

# RECONSIDERAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO\*

GERALD CAIDEN\*\*  
GERALDO CARAVANTES\*\*\*

1. *Desenvolvimento e administração do desenvolvimento;*
2. *Desenvolvimento como ocidentalização;*
3. *Administração do desenvolvimento como administração ocidentalizada;*
4. *O desenvolvimento como meio de fugir à pobreza;*
5. *Desenvolvimento — conceito ainda impreciso.*

## 1. *Desenvolvimento e administração do desenvolvimento*

Hoje em dia, *desenvolvimento* é, provavelmente, uma das palavras mais aviltadas e mais mal-usadas. No rádio e na televisão ouvimos comumente as frases “entre os desenvolvimentos de hoje está...” e “interrompemos esta programação para apresentar aos senhores este fato que se desenvolve”, significando, com isso, um acontecimento que está ocorrendo ou se desenrolando. Nos jornais lemos sobre “novos desenvolvimentos”, ou “desenvolvimentos em processo de revisão”, com isso se fazendo referência a projetos residenciais recentemente executados, ou obras públicas que estão sendo examinadas, planejadas ou decididas. Falamos sobre o desenvolvimento de nossos filhos, aludindo a seu crescimento físico, ou a suas habilidades sociais recém-adquiridas. Debates sobre o desenvolvimento dos currículos escolares, referindo-nos à sua elaboração, de um modo geral, ou a mudanças em cursos específicos. Desenvolvemos temas, ou seja, falamos ou escrevemos sobre eles. Assim, sem muita dificuldade, poderíamos ampliar esta relação de usos do que, obviamente, deve ser um termo de muito *appeal*. Infelizmente, ao expandir seu significado, a confusão passa a reinar, e é mesmo possível que tenhamos que achar uma outra palavra para dizer, especificamente, aquilo que entendemos por *desenvolvimento*.

Originalmente, desenvolvimento referia-se a um processo de revelação, de esclarecimento, de descoberta. Alguma coisa anteriormente oculta, ou secreta, ou não conhecida estava sendo revelada. Alguma coisa que não era evidente, à primeira vista, passava a revelar-se, da mesma forma que um broto desabrocha numa folha, ou que o destino de um monarca se torna conhecido. A essência das coisas seria revelada, em seu devido tempo.

\* Introdução da coletânea *Desenvolvimento*, a ser publicada pela Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Porto Alegre, RS.

\*\* Ph.D pela London School of Economics; professor na área de Administração para o Desenvolvimento da Universidade do Sul da Califórnia, EUA.

\*\*\* Ph.D pela Universidade do Sul da Califórnia; diretor de planejamento da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. (Endereço do autor: Rua Ernesto Fontoura, 1.404 — Floresta — 90.000 Porto Alegre, RS.)

O desenvolvimento, portanto, era esse processo de mudança seqüencial de um estágio para outro, numa ordem determinada, ou preestabelecida ou prefixada, que nunca variava. Era inevitável, determinado na natureza do universo. Através de observação meticulosa era possível identificar e classificar as diferentes fases e colocá-las na progressão, ou seqüência adequada, embora nem sempre fosse possível demarcar, exatamente, onde acabava um estágio e começava o outro. Além disso, como a natureza era consistente, as forças universais atuantes, que transformavam os estágios em ciclos definidos, poderiam também ser reveladas e descritas, através de especulação, raciocínio e experimentação.

Se a humanidade nunca iria encontrar o ser supremo que modelara as leis da vida, poderia chegar a conhecer e a compreender sua obra, e desvendar os segredos do universo. O mundo inteiro constituía um laboratório no qual era possível descobrir como e por que as coisas funcionavam dessa ou daquela maneira.

Assim preparadas, as gerações da Renascença puseram-se a explorar o universo que as cercava, observando o céu, circunavegando o mundo, descobrindo e assimilando a sabedoria de culturas estranhas, classificando a matéria e organizando-a em padrões lógicos, misturando compostos, forjando instrumentos sofisticados e formulando princípios ou leis gerais, aos quais incorporavam as forças ocultas que moldavam a natureza e faziam com que as coisas funcionassem como funcionavam.

Uma vez tais chaves fossem descobertas por acaso ou pela utilização do método científico, poderiam ser utilizadas com vantagem para construir novos engenhos de guerra, para variar dietas, para curar doenças, para reduzir custos de produção e demoras na entrega das encomendas e, de maneira geral, para melhorar a vida da humanidade. Poderiam ser usadas para tornar as coisas melhores, desde que as pessoas pudessem chegar a um acordo quanto àquilo que constituía o *melhor*, o que, graças aos filósofos franceses, logo puderam fazer.

Assim, o significado de desenvolvimento foi acrescido de uma dimensão de valor. Não se tratava apenas de uma questão de revelar como as coisas funcionavam ou se desenrolavam, era também uma questão de fazer com que funcionassem melhor, ou se desenrolassem bem e não de forma indesejável. O objetivo era o progresso, o domínio das forças secretas — a física de Newton, a dialética de Hegel, a “mão oculta do mercado”, de Smith — para benefício da humanidade.

Já não se deixaria mais que a natureza se revelasse livremente, à sua maneira própria; em lugar disso, o homem iria descobri-la. Em relação a ela, o sentido do desenvolvimento se havia modificado, passando de uma posição passiva ou neutra para uma posição ativa, e o homem agora iria usar a natureza para melhorar a humanidade. Usaria seus segredos seletivamente, para melhorar sua condição.

A natureza deveria ser conquistada e domada e o universo remodelado, para servir aos seres humanos. A organização social deveria também ser melhorada e aperfeiçoada, com o emprego dos mesmos métodos e técnicas usados para desvendar os segredos da natureza capazes de resolver os mistérios da organização humana.

Os sonhos eternos do homem — viver mais tempo, vida mais segura, mais confortável, livre de fome, de dor, de medo, com liberdade para seu próprio aperfeiçoamento, para aproveitamento de todo o seu potencial, assegurando o melhor para seus filhos — seriam realizados na terra. O gênero humano jamais

precisaria olhar para trás outra vez. Olharia para a frente, para um mundo que seria cada vez melhor, a cada nova geração. Não haveria limites para aquilo que poderia finalmente realizar, salvo aqueles que ele próprio se impusesse. Desenvolver significava empregar o talento e as energias do homem para melhorar a condição humana. Ser contrário ao desenvolvimento era ser reacionário.

Essa ideologia evolutiva do desenvolvimento passou a dominar o pensamento ocidental e expandiu-se além do Ocidente, por meio da colonização e da educação ocidentais. Por seu próprio esforço, a humanidade descobriria tudo e escolheria aquilo que a beneficiasse. A utilidade determinaria o bom e o mau, e o maior bem para o maior número deveria prevalecer.

Quem quer que se colocasse no caminho do progresso deveria ser afastado ou esmagado. A tradição e os tradicionalistas constituíam obstáculos que deveriam ser removidos, se o progresso fosse desejado. O esclarecimento exigia esquemas ocidentais de pensamento, instituições, ciência e tecnologia e costumes ocidentais.

É claro que os maiores beneficiários eram as sociedades tecnológicas ocidentais, que haviam abraçado a ciência como sua nova religião, investido pesadamente em tecnologia, reorganizado as instituições sociais para permitir o florescimento da ciência e da tecnologia e recondicionado as atitudes das pessoas para aceitar os imperativos tecnológicos.

Alegavam que as vantagens eram devidas não tanto a suas características naturais, ou a sua superioridade cultural, ou a seu pioneirismo em tecnologia, mas a sua engenhosidade e iniciativa, sua prontidão em inovar e experimentar, sua capacidade de adaptação a condições em mudança, e sua inclinação para abandonar o manto sufocante da tradição, que as acorrentava ao passado reacionário.

Se outras sociedades permaneciam atrasadas, isso acontecia, sobretudo, por culpa delas próprias, porque não procuravam imitar as sociedades progressistas, ou porque permitiam que a tradição sufocasse seus esforços de modernização.

As sociedades progressistas mereciam os benefícios de que gozavam, e as atrasadas ou tradicionais deveriam inspirar piedade, por manterem seus povos na Idade Média.

## *2. Desenvolvimento como ocidentalização*

Para o Ocidente e até, pelo menos, a década de 40, desenvolvimento significava pura e simplesmente ocidentalização, e os países ocidentais não tinham muito escrúpulo quanto à maneira segundo a qual convertiam o resto do mundo. Não se permitia que as regiões atrasadas impedissem o caminho do progresso: teriam de ser modernizadas, a menos que tivessem condições de resistir à intrusão do Ocidente, ou nada tivessem que a este pudesse interessar.

Deixando de lado razões de interesse próprio, o Ocidente alegava que a ocidentalização beneficiava todo mundo. Desafiava a tradição e tornava as pessoas capazes de preferir a modernização, oferecendo-lhes uma opção verdadeira. Arrancava os povos da Idade Média, livrava-os da barbárie, familiarizava-os com um comportamento mais civilizado e lhes permitia partilhar de descobertas estrangeiras. Deu origem ao patrocínio das potências mundiais — seu protecionismo, seu paternalismo e sua tecnologia.

Tais benefícios eram tão óbvios que ficava claro que aqueles que ofereciam resistência tinham que ser tradicionalistas, protegendo o *status quo* e os interesses pessoais que no mesmo haviam investido. Deveriam ser eliminados ou suprimidos, em nome do bem maior. Era inconcebível para os arrogantes imperialistas culturais do Ocidente que os povos autóctones pudessem ver o desenvolvimento sob qualquer outra forma: a aculturação era o que havia de melhor para eles. Se recusassem isso, seriam os principais perdedores.

O desenvolvimento era encarado como um conjunto de processos interdependentes e, mediante ele, a sociedade tradicional, ou seja, não ocidental, seria transformada numa sociedade moderna, isto é, ocidental ou ocidentalizada.

Nesse contexto evolutivo, se bem que determinista e unidimensional, as ciências sociais do Ocidente desenvolveram teorias de apoio. Na economia, os estágios definidos de crescimento, através dos quais uma economia tradicional se modernizava, vieram a ser formulados por Rostow. Em ciência política, Huntington, Riggs e outros formularam elaborados sistemas classificatórios, distinguindo entre formas de governo tradicionais e modernas. Em sociologia, descreveram-se diferenciações institucionais cada vez maiores entre as atividades industriais e agrárias. Mesmo na psicologia fez-se o contraste entre as personalidades (autoritárias) e as personalidades modernas (orientadas para o desempenho). E assim foi possível sobre países desenvolvidos (ocidentais) e subdesenvolvidos (não-ocidentais) distinguir entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos (ou em desenvolvimento), isto é, entre os adiantados e os atrasados, ou menos desenvolvidos, podendo-se classificar as nações segundo um *continuum*, do mais atrasado ao mais avançado, consoante o que determinassem as características ocidentais.

Desse modo, a meta adequada do desenvolvimento era uma sociedade industrial urbana, e o *moderno* era medido de acordo com o grau de industrialização e urbanização que determinada sociedade houvesse atingido. Desenvolvimento era, sobretudo, desenvolvimento econômico, que por sua vez era, acima de tudo, a renda *per capita* expressa em termos monetários, baseados mais na capitalização do que na agricultura de subsistência.

Conseqüentemente, o planejamento do desenvolvimento era, em grande parte, planejamento econômico, pouca preocupação havendo com equidade, justiça ou bem-estar, ou com outros fatores não-econômicos, isto é, o que era melhor para os ricos, tinha que ser melhor para os pobres.

Até os anos 40, os povos não-desenvolvidos tinham pouco a escolher além de acompanhar os conceitos ocidentais de desenvolvimento e, assim sendo, podiam aculturar-se, que era o que o Ocidente queria que fizessem, ou podiam aferrar-se à tradição e ignorar as instituições, a tecnologia e as idéias ocidentais.

Com exceção das elites ocidentalizadas, porém, esses povos não podiam aculturar-se, porque a tradição era muito forte e, na opinião de muitos, preferível. Os ocidentais não os deixariam aproximar-se muito e eles não podiam ignorar a invasão ocidental, porque a mesma constituía um fato da vida cotidiana. O melhor que tinham a fazer era preservar, na vida particular, o mais que pudessem de tradição, enquanto agiam publicamente consoante os esperados padrões ocidentais.

É claro que houve extremos, indo dos países que abraçaram a ocidentalização, como o Japão e a Turquia, àqueles que a ignoraram, como o Tibete e o Iêmen. Houve contrastes, entre a Argélia, que foi tratada como parte da França, e o Congo Belga, que não foi tratado como parte da Bélgica.

Se os países ocidentais se recusavam a ocidentalizar suas próprias colônias, ou se o faziam segundo um critério tão seletivo que os benefícios eram percebidos preferentemente de um lado só, a ocidentalização tornava-se evidentemente suspeita.

A partir da década de 40, a ocidentalização passou a ser objeto de suspeita por outras razões.

*Primeiro*, embora muitos países ocidentais tenham muita coisa em comum, diferem profundamente uns dos outros, mesmo do ponto de vista ideológico. Num retrospecto, vemos que sempre foi assim.

Se houve uma abordagem comum do desenvolvimento no século XIX, no século atual isso não aconteceu. Os países vieram a discordar quanto a objetivos, a estratégias, a instrumentos e a traços específicos do desenvolvimento, até quanto ao seu valor e ao seu significado contemporâneo.

*Segundo*, embora ocidental, em sua essência, a visão marxista do mundo é diferente e, desde 1917, o desafio do marxismo tem que ser enfrentado. É certo que ele oferece ao resto do mundo uma interpretação e uma abordagem alternativas, e que, além disso, sua afirmação de que o capitalismo ocidental lucra às expensas do resto do mundo, de que o desenvolvimento tem sido deliberadamente limitado em outras áreas, para enriquecimento dos países ocidentais e perpetuação de seu domínio mundial, chamou a atenção para as desigualdades do desenvolvimento e para os contrastes entre países ricos e pobres.

*Terceiro*, o desenvolvimento ocidental tem sido desfigurado por depressões cíclicas, guerras destrutivas, instabilidade política, intolerância religiosa e perseguições raciais. Seu progresso foi acompanhado por acontecimentos ignominiosos, que rivalizam em notoriedade com as piores calamidades históricas — extermínio maciço de povos, fabricação de armamentos capazes de total destruição, uso indiscriminado de recursos escassos e insubstituíveis, poluição ambiental. Os custos sociais têm sido elevados.

*Quarto*, o desenvolvimento ocidental foi (e continua sendo) pregado com base na premissa de contínua expansão, aparentemente sem limites. Haveria, para todo o sempre, maior quantidade de todas as coisas.

Logo no começo do século XIX, Malthus preveniu que esse conceito não era verdadeiro. Os recursos eram finitos e não infinitos. A qualquer momento, no tempo, havia apenas determinada quantidade disponível e apenas determinada quantidade acessível. Mais tarde ou mais cedo esses limites seriam atingidos e não haveria o suficiente para atender à demanda. A menos que houvesse substitutos imediatamente disponíveis, o crescimento pararia e a competição pela limitada oferta seria intensificada, culminando, provavelmente, em auto-destruição.

Aos neomalthusianos, do lado da oferta, foram-se juntar, mais tarde, os neogandhianos do lado da demanda, os quais argumentavam que uma vez que as expectativas crescessem mais rapidamente que a oferta, seria impossível satisfazer a demanda, ocorrendo a auto-destruição. Longe de ser brilhante, o futuro seria negro.

*Quinto*, o desenvolvimento ocidental preocupou-se mais com o crescimento do que com a distribuição, entendendo que quanto mais houvesse, mais haveria para ser distribuído. Mesmo que os privilegiados tivessem uma parcela desproporcional, os não-privilegiados indiretamente também se beneficiariam, recebendo o que sobrasse. Talvez isso pudesse ser verdadeiro no caso dos países ricos; não o era no dos pobres, onde pouca coisa parecia sobrar de uma elite privilegiada, que cuidava de monopolizar a riqueza disponível.

Essas cinco grandes falhas da ocidentalização tornaram-se cada vez mais evidentes depois da II Guerra Mundial, com o surgimento de uma nova ordem mundial.

Todavia, o evidente sucesso e a prosperidade do Ocidente mantiveram-se atraentes durante mais 20 anos. Os modelos ocidentais — tanto capitalistas quanto comunistas — eram sedutores. Haviam funcionado, e funcionado em cenários diferentes. Os especialistas ocidentais estavam prontos a ajudar a explicá-los e a dar assistência em sua implementação, o que os países ocidentais se apressavam a promover e a subsidiar. As elites ocidentais os compreendiam e com eles se identificavam, percebendo, também, que sua posição privilegiada seria preservada se fomentassem a ocidentalização, fazendo algumas concessões ao tradicional.

O imperialismo cultural do Ocidente ainda dominava, fazendo com que as alternativas à ocidentalização fossem consideradas inferiores. Persistia, assim, o desenvolvimento como um processo de ocidentalização, mas com uma diferença significativa: não era imposto pelo ocidente, era reconhecidamente auto-imposto, com o encorajamento e a assistência do Ocidente e com apoio internacional.

O que antes fora um negócio unilateral seria agora mais equitativo e os benefícios se acumulariam nos países, na medida em que o talento nativo substituisse o estrangeiro e os Estados assumissem controle mais firme de seus próprios negócios. Além disso, os países ricos prometiam doar ou emprestar recursos aos países pobres, para acelerar-lhes a modernização, quer dizer, a ocidentalização.

### 3. *Administração do desenvolvimento como administração ocidentalizada*

A administração do desenvolvimento teve sua origem nesse desejo dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias de tipo colonial em instrumentos mais responsáveis de mudança social.

A transferência de recursos e de *know-how* aceleraria a modernização, usando órgãos governamentais e de patrocínio oficial como agentes das mudanças. A transferência de recursos seria conduzida através de entidades internacionais, programas de ajuda mútua e acordos bilaterais, e os beneficiários canalizariam seus novos recursos para as áreas que originariam mudanças segundo seus próprios critérios, tais como as de educação, saúde, investimento de capital, comunicações, pesquisa científica e capacitação administrativa.

Quais eram, porém, os países que precisavam de maior ajuda? Quais os países que teriam prioridade? Quem poderia aconselhar melhor quanto às necessidades específicas de cada país? Seriam seus governos capazes de utilizar judiciosamente o auxílio recebido, ou seria melhor canalizar esse auxílio através de especialistas estrangeiros e internacionais? Onde iriam os auxílios produzir melhores resultados, para quem, de que maneira, a que preço, de que ponto de vista?

Antes que se passasse muito tempo, surgiram, no complexo das Nações Unidas e nos serviços de relações exteriores das principais potências, entidades burocráticas de assistência e ajuda externa e os *experts* internacionais que dispunham dos conhecimentos exigidos transformaram-se em *globe-trotters*. Nos países ajudados ou nos beneficiários em potencial, surgiram outras burocracias

para colaborar com os especialistas estrangeiros, para descobrir meios e modos de conseguir mais ajuda internacional, para planejar onde aplicar a contribuição estrangeira, para administrar programas de assistência técnica e, eventualmente, integrar projetos de desenvolvimento nacionais e internacionais.

A administração do desenvolvimento abrangente de todas essas atividades baseava-se em determinados conceitos normativos: que o desenvolvimento era desejável; que poderia ser planejado, dirigido ou controlado, de alguma forma, por órgãos públicos; que a melhoria na quantidade e na qualidade de bens e serviços públicos era imperativa, para que a pobreza fosse superada; que os obstáculos ao desenvolvimento poderiam ser vencidos e que os problemas de dimensão macro, que dificultavam o progresso social, poderiam ser resolvidos. Os praticantes dessa teoria eram bastante otimistas e tinham poucas dúvidas de que, com o tempo, transformariam os países pobres em ricos.

A desilusão veio rapidamente. A ajuda externa estava vinculada a obrigações e compromissos e os programas internacionais envolvidos em disputas políticas e complicação burocrática. Os totais a receber eram muito menores do que os prometidos e insignificantes, comparados com as necessidades. Nem tudo estava disponível para ser usado e parte era esbanjada em exibicionismo, verdadeiros “elefantes brancos”, investimentos não-produtivos e com o consumo conspícuo das elites.

Ninguém tentara, antes, acelerar artificialmente o desenvolvimento. Não havia diretrizes, tudo tinha que ser improvisado. A ajuda externa não podia competir com os recursos domésticos. A formulação de planos, programas e projetos demorava muito tempo e sua implementação tinha que ser feita através das instituições existentes, que não estavam equipadas para isso. A boa gerência era escassa e o que estava faltando, diziam os especialistas, era o *know-how* administrativo do Ocidente.

Contudo, mesmo com o *know-how* administrativo do Ocidente, ficava claro que:

“O desenvolvimento não é um processo *natural*, que só precisa ser deixado livre, para evoluir, nem uma série de pontos de estrangulamento que esclarecidos formuladores de política, como estimuladores de produção, possam romper uns após outros, para permitir que as energias represadas fluam livremente. É uma série de tarefas rotineiras, para as quais os recursos materiais, sociais, psicológicos e institucionais raramente estão disponíveis em quantidade suficiente e nas combinações adequadas. Para aqueles que esperam conseguir resultados em décadas, e não em séculos, os obstáculos à sua consecução são, com frequência, acabrunhantes, e o tempo é uma força implacável.”<sup>1</sup>

A ocidentalização não poderia ser apressada, não em países sem a mais remota semelhança com países ocidentais, ou em qualquer outro lugar em que as circunstâncias são semelhantes a seus estágios iniciais.

De qualquer modo, a ocidentalização apenas acorrentava o resto do mundo ao Ocidente, pondo as nações não-ocidentalizadas em condições de maiores desvantagens. Já deixadas para trás, elas nunca poderiam esperar acertar o passo, enquanto dançassem ao som de uma melodia ocidental.

<sup>1</sup> Esman, Milton. The politics of development administration. In: Montgomery, J. D. & Siffin, W. J., ed. *Approaches to development: politics, administration and change*. New York, McGraw-Hill, 1966. p. 71.

Afinal, que seria tão notável na melodia do Ocidente? Por que a preocupação em imitar o Ocidente? Por que continuar dançando ao som de sua melodia? Por que acompanhar os modelos ocidentais? Por que adotar as maneiras ocidentais? Por que ocidentalizar? Não teria, o tradicional, mérito algum? Seria a independência conquistada apenas para que o país se tornasse uma pálida imitação do senhor colonial?

Uma vez que os países questionavam a ideologia de desenvolvimento que haviam adotado, percebiam também os defeitos da ordem internacional que os rotulava de *subdesenvolvidos*, *menos desenvolvidos* e *pobres*, relegando-os a uma cidadania de segunda classe, possivelmente em base permanente. Isoladamente, não teriam capacidade para controlar as grandes potências e as agências internacionais que elas dominavam, mas coletivamente, numa frente unida, poderiam exercer maior influência e talvez mudar as regras do jogo.

#### 4. O desenvolvimento como meio de fugir à pobreza

Os países não-alinhados, ou o bloco do Terceiro Mundo, ao se decidirem por uma estratégia independente, rejeitavam qualquer distinção entre países que pareciam gerar suas próprias mudanças, nos quais o crescimento era espontâneo, não precisando de estímulo artificial, e onde a capacidade de lidar com aceleradas transformações era auto-ajustada, e aqueles países que pareciam desprovidos dos necessários componentes de autodesenvolvimento, nos quais as mudanças têm que ser induzidas do exterior ou através de ação governamental.

Todos os países se estavam desenvolvendo, alguns numa velocidade maior que a dos outros e em diferentes direções. Cada um tinha diferentes problemas de desenvolvimento.

A questão mais séria, no entender desses países, era a persistente distância entre países ricos e pobres, entre regiões de rápido e de vagaroso desenvolvimento, assim como a probabilidade de que a distância entre esses grupos estivesse ficando cada vez maior, podendo alguns países estar, de fato, regredindo.

As prioridades para o Terceiro Mundo deveriam consistir em apoio internacional de emergência para os países em declínio, pressão sobre os países ricos para aumentarem seus esforços voluntários de ajuda aos países pobres, uma nova ordem econômica internacional que reduzisse as vantagens estruturais das nações ricas, e a exploração da dependência dessas nações relativamente ao suprimento, pelo Terceiro Mundo, de recursos nelas escassos.

Para o Terceiro Mundo, o desenvolvimento já não significava mais seguir extravagantemente os modelos ocidentais e depender da assistência estrangeira para implementá-los. Ainda significava fugir da pobreza, mas não necessariamente através da ocidentalização, das estratégias ocidentais, ou da tecnologia ocidental.

O desenvolvimento não podia ser exportado: era um processo de mudança sustentado no contexto de um país, para benefício de todo o seu povo. Cada país tinha seu próprio potencial de desenvolvimento e era capaz de moldar e planejar seu próprio destino. Nenhum era obrigado a copiar qualquer outro, ou a competir com o setor já superindustrializado do globo. Cada país deveria decidir por si mesmo quanto aos objetivos de sua sociedade e como os alcançaria.



Alguns deles poderiam manter seu compromisso com a ocidentalização, seguir os modelos e utilizar a assistência técnica dos peritos ocidentais, enquanto outros poderiam rejeitar inteiramente a ocidentalização, abandonar seus modelos e tentar reduzir sua influência, de modo a voltar a formas mais tradicionais, ou a poder fazer experiências com suas formas peculiares de reação, usando ou não a assistência técnica internacional.

O desenvolvimento estava sendo reinterpretado, agora, como um processo de descoberta ou de revelação das culturas nativas. Era um estado de espírito ou um conjunto de atitudes — antes de ser um quadro definido de condições empíricas — que poderia ser operacionalizado e medido. Nesse contexto, incluía qualquer elemento capaz de ajudar os formuladores de políticas oficiais do Terceiro Mundo a identificar e atingir objetivos sociais e passava a exprimir tudo, da aculturação à urbanização, da demografia à agronomia, da antropologia cultural à econometria — com uma diferença importante: agora essas ciências sociais já não estavam só do lado dos ricos.

O que era melhor para os ricos já não era mais considerado como melhor para os pobres. Se o desenvolvimento significava alguma coisa, era justamente a melhoria da situação dos pobres, mobilizando-os para promover seu próprio aperfeiçoamento.

A administração do desenvolvimento — jamais o desenvolvimento da capacidade administrativa, mas sim a administração dos esforços de desenvolvimento — não poderia permanecer insensível a essa guinada no significado atribuído à palavra.

Assumindo o termo, a cada momento, um sentido de maior magia, com mais recursos disponíveis para o estudo de qualquer coisa que se referisse a desenvolvimento, a administração desse fenômeno transformou-se em tarefa de idiógrafos, cientistas sociais e teóricos da formulação de leis.

Administração do desenvolvimento envolveu modernização, nacionalismo, mudança social, institucionalização, industrialização, antropologia cultural, urbanização, ecologia política, reforma administrativa e tudo mais que parecesse prometer ajuda aos formuladores de política dos países pobres. O resultado foi a confusão.

Os economistas concentravam-se na produtividade econômica, os sociólogos na diferenciação e na mudança social, os cientistas políticos na capacidade política, na expansão governamental e na democratização, e os administradores na burocratização, na otimização da eficiência e do desempenho, ou na capacidade do setor público para assumir iniciativas de desenvolvimento.

A administração do desenvolvimento, antes confinada à ajuda estrangeira da assistência técnica, ampliou seu raio de ação até as mudanças por influência oficial no sentido de objetivos progressistas de natureza política, econômica e social. Abrangeu a organização de novos órgãos públicos, tais como agências de planejamento e órgãos de desenvolvimento, a reorientação de agências já existentes, a delegação de poderes administrativos a órgãos de desenvolvimento e a criação de um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico. Seu objetivo era tornar a mudança atraente e viável, coisa muito diferente da eficiente administração dos programas oficiais de desenvolvimento e do estímulo a programas privados de desenvolvimento, de que se ocupara em seus primórdios.

Nessa reorientação da administração do desenvolvimento foram feitos todos os tipos de descobertas. Por exemplo, os mecanismos burocráticos dos países ricos podem ser inaplicáveis a uma sociedade não-burocratizada, ou indesejáveis nas situações em que ameaçam uma política não-burocrática. Em ambos os casos, teriam que ser explorados mecanismos não-burocráticos.

Com alternativas para os órgãos governamentais, os projetos de desenvolvimento poderiam ser administrados por partidos políticos, sindicatos, empresas privadas, instituições religiosas, organizações comunitárias de auto-ajuda e outras instituições não-oficiais. Servindo como controles eficazes da burocracia estatal, os programas de desenvolvimento poderiam fortalecer o sistema legal, os meios de comunicação de massa e os quadros políticos.

O poder burocrático poderia fragmentar-se entre sistemas de governo municipal, blocos regionais, comunas, governo rural e desenvolvimento comunitário. Em lugar de se impor a burocratização, sistemas administrativos tradicionais poderiam ser utilizados. Em suma, havia um mundo de excitantes soluções a explorar — como combinar o tradicional e o novo, de maneira a promover com economia, eficiência e objetividade os programas de desenvolvimento.

Dessa forma, a expansão dos estudos de desenvolvimento era alguma coisa mais realista do que as noções primitivas e idealistas de que tudo que os países pobres tinham a fazer era imitar os ricos, o que também os tornaria ricos.

O desenvolvimento, sob qualquer interpretação, era um complicado problema social, que era também dependente do fluxo e refluxo da riqueza internacional, fato bem ilustrado na década de 70, quando os países sem recursos petrolíferos se viram em grande desvantagem, em comparação com aqueles que os possuíam. Contudo, mesmo os países ricos desprovidos de petróleo conseguiram progredir, enquanto as nações pobres e sem petróleo mal puderam manter-se. O desenvolvimento continuou distante como sempre e, não demonstrando os países ricos qualquer desejo maior de partilhar sua riqueza, nem os organismos internacionais exercendo algo além de um pequeno impacto, os países pobres ficaram, cada vez mais, à mercê de suas próprias iniciativas. Só uma guerra mundial poderia mudar essa situação.

## 5. *Desenvolvimento — conceito ainda impreciso*

Se a questão consistia em acelerar o desenvolvimento e se os benefícios desse desenvolvimento acelerado deveriam ser partilhados por um número de pessoas cada vez maior, uma nova linha de pensamento passava a ser extremamente necessária. Tentativa digna de nota foi feita pela Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission), em seu relatório ao secretário-geral da ONU, em fevereiro de 1980, no qual afirmou que

“O desenvolvimento nunca será, nem pode ser, definido de maneira a agradar a todos. Refere-se ele, falando-se em termos gerais, ao desejável progresso social e econômico, e as pessoas sempre terão opiniões diferentes sobre aquilo que é desejável. É certo que desenvolvimento tem que significar a melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento econômico e a industrialização. Se não se der, porém, atenção à qualidade do crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento (...) Desenvolvimento é mais do que a passagem da condição de pobre para a de rico, de uma

economia rural tradicional para uma sofisticada: carrega ele consigo não apenas a idéia da melhor condição econômica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e equidade.”<sup>2</sup>

O desenvolvimento deveria concentrar-se não em instituições ou tecnologia, mas nas pessoas, na melhoria da sorte do homem comum, em proporcionar melhores condições para a vida das massas. Para esse efeito, os países ricos deveriam estar preparados para fazer concessões em favor das nações pobres, e as elites no poder fazê-las às massas, para melhorar a sorte dos pobres e reduzir as injustiças sociais.

A Comissão Brandt recomendava aquilo que era certo e melhor, em minucioso programa de emergência e num programa a longo prazo mais abrangente que incluía auxílio imediato aos países mais pobres, estabilidade no preço mundial das mercadorias, desarmamento, aumento da produção de alimentos e amplas reformas na ordem econômica internacional.

Independentemente do destino de suas recomendações, é importante observar que a Comissão Brandt encarou o desenvolvimento como um processo contínuo para melhorar, em toda parte, as condições de vida do povo. Embora a comissão tivesse idéias definidas quanto ao que, em sua opinião, significava melhorar, é evidente que o que isso constitui está imbuído de um conceito de valor e interligado ao que, para os indivíduos, é o significado da vida.

Nas palavras de Peter Berger,

“... o desenvolvimento não é uma coisa a ser decidida por especialistas, simplesmente porque não há especialistas naquilo que constitui as metas desejáveis da vida humana.

Todo desenvolvimento material é, afinal, uma coisa fútil, a menos que sirva para ampliar os propósitos pelos quais os seres humanos vivem. É por isso que é importante que se tenha cuidado no que tange a menosprezar valores e instituições tradicionais. Não há dúvida de que a morte pela fome é uma ameaça pior do que a anomia, mas uma vez que se remova o perigo imediato da fome, problemas de significado inevitavelmente virão à tona.”<sup>3</sup>

Se essa é a situação, o significado do desenvolvimento nunca será encontrado, enquanto a opinião das pessoas diferir quanto aos objetivos da vida humana. Depois de 500 anos de esforço humano para o desenvolvimento, terá a busca que terminar com um acordo de que não há consenso quanto a esse impreciso conceito?

A presente resenha de leituras sobre o estado atual do desenvolvimento tem o propósito de mostrar que as pessoas ainda estão buscando soluções para o problema do significado, que sua pesquisa entrou num plano mais alto, e que novas formas de pensamento sobre a questão do desenvolvimento estão tendo, ou virão a ter, influência direta sobre os esforços desenvolvimentistas em todos os níveis de ação — internacional, regional, nacional, municipal e comunitário.

Foram abandonadas as noções bastante simplistas e ingênuas do passado, assim como as de que milagres e soluções milagrosas surgiriam do dia para a noite.

<sup>2</sup> Brandt Commission. *North — South: Program for Survival*. Cambridge, MIT Press, 1980. p. 48-9.

<sup>3</sup> Berger, Peter. *Pryamids of sacrifice*. New York, Anchor Books, 1974. p. 244.

Percebe-se agora que a maior parte das estratégias tradicionais baseadas na ocidentalização do mundo ou numa aceleração doméstica do processo não atinge as raízes do problema da pobreza e do subdesenvolvimento. É necessária toda uma nova tecnologia de desenvolvimento, capaz de evitar exploração e crescente dependência, que seja simples e direta e não se apoie em excessiva institucionalização e demasiada burocratização, que incorpore incentivos, identificação e resultados imediatos e que se baseie em recursos renováveis.

A decepção com os esforços do passado não levou a um colapso do moral, mas a uma fé renovada de que embora no futuro o caminho possa ser difícil, continua valendo a pena e, mais importante, é mais forte do que nunca o estímulo para aceitação do desafio do desenvolvimento e para a busca de caminhos mais frutíferos a explorar. Não há como recuar. Temos que descobrir onde foi que erramos e arquitetar melhores alternativas. Pode ser que, como sugeriu a Comissão Brandt, pouco progresso seja alcançado até que a ordem mundial se baseie em cooperação mútua e não em competição, que o mundo reduza sua população, suas despesas com armamentos, sua dependência de recursos exauríveis e sua excessiva confiança em soluções tecnológico-econômicas, desconsiderando as soluções sócio-políticas.

Uma área que parece cheia de esperança é a que aponta no sentido da autoconfiança e do autodesenvolvimento, de preferência à ocidentalização, à modernização ou à idéia de acertar o passo com alguém mais.

O desenvolvimento começa em casa, com a definição de metas e propósitos sociais e com a avaliação daquilo que, tanto qualitativa quanto quantitativamente, constitui aperfeiçoamento não apenas para as elites dominantes, mas também para a grande massa dos pobres.

O exame abrangente da nova linha de pensamento em matéria de desenvolvimento constitui a questão fundamental — como podem as pessoas ser mobilizadas para atender elas próprias a suas necessidades individuais básicas, apenas com os recursos de seu ambiente? Em suma, como é que as pessoas podem tornar-se mais confiantes em si mesmas, em vez de ficarem esperando por alguém, ou por algum acontecimento miraculoso, que as venha libertar da pobreza? Como é que podemos agir para promover o desenvolvimento? Que instrumentos deveríamos usar e para que propósito? Como avaliaremos nossos esforços de desenvolvimento? Como podemos ensinar as pessoas a se tornarem mais eficientes na execução desse processo? De que maneira administraremos o desenvolvimento?

As leituras selecionadas deverão ajudar os leitores a decidir o que fazer e o que evitar. Essa percepção poderá gerar, com o tempo, o ímpeto capaz de romper as atuais barreiras ao desenvolvimento, da mesma forma como a humanidade conseguiu fazer em outros empreendimentos, subindo até o cume das mais altas montanhas, explorando os mais profundos abismos submarinos, viajando para além da estratosfera e descobrindo o segredo da própria vida. Quando, finalmente, tivermos sucesso, os resultados serão mais impressionantes e compensadores.

## *Summary*

In order to show that people are still searching for solutions to the problems of meaning, that their search has entered into a higher plane and that their

new ways of thinking about development are having or will have a direct bearing on development efforts at all levels of endeavor — international, national, regional, local and communal — the authors selected and introduce a collection of readings about the issue.

It is now realized that most traditional strategies based on Westernization of the world do not get to the roots of the problem of poverty and underdevelopment.

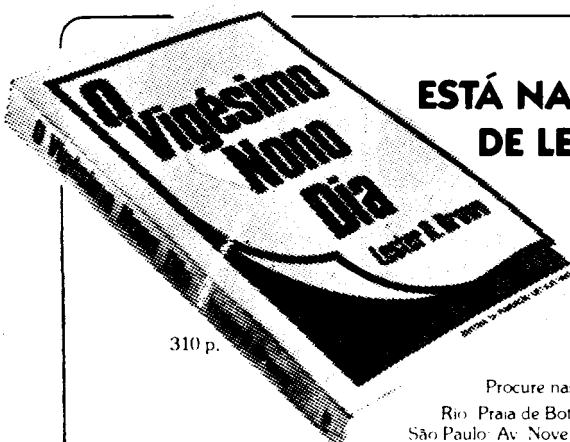
Disappointment with past efforts has not led to a collapse of morale but to a renewed faith that although the path in the future may be difficult, it is still worthwhile and more importantly, it is more compelling than ever before to take up the challenge of development and seek more fruitful roads to explore.

A whole new development technology is required, one that avoids exploitation and increasing dependency, one that incorporates incentives, identification and immediate returns, and that is based on renewable resources.

One area that promises much hope is the switch of self-reliance and self-development rather than Westernization, modernization or the idea of catching up with somebody else.

Development begins at home with definition of social goals and objectives and appreciation of what qualitatively as well as quantitatively constitutes betterment not just for ruling elites but also for the great mass of the poor.

Running throughout the new thinking about development is the fundamental question for raising awareness in time to generate the impetus to break through existing barriers to development.



**ESTÁ NA HORA  
DE LER: O 29º DIA**

A ecologia do ponto de vista econômico, político e social.  
Uma obra fundamental para quem se interessa pela sobrevivência.

310 p.

Procure nas Livrarias da FGV.  
Rio: Praia de Botafogo, 188.  
São Paulo: Av. Nove de Julho, 2029. Brasília: CLS 104, bloco A,  
loja 37. Ou peça pelo reembolso postal.  
À FGV, Editora - Divisão de Vendas - Caixa Postal 9052 - CEP 20.000 - Rio de Janeiro - RJ