosso modo de pensar, digamos, “ocidental” “moderno”, ou, dizendo de outra forma, capitalista.

Meu interesse principal neste trabalho está na forma que a idéia de desenvolvimento assume durante e após a segunda guerra mundial, quando esta idéia passa a constituir o centro e o objetivo de uma presumida “teoria” do “subdesenvolvimento”.

Por mais que se possa encontrar a noção de desenvolvimento em momentos bem recuados na história, trabalho com a hipótese de que a partir de meados do século XIX e especialmente no século XX “o” desenvolvimento adquire significados que o distinguem nitidamente em relação a acepções anteriores. Notadamente essa distinção se expressa na polissemia que o caracteriza desde então. Sendo assim, meu interesse nesta pesquisa tende a se concentrar nesta configuração nova que a idéia de desenvolvimento passa a apresentar, ou, mais especificamente, na novidade desta configuração.

O redesenho do poder no mundo que teve início ainda durante a segunda guerra mundial viria a assumir importância crescente nos anos seguintes, nos marcos do que se passou a chamar de

Guerra Fria. Especialmente nos Estados Unidos, esse exercício de projeção de alguma forma antecipava a nova hegemonia mundial dos EUA como grande potência.

A tarefa de implantar efetivamente e consolidar o poderio norte-americano mundo afora – não apenas imposto pela força ou pela ameaça das armas, mas acatado pela adesão – não concebia esta implantação e sua consolidação simplesmente nos moldes de uma estratégia militar e político-diplomática. Se o redesenho inicial do poder no mundo teria que ser determinado por estas duas perspectivas em decorrência das posições definidas pela própria guerra, a partir daí as condições para a concretização e a expansão da nova hegemonia deviam ser colocadas em termos econômicos e político-ideológicos. Era bem isso que redefinía a nova configuração mundial: uma nova hegemonia – econômica e político-ideológica – no campo da expansão capitalista.

Articulava-se então uma nova estratégia, calcada no econômico e no ideológico, conjugadamente. Esta nova estratégia tinha no seu fundamento mesmo a idéia de desenvolvimento, oferecida ao mundo como um valor e como uma potencialidade, ou seja, como algo *a priori* definido como bom e como uma possibilidade concreta, porque concebida enquanto potencialidade em toda sociedade humana, bastando apenas a existência de determinadas condições para que venha a alcançar sua realização.

A reorganização das relações de poder no Ocidente, a partir de então sob a hegemonia norte-americana, se faz num cenário em que ao confronto com o Leste socialista se somam problemas que exigem pronta intervenção, até porque enquanto não resolvidos constituem um reforço àquele confronto: a devastação causada pela guerra nos países europeus, a questão que desde então se começa a nomear “subdesenvolvimento”, o desmoronamento do império colonial seguido do surgimento de um grande número de novos países “independentes”. São todos eles complicadores relevantes, que reclamam políticas específicas para que possam ser equacionados dentro de uma perspectiva adequada aos interesses ocidentais, quer dizer, capitalistas.

Entre esses complicadores sobressai a questão dos países pobres, logo formulada enquanto seu “subdesenvolvimento” e o que se explicitou como sendo a sua vulnerabilidade política e ideológica, que seria decorrente das condições de precariedade típicas deste subdesenvolvimento. Além de componente econômico das estratégias de expansão capitalista, o mundo subdesenvolvido começa a ser considerado também como componente importante do ponto de vista político-ideológico, compreensão que é em grande parte responsável pela formulação mesma da designação “subdesenvolvimento”. Conforme esta ideologia do “subdesenvolvimento”, o balanço da conjuntura aponta o subdesenvolvimento como potencialmente perigoso, porque, especialmente em razão de sua pobreza, os países “subdesenvolvidos” se tornariam alvo e presa fácil de ideologias outras, como o comunismo.

Registro exemplar e particularmente instrutivo do interesse econômico pelo desenvolvimento industrial de regiões subdesenvolvidas, sob a perspectiva da expansão capitalista global, é o artigo de Rosenstein-Rodan, publicado em 1943, que faz parte do relatório do Economic Group of the Committee on Reconstruction, do Royal Institute of International Affairs<sup>3</sup>.

Neste texto, Rosenstein-Rodan justifica e defende um projeto de criação de um sistema de indústrias na Europa Oriental e Sul-Oriental. Toda a sua argumentação é feita do ponto de vista da economia mundial, ou seja, do ponto de vista da expansão do capitalismo a nível mundial naquele momento, a partir das condições definidas por seus pólos hegemônicos nos termos estabelecidos da divisão internacional do trabalho e do intercâmbio internacional. Os objetivos que esta análise fixa se traduzem na “maximização da renda mundial”, em decorrência do investimento lucrativo de capital disponível onde existe “desperdício” de mão-de-obra (população agrária em excesso).

A perspectiva assumida é de que a industrialização de áreas deprimidas no plano internacional interessa ao mundo como um todo, e não apenas a esses países. Afirma mesmo que “o objetivo da industrialização das áreas internacionais deprimidas é produzir equilíbrio estrutural na economia mundial, através da criação de emprego produtivo para a população agrária excedente.”<sup>4</sup>

Considera que a maioria dos países do mundo vem elaborando e aplicando programas de desenvolvimento à base de bens de capital importados, ou pretende adotá-los após a guerra. Entende que a industrialização das regiões deprimidas pode se fazer ou autarquicamente, visando a auto-suficiência, ou por meio de investimento estrangeiro. Aponta as desvantagens da primeira forma e as vantagens da segunda. Alega que o desenvolvimento autárquico de áreas deprimidas, quando haja disponibilidade dos recursos necessários na região, pode criar “uma unidade independente na economia mundial, implicando redução da divisão internacional do trabalho, isto é, a produção do mundo como um todo seria menor do que poderia ser”<sup>5</sup>. Além disso, provocaria grande desperdício de recursos, ao implantar todos os tipos de indústria, e sacrifício pesado e “desnecessário” de padrões de vida e de consumo para poder canalizar capital interno para o desenvolvimento industrial.

Ao contrário, a industrialização de regiões deprimidas recorrendo ao capital externo, sob forma de “substanciais investimentos internacionais ou empréstimos de capital” traria vantagens: progresso mais rápido com menor rebaixamento dos níveis de consumo local; contribuição para a estabilidade política internacional, ao oferecer emprego industrial a parcela considerável da população agrária excedente; observância dos “sadios princípios da divisão internacional do trabalho”, que postula a implantação de indústrias leves (técnicas intensivas de mão-de-obra) para as “regiões subdesenvolvidas”<sup>6</sup>.

Rosenstein-Rodan conclui que com planejamento adequado de todo um sistema industrial (indústrias complementares) para toda uma extensa região, com a supervisão e a garantia do Estado,

“a disponibilidade de recursos em moeda estrangeira, a assistência técnica do exterior e os equipamentos estrangeiros transformarão ... o desenvolvimento nacional em processo que representará contribuição importante à expansão da renda mundial e à reorganização do comércio internacional, em vez de um processo que ameaçaria perturbar as relações econômicas internacionais.”<sup>7</sup>

Conforme esta análise, portanto, a industrialização de áreas subdesenvolvidas por meio de investimento de capital estrangeiro interessa à expansão capitalista considerada como um todo, contribuindo para produzir equilíbrio estrutural da economia mundial. Para isso, é preciso montar grandes empreendimentos, contando com planejamento adequado, transformando as instituições de investimento internacionais existentes, ampliando a função do Estado (ao qual se teria que passar a atribuir uma participação ativa na vida econômica), deslocando e treinando a mão-de-obra a ser utilizada nas áreas a serem industrializadas.

O resultado esperado, no entanto, além de ajustar as regiões subdesenvolvidas à economia mundial sob a divisão internacional do trabalho vigente, deverá significar expansão da riqueza geral ao nível da economia mundial e expectativa de maior estabilidade política internacional, pela integração ao mercado de trabalho industrial de parcela excedente de população agrária.

Deste modo, a argumentação de Rosenstein-Rodan neste relatório elaborado durante a segunda guerra mundial num think tank inglês é uma argumentação fundamentalmente econômica sobre as vantagens econômicas (com repercussões também políticas) do investimento de capital internacional no desenvolvimento industrial de áreas subdesenvolvidas. A afluência de capital estrangeiro para a industrialização destas regiões é apontada como benéfica para a expansão econômica capitalista, desde que atendidas algumas modificações importantes no papel do Estado e na configuração das instituições de investimento internacionais. Indica, por outro lado, várias desvantagens importantes para a expansão econômica capitalista caso a industrialização de regiões subdesenvolvidas seja encaminhada visando a auto-suficiência destas regiões. Neste sentido, pois, a não-abertura deste mercado de investimento para o capital internacional pode ocasionar não-realização econômica de uma expansão econômica capitalista que de outro modo seria possível, o que do ponto de vista econômico capitalista significa afinal perda econômica.

Numa outra forma de aproximação e tratamento da questão do desenvolvimento, também exemplar e especialmente esclarecedora, situa-se W. W. Rostow, que conjuga articulada e profundamente as dimensões econômica e ideológica do desenvolvimento. Há um relatório de maio de 1954, assinado por Rostow e por Max F. Millikan e dirigido a um diretor da CIA, Allen W. Dulles,<sup>8</sup> que, de maneira sintética, direta e clara, discute as razões de ordem econômica e político-ideológica da conveniência de os Estados Unidos estabelecerem como política de Estado a proposta do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. O relatório faz considerações de natureza

estratégica e tática e as traduz programaticamente. Vou me ater aqui apenas aos aspectos de análise estratégica apresentados. Trata-se, no fundo, da construção da hegemonia econômica e ideológica dos Estados Unidos numa ordem mundial sob a pressão do bloco comunista. É comum nos trabalhos de Rostow a sua preocupação com a ideologia, mas em geral tomando-a como força propulsora ou no mínimo como criadora de facilidades ou de dificuldades para os processos de mudança social. Nesse texto que escreve com Millikan, no entanto, a ideologia do desenvolvimento – reforçada por algum grau de realização do que a ideologia contém como promessa – é apresentada como fundamental acima de tudo por razões de segurança, portanto em nome e em defesa da ordem capitalista no mundo e da possibilidade da sua expansão sob a hegemonia (que os autores designam como “liderança”) dos Estados Unidos.<sup>9</sup>

Na própria definição do que entendem por “crescimento econômico”, os autores deixam explícito que o que importa é o aumento continuado da produção per capita. Quanto à elevação da renda real per capita, não é necessário que o “crescimento econômico” proposto a promova efetivamente, é necessário, sim, que prometa fazê-lo. O importante aí é que a participação de cada um para o crescimento da produção seja mobilizada pela sua crença de que também poderão participar do aumento da renda real, e que conseqüentemente ofereçam adesão e sustentação à proposta política daquele crescimento. O aumento da produção pretendido não implica, portanto, aumento da renda real per capita.

Um pouco adiante o sentido do argumento fica ainda mais explícito: “Where men’s energies can be turned constructively and with some prospect of success to the problems of expanding standards of living in a democratic framework we believe the attractions of totalitarian forms of government will be much reduced.”<sup>10</sup>

O cenário apresentado é o de um mundo dividido: de um lado, o “mundo livre”; do outro, o “bloco comunista”, com seu regime autoritário de governo. O crescimento da economia norte-americana depende em grande medida do crescimento da economia do mundo e este fica limitado e ameaçado já pela existência histórica concreta do regime comunista, mais ainda diante da possibilidade de sua expansão. Daí que é preciso conter o comunismo.

No curto prazo, esta é uma questão de segurança, a ser tratada em termos militares. O artigo de Rostow e Millikan, porém, chama a atenção para a necessidade de encaminhamento a longo prazo desta questão – que pertence ao campo da segurança, mas que envolve também profundos interesses de natureza econômica e que precisa ser enfrentada num outro terreno também estratégico, o da ideologia, capaz de bem conduzir a questão, tanto em termos de segurança, quanto em termos econômicos.

O argumento vai no sentido de que a longo prazo é preciso garantir a segurança sem ficar dependendo única nem principalmente do uso da força militar. É por aí que a proposta de

crescimento econômico das regiões subdesenvolvidas aparece como estratégia político-ideológica de contenção da expansão comunista através da adesão aos projetos de desenvolvimento capitalista por parte dos países aos quais se destinam os programas de crescimento econômico, deixando-os deste modo menos vulneráveis à atração ideológica comunista.<sup>11</sup>

Uma estratégia político-ideológica como esta é tanto mais pertinente e conveniente quanto mais ela aproveita a interesses econômicos fundamentais da expansão capitalista.<sup>12</sup> Para isso, esse crescimento precisa estar articulado com a expansão capitalista mundial, preferencialmente por esta mesma expansão, ou seja, planejado articuladamente com as principais forças que comandam esta expansão mundial, no caso principalmente os Estados Unidos. Portanto, interessa aos Estados Unidos o crescimento econômico e a industrialização das sociedades subdesenvolvidas, desde que este crescimento e esta industrialização se façam de forma harmonicamente ajustada aos padrões e segundo as necessidades do crescimento econômico definidos pelos pólos da expansão capitalista mundial. Aquele interesse é político em termos de segurança e é também e diretamente interesse econômico.<sup>13</sup>

A lógica da argumentação não se detém em elementos secundários ou acessórios da organização econômica e político-ideológica capitalista. De fato, dentro da racionalidade capitalista, a ordem capitalista só se mantém se expandindo. Rostow e Millikan se posicionam para a análise do ponto de vista da economia norte-americana e do seu crescimento, mas têm plena clareza de que esta economia pertence como parte ao que chamam de economia do “mundo livre”, ou seja, a economia capitalista em escala mundial. No imediato pós-guerra, os Estados Unidos despontavam como grande potência, à época respondendo por metade da renda mundial. A estratégia defendida por Millikan e Rostow apontava para a necessidade de assumir a “liderança” (na verdade se trata da construção da nova hegemonia) não apenas militar e diplomaticamente, mas também econômica e ideologicamente. Argumentam que é preciso considerar as análises e as propostas “in the light of the changed position and responsibilities of the U. S. ... We now provide half of the free world’s income. We should thus provide leadership diplomatically, militarily, economically and ideologically. We have accepted this responsibility in the diplomatic and military field. We have not yet understood completely our responsibility for economic and ideological leadership.”<sup>14</sup>

Na construção ideológica que então se monta, as áreas pobres ou “atrasadas” do mundo passam a constituir elemento estratégico para essa forma de análise. Cabe lembrar que, de fato, elas são campo estratégico para a necessidade de expansão do capitalismo e, por outro lado, pelas condições concretas que efetivamente apresentam (as quais, na verdade, resultam da forma em que foram incorporadas à própria expansão capitalista anterior) se supõe que podem constituir campo propício à acolhida ao comunismo. Rostow defende abertamente o argumento de que é necessário enfrentar a “mística”, então presente nas nações subdesenvolvidas, de que somente o comunismo

poderia resolver o problema do subdesenvolvimento.<sup>15</sup> A proposta que Rostow formula e que defende com vigor não visa, no entanto, “resolver” o “problema do subdesenvolvimento” tal como este problema pode ser identificado ou construído a partir da ótica dos subdesenvolvidos. Rostow está convencido de que já não bastam os antigos programas de ajuda internacional e de assistência militar. Para ele, o momento exige mais, a análise tem que ser mais refinada e novos meios têm que ser encontrados para levar este desafio a bom termo. Segundo Rostow, esta é uma batalha a ser “fought not merely with weapons but fought in the minds of the men who live in the villages and the hills; fought by the spirit and policy of those who run the local government”<sup>16</sup>. Os novos meios que Rostow aponta se encontram na ideologia – na ideologia do desenvolvimento ou da modernização.

De acordo com o meu entendimento, a ideologia do desenvolvimento que aí se forja busca o “envolvimento” dos povos “subdesenvolvidos” e seus representantes políticos e governantes com um determinado tipo de projeto político de desenvolvimento apresentado como projeto de desenvolvimento de seus países – que é, porém, gestado pelos pólos hegemônicos do desenvolvimento capitalista nas instituições de pensamento estratégico e de gestão internacional do “desenvolvimento” – com a finalidade de conseguir adesão destes povos e destes países à sua inserção, conforme definida por estes projetos, na expansão capitalista sob a hegemonia recém estabelecida.

Num Memorandum, datado de 16 de março de 1961, de Rostow – que era então Assessor Especial Adjunto do Presidente dos Estados Unidos para assuntos de segurança nacional – dirigido a um outro assessor de Kennedy (Theodore Sorenson), Rostow explica que o desenvolvimento viria substituir o colonialismo. Diz que a modernização criaria “a new post-colonial relationship between the northern and southern halves of the Free World. ... As the colonial ties are liquidated, new and most constructive relationship can be built ... a new partnership among free men – rich and poor alike.”<sup>17</sup>

A proposta de Rostow se concentra também aqui ao plano da ideologia: o que ela encaminha é a necessidade de constituir uma ideologia do desenvolvimento, forma de envolver os países subdesenvolvidos – sua gente e seus governantes – no rumo da conquista do desenvolvimento. O envolvimento que Rostow propõe pretende alcançar “as mentes e os corações” dos povos. Curiosamente, a ideologia do desenvolvimento aí visa exatamente o “envolvimento” pela ideologia para o “desenvolvimento”!...

## Notas

<sup>1</sup>RIBEIRO, Flávio Diniz. *Para uma crítica da idéia de desenvolvimento*. 2002. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo; e RIBEIRO, Flávio Diniz. “Desenvolvimento como evolução”. *Revista de História*, São Paulo, n. 148, 2003.

<sup>2</sup>Sobre a perspectiva adotada para o estudo da ideologia, ver especialmente ALTHUSSER, Louis. “Idéologie et appareils idéologiques d’État (Notes pour une recherche)”, *Positions*. Paris: Éditions Sociales, 1976 ; FOUCAULT, Michel. *Les mots et les choses – une archéologie des sciences humaines*. Paris : Gallimard, 1966 ; FOUCAULT, Michel. *L’archéologie du savoir*. Paris : Gallimard, 1969 ; BOURDIEU, Pierre & Jean-Claude Passeron. *La reproduction*. Paris : Minuit, 1970 ; BOURDIEU, Pierre. *La distinction*. Paris : Minuit, 1979 ; BOURDIEU, Pierre. *Raisons pratiques*. Paris : Seuil, 1994.

<sup>3</sup>ROSENSTEIN-RODAN, P. N., “Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental”, in AGARWALA, A. N. & S. P. SINGH (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro & São Paulo: Forense, 1969 (originalmente publicado em *The Economic Journal*, junho-setembro de 1943). Este artigo é em geral considerado como documento decisivo na constituição da Economia do desenvolvimento.

<sup>4</sup>*Id.*, *ibid.*, p. 260.

<sup>5</sup>*Id.*, *ibid.*, p. 253.

<sup>6</sup>*Id.*, *ibid.*

<sup>7</sup>*Id.*, *ibid.*, p. 259.

<sup>8</sup>MILLIKAN, Max F. & Walt W. ROSTOW, “Notes on foreign economic policy”, in SIMPSON, Christopher (ed.). *Universities and empire: money and politics in the social sciences during the cold war*. New York: The New Press, 1998. De acordo com o que o editor indica na sua Introdução, este artigo não tinha sido publicado anteriormente.

<sup>9</sup>O texto começa afirmando que “it is the immediate purpose of the foreign economic policy of the United States to participate in a partnership with the nations and peoples of the free world designed to promote the health and growth of the free world economy. By economic growth we mean a sustained increase in production per head, which gives or promises to give a higher real income to every free world citizen.” *Id.*, *ibid.*, p. 39, sublinhado por mim, F.D.R.

<sup>10</sup>*Idem.*

<sup>11</sup>É como dizem Rostow e Millikan, “in the short run communism must be contained militarily. In the long run we must rely on the development, in partnership with others, of an environment in which directly or indirectly menace ours will not evolve. We believe the achievement of a degree of steady economic growth is an essential part of such environment.” *Id.*, *ibid.*, p. 41.

<sup>12</sup>Como Millikan e Rostow argumentam, “it is a firm lesson of history that the growth and industrialization of underdeveloped societies, in proper balance, leads to an expansion not a contraction of world trade.” *Id.*, *ibid.*, p. 44, sublinhado por mim, F.D.R.

<sup>13</sup>Millikan e Rostow expressam isso muito claramente no seu relatório. “The United States has a major direct interest in bringing about this partnership and in sustaining it. This interest flows the basic U.S. political and security interest in a free world. There are, in addition, direct U.S. economic interests in balanced free world growth. First, specifically, the U.S. requires and will require increasingly a substantial flow of imported raw materials, both as strategic reserve and to sustain our rate of industrial growth. Second, in general, it is extremely doubtful that we can maintain in the U. S. a free and growing economy unless the free world economy of which we are a part is also growing.” *Id.*, *ibid.*

<sup>14</sup>*Id.*, *ibid.*, p. 43, sublinhado por mim, F.D.R.

<sup>15</sup>“... free world success in seeing the underdeveloped countries through their difficult transition to self-sustaining growth would deny to Moscow and Peking the dangerous mystique that only Communism can transform underdeveloped societies”. MILLIKAN, Max F. & ROSTOW, W. W. *Op. cit.*, apud SIMPSON, C. *Op. cit.*, p. 44.

<sup>16</sup>ROSTOW, Walt W. “Countering guerrilla attack”, in OSANKA, Franklin Mark (ed.). *Op. cit.*, p. 468, apud LATHAM, Michael E.. *Modernization as ideology. American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 2000, p. 2.

<sup>17</sup>*Memorandum*, Rostow to Theodore Sorenson, March 16, 1961, National Security Files, Box 325, “Rostow, Foreign Aid, 3/16/61 – 3/18/61”, John F. Kennedy Library, Boston, Mass., apud LATHAM, Michael E. *Op. cit.*, p. 16, n. 42, p. 220.