



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:  
A ATUALIDADE DA ECONOMIA POLÍTICA CEPALINA

**Bernardo Gouthier Macedo**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Teoria Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Bernardo Gouthier Macedo** em 30/08/2007 e orientado pelo Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane.*

CPG, 30 / 08 / 2007

A handwritten signature in blue ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be the name of the author, Bernardo Gouthier Macedo.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

M151d Macedo, Bernardo Gouthier.  
Desenvolvimento economico: a atualidade da economia politica cepalina /  
Bernado Gouthier Macedo. -- Campinas, SP : [s.n.], 2007.

Orientador : Mariano Francisco Laplane.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
Economia.

1. Desenvolvimento economico. 2. Nações Unidas. Comissão Economica  
para a America Latina. I. Laplane, Mariano Francisco. II. Universidade Esta-  
dual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

07-045-BIE

**Título em Inglês: Economic development: the topicaly of ECLA's political economy**

**Keywords :** Economic development; United Nations. Economic Commission for Latin America

**Área de concentração :** Teoria Economica

**Titulação :** Doutor em Ciencias Economicas

**Banca examinadora :** Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane  
Prof. Dr. David Dequech Filho  
Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca  
Prof. Dr. Ricardo Alberto Bielschowsky  
Prof. Dr. Ramon Vicente Garcia Fernandez

**Data da defesa: 30-08-2007**

**Programa de Pós-Graduação: Economia**

Tese de Doutorado

Aluno: BERNARDO GOUTHIER MACEDO

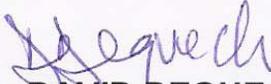
“ Desenvolvimento Econômico:  
A Atualidade da Economia Política Cepalina “

Defendida em 30 / 08 / 2007

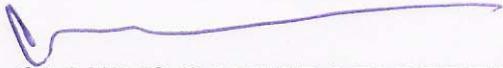
### COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. MARIANO FRANCISCO LAPLANE  
Orientador – IE / UNICAMP



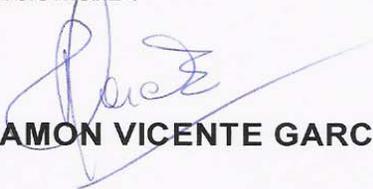
Prof. Dr. DAVID DEQUECH FILHO  
IE / UNICAMP



Prof. Dr. CLAUDIO SALVADORI DEDECCA  
IE / UNICAMP



Prof. Dr. RICARDO ALBERTO BIELSCHOWSKY  
CEPAL – Brasília/DF



Prof. Dr. RAMON VICENTE GARCIA FERNANDEZ  
FGV / SP

Este trabalho é da Irene (recém-  
chegada), do Teodoro, da  
Margarida e da Regina – que,  
como a rosa vermelha e branca,  
hei de amar até morrer.

“It has been a Notion universally received, that Trade and Manufactures, if left at full Liberty, will always descend from a richer to a poorer State; somewhat in the same Manner as a Stream of Water falls from higher to lower Grounds”. (Josiah Tucker, *Four Tracts on Political and Commercial Subjects*, 1774, p. 17)\*

“The government of every Citie is of great force in the alteration of the peoples natures and dispositions”. (Jean Bodin, *The Six Books of a Commonwealth*, London, 1606).\*

---

\* Citados em Hudson, 1992.

## **Agradecimentos**

Este trabalho é fruto de meu aprendizado numa longa convivência com colegas e professores do Instituto de Economia da Unicamp – bem como da minha formação como economista na Face-UFMG. Dentre os professores, destaco Mariano Laplane, meu orientador, professor e amigo. Agradeço sua leitura atenta, fundamental para colocar em fundações mais firmes o trabalho. Agradeço também especialmente a Maurício Coutinho, professor e amigo que me orientou no início deste trabalho, e me brindou com uma leitura completa, generosa e atenta. Colega e amigo muito querido, agora também professor, devo a David Dequech comentários preciosos de toda ordem. Agradeço também a leitura atenta de Fernando Sampaio, amigo e colega. Sérgio Silva, professor e orientador de minha dissertação de mestrado, que originou esta tese, foi figura importantíssima em minha formação e na construção deste trabalho. Outros interlocutores preciosos para mim foram os amigos Luiz Guilherme Piva, Cristian Andrei, Carlos Augusto Vidotto, Bernard Appy e Renato Colistete. Nenhum deles, é claro, é responsável pelos erros e omissões existentes neste trabalho.

Devo à Capes o financiamento parcial da elaboração desta tese. Devo à Cida e ao Alberto, da Secretaria da Pós-Graduação do IE, o suporte necessário para o percurso que ora concluo. Agradeço a meus colegas Cristian Andrei, Fernando Camargo, Fernando Sampaio, José Maia e Luciano Coutinho, e a todo o pessoal da LCA, o privilégio da convivência – e também a tolerância para com o tempo dedicado a esta tese.

Sou grato ao estímulo que tive de meus pais, dos amigos e irmãos. O agradecimento maior é para com a Regina – meu amor: este trabalho é dela, da Irene, do Teo e da Magu.

## **RESUMO**

Esta tese versa sobre a Economia Política da Cepal (EPC), e a confronta com o trabalho de alguns autores e programas de pesquisa que foram elaborados nos países centrais. Deste percurso, extraem-se elementos para avaliar a atualidade da agenda cepalina e as condições que deveriam balizar sua crítica. Sustenta-se que a EPC detém atualidade e vigor como formulação original e matriz de desdobramentos frutíferos em torno do tema do desenvolvimento econômico. As condições históricas particulares em que a EPC foi originalmente formulada foram importantes para que se pudesse gestar a concepção de sistema centro-periferia – conceito-chave que se mantém atual, cuja recuperação fertilizaria o debate atual acerca do desenvolvimento. Em particular, examinam-se aqui dois programas de pesquisa: o evolucionário schumpeteriano e o neoinstitucionalismo de Douglass North. Em ambos os casos, a contribuição e os limites da retomada contemporânea do tema do desenvolvimento tornam-se mais evidentes quando examinados à luz do enfoque centro-periferia.

## **ABSTRACT**

This thesis is about the ECLAC's Political Economy (EPE), and compares it with a few research programs and authors whose work has been elaborated in the countries of the developed center. In doing this, the thesis identifies both some issues that allow an evaluation of the topicality of the ECLAC's agenda and some guidelines for its critique. We maintain that EPE is topical and strong, as an original work and as a source of fruitful extensions concerning the matter of economic development. The peculiar historical conditions in which EPE was originally conceived were relevant to the construction of the center-periphery system – a key concept that is still topical and that should be used to fertilize the recent debate about development. In particular, we go through two research programs: the Schumpeterian evolutionary approach and Douglass North's new institutionalism. In both cases, the contributions and limits of the contemporary debate on development become more evident when seen through the lenses of the center-periphery approach.

# SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: A economia política cepalina: origens, auge e declínio.....</b>	<b>19</b>
O trabalho seminal de Raúl Prebisch.....	20
A teoria do subdesenvolvimento de Furtado .....	32
Considerações finais .....	45
<b>Capítulo 2: O desenvolvimento econômico nos anos cinquenta: visões desde o centro.....</b>	<b>53</b>
O campo ortodoxo .....	57
O argumento geopolítico de Walt Rostow.....	59
Os cúmplices da EPC: Albert Hirschman.....	70
Considerações finais: centro x periferia e as visões sobre o desenvolvimento nos anos cinquenta.....	75
<b>Capítulo 3: A EPC se esvai e se ramifica.....</b>	<b>85</b>
Cardoso & Faletto e a análise da dependência.....	89
Uma agenda de pesquisa: Maria da Conceição Tavares e seu entorno.....	115
O canto do cisne da EPC: de Prebisch e Furtado a Fajnzylber .....	121
Considerações finais .....	133
<b>Capítulo 4: A agenda de desenvolvimento desde o centro a partir dos anos oitenta – os evolucionários e Douglass North .....</b>	<b>139</b>
A perspectiva evolucionária .....	142
A visão de desenvolvimento da Nova Economia Institucional: Douglass North.....	156
Considerações finais .....	173
<b>Conclusão.....</b>	<b>189</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>207</b>

## **Introdução**

Após um ostracismo de vários anos, o tema do desenvolvimento, que esteve na origem mesma da economia política, está de volta ao debate econômico, tanto no debate teórico e acadêmico como no debate concreto em torno das alternativas de política econômica nos diversos países e no plano internacional.

Enquanto durou o ostracismo, o debate teórico e acadêmico do *mainstream* dos economistas ocidentais girou em torno das causas do desenvolvimento acelerado que impulsionou as economias do sudeste asiático, na tentativa de enquadrá-lo nos cânones da cartilha liberal hegemônica. A *débâcle* do bloco soviético ofereceu o que parecia ser a prova cabal da vitória do liberalismo, e a questão do desenvolvimento se confinou ao terreno da transição das economias ex-soviéticas para o bloco quase único das economias de mercado. Assim, foi muito a contragosto, e tardiamente, que o *mainstream* reconheceu o papel decisivo do ativismo estatal para o sucesso asiático (World Bank, 1993) – mas, logo em seguida, se viu comemorando a longa crise em que se atolou a economia japonesa, ao longo dos anos noventa, e a crise financeira que atingiu o sudeste asiático, no final da mesma década.

Agora, em meados dos anos 2000, o debate se depara com a necessidade de explicar o fenômeno do extraordinário desenvolvimento da China, a par de reconhecer a ressurgência do Japão e de seus parceiros asiáticos e de buscar as causas da divergência entre suas trajetórias e as dos países latino-americanos, e entre todos esses e os africanos.

No debate atual, para além da onipresente discussão em torno da quantidade e da qualidade da intervenção do Estado, o tema do desenvolvimento se vê novamente às voltas com a constatação de que as diversas trajetórias nacionais conformam blocos razoavelmente bem definidos e estáveis de países com processos de desenvolvimento semelhantes, em grau e natureza. Destaca-se, primeiro, um bloco bastante restrito de países desenvolvidos. Sua composição segue praticamente inalterada desde pelo menos meados do século passado – em que pese o açambarcamento dos países ibéricos pela Eurolândia (Fiori, 2001, pág. 67). Do outro lado, após a extinção do bloco soviético, e com a adesão cada vez maior da China às instituições (domésticas e internacionais) que demarcam o campo das

economias de mercado, estão agrupados quase todos os demais países – quaisquer que sejam os rótulos que se lhes queira colar: emergentes, em desenvolvimento, subdesenvolvidos, periféricos.

É evidente que há, no bloco menos desenvolvido, situações muito diferentes. Para além do fenômeno chinês, muitos já optam por incluir a Coreia do Sul no grupo dos desenvolvidos. A Coreia do Sul, contudo, seria a exceção (talvez junto com a Espanha) que confirma a regra: os países que não integram o bloco dos desenvolvidos continuam tendo que suplantar, em seu processo de desenvolvimento, grandes obstáculos decorrentes do domínio, pelos países desenvolvidos, dos meios materiais que provêm acesso à riqueza das nações – as estruturas produtivas mais dinâmicas, que fornecem emprego e renda em grande escala a essas sociedades.

Continuam a existir, portanto, centro e periferia, na economia mundial. Daí a atualidade da Economia Política Cepalina (doravante, EPC) – a forma de se abordar o tema do desenvolvimento propugnada pelo economista argentino Raúl Prebisch, no final dos anos quarenta, sob a chancela institucional da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, órgão das Nações Unidas. Pois foi a EPC que, originalmente, se dispôs a entender o desenvolvimento das nações lançando mão da divisão da economia mundial em centro desenvolvido e periferia não-desenvolvida.

A noção cepalina de centro-periferia, como se verá, não é uma nomenclatura neutra. Ao contrário – ela propõe uma relação entre os dois pólos da economia mundial, relação que não se dá entre iguais, mas que supõe uma hierarquia nítida. Melhor falar, portanto, em *sistema* centro-periferia. Nesse aspecto reside mais um motivo para se avaliar a atualidade da EPC – cuja apreensão do tema do desenvolvimento se assentava sobre esta noção-chave, na qual se afirma que qualquer análise de trajetórias nacionais de desenvolvimento perderá muito (a ponto de desfigurar seu objeto) se não levar em conta as relações econômicas entre os países centrais e os periféricos. Basta olhar, mesmo superficialmente, para as tensões presentes nas relações econômicas entre os EUA e a China, ou entre EUA e a América Latina, para aquilatar a atualidade da noção de *sistema centro-periferia* para tratar, hoje, o tema candente do desenvolvimento. E para justificar, portanto, um trabalho acadêmico, como este, que se propõe a avaliar a atualidade da EPC.

O objeto da EPC, resgatado neste trabalho, não é o desenvolvimento capitalista em geral – mas o desenvolvimento capitalista a partir de uma condição periférica<sup>1</sup>. Trata-se, nesse sentido, da problemática de um conjunto de países nos quais o desenvolvimento capitalista enfrenta condicionantes específicos. A condição periférica, assinalada pela EPC, refere-se à constatação de que os países da periferia têm seu processo de desenvolvimento fortemente condicionado pelas tendências maiores do capitalismo mundial, que são moldadas pelas trajetórias dos países centrais. Nesse mesmo sentido, o processo de desenvolvimento da periferia tem influência diminuta sobre essas tendências maiores do desenvolvimento capitalista, e seus governos pesam pouco nas instituições multilaterais que regulam o capitalismo mundial. Isso se dá porque as nações periféricas carecem dos recursos que as habilitem a interferir de forma substantiva nas regras do jogo do desenvolvimento global – carecem de recursos técnico-produtivos, financeiros, militares, diplomáticos, etc. E as empresas desses países, com muito poucas exceções, ocupam posições subordinadas nas cadeias de valor e nos circuitos financeiros mundiais.

O tema do desenvolvimento periférico, portanto, a par de não se confundir com o tema do desenvolvimento capitalista em geral, ainda menos se confunde com o problema dos países pobres ou dos países pré-capitalistas. No mesmo sentido, tampouco se trata de discutir o tamanho do Estado, ou listar as políticas e as instituições conducentes ao desenvolvimento, em todo tempo e lugar.

No entanto, é este o temário do debate recente. É certo que se ganhou muito em relação ao temário que prevaleceu anteriormente – em que o desenvolvimento sequer era um objeto pertinente. Mas quando a grande maioria dos debatedores se manifesta, o faz quase sempre de forma ahistórica, buscando, na larga experiência do conjunto dos países, indistintamente, vetores capazes de acelerar o crescimento econômico dos mais atrasados.

---

<sup>1</sup> Cardoso de Mello (1975) discordaria, pois defende que a fragilidade do enfoque original cepalino residiria exatamente no fato de não se ter levado em conta o desenvolvimento latino-americano como a formação e o desenvolvimento do modo de produção capitalista na periferia. Essa crítica vale mais para o trabalho de Prebisch e bem menos para o de Furtado. Mas, embora a visão de Cardoso de Mello possa acrescentar precisão teórica às teses cepalinas, em chave marxista, pode-se assegurar, como se verá aqui, que a EPC original já tinha a mira calibrada para o que de mais substancial se poderia depreender da análise do desenvolvimento periférico como desenvolvimento capitalista – vale dizer, para a questão da industrialização periférica.

Revalidar a EPC, portanto, não significa revalidar, nas condições atuais, nos países atrasados, políticas de desenvolvimento propugnadas pelos cepalinos nos anos cinquenta – descritas, o mais das vezes, de forma depreciativa, como políticas ultra-intervencionistas, protecionistas, de autarquia, etc. Mas significa, sim, revalidar uma visão histórica do desenvolvimento periférico – uma visão que percebe o desenvolvimento da periferia como a problemática do desenvolvimento em países que se deparam com obstáculos provenientes das condições mais favoráveis de desenvolvimento dos países centrais. Daí a centralidade da noção cepalina de sistema centro-periferia, noção-chave para guiar a análise do desenvolvimento periférico – e, conseqüentemente, para balizar as políticas de desenvolvimento dos países da periferia. Esta noção ainda tem presença rarefeita no debate atual – e é para o seu resgate e para um chamamento à sua atualização que se volta este trabalho.

Esta avaliação acerca da relevância da EPC para o tema do desenvolvimento, hoje, contrasta com a avaliação quase unânime, não só entre os economistas do *mainstream*, de que, ainda que o tema do desenvolvimento esteja na ordem do dia, as teses cepalinas estão ultrapassadas. Mais ainda – dá-se como certo que a EPC foi um obstáculo ao desenvolvimento. Uma visão representativa é a de Meier (2001a, págs. 5 e 6), que afirma que para o avanço cumulativo da economia do desenvolvimento “a rejeição das más idéias é tão importante quanto a aceitação das boas”. E prossegue afirmando que as idéias devem evitar os vieses da ideologia e do ressentimento – o que exigiria rejeitar as categorias de centro e periferia.

É certo que a EPC foi um corpo teórico e doutrinário condizente com um lugar histórico específico. Veja-se como Bielschowsky (1998, pág. 9) apresenta esta questão:

“O ponto de partida para entender a contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve ser o reconhecimento de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana.”<sup>2</sup>

No entanto, apesar de formular suas teses naquelas condições históricas, o que as tornaria desatualizadas frente ao debate atual, a tese original principal da EPC – a idéia de que o tema do desenvolvimento deve ser apreendido no bojo da dinâmica de um sistema centro-periferia – segue vigente, o que justifica sua avaliação detida, neste trabalho. Nesse

---

<sup>2</sup> Tradução minha – BGM. Na ausência de indicações em contrário, toda tradução dos textos citados é minha.

sentido, cabe contrastar a vigência ao menos desta tese básica da EPC com outros programas de pesquisa, que abordam o tema do desenvolvimento sob outras lentes, mais contemporâneas – e não descartar, sem mais, como a maior parte dos estudiosos, a contribuição cepalina.

O tema do desenvolvimento, contudo, como dito acima, está na origem da economia política como ramo específico do conhecimento. A economia política, e no seu bojo a questão do desenvolvimento, não surgem como um ponto teórico ou acadêmico: ao contrário, surgem, com os mercantilistas, da reflexão em torno da “riqueza das nações” – e, portanto, da necessidade de informar e constituir também um terreno propício para a política econômica das nações<sup>3</sup>.

Desde os mercantilistas até os pré-ricardianos, passando por Smith, a economia política se voltou para a questão do desenvolvimento nacional (Meier, 1984), sempre referenciado na relação entre o desenvolvimento nacional e o das outras nações.

Este era o tema dos mercantilistas. A economia política clássica, contudo, se construiu como uma teorização anti-mercantilista, na medida em que teve como um de seus principais pilares a doutrina do *laissez-faire*. Mesmo assim, antes de Ricardo o tema do desenvolvimento nacional continuou presente de forma marcante na disciplina nascente, com os autores preocupados ostensivamente com a acumulação de capital e com o crescimento econômico.

Em realidade, o liberalismo econômico é apresentado pela economia política clássica como um ingrediente fundamental do desenvolvimento. Claro – trata-se do desenvolvimento da indústria inglesa. Como a indústria inglesa era a única desenvolvida naquele momento, a pregação a favor da derrubada das barreiras comerciais entre as nações contribuía para preservar e ampliar o domínio industrial inglês.

Com Ricardo, o tema do desenvolvimento sai da frente da cena da economia política (Coutinho, 1993, pág. 180). Mas isso ocorre exatamente quando a Inglaterra já havia consolidado sua hegemonia industrial, e a economia política, seu objeto. Daí, foi possível a Ricardo apresentar um sistema de economia política – um sistema dedutivo-

---

<sup>3</sup> Este tema é abordado de forma bastante erudita e abrangente no excelente trabalho de Hudson (1992).

abstrato que expõe as leis gerais de funcionamento da economia, validado como um sistema geral e universal, não mais uma teorização ostensivamente partidária da indústria inglesa.

O liberalismo surge ainda mais reforçado com o trabalho de Ricardo – e, com ele, a indústria inglesa. Ao apresentar um sistema teórico geral do capitalismo, cujas implicações normativas, portanto, teriam validade para o conjunto da economia mundial, a economia política ricardiana também se apresentou como instrumento ideológico de dominação de uma nação – a Inglaterra – sobre as demais.

Dois planos de antagonismo se articulam à economia política inglesa. No plano interno, os “perdedores” com o processo de industrialização: olhando para trás, os interesses agrários; olhando para a frente, as massas operárias, o proletariado. Interessa, neste trabalho, lançar luz sobre o outro plano de antagonismo – o plano externo, no qual se incluíam as demais nações, que precisavam defender seus próprios interesses frente aos interesses industriais e comerciais ingleses. Era preciso formular uma economia política alternativa, para que os interesses das demais nações não submergissem nas demandas britânicas, travestidas de exigências do desenvolvimento internacional do capitalismo industrial. Todos precisam marcar suas diferenças frente aos industriais ingleses.

O primeiro embate deu-se, *grosso modo*, entre a Inglaterra e os países que viriam a conformar o Primeiro Mundo – e perdurou até a manifestação das dores da agonia da hegemonia britânica e do nascimento da hegemonia norte-americana: as duas guerras mundiais e, entre elas, a crise global dos anos trinta. Foi um embate comercial, militar, social, econômico, cultural, financeiro.

Um dos autores que com mais nitidez expuseram os argumentos, forçosamente anti-liberais, das demais nações foi o alemão Friedrich List. Tratava-se do argumento da indústria infante: List, ao defender a industrialização alemã, argumentou em favor de medidas protecionistas e da intervenção estatal para fortalecer a manufatura alemã, até que ela se situasse em pé de igualdade com a inglesa. Somente a partir daí seria possível advogar a livre concorrência e reduzir as barreiras comerciais.

List foi um dos principais integrantes da chamada escola histórica alemã, uma das mais influentes escolas de economia política no período que vai de meados do século XIX

até a II Guerra<sup>4</sup>. Um dos aspectos fundamentais de sua análise e de sua argumentação é o fato de elas terem se baseado em um enfoque histórico – o qual

“(…) envolve a busca de padrões históricos persistentes, a construção de teorias para explicá-los, e a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, ao mesmo tempo em que leva em conta mudanças em circunstâncias tecnológicas, institucionais e políticas” (Chang, 2002, pág. 6).

Nessa medida, List e a escola histórica alemã são precursores do enfoque histórico-estrutural adotado, no pós-II Guerra, pela EPC e, de forma geral, pela chamada “economia do desenvolvimento” (Chang, 2002, pág. 7). Mas a relação entre as formulações de List e a EPC vai além, porque ambos buscaram no enfoque histórico o substrato que lhes permitiu conferir grande consistência e poder de convencimento a seus reclames em favor da adoção de políticas industrializantes.

A decadência da hegemonia britânica, nas primeiras décadas do século XX, abriu espaço para a construção da hegemonia norte-americana. Tal como, dois séculos antes, a industrialização inglesa se alicerçara em intervencionismo estatal e protecionismo, da mesma forma a liderança industrial norte-americana foi construída com forte ativismo das políticas públicas (Chang, 2002, *passim*).

Vários dos vetores que alavancaram a consolidação da hegemonia norte-americana, no pós-II Guerra, exigiam um grande aumento do intervencionismo estatal, com destaque para o esforço de guerra, para o combate aos efeitos da crise de 1929 e para a reconstrução européia, ancorados nas formulações poderosas de Keynes. Outro vetor com amplas repercussões foi a constituição da União Soviética e de seu bloco de países-satélites. Ao tempo em que a gestão econômica soviética também jogava água no moinho da intervenção estatal, ainda mais importante para a configuração mundial no pós-guerra foi a polarização ideológica e econômica entre a União Soviética e os Estados Unidos, que gerou uma competição por hegemonia e domínio no resto do mundo.

A mobilização norte-americana na disputa pela hegemonia mundial, do pós-guerra até a virada dos anos cinquenta para os sessenta, teve como componente importante a formulação da subdisciplina que passou a ser conhecida como “economia do desenvolvimento” – que bebeu na fonte keynesiana e nas teorias gêmeas da modernização

---

<sup>4</sup> Sobre a Escola Histórica Alemã: Chang (2002); Hodgson (2001, parte II); Fiori (1999a).

(Moraes, 2005) para gerar uma doutrina e uma ideologia da cooperação internacional (Martins, 1972, pág. 128).

Tal como List, em meados do século XIX, fora o ideólogo da industrialização alemã, em disputa com a ideologia liberal apregoada pelos ingleses e sua economia política, a EPC, em meados do século XX, construiu uma ideologia da industrialização latino-americana, que teve como contraponto a economia do desenvolvimento elaborada nos Estados Unidos.

Muitos vêem a EPC como apenas uma integrante destacada da economia do desenvolvimento. É recorrente a menção ao trabalho de Raúl Prebisch, o principal artífice da Cepal, como a tese “Prebisch/Singer”, em referência ao economista das Nações Unidas Hans Singer. Há mesmo quem, como E.V.K. Fitzgerald (1994), veja a EPC como apenas mais um “capítulo na longa história da colonização ideológica da região pela Europa” (Rock, 1994, pág. 7)<sup>5</sup>. Mallorquín (s.d., pág. 1, nota iii), no entanto, chama a atenção para a reconstrução histórica e conceitual perpetrada pelo discurso da economia do desenvolvimento e de seu “regime de verdade”, tal como se vê nos ensaios compilados por Meier (1987) – que relegam a um plano secundário a contribuição cepalina.

Esta tese versa exatamente sobre a EPC, tendo como contraponto teorizações formuladas desde o centro industrializado. No que se segue, pretende-se passar em revista a Economia Política Cepalina, desde os trabalhos originais de Prebisch e Furtado, elaborados do final dos anos quarenta até o início dos sessenta, até a produção cepalina e dos próprios Prebisch e Furtado, já nos anos oitenta e noventa, e confrontá-la com o trabalho de alguns autores e programas de pesquisa que foram elaborados nos países centrais, alguns em reação à EPC, outros como reação às insuficiências do *mainstream economics* para lidar com as trajetórias divergentes de crescimento das diversas economias ou com os processos de mudança evolucionária das economias ao longo do tempo.

O objetivo é chegar, ao final deste confronto, a uma avaliação crítica do legado cepalino, desde o corpo analítico formulado originalmente por Raúl Prebisch, de 1949 à primeira metade dos anos cinquenta, passando pela teorização mais refinada de Celso

---

<sup>5</sup> A citação é de Rock, comentando a ilação de Fitzgerald, que vai ao ponto de vincular Prebisch à tradição ricardiana (*sic*).

Furtado, na segunda metade dos anos cinquenta e início dos sessenta, chegando até a produção cepalina dos anos setenta, oitenta e início dos noventa, que contempla os trabalhos de maturidade dos próprios Prebisch e Furtado, bem como a tentativa de reorientação da Cepal liderada pelo economista chileno Fernando Fajnzylber (para além da grande heterogeneidade dos trabalhos produzidos sob a chancela cepalina, desde os anos oitenta). Incorporam-se neste percurso também duas importantes ramificações da EPC – a análise da dependência, especialmente a vertente representada pelo trabalho de Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, bem como alguns trabalhos de Maria da Conceição Tavares e seu entorno.

A questão fundamental da EPC foi formulada originalmente já no primeiro trabalho de Raúl Prebisch, ainda como consultor da recém-fundada Cepal, e diz respeito à busca de políticas que fossem capazes de industrializar os países periféricos, de forma a evitar que a difusão desigual do progresso técnico e de seus frutos em escala mundial continuasse ocorrendo em benefício dos países centrais, que lideraram a dinâmica da industrialização, em detrimento da “vasta e heterogênea” periferia. A EPC construiu, portanto, uma visão que abrangia, necessariamente, a economia mundial, distinguindo desenvolvimento de subdesenvolvimento como situações historicamente diferenciadas e, ao mesmo tempo, estabelecendo vínculos causais estruturais hierarquizados entre ambos os processos. É esse o sentido da noção cepalina de sistema centro-periferia.

No ambiente geopolítico e geoeconômico do pós-II Guerra Mundial e da Guerra Fria, a EPC suscitou, nos países centrais, e especialmente no centro principal norte-americano, reações em direções variadas – desde a contestação acadêmica de Viner e Haberler, em nome da ortodoxia neoclássica, até o debate com a então nascente economia do desenvolvimento, às voltas seja com a necessidade de manter sob sua égide os países menos desenvolvidos, para evitar que orbitassem em torno da União Soviética, seja com questões suscitadas pela industrialização tardia da Alemanha e do Japão, pela economia de guerra ou pelo keynesianismo que orientou a recuperação econômica pós-crise de 1929.

Do confronto entre a EPC e as reações provenientes dos países centrais pode-se afirmar o reconhecimento da pertinência da problemática cepalina, no âmbito do debate das idéias, e o sucesso relativo das políticas industrializantes por ela propugnadas, ao menos em

alguns países periféricos de destaque na América Latina e na Ásia. Ainda assim, ficou registrada uma tensão fundamental entre a visão cepalina de sistema centro-periferia e uma visão que privilegiava as trajetórias próprias de cada economia e denunciava a impropriedade de se vincular os insucessos do desenvolvimento dos países periféricos, seja à industrialização insuficiente, seja, menos ainda, ao sucesso da industrialização nos países centrais.

Já se registrava também, nos anos sessenta, a constatação de que o sucesso relativo dos processos de industrialização latino-americanos que emanaram, ao menos parcialmente, da EPC, não foi suficiente para cumprir a agenda mais ambiciosa que norteava as formulações originárias da Cepal. Vale dizer, a industrialização periférica, quando ocorreu, frustrou a expectativa de que seria capaz, por um lado, de reduzir as desigualdades no interior de cada país periférico e, de outro, de gerar condições para a continuidade auto-sustentada do desenvolvimento.

Foi buscando sanar essa frustração que se gestaram as novas vertentes da EPC, mencionadas acima. Elas reduziram a ênfase original na noção de sistema centro-periferia e nas determinações econômico-produtivas e incorporaram à abordagem cepalina outros aspectos econômicos – notadamente os tecnológicos e financeiros – e aspectos políticos, sociais, institucionais e culturais – sem perder, contudo (ao contrário, aprofundando), o enfoque histórico-estrutural. Tratava-se, mais precisamente, de construir um conjunto de mediações analíticas necessárias para acoplar o aparato analítico mais geral da EPC – consubstanciado na noção de sistema centro-periferia – às análises concretas das diversas trajetórias nacionais de desenvolvimento.

No entanto, a EPC e seus sucedâneos entraram em franca trajetória decadente, acentuada nos anos oitenta. No plano das idéias, o corpo doutrinário inicial, mesmo enriquecido com temas e formulações do terreno não-econômico, não recuperou o reconhecimento de que desfrutara nas décadas anteriores. Ao contrário – a Cepal perdeu terreno para o FMI e para o Banco Mundial, instituições multilaterais dominadas pela potência central, que patrocinaram a difusão e a hegemonização de formulações mais convencionais. Mais do que no plano das idéias, no plano das políticas concretas, o mais caro à EPC, ao longo dos anos noventa foram ganhando força as políticas de estabilização e

as reformas estruturais inspiradas pelo chamado consenso de Washington – que presidiu ao recuo das políticas desenvolvimentistas e do protagonismo do Estado desenvolvimentista.

Mas o esvaziamento do desenvolvimentismo não foi generalizado – haja vista o sucesso incontestável das trajetórias que continuaram a percorrer, ao longo dos anos oitenta e primeira metade dos noventa, os países do Sudeste Asiático, liderados pela Coreia do Sul (Coutinho, 1999). O contraste entre as trajetórias das duas regiões fez surgir um intenso debate, que até hoje inspira as tentativas de revitalização do pensamento econômico crítico latino-americano. Paralelamente, os países centrais também assistiram ao surgimento de formulações alternativas ao *mainstream*, as quais, ainda que voltadas precipuamente para questões suscitadas pelo próprio desenvolvimento dos países centrais, também serviram como inspiração para a montagem de uma nova agenda de políticas para a América Latina.

Deste percurso – uma exposição crítica das diversas abordagens sobre o tema do desenvolvimento elaboradas desde a EPC original até programas de pesquisa contemporâneos sediados nos países centrais –, este trabalho busca extrair elementos para realizar uma avaliação acerca da atualidade da agenda cepalina, e das condições que deveriam balizar sua crítica. Nesse sentido, a primeira tese importante deste trabalho é a de que a EPC detém grande atualidade e vigor, como formulação original e matriz de desdobramentos frutíferos em torno do tema do desenvolvimento econômico, em que pese o fato de ter sido elaborada em ambiente histórico e geográfico específicos e, assim, não se configurar como um corpo teórico geral, tal como a economia política ricardiana e o *mainstream* que a sucedeu. Ao contrário: a tese é de que a força e a atualidade da EPC advêm exatamente de seu enfoque histórico – e geográfico –, sem o qual o tema do desenvolvimento periférico se diluiria em teoria abstrata da dinâmica econômica geral, e se enfraqueceria. Mais precisamente, como já avançado no início desta introdução, as condições históricas particulares em que a EPC foi originalmente formulada foram importantes para que se pudesse gestar a concepção de sistema centro-periferia – conceito-chave da EPC, que se mantém atual, ainda que outras teses cepalinas (como a defesa da industrialização por substituição de importações e a idéia de deterioração dos termos de troca) exijam ampla renovação.

Segue daí a segunda tese deste trabalho: o debate atual acerca do desenvolvimento precisa ser enriquecido por meio da recuperação da concepção cepalina de sistema centro-periferia. Em particular, serão examinados aqui dois dos programas de pesquisa mais influentes e prolíficos, na cena econômica – acadêmica e aplicada – atual, no que toca ao tema do desenvolvimento: o evolucionário schumpeteriano, que busca se constituir como alternativa não-reducionista ao *mainstream*, e o neoinstitucionalismo de Douglass North, mais próximo da economia convencional. Em ambos os casos, a contribuição e os limites da retomada contemporânea do tema do desenvolvimento tornam-se mais evidentes quando examinados à luz do enfoque centro-periferia.

Para desenvolver essas teses, este trabalho está dividido em quatro capítulos. Apresentam-se, no primeiro capítulo, as formulações originárias da EPC de Prebisch, complementadas pela teorização de Celso Furtado, todas elaboradas nos anos cinquenta e início dos sessenta. O capítulo 2 mostra como a EPC foi frutífera no diálogo com seus contemporâneos economistas do desenvolvimento – em duas vertentes, que têm como protagonistas principais Rostow e Hirschman. O capítulo trata também do contraponto apresentado à economia do desenvolvimento e à EPC pelas reações críticas acadêmicas de Viner e Haberler. O capítulo 3 procura mostrar como a EPC foi também frutífera na geração de ramificações, a partir de meados dos anos sessenta. Avaliam-se os desdobramentos da EPC, abrangendo a análise da dependência, alguns trabalhos produzidos por Maria da Conceição Tavares e seu entorno, o trabalho de maturidade de Prebisch e Furtado, bem como a tentativa de reorientação da EPC empreendida por Fajnzylber.

Por fim, no capítulo 4 será avaliada a contribuição às teorizações sobre o desenvolvimento de dois programas de pesquisa cujas formulações se originam, mais contemporaneamente, nos próprios países centrais – a Nova Economia Institucional, de Douglass North, e o programa de pesquisa evolucionário neo-schumpeteriano, liderado por Giovanni Dosi e Christopher Freeman. Defende-se que esses programas de pesquisa poderiam ver reforçada sua capacidade de apreender a problemática do desenvolvimento periférico se fertilizados pela concepção centro-periferia da EPC. O confronto entre os evolucionários e a EPC mostra-se, ao final, positivo – mas, no caso de North, uma releitura de seu trabalho à luz da EPC revela limitações mais sérias.

O neoinstitucionalismo de Douglass North, de um lado, chama a atenção para questões importantes que contribuem para enfrentar a discussão em torno do desenvolvimento em um terreno que reconhece sua complexidade – como o papel das instituições informais, da política, da cultura. De outro lado, contudo, North, ao menos em seu trabalho mais completo sobre o tema do desenvolvimento, ostenta um *parti pris* anti-intervencionista e uma ênfase excessiva na questão dos direitos de propriedade, apoiado numa análise histórica reducionista, de tal forma que suas recomendações normativas caminham quase sempre na direção da criação, nos países subdesenvolvidos, de ambientes institucionais que se assemelhariam ao dos EUA, supostamente marcado por reduzidos custos de transação. Nesse sentido, as teses de North contrastam acentuadamente com as da EPC, e com as dos demais autores aqui analisados – em desfavor de North. Mostra-se que a EPC exibe maior força explicativa para o tema do desenvolvimento, contemporaneamente, do que a teorização de North, ainda que esta tenha alcançado, hoje, o *status* de paradigma hegemônico, tanto na academia como na capacidade de influência sobre as políticas (e as reformas) econômicas.

A conclusão do trabalho avalia o resultado do confronto entre esse conjunto de autores e programas de pesquisa, qualificando a validade da EPC *vis-à-vis* as reações críticas suscitadas quando de suas formulações originárias e programas de pesquisa alternativos.

Este trabalho terá cumprido seu objetivo se, ao final, for possível ao autor e ao leitor assinalar vetores de pesquisa que permitam revitalizar o tema do desenvolvimento econômico, por meio do resgate das teorizações da EPC e de seu entorno. Em particular através da incorporação, articulada e coerente (ou seja, evitando o risco sempre elevado do ecletismo, que conduz a uma mera justaposição de programas de pesquisa, às vezes contraditórios entre si), da concepção centro-periferia à agenda proposta pelo programa de pesquisa evolucionário neoschumpeteriano – bem como a aspectos (analíticos, conceituais, teóricos e metodológicos) extraídos do trabalho de Albert Hirschman, o principal cúmplice da EPC oriundo da economia do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, deverá ficar demarcada a oposição entre a EPC e, de um lado, nos anos cinquenta, a vertente da economia do desenvolvimento representada por Walt Rostow, e, de outro lado, contemporaneamente, a Nova Economia Institucional do prêmio Nobel Douglass North –

ainda que, em ambos os casos, haja aspectos complementares relevantes que cabem ser também ressaltados.

O trabalho apresentado a seguir procura ser abrangente, no sentido de que passa em revista uma série de programas de pesquisa, e engloba meio século de teorizações sobre o desenvolvimento econômico. Não há, no entanto, pretensão de exegese desses programas de pesquisa. Embora o foco sobre a EPC seja mais ambicioso, porque é em torno dele que o trabalho se articula, todos os capítulos se sustentam na leitura direta de trabalhos-chave de autores representativos de seus programas de pesquisa. Estas opções metodológicas, bem como as opções de programas de pesquisa, autores e suas respectivas obras precisam ser brevemente justificadas.

Um ponto importante é que, uma vez determinados os autores e programas de pesquisa a serem tratados, em todos os casos o fulcro de suas contribuições pode ser apreendido integralmente por meio dos textos escolhidos. Tratar o conjunto da produção de cada autor em detalhe certamente agregaria elementos valiosos à análise – mas em proporção bem menor do que o seu custo em redução do escopo da tese, porque se trata de produção copiosa, mas dotada de um núcleo comum recorrente, ao menos para o tratamento mais geral do tema do desenvolvimento. Senão, vejamos.

No capítulo I, a EPC original está representada pelos três primeiros trabalhos de Raúl Prebisch (Prebisch 1949, 1950 e 1951). Ainda nesse capítulo, a coletânea *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de Celso Furtado, publicada originalmente em 1961, referencia o auge da reflexão do autor elaborada nos anos cinquenta. 1961 também assistiu à publicação dos trabalhos de referência de Rostow e Hirschman, que sustentam o capítulo 2. O capítulo 3, que engloba as ramificações da EPC, baseia-se: em Cardoso & Faletto (1969), tratando de forma *ad hoc* outros trabalhos de Cardoso e as demais vertentes da análise da dependência; em Tavares e Serra (1970); em Fajnzylber (1983 e 1990); e em Prebisch (1981) e Furtado (textos diversos, em que se apresentam suas novas ênfases). Por fim, o capítulo 4 baseia-se, no item sobre os evolucionários neoschumpeterianos, em Freeman & Louçã (2001) e em Cimoli & Dosi (1995), e no livro de 1990 de North, na parte que trata da Nova Economia Institucional.

Em alguns casos, pode-se reclamar a ausência de autores importantes. No capítulo 2, em especial, não foi considerada a importante contribuição do prêmio Nobel Sir Arthur Lewis, muito influente em particular pela noção de que as economias subdesenvolvidas seriam marcadas pela presença de oferta extremamente elástica de mão-de-obra – expulsa das atividades primárias em direção às urbano-industriais. Esta concepção influenciou decisivamente, entre outros, o trabalho de Celso Furtado, e permitiria apresentar Lewis como pertencente à fronteira entre as duas vertentes da economia do desenvolvimento aqui avaliadas. Não foi tratada também a obra de Gunnar Myrdal, que se alinha, em termos de sua maior cumplicidade com os países em desenvolvimento, à de Albert Hirschman – mas que o faz em formato completamente diferente e original. De toda forma, não houve a pretensão de realizar uma análise exaustiva da economia do desenvolvimento, mas de indicar aspectos decisivos de alguns de seus mais importantes e representativos formuladores.

No caso do item sobre os neoschumpeterianos, no capítulo 4, pode incomodar a alguns notadamente a ausência da análise sobre a obra de Richard Nelson – inclusive de seu celebrado livro com Sidney Winter<sup>6</sup> – e uma seleção avara dos trabalhos de Dosi e Freeman. No caso do trabalho de North, o risco de desconforto parece menor, mas o tamanho e a qualidade variada e cambiante de sua produção intelectual recomendariam um aprofundamento da cobertura bibliográfica, em especial dos trabalhos realizados a partir dos anos noventa.

Esse risco fica ainda magnificado quando se confronta a pesquisa bibliográfica aqui efetuada com a vasta literatura secundária sobre o tema e sobre os autores aqui abordados.

Outra opção de risco que é recomendável justificar é a de não se analisar os trabalhos de autores que procuraram construir “modelos de crescimento econômico”, linha de pesquisa que ressurgiu com muita força nos últimos vinte anos. Trata-se, principalmente, de questões de espaço e tempo. Mas há também uma questão de mérito: a grande parte desses trabalhos, desde Romer (1986), que inaugurou a onda recente, constitui uma tentativa de revitalização da versão neoclássica de Solow (1956), através da

---

<sup>6</sup> Nelson, R. & S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press. Ressalve-se, contudo, que este é um trabalho estritamente microeconômico – pouco adequado, portanto, ao tratamento do tema do desenvolvimento.

endogeneização do progresso técnico. Nesse sentido, tendo a concordar com Possas (1995, pág. 6) que há incompatibilidade *a priori* entre o tema do desenvolvimento, que trata da mudança estrutural e a linhagem de modelos *à la* Solow, cujos pressupostos neoclássicos de equilíbrio – buscam trajetórias de *steady state* –, agentes maximizadores e igualdade entre poupança e investimento (Possas, 1999, pág. 11)<sup>7</sup> interditam as questões substantivas do desenvolvimento, mesmo as questões estritamente econômicas – mais ainda os vetores não-econômicos do desenvolvimento.

Deve-se ressaltar, no entanto, que é visível a influência dos autores que trataram dos modelos de crescimento sobre as formulações de Celso Furtado – com destaque para Alvin Hansen, cujo trabalho é apreciado em Furtado (1954), e para o tratamento dos modelos Harrod-Domar em Furtado (1967). Ademais, há alguns autores explicitamente empenhados em um minucioso e generoso esforço de identificação de uma agenda comum entre a economia do desenvolvimento (que inclui a EPC) e os trabalhos sobre crescimento com progresso técnico endógeno da linhagem de Romer – como o empreendido por Ros (2001). Sua opção, contudo, por tratar o progresso técnico como exógeno, no que importa aos países em desenvolvimento – os quais, supõe-se, não gerariam progresso técnico – relega a segundo plano um vetor decisivo do desenvolvimento. Por fim, a favor de uma avaliação detida dos modelos de crescimento como instrumento relevante para a análise do desenvolvimento – o que, infelizmente, não poderá ser feito aqui – conta o fato de que os próprios neoschumpeterianos, cujo programa de pesquisa será sim tratado, vêm investindo muitos esforços na construção de modelos de crescimento que abandonem os pressupostos neoclássicos, em favor de premissas menos reducionistas. Nessa mesma direção caminham os esforços de Hounie, Pittaluga, Porcile e Scatolin (1999), que visam valorizar o movimento da EPC em direção às teorizações neoschumpeterianas, liderado por Fajnzylber, e a incorporação do progresso técnico nos modelos evolucionários.

É pretensão deste trabalho que o risco de ter desconsiderado textos importantes tenha sido compensado pelo acerto das escolhas e pela abrangência temporal da tese. Se as escolhas tiverem sido pertinentes, possivelmente as conclusões poderão ser estendidas a outros trabalhos dos mesmos autores e a outros autores dos mesmos programas de pesquisa.

---

<sup>7</sup> Esse texto contém uma excelente e minuciosa resenha crítica da literatura, desde Solow à família de modelos de crescimento endógeno inaugurada por Romer (1986).

Mas, para isso, seria necessário aumentar, para cada t3pico, a extens3o da pesquisa bibliogr3fica, para al3m do que foi contemplado neste trabalho.

## ***Capítulo 1: A economia política cepalina: origens, auge e declínio***

Este capítulo visa apresentar e avaliar os trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, de fins dos anos quarenta até início dos sessenta, que constituem o núcleo original, mais criativo e consistente da EPC. Os textos mais importantes desse período, que serão a referência principal deste capítulo, são, de Prebisch, os três primeiros trabalhos por ele publicados sob a chancela cepalina (Prebisch, 1949, 1950 e 1951) e, de Furtado, os textos compilados em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (Furtado, 1961).

Essa dúzia de anos, que vai de 1949 a 1961, foi o período em que a EPC, recém-nascida sob a pena e a liderança de Prebisch, gozou de maior influência sobre a formulação de políticas econômicas na América Latina. Em vários momentos, nesse intervalo, governos latino-americanos contaram com a participação direta de pessoas vinculadas à Cepal ou dela egressas, com destaque para os nossos autores, Prebisch, na Argentina, e Furtado, no Brasil. Mais do que isso: a produção cepalina daquele momento influenciou de forma marcante a reflexão econômica em todo o mundo, inclusive, e destacadamente, nos Estados Unidos, centro hegemônico. Como será analisado no capítulo seguinte, o vigor analítico e normativo da EPC foi um dos estímulos decisivos à intensa ebulição intelectual que presidiu à gestação da chamada “economia do desenvolvimento” como ramo específico da ciência econômica. E a influência da economia do desenvolvimento, como a da EPC, não se limitou à esfera acadêmica. Todo ao contrário, suas formulações voltavam-se decididamente para a prática das políticas econômicas, alimentando as intervenções dos órgãos multilaterais – inclusive, dentro do sistema ONU, da própria Cepal –, as ações dos governos centrais, especialmente o norte-americano, no âmbito da chamada cooperação internacional, bem como as próprias políticas públicas dos países periféricos, através de programas de cooperação direta e de assessorias aos governos na formulação de seus programas de industrialização e desenvolvimento.

Como se verá neste capítulo, em que pesem suas limitações, a EPC revelou-se como a mais importante contribuição originária da América Latina ao pensamento e à prática econômica. Vejamos, pois, as idéias da EPC – Prebisch e Furtado.

## O trabalho seminal de Raúl Prebisch<sup>1</sup>

O economista argentino Raúl Prebisch foi o fundador e principal artífice da EPC. Inicialmente como consultor da instituição, publicou sob sua própria autoria, mas já também sob a chancela da Cepal, em 1949, o texto que depois ficou conhecido como *Manifesto da América Latina* (Prebisch, 1949), no qual já estavam presentes praticamente todos os elementos mais relevantes da EPC. Daí até 1963 foi o secretário-executivo da Cepal, elaborando diretamente e coordenando sua equipe técnica em trabalhos e pesquisas que consolidaram a EPC como responsável pela elaboração de “um amplo e original sistema analítico, que se constituiu em poderoso instrumento do processo de transformação das economias latino-americanas” (Bielschowsky, 1988, pág. 18). Nos mais de vinte anos seguintes até seu falecimento, Prebisch continuou, direta e indiretamente, responsável pela produção de uma abundante literatura sobre o desenvolvimento econômico, quase sempre à frente ou envolvido em organismos multilaterais do sistema Cepal-ONU ou em órgãos de governo. Ao longo de todo esse período, Prebisch afastou-se pouco de suas formulações originais, embora houvesse alterações relevantes de ênfase, a incorporação de novos temas e a apresentação dos temas dos primeiros escritos sob nova roupagem conceitual. No capítulo três, voltaremos a nos encontrar com Don Raúl quando ele, já nos anos setenta, radicaliza sua postura crítica frente ao descaminho da industrialização e do desenvolvimento latino-americanos.

Desde seus primeiros trabalhos na Cepal, contudo, Prebisch sempre assumiu o tom entusiasmado e otimista de um dos maiores militantes em prol da industrialização latino-americana. Embora muitos o tenham visto como responsável pela elaboração de uma teoria do desenvolvimento<sup>2</sup>, sua principal preocupação não era teórica, no sentido forte do termo, nem acadêmica, ainda que ambos os aspectos não fossem desimportantes em sua obra. De fato, tinha como público-alvo, principalmente, os responsáveis pela elaboração e implementação de políticas econômicas, principalmente na América Latina, mas também

---

<sup>1</sup> Este item baseia-se em grande medida em minha dissertação de mestrado (Macedo, 1994).

<sup>2</sup> Notadamente Rodríguez (1981). Concorde com Cardoso (1979, pág. 183) que “a preocupação central [de Prebisch] não era com uma ‘teoria do desenvolvimento’, mas com a explicação de desigualdades entre economias nacionais que se estavam *acentuando* através do comércio internacional” (ênfase do autor, FHC).

nos que ele chamaria de países centrais – especialmente os Estados Unidos, centro “cíclico”<sup>3</sup> principal –, bem como, evidentemente, aqueles que, como ele próprio, estavam envolvidos com o tema do desenvolvimento econômico nas instituições multilaterais, sem deixar de lado o público acadêmico<sup>4</sup>.

Nesses primeiros anos de Cepal, o objetivo quase exclusivo, perseguido obsessivamente por Prebisch, era o de convencer seu auditório de que os países da periferia deveriam ampliar seus esforços visando acelerar seu processo de industrialização. Porque, segundo ele, nos países centrais a industrialização, mais avançada, permitia a sua população se apropriar, em grande quantidade, dos “frutos do progresso técnico”, segundo a terminologia prebischiana, traduzidos em melhores condições de vida. Além disso, a tendência à “deterioração dos termos de troca” da produção primária da periferia frente aos produtos industrializados do centro permitia a este apropriar-se também de parcela dos frutos do progresso técnico daquela, aumentando a distância entre suas trajetórias de desenvolvimento.

Prebisch elenca vários argumentos que sustentariam a tese da deterioração dos termos de troca, e lança mão de estatísticas que a comprovariam. Tanto os argumentos como as estatísticas, pouco sistemáticos e às vezes contraditórios entre si, foram e são permeáveis a críticas de toda ordem. De fato, boa parte da artilharia acadêmica disparada contra Prebisch buscou munição em seus próprios argumentos e estatísticas para atacar a tese cepalina, identificando-a com a tese da deterioração dos termos de troca – tida por muitos como “a tese de Prebisch”<sup>5</sup>. A vasta polêmica em torno dessa tese prebischiana decerto ajudou a popularizá-la – para o bem e para o mal.

---

<sup>3</sup> Esta era uma terminologia típica de Prebisch, para se referir ao fato de que, em sua visão, o centro transmitia à periferia o impulso dinâmico através de movimentos cíclicos de expansão e contração.

<sup>4</sup> O público-alvo de Prebisch é definido mais restritamente como composto pelos *policy-makers* da América Latina por Salviano Jr. (1993, pág. 99), em trabalho que avalia o discurso cepalino como retórica. Ver também Macedo (1994, pág. 51). Bianchi (2001), seguindo a pista de Furtado (1985), preocupa-se em distinguir diferentes públicos-alvo para o *Manifesto* – escrito por Prebisch ainda na condição de consultor da Cepal e, segundo ela, dirigido principalmente aos latino-americanos, adrede convencidos de suas proposições – e para o *Estúdio de 49* (Prebisch, 1950) – este com Prebisch já secretário-executivo de uma instituição das Nações Unidas, dirigindo-se, portanto, a um público hostil, de acadêmicos, *policy-makers* e funcionários de órgãos multilaterais, em sua maioria norte-americanos. Essa distinção, embora relevante, é desnecessária para os propósitos desta resenha – na qual importa ter presente que, em geral, o auditório a que Prebisch se dirigia era bastante amplo, e prioritariamente não acadêmico.

<sup>5</sup> Ou a tese Prebisch-Singer – ver nota 7, abaixo.

Segundo Prebisch, a deterioração dos termos de troca entre os produtos primários exportados pela periferia e os produtos manufaturados dos países centrais é o fato decisivo que refutaria a teoria neoclássica do comércio internacional, que, naquele momento, tinha conhecido sua versão definitiva no trabalho influente de Paul Samuelson – numa seqüência de autores que provinha de Ricardo, passando por Heckscher e Bertil Ohlin<sup>6</sup>.

O ponto de partida da crítica de Prebisch são evidências estatísticas de queda da relação de preços entre produtos primários e manufaturados contidas em informe recém-publicado pela ONU (1949)<sup>7</sup>. O debate estatístico a respeito dos dados contidos no informe e de sua utilização por Prebisch foi intenso, e capitaneado por economistas defensores das teses do livre-comércio, tais como Jacob Viner e Gottfried Haberler – cuja participação no debate sobre as teses cepalinas será avaliada no próximo capítulo.

No pós-II Guerra e no exato momento em que Prebisch estava escrevendo, a evolução dos termos de troca era nitidamente favorável aos produtos primários, como ele próprio reconhece:

“(...) depois do nível elevado alcançado antes da crise mundial, no quinquênio 1925-1929, os termos de intercâmbio pioram sensivelmente durante a crise; depois recuperam boa parte da perda, mas de forma muito fugaz, pois voltam a cair e se mantêm em nível reduzido no começo dos anos quarenta, para elevar-se de novo até ultrapassar, em fins desse decênio, a posição que haviam tido no início deste quarto de século. Graças a isto a média do quinquênio 1945-1949 é maior em 4,4% do que a do período 1925-1929” (Prebisch, 1950, pág. 172)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> As referências relevantes podem ser encontradas em Cardoso (1977, págs. 30 a 32). Cf. também Hudson (1992).

<sup>7</sup> A elaboração deste informe foi liderada por Hans Singer que, com base nesses dados, desenvolveu sua própria versão da “teoria” da deterioração dos termos de troca (Singer, 1950). Muitos acabaram tratando essa elaboração como a “tese Prebisch-Singer” – embora, segundo Love (1996, págs. 132-133), Prebisch tenha elaborado seu trabalho alguns meses antes de Singer. Furtado (1995, pág. 98) afirma que, após tomar conhecimento do trabalho de Singer, Prebisch alterou significativamente sua primeira versão do “Manifesto”, nela incluindo os dados sobre os termos de intercâmbio (os quais constituíam, segundo Furtado, “uma descrição do imperialismo com outro nome”).

<sup>8</sup> No entanto, Prebisch inicia o parágrafo anterior, quando começa a construir sua evidência sobre o comportamento dos preços de troca, afirmando que sua evolução tinha se dado em claro prejuízo dos produtos primários.

Assim, a argumentação do nosso autor deveria forçosamente recorrer a séries de prazo mais longo<sup>9</sup>. A controvérsia em torno das estatísticas parece, ao final, confirmar, ainda que de forma não taxativa, a análise de Prebisch<sup>10</sup>.

Para além das estatísticas, utilizadas algo livremente por Prebisch, também os argumentos analíticos por ele empregados para explicar as causas do fenômeno da deterioração dos termos de troca foram pouco nítidos. No texto de 1949 (Prebisch, 1949, págs. 112 e 113), duas explicações são levantadas – uma relacionando o movimento dos preços relativos entre produtos primários e manufaturados à rigidez à baixa de salários e lucros nos países centrais, a outra vinculando-o ao fato de que a demanda por produtos primários é uma demanda derivada<sup>11</sup>. No trabalho publicado no ano seguinte, Prebisch adicionaria o argumento de que o movimento de preços contra os produtos primários produzidos pela periferia seria decorrente do excesso relativo de mão-de-obra empregada na produção primária, em nível mundial, processo acentuado pela fragilidade da demanda por produtos primários dos países centrais<sup>12</sup>.

A multiplicidade de seus argumentos, apresentados de forma pouco sistematizada, em adição aos problemas já mencionados das estatísticas, deu força às críticas dos livre-cambistas à tese da deterioração dos termos de troca. No entanto, em que pese a crítica acadêmica, os argumentos de Prebisch eram robustos e convincentes para o público que ele mais buscava atingir – os *policy makers*. A argumentação em torno da deterioração dos termos de troca chamava a atenção para o fato de que os ganhos de produtividade proporcionados pelo progresso técnico às manufaturas produzidas pelos países centrais não

---

<sup>9</sup> Fishlow, A. (1984) “Comment on Raúl Prebisch, ‘Five Stages in My Thinking on Development.’” In Meier, Gerald M. & Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, págs. 192-96. Oxford: Oxford University Press/World Bank – *apud* Love 1996, pág. 138.

<sup>10</sup> Cf. Guzmán (1976, pág. 246), com base em análise de Charles Kindleberger, “The terms of trade and economic development”, *The Review of Economics and Statistics Supplement*, feb. 1958; cf. também Love (1996, págs. 138-139), baseado em análise de John Spraos (1980) “The statistical debate on the net barter terms of trade between primary commodities and manufactures.” *Economic Journal* 90, págs. 107-128.

<sup>11</sup> Isto é, as pressões do mercado se exerceriam, diretamente, sobre os produtores de bens finais, os quais, por sua vez, transmitiriam essas pressões ao longo da cadeia produtiva, até chegar aos produtores de bens primários, de forma amplificada (porque incidem sobre uma base de menor valor agregado). Prebisch (secundado por Rodríguez, 1981, pág. 41) afirma que o seu posicionamento na cadeia produtiva, *per se*, conferiria maior fragilidade à produção primária. No entanto, esse argumento se sustenta na presunção de que o poder de barganha dos agentes econômicos (empresários e trabalhadores) inseridos na produção industrial, no centro, é maior do que o poder de barganha dos produtores e trabalhadores voltados à produção primária na periferia – que é o argumento anterior, que afirma a maior rigidez de salários e lucros no centro.

<sup>12</sup> Macedo, 1994, págs. 41-58.

se traduziam em redução de seus preços *vis-à-vis* os dos produtos primários: ao contrário, o movimento dos preços relativos acentuava ainda mais a concentração dos frutos do progresso técnico no centro:

“(…) enquanto os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia transferiram-lhes uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico” (Prebisch, 1949, pág. 109).

Nesse sentido, a concepção prebischiana *constata* a iniquidade<sup>13</sup> da divisão internacional do trabalho entre a periferia produtora de primários e o centro manufatureiro.

No entanto, como anotou retrospectivamente Celso Furtado, essa constatação trazia embutida a pergunta acerca dos mecanismos concretos que propiciavam a apropriação pelo centro dos frutos do progresso técnico ocorrido na periferia:

“Eu sabia que Prebisch se limitara a constatar a existência da estrutura centro-periferia, sem referir-se à sua formação histórica. Mas pouca dúvida podia haver de que a conformação do comércio internacional era fruto de uma política deliberada de dominação por parte da nação que liderara a revolução industrial em seus albores” (Furtado, 1991, pág. 33).

Nessa medida, Furtado afirma que “a concepção centro/periferia trazia embutida uma teoria do imperialismo” (idem, *ibidem*). Nas palavras de Hirschman (1961, pág. 282):

“A Cepal encontrou um modo bastante persuasivo de propor uma versão moderna e sofisticada da velha idéia de que o comércio pode ser um veículo da exploração, em vez de um meio de aumentar o bem-estar em todos os lugares.”

Um desdobramento muito importante dessa questão, que será aquilatado em maior detalhe nas considerações finais deste capítulo, tem a ver com o quanto – e como – a EPC entende que seria possível compatibilizar o desenvolvimento do centro e o da periferia, ou se ela admite que os dois processos comporiam um jogo de soma zero.

A força do arrazoado prebischiano-cepalino em torno da deterioração dos termos de intercâmbio advinha de sua capacidade de mostrar e explicar o que sua platéia preferencial tinha debaixo de seus olhos – a evidência da desigualdade entre o desenvolvimento econômico e social dos países centrais e da periferia. E o diagnóstico de Prebisch assestava a mira, corretamente, e com muita aderência à realidade, na dinâmica assimétrica da

---

<sup>13</sup> O papel da justiça como um valor no discurso de Prebisch e sua relação com a metáfora centro-periferia são destacados por Salviano Jr. (1993, pág. 106).

acumulação em sistemas econômicos mais e menos industrializados, em desfavor dos últimos – o que à época ainda estava sujeito a contestação (como, entre outras, no Brasil, a de Eugênio Gudin<sup>14</sup>).

Essa dinâmica assimétrica seria a característica fundamental do que Prebisch consagraria como o “sistema centro-periferia”, uma das metáforas mais poderosas do seu arsenal (Salviano Jr., 1993, págs. 124-128), cuja origem remontaria à Revolução Industrial:

“A propagação universal do progresso técnico desde os países originários para o resto do mundo foi relativamente lenta e irregular (...). No largo período que transcorre desde a Revolução Industrial até a Primeira Guerra Mundial, as novas formas de produzir em que a técnica veio se manifestando incessantemente só abarcariam uma proporção reduzida da população mundial.

O movimento inicia-se na Grã-Bretanha, segue com distintos graus de intensidade no continente europeu, adquire um impulso extraordinário nos Estados Unidos e abarca finalmente o Japão (...). Foram formando-se assim os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, tomava escassa parte no melhoramento da produtividade” (Prebisch, 1950, pág. 156).

Esta é a formulação, original, mais poderosa do arsenal montado por Prebisch para a Cepal. Embora apresentada como a descrição de uma situação histórica específica, sua força é tal que pode ser apreendida como uma tese geral, segundo a qual o desenvolvimento do capitalismo industrial em âmbito global envolve, sempre, a liderança de uma nação, ou de um seletivo grupo de nações. E o avanço no desenvolvimento deste centro hegemônico *não* se traduz no espraiamento de seus frutos pelo conjunto da economia mundial – senão que os ganhos de produtividade tendem a ser retidos pelo centro, em detrimento da periferia, relegada a fornecedora de produtos de menor valor agregado – produtos primários, quando Prebisch escrevia, ou manufaturas intensivas em trabalho, nas décadas subseqüentes. Como se verá, outros programas de pesquisa, ou mesmo autores que se inscreveram, a partir dos anos sessenta, na própria EPC, ignoraram a noção de sistema centro-periferia quando formularam suas teorizações sobre o desenvolvimento – ou contestaram sua validade, ou reduziram a ênfase proposta originalmente por Prebisch.

A periferia encontrava-se, até a primeira guerra, na etapa que foi chamada de “desenvolvimento para fora”, em que a demanda externa por produtos primários fornecia o

---

<sup>14</sup> Cf. Bielschowsky, 1988, capítulo 2.

dinamismo econômico aos países da periferia, e as divisas estrangeiras necessárias para adquirir os bens manufaturados que eles não produziam. (Prebisch, 1949, pág. 99). Segundo Prebisch, teria sido nesse período que os países da América Latina teriam adquirido sua “condição periférica”: em contraste com os países centrais, cuja estrutura produtiva, construída paulatinamente, alcançara grau elevado de diversificação e homogeneidade tecnológica, na periferia a penetração do progresso técnico teria sido lenta e restrita aos setores articulados à demanda externa, conformando uma estrutura produtiva dual – mais tarde se diria, heterogênea – e especializada em alguns produtos primários (Rodríguez, 1981, pág. 38 e *passim*).

As duas grandes guerras e a crise mundiais, ao bloquear o dinamismo da demanda externa, teriam criado as condições para se inaugurar a etapa do “desenvolvimento para dentro”, quando os países latino-americanos iniciaram um processo de industrialização, substituindo importações por produção doméstica. A industrialização da América Latina, no entanto, esbarrava em obstáculos estruturais decorrentes de sua condição periférica:

“(…) a produtividade nestes países [da América Latina] é muito baixa porque falta capital, e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, por causa dessa baixa produtividade” (Prebisch, 1949, págs. 131-2).

Esse círculo vicioso, constitutivo da condição periférica, seria ainda mais difícil de ser rompido num sistema internacional cuja liderança pelos Estados Unidos, uma economia fechada, restringia a propagação dos impulsos dinâmicos emanados do centro para a periferia, onde, por sua vez, a industrialização apenas incipiente fazia com que esses impulsos se propagassem internamente de forma também débil.

Por isso, para robustecer a musculatura econômica dos países periféricos, Prebisch pregava a aceleração da sua industrialização por meio da intervenção estatal. De um lado, com políticas protecionistas, principalmente no âmbito comercial – o financeiro relegado a segundo plano, como seria recorrente na EPC –, para compensar o pequeno grau de abertura do centro cíclico principal. De outro, através do planejamento do investimento, para potencializar o impacto dinâmico da poupança, escassa face ao grande e crescente diferencial de produtividade entre centro e periferia. Escassez tanto mais problemática quanto se tenha presente que a redução desse diferencial de produtividade deveria ser realizada, ao menos numa primeira etapa, através da importação de bens de capital,

portadores por excelência do progresso técnico, segundo a visão de Prebisch<sup>15</sup>. Vale dizer, escassez de poupança e escassez de dólares.

Num ambiente de racionamento de divisas, caberia à “cooperação internacional” o papel de complementar o esforço dos países periféricos: quanto mais generosa, menos agressivo precisaria ser o ativismo estatal<sup>16</sup>. Nesse sentido, o apelo à cooperação internacional – e a crença em sua viabilidade, que é a própria razão de ser da Cepal – é a forma através da qual Prebisch e a EPC procuram conformar a possibilidade de amortecer o confronto de interesses entre centro e periferia: o que o comércio extrai, de um lado, precisaria ser repostado, extra-mercado, pela cooperação internacional.

A mensagem de Prebisch, aqui resumida de forma muito sintética, é, portanto, simples e clara: existe um sistema econômico internacional desigual, composto por centro e periferia, que se diferenciam basicamente pelas características de suas estruturas produtivas – as do centro, baseadas na indústria, e as da periferia, na produção primária. E, para que a periferia primário-exportadora reduza sua vulnerabilidade externa e se desenvolva, num ambiente internacional adverso, seus estados nacionais devem adotar políticas industriais e comerciais ativas – isto é, planejar o investimento produtivo e proteger a indústria nascente.

Como se vê, o discurso de Prebisch é quase exclusivamente econômico: não há considerações sobre a dimensão política, social ou cultural do desenvolvimento, temas que só mais tarde seriam incorporados à EPC, mas sempre de maneira subordinada. Mesmo no campo da economia, o tema que domina a cena são as estruturas produtivas. Prebisch quase nada tem a dizer sobre os aspectos financeiros de seu objeto: juros, câmbio, inflação e finanças públicas primam pela ausência, em companhia da distribuição de renda e de qualquer outro tema que pudesse desviá-lo de seu alvo.

---

<sup>15</sup> Como será discutido no capítulo seguinte, somente bem mais tarde, com o trabalho de Fernando Fajnzylber (1983 e 1990), sob inspiração neoschumpeteriana, a EPC adotaria um enfoque modernizado do progresso técnico, levando em consideração o papel decisivo das empresas.

<sup>16</sup> Nesse primeiro momento, Prebisch não levava em conta a possibilidade de que o carro-chefe da industrialização periférica fosse o investimento externo direto, que então se mostrava presente e que, já a partir da segunda metade dos anos cinquenta, ao menos no Brasil, seria responsável pela compatibilização entre industrialização e poupança doméstica escassa – e, claro, pela instauração de um novo padrão de dependência entre centro e periferia, para além do plano estritamente comercial. A isso voltaremos, especialmente quando formos tratar, evidentemente, do trabalho de Cardoso & Faletto (1969), no terceiro capítulo.

Ao longo do tempo, vários desses temas e aspectos seriam incorporados à EPC, alguns pela pena do próprio Prebisch. Mas, ao menos no veio principal da EPC, mesmo dimensões decisivas do desenvolvimento periférico seriam incorporadas sempre atadas à obsessão com as estruturas produtivas. O exemplo conspícuo é o tratamento dado à inflação, a partir do final dos anos cinquenta, por autores como Noyola Vázquez (1957) e Osvaldo Sunkel (1958)<sup>17</sup>. Inovador, inspirado em Kalecki (Love, 1996, pág. 161), o enfoque dos cepalinos tratou das causas da inflação provenientes de desequilíbrios dinâmicos do sistema produtivo, em contraste e confronto com a visão monetarista<sup>18</sup>. Segundo Love (1996, pág. 161), o termo “estruturalismo”, que se tornaria quase sinônimo da economia política cepalina, foi utilizado pela primeira vez nesse contexto, exatamente para nominar o enfoque original conferido pelos cepalinos ao fenômeno inflacionário.

Mas ao negar a inflação como fenômeno monetário a EPC também passou ao largo da sua dimensão financeira. Esse aspecto seria desenvolvido, já nos anos setenta – quando ele assume grande importância na dinâmica do capitalismo mundial, na esteira da ruptura do padrão monetário e cambial de Breton Woods –, principalmente pela ex-cepalina Maria da Conceição Tavares. Disso também trataremos à frente, no capítulo três.

O discurso de Prebisch, visto de hoje, parece ultrapassado, por sua preocupação quase exclusiva com as estruturas produtivas – num mundo tomado pela globalização financeira e produtiva. Da mesma forma, a militância em prol do ativismo estatal, focalizado em particular para o controle dos fluxos de comércio, não mais encontra respaldo num ambiente institucional dominado pela submissão de praticamente todos os países – inclusive a China – aos ditames da Organização Mundial do Comércio, que restringem drasticamente o espaço para políticas comerciais discricionárias (ou ao menos tornam mais onerosas política e diplomaticamente a instituição dessas práticas).

---

<sup>17</sup> Anote-se também a participação precoce de Furtado (1954, págs. 179 e seguintes) na construção desse enfoque. Mas o próprio Furtado credita a elaboração mais bem desenvolvida do enfoque estruturalista sobre a inflação a Noyola (Furtado, 1985, pág. 185).

<sup>18</sup> Como se sabe, a essa disputa teórico-ideológica em torno da inflação remonta o até hoje onipresente embate brasileiro entre desenvolvimentistas e monetaristas. Segundo reporta Furtado (1985, pág. 182), essa querela teria nascido no interior da própria Cepal, num momento em que Prebisch, influenciado pelo debate conjuntural da Argentina, teria assumido uma postura ambígua, oferecendo guarida aos argumentos ortodoxos dos anti-peronistas.

Mas uma conclusão peremptória nessa direção padeceria de anacronismo – de certa forma, todo discurso é datado, e deve ser confrontado e compreendido principalmente no ambiente histórico em que é proferido. De fato, para além de suas virtudes persuasivas, preservadas pela restrição do objeto, pelo foco cerrado em suas proposições industrialistas, a mensagem de Prebisch encontrava-se em notável sintonia com o percurso que a história concreta vinha percorrendo nos países latino-americanos. Mais que isso: como disse retrospectivamente Celso Furtado (1985, pág. 115), “a secretaria-executiva [da Cepal] oferecia-se para ser a parteira da história”<sup>19</sup>.

Mas a história que ele, ao perseguir, construía, iria cobrar-lhe, mais tarde, a responsabilidade pela negligência de vários elementos decisivos, não apenas na esfera econômica, para a compreensão do tema do desenvolvimento em toda sua complexidade. Como veremos, Prebisch não se furtou a essa responsabilidade e radicalizou seu discurso – mas, então, a ressonância de sua ideologia industrialista reciclada, e da EPC tomada mais largamente, era muito pequena.

As relações propostas pela EPC entre teoria e história são um tema muito importante – porque, talvez, uma das principais forças da EPC resida exatamente em elementos que soam como datados, até ultrapassados, em confronto com uma teoria econômica que se supõe universal, mas que se mostra antes ahistórica. De fato, analistas abalizados como Bielschowsky (1998, págs. 10 e seguintes) consideram a análise histórico-estruturalista o elemento permanente e central da EPC, já presente nos primeiros trabalhos de Prebisch:

“(...) a força explicativa desse corpo analítico (...) deriva de um fértil cruzamento entre um método essencialmente histórico e indutivo, por um lado, e uma referência abstrato-teórica própria – a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano – por outro” (Bielschowsky, 1998, pág. 10).

Furtado e Cardoso, em suas versões da EPC, reconhecem a centralidade desse aspecto, e especificam seu entendimento a respeito em vários trabalhos (entre outros, Furtado, 2000a, e Cardoso, 1972, pág. 90)<sup>20</sup>. Prebisch, contudo, despido de grandes

---

<sup>19</sup> Uma importante discussão em torno dessa afirmação de Furtado pode ser encontrada em Moraes (1987, pág. 175), reforçada em Silva (1996, pág. 3).

<sup>20</sup> As abordagens de Furtado e Cardoso serão tratadas, respectivamente, no item seguinte deste capítulo, e no item referente à “teoria” da dependência, no capítulo 3.

pretensões acadêmicas, sente-se desobrigado de tratar de questões de método – em boa medida porque se trata de um método simples, pouco sofisticado, mas funcional ao seu objetivo.

As idéias expressas em seus trabalhos iniciais sob a chancela cepalina sofreram múltiplas influências, de autores, de sua experiência acadêmica e profissional, e vieram sendo elaboradas principalmente ao longo dos anos quarenta<sup>21</sup>. Assumiram, ao final, formato e conteúdo muito pessoais, de tal forma que a leitura de seus trabalhos remete imediatamente o leitor a sua autoria. Prebisch percebe nos modelos teóricos ortodoxos – as teorias/trabalhos de Heckscher-Ohlin e Samuelson eram recém-divulgadas – uma abstração que violentava a realidade que ele presenciava. Ele traz, portanto, a sua realidade para primeiro plano, uma realidade em que a América Latina, cujo sistema produtivo era baseado na exportação de produtos primários, vinha buscando o caminho da industrialização para reduzir sua vulnerabilidade às crises internacionais:

“A realidade está destruindo na América Latina aquele esquema pretérito da divisão internacional do trabalho. (...) Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Não cabia ali a industrialização dos países novos. *Os fatos a estão impondo, contudo*. Duas guerras no curso de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram suas possibilidades aos países da América Latina, ensinando-lhes positivamente o caminho da atividade industrial” (Prebisch, 1949, pág. 99, ênfase do autor).

Estes são os primeiros parágrafos do *Manifesto*, e evidenciam o essencial do método de Prebisch, como ele trata de apreender a realidade histórica no que lhe parece fundamental, a condição periférica e suas estruturas produtivas – daí o histórico-estrutural. Colhe e propõe, em ambos os aspectos, elementos, teorias e estatísticas, num trabalho de síntese que adquiriu formato extremamente persuasivo e convincente, tudo voltado para a transmissão de sua mensagem básica – o chamamento à industrialização latino-americana. Mais do que numa inovação metodológica, a força e a atualidade do trabalho original de Prebisch, do ponto-de-vista teórico mais geral, residem antes em ter sido bem sucedido em construir, a partir de uma problemática histórica específica – as dificuldades do processo de industrialização latino-americana no pós-guerra –, um aparato analítico ancorado numa

---

<sup>21</sup> Para uma interpretação e um relato analítico minuciosos de sua gestação, ver Love, 1996, cap. 8, págs. 119-139.

noção que se mostrou fértil e relevante até os dias de hoje: a noção de sistema centro-periferia.

As preocupações teóricas e metodológicas assinaladas por Bielschowsky como a grande contribuição da EPC – notadamente a construção de um enfoque histórico-estrutural do desenvolvimento – ganharam maior destaque nos trabalhos dos seguidores de Prebisch na constituição da EPC, a começar por Furtado. Este, retrospectivamente, conta como, já na mesma época em que Prebisch divulgava seu *Manifesto*, suas idéias perseguiam a construção do enfoque histórico-estrutural, em contraste com a relativa despreensão de Prebisch nessa seara:

“Ao invés de reduzir a realidade a um modelo, esforcei-me em adotar um enfoque histórico, abarcando o que cabia e o que não cabia no marco explicativo do economista. A visão de Prebisch era essencialmente sincrônica: assinalava uma descontinuidade estrutural no sistema capitalista geradora de dinâmicas distintas nos segmentos central e periférico. (...) Interessava-me captar o desenrolar dos acontecimentos no tempo, o encadeamento dos fatores que perpetuavam o atraso clamoroso da economia brasileira. (...) Não observei a economia primário-exportadora brasileira como “periférica” e sim como de “tipo colonial”, o que me permitia reinseri-la em seu quadro histórico” (Furtado, 1985, págs. 67-8).

Aqui está explicitada a forma pela qual Furtado distingue seu trabalho do de Prebisch. Na citação acima, Furtado está se referindo a um ensaio que preparou na segunda metade de 1949 (Furtado, 1950)<sup>22</sup>, no qual inaugura, de forma ostensiva, o enfoque histórico-estrutural da EPC. Vamos, pois, a Furtado.

---

<sup>22</sup> Ensaio que, como mostra Szmrecsányi (1999), remonta à sua tese de doutorado, elaborada em 1948 (antes, portanto da criação da Cepal) – e culminaria, nove anos depois, em *Formação Econômica do Brasil* (Furtado, 1959).

## A teoria do subdesenvolvimento de Furtado

Essa mesma distinção entre a preocupação central dos trabalhos de Prebisch e Furtado é mencionada por Bielschowsky (1988, pág. 166):

“Na fase de lançamento das teses estruturalistas, a ênfase dos textos de Prebisch era que a industrialização representava a solução a que deveriam dedicar-se os países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento. Esses textos têm o sentido geral de defesa de um amplo projeto. (...) Já a essa época, distintamente, o que predominava nos escritos de Furtado era uma preocupação algo diferente, qual seja, a de entender a dinâmica do processo de industrialização em pleno curso.”

O trabalho mais representativo que Furtado publicou à época sobre o tema é *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (Furtado, 1961), uma coletânea de ensaios elaborados ao longo dos anos cinquenta, que será a referência básica utilizada neste item<sup>23</sup>. Na introdução, ele explicita sua preocupação com a análise histórico-estrutural:

“A necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais, em fases diversas de subdesenvolvimento, levou-o [o autor, Furtado] a aproximar a Análise Econômica do método histórico. O estudo comparativo de problemas similares, no plano abstrato, em variantes condicionadas por situações históricas diversas e em distintos contextos nacionais, induziu-o progressivamente a adotar um enfoque estrutural dos problemas econômicos” (Furtado, 1961, pág. 13).

O ensaio publicado como capítulo 4 desse mesmo livro intitula-se “Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento”<sup>24</sup>, no qual, nas primeiras linhas, ele procura demarcar seu terreno:

“A Teoria do Desenvolvimento, na forma como é concebida nos grandes centros universitários do mundo ocidental, (...) apresenta a falha fundamental de ignorar que

---

<sup>23</sup> Esta coletânea não foi republicada por Furtado. Mas, alguns anos depois, depurada e retrabalhada parcialmente, formou parte importante de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (Furtado, 1967), que o autor reconhece como sua principal e mais acabada contribuição ao tema (Furtado, 1991, pág. 150), merecendo, até, reedição corrigida e esmerada um quarto de século depois (Furtado, 2000b). Mas *Teoria e Política* talvez não tenha muito mais do que vantagens formais sobre *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, além de ter sido concluído quando as preocupações de Furtado já estavam centradas em outros temas – nomeadamente, a estagnação. Assim, faz sentido que a referência básica aqui seja o trabalho de 1961. Mallorquín (s.d.) comenta a composição dos trabalhos de Furtado, mostrando como ele foi mesclando textos de diversos conteúdos e datas de elaboração, resultando muitas vezes em publicações algo desfiguradas, contendo referências às vezes desencontradas.

<sup>24</sup> Na introdução a essa coletânea de ensaios, Furtado afirma que os capítulos 4 e 5 foram escritos originalmente como uma monografia apresentada, em 1958, como tese de concurso à cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil.

o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica. A teoria do desenvolvimento que se limite a reconstituir, em um modelo abstrato – derivado de uma experiência histórica limitada –, as articulações de determinada estrutura, não pode pretender elevado grau de generalidade” (Furtado, 1961, págs. 163-4).

Furtado, como Prebisch, se insurge contra a teoria tradicional, afirmando que seu descolamento da história concreta a tornaria insensível ao tema do desenvolvimento, porque não teria instrumentos para distinguir as estruturas desenvolvidas das subdesenvolvidas. Mas, enquanto nesse território Prebisch não padecia de ambigüidades, dada sua desambição teórica, o mesmo não se pode dizer de Furtado, que tinha intenção de construir uma teoria do desenvolvimento. Para isso, ele se lançava à história, mas dela procurando extrair elementos estilizados nos quais ele pudesse alicerçar sua teorização. Da história, portanto, Furtado retornava à teoria, embora em grau menor de abstração do que a “pretensa universalidade” da teoria convencional. Veja-se como, no prefácio a *A Economia Brasileira*<sup>25</sup> (Furtado, 1954, pág. 14), nosso autor conferia com clareza um papel instrumental à dimensão histórica no método de análise que tentava construir:

“A técnica de análise aqui adotada consiste substancialmente em uma tentativa de reconstituição da realidade através da caracterização de uma série de pontos estratégicos. Não nos interessa reproduzir aquilo que sucedeu em um dado momento histórico senão como elemento subsidiário que esclarece a forma como funcionava o sistema. É o mecanismo mesmo desse sistema que nos preocupa.”

Talvez seja a citação acima aquela capaz de melhor exprimir a postura metodológica prevalente em Furtado nesse período – condizente com a “visão de mundo essencialmente econômica” (Szmrecsnányi, 1999, pág. 211) que o orientava à época<sup>26</sup>.

A preocupação principal de Furtado era distinguir, do ponto de vista econômico, os mecanismos de funcionamento das estruturas das economias desenvolvidas e das subdesenvolvidas, combatendo a visão teórica unívoca proveniente dos países centrais. Para isso, ele lança mão da história, como recurso para exigir da teoria econômica sua adequação a ambientes históricos estruturalmente distintos. Dessa forma, ele tensiona o *trade-off* entre

---

<sup>25</sup> Trabalho que culminaria parcialmente na obra-prima furtadeana, *Formação Econômica do Brasil* (1959), mas que também teve alguns capítulos aproveitados, em parte, em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*.

<sup>26</sup> Szmrecsnányi (1999, pág. 207) afirma que, com base no principal trabalho de história econômica realizado por Furtado (Furtado, 1959), o autor deveria ser classificado como um “economista com conhecimentos de História” (e não como um historiador com conhecimentos de Economia, nem como um cientista social com conhecimentos tanto de História como de Economia).

teoria e história, entre abstração e concretude, entre abrangência e especificidade – porque a ambição de sua formulação compreende os dois pólos desses pares.

No texto de 1954, a formulação de Furtado ainda não está pronta:

“Nesse ponto a teoria do desenvolvimento tem que baixar ao plano histórico, o qual comporta o agrupamento das economias de acordo com certas categorias relevantes no caso. É nesse sentido que falamos de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; de economias autônomas e dependentes, etc. Conseqüentemente, a teoria do desenvolvimento, após haver sido apresentada em termos muito gerais, para adquirir maior precisão deverá assumir formulações especiais relativas a determinados processos históricos de desenvolvimento. Assim, quando nos reportamos hoje em dia à teoria do desenvolvimento, referimo-nos aos problemas específicos daquelas economias, tais [como] as latino-americanas, que permaneceram atrasadas com relação às demais economias que se desenvolveram nos últimos 150 anos. Seria totalmente irreal assimilar os problemas dessas economias àqueles que conheceram outras, atualmente mais desenvolvidas, em etapas anteriores de seu crescimento” (Furtado, 1954, pág. 238).

Nesse texto, Furtado ainda não distingue propriamente entre as noções de economia colonial, economia atrasada e economia subdesenvolvida. O ponto de chegada já está enunciado, mas só ficaria nítido alguns anos depois. Na introdução a *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Celso Furtado volta a explicar como o seu enfoque histórico resulta da necessidade que ele tem, ao se preocupar com o desenvolvimento da América Latina, de diferenciar as estruturas das economias desenvolvidas das subdesenvolvidas – termo que adotaria, suprimindo a menção a economias coloniais ou atrasadas:

“Esse esforço servirá, posteriormente, de base para uma tipologia das estruturas. Evidentemente, é este um ponto de vista de economista de país subdesenvolvido. Não exclui a possibilidade de que o trabalho teórico, atualmente em curso nos países desenvolvidos, de construção de modelos mais e mais completos das estruturas típicas industriais mais avançadas, no quadro institucional da livre empresa, continue contribuindo para precisar conceitos e relações de ampla eficácia explicativa” (Furtado, 1961, págs. 13 e 14).

No item “As Estruturas Subdesenvolvidas”, em que desenvolve a análise prometida na introdução, Furtado lança mão da análise histórica para apresentar os diversos e distintos desdobramentos do desenvolvimento das economias industriais européias – um primeiro, na própria Europa Ocidental; um segundo, o deslocamento da fronteira européia na direção das “colônias de povoamento” (ele não usa esse termo) dos Estados Unidos, do Canadá e da Austrália; por fim, o espraiamento do capitalismo industrial em direção a colônias pré-

capitalistas. Este último vetor seria o responsável pela geração, nas antigas colônias, de estruturas híbridas duais, parte capitalistas, parte pré-capitalistas – as estruturas subdesenvolvidas. E é daí que ele propõe uma conclusão que se tornaria, justificadamente, a marca do que teve de seminal o traço de Furtado:

“O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (Furtado, 1961, pág. 180).

Furtado, dessa forma, explicita, na esteira de Prebisch, a questão da originalidade do subdesenvolvimento, em oposição direta ao “falso sentido de universalidade” (Prebisch, 1949, nota 1, pág. 106) da teoria econômica convencional, e também de teorizações da economia do desenvolvimento formuladas do ponto-de-vista do centro cíclico principal, entre as quais se destacava o recém divulgado trabalho de W. Rostow, *As etapas do crescimento econômico* (Rostow, 1961<sup>27</sup>), no qual se defende a idéia de que há uma única trajetória de desenvolvimento, comum a todas as economias.

E será essa originalidade do subdesenvolvimento que justificará a construção de teorias e a adoção de políticas também originais para as “estruturas subdesenvolvidas”.

Como Prebisch, no que será uma marca registrada da EPC, o jovem Furtado define desenvolvimento e subdesenvolvimento em termos estritamente atinentes às estruturas produtivas:

“O desenvolvimento econômico (...) consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho” (Furtado, 1961, pág. 91).

E, um pouco antes:

“O crescimento de uma economia desenvolvida é (...) principalmente um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalecente na época” (idem, *ibidem*, pág. 90).

Depois, definindo o subdesenvolvimento:

“podemos definir uma estrutura subdesenvolvida como aquela em que a plena utilização do capital disponível não é suficiente para a completa absorção da força

---

<sup>27</sup> A contribuição de Rostow será avaliada detidamente no capítulo seguinte.

de trabalho, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema. É a heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento” (idem, *ibidem*, pág. 195).

O “jovem” Furtado, como se vê, abraça com desenvoltura uma concepção de desenvolvimento que pode ser caracterizada como economicista, tecnicista e tecnocrática<sup>28</sup>. Mesmo precedidas de um *disclaimer*, em que ele concede que “a análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada” (idem, *ibidem*, pág. 89), as afirmações citadas expõem um autor que deixa de lado a análise dos vetores políticos, culturais e sociais, que também conformam o subdesenvolvimento.

Na introdução ao trabalho de 1954 (Furtado, 1954, pág. 21), o autor afirmava que “o processo de mudança cultural aparece por toda parte como a força criadora das civilizações”, ameaçando tratar com bastante abrangência o tema do desenvolvimento. A cultura, contudo, acaba nesse momento subsumida à técnica, porque seria esse “o campo de mais rápida mudança na sociedade moderna” (idem, *ibidem*), razão pela qual “estas questões estão no centro do problema do crescimento econômico das economias industriais modernas, nas quais o processo de formação de capital se articula intimamente com o desenvolvimento da tecnologia” (idem, págs. 21-22). Daí, o trabalho de Furtado se articula em torno da economia e da técnica, e só muitos anos depois retornará ao tema da cultura.

Em realidade, contudo, Furtado, nesse período, está imerso no caldo de cultura da EPC original, empenhado em defender a industrialização proporcionada pelo ativismo estatal como o veículo do desenvolvimento latino-americano. A avaliação de Bielschowsky (1988, págs. 182-183) é cuidadosa:

“A obra intelectual e executiva de Furtado nos anos 50 e início dos 60 já continha uma forte preocupação com os problemas sociais, e inclinava-se crescentemente pela defesa de reformas. Refletia, porém, o pensamento de um intelectual que acreditava que o processo de industrialização constituísse a grande solução para os problemas sociais básicos e, além disso, de um servidor público que tinha uma carreira aberta à ascensão política no interior do Estado – entidade indispensável (...) para a realização da industrialização. (...)

[As questões distributivas] não têm a importância analítica que (...) teriam na obra do autor posterior a 1964. A partir daí, (...) o peso maior de sua argumentação iria

---

<sup>28</sup> Cf. Szmrecsányi, 1999, pág. 211.

residir na idéia de que a reestruturação agrária e a redistribuição de renda são reformas indispensáveis para a reorientação do próprio estilo de desenvolvimento”.

É certo que Furtado já detectava, em 1954, a importância dos fatores não-econômicos na análise do desenvolvimento, mas não desenvolvia a argumentação, cingindo-se à análise econômica estrita:

“(...) a forma como evolui a procura em função do crescimento da renda nacional é, em boa parte, determinada por fatores institucionais. (...) Não nos deteremos a analisar como historicamente foram eliminados os fatores institucionais que impediam a ampliação do processo de desenvolvimento. Mas, sem abandonar o terreno estrito da análise econômica, pode-se afirmar que a partir do momento em que a procura de mão-de-obra no setor de exportação permite a este pagar salários mais elevados que os que prevalecem na economia, o processo de desenvolvimento tende a se expandir” (Furtado, 1954, pág. 200).<sup>29</sup>

Tal como em Prebisch, a ênfase que Furtado coloca sobre a estrutura produtiva é ao mesmo tempo sua maior força, mas também uma importante limitação da capacidade explicativa de sua teorização. A força advém da originalidade do enfoque econômico. Mais do que um cientista social, Furtado foi um economista – e o primeiro, na América Latina, a teorizar o subdesenvolvimento de forma original e consistente. Mas foi um economista engajado no processo político, com visão ampla, como pode ser depreendido em sua afirmação de que “a tecnologia vem sendo considerada como o foco do nosso sistema de cultura” (Furtado, 1954, pág. 46). No entanto, foi somente depois de aliado do processo político brasileiro, com o golpe de 64, que Furtado passou a dar mais consequência analítica, em seus trabalhos, aos aspectos não-econômicos do desenvolvimento. No capítulo três será tratada a questão da incorporação dos vetores não-econômicos à EPC.

Furtado, ao longo dos anos cinquenta, em sua proposta de historicizar o estruturalismo<sup>30</sup>, parte da idéia de que a constituição dos sistemas econômicos à época maduros, desenvolvidos, é de fato o processo de surgimento do capitalismo industrial, no qual os vetores do crescimento econômico se tornam progressivamente endógenos – o que não ocorria no capitalismo comercial. Em particular, como o empresário industrial precisava comprometer adiantadamente (ou avançar) capital próprio no processo produtivo, cujo resultado poderia não ser posteriormente sancionado pelo mercado, “os custos de

---

<sup>29</sup> Na mesma toada, Furtado irá mencionar explicitamente, mais à frente, nesse mesmo texto, o tratamento dado por autores como Weber, Veblen e Duesenberry aos fatores institucionais do desenvolvimento.

<sup>30</sup> No entendimento de Love (1996, pág. 162), conforme pretensão afirmada pelo próprio Furtado.

produção passam a ocupar o centro de suas preocupações” (Furtado, 1961, pág. 166). A necessidade, imposta pela concorrência e pela assunção do risco, de reduzir custos e preços é o acicate da busca contínua de aumentos de produtividade, cujo veículo é, por excelência, o progresso técnico.

Na primeira etapa de constituição do capitalismo industrial, o dinamismo econômico atuava pelo lado da oferta – baixando custos e preços, por meio do progresso técnico, constituindo mercados antes inexistentes, e absorvendo, paulatinamente, a mão-de-obra, abundante, que vinha sendo dispensada das atividades artesanais destruídas pela indústria nascente. Num segundo momento, o aumento de produtividade e lucratividade nas indústrias de bens de consumo induzia seus empresários a aumentar os investimentos, comprando máquinas e equipamentos. Constituíam-se, aí, o setor de bens de capital, que também absorvia mão-de-obra, liberada agora também pela maior produtividade do setor de bens de consumo. E esse novo acréscimo de força de trabalho retroagia, agora pelo lado da demanda, sobre o setor de bens de consumo. O dinamismo econômico operava tanto do lado da oferta como do da procura dos bens finais de consumo (idem, *ibidem*, pág. 169).

Uma vez concluída a absorção pelo capitalismo industrial do sistema artesanal e da mão-de-obra por ele liberada, a escassez relativa da força de trabalho impõe um aumento progressivo do salário real e, reativamente, uma aceleração da incorporação do progresso técnico, especialmente no setor de bens de capital.

Será por analogia ao processo de absorção do capitalismo comercial pelo industrial que Furtado irá introduzir o tema do subdesenvolvimento, como desdobramento da formação de economias de tipo colonial. Segundo ele, uma das linhas de expansão mundial do capitalismo industrial, a partir da Europa, deu-se através da incorporação de sistemas econômicos pré-capitalistas em regiões de antiga colonização:

“(…) a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (idem, *ibidem*, pág. 180).

A intensidade do impacto econômico do capitalismo industrial sobre os sistemas pré-capitalistas dependia, basicamente, do volume relativo de mão-de-obra daquele sistema absorvido pelo núcleo capitalista – que era, de início, pequeno. Além disso, os estímulos à

transformação daquela estrutura em um sistema industrial desenvolvido eram limitados pelo fato de que a massa de lucros gerada no pólo capitalista não se integra na economia local (idem, ibidem, pág. 182).

Em trabalho anterior, ele enumerava as características centrais das economias coloniais<sup>31</sup>, em oposição às industriais:

“O quadro que se forma numa economia colonial pode ser, portanto, o seguinte: a) recursos naturais não utilizados, porque não é possível aumentar a exportação de produtos primários que podem ser produzidos com vantagem relativa; b) recursos humanos sub-utilizados, porque não está crescendo a produção no setor primário exportador e porque, não obstante o custo relativamente baixo da mão-de-obra, a economia não poderia competir no setor manufatureiro com os países industrializados; c) recursos financeiros sem encontrar aplicação dentro da economia, pelas razões indicadas nos dois itens anteriores, devendo portanto emigrar. Esse quadro poderia perfeitamente ser identificado com a situação que prevalece atualmente em numerosos países de economia colonial. Trata-se, na verdade, de uma situação de equilíbrio com sub-utilização de todos os fatores. O impulso de crescimento resultante da criação de um núcleo colonial estaria, destarte, totalmente arrefecido” (Furtado, 1954, pág. 67).

Nesse quadro teórico, Furtado sempre irá concretizar seu enfoque histórico-estrutural tendo presente o caso brasileiro, economia que transitara da condição colonial para o capitalismo industrial subdesenvolvido. De fato, segundo ele, no Brasil “a massa de salários no setor ligado ao mercado internacional foi suficiente para dar caráter monetário a uma importante faixa do sistema econômico” (Furtado, 1961, pág. 185), produzindo uma diversificação dos hábitos de consumo, satisfeitos com importações. Nos momentos de retração da demanda externa, em condições de preservação relativa da renda monetária interna, havia, portanto, estímulos à produção doméstica de bens de consumo, cuja importação tornava-se mais difícil, processo que levou à criação de um núcleo industrial voltado ao mercado interno<sup>32</sup>. A dimensão da economia colonial brasileira também teria sido fator importante, segundo Furtado, para sua paulatina introversão:

"A experiência brasileira surge como um caso especial, o que se deve à sua própria magnitude. De fato: dada a grande abundância de terras aptas para plantar café e a elasticidade da oferta de mão-de-obra, as inversões na cafeicultura não encontraram

---

<sup>31</sup> Como já se assinalou, somente alguns anos depois Furtado firmaria sua preferência pelo termo economia subdesenvolvida.

<sup>32</sup> O mercado interno tinha como origem direta a economia de subsistência que foi se constituindo paralelamente à economia de exportação (Furtado, 1954, pág. 83 e seguintes).

limitação pelo lado da oferta de fatores. (...) A única diferença, com respeito à experiência centro-americana, estava em que, havendo oferta elástica de fatores, os lucros eram invertidos na própria base que os gerava. E essas volumosas inversões efetuadas no setor cafeicultor – mesmo quando sua rentabilidade real era relativamente baixa – provocavam a absorção da economia de subsistência preexistente e financiavam a imigração européia, promovendo, assim, a expansão do setor monetário dentro da economia. Como as necessidades de manufaturas desse setor eram bastante elevadas, surgiu um mercado de produtos manufaturados, que justificaria, mais tarde, a criação de um núcleo industrial, tornando possível, com o tempo, a transformação estrutural da economia" (idem, *ibidem*, págs. 187-188).

Ao contrário dos países desenvolvidos, a constituição do núcleo industrial no Brasil não teria tido na oferta seu impulso dinâmico, mas na demanda preexistente. Mas os estímulos que o arrefecimento do dinamismo externo proporcionava à indústria local eram limitados pela própria redução da capacidade de importação, que encarecia a internalização de bens de capital necessários para a progressiva endogeneização do progresso técnico no sistema industrial subdesenvolvido. Mas, paulatinamente, a diversificação industrial passava a abranger também o setor de bens de capital, o que possibilitava o prolongamento do crescimento econômico mesmo sob contração da capacidade de importação.

No trabalho de 1954, em seu capítulo quarto, Furtado destacou o papel crucial desempenhado pela política de proteção ao café e pela política cambial na viabilização do início, não intencional, da industrialização brasileira – no processo que ele chamou de “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira do setor exportador para o setor industrial voltado para o mercado interno. Ao debilitamento da demanda externa ocorrido no ambiente pós-primeira Guerra Mundial, e acentuado pela crise de 1930 e pela Segunda Guerra<sup>33</sup>, o governo brasileiro e o complexo cafeeiro haviam respondido com os esquemas de valorização internacional do café, que tiveram como efeito colateral a sustentação anti-cíclica da renda doméstica. Num primeiro momento esse crescimento da produção doméstica apoiou-se na utilização mais intensiva de capacidade produtiva então ociosa, aproveitando-se também, segundo Furtado, do acesso a bens de capital de segunda mão, provenientes de fábricas que haviam fechado as portas em países mais atingidos pela crise industrial (Furtado, 1954, págs. 138-139). Mas esse processo de industrialização foi capaz

---

<sup>33</sup> Prebisch havia dito antes (citado à pag. 30, acima) como duas guerras mundiais, e uma crise profunda entre elas, haviam ensinado positivamente aos países latino-americanos o caminho da industrialização.

de, paulatinamente, criar condições propícias ao aumento da produção de bens de capital<sup>34</sup>, até pelo encarecimento relativo dos importados, viabilizando a ampliação do núcleo industrial no país – e sua posterior transformação qualitativa no “fator dinâmico principal no processo de criação da renda”.<sup>35</sup>

Ainda assim, o fato de os empresários nacionais serem obrigados a se pautar pela concorrência externa os levava a optar por tecnologias poupadoras de mão-de-obra, o que fazia com que a estrutura ocupacional do país se modificasse com lentidão (Furtado, 1954, pág. 192). Preservava-se, portanto, como traço típico dos países subdesenvolvidos, o alheamento de grande parte de sua população aos benefícios do desenvolvimento (idem, ibidem, pág. 193).

Essa, em breve resumo, a teoria do subdesenvolvimento elaborada por Furtado em meados dos anos cinquenta. Vazada, como se vê, basicamente em termos econômicos, tendo como fio condutor a forma desigual pela qual o progresso técnico e seus frutos se disseminaram a escala mundial – tal como em Prebisch. A diferenciá-los, há a predominância, em Prebisch, como vimos, do pragmatismo – menos teoria, mais convite à ação. Em Furtado, a preocupação de conferir precisão e generalidade à teorização – que ele chama de ênfase no aspecto estrutural da teoria – com base em uma história estilizada do capitalismo industrial, desenvolvido e subdesenvolvido.

Nos capítulos 5 e 6 de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado irá explicitar, com base na teoria, suas preocupações prescritivas. E essas são, essencialmente, idênticas às de Prebisch: deve-se preservar as políticas de desenvolvimento e, para isso, é preciso planejar o investimento para reduzir os desequilíbrios estruturais de balanço de pagamentos e monetários inerentes às trajetórias de crescimento das estruturas subdesenvolvidas:

“(…) não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se a um ritmo rápido e em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão-somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência, nas fases intermédias e avançadas do subdesenvolvimento,

---

<sup>34</sup> Na ausência de citação de fontes estatísticas, Furtado apenas afirma que mede a produção de bens de capital no Brasil pela “de ferro e aço e cimento” (1954, pág. 139). Para uma análise da parca citação bibliográfica e estatística de Furtado, ver Szmrecsányi (1999).

<sup>35</sup> Essa formulação adquiriria versão definitiva em Furtado, 1959, cap. XXXII.

sem uma orientação [“positiva”] do processo de formação de capital” (Furtado, 1961, pág. 231).

Noutros termos, Furtado defende a condução deliberada pelo Estado de uma política de industrialização que teria como eixo um processo de substituição de importações. Desenvolvimento e industrialização são quase sinônimos – de novo, como em Prebisch<sup>36</sup>.

No sexto e último capítulo, Furtado aplica suas teorizações e prescrições ao caso brasileiro – o qual, desde logo, embora às vezes de forma implícita, está sempre em estreita conexão com o trabalho do nosso autor. Depois de mostrar como seu esquema analítico do subdesenvolvimento está colado à história concreta – estilizada – da industrialização brasileira, ele prossegue afirmando que, a par do “deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira para o setor industrial” (Furtado, 1961, pág. 243), houve também a internalização dos centros de decisão das medidas de política econômica, dos interesses ligados ao setor externo para aqueles voltados para o desenvolvimento interno, cristalizados no Estado. E vai mais além:

“Após a grande expansão da indústria de bens de produção ocorrida no último quinquênio, pode-se assegurar que a economia brasileira aproximou-se do grau de diferenciação necessário para que seu desenvolvimento dependa basicamente de fatores endógenos. Alcançado esse ponto, a demanda básica de importações tenderá a reduzir-se às dimensões correntes da capacidade para importar. Em outras palavras: a taxa ‘necessária’ de crescimento – correspondente à plena ocupação da capacidade instalada – poderá ser alcançada sem pressão inflacionária incontível, dado um influxo ‘normal’ de recursos externos” (Furtado, 1961, pág. 253).

Furtado está afirmando que, do ponto de vista econômico-produtivo, haveria semelhanças entre o Brasil e uma estrutura desenvolvida, num tom excessivamente otimista<sup>37</sup>. Mas, como se viu anteriormente, na teorização furtadeana, aplicada agora ao caso brasileiro, o fato de as economias subdesenvolvidas terem como motor, desde o início de seu processo de industrialização, a convergência entre “uma oferta totalmente elástica de mão-de-obra e uma tecnologia que poupa mão-de-obra” (Furtado, 1961, pág. 257)

---

<sup>36</sup> “Observados em conjunto os três últimos decênios, (...) comprovamos que neles o desenvolvimento [brasileiro] assumiu a forma de um processo de industrialização” (Furtado, 1961, pág. 253).

<sup>37</sup> Leitura semelhante é expressa também por Hirschman (1961, pág. 303), comentando texto “impressionantemente otimista” de Furtado à época: “A economia brasileira (...) está em processo de se livrar de sua condição periférica e detém uma boa chance de se tornar um ‘centro’ de pleno direito”. Hirschman também afirma que Furtado mudaria radicalmente sua visão após os “acontecimentos” dos anos 60 (ele se refere, evidentemente, ao golpe de 64).

determina que a industrialização se “complete” sem disseminar o progresso técnico e seus frutos ao setor primário, que segue empregando vastos contingentes populacionais em condições de baixa produtividade e baixos salários.

A pressão baixista sobre os rendimentos da mão-de-obra contamina também os salários dos empregados na indústria, que se mantêm estáveis ao longo do processo de industrialização. Assim, a menos de parte do excedente carreada para cumprimento de “responsabilidades sociais aumentadas do Poder Público”, os ganhos de produtividade são absorvidos pelo “grupo empresarial”.

Portanto, da dualidade original da estrutura produtiva e, conseqüentemente, do mercado de trabalho de que parte o processo de industrialização em condições de subdesenvolvimento, tal como se deram especificamente no Brasil, resultam: i) a preocupação com a produtividade e com a racionalidade empresarial são relegadas a segundo plano, aumentando o custo social do desenvolvimento; ii) concentração de renda e injustiça social; iii) concentração da riqueza – o que alimenta e acentua as duas tendências anteriores; iv) inchaço dos empregados em serviços urbanos, o que “contribui para que no conjunto das populações urbanas predominem os pontos de vista políticos moderados, em consonância com os fatores mais profundos que mantêm estacionário o nível dos salários” (Furtado, 1961, págs. 258-259); v) na agricultura, estagnação da produtividade e abundância de terra e de mão-de-obra bloquearam a melhoria das condições de vida da grande massa rural.

Não se supera, portanto, o subdesenvolvimento. À manutenção da exclusão social Furtado acresce uma preocupação com a ausência de vetores de dinamismo, quando se completa a industrialização e se encontra preenchida com oferta nacional a demanda preexistente antes suprida com importações. Esgotada a substituição de importações, a economia tenderia à estagnação – tema que nosso autor traria à frente da cena alguns anos mais tarde. Furtado receita, para prosseguir ambas as trajetórias – crescimento e desenvolvimento –, a adoção de políticas visando homogeneizar o progresso técnico e distribuir melhor seus frutos, industrializando também a agricultura – seja diretamente, por uma reforma agrária, seja aumentando a produtividade da indústria para baratear os bens de capital para o setor primário. E isso seria um imperativo: para evitar a eclosão de tensões

sociais agudas (Furtado, 1954, pág. 266), Furtado é advogado das reformas, em voga no Brasil à época.

Ainda é uma incitação ao desenvolvimento, tal como em Prebisch, ecoando o perfilamento do homem de ação Celso Furtado ao lado de Juscelino Kubitschek, no enfrentamento com o FMI e as políticas de ajuste por ele impostas. Mas o tom parece já menos otimista. Dando o diapasão do caminho que seria percorrido pela EPC daí para a frente, é somente nas últimas páginas de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* que Furtado agrega à agenda preocupações sociais e políticas, embora ainda de forma incipiente, já acusando a consciência de que a industrialização não teria cumprido a tarefa a ela atribuída pela Cepal. Logo em seguida, caberia a Furtado exercitar seus pendores de planejador e homem público de ação e elaborar e colocar em prática um plano de governo, o Plano Trienal, buscando conjugar estabilização – no curto prazo – e desenvolvimento – num futuro incerto. Como se sabe, o Plano fracassou, impotente para levar a cabo sequer suas metas ortodoxas de curto prazo – quanto mais checar na prática a compatibilidade entre uma política ortodoxa de estabilização e a abertura de um novo horizonte de desenvolvimento (*plus ça change, plus c'est la même chose*). E, claro, a relação de causa e efeito entre o insucesso nos dois terrenos, e a contradição entre os dois objetivos, eram alvos de crítica incisiva de Furtado há muito tempo. Submergindo juntamente com a política econômica desenvolvimentista, já está claro o declínio da EPC, e do desenvolvimentismo por ela inspirado<sup>38</sup>.

Essa consciência vai se agudizando em Furtado, à medida que a conjuntura política e econômica brasileira também se agudiza – e o leva a embarcar nos reclamos reformistas, para além da luta pela industrialização. No imediato pós-64, o pessimismo toma conta e o reformismo cede o primeiro plano para o estagnacionismo subconsumista de que ficou à época presa a análise furtadeana<sup>39</sup>. Celso Furtado, que teorizava para a ação, para a política pública, foi alijado de suas incumbências e de seu país – e restou prosseguir, cada vez mais desencantado, na teorização, sem nunca descuidar, contudo, do chamamento à ação.

---

<sup>38</sup> Cf. Bielschowsky (1988).

<sup>39</sup> Ver, entre outros, Nabuco (2000), págs. 64 e seguintes, e Bielschowsky (1998, pág. 34).

## Considerações finais

Em resumo, foi forjada, nos doze anos que vão do final dos anos quarenta até o início dos sessenta, uma visão original e vigorosa da economia política – a economia política cepalina. Raúl Prebisch foi seu principal formulador e divulgador, a tal ponto que há uma identificação quase biunívoca entre Prebisch e a Cepal. Mas a EPC abrigou uma importante e brilhante equipe – na qual se destacou Celso Furtado, um de seus maiores teorizadores e o mais destacado economista (cepalino) brasileiro.

Formulada desde a América Latina e para a América Latina, contrapôs-se de forma consistente às formulações convencionais da teoria econômica elaborada nos países centrais. Atenta também à visão acadêmica e teórica, a EPC de Prebisch e, sobretudo, de Furtado constituiu-se como um antagonista de peso, que colocou em tela de juízo a produção teórica mundial hegemônica<sup>40</sup>. Mais que isso, como se verá no capítulo seguinte, pôde pautar essa produção, e foi peça-chave e original de um ramo novo da economia, a economia do desenvolvimento.

Mas a EPC deve ser vista, sobretudo, como uma formulação econômica articulada em torno de um discurso militante pró-industrialização da América Latina. Nesse sentido, viu-se neste capítulo como Prebisch constrói seu trabalho recusando a pretensão universalizante da teoria ortodoxa do comércio internacional, com base em evidências empíricas que apontavam para uma tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos primários comercializados pela periferia relativamente às manufaturas produzidas no centro. Foi com o intuito de dar maior consistência a esses achados que Prebisch alivianhou suas teorizações – abrindo mão de formulações abstratas e gerais em prol de achados mais concretos, ainda que menos abrangentes.

Furtado ambicionou elaborar uma economia política que lograsse, simultaneamente, em relação a Prebisch, maior aderência e imbricamento com a história econômica e mais consistência e abrangência teóricas. Embora, como se viu, caminhasse no fio da navalha,

---

<sup>40</sup> Embora Furtado tenha sido um teórico mais consistente, foi a produção de Prebisch que logrou repercussão mundial, tendo sido agraciada, em 1959, com a publicação de um artigo com suas idéias sobre política comercial nos países subdesenvolvidos na *American Economic Review* (Prebisch, 1959) – honraria poucas vezes concedida a autores que recusam o ideário convencional.

pode-se dizer que sua empreitada chegou a bom termo – estabelecendo em bases sólidas o chamado método histórico-estrutural, que reforçou consideravelmente o poder de convencimento da EPC na seara acadêmica.

A EPC, desde o início, nos primeiros textos de Prebisch, demarcou o terreno de um confronto propositivo com o centro industrializado – pois seu diagnóstico tinha como diferencial, relativamente aos demais autores da economia do desenvolvimento, a convicção de que a industrialização latino-americana precisava enfrentar obstáculos provenientes das relações com os países centrais. Em um dos trabalhos fundantes da EPC, Prebisch (1951, pág. 250) assinala a necessidade de “mudanças nas formas tradicionais de relação entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos”, no que toca “à estrutura do comércio exterior, à forma e à orientação dos investimentos e à propagação da técnica moderna desde os países mais desenvolvidos aos países menos desenvolvidos”. E afirma, quanto às mudanças requeridas na estrutura do comércio exterior:

“Admitindo-se que um país em desenvolvimento necessita estimular a produção substitutiva [de importações] para continuar crescendo, terá que prescindir fatalmente de algumas importações que bem podiam corresponder em certos casos às exportações que mais interessam aos centros industriais desenvolver” (Prebisch, 1951, pág. 251).

Aqui está o foco do confronto de interesses entre centro e periferia. Trata-se, nos termos de Prebisch, de uma disputa em torno dos frutos do progresso técnico:

“A propagação do progresso técnico à América Latina apresenta, pois, certas manifestações peculiares (...). No fim das contas, o desígnio primordial de elevar a produtividade, se por um lado oferece a notória vantagem de poder aproveitar a experiência dos grandes países e de evitar suas tentativas e seus erros, por outro lado encontra uma série de obstáculos, provenientes do fato natural, segundo o qual os países que se desenvolveram primeiro encontram-se mais avançados em renda, produtividade e capitalização. Em razão do quê pode-se afirmar, de modo um tanto paradoxal, que a elevada produtividade dos grandes países industriais constitui um dos maiores impedimentos que os países da periferia devem ultrapassar para adquirir uma produtividade semelhante” (Prebisch, 1950, pág. 234).

E prossegue afirmando que os países que se industrializaram na esteira da revolução industrial britânica também tiveram necessidade de reduzir a vantagem proveniente do ponto de partida precoce dos ingleses – recorrendo, para isso, “a diversas medidas de

estímulo e proteção das indústrias que se propunham desenvolver”. É uma disputa comercial aberta:

“os países com renda relativamente alta tratam de evitar, como é muito compreensível, certas pressões que os rendimentos mais baixos de outros países exercem sobre seus rendimentos elevados; enquanto que esses outros países de rendimentos mais baixos tratam por sua vez de elevá-los, sobrepondo-se a certas reações adversas suscitadas pelas medidas tomadas pelos primeiros ou pelo funcionamento mesmo de suas economias” (Prebisch, 1950, pág. 236).

As medidas de estímulo e proteção de suas respectivas indústrias destinam-se a proteger os níveis de renda e emprego de sua população. Não se pode afirmar, nesse sentido, que as teses estatizantes da EPC advenham de uma descrença nas virtudes da iniciativa privada. Ao contrário – é para dar mais força às indústrias nacionais que se requer o empenho da política pública, porque é somente o Estado que pode ser capaz de conferir ao processo de industrialização um sentido propriamente nacional. E esse direcionamento nacional é necessário porque a EPC constata que o livre comércio internacional não tem sido capaz de reduzir os desníveis de produtividade entre centro e periferia.

Não resta dúvida, contudo, de que as formulações da EPC precisam ser complementadas e reforçadas em temas-chave para sua própria concepção de desenvolvimento. Destacam-se, de saída, neste primeiro capítulo, duas lacunas relevantes.

A primeira diz respeito ao simplismo da concepção cepalina sobre o Estado desenvolvimentista. A EPC, ao menos na versão original de Prebisch e Furtado, nos anos cinqüenta, concebe um Estado desencarnado das relações de poder e das relações sociais, como demiurgo da industrialização. Não há qualquer análise da política – o foco é fechado sobre a estrutura produtiva, a serviço de quem o Estado atua, sem mais:

“(…) os seus [da EPC] pressupostos implícitos (…) concebem o estado como uma entidade externa ao sistema sócio-econômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e atuar sobre ele, imprimindo-lhe uma racionalidade que, por si só, ele não possui e conduzindo-o a resultados que, de outra maneira, seria impossível atingir” (Rodríguez, 1981, pág. 265).

De toda forma, é a disputa em torno dos frutos do progresso técnico que magnifica o papel do Estado, segundo a EPC. Esse confronto poderia em tese ser amortecido caso os governos dos países centrais se dispusessem a cooperar para o desenvolvimento da periferia, modificando a forma pela qual investiam seus capitais nos países menos

desenvolvidos. Este chamamento à cooperação é típico da época em que escreve Prebisch e típico da EPC – até porque o lugar institucional de que fala Prebisch, a Cepal, é órgão das Nações Unidas, que tem a cooperação internacional como razão de ser. E, no plano mundial, o tema está aceso: uma das marcas da atuação internacional norte-americana no pós-II Guerra foi o Plano Marshall, para a reconstrução europeia – e uma das demandas recorrentes da periferia latino-americana é “um plano Marshall para a América Latina”.<sup>41</sup>

O papel da cooperação internacional e, de forma mais abrangente, do capital estrangeiro, é crucial para a EPC, e dá uma chave decisiva para se interpretar sua originalidade, ou melhor, seu papel diferenciado em meio à economia do desenvolvimento. O traço distintivo da EPC, em realidade, tem a ver diretamente com sua tomada de posição latino-americanista, em disputa com o centro pelos frutos do progresso técnico.

É esse o sentido do protecionismo dos países periféricos – e do presumido anti-imperialismo da EPC. Não se trata, no entanto, de uma noção simplista de imperialismo: o confronto entre centro e periferia não significa, para a EPC, que o desenvolvimento do centro se oponha, *diretamente*, ao desenvolvimento da periferia (Love, 1996, pág. 195). Ao contrário: o desenvolvimento periférico requeria o concurso dos capitais dos países centrais.

De fato, em texto específico, Prebisch defende um programa detalhado de investimento estrangeiro, em todas as suas modalidades, para acelerar o processo de industrialização da América Latina, numa etapa de transição até o que o desenvolvimento se torne autosustentado. Esse programa prevê dobrar o volume do fluxo de investimento estrangeiro que vinha sendo canalizado naquele período para a América Latina, mas alterar sua composição – favorecendo os empréstimos internacionais em detrimento do investimento direto (Prebisch, 1954, págs. 307-342).

As restrições recomendadas ao investimento direto têm a ver com a subsequente necessidade de remessa de divisas. Nesse sentido, Prebisch recomenda expressamente que

---

<sup>41</sup> Prebisch (1949, pág. 149, nota 14) cita, no “manifesto da América Latina”, texto de Hermann Max intitulado *Significado de um Plan Marshall para América Latina*. Malan (1986, págs. 66 e 67), referindo-se ao caso brasileiro, menciona como o próprio general [Marshall], em visita ao Brasil como Secretário de Estado norte-americano, “instado a desenhar um programa semelhante ao europeu para a região, (...) insistiria que o desenvolvimento latino-americano requeria ‘um tipo de colaboração no qual cidadãos e grupos privados teriam um papel muito mais importante a desempenhar que no caso do programa destinado a ajudar a reconstrução dos países europeus’”.

o investimento externo seja direcionado, preferencialmente, para setores que propiciem a substituição de importações ou a propulsão de exportações. No entanto, apesar do empenho em captar capital externo para acelerar a industrialização da América Latina, Prebisch é comedido, e mesmo cético quanto ao apoio que poderá daí advir – e insiste que o vetor decisivo serão os recursos domésticos da própria periferia:

“Os países mais desenvolvidos, ao investir capitais na produção primária dos menos desenvolvidos, o faziam para satisfazer de forma mais econômica seu próprio consumo. O desenvolvimento, agora, pelo contrário, requer que a maior parte de sua capitalização saia da própria poupança dos países em desenvolvimento para elevar o consumo de suas massas de população. *O investimento estrangeiro, que antes era o elemento principal, passa a ser agora elemento suplementar, se bem que de considerável importância*” (Prebisch, 1951, págs. 249-250; ênfase do autor, RP).

Mais à frente, dez anos depois – como se verá no capítulo três –, a constatação de que o investimento estrangeiro produtivo acabou se consolidando como o vetor decisivo da industrialização latino-americana, e as conseqüências dessa “opção” serão as questões enfrentadas pela análise da dependência, particularmente na versão elaborada por Cardoso & Faletto (1969). Esta a segunda lacuna importante das formulações originais da EPC estudadas neste capítulo.

De forma mais geral, em boa medida as limitações quanto ao alcance das proposições originais da EPC decorrem de seu foco exclusivo nas questões econômicas – com ênfase nos planos da estrutura produtiva e das relações comerciais entre centro e periferia decorrentes das diferenças de produtividade entre seus parques industriais. Isso é válido tanto para Prebisch quanto para Furtado.

Furtado, em seus trabalhos iniciais, chega a definir uma estrutura subdesenvolvida como aquela caracterizada por um “equilíbrio com sub-utilização de fatores”. Por outro lado, Furtado irá identificar o desenvolvimento pleno com a noção de endogeneização da industrialização, na qual a internalização da produção de bens de capital propiciaria a liberação da dinâmica industrial de estrangulamentos. Ressalva, contudo, como Prebisch, que essa dinâmica tende a ser insuficiente para açambarcar o conjunto da economia periférica – porque a incorporação de tecnologia poupadora de mão-de-obra numa economia com oferta abundante de força de trabalho preservaria os baixos salários e a heterogeneidade econômica e social, definidores do subdesenvolvimento.

Embora tenha ostensivamente tratado de chamar a história a dialogar e alicerçar a teoria econômica, Furtado foi essencialmente um economista que utilizou a história como instrumento para diferenciar de forma mais precisa as estruturas desenvolvidas das subdesenvolvidas – definindo com clareza estas últimas como estruturas cuja especificidade deriva de suas relações com as estruturas desenvolvidas.

Nesse sentido, o que para Prebisch é o sistema centro-periferia para Furtado é o desbordamento histórico do capitalismo industrial. De uma forma ou de outra, a proposição-chave da EPC a ser destacada como de validade geral é a de que o processo de expansão do capitalismo industrial se faz, tendencialmente, de forma desigual, desenhando, na esfera global, uma polarização entre os países cujo sistema produtivo comanda a dinâmica global do capitalismo – o centro –, e os demais países – a periferia –, cujo processo de desenvolvimento se dá de forma subordinada, em disputa desigual com a dominância produtiva das nações mais avançadas.

E é inegável que, desde o século XIX, a distância entre os graus de desenvolvimento dos países mais avançados e dos mais atrasados aumentou inúmeras vezes<sup>42</sup>. É verdade também, contudo, que no interregno de quarto de século que se seguiu ao final da II Guerra Mundial, período conhecido como era dourada, essa distância se reduziu substantivamente: toda a periferia cresceu a taxas generosas, bem maiores que as do centro, fazendo crer, em particular para países como Brasil, México, Coreia do Sul (para não falar do bloco soviético), que a clivagem entre centro e periferia poderia estar próxima de carecer de sentido. Este foi, efetivamente, o período de hegemonia da ideologia e da prática desenvolvimentistas, que tiveram a EPC como protagonista de peso. Logo em seguida, no entanto, a partir de meados dos anos setenta, e com muita intensidade nos oitenta, a tendência à polarização centro-periferia voltou a se afirmar categoricamente.

Afirma também a Cepal que desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos históricos distintos, que demandam teorizações distintas, mas que constituem as duas faces da mesma moeda – o processo de expansão do capitalismo industrial, nos termos de

---

<sup>42</sup> “Se Eric Hobsbawm estima que em 1800 a diferença de riqueza entre os países mais e menos pobres era de 1 para 1,8 e em 1913, na véspera da I Guerra Mundial, era de 1 para 4, mais recentemente a economista norte-americana Nancy Birdsall estimou, em artigo publicado na revista *Foreign Policy*, ‘que a relação entre a renda média do país mais rico e o mais pobre do mundo, que era de 9 para 1 no começo do século, chega a estar em torno de 60 para 1 no final do século XX’” (Fiori, 1999a, pág. 24).

Furtado. Com base nessa proposição, coube à EPC afirmar que a análise dos processos de desenvolvimento não deve isolar trajetórias nacionais específicas, mas inseri-las na análise da dinâmica geral do sistema centro-periferia. A Cepal original, com essas proposições, embora tenha tratado de formular suas teorizações abrindo mão da abstração universalizante da ortodoxia, em prol do alicerce histórico-concreto, alcança também validade geral em seu sistema de economia política.

Furtado, menos otimista que Prebisch, embora tenha também sido um pregador da condução deliberada da industrialização pelo Estado, antevê, em seus textos de final dos anos cinquenta, o fracasso do desenvolvimentismo, e reclama uma agenda de reformas. E foi exatamente a frustração das promessas da industrialização que ensejou a decadência da EPC – que, contudo, deu lugar a formulações que procuraram revitalizar o corpo doutrinário original, buscando nele incorporar “novos” vetores não estritamente econômicos: sociais, políticos, institucionais, culturais. No capítulo três, trataremos dos desdobramentos mais prolíficos da EPC. Ressaltam-se, no final dos anos sessenta e início dos setenta, o trabalho de Cardoso & Faletto (1969), que inaugurou a chamada “teoria da dependência”, e o de Tavares & Serra (1970) – ambos notoriamente caudatários da EPC. Revisitaremos também o leito principal do programa cepalino “puro-sangue”, atualizado por Fernando Fajnzylber, bem como trabalhos bem mais recentes de Prebisch e Furtado, quando a ênfase analítica recai sobre fatores institucionais e culturais, que passam a compartilhar o proscênio com os “velhos” vetores estruturais.

Antes, no entanto, no capítulo seguinte, será examinada e avaliada a crítica proveniente dos países centrais e das instituições multilaterais à EPC, e a contribuição de seus economistas à economia do desenvolvimento, em tom mais ou menos cúmplice ao da EPC.

## ***Capítulo 2: O desenvolvimento econômico nos anos cinquentas: visões desde o centro***

Como já se disse na introdução desta tese, a EPC foi parte de um intenso movimento de idéias, que a uma vez alimentavam e eram alimentadas pela prática das políticas industrializantes implementadas nos países periféricos e pelo ambiente econômico, institucional, político, social e militar do pós-guerra. Alguns antecedentes importantes desse ambiente eram a crise de 1929 e o ativismo estatal adotado para combater o desemprego, que contou com a força do keynesianismo; a experiência soviética do planejamento; a economia de guerra. No pós-guerra, proliferaram as demandas por ajuda e reconstrução provenientes da Europa e das nações recém-constituídas no rápido processo de descolonização da África e da Ásia, e dirigidas em grande medida ao próprio governo norte-americano, experimentando a consolidação de sua posição hegemônica, e às entidades multilaterais recém-instaladas (já sob influência preponderante norte-americana). Essas demandas, é importante frisar, se apresentavam em pleno teatro da Guerra Fria. Vale dizer – se não atendidas pelos Estados Unidos, podiam ser dirigidas alternativamente à União Soviética.

Para responder a essas demandas, o governo norte-americano e as entidades multilaterais buscaram ajuda técnica. Foi em grande medida do engajamento dos economistas acadêmicos norte-americanos – e também europeus – na provisão dessa ajuda que nasceu a economia do desenvolvimento, que se consolidou, nos anos seguintes, como um ramo específico da ciência econômica, após quase um século em que o domínio quase exclusivo do marginalismo havia interditado na agenda econômica o tema do desenvolvimento<sup>1</sup>. No terreno latino-americano, a própria criação da Cepal e de sua economia política resultou dessa mesma ambiência.

A definição dessa agenda teve duas balizas sensíveis. De um lado, uma disputa em torno do conteúdo da política externa norte-americana e, de outro, uma disputa acadêmica com a teoria neoclássica do comércio internacional. No que diz respeito à primeira disputa, a pauta estava dada pela Guerra Fria, pela Doutrina Truman e pela prioridade à

---

<sup>1</sup> Sobre a formação da economia do desenvolvimento, ver Meier (1984) e Moraes (2005).

reconstrução européia e à blindagem do cinturão asiático às ameaças soviética e chinesa (Teixeira, 1999, pág. 180, e Fiori, 1997, pág. 106). A quase totalidade dos economistas do desenvolvimento atuou na assessoria ao governo norte-americano e aos órgãos multilaterais na operacionalização dessa pauta – na qual, diga-se, o desenvolvimento latino-americano (e mais ainda o africano) tinha baixa prioridade.

Quanto à segunda disputa, estava em jogo a maior ou menor adesão aos cânones do *mainstream*, envolvendo, de um lado, o livre-cambismo formalizado no modelo de Samuelson e, mais amplamente, a conformidade aos pressupostos restritivos e ao instrumental da economia convencional<sup>2</sup>.

Podem-se identificar, em meio a essas disputas acirradas, pelo menos três vertentes. A primeira alinou-se na defesa da ortodoxia neoclássica, livre-cambista, e se resguardou na cidadela acadêmica convencional, o que significou praticamente abdicar de interferir na direção da política externa norte-americana – que exigia uma dose razoável de conformismo com práticas heterodoxas. As outras duas vertentes foram as que compuseram a economia do desenvolvimento, ousando maior distanciamento da ortodoxia neoclássica, buscando responder às demandas do governo norte-americano e das entidades multilaterais, gestando instrumentos e políticas para a reconstrução européia (e asiática/japonesa) e para a “assistência técnica” e a “cooperação internacional” aos países periféricos que compunham a órbita de influência norte-americana, principalmente na Ásia, mas também na América Latina e na África. Dentro da economia do desenvolvimento, a vertente maior, e que se mostrou hegemônica, esteve mais alinhada à agenda norte-americana, e se distanciou de forma mais comedida da ortodoxia acadêmica. Mas houve também, ainda no campo da economia do desenvolvimento, uma terceira vertente, cujos adeptos adotaram uma postura mais crítica quanto às demandas postas pelo governo norte-americano e quanto à ortodoxia acadêmica, e foram mais sensíveis ao ponto-de-vista da própria periferia – nesse sentido, cúmplices da EPC.

Este capítulo visa resenhar criticamente as visões mais representativas deste movimento, apresentando-o em sua articulação com a EPC e com o debate norte-americano

---

<sup>2</sup> Krugman (1994) é um interessante ensaio sobre a relação entre a influência da economia do desenvolvimento e a disposição dos seus autores a veicular seus trabalhos na forma de modelos econômicos. Devo a indicação dessa referência bibliográfica a Luiz Guilherme Piva.

em torno da economia do desenvolvimento. Ao final, será feito um balanço crítico e comparativo entre a EPC e o debate norte-americano, buscando extrair elementos que complementem ou retifiquem o enfoque cepalino original, tratado no capítulo anterior – e também visando vislumbrar como a economia do desenvolvimento, ao menos em alguma vertente, poderia ser fertilizada pela EPC.

Na primeira seção, será tratado o campo que se distinguiu por reclamar primazia à teoria neoclássica do comércio internacional, particularmente na versão então recém-popularizada por Samuelson<sup>3</sup>. Dois dos mais importantes e conhecidos livres-cambistas da época foram os professores Jacob Viner e Gottfried Haberler, respectivamente das Universidades norte-americanas de Princeton e Harvard. Destacam-se Viner e Haberler porque, além de referenciados na teoria convencional da época e no ambiente dos países desenvolvidos, também se dispuseram ao debate a respeito da suposta realidade diferenciada dos países subdesenvolvidos – instados, no Brasil, pelo prócer do anti-industrialismo nativo, Eugênio Gudín, explicitamente visando o contraponto ao trabalho da Cepal e de Furtado<sup>4</sup>.

Já os autores adeptos da economia do desenvolvimento reconheceram a existência do problema do subdesenvolvimento, ou do desenvolvimento desigual da economia mundial, e a necessidade de diagnóstico e políticas específicas visando o desenvolvimento da periferia. Portanto, afirmaram a insuficiência da economia convencional, em particular da teoria vigente do comércio internacional, para lidar com a questão.

Da vertente principal da economia do desenvolvimento – composta, entre muitos outros, por autores como Rosenstein-Rodan, Gerald Meier, W. A. Lewis, Hla Myint –, será destacado aqui o economista Walt Rostow. Seu trabalho sempre foi apresentado como uma versão simplista da economia do desenvolvimento, e Rostow como um ideólogo da Guerra Fria, alinhado à “linha-dura” da política externa norte-americana, em virtude de seu engajamento direto como um importante assessor do governo norte-americano –

---

<sup>3</sup> É preciso atentar aqui para o fato de que, “no pós-guerra, mesmo a teoria econômica *mainstream* teria que ser razoavelmente aberta a propostas de regulação política, de intervenção estatal nos contratos e atividades privadas” (Morales, 2005, pág. 16). Todos – inclusive Samuelson e seus adeptos livre-cambistas – eram keynesianos, no que respeita às políticas econômicas domésticas. O debate se dava, portanto, no âmbito do comércio internacional.

<sup>4</sup> Cf., por exemplo, Bielschowsky, 1988, pág. 46.

particularmente nas administrações de Kennedy e Johnson. Como se verá, Rostow se distancia do terreno neoclássico, do qual foi um crítico longe de ingênuo – e chega a ponto de se distanciar também do terreno propriamente teórico, optando por uma formulação em que prevalece o delineamento de etapas históricas estilizadas de uma trajetória de desenvolvimento que ele pretende seja comum a todas as nações. Seu trabalho está muito focalizado no diálogo e na instrumentalização da política externa norte-americana, e vale ser revisitado em algum detalhe não só por ser representativo do leito principal da economia do desenvolvimento, mas também porque sua influência sobre o enfoque sobre o desenvolvimento formulado desde os Estados Unidos, embora pareça esgotada, segue bastante presente – como se verá, no capítulo 4, na análise do trabalho de Douglass North, que se referencia explicitamente em Rostow.

Por fim, será avaliado, de forma bastante sumária, o trabalho de Albert Hirschman – que se destaca, ao lado de nomes como Gunnar Myrdal, Hans Singer, Ragnar Nurkse e Alexander Gerschenkron, como um dos economistas do desenvolvimento mais críticos da economia convencional e menos comprometido com a política externa norte-americana. Interessa avaliar, no que se refere a Hirschman, o quanto sua cumplicidade com a EPC chega ao ponto de compartilhar com ela um olhar para a economia mundial como um sistema centro-periferia. Ou seja, seria importante avaliar se um economista como Hirschman, mesmo escrevendo principalmente do ponto-de-vista do centro cíclico principal, opta, como seus colegas, por analisar as condições de desenvolvimento dos países periféricos em termos de trajetórias nacionais isoladas, alavancadas por alguma política de cooperação internacional, ou se, como os cepalinos, Hirschman enxerga obstáculos ao desenvolvimento da periferia decorrentes da dinâmica do desenvolvimento dos países centrais. Noutros termos – trata-se de avaliar se a análise de Hirschman se inclina para eximir o centro cíclico principal de responsabilidades maiores pelo desenvolvimento da periferia – particularmente da periferia latino-americana (e, por extensão, da africana), que, por se encontrar fora do teatro principal da Guerra Fria, não é beneficiada por políticas agressivas de cooperação.

## O campo ortodoxo

Tratemos, primeiramente, de Viner e Haberler – com o apoio dos comentários de Meier e Furtado.

Ambos visaram diretamente a refutação do trabalho de Prebisch, no início dos anos cinqüenta, provocados por Gudin. Viner defendia a teoria convencional do comércio internacional. Entendia, dessa forma, que se a estrutura produtiva dos países subdesenvolvidos era centrada em produtos primários isso se devia ao fato de que eram esses os produtos resultantes da mais eficiente alocação de recursos, naqueles países. Viner lia no trabalho de Prebisch uma mera identificação entre agricultura e pobreza – e refutava essa identificação com base na reiteração da teoria convencional. Segundo Viner, se os processos econômicos nos países subdesenvolvidos ocorressem da forma como os via Prebisch – vale dizer, se a especialização em produtos primários constringesse os países periféricos ao aprisionamento em um círculo vicioso de baixa produtividade e baixo crescimento –, eles engendrariam os mecanismos usuais de autocorreção dos mercados, porque a maior produtividade reduziria os preços dos produtos industriais relativamente aos primários. Em seus termos:

“embora seja verdade que a razão entre o produto não-agrícola e a população total tenda a ter uma elevada correlação positiva com a renda *per capita*, o grau de industrialização pode ser e freqüentemente é uma conseqüência, mais do que uma causa do grau de prosperidade – e onde a agricultura é próspera, não somente o setor terciário e de serviços tende a crescer espontaneamente mas existe uma tendência generalizada à utilização do excedente disponível oriundo da prosperidade agrícola para subsidiar os setores industriais urbanos não-rentáveis, com a conseqüência de que o nível global de renda *per capita*, ainda que relativamente elevado, é menor do que seria se os segmentos industriais urbanos não fossem artificialmente estimulados”.<sup>5</sup>

Ou seja, Viner contra-argumenta afirmando a validade da teoria, em tese – quando Prebisch teve como ponto de partida a exatamente a *constatação* de que a teoria estava desconectada da realidade nesse aspecto. É como um debate de surdos – Prebisch vendo o

---

<sup>5</sup> Viner, Jacob (1953), *International Trade and Economic Development*, Oxford: Clarendon Press, pág. 97; *apud* Meier (1984, pág. 21).

mundo real da disparidade de rendas, produtividade e capacidade de acumulação, apesar da teoria, Viner reafirmando a teoria como se as coisas do mundo não lhe dissessem respeito.

É esta a opinião, contemporânea, de Furtado (1985, pág. 140):

“O Professor Viner não procurou saber se Prebisch estava preocupado com problemas do mundo real. Argumentou como se ele estivesse pondo em dúvida o rigor lógico de suas demonstrações”.

E, com base na lógica de seu sistema, Viner negava a existência do objeto da EPC:

“Em parte alguma da literatura especializada que consultei pude descobrir o que é um país ‘subdesenvolvido’” (*apud* Furtado, 1985, pág. 139).

Gottfried Haberler, em sua investida contra a EPC, expôs diversas fragilidades da argumentação de Prebisch (Cardoso 1977, págs. 40-43). Ao criticar o argumento da deterioração dos termos de troca – de resto, aberto a muito mal-entendido<sup>6</sup> –, Haberler demonstra que, mesmo na presença desse fenômeno, os países da periferia poderiam melhorar seu padrão de vida, ainda que preservando ou mesmo aumentando a distância relativamente aos países centrais. Bastaria haver ganho razoável de produtividade na produção primário-exportadora. Ou seja, havia espaço para crescimento econômico dos países subdesenvolvidos – possibilidade que muitas vezes, no debate que se seguiu, foi negada, seja pelo estagnacionismo de Furtado, seja pela versão mais radical da análise da dependência.

De toda forma, essa não era a substância do argumento de Prebisch. A crítica de Haberler, como a de Viner, e de tantos outros, tinha uma visada essencialmente teórica – ao passo que Prebisch servia-se de suas teorizações para sustentar uma argumentação que tinha como matéria-prima fundamental o mundo real. Mais precisamente, Prebisch constrói sua economia política exatamente em oposição a visões como as de Viner e Haberler, por sua incapacidade de lidar com a questão concreta com que a América Latina se defrontava – a necessidade acelerar a industrialização para, ao menos, poder se apropriar dos frutos de seu próprio progresso técnico. A perspectiva esposada por Viner e Haberler, refugiada na seara acadêmica e teórica, se opunha não só à EPC, mas também à própria economia do desenvolvimento que então se constituía, nos Estados Unidos, criticando a economia convencional e atendendo ao chamamento da política externa norte-americana.

---

<sup>6</sup> Cf. pág. 21 e seguintes, acima.

## O argumento geopolítico de Walt Rostow

Desse ponto de vista, o contraponto entre a EPC e o trabalho de W. W. Rostow é mais rico. Rostow ficou muito conhecido, mundialmente, por seu livro “As etapas do desenvolvimento econômico” (Rostow, 1961) – em que desenvolveu sua versão da “teoria” do *big push*, concebida originalmente por Rosenstein-Rodan. O trabalho de Rostow se apresentava como uma alternativa que negava o objeto cepalino: a idéia de que todas as economias atravessavam etapas lineares de desenvolvimento é a antítese da caracterização cepalina do subdesenvolvimento – ou da condição periférica, na terminologia de Prebisch – como uma situação estrutural original de um conjunto de países. Como se viu, a noção de sistema centro-periferia, de Prebisch, propõe a coexistência de nações em situações contrastantes de desenvolvimento. Nesse sentido, os países centrais não teriam sido, antes de se industrializarem, economias subdesenvolvidas – ao passo que estas últimas não necessariamente trilhariam uma trajetória que as levaria ao desenvolvimento. Ao contrário: o subdesenvolvimento é uma situação historicamente inédita, e sua estruturação tem relações de causalidade com as trajetórias pretéritas e contemporâneas dos países centrais. Centro e periferia são pólos de um sistema comum – e não convém, portanto, argüir a existência de etapas de uma trajetória universal de desenvolvimento.

Nesse sentido, Rostow tem uma perspectiva anti-EPC, conforme apontou Furtado, retrospectivamente, avaliando sua entrevista com o autor pouco antes da publicação de sua obra mais famosa:

“... sua insistência nas invariâncias dos processos de desenvolvimento econômico apontava em direção oposta àquela que se estava formando em meu espírito” (Furtado, 1985, pág. 91).

No entanto, Rostow não era um teórico. Embora frisasse que sua formulação tem “um arcabouço analítico, enraizado numa teoria dinâmica da produção” (Rostow, 1961, pág. 26), Rostow abraça uma teorização bastante livre e eclética, flexível, como ele afirma – que, no frígido dos ovos, trata apenas de proporcionar um pouco de recheio teórico a sua formulação, necessário para o embate acadêmico. Em realidade, o objetivo de Rostow era, apesar de sua negativa expressa, “generalizar certas observações de fatos acerca da

seqüência do desenvolvimento das sociedades modernas” (pág. 26), ao que a teoria justaposta é um mero adereço. Esse quase abandono da teoria deu-se em favor de uma atenção maior à história. Nesse sentido, seu trabalho contrasta muito mais com o de Viner e Haberler do que com a EPC.

Sua obra de 1961 (doravante referida como “Etapas”) constitui uma descrição, mais impressionista e menos analítica, nos próprios termos do autor, das cinco fases presumidamente atravessadas pelas diversas sociedades em suas trajetórias de modernização, de desenvolvimento: a sociedade tradicional; as condições para o arranco (*take-off*); o arranco; a marcha para a maturidade; e a era do consumo em massa.

Toda a referência das etapas de Rostow é o que ele chama de maturidade econômica, definida como “(...) o período em que a sociedade aplicou eficazmente todos os recursos da tecnologia moderna (da época) ao grosso de seus recursos” (Rostow, 1961, pág. 86).

É uma definição eminentemente tecnológica, embora o autor se empenhe em acrescentar aspectos não-econômicos – sociais, culturais, políticos. É uma definição, também, que advém do olhar de Rostow sobre os países já desenvolvidos, à época em que ele escreve – nomeadamente, e pela ordem em que teriam ingressado na fase madura, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Japão, Rússia e Canadá.

É da generalização de uma descrição estilizada da trajetória desses países rumo à maturidade tecnológica que Rostow irá apreender as fases do desenvolvimento econômico e tecnológico que precedem a maturidade<sup>7</sup>. A sociedade tradicional é apenas um ponto de partida – definida como a antítese da sociedade moderna, tecnologicamente madura:

“Uma sociedade tradicional é aquela cuja estrutura se expande dentro de funções de produção limitadas, baseadas em uma ciência e tecnologia pré-newtonianas, assim como em atitudes pré-newtonianas diante do mundo físico. Newton é aqui tomado

---

<sup>7</sup> Rostow reconstrói as etapas pré-maturidade, de trás para frente, olhando desde o ponto de chegada, em demanda do qual se dá a sucessão de etapas. Trata-se de uma visão teleológica da história, definida por David (1994, pág. 206; devo a indicação desta referência a David Dequech) como aquela na qual “o presente estado de coisas pode ser melhor explicado se se considerar sua função – e particularmente sua função em algum estado futuro do mundo.” Este enfoque é típico dos economistas neoclássicos. Rostow irá abraçá-lo em diversos momentos, mas em várias oportunidades adotará uma visão mais aberta, genealógica, da história econômica, como se verá adiante. Moraes (2005, pág. 38) também assinala esta questão decisiva, afirmando que Rostow “toma ‘aquilo que foi’ como ‘aquilo que pode ser’, aquilo que é objetivamente possível, e, logo em seguida, como ‘aquilo que deve ser’”.

como um símbolo daquele divisor de águas da História após o qual os homens passaram a crer, de maneira predominante, que o mundo exterior estava sujeito a umas quantas leis cognoscíveis e que era suscetível de manipulação produtiva sistemática” (Rostow, 1961, pág. 15).

Na visão de Rostow, a sociedade tradicional é uma sociedade cujo potencial de produção (*per capita*) é limitado pela carência tecnológica. As duas etapas seguintes são definidas como aquelas em que são gestadas as condições para se romper com esses limites, rumo à maturidade. Primeiro, as sociedades atravessariam um período de transição, em que se estabelecem as pré-condições para a etapa em que se dá o salto modernizante.

Na fase de transição, Rostow distingue a primeira transição, percorrida pelos países da Europa Ocidental, com a Grã-Bretanha à frente, em que “as concepções da ciência moderna principiaram a se converter em novas funções de produção, tanto da agricultura quanto da indústria” (idem, *ibidem*, pág. 18). Foi o caso, único, de construção das pré-condições para o arranco a partir de fatores endógenos – no caso geral, a transição teve início com base em intromissão externa de sociedades mais adiantadas. Rostow põe a ênfase na política como vetor decisivo da movimentação original das sociedades rumo ao arranco – na medida em que foi a construção do Estado Nacional a peça fundamental do início das modernizações.

O caso mais geral é o da modernização de sociedades tradicionais – o que requer suplantar estruturas políticas e culturais pré-existentes e arraigadas. Em alguns casos, contudo, especialmente ex-colônias britânicas, as nações já nasceram livres – neste caso, o processo de modernização foi eminentemente econômico e técnico.

De toda forma, o aspecto propriamente econômico definidor da transição, segundo Rostow, é sempre o aumento da taxa de investimento até um nível que, regular, substancial e perceptivelmente ultrapasse o crescimento demográfico. Isso, na visão do autor, exigiria uma mudança radical na atitude efetiva da sociedade perante a ciência fundamental e aplicada:

“(…) alguns membros da sociedade não de estar em condições de criar, manipular e aplicar a ciência moderna e valiosas invenções passíveis de reduzir os custos. Outros (...) devem estar aptos a suportar a tensão e os riscos da liderança para conduzir produtivamente o fluxo de invenções disponíveis para o estoque de capital. Outros ainda têm de estar preparados para emprestar seu dinheiro a longo prazo, com grande risco, a fim de patrocinar os homens de empresa inovadores (...). E a

população em geral há de estar preparada para aceitar o aprendizado – e a seguir o funcionamento – de um sistema econômico cujos métodos são sujeitos a mudanças regulares e que também cerceia cada vez mais o indivíduo por via de organizações vastas e disciplinas, atribuindo-lhe tarefas limitadas, especializadas, monótonas” (Rostow, 1961, pág. 36).

Rostow preocupa-se também com aspectos setoriais do aumento do investimento – particularmente pela necessidade de que haja uma mudança revolucionária na agricultura, na nação em transição, para que ela seja capaz de: i) proporcionar mais gêneros alimentícios – para o aumento populacional, para a urbanização e para gerar divisas que viabilizem maiores importações de bens de capital; ii) gerar procura efetiva e ampliação de mercados; e iii) disponibilizar recursos financeiros para o setor moderno. Da mesma forma, Rostow preocupa-se em destacar a necessidade de uma elevação substancial no investimento em capital social fixo – infra-estrutura –, no que o setor público terá papel decisivo.

Por fim, Rostow vê a transição rumo ao arranco modernizante se processando sob o acicarte do nacionalismo, em reação a ameaças externas – uma reação essencialmente política. Fica colocada, a partir daí, a questão do primeiro arranco, o britânico – qual teria sido seu deflagrador? Aí Rostow abre mão de seu esquema descritivo e apela para a história, pura e simples – o que ele chama de “acidente estatístico da História” (pág. 50). No fundo, ele apresenta uma série de contingências e fatores de ordem diversa que confluíram para a deflagração da revolução industrial inglesa – a história vista aqui, ainda que de relance, de forma não-teleológica<sup>8</sup>.

A etapa-chave do esquema proposto por Rostow é a do arranco (*take-off*) – “...intervalo decisivo da história de uma sociedade em que o desenvolvimento passa a ser sua condição normal” (Rostow, 1961, pág. 55). O autor vê o arranco provocado por algum estímulo externo bem definido, de ordem variada – tecnológica, política ou proveniente do ambiente internacional. Nesta etapa, novamente o investimento cumpre o principal papel: Rostow afirma que uma condição do arranco é a elevação da taxa de investimento líquida

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, Rostow traria, para explicar a natureza da primeira transição rumo ao arranco, uma visão genealógica da história, que David (1994, pág. 206) define como aquela que “... liga o presente estado de coisas com algum contexto que o originou ou com algum conjunto de circunstâncias e interpola uma seqüência de eventos que os conectam entre si e permitem ao passado exercer uma influência contínua sobre o formato do presente”. Mas, no conjunto do trabalho de Rostow, prevalece a visão teleológica da história.

para algo como 10%, “... superando definitivamente a provável pressão demográfica” (pág. 57). Caracterizam essa etapa, também, o desenvolvimento de um ou mais setores industriais básicos, com um elevado índice de crescimento – o mais poderoso dos quais foi o setor ferroviário –, e a existência ou a rápida eclosão de um arcabouço político, social e institucional que aproveite os impulsos expansionistas do setor moderno e os efeitos potenciais das economias externas do arranco e imprima ao desenvolvimento um caráter sustentado (págs. 59-60).

Rostow também salienta a necessidade de haver disponibilidade de recursos financeiros para viabilizar o surto de investimento do arranco, mas ressalta que, nessa etapa, mais do que a oferta de fundos, é decisiva “a existência de um ou mais setores em rápido crescimento cujos empresários reinvestiam proporção muito elevada dos lucros em novos empreendimentos” (pág. 72). Vale dizer – a postura empresarial é marca do arranco industrializante. Aqui Rostow invoca a ética protestante, argumento weberiano então muito popular, para afirmar que as motivações empresariais são de ordem a mais diversa – tendo em comum, no entanto, o fato de poucas vezes serem motivações de ordem exclusivamente material (pág. 76). Ao cabo, Rostow define o arranco como “uma revolução industrial” (pág. 84), cuja caracterização não se restringe a aspectos econômicos.

A quarta e penúltima etapa do esquema de Rostow é a maturidade econômica e tecnológica – cuja definição já foi adiantada acima, porque esta é a etapa que “organiza” o sistema rostowiano. Como é de seu feitio, Rostow enfatiza os aspectos setoriais da etapa – na qual “novos setores líderes reúnem impulsão para ultrapassar os do arranco” (pág. 86). O autor destaca também regularidades temporais – segundo ele, houve um intervalo de mais ou menos sessenta anos entre o início do arranco e a maturidade econômica, para os países que alcançaram essa etapa. Ele concede também que há dificuldades em sua definição, na medida em que em diversos países a maturidade não foi alcançada de maneira uniforme em toda sua área geográfica. Segundo Rostow, a maturidade não implica necessariamente uniformidade da renda *per capita* entre as diversas nações nem no interior de cada uma. De particular interesse para o contraste entre o esquema interpretativo de Rostow e a EPC é a seguinte afirmação de Rostow (1961, pág. 98):

“Há (...) sociedades tecnologicamente amadurecidas que são, por assim dizer, ao mesmo tempo ricas e pobres”.

Esta caracterização de economias industriais duais assemelha-se à definição da EPC de uma estrutura subdesenvolvida – para utilizar a nomenclatura de Furtado. Para este autor, em particular, e para a EPC a noção de desenvolvimento está ligada à homogeneização do progresso técnico e do nível de vida das massas, no interior das nações e entre elas. Em realidade, esta aproximação entre Rostow e a EPC deve ser creditada mais à falta de precisão conceitual daquele, que apenas descreveu características notórias de economias que se industrializaram tardiamente.

Rostow não considera, contudo, a etapa da maturidade como “o fim da história”<sup>9</sup>. Ao contrário, parodiando o marxismo, seu antagonista explícito, ele afirma que “o caminho para a maturidade trouxe no seu bojo as sementes, não de seu aniquilamento (...), mas de sua própria transformação” (Rostow, 1961, pág. 101). Essas sementes seriam a modificação da força de trabalho, que se torna mais organizada e em condições de reivindicar melhores condições de trabalho e de vida. Em realidade, a sociedade como um todo se modifica, “um pouco enfasiada com o milagre da industrialização” e questionando suas conseqüências mais duras – dessa forma, colocando a questão de “como será utilizada essa máquina industrial amadurecida” (pág. 103).

Alcançada a maturidade, “a balança da atenção da sociedade (...) pendeu da oferta para a procura, dos problemas de produção para os de consumo e para os do bem-estar” (Rostow, 1961, pág. 104). Aí, portanto, na quinta etapa do sistema rostowiano – a era do consumo em massa –, abre-se o leque de alternativas para as sociedades – que, historicamente, teriam trilhado três trajetórias, não mutuamente excludentes: a busca de poderio e influência no exterior – a guerra; o Estado do Bem-estar; e a expansão dos níveis de consumo para além das necessidades fundamentais – com destaque para o automóvel. Rostow coloca o tema da trajetória das sociedades num diapasão mais cultural – perguntando-se como elas lidarão com o tédio, ou com a estagnação espiritual que decorreria do esgotamento do acicate da escassez.

Aqui, sim, poder-se-ia acusar da leitura de Rostow que o autor teria abraçado algo semelhante à noção de fim da história. Trata-se antes, no entanto, da preocupação geopolítica com os rumos da guerra fria. De fato, Rostow oferece seu sistema como uma

---

<sup>9</sup> Cf. Fukuyama (1992).

alternativa ao comunismo – vide o subtítulo do livro, “Um manifesto não-comunista”. Nessa medida, ele está prioritariamente atento às alternativas de desenvolvimento – e introduz em seu sistema determinantes não-econômicos do desenvolvimento das nações também como um contraponto ao determinismo economicista que vê no marxismo (e, diga-se de passagem, também na economia neoclássica). Dentre as determinações não-econômicas, Rostow irá privilegiar o terreno geopolítico. Por exemplo:

“As etapas de desenvolvimento (...) lançam deveras certa luz (...) sobre os grandes embates de forças do século XX. Isso, porém, afinal de contas, é uma das conclusões capitais deste livro – que as forças e motivos econômicos não são uma determinante exclusiva (...) do curso da História. Nosso interesse aqui é, então, assaz restrito. É o de esclarecer que, até o ponto em que as grandes contendidas pelo poder do século XX possuem base econômica, esta não se encontra no imperialismo ou em compulsões oriundas de uma pretensa fase monopolista do capitalismo, nem tampouco essa base está mesmo em uma concorrência oligopolista automática por colônias: ela jaz dentro dos limites da arena de forças euro-asiática, tal como é determinada pelas etapas de desenvolvimento relativo e pelo potencial militar. E jaz, muito em particular, nas tentações e temores de certas potências recém-amadurecidas com respeito às sociedades em transição que ficam em suas vizinhanças, na Europa Oriental e na China (Rostow, 1961, págs. 162-3)”.

Rostow teme que os países em transição converjam para a órbita soviética, e vislumbra um equilíbrio de forças tenso – uma paz armada – que requereria a adesão da União Soviética ao controle de armamentos. Para isso,

“Temos de demonstrar que as nações subdesenvolvidas – atualmente o foco principal das esperanças comunistas – podem atravessar com êxito as condições e alcançar um arranco bem estabelecido dentro da órbita do mundo democrático, resistindo aos engodos e tentações do comunismo. Este, creio eu, é o tópico mais importante da ordem do dia para o mundo ocidental” (Rostow, 1961, pág. 178).

A proposição de Rostow, então, é bloquear o desenvolvimento militar das nações industrializadas – liberando, nessa medida, as forças econômicas para as alternativas democráticas do consumo de massa e do Estado do Bem-Estar também para a União Soviética. Um dos instrumentos desse ordenamento geopolítico seria exatamente o tema do seu trabalho – criar as pré-condições para que os países não-industrializados arrancassem rumo ao desenvolvimento:

“estamos procurando criar e organizar um mundo de potências médias que, presumivelmente, compartilharão todos os artifícios da tecnologia moderna” (Rostow, 1961, pág. 183).

Este era o projeto de Rostow. E, como projeto e construção ideológica, estava sujeito a contingências históricas. Nessa medida, a concepção de história do autor surge aqui, quando ele olha para o futuro, como não-teleológica – ou genealógica, como foi dito acima:

“opõe-se totalmente ao espírito desta análise fazer uma simples associação mecânica (...) entre a paz e o consumo em massa. Esta é uma análise que apresenta, não imperativos férreos, mas escolhas franqueadas aos homens” (Rostow, 1961, pág. 181).

Tratava-se, portanto, de mover a roda da história no sentido desejado pelo projeto rostowiano. Embora o sistema das etapas de Rostow fosse uma construção linear, ele via condições historicamente distintas enfrentadas pelos países então subdesenvolvidos, nos anos cinquenta, relativamente às enfrentadas pelas nações à época já industrializadas. Uma das condições vantajosas para os *late-comers* seria, na visão de Rostow, a disponibilidade de um enorme acervo acumulado de tecnologia. Um dos aspectos desse acervo, contudo, atuava em desfavor dos países subdesenvolvidos – na medida em que as melhores condições de saúde determinavam uma redução da taxa de mortalidade, ampliando a pressão demográfica que se traduzia em desemprego elevado (idem, ibidem, pág. 186)<sup>10</sup>.

Mas a principal vantagem diferencial dos países que se candidatavam ao arranco nos anos cinquenta é a disponibilidade de auxílio internacional, no contexto da Guerra Fria:

“A boa vontade dos governos das nações industrializadas para encarar empréstimos suaves e subsídios maiores constitui (...) uma compensação potencial para as conseqüências diversionistas e desagregadoras da Guerra Fria” (pág. 188).

Rostow atribui também importância decisiva à ação das elites locais dos países subdesenvolvidos para que a trajetória de desenvolvimento seja bem-sucedida:

“O desfecho, para os que vivem nas sociedades contemporâneas em transição, não está claramente predeterminado, seja pelos figurinos da História seja pela natureza das tarefas técnicas do desenvolvimento ou pelo equilíbrio da Guerra Fria. A etapa histórica em que se encontram suas sociedades, o acervo de tecnologia importante, e não aplicada ainda, e o cenário mundial em que se encontram fixam os limites e as

---

<sup>10</sup> A preocupação com questões demográficas se faz sentir com insistência no trabalho de Rostow. No entanto, sua visão a respeito das relações entre demografia e desenvolvimento de forma alguma pode ser equiparada à convencional, que recomenda o controle de natalidade para os países não-industrializados como moderador das exigências de crescimento industrial. Para Rostow, a demografia é vetor secundário do processo de desenvolvimento, que deve se dar pela aceleração do investimento. Para contrabalançar a pressão demográfica, a exigência sobre a produtividade agrícola seria relativamente maior.

possibilidades de seus problemas. Mas, como outros povos em grandes momentos de decisão, seu destino se encontra substancialmente em suas próprias mãos” (Rostow, 1961, pág. 191).

Ao cabo, a análise de Rostow oscila entre um etapismo determinista, linear, ancorado em um móvel econômico – mais especificamente, no avanço da tecnologia e do investimento – e a idéia, apresentada como contraponto ao marxismo, mas também à economia neoclássica convencional, de que o móvel econômico da trajetória das sociedades e da ação das pessoas não é necessariamente dominante (pág. 196). Em seus termos:

“a resultante do comportamento humano é vista não como uma atividade de maximização, mas como um balanceamento de objetivos humanos alternativos, e muitas vezes contraditórios, em face da variedade de opções que os homens percebem ter diante de si. Esta noção de balanceamento de alternativas que se percebe estarem abertas é, evidentemente, mais complexa e difícil do que uma simples idéia de maximização, e não conduz a uma série de etapas rígidas e inexoráveis da História. Leva a padrões de escolha dentro do arcabouço permitido pelo panorama mutável da sociedade, panorama esse que é, por sua vez, o produto tanto de condições reais objetivas quanto de opções prévias feitas pelos homens e que auxiliam a determinar o ambiente com que os homens se defrontam no momento” (Rostow, 1961, pág. 198).

Em entrevista concedida nos anos noventa a John V. C. Nye, da Cliometric Society (Rostow, 1994), Rostow irá reafirmar sua adesão a uma concepção ampla da história. E o faz em contraposição direta à economia neoclássica convencional – e, por extensão, aos cliometristas e aos historiadores econômicos que se vinculam à teoria neoclássica. Rostow afirma, logo no início da entrevista, que “o problema que o historiador enfrenta é lidar com todas as forças em jogo, e não com um mundo monocausal” (pág. 3). Mais à frente, apresenta os temas que marcam seu trabalho:

“Se você deseja caracterizar meu trabalho comparativamente ao dos economistas convencionais, eis o que eu acho: ‘A economia convencional se esquia destas seis variáveis: população; tecnologia e investimento; preços relativos, o que envolve os ciclos de Kondratieff; os ciclos econômicos, mas vistos como uma forma que o crescimento toma – não abstraído do sistema em seu conjunto; os estágios de crescimento, que repetem em certo sentido as revoluções tecnológicas, mas de uma perspectiva diferente – a perspectiva de um único país; e as variáveis não-econômicas que afetam a economia mundial. Dentre essas estão algumas evidentemente óbvias como os efeitos traumáticos de guerras (...). Mas a economia também é afetada, por exemplo, pelas escolhas dos governantes sobre a alocação dos recursos limitados das nações. (...) É muito importante ter clareza sobre o

primado da política, em geral, e especialmente no desenvolvimento econômico moderno” (Rostow, 1994, pág. 4).

Com base nessa convicção, Rostow faz uma autocrítica parcial às “Etapas”, afirmando que gostaria de ter conferido maior peso aos fatores culturais e políticos que respondem pelo maior ou menor prolongamento no tempo da etapa das pré-condições nas diversas nações (1994, pág. 11). Caso conferisse mais consequência a essa afirmação, Rostow abriria mais espaço em seu trabalho para uma visão mais rica da história, abrindo mão das simplificações de suas tão criticadas “Etapas”.

De toda forma, não é pelo brilhantismo teórico ou mesmo pelo apuro histórico que Rostow irá, retrospectivamente, afirmar a validade das “Etapas”. Será, num registro pragmático, com base na constatação de que seu trabalho teria sido funcional à formulação e operacionalização do programa de ajuda externa dos países industrializados, sob a liderança dos Estados Unidos e das instituições multilaterais, aos países em desenvolvimento:

“As Etapas’ provaram ser um método eficaz para dar forma ao campo da ajuda externa. O método do consórcio focalizou sobre o plano de um país, ganhando tempo através da etapa das pré-condições, conduzindo-o ao arranco. E depois nós falamos adeus à medida que eles estavam suficientemente avançados para conseguir seus empréstimos no mercado privado” (Rostow, 1994, pág. 10).

É preciso ter presente, portanto, ao avaliar a obra de Rostow, que esse autor tinha como preocupação central, à época em que escrevia, o destino geopolítico do mundo da Guerra Fria. É pensando nesses termos que Rostow avalia que, no frígido dos ovos, foi um sucesso a política de ajuda externa capitaneada pelos Estados Unidos, e que teve em Rostow um dos principais ideólogos, em seu trabalho acadêmico, e ao mesmo tempo um de seus principais artífices, como assessor do governo norte-americano. A medida desse sucesso, para o autor, é a trajetória de industrialização que parte do mundo subdesenvolvido, nos anos sessenta, trilhou daí para a frente, embora em graus diferentes de sucesso – sucesso maior, não por coincidência, na região asiática, foco principal dos esforços norte-americanos, onde a ajuda internacional obteve sucesso em manter tais países fora da órbita soviética. Mais ainda – o sucesso pode ser dimensionado pelo fato de a própria União Soviética ter retornado ao mundo democrático, novamente como Rússia.

Para os propósitos mais caros a Rostow, então, seu trabalho foi bem-sucedido – ainda que sujeito a fragilidades teóricas e padecendo de simplismo metodológico. De fato, Rostow posiciona-se ostensivamente em favor da dimensão histórica (em que pese o fato de prevalecer, nas “Etapas”, uma visão teleológica da história) e prática da análise econômica – e contrário à modelização matematizada da economia convencional neoclássica<sup>11</sup>. Invoca, para tanto, o famoso debate entre Malthus e Ricardo:

“O que é tão divertido sobre a história econômica, e o que é tão interessante sobre o debate Malthus-Ricardo, é que Malthus era consciente de que havia muitas coisas operando ao mesmo tempo” (1994, págs. 6-7).

Rostow se enxerga na linhagem de Malthus – que, segundo Coutinho (1993, pág. 160),

“(…) nunca foi propenso ao teorismo estrito. Pelo contrário, as marcas de sua intervenção no debate acadêmico e político foram o bom senso, o meio-termo, o apego às dimensões sócio-institucionais da política econômica e – a despeito do arraigado conservadorismo – o espírito de conciliação<sup>12</sup>. Daí (...) o ceticismo em relação à rígida disciplina dedutiva que viria a caracterizar Ricardo e a economia política desde então e a rejeição às ‘tentativas precipitadas de simplificar e generalizar’ dos economistas teóricos”.

Mais adiante, conclui Coutinho (idem, pág. 161):

“Enfim, o objetivo de Malthus foi antes o de influenciar com os saudáveis princípios da economia política e da moral utilitarista a sociedade de então, que o de construir um sistema alternativo de economia política.”

---

<sup>11</sup> Candidatando-se, assim, a compor, junto com Hirschman e Myrdal, o grupo responsável pelo afastamento da economia do desenvolvimento da cena acadêmica – segundo acusação de Krugman (1994).

<sup>12</sup> Não custa ressaltar que o belicismo de Rostow está em forte contraste com o reputado espírito conciliatório de Malthus.

## Os cúmplices da EPC: Albert Hirschman

Por fim, trataremos agora do trabalho de Albert Hirschman, o mais importante e representativo dos economistas do desenvolvimento que se alinharam nas vizinhanças da EPC. Hirschman, além de ser um dos críticos mais originais e incisivos da economia convencional, realizou um trabalho importante de balanço de conjunto da economia do desenvolvimento, incluindo sua própria obra e a da Cepal.

A tipologia das teorias do desenvolvimento proposta pelo próprio Hirschman (1981) é bastante útil para avaliar o seu trabalho e de seus colegas. Segundo Hirschman, as teorias do desenvolvimento do pós-guerra se caracterizavam pela combinação entre dois postulados. De um lado, a crítica ao que ele chama de monoeconomismo, que seria a afirmação da validade universal dos pressupostos da análise econômica tradicional, centrada nos países industriais. De outro, os economistas do desenvolvimento compartilhavam a crença no princípio da reciprocidade das vantagens – segundo o qual seria “possível articular as relações econômicas dos dois grupos de países [subdesenvolvidos e dos industriais] de modo a que elas sejam benéficas a uns e a outros” (idem, *ibidem*, pág. 52).

O olhar de Hirschman sobre o princípio da reciprocidade das vantagens é bastante peculiar – e sintomático de sua inserção no debate. Em seu entender, esse princípio não abarcaria somente a versão trivial, associada aos economistas ortodoxos, que detectam a onipresença de vantagens recíprocas nas relações comerciais entre os países. Ao contrário: na visão de Hirschman, os economistas do desenvolvimento, ou ao menos um grupo relevante entre eles, ao qual pertenceriam Hirschman e Myrdal, teriam em comum a convicção de que “a interação entre países ricos e países pobres pode apresentar, em certas circunstâncias, o caráter de um jogo antagônico de soma zero” (Hirschman, 1981, pág. 70).

Mas, naquele momento do debate, em final dos anos cinqüenta, ainda prevalecia uma visão relativamente otimista, que valorizava o intenso processo de industrialização alcançado pela América Latina, e que incluía, no rol das reciprocidades, não só as advindas do plano comercial – ao contrário: admitia que das relações comerciais poderiam advir prejuízos para os países não-industrializados, mas que esses prejuízos poderiam ser mais

que compensados pela cooperação internacional, através de transferências financeiras e assistência técnica.

Essa visão abrangente do princípio da reciprocidade de vantagens entre centro e periferia era essencial para a mobilização, nesse debate, dos economistas dos países industriais:

“[os economistas ocidentais] deviam ter razões para pensar ou pelo menos para ter esperanças de que seus próprios países seriam capazes de desempenhar um papel positivo no processo de desenvolvimento, eventualmente depois da introdução, nas relações econômicas internacionais, de algumas reformas exequíveis” (Hirschman, 1981, pág. 55).

De fato, Hirschman, em sua própria elaboração particular da economia do desenvolvimento, enxergava um papel destacado para a cooperação internacional. Desde logo, porque seu engajamento nessa disciplina foi resultado exatamente do seu alistamento na implementação do Plano Marshall.

No entanto, Hirschman destacou-se principalmente por chamar os países subdesenvolvidos à sua própria responsabilidade no processo de desenvolvimento. Segundo ele,

“(...) o debate é ainda definido por duas questões fundamentais. Uma, onde está a responsabilidade pelo nosso atraso? Em nós mesmos ou no mundo lá fora que nos explora? Outra, como nós podemos progredir? Imitando outros (o Ocidente ou a Rússia) ou moldando nosso próprio caminho?” (Hirschman, 1961, pág. 279).

Ao enfatizar a necessidade de os países subdesenvolvidos lutarem por seu próprio processo de desenvolvimento, Hirschman afirma que se tratava, em primeiro lugar, de se exorcizar, nesses países, o que ele apelidou de uma síndrome da “fracassomania” (Hirschman, 1982, pág. 91). Isso significava valorizar os meios, ainda que precários, aos quais os países subdesenvolvidos haviam recorrido para percorrer a trajetória de industrialização recente. Em seus termos, Hirschman empreendia, em sua teorização peculiar, uma pesquisa das “racionalidades ocultas” sob o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos:

“(...) as racionalidades ocultas que eu buscava eram, precisa e principalmente, processos de crescimento e mudança já em curso nas sociedades que eu estudava (...). Não estava buscando razões para justificar o que existia, mas razões para pensar que a antiga ordem já estava em processo de mudança. Desse modo, tentei

distinguir as forças do progresso, tanto econômicas quanto políticas, que mereciam ser reconhecidas e ajudadas” (Hirschman, 1982, pág. 91).

Tratava-se, portanto, na formulação de Hirschman, não do apanágio da ordem, mas de favorecer a reconciliação dos latino-americanos com sua realidade (Hirschman, 1961, pág. 310). É nesse sentido que o autor prega uma estratégia de “crescimento desequilibrado”, em oposição às diversas teorizações que preconizavam a necessidade de um grande salto, concentrado e planejado num período curto de tempo, que permitiria aos países transpor a fronteira que separava o subdesenvolvimento do desenvolvimento:

“Se se desejar ir [em linha reta] de uma posição de equilíbrio à posição seguinte, então – por causa das discontinuidades e das indivisibilidades *que tomo por estabelecidas* – o ‘grande impulso’ ou o ‘esforço crítico mínimo’ é indispensável. Mas, se supomos que posições de desequilíbrio estimuladoras do desenvolvimento são conserváveis, pelo menos durante períodos limitados, podemos chegar a decompor o grande impulso numa série de etapas menores. Em outras palavras, sou partidário de que se utilize a energia que mantém a coesão dos núcleos econômicos de porte mínimo para *construir* esses núcleos” (Hirschman, 1982, págs. 108-109; ênfases no original).<sup>13</sup>

O argumento de Hirschman tem por base sua convicção quanto à presença de distorções e desequilíbrios setoriais recorrentes no tecido produtivo, ao longo do processo de desenvolvimento.<sup>14</sup> Sua recomendação é aproveitar os movimentos corretivos provocados por esses desequilíbrios<sup>15</sup> para acelerar o desenvolvimento.

A idéia de crescimento desequilibrado se complementa, na formulação de Hirschman, com a de “efeitos de encadeamento”<sup>16</sup>. Dessas duas conceituações Hirschman depreende sua prescrição de “encorajar as indústrias que apresentam poderosos efeitos em cadeia a jusante e a montante” (1982, pág. 94).

---

<sup>13</sup> Citando carta de Hirschman a André Gunder Frank, de 1959.

<sup>14</sup> Nesse aspecto, sua formulação se aproxima à visão estruturalista cepalina sobre a inflação (Hirschman, 1982, pág. 104).

<sup>15</sup> Em suas palavras: as “mudanças relativas de preços e políticas públicas reagindo a protestos contra as manifestações de escassez” (Hirschman, 1982, pág. 108).

<sup>16</sup> Focalizando inicialmente tais efeitos no plano físico-produtivo, depois Hirschman (1976) estenderia a noção para englobar efeitos de encadeamento de consumo (ou o efeito-renda derivado das atividades ligadas ao produto primário de exportação) e fiscais (associados às atividades desenvolvidas pelo Estado sustentadas pela taxaço dos rendimentos oriundos da produção primário-exportadora). Vale notar que tais efeitos não necessariamente seriam cumulativos – ao contrário, Hirschman afirma que “tanto os efeitos fiscais quanto de consumo têm maior probabilidade de manifestar-se se alguns outros efeitos não estão presentes” (pág. 20). Nesse trabalho ele também distingue efeitos em cadeia “interiores”, em que as novas atividades são desenvolvidas pelos produtores já envolvidos no processo produtivo, e efeitos em cadeia “exteriores”, em que as novas atividades são desenvolvidas por novos atores.

Trata-se de apoiar e ajudar a construir trajetórias seqüenciais de desenvolvimento industrial, de forma *ad hoc*. Em forma coloquial, Hirschman afirma que “os efeitos em cadeia (...) ajudam-nos a compreender como ‘uma coisa traz consigo uma outra’ no desenvolvimento econômico” (1982, pág. 98)<sup>17</sup>. Dessa forma, ele chama a atenção para o caráter único dos eventos econômicos, o que o leva a tratar o desenvolvimento como um processo idiossincrático, cuja condução estratégica não deve se pautar pela importação de doutrinas e receitas econômicas, e sim por um caráter incremental, baseado na solução de problemas específicos (Bianchi, 2004).

Esse enfoque de Hirschman é cúmplice da EPC também num plano mais geral, na medida em que ele, tal como Prebisch e Furtado, contesta o caráter universalizante das teorias abstratas e reivindica uma conexão estreita entre a teoria e o ambiente histórico, bem como entre a ciência econômica e outras ciências humanas, para que as recomendações de políticas sejam aderentes às realidades sobre as quais pretendem agir:

“Hirschman não abdicou da pretensão de construir uma teoria universal, mas argumentou, por outro lado, que uma teoria nas ciências sociais não pode adquirir um escopo universal sem pagar o devido respeito à diversidade histórica, geográfica e institucional de seu objeto” (Bianchi, 2004, pág. 14)<sup>18</sup>.

As noções de “efeitos em cadeia” e de desenvolvimento desequilibrado têm em comum a percepção de que os processos de desenvolvimento ocorrem por meio de cadeias de repercussão de eventos (Hirschman, 1976, pág. 28). Essa visão enfatiza trajetórias nacionais isoladas, cuidando menos das relações entre os processos de desenvolvimento de países ou grupos de países. Mas Hirschman tem como objeto os países da periferia pós-colonial, no século XX, cujos processos de desenvolvimento esbarram nas discontinuidades tecnológicas entre seu parque produtivo e o dos países que se industrializaram antes. Vale dizer, a indústria, na periferia, para se estabelecer, enfrenta a força produtiva concorrente dos países centrais. Decorre daí que o entendimento do

---

<sup>17</sup> Vêm de imediato à lembrança, ao nos depararmos com esse arrazoado de Hirschman, as formulações dos economistas evolucionários neoschumpeterianos a respeito de trajetórias de desenvolvimento tecnológico e sua utilização da noção de *path dependence*. A influência de Schumpeter sobre Hirschman, no que toca à noção de crescimento desequilibrado, também é anotada por Possas (1999, pág. 8). No capítulo 4, a abordagem evolucionária neoschumpeteriana será tratada, e esse aspecto, destacado.

<sup>18</sup> A ponto de Krugman (1994) responsabilizá-lo, juntamente com Myrdal, pela perda de influência da economia do desenvolvimento, em virtude da recusa radical de Hirschman em apresentar suas formulações na forma de modelos econômicos.

desenvolvimento periférico, seja tomando a periferia em geral, seja tomando trajetórias nacionais isoladas como foco, tenha que ser necessariamente atento também ao plano das relações centro-periferia. A visão de Hirschman, portanto, deve ser vista como complementar à perspectiva da EPC – é o que veremos nas considerações a seguir.

## Considerações finais: centro x periferia e as visões sobre o desenvolvimento nos anos cinqüenta

Retomando a classificação proposta por Hirschman para as teorias do desenvolvimento, restarão evidenciadas algumas zonas de penumbra que reclamam um olhar mais atento.

Antes, porém, cabe repassar um enquadramento óbvio e carente de ambigüidades – a concepção da economia ortodoxa, aqui representada por Viner e Haberler. O elemento mais importante de avaliação de sua concepção é a adesão incondicional a um *parti pris* teórico, que supõe, como já se disse, a validade universal dos princípios da economia convencional – nos termos de Hirschman, o monoeconomismo –, com base no qual se afirma a onipresença da reciprocidade das vantagens no comércio internacional entre as nações.

O apego à teoria é tal que se chega ao ponto de negar a existência do objeto definidor da economia do desenvolvimento e da EPC. Vale dizer, Viner e Haberler, como adeptos e arautos da visão econômica ortodoxa, negam que haja uma diferenciação estrutural entre as economias industriais desenvolvidas e as demais economias periféricas – e ao dizê-lo afirmam que os mecanismos de livre-mercado e livre-comércio seriam suficientes para que o desenvolvimento da periferia alcançasse condições auto-sustentadas e virtuosas semelhantes às dos países centrais.

Um aspecto, contudo, que vale ser ressaltado, e que não está presente na classificação de Hirschman, é a constatação de que a visão ortodoxa é também uma visão de sistema econômico mundial. Só que, ao contrário do que apregoam os que Hirschman classifica como neomarxistas (junto a quem, quanto a esse aspecto, deveria se incluir a EPC original), esse sistema não funcionaria como uma máquina de exploração pelos países centrais do excedente gerado pela periferia – mas como uma máquina virtuosa, em que o livre-comércio é mecanismo de homogeneização internacional. Nesse sistema, o conflito de interesses entre centro e periferia residiria no plano mais superficial, das aparências – porque em realidade (ou melhor, em teoria) as melhores condições de produção dos países centrais dariam à periferia o desfrute de produtos industriais mais baratos. As

especializações internacionais derivariam da melhor adaptação das economias nacionais às suas dotações de fatores – em proveito do mundo inteiro.

A segunda visão apresentada neste capítulo, representada pelo trabalho de Rostow, já se situa em terreno menos bem demarcado. Hirschman, no entanto, enquadra o trabalho de Rostow como quase definidor da visão monoeconômica – em contraste com o enfoque proposto por Gerschenkron (e por ele próprio, Hirschman), que seria exemplar da “verdadeira” economia do desenvolvimento, aquela que simultaneamente nega o monoeconomismo e afirma a reciprocidade das vantagens. Colocar em tela de juízo o enquadramento proposto por Hirschman para o trabalho de Rostow pode iluminar melhor os enfoques de ambos.

De início, deve-se mencionar que Rostow não compartilha com a EPC a visão de que o diferencial de produtividade entre centro e periferia tende a antagonizar os dois pólos do sistema mundial, na medida em que o maior poderio econômico-produtivo do centro é o principal obstáculo ao desenvolvimento da periferia. No entender de Rostow, ao contrário – e aí ele se reaproxima da economia convencional: o acúmulo produtivo do centro jogaria a favor de um progresso até mais rápido da periferia, que poderia pegar atalhos se apropriando do acervo tecnológico já existente. No entanto, se com esse entendimento Rostow se distancia da EPC, ele também se aproxima da economia do desenvolvimento, tal como definida por Hirschman. De fato, se o avanço tecnológico do centro puder ser utilizado para acelerar o desenvolvimento da periferia, abre-se uma via importante de harmonização de interesses e reciprocidade de vantagens entre os dois pólos do sistema.

Se, por um lado, Rostow afirma a reciprocidade de vantagens entre centro e periferia, por outro ele também cumpre o outro requisito exigido por Hirschman para figurar no quadrante da economia do desenvolvimento. Em realidade, é possível afirmar que Rostow nega o monoeconomismo na prática – à medida que em todo seu trabalho ele distingue com muita clareza as economias desenvolvidas e as em desenvolvimento, e recomenda, para essas últimas, uma receita não-ortodoxa para sua industrialização: financiar o investimento com a cooperação internacional, e ter o Estado planejador na coordenação do processo. Nesse sentido, a formulação de Rostow assemelha-se à da EPC, em que pese o “etapismo” rostowiano. Sem dúvida, aproxima-se muito mais da EPC e da

“verdadeira” economia do desenvolvimento (ou melhor, da vertente de Hirschman e Gerschenkron) que do monoeconomismo sem ressalvas de Viner e Haberler.

A maior relevância conferida à história, em detrimento da teoria, também joga a favor da aproximação entre Rostow, a economia do desenvolvimento e a EPC – ainda que sua concepção de história seja teleológica, em vários aspectos importantes, e ainda que sua aversão à teoria seja exagerada. Em um trecho de seu trabalho, como vimos, Rostow resvala nas formulações cepalinas, ao admitir que existem sociedades mistas, desiguais, como as economias subdesenvolvidas da EPC, e não somente sociedades em etapas de transição. Talvez seja apenas mais uma imprecisão conceitual de Rostow, mas se trata de um lapso que revela sua permeabilidade à história.

Além disso, Rostow distancia-se da economia ortodoxa e de seu monoeconomismo em outro aspecto, ressaltado anteriormente, que é sua visão ampla do processo de desenvolvimento: apesar de ser inequivocamente uma visão econômica, Rostow esforça-se, no que é parcialmente bem-sucedido, por evitar um enfoque monocausal, tentando, em suas palavras, “lidar com todas as forças em jogo” (Rostow, 1994, pág. 3), com destaque para os vetores culturais e políticos do desenvolvimento. Em autocrítica, Rostow afirma que, conferindo maior peso a esses vetores, a etapa das pré-condições para o arranco assumiria formatos e temporalidades muito diferentes nas diversas situações – ou, noutros termos, o formato rígido das cinco etapas seria flexibilizado. Essa autocrítica merece crédito porque, como vimos, Rostow foi um autor cujo móvel principal era a aplicação prática de suas idéias – dispondo-se, para isso, a sacrificar seus pendores economicistas.

A EPC também sempre foi movida pela intenção de que suas idéias pudessem ser postas em prática. E é daí que deriva a oposição básica entre o enfoque de Rostow e o da EPC. O objetivo último da EPC, nos termos de Prebisch, era a “elevação do nível de vida das massas da periferia latino-americana” – para o qual a industrialização acelerada seria o principal instrumento. A cooperação internacional, por sua vez, estaria a serviço da industrialização latino-americana.

O trabalho de Rostow se colocava na outra ponta – a dos Estados Unidos, para quem a cooperação internacional era um instrumento de sua política externa. É preciso reconhecer, de saída, que tanto Prebisch como Rostow viam na cooperação internacional a

principal arma de solidarização dos interesses – potencial ou efetivamente conflitivos – de centro e periferia. Mas Rostow, evidentemente, tinha como objetivo principal influenciar a política externa norte-americana. E, naquele momento histórico, *the only game in town* era a Guerra Fria. A obra de Rostow, assim, bem como seu trabalho direto na assessoria ao governo norte-americano, esteve voltada a oferecer aos países da periferia razões objetivas para se manter na órbita ocidental. Em sua avaliação, tais razões seriam a capacidade de se industrializar e desenvolver – em função do que se articulava a cooperação internacional e a assistência técnica. E, dentre as diversas regiões periféricas, a Ásia era o teatro principal da Guerra Fria – e, portanto, foco da atenção de Rostow. Eis aí outro aspecto crucial a distinguir o trabalho de Rostow da EPC. A América Latina somente vira foco da ação norte-americana sob a Aliança para o Progresso, ainda assim de forma fugaz e com pouco empenho – sob o estímulo do temor ao espraiamento da revolução cubana. O tão decantado Plano Marshall para a América Latina nunca veio à luz.

É inegável, ademais, que o “etapismo” de Rostow está em confronto direto com um dos pilares da EPC – a saber, a concepção, elaborada por Furtado, do subdesenvolvimento como um fenômeno estrutural específico, historicamente inédito e que deve ser compreendido no bojo do desenvolvimento do capitalismo global.

Mas não há uma oposição tão nítida entre o “etapismo” rostowiano e outras abordagens da economia do desenvolvimento. Ao contrário – a noção de *take-off* se inspira na de *big push*, concebida por Rosenstein-Rodan, um dos precursores da economia do desenvolvimento, e, como afirma Hirschman (1981, págs. 61 e 62), participa de uma intensa competição entre metáforas, que inclui também o *spurt*, de Gerschenkron, o “límiar crítico”, de Leibenstein (e, acrescenta Hirschman, a noção de “efeitos de encadeamento”, de sua própria lavra).

Todas essas metáforas visam iluminar a análise de trajetórias nacionais de desenvolvimento relativamente independentes – escapando de uma visão de máquina econômica global, ou de sistema centro-periferia. Nesse sentido, mais uma vez, Rostow é um adepto típico da economia do desenvolvimento, de certa forma eximindo os países centrais de responsabilidade pelo atraso periférico.

Deve-se dar razão a Hirschman, de toda forma, no entendimento de que o “etapismo” de Rostow propicia uma visão estreita do processo de desenvolvimento – e que a visão de Gerschenkron (vizinha à do próprio Hirschman) é mais historicamente orientada, ao avaliar, tal como a EPC, que há diferenças fundamentais entre as trajetórias originais e os processos retardatários de industrialização.

Mas, ainda assim, parece mais pertinente considerar que, ao diferenciar a visão de Rostow da de Gerschenkron, estamos diferenciando duas vertentes da economia do desenvolvimento – por mais que Hirschman se sinta, justificadamente, incomodado com a companhia.

Também enredado – mas menos que Rostow – em um enquadramento dificultoso em seu próprio esquema classificatório é o trabalho de Hirschman. É certo que ele nega o monoeconomismo, destacando em seu trabalho como economista do desenvolvimento aspectos estruturais diferenciados entre as economias centrais e as periféricas. Segundo Hirschman, seu trabalho também se enquadraria em sua definição de economia do desenvolvimento por afirmar o princípio da reciprocidade das vantagens das relações econômicas entre centro e periferia.

No entanto, como vimos anteriormente, ele afirma que, em certas circunstâncias, centro e periferia jogam um jogo de soma zero. Mas Hirschman consegue ver virtude no antagonismo: segundo sua versão da economia do desenvolvimento, a alternância entre momentos de proximidade e de afastamento entre centro e periferia tenderia a engendrar, de forma quase natural, estímulos vitais à industrialização periférica. E dessa alternância adviria o papel da cooperação internacional – que para ele, ao contrário, por exemplo, do que Hirschman enxerga em Myrdal, ou ao contrário mesmo do que se vê em Prebisch, não seria um *deus ex machina*, mas “uma consequência natural do processo de polarização [entre centro e periferia] e uma reação a este” (Hirschman, 1981, pág. 70).

Vale destacar este esquema interpretativo de Hirschman para propor, a partir dele, um enquadramento histórico que enriquece muito a visão centro-periferia da EPC. Se substituirmos, na frase acima citada, o qualificativo “natural” por “histórica”, obtemos uma chave analítica que propõe situar em perspectiva histórica o funcionamento do sistema centro-periferia. Explicando melhor: as relações centro-periferia se alteram ao longo do

tempo, segundo diversos vetores. Não se deve, portanto, supor que haverá sempre, *a priori*, oposição ou harmonia de interesses – é preciso discernir, em cada situação histórica, os móveis dos diversos interesses nacionais, em função, por exemplo, da distância entre a estrutura tecnológica prevalecente nas diversas nações periféricas e a fronteira tecnológica de cada momento histórico. É muito diferente, para dar um exemplo extremo, analisar a trajetória de desenvolvimento chinesa e suas relações com os Estados Unidos nos anos cinquenta e neste início de século: enquanto, há meio século, o governo norte-americano se impunha a tarefa de conter a influência chinesa, estimulando o desenvolvimento dos países que vieram a se constituir nos tigres asiáticos, hoje o mercado de consumo dos Estados Unidos é vital para a China, e esta, por sua vez, cumpre a missão, em nome do equilíbrio (precário) do sistema financeiro mundial, de acumular ativos bilionários em dólar.

Voltando ao enquadramento de Hirschman em seu próprio esquema classificatório: para deixar mais claro seu território, ele afirma sua diferença frente às teses mais “esquerdistas” da teoria da dependência – as quais ele enquadra no quadrante denominado neomarxista, corrente que negaria o monoeconomismo, como a economia do desenvolvimento, mas negaria também a reciprocidade de vantagens na relação entre centro e periferia. Segundo Hirschman, essa negativa neomarxista das vantagens recíprocas seria radicalizada, transmutada em catastrofismo: além de afirmar o antagonismo perene entre centro e periferia, os neomarxistas veriam intencionalidade na exploração, pelo centro, dos frutos do progresso técnico (ou do excedente) gerado na periferia.

É verdade, como veremos no próximo capítulo, que algumas versões radicalizadas das análises da dependência aderiram ao catastrofismo e a teorias conspiratórias da história. Mas Hirschman inclui no mesmo barco dos neomarxistas a atitude crítica, militante e ressentida que, segundo ele, a EPC teria adotado contra o centro industrializado (Hirschman, 1961, págs. 288 e 289). Critica também a EPC por uma fé excessiva no planejamento – de inspiração soviética – (pág. 290) e pela desvalorização da industrialização que, àquela altura, a América Latina já havia alcançado (pág. 298).

Mas, fiel ao seu compromisso com a perspectiva histórica, nosso autor concede que a militância cepalina se apóia na busca da construção nacional, a qual, além de seu

conteúdo econômico e produtivo, também contempla aspectos culturais, responsáveis pelo sabor nacionalista da EPC:

“(...) a luta pelo desenvolvimento é também uma luta pelo auto-descobrimto e pela auto-afirmação, e assim ocorre indissolúvelmente ligada a um novo nacionalismo (...). Pode-se quase dizer que quanto mais esses países começam a se assemelhar economicamente às comunidades industriais mais velhas e já estabelecidas, mais eles se diferenciam delas ideologicamente” (Hirschman 1961, pág. 304).

No entender de Fiori, a oposição entre a EPC e a economia do desenvolvimento, mesmo em sua versão hirschmaniana, cúmplice do ideário cepalino, é acentuada:

“Na mesma época, e em pleno otimismo desenvolvimentista, o estruturalismo latino-americano partiu de um ponto radicalmente oposto ao da “*development economics*”: começou pela crítica à teoria ricardiana do comércio internacional e acabou produzindo uma verdadeira revolução teórica na discussão do problema do subdesenvolvimento. Os latino-americanos (...) recolocaram os termos da discussão, desconsiderando o tratamento isolado das economias nacionais e propondo um novo programa de pesquisa, que partia do sistema econômico mundial e explicava o atraso econômico pela difusão desigual do progresso tecnológico induzida pelo funcionamento hierárquico e assimétrico das relações entre economias nacionais que se haviam integrado de maneira diferenciada aos centros cíclicos da economia mundial” (Fiori, 1999a, págs. 27 e 28).

Hirschman e Fiori parecem exagerar o anti-imperialismo cepalino. Desde logo por seu pertencimento ao sistema das Nações Unidas, a Cepal sempre viu na cooperação internacional um vetor fundamental do desenvolvimento da periferia – e se pautou, naquele período formativo, por uma postura otimista e militante em prol da industrialização latino-americana, valorizando sim a trajetória percorrida até então.

No entanto, como vimos, a EPC, em sua versão original produzida por Prebisch, e depois elaborada por Furtado, via sim relações de exploração entre centro e periferia. E não é necessário reputar as teses cepalinas de ingenuidade anti-imperialista: desde Prebisch, a EPC entendia que a defesa pelo centro de seus interesses econômicos, notadamente de seus interesses no comércio internacional, o levava a adotar políticas em defesa de sua indústria e a combater políticas industriais adotadas pela periferia. Há sim intencionalidade – e é “natural” que seja assim. Em que pese a confiança depositada pelos cepalinos na cooperação internacional, até por seu lugar institucional, eles entendem que os países periféricos precisam adotar políticas comerciais em defesa de sua indústria (“nascente”) –

porque dependem, em última instância, de sua própria capacidade de poupança e investimento para se desenvolver. E também é “natural” que seja assim – porque há uma disputa econômica concreta.

Nesse sentido, a visão de Hirschman se distancia da EPC. Para Hirschman, como vimos, a análise está focalizada, principalmente, nas trajetórias nacionais de desenvolvimento. Nessa medida, ele reclama a responsabilidade de cada país por seu destino. A EPC também o faz, mas de forma mais beligerante, porque insiste na interdependência assimétrica entre centro e periferia – e afirma, portanto, a necessidade de desenvolvimento relativamente autônomo da periferia, mas necessariamente adotando políticas que confrontariam os interesses da indústria do centro. Ao passo que Hirschman, se não entre seus pares, mas certamente em relação à EPC, tende a amortecer o confronto, procurando mostrar mais harmonia entre os interesses do centro e os da periferia.

No entanto, como se afirmou há pouco, há sempre que se levar em conta o enquadramento histórico, cambiante, das relações centro-periferia. Ao final dos anos cinqüenta e início dos sessenta, sob o temor do espraiamento da revolução cubana, o governo norte-americano ensaiou um estreitamento de relações econômicas com a América Latina. Essa aproximação – que ao final, diga-se, mostrou-se fugaz – se deu aos moldes da política de cooperação internacional preconizada, junto ao *establishment* norte-americano, por figuras como Hirschman e seus parceiros, culminando na Aliança Para o Progresso. Eis como narra Schlesinger, Jr. (1965, págs. 792-3), testemunha e ator relevante:

“(...) o próprio Presidente [Kennedy] estava ganhando na América Latina uma fé e afeição desfrutada por nenhum outro líder norte-americano exceto Franklin Roosevelt na longa história das Américas. Suas políticas domésticas estavam validando seus esforços no hemisfério. O Professor Albert O. Hirschman, de Harvard, o especialista em desenvolvimento econômico da América Latina, reportou, por exemplo, que seu confronto com a United States Steel causou uma forte impressão ao sul da fronteira; ‘se Kennedy enfrentou uma luta real com um segmento muito importante da comunidade de negócios norte-americana, talvez ele estivesse falando a sério quando propôs reformas sociais para a América Latina?’”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> O livro de Schlesinger, Jr. narra e analisa em riqueza de detalhes as vicissitudes da política norte-americana, sob Kennedy, relativamente à América Latina.

Essa virada da política externa norte-americana, ainda que transitória, quase cooptou também a própria Cepal (Cardoso, 1977, pág. 60), como se verá no início do próximo capítulo.

Os enfoques da EPC – sistema centro-periferia – e da economia do desenvolvimento – trajetórias nacionais isoladas – não devem ser vistos como mutuamente excludentes. Ao contrário: se há uma operação ideológica embutida na preferência dos economistas do desenvolvimento por olhar as situações nacionais de desenvolvimento cada uma em seus próprios termos, isso não deve impedir que se reconheça que o enfoque centro-periferia precisa ser complementado por análises concretas de processos nacionais de desenvolvimento. Essa seria, no entanto, uma tarefa dos sucessores da economia política cepalina originária – avaliados no próximo capítulo.

O essencial a reter, aqui, é que a contribuição mais importante da EPC às teorizações sobre o desenvolvimento – o enfoque centro-periferia –, vista em perspectiva histórica, contribui para avaliar as alterações ocorridas ao longo do tempo na própria EPC e em sua influência sobre a trajetória concreta do desenvolvimento latino-americano. Uma coisa é a EPC originária, de Prebisch e Furtado, no início dos anos cinquenta – outra são os seus desdobramentos, no início dos sessenta, quando o avanço dos processos de industrialização no Brasil, na Argentina e no México já haviam sido o veículo de internalização das empresas transnacionais ao espaço produtivo doméstico da América Latina – deslocando o foco das relações econômicas entre centro e periferia da balança de comércio para a balança de capitais.

Na seqüência desta tese, serão tratadas as formulações que derivaram da EPC a partir dos anos sessenta, no capítulo 3, e, no capítulo 4, dois enfoques originários dos países centrais elaborados a partir das duas últimas décadas do século XX – o evolucionário neoschumpeteriano e a nova economia institucional.

### ***Capítulo 3: A EPC se esvai e se ramifica***

O debate sobre industrialização e desenvolvimento, na América Latina, começou a buscar caminhos alternativos à estratégia originalmente traçada pela Cepal já a partir do final dos anos cinqüenta, como vimos em Furtado, à luz do desencanto com os resultados das políticas industrializantes perseguidas na região – ao menos no Brasil, na Argentina e no México, em que tais políticas foram mais longe. Mesmo no plano estritamente econômico, a industrialização ficara a meio caminho como forma de se conferir maior autonomia às nações periféricas – o constrangimento externo ao crescimento sustentado persistiu, expresso nas dificuldades recorrentes em se obter conforto cambial nos resultados do balanço de pagamentos, e mesmo a internalização da estrutura produtiva, que teria como coroamento a produção doméstica de bens de capital, não havia se "completado". A industrialização por substituição de importações encontrou limites mais estreitos do que fazia suspeitar o otimismo industrializante da EPC, ao se enredar na chamada "etapa difícil" do processo, conforme registrou relatório produzido sob a chancela da própria Cepal em 1963 (Tavares, 1963).

A energia que poderia ter se dissipado com esse desencanto, porém, foi canalizada para uma ampliação da agenda, face à constatação da insuficiência do projeto estritamente econômico. Houve a decidida incorporação dos temas sociais, com destaque para a questão agrária e agrícola e suas vinculações com a inclusão social e produtiva e a distribuição de renda, que já estavam presentes nos textos da EPC da segunda metade dos cinqüenta – como vimos em Furtado.

O tema da política também se fez presente de forma mais incisiva. A EPC, desde o início, via o Estado como protagonista-chave do desenvolvimento, especialmente por sua capacidade de mobilizar e administrar a alocação dos recursos escassos para o investimento produtivo – escassos em geral, mas escassos também porque o investimento exigia bens de capital importados com divisas estrangeiras. Mas, como se viu, a EPC concebia um Estado idealizado, deshistoricizado, abstrato quase. O insucesso ou, se se quiser, a incompletude das políticas de desenvolvimento tornou imperioso olhar mais detidamente a natureza do Estado desenvolvimentista.

O pessimismo ganhou contornos mais fortes no terreno propriamente político à medida que os Estados latino-americanos, ao longo dos anos sessenta, foram se inclinando à direita – notadamente pelo golpe militar de 1964, no Brasil. Ressalte-se, ademais, a forte influência sobre o clima político da região exercida pela revolução cubana de 1959, que acendeu a perspectiva socialista e deu lugar à proliferação de grupos marxistas de coloridos diversos, que abraçavam um horizonte insurrecional e revolucionário, quase sempre em forte dissonância com a orientação oficial dos partidos comunistas pró-soviéticos, defensores de uma transição em aliança com as burguesias industriais nacionais.

O principal contraponto à influência cubana e guevarista foi a Aliança para o Progresso, iniciativa norte-americana sob o comando de Kennedy. Conforme avalia Cardoso:

"A política norte-americana (...) aceitou parte da crítica implícita nas análises cepalinas mas *mudou a ênfase delas*. Trouxe para o primeiro plano as discussões sobre os 'obstáculos internos' ao desenvolvimento – os sociais e políticos – e patrocinou explicitamente formas mais ativas de cooperação internacional. (...) Houve a legitimação de temas antes perigosos, como reforma agrária, reforma dos impostos, planejamento etc. Mas houve também o esquecimento momentâneo das questões estruturais de base: os termos de intercâmbio, a disparidade do progresso técnico e dos níveis salariais reais entre Centro e Periferia etc." (1977, pág. 60; ênfase do autor, FHC).

Em meio à indecisão, por falta de melhor termo, da EPC, ganharam vulto alternativas à esquerda e à direita. À direita, notou-se o reingresso no debate latino-americano do discurso econômico conservador, que havia sido ofuscado no auge da influência da EPC. No Brasil, conforme nota Bielschowsky (1988, págs. 499-500),

"os neoliberais e os desenvolvimentistas 'não-nacionalistas' – e, em parte, também os desenvolvimentistas ligados ao setor privado – passam, com poucas exceções, a pensar e, eventualmente, a trabalhar juntos. (...) A ênfase desse novo conjunto de economistas recaía, de modo geral, sobre as idéias de controlar a expansão das atividades produtivas do Estado, de atrair o capital estrangeiro e de dar prioridade ao controle da inflação e do déficit externo na condução da política econômica. Apoiavam, de modo geral, a realização de reformas financeiras, mas dividiam-se entre aqueles que se opunham à reforma agrária e aqueles que, talvez porque se sentissem obrigados a não contrariar a posição assumida pela Aliança para o Progresso, manifestavam cautelosa atitude de apoio a uma reforma moderada. Eram essencialmente favoráveis a um aprofundamento do capitalismo industrial brasileiro, sem alteração de curso no sentido de redistribuição de renda e de propriedade através de reformas."

Esse grupo, ao contrário de quando pontificava Eugênio Gudín como ponta-de-lança do conservadorismo econômico brasileiro (Bielschowsky, 1988, parte I, capítulo II), não era anti-industrialista, o que tornou mais difícil a reação cepalina. De fato, a EPC perdeu o ímpeto anterior, cedendo lugar ou aderindo a um reformismo muitas vezes difuso e impreciso. A tentativa de formular uma nova agenda, incluindo temas sociais e, secundariamente, políticos foi empreendida pelo próprio Prebisch (1963) mas, sobretudo, em chave sociológica, por José Medina Echavarría e sua sociologia do desenvolvimento (Echavarría, 1963).<sup>1</sup>

A Cepal tentava se manter sintonizada com o clima da época, marcado pela constatação das promessas não-cumpridas do desenvolvimentismo industrial, e ao mesmo tempo preservar o núcleo duro de suas idéias originais – que incluía a crença na industrialização como motor principal do desenvolvimento latino-americano e na intervenção planejadora do Estado como peça indispensável à sua consecução – e o tom ainda preponderantemente otimista de sua veiculação, razão de ser de uma instituição multilateral que tinha como público-alvo principal os governos da periferia latino-americana e dos países centrais, bem como as demais instituições multilaterais.

O tom mais social-democrata que adquiriu o discurso cepalino e a agregação de temas sociais e políticos foram, contudo, insuficientes para manter a instituição na liderança do debate em torno do desenvolvimento econômico e social latino-americano e preservar sua influência na formulação das políticas econômicas consequentes desse debate. O esvaziamento da Cepal também se deu em virtude de aspectos propriamente institucionais, como assinala Hodara (1987, pág. 391):

“Mas ao ganhar vulto a Cepal; ao brotarem jovens economistas locais que identificaram inflexibilidade nos especialistas regionais; ao adquirirem complexidade e heterogeneidade as conjunturas nacionais; ao acentuarem-se os interesses burocráticos, extra-intelectuais, de alguns membros ‘internacionais’ da Cepal: com estes processos mudou a fisionomia original a expensas da já iniciada mudança de paradigma. Era preciso, em fins dos anos cinqüenta, um parêntesis reflexivo que jamais se produziu.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Outros cepalinos de destaque à época são Sunkel (1970) e Aníbal Pinto (1970). Para uma resenha analítica sucinta da produção cepalina da época, ver Bielschowsky (1998, págs. 30-36).

<sup>2</sup> Furtado (1985, págs 181 e seguintes) dá o testemunho do esvaziamento da Cepal.

De toda forma, apesar de ver seu ímpeto próprio diminuído, a Cepal assistiu à revitalização de sua economia política, através de uma descendência vigorosa e prolífica. A instituição ofereceu guarida, em seu início, aos principais formuladores da análise da dependência, que viria a se tornar a principal linha de renovação, à esquerda, do pensamento acerca do desenvolvimento latino-americano. Alguns anos depois, também da matriz cepalina originaram-se trabalhos de Maria da Conceição Tavares e seu entorno, que reciclou e atualizou a pesquisa e a reflexão em torno de vários dos temas propostos pela EPC, agregando, como novidade, uma ênfase nos aspectos financeiros da economia internacional e das relações centro-periferia.

Enquanto isso, Prebisch e Furtado, os dois autores de maior expressão da EPC, prosseguiram seu trabalho atuando de forma menos institucional e mais personalizada, acentuando os aspectos antagônicos das relações centro-periferia e, na América Latina, os aspectos não-econômicos que obstaculizavam o desenvolvimento. Em paralelo, o leito principal institucional da EPC persistia numa trajetória de estudos de menor influência, mas que foram revitalizados, nos anos oitenta, pelo trabalho de Fernando Fajnzylber – através de quem a Cepal incorporou a influência dos economistas evolucionários, tratados diretamente no capítulo 4 desta tese.

Este capítulo tratará dessas importantes vertentes que se originaram da EPC a partir dos anos sessenta – a análise da dependência, alguns trabalhos de Conceição Tavares, os trabalhos “de maturidade” de Prebisch e Furtado, bem como as novas influências trazidas por Fajnzylber.

## Cardoso & Faletto e a análise da dependência

Há uma controvérsia importante em torno do quanto os trabalhos dos autores que trataram da questão da dependência se vinculam ao programa de pesquisa estruturalista-cepalino (a EPC) ou ao marxismo. Discute-se também bastante acerca do *status* desses trabalhos – se configuram uma teoria da dependência ou se se trata apenas de um enfoque conceitual e analítico parcialmente compartilhado por autores diversos num determinado período histórico.

É importante nos posicionarmos frente a essas polêmicas, mas não se pretende despendar muito espaço com elas – até porque não é possível aqui avaliar todas as nuances de todos os autores (inclusive comentadores) que militaram em torno das teses da dependência. Adiantando parte das conclusões, tal como no caso da EPC em seu conjunto o trabalho de longe mais importante foi o primeiro texto elaborado por seu "patrono" (Prebisch, 1949), também no caso da dependência é o trabalho fundante de Cardoso & Faletto (1969) o responsável por introduzir as teses mais definidoras desse enfoque, e que serão também as teses mais pródigas em termos de sua contribuição às teorizações sobre o desenvolvimento.

A filiação cepalina da dependência seria indiscutível<sup>3</sup>, não fosse por afirmações do próprio Cardoso<sup>4</sup> reivindicando a preponderância da influência marxista. O arrazoado de Cardoso, no entanto, parece pouco convincente<sup>5</sup>. Há, primeiro, uma questão formal, apresentada por Love (1996), para concluir pela prevalência da influência cepalina sobre a dependência:

"as fontes da contribuição de Cardoso foram várias, e uma conclusão segura pareceria ser de que ele poderia apresentar sua formulação tanto num idioma estruturalista como num marxista. No entanto ela foi realizada inicialmente no primeiro, quando a dependência emergiu em Santiago" (Love, 1996, pág. 195).

---

<sup>3</sup> Entre outros, Bielschowsky (1998, pags. 34-5) inscreve sem hesitar o trabalho de Cardoso & Faletto e outros dependentistas na estirpe cepalina.

<sup>4</sup> Cardoso é, ao mesmo tempo, o principal formulador da análise da dependência e um de seus exegetas – o dá margem a alguma confusão de leitura.

<sup>5</sup> Não para Packenham (1992, pags. 7-8 e *passim*), que o utiliza como argumento de autoridade para reclamar a filiação quase exclusivamente marxista da dependência.

De fato, o ensaio inaugural da “teoria” da dependência, que seguiria sendo seu trabalho mais original, representativo e importante foi realizado em 1965-7, quando seus autores se encontravam vinculados ao novo organismo da Cepal, o Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Ilpes, e publicado em 1969 (Love, 1996, pág. 191).<sup>6</sup> Trata-se, portanto, de um texto institucionalmente cepalino<sup>7</sup>, embora seus desdobramentos acadêmicos, institucionais e políticos tenham desbordado para além da economia política cepalina.

Em que pesem essas pertinentes questões formais, contudo, importa aqui destacar que, como se verá, a problemática da dependência tem interseção muito grande com a EPC – o que, combinado ao fato de a chancela cepalina ter abrigado parte importante da produção dos dependentistas, é suficiente para concluir pela validade – ou, mais ainda, pela necessidade – de sua inscrição na EPC<sup>8</sup>. Em realidade, a dependência pode ser adequadamente compreendida como um ramo da EPC, tributário também de outras influências teóricas e históricas, sobretudo do marxismo. E como um ramo que, em seus desdobramentos, a partir do trabalho original de Cardoso & Faletto, irá escapar do estruturalismo cepalino em direções diversas.

De fato, os trabalhos abrigados no que se pode talvez chamar de “escola”<sup>9</sup> da dependência primam muitas vezes pelo ecletismo, resultado da influência combinada sobretudo da EPC e do marxismo. Há também grande heterogeneidade entre os diversos trabalhos e seus autores, seja em termos de pretensão ou filiação teórica, seja em termos das teses defendidas. Falar em teoria da dependência induz à conclusão de que tais trabalhos constituíram um corpo unificado, com legado teórico assentado e consistente – o que não parece ser o caso. Assim, sigo aqui a preferência de Love (1996, pág. 188, nota 38) e utilizo

---

<sup>6</sup> Embora no prefácio os autores afirmem terem escrito o texto a partir de 1966, Love dispõe de dois *drafts* não publicados, datados de 1965, um dos quais assinado somente por Cardoso, ambos com chancela do Ilpes (algo como textos para discussão). O próprio Cardoso (1972, nota 5, pág. 122) menciona esse trabalho como antecedente de Cardoso & Faletto.

<sup>7</sup> Tanto que a Cepal o inclui na seleção de textos organizada para comemorar o cinquentenário da instituição (Cepal, 1998). Outro texto cepalino influente na criação da teoria da dependência, mas com um enfoque menos sociológico e mais econômico é de Sunkel (1970) (ver Bielschowsky, 1998, pág. 35).

<sup>8</sup> Love baseia sua conclusão também na predominância de um conteúdo comum maior entre a EPC e a dependência do que entre esta e o marxismo (1996, págs 200-201). Aqui, entretanto, não necessariamente se afirma a prevalência de um ou outro conteúdo – basta ter presente a influência decisiva da EPC sobre a dependência para inscrevê-las no campo comum do estruturalismo cepalino.

<sup>9</sup> Cf. Love (1996, pág. 200).

a expressão "análise da dependência", ou "enfoque da dependência" (daqui por diante, apenas AD).

Como já foi dito, é sobre o trabalho inaugural de Cardoso, em co-autoria com Enzo Faletto, que recairá o foco desta seção, embora se incorporem também comentários sobre o conjunto da AD.

Cardoso & Faletto têm como ponto de partida explícito exatamente a crítica à EPC, ecoando especialmente o trabalho de Celso Furtado:

“O pressuposto geral implícito nessa concepção era que as bases históricas da situação latino-americana apontavam para um tipo de desenvolvimento nacional. Tratava-se, então, de fortalecer o mercado interno e de organizar os centros nacionais de decisão de tal modo que se tornassem sensíveis aos problemas do desenvolvimento de seus próprios países. Essa perspectiva otimista vem-se desvanecendo desde fins da década de 1950” (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 12).

Ao otimismo militante dos trabalhos originais de Prebisch e Furtado, agora já mitigado, nossos autores contrapõem o propósito de explicar por que o avanço da industrialização dera lugar, a partir de fins dos anos cinquenta, a uma insuficiência dinâmica das economias latino-americanas (tendo presente em particular o Brasil ao lado dos demais países “grandes” e mais industrializados da América Latina, Argentina e México), para além da baixa, talvez apenas conjuntural, de suas taxas de crescimento. Mesmo no Brasil, onde se construiu uma incipiente indústria nacional de bens de capital – “que, por suas características, parecia implicar a instauração de uma etapa nova e de natureza irreversível da industrialização brasileira” (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 13)<sup>10</sup> –, ao auge do processo de substituição de importações seguiu-se um período de estagnação relativa.

Os autores, constatando a insuficiência das explicações pautadas em termos estritamente econômicos que foram a tônica da EPC, assinalam também como insuficiente a substituição de uma interpretação econômica por uma análise sociológica. Buscam então, em seu ensaio, construir uma “análise integrada que forneça elementos para dar resposta de forma mais ampla e matizada às questões gerais sobre as possibilidades do

---

<sup>10</sup> O papel central conferido à internalização da indústria de bens de capital perpassa toda a EPC, e será muitas vezes ressaltado por diversos autores.

desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais” (pág. 15).

A base metodológica dessa análise é enunciada a partir de um contraste crítico com as teorias da modernização e a partir da superação de um enfoque meramente estrutural, reclamando a necessidade de que a análise seja realizada em termos de "processo histórico", em um referencial definido em termos ostensivamente marxistas:

"o problema do controle social da produção e do consumo constitui o eixo de uma análise sociológica do desenvolvimento orientada desta perspectiva. Com efeito, a interpretação sociológica dos processos de transformação econômica requer a análise das situações onde a tensão entre os grupos e as classes sociais revele as bases de sustentação da estrutura econômica e política" (pág. 24).

É a partir daí que Cardoso & Faletto introduzem a problemática da dependência:

“(…) entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional (...). Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. (...) O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar (...) como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários” (pág. 26).

Na seqüência, os autores precisam as diferenças conceituais (e implicações metodológicas e analíticas) que vêm entre dependência, subdesenvolvimento e condição periférica:

"A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de que (...) isso implique algumas 'conseqüências' sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de 'centro' e 'periferia', por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem

levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência" (pág. 27).

A problemática da dependência seria, assim, a problemática da construção da nação, a partir de uma situação de subdesenvolvimento e de uma condição periférica:

"Desde o momento em que se coloca como objetivo instaurar uma nação (...) o centro político da ação das forças sociais tenta ganhar certa autonomia ao sobrepor-se à situação do mercado; as vinculações econômicas, entretanto, continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e ação autônomas. Nisso radica, talvez, o núcleo da problemática sociológica do processo nacional de desenvolvimento na América Latina" (pág. 30).

Analogamente, Cardoso de Mello (1975, pág. 20) diria, a respeito da EPC "prebischiana", que "a problemática cepalina é a problemática da industrialização nacional, a partir de uma 'situação periférica'". Cardoso & Faletto irão além ao afrouxar a identificação cepalina entre industrialização e desenvolvimento e inscrever em sua análise as classes sociais como vínculo decisivo da dependência. Os grupos e classes sociais, contudo, na análise sociológica, não ganham relevo em detrimento do econômico e das estruturas produtivas, mas são vistos como o vetor através do qual o vínculo econômico da dependência se concretiza, historicamente:

"A dependência encontra não só 'expressão' interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma 'variável externa', mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 31).

O fulcro da análise dos autores, portanto, é a interação entre a dinâmica econômico-produtiva e os grupos e classes sociais (cujos interesses derivam de seu posicionamento no processo produtivo), no interior das economias dependentes – principalmente através de sua influência sobre o Estado e as políticas públicas – e entre essas e as economias centrais. Há aí uma questão fundamental, que tem a ver com a hierarquização entre os vetores internos e externos e entre os econômicos e político-sociais.

Cabe, preliminarmente, reavaliar os termos em que Cardoso e Faletto (mas sobretudo Cardoso, também em trabalhos de sua autoria exclusiva) esposam o método

histórico-estrutural – cuja adoção pela EPC, sobretudo em sua versão furtadiana, foi brevemente examinada no capítulo anterior. É como se o enfoque histórico-estrutural, característico da EPC, fosse ganhando foros teóricos mais sofisticados, a partir de uma certa "espontaneidade metodológica" de Prebisch, passando pela elaboração mais cuidadosa de Furtado, e culminando numa teia teórica mais densa proposta por Cardoso & Faletto – mas sobretudo por Cardoso que, em trabalho posterior (Cardoso, 1972), trata explicitamente dessa questão, inscrevendo-a, como já se afirmou aqui, no âmbito da dialética marxista<sup>11</sup>. Assim, os trabalhos de Cardoso & Faletto e de Cardoso podem ser vistos como uma tentativa de superar, no sentido teoricamente forte do termo, a EPC através da dialética marxista – e por ela.

Mas, como já se registrou aqui, contudo, a AD, notadamente na versão apresentada por Cardoso & Faletto, é tributária em larga medida da EPC, a que o método histórico-estrutural não era estranho, desde o início. É desnecessário, portanto, para os efeitos deste trabalho, fazer finca-pé em torno da vinculação marxista da metodologia da AD<sup>12</sup>.

A principal contribuição da AD ao enriquecimento da EPC é, então, o alargamento do campo analítico coberto pelas teorizações sobre o desenvolvimento periférico latino-americano de forma a abranger a dinâmica das classes e grupos sociais e sua interação com a dinâmica estritamente econômica, bem como as repercussões dessa interação sobre a delimitação de trajetórias políticas alternativas dessas nações. Portanto, a análise estrutural, que para o Prebisch original encontrava seu ponto focal na relação entre a estrutura produtiva dos países periféricos e a macro-dinâmica centro-periferia, que para Furtado seguia predominantemente econômica, mas ganhando perspectiva histórica, para Cardoso & Faletto é reforçada com a agregação de vetores sociais nacionais. Nesse sentido, a AD não se contenta com uma “tradição de análise que via a questão do desenvolvimento como

---

<sup>11</sup> "... a superação (no sentido rigoroso da expressão no discurso hegeliano-marxista, ou seja, o de negação sem anulação) do que se convencionou chamar de 'teoria da Cepal' foi, no plano mais estritamente econômico, essencial para possibilitar outras perspectivas de análise" (Cardoso, 1972, pág. 90). E, mais à frente: "Não tem sentido inventar procedimentos teórico-metodológicos supostamente novos para caracterizar a corrente de pensamento a que estou me referindo. Implícita ou explicitamente a fonte metodológica é a dialética marxista" (idem, ibidem, pág. 91). Cf. também Cardoso (1976) e Cardoso (1979).

<sup>12</sup> O jargão de Cardoso & Faletto oscila entre uma aproximação maior da EPC – por exemplo, quando nomeiam, à maneira cepalina, as economias de que estavam tratando como "industrial-periféricas" (pág. 125) – e da análise marxista – quando, por exemplo, nas conclusões, afirmam que no ensaio "ressaltamos a especificidade da instauração de um *modo capitalista de produção* em formações sociais que encontram na dependência seu traço histórico peculiar" (pág. 139; ênfase minha, BGM).

um processo de reposicionamento entre *países* na divisão internacional do trabalho” (Cardoso, 1980, pág. 19; ênfase do autor) – e insiste em mediatizá-lo pelo processo de luta entre as classes (ibidem, pág. 19), que tem como palco principal o Estado e como resultado a política econômica.

Mas o enfoque da dependência não foge à perspectiva original da EPC, em que a prevalência cabe aos vetores estruturais responsáveis pela dependência econômica entre centro e periferia, os quais determinam, *em última instância*, o leque de alternativas vistas pelos autores como historicamente pertinentes (ou plausíveis) para as trajetórias do desenvolvimento periférico latino-americano. Cabe enfatizar ainda que, na AD, essa prevalência dos determinantes econômicos é reforçada pela incorporação de categorias marxistas – notadamente a categoria de modo de produção, que resulta da dinâmica entre as forças produtivas e as relações sociais delas derivadas. Cardoso & Faletto, de toda forma, frisam não haver relação de determinação unívoca entre os vetores econômicos e os não-econômicos, mas de condicionamento recíproco – pois se reconhece a autonomia relativa do processo político e social interno aos países periféricos, que responde (*em primeira instância*) pela trajetória concretamente trilhada pelas nações em desenvolvimento:

"A partir do período da independência, do ponto de vista sociológico, a dinâmica das economias e das sociedades recém-formadas apresenta-se simultaneamente como reflexa e autóctone, na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de aliança, de resistência e de tensão" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 34).

Em suma, conferindo um fecho a esta digressão, os autores empregam um enfoque histórico-estrutural que pretende colocar no mesmo nível analítico os vetores internos e externos, de um lado, e os econômicos e não-econômicos, de outro – tendo como mediação, nos dois casos, a dinâmica das classes e grupos sociais, que são os atores que concretamente vinculam todos esses níveis de análise.

A partir da assunção dessa perspectiva metodológica, nossos autores irão, primeiramente, distinguir dois modelos de relação centro-periferia, a partir da presença, ou não, de controle nacional do sistema exportador – cuja ausência diferenciaria as economias de enclave das demais. Também em consonância tanto com a EPC como com a análise marxista, o trabalho de Cardoso & Faletto define uma periodização do desenvolvimento

periférico: o período de "expansão para fora"; o momento de transição para uma dinâmica baseada no mercado interno; a consolidação do mercado interno; e, por fim – a novidade – a sua internacionalização<sup>13 14</sup>.

Cardoso & Faletto insistem, em seu reordenamento da problemática cepalina, que a análise do desenvolvimento precisa dar conta da diversidade das situações nacionais, para além da clivagem básica entre centro e periferia. Assim, o corpo central de seu trabalho – inserido entre a introdução metodológica e a caracterização da fase de internacionalização do mercado interno da periferia latino-americana – trata exatamente de apresentar a forma pela qual as diversas nações da América Latina, sejam economias de enclave, sejam economias em que há controle nacional do sistema exportador, percorrem os diversos períodos do seu desenvolvimento<sup>15</sup>.

Tendo como ponto de partida comum a situação colonial – que antecede e dá as bases à dependência posterior –, as sociedades que viriam depois a se constituir nas nações latino-americanas podiam ser classificadas como colônias de exploração ou como colônias de povoamento (além das reservas territoriais inexploradas). Quando as colônias se

---

<sup>13</sup> Novidade nos estudos sobre o desenvolvimento, mas de forma alguma na história concreta da industrialização latino-americana – que conta com a presença do capital estrangeiro desde seus primórdios. A novidade apontada pelos autores tem a ver com a grande intensificação do fluxo de ingresso de investimento direto em um período concentrado no tempo – que, no Brasil, coincidiu basicamente com o período JK.

<sup>14</sup> A questão da periodização adotada por Cardoso & Faletto é vista por alguns comentadores como decisiva. O próprio Cardoso (1972, pág. 101) cita e concorda com J. Quartim de Moraes ("Le stat théorique de la relation de dépendance". IV Seminaire Latino-Americain, CETIM, Genève, abril/72, pág. 11):

"que se 'examine a periodização do desenvolvimento das "economias dependentes" como sendo complexamente determinada: quer dizer, determinada em primeira instância pela luta de classes e o desenvolvimento do capitalismo no interior de cada uma das formações econômicas das sociedades dependentes e, em última instância, pelos períodos do desenvolvimento do capitalismo em escala internacional".

Cardoso de Mello (1975, pág. 26), também com o objetivo de enquadrar a análise do desenvolvimento periférico em marcos conceituais marxistas, assinalando a "superação dialética" da EPC, vai na mesma direção, afirmando que a tentativa empreendida pelo trabalho de Cardoso & Faletto de constituir "a problemática da formação e do desenvolvimento do modo de produção capitalista na América Latina" não teria se completado "porque para isso seria indispensável fazer a crítica da Economia Política da CEPAL pelas raízes (...): basicamente, do *critério cepalino de periodização histórica* (...) e *das explicações cepalinas para a passagem econômica de uma etapa a outra, de um período a outro*" (ênfase do autor, JMCM). No item seguinte, o trabalho de Cardoso de Mello será comentado. Fica evidenciada, de toda forma, mais uma vez, a influência importante e compartilhada da EPC e da análise marxista ao trabalho de Cardoso & Faletto. Mais importante, contudo, do que essa discussão metodológica é assinalar que a contribuição mais importante de Cardoso & Faletto foi a análise da fase de internacionalização do mercado interno das economias industriais latino-americanas.

<sup>15</sup> Love (1996, pág. 191), com base em entrevista a ele concedida por Cardoso e em uma versão preliminar, elaborada apenas por Cardoso, do ensaio conjunto com Faletto, afirma que este último foi o principal responsável pelos estudos históricos comparativos do trabalho de ambos.

constituem como nações, na chamada fase de "expansão para fora", em que o vetor de dinamismo continua sendo a demanda externa, a comercialização dos produtos primários deixa de ser feita através de portos e alfândegas ibéricos para ligar-se diretamente à Inglaterra (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 40) – e as colônias de exploração se qualificam como economias de enclave, ao passo que nas colônias de povoamento abriu-se espaço para a presença de controle nacional do sistema exportador. O problema da constituição da nação consistia em "estruturar um sistema local de controle político e econômico", em que a dominação econômica do setor produtivo-exportador exigia a construção de alianças com os demais grupos de interesses e classes sociais das antigas colônias, em especial aqueles mais voltados para o mercado interno, mas que se articulavam com o sistema exportador. Ao mesmo tempo, tratava-se de reorientar os vínculos externos na direção dos novos centros hegemônicos. Essa etapa, segundo Cardoso & Faletto, ocupou basicamente o período da descolonização ao longo do século XIX.

As três primeiras décadas do século XX marcariam a transição para o desenvolvimento baseado no mercado interno:

"por período de transição entender-se-á o processo histórico-estrutural em virtude do qual a diferenciação da própria economia exportadora criou as bases para que, na dinâmica social e política começassem a fazer-se presentes, além dos setores sociais que tornaram possível o sistema exportador, também os setores sociais imprecisamente chamados 'médios'" (págs. 52-53).

Trata-se dos grupos e classes articulados em torno da nascente economia urbano-industrial – além da burguesia industrial propriamente dita, os grupos profissionais de base técnica, burocracia civil e militar e outros empregados, de colarinho branco ou azul – que, paulatinamente, ganham preeminência frente ao enfraquecimento da economia primário-exportadora e das oligarquias a ela vinculadas. Cardoso & Faletto procuram, aqui, mostrar como a crise da dominação social e política do sistema oligárquico em cada nova nação antecedeu e se articulou à crise econômica proveniente do arrefecimento da demanda externa, no momento em que, nos termos de Prebisch, "duas guerras mundiais e uma crise econômica entre elas ensinaram positivamente à América Latina o caminho da industrialização".

Como se vê, os autores procuram insistentemente destacar a articulação entre a esfera político-social e a econômica, negando a prevalência desta, bem como enfatizar as relações entre a dinâmica econômica da economia internacional e a dinâmica das economias nacionais periféricas – apontando, como veículo concreto dessas articulações os grupos e classes sociais. Sua tese é de que esse processo se desenrolou de forma mais exitosa, no sentido de que ao final dessa transição se chegou a uma sociedade urbano-industrial razoavelmente diversificada, dinâmica e mais integrada nacionalmente, quando seu ponto de partida foram economias em que o controle nacional do sistema exportador era robusto e havia comportado diferenciação e complexificação do sistema econômico e social. Esse controle seria exercido por um setor burguês de expressão nacional importante, constituído ainda na fase de desenvolvimento para fora, e que vinha paulatinamente alcançando posição mais (Argentina) ou menos (Brasil) hegemônica a partir da transição – ainda que sempre em aliança com os setores ligados ao sistema primário-exportador e com "estamentos burocrático-militares".

Os autores insistem que a análise desse processo de transição requer levar em conta não só a estrutura produtiva que deu lugar ao processo de transição das economias nacionais na direção de um desenvolvimento baseado no mercado interno, em particular o quanto a estrutura produtiva diferenciou-se para além da monoprodução exportadora e incorporou também sistemas exportadores secundários e/ou a produção voltada ao mercado doméstico. Mas requer, sobretudo, focalizar os sistemas de dominação política e social que vigoraram nessas sociedades nacionais, buscando avaliar em que medida se constituiu um grupo burguês nacional hegemônico. E mais ainda: segundo nossos autores, não se poderia derivar mecanicamente a dinâmica do sistema de dominação da dinâmica decorrente da estrutura produtiva – vale dizer: Cardoso & Faletto buscam explicitamente enfrentar e oferecer alternativas a interpretações economicistas do processo de desenvolvimento:

"Entretanto, nossa análise não considera essa informação [o grau de diferenciação do sistema produtivo nacional] como determinante para a interpretação das possibilidades estruturais da mudança social, se por isso se entende uma interpretação 'economicista' da sociedade. Com efeito, para a interpretação, o aspecto significativo selecionado é o de saber como se constituiu um sistema de dominação, a partir dessas condições econômicas", porque "esses grupos sociais não são simplesmente o resultado mecânico de uma 'estrutura econômica', mas que

também eles tentarão desenvolvê-la ou modificá-la como meio de impor ou manter sua forma peculiar de dominação" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 59).

O processo de transição, nesse sentido, seria, para os autores, um processo histórico-social que teria como ponto de partida condições estruturais econômicas em que a própria expansão do setor exportador engendra a formação de grupos sociais urbano-industriais. Esses grupos vão enfrentar os grupos sociais diretamente ligados ao sistema exportador, buscando se apropriar de parcela do poder político ou mesmo ganhar hegemonia – a transição, portanto, seria marcada pelas "tentativas de participação de classes médias na aliança de poder" (idem, ibidem, pág. 61), em um *script* histórico diferenciado em cada nação latino-americana, a partir de uma primeira diferenciação entre as economias de enclave (nas quais as relações de dominação entre os grupos médios nacionais e os setores populares é preponderantemente política) e aquelas em que o sistema exportador esteve sob controle de grupos nacionais (e em que, portanto, as relações de dominação entre os setores sociais, além de políticas, também se baseavam em vínculos econômicos).

Esses *scripts*, no entanto, segundo os autores, tiveram sua diferenciação *determinada* pelas "opções históricas feitas concretamente em função dos interesses dos grupos politicamente dominantes", na medida em que os "fatores econômicos afetaram de maneira homogênea a todos os países da região" (pág. 74).

Segundo Cardoso & Faletto, a "expressão econômica" da "participação crescente das classes médias urbanas e das burguesias industriais e comerciais no sistema de dominação", que teria sido a característica distintiva do "período de transição" na América Latina, "manifesta-se através das políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização" (pág. 91) – que conformariam, no jargão cepalino, a fase de "desenvolvimento para dentro" das economias latino-americanas, identificada com a industrialização substitutiva de importações.

A industrialização seria caracterizada por um duplo movimento convergente entre a empresa privada e o dirigismo estatal: "a expansão do setor privado da economia e, conseqüentemente, o fortalecimento da burguesia industrial e a criação de novas áreas de investimento, concentradas em torno da 'indústria básica' e das obras de infra-estrutura, onde foi acentuada a participação estatal" (págs. 90-91). As amplas alterações da divisão

social do trabalho decorrentes desse processo de industrialização proporcionaram a formação de um proletariado, mas também o incremento de um setor popular urbano não-operário em ritmo maior que a capacidade de geração de empregos industriais – redundando na formação das "sociedades urbanas de massas", baseadas em economias insuficientemente industrializadas (pág. 91).

A industrialização latino-americana não teria sido decorrente da imposição de interesses e da vontade de domínio de uma "burguesia conquistadora", mas teria representado uma política de acordos, envolvendo desde o setor agrário até o popular-urbano – e tido como principal problema compatibilizar as demandas dos setores que se agregaram ao sistema de dominação e as aspirações das massas urbanas, cuja presença ascendente marca a industrialização latino-americana. Caberia, evidentemente, ao Estado, cujo papel se acentua e se altera frente ao período anterior, ser o lócus responsável por compatibilizar essas demandas, através das políticas industrializantes – que, tipicamente através da imposição de tarifas alfandegárias, buscavam defender (e às vezes construir) o mercado interno, carreando renda do setor exportador para os setores voltados ao mercado interno, investindo na infra-estrutura de sustentação da industrialização e, de alguma forma, também adotando medidas de cunho distributivista, visando a incorporação econômica das massas num ambiente de insuficiente geração de empregos urbanos.

As políticas públicas dessa fase de consolidação do mercado interno, através do processo de industrialização, orientam-se, portanto, de um lado, por demandas distributivistas – provenientes das massas populares, sobretudo urbanas, mas também rurais – e, de outro, por demandas que supõem a industrialização do espaço econômico nacional. Daí a sua conjugação no chamado "populismo desenvolvimentista",

"no qual se expressam interesses contraditórios: consumo ampliado e investimentos acelerados<sup>16</sup>; participação estatal no desenvolvimento e fortalecimento do setor urbano-industrial privado" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 94).

---

<sup>16</sup> A contradição entre a expansão do consumo e do investimento expressa uma dinâmica presente nas economias em desenvolvimento – mas ausente nas economias desenvolvidas, em que não faz muito sentido pensar em uma categoria de demanda bloqueando a dinâmica de outra, como nas teses subconsumistas. Kalecki (1965) avalia que o principal obstáculo à expansão acelerada do investimento nas economias subdesenvolvidas é a rigidez relativa da oferta de alimentos, que introduz tensão entre crescimento do consumo (básico) e do investimento. Essa tensão econômica também teria uma contraparte política e social,

A tentativa de compatibilização desses interesses se plasmava na "aliança desenvolvimentista" entre os setores populares e os setores industriais, visando a mobilização das políticas públicas para suportar a industrialização nacional e um processo (moderado) de distribuição de renda e inclusão social dos setores populares ao sistema urbano-industrial. Essa aliança, forçosamente, na visão dos autores, se viabilizaria a expensas dos setores exportadores – porque as divisas por eles geradas precisavam ser direcionadas, via tributação, para importar os bens de capital necessários ao arranque industrializante. Mas, como esses setores também se incluem no sistema de dominação, o processo todo só se sustentaria em condições favoráveis dos preços dos produtos primários no mercado internacional – de forma a remunerar adequadamente os exportadores e, adicionalmente, permitir "alguma forma de retenção cambial para financiar a industrialização", cujo ritmo precisa ser suficiente para, senão elevar os salários reais, ao menos ampliar a inclusão dos setores populares ao sistema industrial.

Das distintas formas de interação entre o Estado (e os setores sociais que o sustentam) e as burguesias industriais derivariam distintos modelos de industrialização – que os autores classificam como industrialização "liberal" (Argentina), "nacional-populista" (Brasil) ou orientada por um "Estado desenvolvimentista" (México e Chile), segundo a maior ou menor prevalência dos setores industriais nacionais no controle direto do processo de acumulação industrial.

O processo de industrialização com base no mercado interno pôde avançar bastante ao menos nos países maiores da América Latina – Brasil, Argentina e México. Nos casos argentino e brasileiro, em que pesem suas diferentes condições de incorporação social e presença estatal, o processo de industrialização pôde prosseguir, apoiado em cada esquema específico de dominação, até o momento em que a exigência econômica de capitalização privada torna-se muito maior, esgotada a etapa "fácil" da substituição de importações, e impondo-se o início da industrialização pesada. A partir daí, o prosseguimento da industrialização passou a colidir frontalmente com a ampliação da demanda por recursos e por políticas públicas, seja para a distribuição de renda e a inclusão popular, seja para a capitalização das empresas estatais – na medida em que o sistema de dominação deveria

---

tal como na análise de Cardoso & Faletto, pela relutância dos interesses (agrários, comerciais e financeiros) organizados em torno da agricultura em viabilizar uma expansão acelerada da oferta de alimentos baratos.

continuar a contemplar, sempre, os setores monopolistas agro-exportadores e os grupos agrícolas latifundiários.

Cardoso & Faletto vêem no esgotamento da conjuntura de preços favorável das *commodities* internacionais, após a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, os limites estruturais ao prosseguimento simultâneo da industrialização com base no mercado interno e da soldagem da aliança nacional-desenvolvimentista. Eles vêem incompatibilidade entre as demandas de capitalização cada vez mais pesadas da acumulação industrial privada, de um lado, e de outro a manutenção de políticas distributivistas, ainda que moderadas, e o aprofundamento da participação estatal direta na estrutura produtiva.

A explicitação dessa incompatibilidade marcaria o esgotamento da etapa de consolidação do mercado interno, e o início da fase – que prosseguiria contemporaneamente ao período em que os autores escrevem seu trabalho – que seria caracterizada pela internacionalização do mercado interno das economias latino-americanas que haviam se industrializado. Está aqui a novidade do desenvolvimento industrial latino-americano detectada por Cardoso & Faletto: a incorporação à estrutura industrial da América Latina das empresas multinacionais, processo que historicamente teria viabilizado o prosseguimento da industrialização nesses países, compatibilizando, em novas – e, ao cabo, definitivas – bases dependência e desenvolvimento.

Num primeiro momento, os autores verificam como concretamente se processou a nova fase de desenvolvimento nos três países recém-industrializados da América Latina. Na Argentina (p. 116), a aliança entre os assalariados urbanos, a burguesia industrial e os setores agro-exportadores monopolistas se desfez quando esses últimos já não puderam financiar o prosseguimento da industrialização e simultaneamente defender seus rendimentos. O agronegócio não pôde tampouco impor, isoladamente ou em aliança com a frágil burguesia industrial, uma reorganização da economia agroexportadora em bases mais capitalizadas, dada a força com que se fizeram presentes as demandas e pressões dos assalariados urbanos. Assim, a instabilidade política tornou-se recorrente, abrindo espaço para sucessivas intervenções militares, e o prosseguimento da industrialização acabou inviabilizado.

No Brasil, segundo Cardoso & Faletto (ibidem, pág. 117), o desenvolvimento industrial prossegue no pós-Guerra, com os preços favoráveis do café no mercado internacional viabilizando a continuidade da soldagem da aliança desenvolvimentista, sob o segundo governo Vargas, com forte apelo nacionalista e "estatista". Quando, após 1953, os preços do café declinam, o projeto varguista encontra seus limites, dada a carência de divisas para simultaneamente financiar o investimento industrial e remunerar os cafeicultores. Na seqüência, o desenvolvimento através da aliança populista-desenvolvimentista se repõe sob JK, mas em novas bases – pela aceleração da capitalização industrial mediante o investimento direto externo das empresas multinacionais em setores dinâmicos de bens de capital e bens de consumo duráveis.

No caso mexicano, a participação direta no aparato de Estado da ampla gama de setores sociais em prol da consolidação do mercado interno através da industrialização nacional pôde preservar a solidariedade de interesses entre o Estado, os setores industriais e os setores médios e operários-populares – em detrimento dos setores agrários defenestrados pela revolução. O Estado Desenvolvimentista interveio pesadamente no processo produtivo direto – mas contou, precocemente, com o concurso do capital produtivo estrangeiro, de forma a compatibilizar as demandas populares com o processo de industrialização. Assim, a internacionalização do mercado interno pôde ser feita sem instabilidade política, pois o Estado já estava aparelhado e o setor operário modernizado e integrado diretamente ao Estado e a sua sustentação partidária *sui-generis*.

Os autores insistem que sua análise não aponta para um curso histórico inevitável, movido por uma mecânica determinista, mas tampouco para um desdobramento meramente contingente. Segundo Cardoso & Faletto, sua

"interpretação (...) considera a existência de limites estruturais precisos para um desenvolvimento industrial controlado nacionalmente, dentro dos quais jogam as distintas forças sociais" (ibidem, pág. 118).

Os parâmetros estruturais abarcam o confronto entre as demandas magnificadas de capitalização da industrialização pesada e as demandas de inclusão social – confronto mediado pelo Estado, que necessita do respaldo político das massas urbanas. Ressaltam os autores, ainda, que a pretensão a um desenvolvimento industrial nacional mais autônomo se defronta com o fato de que o financiamento do desenvolvimento ainda se apóia fortemente

nas exportações, em condições de deterioração dos termos de intercâmbio. Prescindir dos dólares provenientes do comércio externo e do apoio político dos produtores agrários não comporta alternativas triviais:

"Nessas circunstâncias – de crise política do sistema quando não se pode impor uma política econômica de investimentos públicos e privados para manter o desenvolvimento – as alternativas que se apresentariam, excluindo-se a abertura do mercado interno para fora, isto é, para os capitais estrangeiros, seriam todas inconsistentes, como o são na realidade, salvo se se admite a hipótese de uma mudança política radical para o socialismo" (ibidem, pág. 120).

O esquema de análise proposto por Cardoso & Faletto irá conduzi-los, assim, a *constatar* que a conjugação entre o processo de desenvolvimento das estruturas produtivas dependentes – as bases materiais, a industrialização – e os interesses de classe a ele articulados produziu, ao menos nos chamados países grandes da América Latina (Brasil, Argentina e México), processos nacionais de desenvolvimento (industrialização) marcados pela internacionalização dos respectivos mercados internos. E que esse processo presidiu a dissolução dos pactos nacional-populistas, na medida em que os interesses articulados em torno aos capitais industriais nacionais se viram compelidos a fazer pender a balança das políticas públicas em favor dos capitais externos aos quais se associavam, em detrimento dos setores populares reivindicantes dos quais se dissociavam:

“Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização baseada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante em termos de renda gerada, para permitir uma ‘indústria moderna’. Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de *sistema social excludente* que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Esta é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência” (Cardoso & Faletto, 1969, págs. 123-4; ênfase dos autores).

Como se vê, os autores se esforçam para demonstrar que é sua análise, ancorada na interação das dinâmicas social, política e econômica concretas daquela quadra histórica, que constata a convergência do desenvolvimento industrial latino-americano rumo a um novo tipo de dependência, caracterizado pela internacionalização do tecido produtivo dos mercados domésticos. Esse desfecho, portanto, não estaria inscrito aprioristicamente nas

determinações histórico-estruturais do processo de desenvolvimento da periferia industrial – mas seria o resultado dos desdobramentos concretos dessas determinações e contingências, sempre associados à dinâmica dos grupos e classes sociais e da política.

Há, no entanto, uma importante zona de penumbra. A análise de Cardoso & Faletto estaria, segundo eles, olhando para a história e constatando que, de fato, o processo de desenvolvimento levou os países grandes da América Latina a uma nova situação de dependência, caracterizada pela penetração das empresas multinacionais como produtoras diretas no seu espaço doméstico. Nesse sentido, os autores sustentam que o que eles propõem é uma análise histórico-estrutural capaz de deslindar as etapas e os mecanismos que tornam esse desfecho inteligível. Outra coisa, no entanto, seria entender que os autores estariam contrabandeando para sua análise histórica a avaliação de que a internacionalização do mercado interno da periferia latino-americana seria não somente um dado histórico mas também uma característica estrutural inelutável do desenvolvimento futuro – que excluiria, portanto, sequer como possibilidade, um desenvolvimento nacional não-dependente, autônomo, não importa se de natureza capitalista ou socialista.

E este era efetivamente o debate contemporâneo ao trabalho de Cardoso & Faletto, no qual eles se inseriam – e que é, se se quiser, a razão de ser mesma do trabalho:

"O livro foi escrito como reação teórica à tese corrente nessa época de que se estava gestando na região uma burguesia nacionalista potencialmente comprometida com um padrão de desenvolvimento que justificava uma aliança com a classe trabalhadora e que podia conquistar a hegemonia política" (Bielschowsky, 1998, pág. 34).

A perspectiva preconizada pela cartilha da esquerda brasileira oficial da época, de trabalhar por uma aliança estratégica entre a burguesia industrial nacional e os setores populares em favor de um desenvolvimento nacional autônomo (etapa prévia necessária para se chegar ao socialismo), mantém alguma aparência de viabilidade enquanto se atravessa a etapa mais fácil da industrialização por substituição de importações. Com a industrialização pesada, sob liderança do capital industrial multinacional no espaço econômico da periferia, explicita-se a solidariedade básica que acopla a burguesia industrial nacional mais moderna ao investimento direto externo. Aí, dissolve-se a aliança

desenvolvimentista – e instala-se a hegemonia (conflitiva) dos setores associados à "nova dependência".

Como desenvolvimento, para os autores, na tradição da EPC – e também na marxista – é desenvolvimento industrial, o papel econômico e político crucial cabe à burguesia industrial nacional. Seria, de fato, ela a única portadora de futuro – a não ser que se caminhasse de imediato para uma alternativa socialista. Mas – e é esta a principal novidade de Cardoso & Faletto – àquela altura os industriais latino-americanos já tinham seus interesses soldados aos do capital internacional – mais do que com os setores urbanos populares. Na forma excludente do desenvolvimento industrial periférico, poder-se-ia prescindir de um mercado interno homogêneo, que alicerçasse o consumo dos trabalhadores como fator dinâmico. A dinâmica industrial se sustentaria principalmente na demanda de investimento da própria indústria – bem como no consumo dos incluídos, principalmente de bens duráveis. Não haveria, portanto, motivação econômica que impusesse um modelo menos excludente – embora, claro, a exclusão trouxesse conflitos sociais e políticos intensos:

"para essa forma de desenvolvimento supõe-se o funcionamento de um mercado cujo dinamismo baseia-se, principalmente, no incremento das relações entre produtores – entre as próprias empresas – que se constituem nos 'consumidores' mais significativos para a expansão econômica. Em conseqüência, para aumentar a capacidade de acumulação desses 'produtores-consumidores' é necessário conter as demandas reivindicatórias das massas. Isto é, a política de redistribuição que ampliaria seu consumo torna-se ineficaz e mesmo, em determinadas condições, perturbadora do desenvolvimento" (idem, *ibidem*, págs. 130-131)<sup>17</sup>.

Na visão dos autores, o financiamento do investimento industrial, na etapa mais pesada da industrialização, exigia recursos externos que, em não sendo mais providos prioritariamente pelo sistema primário-exportador – até pela baixa dos preços das *commodities* –, haveriam que ser supridos diretamente pelas empresas multinacionais, abrindo plantas no espaço produtivo doméstico da periferia.

Esse arranjo se concretizou também porque, do lado dos capitais industriais internacionais, havia um movimento em direção aos espaços produtivos periféricos, ditado

---

<sup>17</sup> Diriam, mais tarde, Tavares & Belluzzo (1978, pág. 127), que desenvolveram um esquema de interpretação do desenvolvimento industrial periférico com base na análise da dinâmica interindustrial em moldes departamentais kaleckianos, que "resolver o problema do *atraso industrial* num *capitalismo tardio* não equivale a solucionar os problemas do subdesenvolvimento e pobreza".

pela concorrência interempresarial e internacional, num ambiente em que os maiores países industriais da periferia adotavam tarifas protecionistas – o que estimulava a alternativa de produzir diretamente nos espaços domésticos:

“(...) o investimento direto e os financiamentos de fornecedores para a importação de máquinas e equipamentos destinados a impulsionar a industrialização brasileira na segunda metade dos 50 podem e devem ser vistos como, em boa parte, associados à competição entre indústrias européias e norte-americanas por posições de mercado. (...) A política de atração de capitais privados estrangeiros para o Brasil, portanto, dificilmente teria tido o “sucesso” que teve no período Kubitschek não fora a alteração que estava em curso na alocação internacional do investimento direto, acelerada, a partir de 1957, pelo surgimento da Comunidade Econômica Européia” (Malan, 1986, pág. 83).

Foi, assim, a junção da fome com a vontade de comer. É bom frisar, contudo, que, ao menos no caso brasileiro, fome nunca havia faltado. Desde o Estado Novo, os governos brasileiros estiveram prenhes de tentativas de atração do capital privado estrangeiro, em grande escala, para setores intensivos em capital. Mal-sucedidas, o setor público realizou integralmente com suas próprias mãos os investimentos-chave, com destaque para as indústrias petrolíferas e siderúrgicas<sup>18</sup>.

De toda forma, a fome de capitais estrangeiros de JK foi muito grande. A tal ponto que se conformou um padrão em que os grandes interesses industriais não mais tomavam em conta considerações estritamente nacionais em seu processo de tomada de decisão – de investimento e progresso técnico –, na nova fase de desenvolvimento, caracterizada pela internacionalização do mercado interno. Além disso, o fato de que esse novo modelo viabiliza o prosseguimento da industrialização permite também encontrar apoio nos setores populares e operários urbanos:

"Existe, pois, uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros; estes últimos aparentemente são a condição da própria continuidade do desenvolvimento do esquema político assinalado, como ocorreu durante o período frondizista [na Argentina], o Governo de Kubitschek e o que chamamos 'a via mexicana'" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 123).

---

<sup>18</sup> Cf. Bastos (2004). Em Dain (1986), especialmente no item 2.2 do cap. III, encontra-se uma discussão detalhada sobre a constituição do setor público estatal brasileiro.

Essa convergência de interesses foi, de fato, a linha de menor resistência percorrida pelo processo de desenvolvimento econômico na América Latina – ou ao menos no México, no Brasil e na Argentina. Veja-se, para o Brasil, a avaliação realizada, por exemplo, por Possas, acerca da onda de investimento direto externo que se dirigiu ao Brasil no governo JK:

"O investimento direto estrangeiro nas plantas industriais já existentes ou mesmo inteiramente novas era (...) de um tamanho sem precedentes, e a abertura de novas filiais multinacionais passa a ocorrer em um ritmo sem paralelos anteriores. Em consequência, o meado da década de 50 pode ser considerado como um marco tanto para o processo de industrialização como para o registro da presença de corporação internacional no Brasil" (Possas, 1980, pág. 19).

Houve, contudo, situações concretas de outras nações que conseguiram conciliar desenvolvimento e autonomia. Mas, segundo Cardoso & Faletto, as condições políticas sob as quais essa alternativa pôde ser construída

"implicaram (...) um desenvolvimento baseado principalmente na mobilização de recursos sociais, econômicos e de criatividade tecnológica e organizatória encontrados no interior da nação. Tal processo supôs, por outro lado, um período de relativo isolamento econômico (caso da URSS e da China), pelo fechamento parcial do mercado, que dificultou as pressões para a ampliação do consumo (...). E impôs, geralmente, a ampliação do controle estatal do sistema produtivo e a orientação dos novos investimentos para os setores considerados estratégicos (...). Tudo isso implica uma reordenação consistente [sic] do sistema social, uma disciplina relativamente autoritária (mesmo nos casos como o Japão, onde se manteve o regime capitalista) e uma revolução nos objetivos nacionais" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 129).

A menção a esses percursos alternativos é feita pelos autores para explicitar o contraste com a rota latino-americana – evidentemente distinta, pela prevalência das situações de dependência, ainda que em bases renovadas. E o raio de manobra dos grupos locais e do Estado para mitigar a dependência é restrito:

“para o novo tipo de desenvolvimento, os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno na medida em que certas normas universais do funcionamento de um sistema produtivo moderno, impostas pelo mercado universal, não permitem alternativas: a unificação dos sistemas produtivos leva à padronização dos mercados e a seu ordenamento supranacional” (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 130).

E ainda:

"o sistema econômico – 'as leis do mercado' – tende a impor à sociedade suas 'normas naturais', restringindo, por conseqüência, o âmbito e a eficácia da contrapartida autônoma dos grupos locais" (ibidem, pág. 130).

São os desígnios de uma “globalização” *avant la lettre*<sup>19</sup>. O novo modelo passa a se sustentar, em termos da dinâmica econômica estrutural, no tripé formado pelo Estado e pelo setor produtivo estatal, pelas empresas multinacionais e pelo setor industrial nacional "modernizado". Os segmentos excluídos abrangem

"a antiga nação agro-exportadora (com seus dois setores, o agrocomercial vinculado ao exterior e o latifundiário), os setores industriais formados antes do predomínio monopolista, os setores médios e o popular com suas subdivisões (massas rurais e urbanas e classe operária)" (idem, ibidem, pág. 131).

Todos os segmentos alijados do núcleo duro do novo modelo buscam, segundo os autores, "definir sua solidariedade com o modelo que lhes é proposto de ordenação econômico-social de tal forma que possam ter certa participação no desenvolvimento" (págs. 131-132). Mas a dinâmica excludente do modelo e sua exígua base social conformam "ilhas de prosperidade", que se mostram incapazes de construir uma hegemonia consistente ao longo do tempo – porque, mesmo quando as economias crescem aceleradamente, o modelo não é capaz de fazer chegar os frutos da modernização ao conjunto da sociedade. Persiste, portanto, na "nova dependência", essa marca registrada do subdesenvolvimento, já anotada bem antes por Furtado.

A dinâmica social e política desse modelo é complexa. Em cada conjuntura, os setores excluídos do núcleo mais dinâmico oscilam entre a busca de inserção ou reinserção no modelo e a organização de uma oposição a ele. Há momentos em que mesmo os setores populares se perfilam ao lado da nova ordem, que os beneficia com aumento de emprego e salário – e, por outro, há situações em que até setores do núcleo dominante reclamam maior abertura, visando a estabilidade política, ou reclamam pela prevalência de interesses nacionais em oposição aos setores internacionalizados. Essa interação complexa entre os diversos segmentos sociais e políticos se faz presente mesmo nas ditaduras militares – até porque não há coincidência necessária unívoca e permanente entre as diretrizes perseguidas

---

<sup>19</sup> Como o próprio Cardoso afirmaria, quarenta anos depois, em prefácio a uma nova edição de seu trabalho com Faletto: "mostramos, na análise da 'nova dependência', os primórdios do que hoje se chama de globalização" (Cardoso, 2004, pág. 11).

pela burocracia pública civil e pelos militares e os interesses imediatos ou de médio e longo prazo das burguesias industriais nacionais.

Cardoso & Faletto, quando olham para o passado e para o presente, não vêm espaço para um projeto de desenvolvimento nacional autônomo – o que os opunha à esquerda oficial – nem vêm a alternativa socialista na ordem do dia – o que os colocava em oposição aos demais "dependentistas". Mas, olhando para a frente, não vêm qualquer desdobramento inexorável. Nem sequer mais provável.

Como reconhecerá depois Cardoso (1979, pág. 202), limitam-se, aqui, os autores, a *constatar* as deformações geradas pela expansão do capitalismo na periferia. Quanto aos desdobramentos, afirmam que “a relação entre industrialização e transformação social e política na periferia permanecerá indeterminada” (Cardoso, 1972, pág. 116). Cardoso & Faletto, portanto, imobilizados por esse diagnóstico, não têm projeto ou horizonte a apresentar, como novamente reconhece Cardoso (1980, págs. 19-20):

“Pode-se, por certo, criticar o alcance insuficiente da abordagem política da escola da dependência: ela não chegou a explicitar se o pólo oposto da dependência supunha a ‘autonomia’ ou o socialismo. Se fosse válida a primeira hipótese, de qualquer modo, deveria mostrar quais as classes e grupos capazes de tal proeza (...). Em caso contrário, (...) como se chegaria ao socialismo e quais os problemas para relacioná-lo com o problema da Nação, embora, neste caso, a relação entre o Estado e a Nação não passasse mais pela burguesia e sim pelos trabalhadores e pelo povo?”

Pode-se achar nessa ausência de projeto um ceticismo paralisante. Fechados os espaços para fazer a história, na prática, que era a vocação herdada da EPC, restava o aprimoramento da teoria, em compasso de espera. Cardoso & Faletto chegam, nesse sentido, a mencionar explicitamente a academia como a potencial "ponta de lança da classe média nas barganhas políticas" (pág. 137). Não seria impecável: foi o que restou a muitos, ao menos no Brasil, quase sempre do exílio, entre aqueles que viam sufocar o impulso reformista e democratizante pelo regime militar e seu projeto econômico, mas que não embarcaram na aventura inspirada por Guevara. Talvez essa postura advinha de um certo desencanto com a perspectiva que decorria de sua própria análise, que não enxergava atores sociais portadores de vigor político e econômico suficiente para sustentar uma oposição conseqüente – enfoque potencializado pela vivência concreta da ditadura militar, que alimentava a desalentadora conclusão dos autores de que o prosseguimento da

industrialização em espaços nacionais caracterizados pela dependência parecia exigir formas autoritárias de governo, qualquer que fosse a alternativa a percorrer – seja a socialista, seja o modelo "dependente-associado", seja, finalmente, uma trajetória de maior autonomia nacional nos marcos do capitalismo (como no caso japonês).<sup>20</sup>

De toda forma, parece mais relevante saber o quanto Cardoso & Faletto foram bem-sucedidos em sua empreitada metodológica, de integrar a análise política e sociológica à econômica, sem subordinação apriorística das primeiras à última – cabendo mesmo questionar em que medida o entrelaçamento entre a EPC e a dialética marxista que os embala, ambos muito marcados pelo economicismo, é um bom aparato teórico para a tarefa. Cardoso chega a afirmar, nesse sentido, que, como resultado da análise da dependência, “a questão do desenvolvimento deixou de ser uma questão econômica para ser uma questão política” (1980, pág. 19).

Na AD, contudo, o tema do desenvolvimento continua vazado e referenciado, *em última instância*, em termos da estrutura produtiva das economias nacionais – preservando a tradição estruturalista da EPC. Nesse sentido, embora com nuances e buscando maior historicidade da dinâmica do desenvolvimento, Cardoso & Faletto – tal como a EPC, desde Prebisch – também estão longe de decretar a irrelevância das relações econômicas entre nações centrais e periféricas como marco estrutural da análise das relações políticas e sociais no interior das nações dependentes. E, no seu encontro com o marxismo, a análise política de Cardoso & Faletto vê sempre as classes, frações de classe e grupos de interesse associadas à sua posição no processo produtivo – a clássica dicotomia marxista entre infraestrutura econômica e superestrutura política.

De toda forma, mesmo que os autores não tivessem feito mais que justapor as classes sociais à estrutura produtiva, ainda assim parece adequado reconhecer que, para eles, as classes, frações e grupos estão presentes, atuantes e influentes. E que preservam uma latitude razoável de liberdade para o exercício do embate político e social como motor da história, entendida como construção do futuro:

---

<sup>20</sup> Mas vai uma longa distância entre criticar o fatalismo de Cardoso & Faletto e, como Fiori (1999a, págs. 33-4), identificá-los – mais o primeiro que o segundo – com a defesa do desenvolvimento dependente-associado como projeto para a conjuntura em que escreviam, sob o argumento, evitado de anacronismo, de que Cardoso estaria, quase trinta anos depois, comandando como Presidente do Brasil aquele mesmo projeto, atualizado sob o signo do “consenso de Washington”.

“No campo teórico a que estou me referindo, história significa alternativa, futuro. Ou seja, não é legítimo conceber as estruturas dadas como invariantes, posto que elas foram socialmente constituídas (...). Este processo de imposição, de dominação, por sua vez, não se dá no vácuo: ele depende da relação entre as classes sociais e destas com o processo produtivo. Outra vez a célebre frase-síntese: o homem faz a história, mas em condições sociais determinadas” (Cardoso, 1972, pág. 96)<sup>21</sup>.

Nesse sentido, o trabalho dos autores, interpretado menos como uma “teoria” e mais como um esquema de análise, não parece ter envelhecido demasiadamente. Ao contrário, a proposta de Cardoso & Faletto pode ser avaliada, ao final, como um desdobramento frutífero da EPC, a partir do qual a interpretação histórica do desenvolvimento periférico-dependente poderia se enriquecer e ganhar maior abrangência, para além das análises fundadas exclusivamente em variáveis e determinações econômicas.

Não se trata, é claro, de trabalho de historiador social e político, mas de sociólogos em confronto com economistas. Mas é um trabalho que convida o historiador, não somente a ilustrar com fatos a teoria, mas a efetivamente pesquisar sua validade. E, é claro, convida o político – mais do que o cientista político – a construir alternativas, a partir do melhor discernimento do seu lugar histórico. De toda forma, as dificuldades da economia e da sociologia em alimentar simultaneamente teoria e história, sem cair na teorização auto-suficiente nem no empirismo historicista não são exclusividade da análise da dependência (nem, tampouco, diga-se de passagem, das ciências sociais).

Coerente com sua avaliação de que, uma vez concluída a diversificação da estrutura industrial rumo ao setor de bens de produção, o desenvolvimento se tornara uma questão principalmente regida pela política, o trabalho posterior de Cardoso irá se embrenhar mais na Ciência Política e na Sociologia, afastando-se da EPC para fecundar um programa de pesquisa voltado a temas como o caráter autoritário do desenvolvimento<sup>22</sup>.

Antes de encerrar este item e rumar em direção à outra derivação da EPC que frutificou em torno à influência de Maria da Conceição Tavares, resta comentar

---

<sup>21</sup> Ou ainda, cf. Cardoso (1976, págs 130-1): “os estudos sobre a dependência constituem parte do esforço para restabelecer uma tradição de análise das estruturas econômicas e de dominação que não sufoque o processo histórico ao retirar dele o movimento decorrente da luta permanente entre grupos e classes. Ao invés de aceitar que existe um curso determinado na história, volta-se a concebê-la como um processo em aberto, no qual, se as estruturas delimitam as margens de oscilação, tanto a prática dos homens com sua imaginação as revivem e transfiguram, quando não as substituem por outras não pré-determinadas.”

<sup>22</sup> Cf. Fiori (1999a, pág. 34), onde se encontram também algumas referências básicas dessa literatura. Fiori, ele próprio, pode ser considerado, *malgré lui*, também tributário desse programa de pesquisa.

sumariamente as duas outras vertentes da AD, desenvolvidas simultaneamente à de Cardoso & Faletto, que, a nosso ver, produziram desdobramentos pouco frutíferos, histórica e teoricamente<sup>23</sup>.

A primeira, e que sofreu a maior influência do economista neomarxista norte-americano Paul Baran<sup>24</sup>, teve como expoentes André Gunder Frank, Theotonio dos Santos e Ruy Mauro Marini. Bebendo, da fonte cepalina, a noção de sistema centro-periferia, seus adeptos se posicionavam na extrema-esquerda do espectro político, instrumentalizando de forma muito eclética o arsenal marxista para argumentar em favor da existência de uma conjuntura revolucionária que trazia o socialismo à ordem do dia na periferia, porque a alternativa seria o fascismo.

Essa literatura teve influência importante na história da esquerda brasileira<sup>25</sup>, mas dela pouco restou, ao longo dos anos setenta e depois, até hoje, que gerasse atualidade e vigor teórico e analítico.<sup>26 27</sup> Ressalve-se, muito mais recentemente, trabalhos como os de Arrighi (1997) e José Luís Fiori, inspirados nessa literatura mas que, com base muito mais em Wallerstein, Braudel e Polanyi, empenham-se em destacar, à luz de análises bem mais amplas, os aspectos geopolíticos da hierarquia das nações, fundamentais, como lembra Tavares (1999), para complementar a ênfase geoeconômica da Cepal num esforço de atualização e revigoração da economia política cepalina, em tempos de globalização.

---

<sup>23</sup> Além dos diversos textos de Cardoso (1993) já mencionados, há apresentações e análises resumidas da AD em Love (1996, cap. 12), Palma (1981), Bielschowsky (1998, págs. 30-36) e Fiori (1999a, págs. 31-34), entre muitos outros.

<sup>24</sup> Através de sua obra, amplamente divulgada na América Latina, *The political economy of economic growth*, Monthly Review Press, Nova York, 1957. Cf. Fiori (1999a, pág. 31).

<sup>25</sup> Cf. Coutinho (2001, pág. 45), que destaca a influência nesses autores do trabalho independente e original de Caio Prado Jr., que inaugurou, dentro da esquerda, a contestação teórica às teses oficiais do PCB. Cf. também Mantega (1984, cap. 5).

<sup>26</sup> Alguns, contudo, no afã de revigorar, não a EPC, mas a crítica de esquerda a Cardoso, agora alçado à Presidência do Brasil, trataram, anacronicamente, de desqualificar o trabalho de meados dos sessenta de Cardoso & Faletto. Nessa linha, além de Fiori, mencionado acima, há textos de Francisco de Oliveira, num dos quais (Oliveira, 2001) ele procura redimir os adversários d'antanho de Cardoso no interior do debate da dependência à luz da prática de Cardoso à frente das políticas de governo. Contemporaneamente, a opinião de Oliveira (1972, págs. 12-13, nota 4 e 1977, pág. 37, nota 16) sobre o trabalho de Cardoso & Faletto era mais nuançada e condescendente.

<sup>27</sup> A partir desta linhagem, elaboraram-se, fora da América Latina, as teorias do “intercâmbio desigual”, de Arghiri Emmanuel (que rebatizou a noção de deterioração dos termos de troca, vinculando o substrato das relações econômicas entre centro e periferia ao plano da circulação, em lugar da esfera produtiva), e da “acumulação à escala mundial”, de Samir Amin – desenvolvidas mais tarde por Immanuel Wallerstein, cujo conceito de “sistema economia-mundo” pode ser entendido como uma versão radicalizada de “sistema centro-periferia”. Cf. Fiori (1999a, págs. 29-30) e Cardoso de Mello (1975, nota 4, pág. 16).

A outra vertente do enfoque da dependência reúne trabalhos de autores vinculados à Cepal, às voltas com a discussão em torno aos “obstáculos ao desenvolvimento”, gestando sua agenda de reformas estruturais, à frente a reforma agrária como vetor de redistribuição de renda. É esse o temário, à época, entre outros, de Sunkel – que caminhou, junto com Furtado, para o estagnacionismo – e Aníbal Pinto – que, atualizando a noção de dualismo para a de “heterogeneidade estrutural”, caminha para a discussão dos “estilos” mais ou menos perversos de desenvolvimento, que seria trilhada pela Cepal nos anos setenta.

O *mainstream* cepalino desse período, em que pese a busca de renovação, abrangência e ampliação dos subtemas, mostrou capacidade bastante limitada seja de influenciar a política econômica latino-americana da época – sua tarefa precípua, por certo –, seja de gestar veios teóricos e analíticos que sobreviveriam à prova da história. Somente nos anos oitenta, a partir dos trabalhos de Fernando Fajnzylber (tratado no último item deste capítulo), a Cepal seria capaz de novo esforço consistente – mas, ao cabo, também mal-sucedido – de recuperar a vitalidade perdida, nas duas frentes de disputa – a prática e a teorização do desenvolvimento.

No entanto, um dos ensaios que inauguraram a discussão dos estilos de desenvolvimento, partindo de uma contestação frontal ao estagnacionismo, deu origem a uma derivação da EPC que teria grande vitalidade e influência, desde meados dos anos setenta e ao longo dos oitenta. Refiro-me aos trabalhos de Maria da Conceição Tavares e seu entorno<sup>28</sup>, destacando o texto elaborado por Serra & Tavares em 1970.

---

<sup>28</sup> Para uma visão sintética da obra de Tavares, ver Possas (2001).

## Uma agenda de pesquisa: Maria da Conceição Tavares e seu entorno

O trabalho de Cardoso & Faletto, como foi visto, distanciava-se do estagnacionismo para analisar os vetores econômicos, sociais e políticos responsáveis pelo casamento entre dependência e desenvolvimento. Tavares & Serra têm como alvo frontal a visão esposada à época por Celso Furtado, mas retomam o registro mais propriamente econômico da EPC.

No confronto com Furtado, para além do apoio na evidência ali disponível – a economia brasileira encontrava-se então em pleno “milagre” –, os autores realizam ao mesmo tempo uma crítica externa, focalizada na inadequação do instrumental utilizado por Furtado, nomeadamente a relação produto-capital, para explicar a dinâmica econômica conducente à estagnação, e uma crítica interna, na qual afirmam que

“(…)[mesmo] se as categorias com que [Furtado] trabalha fossem as mais pertinentes, dificilmente se poderia concluir que a estagnação fosse inevitável no tipo de economia por ele estudada. No máximo, haveria uma ligeira desaceleração durante um certo período até que os efeitos dos fatores que freiam a tendência à redução da relação produto-capital se verificassem mais fortemente (..)” (Tavares & Serra, 1970, pág. 167).

Os autores se atêm ao figurino cepalino mais tradicional ao enfatizar, sob orientação do trabalho de Aníbal Pinto, que, apesar de o modelo de substituição de importações<sup>29</sup> ter logrado diversificar de forma bastante extensa a estrutura produtiva da economia brasileira, esta preservou, embora de forma renovada, sua heterogeneidade tecnológica, marca da condição periférica. Mantêm-se também nos trilhos da EPC contemporânea ao destacar que, ao esgotamento do modelo, no início dos anos sessenta, entrara na agenda a construção de um novo “estilo” de desenvolvimento – o qual, de passagem, batizam de “desenvolvimento capitalista dependente subdesenvolvido” (pág. 189), que denota o ecletismo de seu esforço de teorização, resultado da pouca precisão emanada da idéia de “estilo de desenvolvimento”. Era a EPC tentando se reencontrar com a história, de balde.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Cujo desenho conceitual havia sido precisado no início dos anos sessenta em trabalho cepalino clássico de Tavares (1963).

<sup>30</sup> Bielschowsky (1998, pág. 42 e seguintes) assinala que “no que diz respeito à relação entre estilos de crescimento e de formação econômico-social a etapa evoluiu para uma profunda ‘perplexidade’ entre os intelectuais cepalinos, que não conseguiam ocultar sua apreensão quanto à viabilidade de reorientar o desenvolvimento para uma maior homogeneidade social.” O autor, no entanto, prossegue destacando, com um

Tavares e Serra, no entanto, ao demarcar seu distanciamento de Furtado, introduzem nesse trabalho, ainda em forma embrionária, aspectos analíticos, que ganhariam maior consistência em trabalhos posteriores de Tavares<sup>31</sup>.

O primeiro desses aspectos é o destaque do investimento como variável dinâmica, resgatando a ênfase original de Keynes, em detrimento do papel proeminente do consumo na visão de Furtado. É no debilitamento dos determinantes do investimento que Tavares e Serra irão localizar as razões do descenso cíclico da economia brasileira pós-Plano de Metas. E, analogamente, mas de forma mais tortuosa, em contraposição à avaliação furtadeana de que a penetração da técnica moderna importada, intensiva em capital, constrangeria o desenvolvimento ao impedir a homogeneização do mercado de trabalho também em bases modernas e manter estreito o mercado consumidor, Tavares e Serra irão associar a retração econômica a “problemas de realização dinâmica do excedente”, que poderiam ser contornados sempre quando fosse possível reconcentrar a renda para aprofundar a capacidade de consumo dos estratos intermediários modernizados do mercado de trabalho. É uma dinâmica – perversamente – virtuosa da concentração da renda.

É claro que a ênfase no investimento e no excedente econômico estava presente na EPC desde os primeiros trabalhos de Prebisch – ainda que o conceito de excedente se encontrasse sob a capa da noção de “progresso técnico e seus frutos”. A novidade trazida por Tavares & Serra, no entanto, que seria desenvolvida por Tavares e outros co-autores especialmente a partir da segunda metade dos anos setenta, é a incorporação de enfoques heterodoxos modernos sem necessariamente passar pelo filtro cepalino, com base nos diversos autores que se debruçaram sobre a dinâmica econômica dos países centrais<sup>32</sup> – porque, afinal, agora o Brasil também teria adquirido uma estrutura produtiva moderna, como já haviam antes afirmado o próprio Furtado e Cardoso & Faletto. Quanto a esse aspecto, diga-se, Serra & Tavares têm em comum com Cardoso & Faletto, cada um à sua maneira, a preocupação central com os determinantes das dinâmicas nacionais do

---

otimismo algo exagerado, que essa perplexidade pôde ser sublimada através do enriquecimento do trabalho teórico. Em que pesem diversos desdobramentos proveitosos da EPC, contudo, seu descolamento da história quase esterilizou o esforço analítico e teórico do *mainstream* cepalino – que cedeu importância a programas de pesquisa dele tributários, mas principalmente à economia convencional.

<sup>31</sup> Com destaque para Tavares (1975).

<sup>32</sup> Nomeadamente, Marx, Keynes, Schumpeter e Kalecki – todos já conhecidos dos cepalinos desde o início.

crescimento e do desenvolvimento, o que implica reduzir a ênfase na dinâmica centro-periferia, trazida à frente da cena por Prebisch e marca registrada da EPC<sup>33</sup>.

Mais do que no tratamento do investimento e do excedente, contudo, em que Tavares & Serra distanciam-se mais de Furtado que da EPC, o trabalho aqui avaliado vale ser ressaltado por apontar uma agenda de pesquisa relevante, que seria impulsionada por Tavares junto a seus discípulos, baseados sobretudo na Unicamp e na UFRJ.

O primeiro tema dessa agenda seria a distribuição de renda, tendo como ponto de partida, tal como visto acima, a constatação da dinâmica economicamente virtuosa da concentração de renda para a realização da produção e, portanto, para a acumulação de capital em países periféricos. Seria importante, então, discernir, através de pesquisa teórica e empírica, que papel econômico poderia ser arrogado para a distribuição de renda – sem resvalar para o subconsumismo, e para além das virtudes sociais e políticas da renda desconcentrada. Este tema ganhou grande relevância e visibilidade, nos anos setenta, no Brasil<sup>34</sup>, embora em seguida os esforços de pesquisa tenham rareado muito.

O segundo tema da agenda proposta por Tavares seria a realização de estudos sobre a estrutura industrial da periferia. Tratava-se, aí, de enfrentar a temática cepalina com um arsenal mais poderoso, voltado para investigar o papel das empresas, da tecnologia, da concorrência nos processos de industrialização e desenvolvimento periféricos. Esta agenda, certamente deslanchou, e continua ativa<sup>35</sup>.

Por fim, a agenda proposta por Tavares reclama atenção para as formas financeiras da acumulação de capital – e, com base na dimensão financeira, apresenta nova interpretação sobre o fenômeno inflacionário, acusando a obsolescência da tradicional interpretação estruturalista cepalina. Quando se referem ao novo “estilo de desenvolvimento” que se estava gestando no Brasil após o esgotamento do modelo de

---

<sup>33</sup> E dos “dependentistas” adversários de Cardoso & Faletto. Cf. Canuto (1994, pág. 59, nota 17). Cf. também Goldenstein (1994, pág. 48 e *passim*) e Fiori (1999a, pág. 35). Cardoso de Mello (1975) busca traduzir o estruturalismo cepalino em termos do marxismo estruturalista. O foco é o exame das condições teóricas em que se dá a endogeneização da dinâmica industrial brasileira – e, por extensão, periférica –, destacando o papel crucial desempenhado pela internalização do setor de bens de capital. Isto está em linha com a EPC, como afirma Coutinho (2001, pág. 39): “Não é estranha à Cepal e, particularmente, a Furtado, a visão de uma industrialização que se vai complementando até a completa diversificação; explicitamente, até a incorporação de um setor de bens de produção.”

<sup>34</sup> Tolipan & Tinelli (orgs.) (1978).

<sup>35</sup> Cf. ECIB (1993).

substituição de importações, Tavares & Serra aludem às reformas responsáveis pela “rearticulação do sistema monetário-financeiro em outras bases” (pág. 172), em conjunto com “uma reordenação da política econômica pública no que diz respeito a financiamento, distribuição de renda, orientação dos gastos e assinação [*sic*] de recursos”. Os autores, em seu trabalho, acusam o surgimento recente das formas financeiras de acumulação em torno a um embrionário “mercado de capitais”, “tendo como objetivo fundamental permitir a acumulação de lucros sem relação direta com o processo de geração do excedente real e cuja função básica é facilitar a realização dinâmica do excedente” (págs. 180-1).

É aqui que a investigação volta-se também para a finança, e para as relações entre finança e indústria, entre acumulação financeira e acumulação industrial, ao nível das unidades empresariais e, também, ao nível mais abstrato da dinâmica da acumulação. Essa linha de pesquisa deve muito, mais especificamente, ao trabalho de Maria da Conceição Tavares – que já apresentara, antes, um texto voltado à discussão da questão do financiamento do desenvolvimento no Brasil (Tavares, 1967). Pouco depois de “Além da estagnação”, ela apresentaria outro ensaio importante explorando esse tema (Tavares, 1971) – todos, em conjunto com “Auge e declínio da substituição de importações”, reunidos em volume cujo título destaca a passagem ao capitalismo financeiro, segundo expressão consagrada de Hilferding. A problemática industrial-estruturalista da EPC ainda estava aí, mas não mais atuando isolada no primeiro plano.

No que diz respeito à inflação, Tavares enxergou, nos trabalhos aqui mencionados de fins dos anos sessenta e início dos setenta, o esgotamento da sua funcionalidade ao desenvolvimento, acompanhando e acentuando o esgotamento das virtudes dinâmicas do modelo de substituição de importações. A alta geral de preços, ao inflar a renda nominal das empresas à frente dos salários, trazia um sobreincentivo ao investimento. E, uma vez esgotados os desdobramentos dinâmicos do bloco de investimentos erigido sob JK, a inflação revelara-se subitamente contraproducente, dada a “maior solidariedade dos preços relativos” num ambiente de desaceleração do crescimento (Tavares & Serra, pág. 169).

Desvencilhando-se nesse primeiro momento da concepção estruturalista da inflação, os trabalhos inspirados por Tavares posteriormente buscariam integrar a visão acerca dos mecanismos financeiros da acumulação de capital no Brasil com teorias sobre a inflação

fundadas em teses provenientes do campo keynesiano e da economia industrial – já em terreno claramente não compartilhado com a EPC<sup>36</sup>.

A partir da segunda metade dos setenta, Conceição Tavares, em colaboração com diversos outros autores, tratou também de atualizar e modernizar a discussão teórica e a análise do movimento concreto da economia internacional e das economias periféricas, em torno dos temas centrais mais caros à EPC, como a dinâmica centro-periferia e a economia industrial. Nesses campos, buscou apreender a novidade do sistema econômico internacional pós-Bretton Woods, discutindo o novo caráter da hegemonia norte-americana e seus impactos sobre a periferia. Procurou também contrastar a experiência latino-americana de industrialização tardia com a de países asiáticos, primeiro o Japão, depois a Coreia do Sul, destacando particularmente a polêmica em torno das políticas industriais e do caráter da intervenção estatal<sup>37</sup>.

Tavares e seus co-autores têm em comum com a EPC o privilégio aos temas da economia e dos economistas, subsumindo aí as questões e os debates da política e da sociologia. Há pouco tratamento histórico e teórico do Estado, das classes, dos partidos – em contraste com a trajetória já assinalada da vertente inaugurada por Cardoso & Faletto da AD.<sup>38</sup> Quem, bem mais recentemente, e sempre sob inspiração de Tavares, procura tratar de forma integrada os temas da economia, da política e da sociologia, no âmbito da discussão do desenvolvimento, é Fiori, que há alguns anos vem publicando e coordenando publicações sobre o tema<sup>39</sup>. Começando por passar em revista a literatura latino-americana sobre Estado e desenvolvimento, em texto (Fiori, 1984) que reconhece o lugar de destaque nesse terreno dos trabalhos de Cardoso, Fiori procura elaborar uma teorização própria, inspirado por Karl Polanyi, procurando submeter as teorias do desenvolvimento às questões trazidas pela renovação e re-hierarquização da ordem geopolítica internacional.

Registre-se, afinal, como mérito da produção realizada diretamente ou por estímulo de Tavares, o grande investimento em uma agenda de pesquisa que ecoa a inspiração cepalina, renovada e modernizada – ainda que longe de ter alcançado a ressonância e a

---

<sup>36</sup> Cf. Presser (2001, págs. 53-4).

<sup>37</sup> Os trabalhos mais relevantes foram compilados em Belluzzo & Coutinho (1982).

<sup>38</sup> Colistete (2001) detecta também nesses últimos o privilégio absoluto ao econômico, a nosso ver equivocadamente.

<sup>39</sup> Fiori (1997; 1999a; 1999b; e 2001) e Fiori (org., 2005).

importância da EPC no tratamento do tema do desenvolvimento periférico. Para além do cuidado para com o tema da acumulação financeira, merece destaque o trabalho de Tavares sobre a hegemonia norte-americana, que conferiu maior substância à noção cepalina de dinâmica centro-periferia.

Já no início dos oitenta, o *mainstream* da EPC ganha uma sobrevida, no esforço de atualização para fazer frente à onda neoliberal, que irá conquistar, a partir daí, a hegemonia há muito perdida pela EPC. Essa sobrevida da Cepal foi catalisada pelo trabalho de Fernando Fajnzylber, analisado a seguir – precedido por um breve apanhado sobre o trabalho de maturidade de Prebisch e Furtado.

## O canto do cisne da EPC: de Prebisch e Furtado a Fajnzylber

Desde meados dos anos sessenta, como se viu, o leito principal da EPC, especialmente os trabalhos realizados sob a chancela institucional da própria Cepal, via esvaír seu vigor criativo e intelectual e sua capacidade de influenciar a formulação de políticas econômicas na América Latina – ainda que se possa talvez mencionar o II PND brasileiro como o último suspiro, temporão, do desenvolvimentismo. Destacaram-se aqui, a partir daí, duas derivações da EPC que acabaram por ganhar vida independente – as “teorias” da dependência e o trabalho de Tavares e seus discípulos.

Enquanto isso, os dois autores responsáveis pela construção original da EPC, Prebisch e Furtado, o primeiro ainda vinculado à Cepal, como editor de sua Revista, Furtado sem vínculos institucionais, traçavam carreiras paralelas de intelectuais cada vez mais críticos, numa trajetória de denúncia dos descaminhos do desenvolvimento latino-americano e de resistência a eles. Alargavam, agora decididamente, o horizonte da crítica: para além da economia, incluíam no núcleo de suas reformulações a política, o campo social, a ecologia – a cultura, na conceituação cada vez mais insistente do trabalho do Furtado “maduro”.

O trabalho de Prebisch, segundo Di Filippo (1988), ingressara numa terceira etapa, após as fases de fundação da EPC e daquela em que, vinculado à Unctad, tinha como preocupação principal a “cooperação internacional”:

“... desenvolvendo suas idéias sobre o capitalismo periférico e fazendo finca-pé nos temas do excedente, da acumulação de capital reprodutivo e dos perigos da sociedade de consumo. É também nessa fase que sua visão se torna interdisciplinar, acrescentando-se sua preocupação com as relações de poder que brotam da estrutura social e influem sobre as instituições econômicas e sobre o mecanismo de mercado” (pág. 27).<sup>40</sup>

O texto mais importante publicado por Prebisch nessa etapa é *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (Prebisch, 1981), no qual suas idéias originais,

---

<sup>40</sup> Ver também outros textos compilados em Cepal (1988), em que pese o tom laudatório propiciado pelo ambiente de homenagem a Prebisch em que foram elaborados. Cf. também Gurrieri (1982, págs. 92-4). Magariños (1991, pág. 14) menciona comentário a respeito da radicalidade crescente de Prebisch, proferido pelo embaixador brasileiro Azeredo da Silveira: “O Prebisch está no limite da subversão”.

formuladas com mais de trinta anos de anterioridade, ganham cores mais vivas, mas mantêm contornos e mensagens que primam pela permanência. Veja-se, por exemplo, o parágrafo de abertura:

“O desenvolvimento periférico é parte integrante do sistema mundial do capitalismo, mas se desenvolve em condições muito diferentes das dos centros, de onde surge a especificidade do capitalismo periférico. A técnica tem nisto um papel primordial” (Prebisch, 1981, pág. 485).

Ou, mais à frente:

“Os critérios que orientem a ação reguladora do Estado devem ser estabelecidos por meio do planejamento democrático. Planejamento significa racionalidade coletiva, e esta racionalidade exige que o excedente se destine a acumular e redistribuir, assim como a gastos e investimentos do Estado” (idem, *ibidem*, pág. 495).

A visão histórico-estrutural original está intacta, bem como o chamamento desenvolvimentista – sempre otimista, às raias do voluntarismo –, sob a égide do planejamento estatal. Mas o protagonismo da “técnica”, agora, é compartilhado com uma análise crítica incisiva do poder e da concentração de renda, que ocupava segundo plano até os anos cinqüenta, e vinha ganhando destaque crescente desde então.

Como desde o início, contudo, seu público-alvo preferencial, como intelectual, nunca deixou de ser os formuladores de políticas econômicas. Há décadas sem encontrar acolhida nesse meio, seu discurso distanciou-se das razões da política econômica concreta para um plano mais ideológico, refugiado na direção da Revista da Cepal. Nos últimos meses de vida, no entanto, suas proposições ganharam novamente alguma ressonância junto à equipe econômica que, sob o governo da União Cívica Radical de Alfonsín, buscava alternativas democráticas para a crise argentina. Prebisch, então, abandonou seu refúgio e, octogenário, tornou-se Conselheiro Econômico do Presidente da República<sup>41</sup>. Faleceu, assim, em seu *habitat*, com as mãos na massa<sup>42</sup>.

Trajetória similar foi traçada, paralelamente, por Celso Furtado. Sua carreira, em que o papel do homem da política pública e o do intelectual eram um único, teve amputada a metade voltada à ação pelo golpe de 64. No exílio, seu desencanto refugiou-se primeiramente nas teses estagnacionistas. Mas, desde o final dos anos sessenta, após a

---

<sup>41</sup> Cf. Vásquez, 1988.

<sup>42</sup> Foi poupado de assistir à degradante história econômica que em seu país se seguiu à derrocada de Alfonsín.

conclusão do trabalho por ele próprio considerado como sua obra teórica mais importante – *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (Furtado, 1967)<sup>43</sup> –, um tema importante de Furtado passou a ser a exploração do terreno comum entre cultura e desenvolvimento.

É claro que Furtado, desde seus primeiros trabalhos, sempre teve um olhar atencioso para com temas extra-econômicos. Desde logo, há sua ênfase no papel decisivo desempenhado, nas economias subdesenvolvidas, pelo consumo imitativo, fator fundamental responsável pela inadequação das técnicas produtivas à dotação de fatores, nomeadamente pela utilização de processos técnicos poupadores de mão-de-obra e intensivos em capital em países em que há abundância de mão-de-obra e carência de capital. Há, também, desde o início, uma grande preocupação de Furtado com o tema da política.

Mas, como foi argumentado no capítulo anterior, a ênfase do “jovem” Furtado sempre recai – mesmo na citação acima, como se viu – sobre os fatores econômicos, terreno em que residem sua força e sua originalidade. É só mais tarde, especialmente a partir dos anos setenta, que, do consumo imitativo, Furtado chega à idéia mais abrangente de dependência cultural, vetor constitutivo da polaridade desenvolvimento-subdesenvolvimento do sistema mundial das nações<sup>44</sup>. Essa idéia, bem como a noção de criatividade, encontram-se no centro da cena em seus trabalhos mais recentes:

“(…) circunscrever o estudo do desenvolvimento à acumulação é perder de vista que as técnicas não são mais do que formas de comportamento cuja racionalidade não é independente de fins preestabelecidos. (...) A reflexão sobre o *desenvolvimento econômico* tem-se concentrado no estudo do processo acumulativo das forças produtivas. Ora, por trás dos indicadores quantitativos que preocupam o economista desdobra-se o vasto processo histórico de difusão da civilização industrial. (...) Daí que o papel da criatividade no desenvolvimento haja perdido nitidez, bem como toda relação entre a acumulação e os valores que presidem a vida social. Essa simplificação oculta a existência de modos de desenvolvimento hegemônicos que monopolizam a inventividade dos fins em benefício de certos países” (Furtado, 2000a, pág. 45, ênfase do autor).

---

<sup>43</sup> Esta obra é a sucessora de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Furtado, 1961). Esta nunca mais foi republicada, ao passo que *Teoria e política* ganhou em 2000 reedição em versão definitiva, revista pelo autor (Furtado, 2000b). Szmrecsányi (2005, pág. 695) afirma que “‘*Teoria e Política*’ era de fato um novo livro, constituindo um trabalho muito maior, mais abrangente e mais ambicioso que o anterior [*Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*]”.

<sup>44</sup> Muitos autores fazem tábula rasa dessa evolução do pensamento furtadeano. Guimarães (2000, pág. 18), por exemplo, afirma que “A obra de Celso Furtado é, (...) toda ela, uma denúncia veemente do economicismo.”

A visão de Furtado sobre o papel da cultura no desenvolvimento periférico, desenvolvida em Furtado (1978 e 1984), não tem, contudo, o mesmo vigor que o enfoque mais propriamente econômico que o autor construiu, com originalidade, nos anos cinqüenta. Furtado vê a cultura como o sistema social em sentido amplo, que se associa a uma sociedade específica ou a um conjunto de nações, abrangendo, de forma articulada, os aspectos materiais e não-materiais. A dinâmica social e cultural, segundo ele, é dada pela criatividade, que gera inovação – seja na técnica, seja no que diz respeito aos valores existenciais. No terreno não-material, Furtado enfatiza a importância da ação política – capaz, segundo ele, de evitar que os processos de desenvolvimento confinem as benesses materiais aos grupos privilegiados da sociedade. No caso das sociedades periféricas, contudo, Furtado diagnostica sua subordinação aos países centrais como eminentemente cultural – de sorte que, na periferia, os processos de desenvolvimento estão submetidos ao imperialismo cultural, que, ao emular as formas de consumo dos países avançados, introduz tecnologia poupadora de mão-de-obra, que não é capaz de gerar emprego e renda em dimensão suficiente para minorar a heterogeneidade estrutural que é marca do subdesenvolvimento. E, daí, o processo se realimenta ao repercutir sobre os aspectos não-materiais do desenvolvimento e da cultura – amortecendo a inquietude política que poderia alavancar a mudança estrutural<sup>45</sup>.

Estas reflexões de Furtado constituem um passo importante no sentido do reconhecimento de que a economia não é um terreno estanque do processo social. Mas, em sua substância, acrescentam pouco em relação ao que, nos anos cinqüenta, afirmava acerca dos obstáculos à adoção de políticas de desenvolvimento trazidos pela ascensão das classes médias urbanas:

“(...) a massa de empregados em serviços tende a crescer com maior rapidez relativa, pesando na composição das populações urbanas onde tende a sobrepujar numericamente a população ocupada diretamente nas indústrias. Esse fator contribui para que no conjunto das populações urbanas predominem os pontos de vista políticos moderados, em consonância com os fatores mais profundos [i.e., econômicos] que mantêm estacionário o nível dos salários” (Furtado, 1961, págs. 258-9).

---

<sup>45</sup> Cf. Burgueño, Oscar & Octavio Rodríguez (2001).

Mas Furtado nunca deixou de ser sobretudo o economista. Assim, quando, com a redemocratização brasileira, Furtado volta à vida pública como Ministro da Cultura, ele se ressentia de sua diminuta influência sobre a política econômica. Vale a pena reproduzir algo extensamente suas próprias palavras, em entrevista:

“Eu aceitei aquela responsabilidade pelo chamado de muita gente, intelectuais dessa época que me fizeram um pedido para que eu aceitasse, sendo uma pessoa independente. (...) eu tinha um pouco de influência no que se refere às pessoas do governo da parte econômica, mas de forma muito indireta, muito discreta, porque ninguém pode tocar a área do outro. O que aconteceu foi que eu percebi que, com as mudanças do setor internacional, a globalização da economia e o enfraquecimento das fontes de poder do Terceiro Mundo, o horizonte de ação para fazer coisas havia se estreitado. Não era, portanto, na política que eu poderia fazer alguma coisa. Percebi, por exemplo, que quando dava uma conferência as pessoas assistiam, porém não tinha impacto, porque os centros de decisão e de poder estão hoje muito concentrados na grande imprensa ligada às firmas internacionais, com sua ideologia liberal thatcheriana, que esmagava tudo e não deixava espaço para a ação. Na verdade, sempre há algum. Eu não achava porém que seria o melhor. Imaginei, então, que se alguma coisa útil eu podia fazer, era no plano das idéias. (...) Dei-me conta da crescente ineficácia de ação do pensamento. É uma questão de época. Em algumas, tem muita receptividade e importância, em outras, nenhuma. Mesmo na Europa, atualmente, não tem importância” (Furtado, 1995, pág. 106).

Ao Celso Furtado, homem de ação, coube participação secundária no governo da chamada Nova República. A citação acima deixa claro o desencanto de nosso autor, que daí por diante ganhou tintas cada vez mais carregadas. O alargamento do enfoque de Celso Furtado, buscando reduzir a prevalência da economia e da técnica na dinâmica dos sistemas nacionais em favor da cultura, deu-se na contramão da onda impetuosa, de amplitude mundial, que elevou a níveis muito altos a subordinação dos diversos campos do conhecimento e da ação social ao domínio da economia. Em boa medida, a preocupação com os aspectos culturais é uma reação de Furtado ao açambarcamento da ação social e política pelas forças dos mercados, liberadas e impulsionadas pelas políticas neoliberais<sup>46</sup>.

Furtado tem clara, contudo, a estreiteza de sua capacidade de influência, e se recolhe novamente ao plano das idéias, agora abdicando da pretensão de fazê-las convergir

---

<sup>46</sup> Mais recentemente, o trânsito entre a economia e as demais ciências sociais está ocorrendo numa via de mão dupla, na medida em que, como Furtado, muitos economistas, inclusive de corte bastante conservador, incorporam a seu objeto temas da sociologia, da política e da cultura, entre outros.

para a ação imediata. Outros tempos poderão, talvez, reavivar suas contribuições e nelas se inspirar.

Vimos, portanto, como a trajetória dos dois principais ideólogos e construtores da EPC, ao mesmo tempo em que busca incluir em suas interpretações do processo de desenvolvimento vetores extra-econômicos, perde em capacidade de interferência na política pública o que ganha em alargamento do terreno de suas reflexões. Tanto Prebisch como Furtado, apesar da contínua vinculação do primeiro à Cepal, através de sua revista, trilham caminhos quase solitários, distante o tempo em que sua interferência na arena pública e institucional ganhava ampla repercussão.

Coube a outro cepalino, Fernando Fajnzylber, recuperar o bastão abandonado por seus predecessores e reencetar o desiderato histórico da EPC, em dois trabalhos que obtiveram forte receptividade, através dos quais ele tentou reorganizar a tropa cepalina em torno de sua proposta de *aggiornamento* da agenda desenvolvimentista.

No primeiro trabalho, *La industrialización trunca de América Latina* (Fajnzylber, 1983), Fajnzylber realiza um minucioso escrutínio comparativo das trajetórias de industrialização de diversos países e grupos de países, em busca de explicações para o desempenho frustrante do desenvolvimento latino-americano. Seu foco, tipicamente cepalino, são os processos de industrialização. Ele constata que por trás de similitudes formais entre os países desenvolvidos e a América Latina encontram-se diversos aspectos que respondem pela fragilidade externa da periferia latino-americana: a precariedade da vocação industrial do empresariado local; a assimetria entre as repercussões da ação das empresas líderes no centro e na periferia; o escasso desenvolvimento da produção doméstica de bens de capital; a relação distorcida entre o setor industrial e o agrícola; e a matriz energética intensiva em petróleo (Fajnzylber, 1983, pág. 266):

“(...) longe de estar frente a uma imagem fiel, mas temporalmente defasada da industrialização dos países avançados, encontra-se [na América Latina] uma reprodução truncada e distorcida de sua fonte de inspiração, disfuncional ao menos parcialmente às carências de uma proporção elevada da população e, ao mesmo tempo, incapaz de desenvolver suas potencialidades criadoras e aproveitar plenamente os abundantes recursos naturais disponíveis” (idem, *ibidem*, pág. 267).

Essa formulação deve muito a Furtado, em especial à idéia de conflito entre a implantação de uma estrutura produtiva na América Latina inspirada na matriz industrial

dos países centrais e a estrutura social e agrária e a dotação de recursos da periferia. É também em Furtado e em seu conceito de criatividade (Furtado, 1978) que Fajnzylber irá buscar inspiração para apresentar as diretrizes e trajetórias que deveriam ser construídas para colocar em outros trilhos o desenvolvimento latino-americano – para gestar uma “nova industrialização”.

Fajnzylber postula que a nova industrialização precisa se pautar pela busca da eficiência competitiva, que abrange simultaneamente crescimento e criatividade (1983, pág. 345). Trata-se de propiciar a construção de um “núcleo endógeno” de geração de progresso técnico (pág. 358)<sup>47</sup>, em que as políticas destinadas a essa tarefa devem criar as condições de serem, elas próprias, dispensáveis após um período limitado de tempo. Essas políticas, além de ter como vetor a inserção competitiva no mercado internacional, devem buscar compatibilizá-la com a busca da equidade no mercado interno, o que exige sua condução por atores e alianças sociais comprometidos com a busca da justiça social – porque a eficiência pode ser compatível com diversas alternativas no plano técnico.

No segundo trabalho, Fajnzylber (1990) aprofunda e complementa sua pesquisa de padrões internacionais de industrialização, em busca de elementos-guia para gestar uma nova trajetória de desenvolvimento industrial latino-americano. O esquema analítico agora ganha maior precisão, e tem como ponto de partida uma matriz de duas entradas, dispondo, num eixo, os diversos países segundo sua capacidade de crescer no período recente e, no outro, indicadores de equidade social. Por meio dessa matriz, constata o autor que existe um quadrante em que nenhum país latino-americano se enquadra, aquele que combina crescimento e equidade.

Fajnzylber busca relacionar este quadrante vazio a diversas características do padrão de industrialização e desenvolvimento dos países latino-americanos, que se relacionam ao padrão de consumo e de investimento e à competitividade internacional do sistema industrial. Monta, dessa forma, um esquema de interpretação e de comparação entre os diversos padrões de desenvolvimento encontrados nos países desenvolvidos. Nesta

---

<sup>47</sup> Rodríguez et alii (1995, pág. 96) assinalam a influência do enfoque neo-schumpeteriano nessa renovação da visão cepalina sobre o progresso técnico, que é agora analisado de forma muito mais minuciosa, percebido como ocorrendo de forma endógena às empresas através do processo de inovação. O trabalho de Fajnzylber teria, portanto, suprido uma das principais carências da EPC apontadas por Colistete (2001, págs. 29-30), a dissociação entre as firmas e o progresso técnico.

pesquisa, detecta que os casos bem-sucedidos tendem a resultar de uma combinação virtuosa entre esses quatro vetores: equidade; crescimento; austeridade; e competitividade.

Novamente, como em seu trabalho anterior, mas agora de forma mais apurada, Fajnzylber acentua o papel central de um núcleo endógeno de geração de progresso técnico como característica distintiva de um padrão virtuoso de industrialização e desenvolvimento, capaz de injetar dinamismo competitivo à economia, acelerando o crescimento e, por meio de um padrão austero de consumo, liberando recursos para o investimento produtivo, o que permitiria compatibilizar taxas elevadas de crescimento com equidade social.

Fajnzylber se mostra ciente da necessidade de tratar em conjunto as dimensões econômicas e as não-econômicas para dar conta da complexidade dos determinantes dos padrões de desenvolvimento – o que se torna particularmente imperioso quando há destaque para vetores como equidade e austeridade. No entanto, o autor não dá consequência a essa afirmação, e tende a conferir sempre maior destaque em seu trabalho à economia e à tecnologia:

“No âmbito estritamente econômico, o encadeamento entre equidade, austeridade, crescimento e competitividade pareceria explicar o êxito de alguns países. A competitividade reforça a equidade, legitima a austeridade e apóia o crescimento, desencadeando os respectivos circuitos autoalimentadores. Quando faltam alguns destes elementos o processo se atrasa ou se modifica, independentemente dos sistemas sócio-econômicos, por falta de transformação na estrutura agrária, excessivo consumo suntuário ou usufruto fácil de uma renda proveniente dos recursos naturais ou de posições hegemônicas internacionais. O dinamismo adquire então em alguns casos um caráter esporádico e em outros assintótico à estagnação” (Fajnzylber, 1990, pág. 152).

Quando Fajnzylber se volta, ao final de seu trabalho, para os aspectos normativos que dele se podem deprender, afirma que, ao se buscar estimular os diversos vetores de desenvolvimento, a ordem dos fatores altera o resultado: políticas voltadas a melhorar a equidade social devem anteceder as demais, na medida em que propiciariam um padrão de consumo mais austero, liberando recursos para o investimento industrial, vetor de crescimento e competitividade. Nota-se que, ainda quando colocando o acento e a prioridade nas políticas que favoreçam a equidade – nomeadamente a transformação estrutural da propriedade fundiária e da agricultura, fator presente na EPC desde o final dos anos cinquenta –, Fajnzylber segue priorizando a esfera econômica como campo de atuação

das políticas de desenvolvimento. Como vimos há pouco, esta ambigüidade também estava presente na trajetória dos formuladores originais da EPC: Prebisch e Furtado vinham obstinadamente trazendo ao primeiro plano vetores culturais, políticos, sociais e institucionais do desenvolvimento – mas sempre fazendo finca-pé nos determinantes econômicos e tecnológicos.

O esforço de revitalização da EPC proposto por Fajnzylber perdeu vigor com seu falecimento precoce, mas ainda assim pautou parcialmente a agenda da Cepal nos anos noventa, como mostra Bielschowsky (1998, pág. 52 e seguintes). Bielschowsky também anota a reafirmação nos trabalhos de Fajnzylber da análise cepalina “puro-sangue”. Mas chama a atenção para a novidade da inclusão na estratégia cepalina de “uma política de abertura comercial que não se encontra na CEPAL de antes” (Bielschowsky, 1998, pág. 54), quando Fajnzylber critica o “caráter frívolo” (Fajnzylber, 1990, pág. 64) do protecionismo latino-americano – um protecionismo indiscriminado, voltado antes a proteger setores industriais rentistas que a criar condições para que as empresas ganhem competitividade “autêntica” (não espúria). Uma liberalização comercial, portanto, ainda que cuidadosa e inteligente, ao invés da pregação tradicional da EPC pela utilização da política comercial em prol da indústria nacional, será um dos traços distintivos da nova agenda da Cepal.

Bielschowsky assinala duas principais pendências da nova agenda cepalina: o detalhamento dos processos concretos através dos quais se implementaria a “nova industrialização”, e uma análise mais cuidadosa da relação entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda. Esse último ponto é enfatizado também em Rodríguez *et alii* (1995, pág. 106), que assinalam a insuficiência da análise renovada da Cepal quanto “à dinâmica perversa da heterogeneidade e do subemprego próprios do subdesenvolvimento e ao complexo conjunto de medidas requerido para superar tal quadro”, contraposta ao destaque dado “ao progresso técnico e a seus efeitos virtuosos sobre o crescimento, à reinserção internacional e à equidade distributiva.”

Dando um passo adiante, cabe aduzir que o trabalho de Fajnzylber talvez tenha levado a EPC a seu limite histórico. Explicando melhor, o esvaziamento da agenda

cepalina, em curso desde os anos setenta<sup>48</sup>, acelerou-se ainda mais nos anos noventa, deixando a meio caminho o esforço capitaneado por Fajnzylber. Evidenciou-se, assim, a fragilidade de uma agenda econômica que tem como fulcro propositivo a constituição de um “núcleo endógeno” de geração de progresso técnico industrial na periferia latino-americana, *vis-à-vis* o horizonte histórico concreto marcado pelo agigantamento da dependência financeira da América Latina e da hegemonia liberalizante a ela associada, e pela conseqüente degradação social e das políticas públicas na região.

Esse descolamento entre agenda e história foi detectado, com precisão, por Bielschowsky (1998, pág. 61):

“A agenda de reflexão seguida a partir da publicação da transformação produtiva com equidade em 1990 teve uma orientação essencialmente ‘normativa’, e há que buscar um maior conhecimento dos processos de transformação em curso a fim de respaldar de forma adequada essas políticas. De certa forma, a orientação adotada representou um uso limitado do principal ativo intelectual cepalino, que é o método histórico estruturalista”.

Essa deficiência, ou esse recuo, da EPC salta à vista particularmente pela insistência de Fajnzylber em arrolar estatísticas e informações sobre um grande conjunto de países, com características muito distintas, arriscando comparações econômicas que desconsideram as diferentes trajetórias históricas de seus respectivos processos de desenvolvimento – resumidos de forma algo reducionista a padrões dados pelo agrupamento de características formais comuns.

Mais ainda: além de reduzir o alcance da análise histórica, Fajnzylber também retira a ênfase da EPC na interrelação entre os processos de desenvolvimento dos países centrais e da periferia. Ao priorizar um enfoque que focaliza trajetórias nacionais isoladas, Fajnzylber amortece os aspectos do subdesenvolvimento que se mostram antagônicos aos processos de desenvolvimento dos países mais industrializados. Essa alternativa analítica acentua a responsabilidade da periferia pela construção de suas alternativas de futuro, mas termina por também subestimar a necessidade de políticas ativas de industrialização, que, entre outros objetivos, busque proteger a estrutura produtiva e econômica dos países periféricos da concorrência desigual do centro desenvolvido.

---

<sup>48</sup> Em processo que, como já assinalado (pág. 87, acima) por Hodara e Furtado, tivera início precoce no final dos anos cinquenta.

Evidentemente, estamos aqui num terreno em que os argumentos não devem ser levados às últimas conseqüências, mas sim nuançados e colocados em perspectiva comparativa adequada. Fajnzylber não era, obviamente, um livre-cambista. Seu trabalho visava primordialmente reinserir a Cepal no debate sobre o desenvolvimento latino-americano, do qual ela estava alijada há bastante tempo. Quando Fajnzylber escrevia, a cena já estava amplamente hegemônica pela visão neoliberal, para quem o mote único era a mobilização para o ajuste macroeconômico das economias latino-americanas, combatidas pela crise da dívida externa. Preconizando um ajuste recessivo, que incluía a recomendação de abertura comercial para potencializar a geração de superávits do comércio exterior e equacionar o financiamento externo, para a visão dominante a adoção de políticas industriais era um não-tema – ou um “anti-tema”.

Era nesse ambiente que Fajnzylber propugnava uma abertura comercial seletiva – ou, se se quiser, um protecionismo temporário, mais ao estilo do que foi implantado nos bem-sucedidos processos de industrialização dos países do sudeste asiático. Ao descer à liça para o embate com os neoliberais, Fajnzylber, para não ficar totalmente isolado, comprou intencionalmente parte da agenda dominante, com a mira assestada, no entanto, na construção de uma nova agenda – na qual a abertura fosse seletiva e concomitante ao acionamento de políticas industriais e tecnológicas.

Ocorre que, ao enfatizar a abertura comercial, sem, ao mesmo tempo, apresentar os instrumentos concretos de política industrial que responderiam pelo robustecimento da competitividade industrial da periferia, em particular num ambiente marcado pela construção de um novo paradigma tecnológico, as prescrições de Fajnzylber acabaram por respaldar – ainda que involuntariamente – a agenda dominante, que recomendava a exposição maior da estrutura industrial da periferia latino-americana à concorrência dos países centrais e dos tigres asiáticos.

Desde logo, o trabalho de Fajnzylber se ressentiu de uma ênfase menor na tese-chave da Cepal: se, ao ressaltar as trajetórias nacionais, ele procurasse também re-enquadrá-las numa análise de sistema centro-periferia, seu trabalho talvez se voltasse para explorar em maior profundidade o papel das multinacionais no desenvolvimento latino-americano. No mesmo sentido, sua defesa da adoção de políticas industriais e tecnológicas

ganharia maior adesão à realidade se, na esteira do trabalho de Cardoso & Faletto, conferisse maior ênfase aos vetores sociais e políticos que poderiam respaldar a inserção dessas políticas na agenda latino-americana da época – na qual pontificavam Martinez de Hoz e Pinochet. Noutros termos, faltou a Fajnzylber discutir a economia política do “protecionismo frívolo”, da virada neoliberal e do ajuste regressivo a que ele assistia. Mas nem a Cepal dos anos cinqüenta teria munição para essa empreitada.

## Considerações finais

Do ponto de vista analítico, as carências apontadas por Bielschowsky e por Rodríguez *et alii* no trabalho de Fajnzylber remontam, em parte, aos primórdios da EPC, desde o início às voltas com a necessidade de fornecer mais substância analítica e teórica às relações entre o progresso técnico, o emprego e a distribuição de renda nas condições do desenvolvimento periférico. Tornam-se mais evidentes os problemas decorrentes da ênfase excessiva no progresso técnico e nas estruturas produtivas agora, quando a dimensão financeira das relações de dependência entre centro e periferia alcança um quase paroxismo, mas essa perna fraca da EPC remonta pelo menos ao final dos anos sessenta. É certo que uma melhora das condições de competitividade “autênticas” teria impacto positivo também na posição financeira dos países periféricos – mas, em realidade, o que se assistiu foi ao desmantelamento da capacidade de articulação de políticas públicas em decorrência da crise fiscal e financeira do setor público latino-americano, na esteira da crise da dívida externa.

Além da relutância em abordar a questão financeira – a questão do “dinheiro internacional”, nos termos de Tavares (2000, pág. 131) –, a EPC, presa ao domínio das estruturas produtivas, sempre teve muita dificuldade em analisar de forma mais ampla os aspectos não-econômicos do desenvolvimento, em especial em incorporar a seu esquema analítico o tema da política – Estado e sociedade –, fundamental para sintonizar sua estratégia a cada momento histórico. A mera menção a esses temas, reconhecendo sua relevância, como faz Fajnzylber, não o exime de incorrer em risco de que sua estratégia desborde para o voluntarismo.

Foi acusando essa característica renitente da EPC que Rodríguez (1981, págs. 267 e seguintes), em um dos trabalhos de maior fôlego até agora escritos sobre a Cepal, apontava Prebisch como ideólogo do populismo latino-americano. E Prebisch, no próprio prefácio por ele escrito ao livro de Rodríguez, demonstra firme indignação com essa ilação, justo ele que, na Argentina, sempre se pautara por um antiperonismo visceral (Prebisch, 1979, pág. 12).

Mas, mesmo diluindo em seu discurso as implicações sociais e políticas do seu apelo industrialista, a fase original da EPC, que se estende até o início dos anos sessenta, tem sua aderência à história aferida pelo impacto de suas idéias sobre as políticas efetivamente seguidas em alguns países importantes da América Latina, notadamente o Brasil. A partir de meados dos anos sessenta, contudo, espelhando o declínio do que Bielschowsky (1998) chamou de “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, em que pesem os esforços de ampliação de seu campo de preocupações para além do terreno econômico e de atualização de seu marco analítico, a EPC passou longe de encontrar nas políticas perseguidas concretamente pelos governos latino-americanos ressonância similar à demonstrada em sua fase original. Daí a maior visibilidade de seu viés voluntarista, decorrente de seu descolamento das trajetórias históricas experimentadas na região. A nova tentativa de reconquistar influência e renovar seu arcabouço analítico acaba se fazendo em tom e conteúdo mais próximos dos pontos de vista então vigentes nos países centrais, em contraste acentuado com as proposições e o discurso mais beligerantes dos formuladores originais da EPC.

No entanto, os trabalhos analisados neste capítulo, tributários da herança cepalina original, puderam agregar à EPC elementos importantes, que estavam implícitos ou pouco enfatizados na obra de resto inovadora de Prebisch e Furtado dos anos cinquenta. São elementos que precisam ser resgatados e acentuados para um balanço crítico de conjunto da EPC, fundamentais, em particular, para fazer a mediação entre as formulações mais gerais da EPC original – tendo como núcleo a noção de centro-periferia – e elementos que lhes dariam concretude (como o tratamento das classes sociais, da natureza do Estado desenvolvimentista e dos esquemas políticos que lhe deram sustentação, o papel das empresas na geração do progresso técnico, etc.).

Um aspecto fundamental destacado por todos os autores cujo trabalho foi avaliado neste capítulo é o deslocamento da ênfase da análise em direção às trajetórias nacionais dos diversos países periféricos, em detrimento do plano mais geral, destacado pela versão original da EPC, em que a análise da condição periférica é realizada em conexão com a dinâmica centro-periferia e sem a especificação dos diversos processos nacionais de desenvolvimento. O foco agora nas trajetórias nacionais, privilegiado também, como se viu, pela economia do desenvolvimento, tende a diluir a importância do confronto centro-

periferia. Agora, no trabalho de autores latino-americanos, tributários da EPC, a maior atenção aos processos nacionais de desenvolvimento advém talvez da descrença, maior do que na EPC original, nas virtudes da cooperação internacional – no que de resto foram acompanhados também pelas próprias nações centrais, mais preocupadas hoje com a concorrência dos países asiáticos do que com a influência do comunismo<sup>49</sup>. Há, contudo, de toda forma, tanto nos economistas do desenvolvimento como nas visões tributárias da EPC, a preocupação de enriquecer a análise geral, buscando concretizá-la e circunstanciá-la nas especificidades nacionais – provendo maior complexidade e realismo às noções mais gerais de “periferia” ou “periferia latino-americana”, porque cada sociedade nacional tinha suas próprias razões históricas em suas trajetórias de desenvolvimento.

Aferrados à visão original de sistema centro-periferia – ou, na versão furtadeana, do espraiamento global do capitalismo industrial – permaneceram Prebisch e Furtado, em seus trabalhos de maturidade. Mais que isso – radicalizaram seu enfoque, tratando explicitamente do tema do imperialismo. Ganharam, nesse terreno, a companhia (fugaz) dos adeptos mais esquerdistas da análise da dependência.

Este balanço entre a importância relativa dos vetores internos e externos na análise do desenvolvimento periférico precisa ser refeito, à luz da contribuição relevante de outros programas de pesquisa que, desde os países centrais, a partir dos anos oitenta, trataram do tema do desenvolvimento – o que será realizado no capítulo seguinte.

Outro aspecto muito importante que necessita ser destacado a partir da análise deste terceiro capítulo é o balanço entre a importância relativa dos vetores econômicos e não-econômicos na análise e no impulso aos processos de desenvolvimento periféricos. Todos os autores cujo trabalho foi aqui avaliado atentaram para os fatores não-econômicos e institucionais do desenvolvimento. O resultado foi variado, mas pode-se afirmar que, em nenhum caso, os vetores econômicos chegaram a ficar em segundo plano.

No caso dos trabalhos de Fajnzylber e de Tavares, assistiu-se antes ao enriquecimento da análise no campo propriamente econômico – pela introdução, sob Fajnzylber, de um olhar mais atento à natureza do progresso técnico e sua relação com as

---

<sup>49</sup> A preocupação do governo norte-americano com a ameaça proveniente dos “impérios do mal” passa longe de qualquer ação que possa se assemelhar a cooperação internacional.

empresas e com a capacidade de inovação tecnológica, em chave neoschumpeteriana, e, no caso de Conceição Tavares e seus discípulos, pela atenção ao tema financeiro, negligenciado pela EPC, inclusive no que diz respeito a sua relação com a inflação.

No caso da AD de Cardoso & Faletto, mas também dos trabalhos pós-anos setenta de Prebisch e Furtado, a incorporação dos temas sociais e políticos foi decisiva. Eles ganharam proeminência – mas, pelo peso ainda grande do estruturalismo cepalino e do marxismo, o papel principal continuou sendo exercido pelos vetores econômicos. Esta, outra questão a ser destacada para as conclusões desta tese: como deve ser tratado o balanço entre a influência dos vetores econômicos e dos não-econômicos sobre os processos de desenvolvimento?

O enfraquecimento e a dispersão da EPC, que têm início nos anos sessenta, se deram em simultâneo a um descaso cada vez maior dos países centrais para com as demandas de desenvolvimento da periferia, notadamente dos países latino-americanos e africanos. Os asiáticos, na esteira dos desdobramentos de seu bem-sucedido processo de industrialização, liderado pelo Japão e secundado pela Coreia do Sul, passaram progressivamente para o outro lado do balcão – países que não mais demandavam estímulos para seus processos de industrialização, mas cujo potencial competitivo passa a ameaçar a indústria dos países europeus e dos EUA. Na volta da história, a ameaça asiática foi um acicate para a inauguração de novos programas de pesquisa, nos países centrais, voltados a diagnosticar as razões da perda de competitividade de sua indústria e a formular políticas industriais que permitissem a recuperação da hegemonia tecnológica e econômica do centro. Mais amplamente, a busca do entendimento do fenômeno da globalização foi um dos fatores responsáveis por tornar novamente o desenvolvimento um tema respeitável no *mainstream* acadêmico.

Tal é o móvel do trabalho dos economistas evolucionários neo-schumpeterianos – cuja concepção de desenvolvimento será avaliada na primeira parte do próximo capítulo. Na segunda parte, a análise enfocará o trabalho de Douglass North, o principal formulador do enfoque de desenvolvimento no âmbito da Nova Economia Institucional – a qual também parte de questões relacionadas ao desenvolvimento dos países centrais para, em seguida, servir de base à agenda que passará a ser construída pelos países centrais e pelas

instituições multilaterais para os países em desenvolvimento: a agenda das reformas institucionais, sucessora não só do consenso de Washington, mas também da agenda proposta, nos anos cinquenta, pela economia do desenvolvimento.

#### **Capítulo 4: A agenda de desenvolvimento desde o centro a partir dos anos oitenta – os evolucionários e Douglass North**

Ao mesmo tempo em que, no âmbito latino-americano, a EPC e as formulações dela tributárias assistiam a um esvaziamento de sua influência, em que pesem os esforços por revitalizar e enriquecer sua agenda, nos países centrais passaram a ser construídos programas de pesquisa, alternativos ao *mainstream*, que também traziam ao primeiro plano o tema do desenvolvimento. Nos anos cinquenta e sessenta, esse tema foi elaborado nos países centrais por meio da economia do desenvolvimento, que gravitava em torno da problemática dos países subdesenvolvidos, embora a partir de uma perspectiva norte-americana. Agora, desde os anos setenta, a abordagem da temática do desenvolvimento nos países centrais tinha seu foco diretamente direcionado, em boa medida, para o desenvolvimento dos próprios países centrais.

Enfrentando a ameaça proveniente do Japão e, depois, de um conjunto de países do sudeste asiático, liderados pela Coreia do Sul, os países industriais do chamado Primeiro Mundo precisavam entender as razões da perda de competitividade de suas manufaturas para construir novas políticas industriais – políticas de desenvolvimento –, de forma a revitalizar seu parque industrial e sua posição hegemônica:

“Nos anos recentes, a pesquisa sobre o progresso técnico vem sendo estimulada pelas evoluções intrigantes observadas em países industriais avançados. Como interpretar a menor velocidade da produtividade, depois de 1967, nos Estados Unidos e em outros países da OCDE depois dos dois choques do petróleo?” (Boyer, 1993, pág. 95).

O foco na mudança tecnológica e a agenda da “reestruturação produtiva” foram logo trazidos à tona e elaborados especialmente na Europa, onde Alemanha, França e Itália se moviam escudados em sua longa tradição de intervenção pública no terreno econômico. Mas, já nos anos oitenta, mesmo nos Estados Unidos, de tradição mais acanhada no terreno da política industrial, essa problemática alcançou forte ressonância:

“O debate sobre políticas de industrialização só chegou aos EUA recentemente, quando, finalmente, descobriram que *manufacturing matters* e que a marca *made in America* tem perdido terreno em todos os mercados, inclusive, e dramaticamente, no seu próprio” (Tavares, 1992, pág. 43).

Exemplo da receptividade dessa agenda nos países avançados pode ser visto na formulação de Zysman (1983, pág. 11):

“O desempenho econômico de todos os países avançados deteriorou nos anos 1970; em muitas nações a deterioração foi muito abrupta. Os sinais gerais de problema eram evidentes nas taxas de inflação que saltaram, nas taxas de crescimento que encolheram, e no sempre crescente número de pessoas sem trabalho. Essa desafortunada combinação foi rotulada estagflação. No final de 1981 e em 1982 as taxas de inflação em muitas nações se reduziram; mas o crescimento virtualmente cessou e o desemprego escalou ainda mais, alcançando níveis não vistos desde a Grande Depressão. O resultante dano social era evidente em muitas estórias sobre indústrias, regiões e comunidades em dificuldade. À medida que importações de aço e têxteis cortavam a produção doméstica, e aumentos de produtividade reduziam os postos de trabalho remanescentes ainda mais, os centros industriais tradicionais se tornavam regiões deprimidas. Mas as dificuldades dos anos 1970 não eram simplesmente os resultados da recessão ou do salto dos preços do petróleo patrocinado pela OPEP. Uma profunda transição econômica estava em processo nos países avançados, que envolvia mudanças básicas nos bens que eram produzidos, no modo pelo qual eles eram produzidos, e na localização de sua produção”.

Em boa medida em torno a essa agenda se construiu o programa de pesquisa da economia evolucionária, inspirado em Schumpeter. O trabalho desses autores será avaliado sumariamente abaixo, buscando-se, ao final, fazer um contraponto entre a visão sobre o desenvolvimento econômico por eles construída a partir dos anos setenta, desde os países centrais, e a EPC. Vale ressaltar que esse contraponto não é imediato, como no caso da economia do desenvolvimento, na medida em que os neoschumpeterianos têm como objeto o desenvolvimento das economias centrais – o que terá conseqüências importantes para este trabalho.

Um caldo de cultura já marcadamente norte-americano – portanto, menos distante das formulações do *mainstream*, e derivando conseqüências normativas com acentuado viés não-intervencionista – favoreceu a construção de um outro programa de pesquisa alternativo à economia neoclássica, que também oferece uma visão particular bastante elaborada de desenvolvimento econômico: a chamada Nova Economia Institucional, (doravante, NEI) liderada, no que diz respeito ao tema do desenvolvimento, pelo trabalho de Douglass North. North, embora egresso da história econômica, mergulha em seu projeto de pesquisa com uma ambição essencialmente teórica. Sua visão focaliza e idealiza a trajetória de desenvolvimento do mundo ocidental, a partir de uma lente liberal anglo-saxã

– que apresenta como casos exemplares de sucesso o desenvolvimento inglês e, depois, o norte-americano.

Embora sua referência seja o Primeiro Mundo, a preocupação normativa do trabalho de North se volta principalmente para o Terceiro Mundo. Nesse sentido, se aproxima mais da economia do desenvolvimento do que dos evolucionários – cujas receitas têm como destino imediato antes as economias do centro industrializado. De toda forma, ambos os programas de pesquisa se referenciam numa visão desde o centro – este o seu principal contraponto às derivações da EPC tratadas no capítulo anterior (tal como a economia do desenvolvimento foi apresentada como contraponto à versão original da EPC)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Existem no panorama da produção econômica internacional, fora e dentro do *mainstream*, vários autores e programas de pesquisa que tratam o tema do desenvolvimento e cujo trabalho não será aqui avaliado. A razão mais importante é a limitação de tempo e espaço, que nos levou a optar pela análise somente dos dois programas de pesquisa considerados mais influentes, e que cobrem um espectro amplo da produção internacional. Registrem-se, no entanto, a grande relevância dos trabalhos de Alice Amsden, John Zysman, Laura Tyson e Ajit Singh, que correm em raia próxima à dos neoschumpeterianos; de Joseph Stiglitz e Paul Krugman, que atuam de forma crítica no campo keynesiano. Mencionem-se também os trabalhos de Dani Rodrick, David Landes, Michael Porter e, de forma bem idiossioncrática e interessante, Jared Diamond.

## A perspectiva evolucionária

Para além das concepções convencionais do *mainstream*, o mais importante programa de pesquisa que, contemporaneamente, vem se dedicando à construção de uma teorização alternativa sobre o desenvolvimento econômico é aquele conhecido como “evolucionário”, ou neoschumpeteriano. Sem qualquer pretensão de realizar uma exegese desse programa de pesquisa, este item é uma breve resenha sobre a concepção de desenvolvimento econômico nos autores que trabalham sob a perspectiva evolucionária, utilizando como referência básica e guia dois textos-chave: Freeman & Louçã (2001) e Cimoli & Dosi (1995).

O programa de pesquisa neoschumpeteriano tem como ambição construir uma teoria econômica alternativa ao *mainstream*. Trata-se, segundo seus proponentes, de buscar uma teorização não-reducionista – vale dizer, ancorada em conceitos e hipóteses adequados à complexidade histórica de seu objeto, a dinâmica capitalista. Sua referência principal é o trabalho de Schumpeter, que concebe o movimento da economia capitalista como uma dinâmica cíclica determinada pela inovação industrial – o famoso processo de destruição criadora:

“O ciclo – e o conjunto do processo ‘orgânico’ do desenvolvimento capitalista – deveria ser explicado através de outro fenômeno em vez da tendência ao equilíbrio: através de uma ‘mutação industrial – se eu posso usar o termo biológico – que incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha estrutura, incessantemente criando uma nova. Este processo de Destruição Criadora é o fato essencial sobre o capitalismo” (Freeman e Louçã, 2001, pág. 48, citando Schumpeter, 1942, pág. 83).

Os evolucionários, em sua construção, trabalham em dois planos de análise. Um volta-se para o ciclo e para o macroambiente econômico, buscando analisar e teorizar a economia, seguindo Schumpeter, “como um todo orgânico, um sistema aberto que possui interações complexas e indeterminadas e *feedbacks*, propulsionado por um processo de desenvolvimento com mutações” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 49). Esta visão macro, que se referencia também na noção de ondas longas de Kondratieff, tem como foco de análise a economia mundial e as economias nacionais, e é desenvolvida da forma mais completa em Freeman & Louçã (2001). O outro plano, micro, tem como base a noção de inovação

industrial, e como foco de análise a empresa e a indústria. Um de seus principais autores é Giovanni Dosi, em vários trabalhos realizados isoladamente ou em co-autorias – a referência aqui será Cimoli & Dosi (1995).

Uma das questões mais importantes a serem avaliadas é a medida em que a mediação teórica entre ambos os planos de análise é consistente. Embora Dosi e seus co-autores sejam cautelosos a esse respeito, Freeman & Louçã exibem pretensão totalizante em seu trabalho. Esta questão será recolocada mais à frente, após a apresentação que se segue – que reporta, primeiramente, a visão macro-histórica de Freeman & Louçã e, depois, o enfoque micro de Dosi e seus co-autores.

#### *Macro: uma visão de cima para baixo*

A visão de Freeman & Louçã está assentada principalmente no trabalho original de Schumpeter que, ao construir sua teorização sobre a dinâmica capitalista, apresenta a inovação como o móvel central das economias de mercado, como sua alma:

“concordamos com Schumpeter que qualquer explicação satisfatória sobre a evolução das economias capitalistas deve colocar as inovações, sua rentabilidade e sua difusão no centro da análise” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 139).

E se a inovação é a alma do capitalismo, a análise e a teoria econômica precisam se apoiar na história:

“Mas a inovação é histórica por natureza, e pode ser compreendida somente como um processo histórico: sua distribuição em blocos, não-aleatória (BC:75)<sup>2</sup>, e sua relação com as mudanças na estrutura organizacional e institucional são parte do funcionamento orgânico do capitalismo moderno. Daí a razão pela qual a “história bem arrazoada” [*reasoned history*] deveria ser usada em economia como parte da função central da teorização” (idem, ibidem, pág. 63).

A noção de *reasoned history* proposta pelos autores, sempre inspirados em Schumpeter, opõe-se à visão reducionista da cliometria<sup>3</sup>. Trata-se de apreender a história econômica do capitalismo moderno, desde seu início com a Revolução Industrial britânica, como um processo evolucionário:

---

<sup>2</sup> Citação da obra de Schumpeter *Business Cycles*.

<sup>3</sup> Freeman & Louçã, 2001, cap. 1, é inteiramente dedicado a esta crítica.

“Evolucionismo (...) era para Schumpeter simplesmente a consideração da evolução orgânica em tempo real, ou dos processos de mudança históricos e irreversíveis. (...) É possível concluir que Schumpeter definiu o processo social como um distúrbio intrínseco dinâmico do equilíbrio em direção à criação de uma coisa nova – a mutação inovativa –, e isso era precisamente o que definia seu arcabouço evolucionário” (idem, *ibidem*, pág. 50).

Duas noções são fundamentais para esta visão da história econômica. Primeiro, a noção de dinâmica – em que a história é movimento de mudança ao longo do tempo. Nessa medida, a história é sempre nova, nunca se repete, portanto anda sempre para a frente, como uma flecha – a história não é circular, nem reversível (Freeman & Louçã, págs. 3 e 4)<sup>4</sup>.

A segunda noção, como já mencionado acima, é uma visão orgânica da história econômica:

“E era orgânica, pois ambos os processos [equilíbrio e desequilíbrio] eram considerados compatíveis, e todas as variáveis relevantes eram consideradas endógenas ao sistema, que gerava por si mesmo movimento e mudança” (idem, *ibidem*, págs. 50-51).

Essa visão exige uma análise totalizante, que vai muito além da economia. Segundo Freeman & Louçã, é necessário levar em conta cinco grandes dimensões, ou subsistemas, para a compreensão da dinâmica capitalista: a ciência; a tecnologia; a economia propriamente dita; a política; e a dimensão cultural. Segundo os autores, o processo de desenvolvimento econômico e social sob o capitalismo transcorre envolvendo interações complexas desses subsistemas, cada um deles em sua dinâmica e lógica próprias, e todos provocando repercussões entre si.

Esse processo, contudo, não é caótico, apesar da autonomia relativa de subsistemas que têm como móvel a mudança e a inovação. De acordo com Freeman & Louçã, em vez de tratar o processo histórico como uma sucessão de fases de equilíbrio e desequilíbrio, é mais pertinente tratá-lo como processos sucessivos de coesão e de mudança. Há, portanto, coordenação econômica e social, num enfoque que envolve

“a aceitação da determinação complexa e da importância de fatores sociais, institucionais e políticos, representados por variáveis semi-autônomas ou ‘híbridas’.

---

<sup>4</sup> Este tema é brilhantemente desenvolvido em Gould (1987), ensaio surpreendentemente não citado pelos autores. A oposição entre história como uma seta e história circular é análoga à oposição entre a noção genealógica e a teleológica da história, tal como discutida por David (1994).

Esses fatores são parte da *coordenação* social e econômica, isto é, dos processos marcados pela coesão como os que definem as regras do conflito social, das determinações econômicas e das decisões políticas, contribuindo para a reprodução do modo de produção. Eles sublinham a evolução das instituições e explicam o comportamento econômico denominado como ‘equilíbrio’, isto é, a estabilidade dinâmica localizada do sistema, apesar de (e em conjunto com) seu constante impulso à mudança” (idem, *ibidem*, pág. 117; ênfase minha, BGM).

De acordo com a visão oferecida por Freeman & Louçã, portanto, a dinâmica social e econômica capitalista é resultante do processo evolutivo combinado de seus vários subsistemas. Cada um desses subsistemas produziria movimentos irregulares próprios, que caracteristicamente seriam flutuações ondulatórias ou cíclicas<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, as conexões entre os subsistemas produziriam algum sincronismo entre suas dinâmicas, e responderiam pela coordenação que organiza o processo co-evolutivo orgânico em ciclos de durações variadas – desde os ciclos de negócios conjunturais até as ondas longas de Kondratieff<sup>6</sup>:

“Os subsistemas sociais (ciência, tecnologia, economia, política, cultura) geram um grande número de flutuações irregulares, nomeadamente movimentos cíclicos e ondulatórios com periodicidades diferentes, causados seja por ciclos específicos de cada subsistema (ciclos econômico-políticos, trajetórias tecnológicas, movimentos culturais, ciclos de vida de produtos ou indústrias, etc.) seja por atrasos e realimentações nas conexões inter-subsistemas. Esses movimentos são combinados em algumas bandas de flutuação por processos específicos de coordenação que emergem após crises estruturais. Esses processos de coordenação são, portanto, a determinação causal crucial dos ciclos econômicos e dos movimentos ondulatórios no desenvolvimento histórico real” (idem, *ibidem*, pág. 121).

Além do trabalho de Schumpeter e Kondratieff, os principais propositores – mais o primeiro que o segundo – de uma teorização econômica da qual resultaria uma dinâmica de ondas longas, Freeman & Louçã passam em revista o trabalho de diversos autores (inclusive Marx) que sustentaram um enfoque abrangente da história social. O que Freeman & Louçã vêem como diferencial de seu próprio trabalho seria a ênfase na co-evolução dos diversos subsistemas, sem conferir primazia à tecnologia ou à economia – o que lhes permitiria escapar do determinismo tecnológico ou econômico:

---

<sup>5</sup> Os autores adotam os termos onda e ciclo em função de seu uso já estabelecido, mas ressaltam sua inadequação por terem a conotação de movimento regular – o que não se adequa à realidade (Freeman & Louçã, págs. 118-119).

<sup>6</sup> Autor que é também uma referência básica de Freeman & Louçã (2001, cap. 3).

“Nosso enfoque difere da maior parte dos demais em dois aspectos. Primeiro, ele confere maior importância à ciência e à cultura em geral. (...) Em segundo lugar, ele não tenta conferir primazia em relações causais a nenhuma das cinco esferas neste nível de análise, enquanto a maior parte das outras teorias confere primazia à tecnologia ou à economia, ou a ambas. Ele enfatiza, antes, a autonomia relativa de cada uma das cinco esferas, baseado na divisão de trabalho e, ainda mais importante, cada um com seu próprio ambiente seletivo. É essa co-evolução que gera a possibilidade de descompasso entre eles e, periodicamente, de inovações institucionais radicais, que tentam restaurar um desenvolvimento melhor coordenado” (idem, *ibidem*, págs. 124-125).

É forçoso reconhecer o sucesso do esforço de Freeman & Louçã nessa empreitada, de formular uma teorização que escape ao determinismo econômico-tecnológico – e que escape também ao rearranjo teleológico da história, através do qual o ponto de chegada forneceria a chave de entendimento da história. Esse sucesso, no entanto, é parcial – porque, na seqüência de seu trabalho, o uso que os autores farão do referencial teórico e analítico acima referido para apreender a dinâmica histórica do capitalismo acabará, como se verá, por sustentar que, apesar do reconhecimento da relativa autonomia das diversas esferas da realidade social, será o subsistema tecnológico o canal de convergência do conjunto e de cada um dos demais subsistemas.

Os autores reconhecem explicitamente a ênfase que seu trabalho confere à tecnologia, mas recusam peremptoriamente qualquer crítica de que teriam incorrido em determinismo tecnológico:

“A teoria que estamos propondo de fato coloca grande ênfase na mudança técnica e em mudanças na estrutura da economia, mas isso não significa que ela pode ser classificada com justiça como ‘determinismo tecnológico’. A mudança técnica é ela mesma parcialmente o resultado de influências sociais, políticas e culturais” (idem, *ibidem*, pág. 151).

À frente veremos se, no mérito – vale dizer, no poder explicativo da teorização proposta pelos autores, calçada em sua análise histórica –, esta afirmação se mostra convincente<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Vale registrar as dúvidas nessa mesma direção, embora restritas à esfera econômica, expressas por Nelson & Rosenberg (1993, pág. 20): “Estamos muito menos seguros sobre outra questão central. Trata-se da extensão em que os aspectos particulares de um sistema técnico de inovação de uma nação afetam de forma central o seu desempenho econômico geral em dimensões como produtividade e renda e seu desempenho no que diz respeito ao crescimento, às exportações e às importações”.

De fato, Freeman & Louçã detectam os padrões tecnológicos como principal força motora e eixo em torno do qual se articula cada onda longa. Segundo eles, em vez de padrão tecnológico, melhor seria adotar a terminologia “constelação de inovações”<sup>8</sup>, que descreve melhor a idéia de que existiria, em cada onda longa, uma família completa de inovações, que tem base tecnológica, mas abrange toda a dinâmica social, à medida que se coaduna com padrões específicos a cada um dos cinco subsistemas sociais e econômicos. É por sua natureza totalizante que a emergência de cada uma dessas constelações deve ser denominada de “revolução tecnológica” – pois não se trata de uma evolução contínua de inovações marginais ao longo de uma única trajetória tecnológica, o que ocorre somente enquanto se processa a evolução de cada constelação. Eis como os autores apresentam sua visão a esse respeito:

“A segunda parte deste livro é sobre como novas constelações emergem, se espalham e por fim chegam a dominar uma sociedade industrial por algumas décadas antes de ceder lugar, depois de um período de várias décadas de grande turbulência, à próxima combinação desse tipo. Sugerimos que este fenômeno está por trás das ‘ondas longas’ do desenvolvimento capitalista” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 143).

A centralidade do sistema tecnológico para a gestação de cada ciclo de Kondratieff é evidenciada, segundo os autores, pela seqüência de fases que compõem o ciclo de vida de cada sistema e que se pode, analiticamente, identificar em cada onda longa:

“(i) a fase de invenção laboratorial (...); ii) demonstrações decisivas de viabilidade técnica e comercial, com aplicações potenciais generalizadas; iii) arranco explosivo e crescimento durante uma fase turbulenta de crise estrutural na economia e uma crise política de coordenação à medida que o novo regime de regulação é estabelecido; iv) alto crescimento continuado, com o sistema agora aceito como senso comum e como o regime tecnológico dominante nos países líderes da economia mundial; aplicação numa gama ainda mais ampla de indústrias e serviços; v) desaceleração e erosão da rentabilidade à medida que o sistema amadurece e é desafiado por tecnologias mais novas, levando a uma nova crise de ajustamento estrutural; vi) maturidade, com possibilidade de alguns efeitos de ‘renascimento’ advindos de uma coexistência frutífera com tecnologias mais novas, mas também com possibilidade de lento desaparecimento” (idem, *ibidem*, pág. 146).

De acordo com Freeman & Louçã, são as fases dois a cinco aquelas que irão compor cada onda longa (pág. 146). Eles identificam, na história do capitalismo, uma

---

<sup>8</sup> Empréstada do economista canadense Keirstead, em obra sobre Schumpeter (referida em Freeman & Louçã, 2001, págs. 139-140).

sucessão de cinco ondas longas, consoante cinco sucessivas constelações de inovações técnicas e organizacionais que percorreram essas fases: o ciclo da mecanização industrial pela energia hidráulica; o ciclo comandado pela energia a vapor; o terceiro ciclo, gestado pela eletrificação; o quarto, pela motorização – e o atual, dado pela computadorização.

Apoiando-se no trabalho de Carlota Perez, os autores apontam em cada um dos cinco ciclos de Kondratieff seus aspectos mais salientes: exemplos de inovações de visibilidade, sucesso tecnológico e rentabilidade elevados; a presença de setores e insumos-chave; infra-estrutura de transporte e comunicação articulada ao padrão tecnológico; e mudanças gerenciais e organizacionais<sup>9</sup>.

A segunda parte do livro de Freeman & Louçã é dedicada à descrição e ao enquadramento dos cinco ciclos de Kondratieff no arcabouço analítico e teórico dado por essas definições gerais.

Um aspecto desse trabalho que é particularmente relevante para o tema do desenvolvimento, em geral, e para uma comparação com a EPC, em particular, é a visão dos autores de que os ciclos alcançariam abrangência mundial – no sentido de que cada paradigma tecnológico, apesar de se gestar e se firmar como tal em um ou poucos países-líderes, fornece o substrato básico para o desenvolvimento de todos os países e sociedades, cada qual, entretanto, com uma dinâmica própria:

“O conceito de Perez de mudança de paradigma certamente não significa que todas as firmas em todos os países podem adotar o mesmo modelo organizacional, mas somente que esses processos, como a eletrificação ou a computadorização, teriam uma influência de abrangência mundial sobre a evolução do comportamento das firmas, apesar de mediada por grande variedade local de adaptação, experimentação e experiência histórica local prévia. Em seguida a um período turbulento de mudança estrutural e de aceitação geral do novo paradigma, seguir-se-ia um período de maior estabilidade, correspondendo, em linhas gerais, ao ‘boom’ ou fase ascendente da onda longa” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 148).

Há, contudo, uma tensão muito importante entre a pretensão de abrangência global de cada paradigma tecnológico – ou constelação de inovações – e sua ocorrência local em cada país. Essa tensão é particularmente relevante para confrontar o trabalho dos evolucionários em torno do desenvolvimento econômico com a EPC, segunda a qual os diferenciais de *timing* entre os processos de industrialização dos diversos países são

---

<sup>9</sup> Ver quadro completo em Freeman & Louçã, 2001, pág. 141.

decisivos para qualificá-los como centrais ou periféricos. Vale dizer, nos termos de Freeman & Louçã, e da literatura de inspiração evolucionária schumpeteriana, a industrialização nacional é qualitativamente diferente segundo o país tenha sido um dos primeiros a adotar o padrão tecnológico que dá o tom do dinamismo mundial ou se esse mesmo padrão tecnológico é absorvido posteriormente, nos demais países – seja através de um processo normal de difusão tecnológica, em que os agentes nacionais têm um papel mais passivo, seja conformando um processo de *catching-up*, em que, comandada pelo estado e pelas políticas públicas, uma determinada sociedade nacional se põe ativamente no encaixo dos líderes, visando alcançar a fronteira tecnológica em consolidação.

No percurso seguido na segunda parte de seu livro, os autores irão focalizar seu trabalho nos países-líderes, o que enfraquece a tese de dominância global de cada paradigma tecnológico, na medida em que não se pode, obviamente, sustentar tal tese sem investigar o que está acontecendo no resto do mundo. Em particular, essa investigação é necessária para verificar se há relações de causalidade ou de influência recíproca entre a gestação e consolidação de um paradigma tecnológico em um país ou grupo de países líderes e sua difusão para os países periféricos – seja pela instalação de estruturas produtivas baseadas no paradigma dominante nos países periféricos, seja pelo acesso da população desses países aos produtos do paradigma vigente por meio do comércio internacional. Seria necessário investigar a forma, o ritmo e o *timing* pelos quais se espraia internacionalmente o paradigma tecnológico dominante para argüir o fundamento da tese cepalina de que os países periféricos transferem aos centrais o fruto de seu próprio progresso técnico, transferência que ajudaria a viabilizar a dominância dos países centrais. Freeman & Louçã, embora sem mencionar essas questões, reconhecem a vulnerabilidade de seu trabalho nesse particular:

“Reconhecemos que é uma fragilidade do nosso livro o fato de lidarmos somente com uns poucos países líderes. Apesar de acreditarmos mesmo que o seu papel foi excepcionalmente importante, nós certamente concordaríamos que a relação com o resto do mundo é e sempre foi importante” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 149).

Os autores não reconhecem, contudo, que essa lacuna possa ter implicações analíticas sérias, a ponto de comprometer seu argumento. Mas anotam, ainda que de passagem, qual é o problema aqui assinalado, no capítulo em que historiam o terceiro ciclo de Kondratieff – que vai do final do século XIX até a primeira metade do século XX, e que

assistiu ao deslocamento da Inglaterra da condição de principal potência central, em favor dos Estados Unidos e de alguns países da Europa Continental, notadamente a Alemanha, e ao alargamento do fosso entre centro e periferia:

“(...) a distância entre os países industrializados líderes e as economias menos desenvolvidas agora se tornou um aspecto impressionante e perturbador do sistema mundial. *China, Índia* e vários outros países na Ásia, África e América Latina agora ficaram muito para trás na industrialização e nas taxas de crescimento econômico. Mais do que isso, os ideólogos principais dos países industrializados estiveram durante longo tempo prontos a aceitar essa divisão como um aspecto ‘natural’ e persistente do sistema mundial, o que se expressou na subjugação colonial de extensas parcelas do mundo às potências européias” (idem, ibidem, págs. 248-249; ênfases minhas, BGM).

E prosseguem historiando os processos de *catching-up* de alguns países europeus:

“poucos [países], especialmente na Europa, começaram a fazer progresso sério em *catching up*. Esses eram principalmente países que reconheceram a importância das novas tecnologias para a industrialização e se dispuseram a adquirir o capital e as habilidades necessárias. *Catching up* tornou-se crescentemente um processo organizado orquestrado pelo Estado, e não apenas uma reação espontânea do mercado” (idem, ibidem, pág. 249).

O fato de os autores terem os países centrais como objeto principal torna menos relevante para a validação de seu argumento essa lacuna que vimos mencionando. De fato, ainda que o “atraso” dos países periféricos tenha sido funcional à liderança industrial dos países centrais, é defensável afirmar que este vetor pode não ter sido o decisivo – contando mais, como mencionam Freeman & Louçã, na citação acima, a vontade nacional, expressa na ação do Estado voltada para a industrialização.

É nesse sentido que se pode ler a frase com que os autores fecham seu trabalho: “A questão fundamental é a escolha” (Freeman & Louçã, pág. 372). Para além das conexões desta frase com a defesa de uma história aberta, e com o reconhecimento do papel decisivo da inovação como motor da história do capitalismo, o termo “escolha” está referido à trajetória de desenvolvimento percorrida pelos diversos países. No entanto, o ponto a destacar – e a discutir, aqui – é que nos países periféricos os graus de liberdade para a escolha e construção de uma trajetória que os projete na senda do desenvolvimento são constrangidos pelo seu grande diferencial de competitividade em relação aos países que se encontram na fronteira do desenvolvimento. Este, no entanto, é um tema da EPC – que só pode ser formulado como um problema decisivo da perspectiva dos países periféricos. Não

é de estranhar, portanto, que a abordagem de Freeman & Louçã não se ressinta tanto desta lacuna.

Cabe ressaltar, porém, que esta opção oferece riscos também para o objeto principal da análise dos autores. É só ter presente, na citação logo acima, as ênfases apostas nos países utilizados pelos autores como prova quase cabal de seu argumento – China e Índia: as taxas super-aceleradas de crescimento do produto e do investimento que se verificam nos últimos anos nesses países vêm reconfigurando a geoeconomia mundial, de tal forma que o analista que relegar toda a periferia a segundo plano será incapaz de inferências relevantes sobre a dinâmica econômica global.

*Micro: de baixo para cima*

O percurso de Cimoli & Dosi (1995)<sup>10</sup> é inverso ao percorrido por Freeman & Louçã. Enquanto estes buscaram um enfoque macro-histórico, que pretensamente abrangeria a dinâmica da economia capitalista em âmbito global, aqueles partem de baixo, de um enfoque micro – vale dizer, da firma. A uni-los, no mesmo paradigma, há a centralidade conferida à inovação como motor da dinâmica econômica. Cimoli & Dosi, no entanto, como é mais característico das pesquisas dos evolucionários, vêm primeiro como se dá a atividade inovativa em seu lócus originário, a firma – para daí evoluir e averiguar a pertinência de padrões e generalizações que permitam tratar de setores, países e grupos de países. No trabalho de Freeman & Louçã, a teorização sobre a firma capitalista está subentendida – referida de passagem ou em notas –, dado o alvo mais ambicioso de seu trabalho. De toda forma, uns partindo de baixo para cima, outros de cima para baixo, todos deveriam preservar, no meio do caminho, a inovação como chave da dinâmica econômica e reforçar mutuamente seus respectivos enfoques num paradigma teórico e analítico integrado.

Cimoli & Dosi têm como ponto de partida uma concepção evolucionária de paradigma e trajetória tecnológicos, que tem como substrato “uma representação das tecnologias centrada nos procedimentos cognitivos e de solução de problemas que elas

---

<sup>10</sup> Há vários trabalhos do programa de pesquisa liderado por Dosi que vão na mesma direção. Ver, por exemplo, Dosi (1988) e Dosi, Freeman & Fabiani (1994).

envolvem” (pág. 244) – em oposição à concepção convencional, que vê a tecnologia como um manual de instruções disponível para todas as empresas. Todo ao contrário – trata-se de um processo cumulativo de aprendizagem, específico de cada firma, que ocorre em um lugar específico, e conforme aos paradigmas tecnológicos:

“Uma propriedade geral (...) é que o aprendizado é local e cumulativo. Local significa que a exploração e o desenvolvimento de novas técnicas tendem a ocorrer na vizinhança das técnicas já em uso. Cumulativo significa que o desenvolvimento tecnológico corrente – ao menos no nível das unidades individuais de negócios – freqüentemente é construído sobre experiências anteriores de produção e inovação, e procede através de seqüências de conjunturas específicas de resolução de problemas (Vincenti 1992). Claramente, isso combina muito bem com idéias de paradigmas de conhecimento e as trajetórias resultantes. Uma implicação crucial, contudo, é que em qualquer ponto no tempo os agentes envolvidos numa atividade produtiva particular enfrentarão espaço restrito para substituição entre técnicas, se por isso entendemos uma disponibilidade fácil de manuais de instruções diferentes dos realmente em uso, que podem ser colocados em operação de forma eficiente de acordo com preços relativos de insumos” (Cimoli & Dosi, 1995, pág. 246).

A tecnologia é desenvolvida de forma idiossincrática em cada firma, e, portanto não está disponível para qualquer uma – sob presumidos critérios de maximização e restrição orçamentária, como quer a visão convencional. Essas características do “progresso técnico” contrariam a perspectiva de uma suposta tendência à homogeneização. Ou seja, essa concepção corrobora a constatação empírica de que “existem grandes e persistentes assimetrias em eficiência entre firmas da mesma indústria”. Vale um destaque muito grande às implicações da extensão dessa visão aos países – “aos desenvolvidos e, mais ainda, aos em desenvolvimento” (pág. 250).

Este é o fio da meada que os autores desenrolam para ligar o nível micro ao âmbito nacional e internacional: é a dinâmica microeconômica da inovação – e não supostas imperfeições de mercado – que gera assimetrias entre firmas, e, por meio destas, mais ainda entre países.

Os autores assinalam também que as características tecnológicas de cada firma dependem de suas próprias atividades de aprendizado, mas também, fortemente, de sua interação com o ambiente institucional próprio de cada país – o que tem implicações analíticas e teóricas importantes para a dinâmica das *trajetórias nacionais*:

“(…) amplos mecanismos institucionais de governança das interações aumentam ainda mais a possibilidade de um *lock-in* coletivo em modos particulares de aprendizado. De certa forma em analogia com a antiga análise microeconômica, chamaremos esses padrões de trajetórias nacionais” (pág. 245).

Cimoli & Dosi, dessa maneira, assentam sua visão a respeito das trajetórias nacionais de desenvolvimento numa teoria microeconômica da inovação, que confere ênfase aos processos cumulativos de aprendizado localizados nas firmas. Nessa perspectiva, da mesma forma que não há porque supor uniformidades ou convergências entre firmas ou setores – também não há porque supor, como na teoria convencional, que as divergências entre as trajetórias de crescimento dos diversos países tenderiam “naturalmente” a se reduzir ao longo do tempo, na ausência de interferências ao livre-câmbio e à livre-iniciativa.

Os autores buscam padrões setoriais e institucionais que permitam sair da firma como unidade de análise, e construir uma caracterização mais precisa das diferentes trajetórias nacionais. Identificam, primeiro, padrões de aprendizado dos países em desenvolvimento – evoluindo desde a mera aquisição de uma tecnologia já existente dentro do paradigma tecnológico prevalecente no mundo desenvolvido, passando pela capacidade de adaptar e modificar a tecnologia no ambiente local, até a criação de nova capacidade inovativa em produtos e processos (pág. 259). Esses padrões inovativos podem ser associados a uma tipologia de firmas, segundo a natureza de sua propriedade – subsidiárias de multinacionais, firmas familiares, firmas grandes de capital nacional e estatais (págs. 259-260). Adicionalmente, pode-se sustentar também que há uma trajetória propriamente setorial de construção de uma capacidade produtiva nacional, tendo como ponto de partida típico a manufatura de têxteis e vestuário, processamento de recursos naturais, indo na direção – embora nem sempre – de atividades mais complexas e intensivas em conhecimento (pág. 261). No limite, a capacidade das firmas de um determinado país em desenvolver as atividades mais complexas que se encontram na fronteira do paradigma tecnológico vigente é decisiva para seu potencial de desenvolvimento:

“(…) existem tecnologias cujos escopos de aplicação são tão largos e seu papel tem sido tão crucial que o padrão da mudança técnica em cada país depende em grau elevado nas capacitações nacionais em dominar a produção/imitação/inovação em um conjunto de áreas cruciais do conhecimento (...). Mais ainda, os elos entre atividades produtivas incorporam hierarquias estruturadas através das quais os

paradigmas tecnológicos mais dinâmicos jogam um papel fundamental como fontes de habilidades tecnológicas, oportunidades para resolução de problemas e melhoramentos de produtividade. Assim, estas tecnologias-chave moldam o conjunto das vantagens/desvantagens absolutas de cada país” (Cimoli & Dosi, 1995, pág. 262).

Daí se segue que

“(...) um verdadeiro dinamismo tecnológico em países em desenvolvimento é impossível sem mudanças estruturais substanciais e sem uma construção sequencial de um amplo setor manufatureiro envolvendo também habilidades desenvolvidas localmente num conjunto de tecnologias-chave” (idem, ibidem, pág. 262).<sup>11</sup>

Discernindo esses padrões sequenciais e setoriais de desenvolvimento, Cimoli & Dosi logram mapear os elementos mais importantes que poderiam, a partir de seu enfoque microeconômico, validar a construção de uma teorização evolucionária sobre o desenvolvimento – de baixo para cima:

“(...) padrões de aprendizado setorial e capacitações gerais de um espaço nacional são acoplados dinamicamente através de fluxos insumo-produto, transbordamentos de conhecimento, complementaridades e externalidades específicas a contextos determinados. Em conjunto, eles contribuem para moldar o contexto organizacional e tecnológico no interior do qual cada atividade econômica ocorre. Em certo sentido, eles proporcionam as oportunidades e as restrições que se apresentam a cada processo individual de produção e inovação (...). Isso se liga diretamente com as análises que focalizam a mudança estrutural e o desenvolvimento” (idem, ibidem, pág. 263).

Cimoli & Dosi alcançaram, com sua teorização progressivamente agregada e integrada, a partir da firma até o espaço nacional, uma formulação – esquemática e ainda não desenvolvida – alternativa, evolucionária do desenvolvimento econômico, com as mediações pertinentes entre os diversos planos da análise. Afirmam que, desta maneira, seu trabalho converge para (e fortalece) aquele dos economistas do desenvolvimento que, partindo de formulações macro, almejam também integrar sua análise nos âmbito setorial e microeconômico – mencionando autores como Hirschman, Gerschenkron e Prebisch (pág. 263).

---

<sup>11</sup> Há aqui uma questão de determinação recíproca, que pode gerar um impasse: se são as externalidades proporcionadas pela existência de uma estrutura produtiva que abrange as indústrias que caracterizam o paradigma mais dinâmico o que gera o dinamismo tecnológico das nações, então a ausência dessas indústrias pode tornar muito difícil realizar as mudanças estruturais necessárias para o desenvolvimento industrial mais dinâmico, a ponto talvez de inviabilizar essa construção. Esse é, na verdade, o caso geral – mas não há outra forma de se romper esse círculo vicioso, segundo os evolucionários, senão começando, passo a passo, a construir esse setor-chave dinâmico, com base nos desenvolvimentos havidos nos países centrais.

Agregando a essa análise das estruturas produtivas a análise evolucionária já bastante assentada a respeito dos sistemas nacionais de inovação (Nelson, ed. 1993)<sup>12</sup>, que abrange a institucionalidade voltada à inovação, Cimoli & Dosi chegam a uma formulação integradora:

“(...) as especificidades de cada sistema de produção interagem com aquelas de cada sistema nacional de inovação – como extensamente analisado em Nelson (1993) – e tendem a produzir padrões ou trajetórias nacionais específicos, moldados por instituições que apóiam os avanços tecnológicos e que são reproduzidos ao longo do tempo também por processos de *lock-in* que abrangem bases específicas de conhecimento, organizações corporativas e especialização setorial” (Cimoli & Dosi, 1995, pág. 264).

Evidentemente, trata-se de uma formulação preliminar e bastante esquemática, que busca apresentar elementos potencialmente unificadores de teorias macro e micro-econômicas, a serem explorados em detalhe em outros trabalhos.

Pode-se acrescentar, agregando agora a leitura antes realizada do trabalho de Freeman & Louçã, que essa mesma base microeconômica parece adequada também para vôos mais ambiciosos – identificar paradigmas tecnológicos-chave cuja vigência em um país ou grupo de países estenderia sua influência à economia global. Olhar esta questão desde a periferia, como já foi comentado, exigiria ainda que, ao avaliar a trajetória histórica dos processos de inovação tecnológica, do micro para o macro – da firma para os paradigmas –, a análise se pergunte sobre as relações, virtuosas e viciosas, que existem entre as trajetórias de desenvolvimento do centro e da periferia. A questão relevante, para a qual tentaremos esboçar alguns argumentos, ao final deste capítulo e na conclusão desta tese, é acerca das potencialidades de fertilização cruzada entre a EPC e o programa de pesquisa dos evolucionários – para que a mediação entre paradigmas tecnológicos e trajetórias de desenvolvimento dos países periféricos possa ser alinhavada.

Antes, no entanto, será apresentada na seção seguinte deste capítulo a abordagem proposta por Douglass North para o tema do desenvolvimento, no âmbito do programa de pesquisa da Nova Economia Institucional.

---

<sup>12</sup> Como já mencionado, este autor não será aqui avaliado, senão indiretamente.

## A visão de desenvolvimento da Nova Economia Institucional: Douglass North

O trabalho do prêmio Nobel Douglass North, principal prócer do programa de pesquisa neoinstitucionalista no que toca ao tema do desenvolvimento econômico, tem como origem a história econômica. Mais precisamente, a crítica à história econômica tradicional: North foi um dos fundadores da cliometria, programa de pesquisa movido pela pretensão de incorporar os domínios da história econômica à teoria neoclássica. Nesse sentido, a cliometria foi predominantemente um programa teórico. Ou melhor, um programa em que a atuação dos pesquisadores era, antes, uma espécie de cavalo de tróia introduzido na cidadela da história econômica pela teoria convencional: embora seu objetivo declarado tenha sido o de valorizar a história, através do reconhecimento de sua relevância como parte da disciplina econômica, o resultado foi uma desvalorização da história econômica tradicional através de sua subsunção ao *mainstream* teórico<sup>13</sup>.

Essa disputa entre história e teoria continuou sendo característica do trabalho de North. Já em meados dos anos sessenta, ao proclamar sua dissidência frente à cliometria (Freeman & Louçã, págs. 18-20)<sup>14</sup>, North alegou exatamente sua convicção quanto ao descompasso e à incompatibilidade entre a camisa de força da economia neoclássica e a história econômica, nos termos propostos pelos cliometristas.

Seu trabalho posterior, que convergiu para cravar os marcos do enfoque sobre desenvolvimento da Nova Economia Institucional (NEI), continuou reclamando um papel de destaque à história – mas preservando uma ambição essencialmente teórica.

De fato, a primeira frase do prefácio escrito pelo próprio North a seu livro de 1990, seu trabalho mais importante, cuja síntese crítica será apresentada a seguir, é: “History matters”. Nesse livro, contudo, seu propósito é teórico – construir “o esboço de uma teoria

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, a história econômica é mais um terreno alagado pela “cheia do *mainstream*”, para usar a expressão de Possas (1997).

<sup>14</sup> Como mencionado no início deste capítulo, Freeman & Louçã (2001, cap. 1) traçam um excelente panorama crítico da cliometria, inclusive uma avaliação sobre a dissidência de North.

das instituições e da mudança institucional”, com a história sendo utilizada, propositalmente, apenas de forma ilustrativa (North, 1990, pág. vii)<sup>15</sup>.

Nas duas primeiras partes de seu trabalho, North constrói sua teorização sobre instituições e mudança institucional, que, na terceira parte, servirá de munição para explicar as diferenças e particularidades do desempenho econômico dos diversos países. Trata-se, portanto, de uma abordagem institucional do tema do desenvolvimento econômico. Mas, embora seja um trabalho eminentemente teórico, North tem também como propósito inferir aspectos normativos para os países não-desenvolvidos. Mais do que isso: como se verá adiante, o trabalho capitaneado por North em torno da visão neoinstitucionalista do desenvolvimento tornou-se a principal referência dos organismos multilaterais e do governo norte-americano para o seu relacionamento com os países não-desenvolvidos<sup>16</sup>.

No que se segue, será apresentado e avaliado o trabalho de 1990 de North, sua obra mais completa sobre o tema do desenvolvimento<sup>17</sup>. Acessoriamente, serão utilizados também outros textos do autor, mas sem a pretensão de tratar exaustivamente o conjunto de sua obra. Cabe acrescentar que esta obra é, por sua vez, a mais representativa do programa de pesquisa neoinstitucionalista a respeito do desenvolvimento. Assim, muito do que se verá a respeito de North pode ser validado, *a fortiori*, para o conjunto da Nova Economia Institucional. Não se fará aqui, contudo, tampouco uma pesquisa exaustiva do tema em outros autores da NEI, embora sejam utilizados trabalhos que possam incrementar o entendimento da abordagem dessa escola, e até verificar em que medida há enfoques alternativos sob o referencial comum da NEI.

Na primeira parte do seu trabalho, North examina, teoricamente, “a natureza das instituições e as conseqüências das instituições para o desempenho econômico (ou social)”. Na segunda parte, o autor esboça uma teoria da mudança institucional – para, por fim, na

---

<sup>15</sup> Gala (2003a, pág. 91) apresenta um quadro evolutivo do *mix* entre a dedicação dos trabalhos de North à história e à teoria – partindo, em 1973, de quase 90% dedicados à análise histórica, para sua redução a exemplos esparsos num texto integralmente dedicado à teoria, em North (1990).

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, Doner & Schneider (2000, pág. 2). Essa referência alcançou a própria Cepal, embora de forma diluída. Ver, por exemplo, a entrevista com Osvaldo Rosales (Rosales, 2005), diretor da divisão de Comércio Internacional e Integração da Cepal, publicada em reportagem intitulada “Região tem déficit institucional, diz Cepal” (FSP, 09/10/2005).

<sup>17</sup> North (2005) pretende ser um desenvolvimento de sua obra de 1990, buscando os determinantes últimos dos processos de mudança econômica e institucional nos sistemas de crenças e valores das sociedades. Mas o de 1990 segue, em nosso entendimento, como a referência principal e mais acabada do programa de pesquisa de North em torno do tema do desenvolvimento.

terceira parte, chegar a seu objetivo último, que é entender a diferença entre os desempenhos das economias ao longo do tempo (North, 1990, pág. 3).

North inicia seu trabalho identificando uma distância relevante entre a teoria econômica neoclássica e o funcionamento do mundo real. Segundo ele, a teoria neoclássica, embora funcione bem para a análise dos mercados nos países desenvolvidos, não foi capaz de explicar a persistência de formas ineficientes de troca – e daí, com essa base frágil, os neoclássicos não teriam sido capazes de explicar a disparidade de desempenho entre as economias. É a essa tarefa que nosso autor se dedica.

North concorda com o arcabouço geral da ciência econômica convencional, que procura discernir as regras de comportamento que governam a interação entre as pessoas num mundo em que o dado fundamental é a escassez de recursos – que leva à concorrência por sua alocação. Ele não concorda, no entanto, com a visão neoclássica de que a interação entre as pessoas – a troca – se dá num ambiente harmônico, em que as trocas ocorrem sem atrito – sem custos. Para North, na esteira do trabalho pioneiro de Coase<sup>18</sup>, a constatação factual fundamental que demanda uma nova teorização é a de que em geral as trocas não ocorrem num ambiente em que os direitos de propriedade são bem especificados e em que as informações relevantes estão disponíveis sem custos para os agentes em interação. Ao contrário – os agentes incorrem em custos para especificar os direitos de propriedade e adquirir informações: custos de transação, que explicam a importância das instituições.

A questão teórica que dará base à argumentação de North é a crítica à concepção que norteia a teoria dos jogos de que, em circunstâncias gerais, os agentes econômicos tenderiam a atuar de forma cooperativa, nos processos de troca, em seu próprio interesse. Ao contrário, diz ele – no mundo real de alta tecnologia e enorme especialização e divisão do trabalho aquelas circunstâncias não se aplicam, porque as trocas não são repetidas, os agentes têm carência de informação sobre seus parceiros, que são em número muito grande. As transações, portanto, seriam onerosas.

Mas a visão convencional, mesmo quando admite a existência de custos de transação, retorna a seu paradigma ao afirmar que os agentes, partindo de percepções

---

<sup>18</sup> Coase, Ronald H., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, vol. 4; 1960, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3.

errôneas sobre o comportamento econômico, corrigiriam-nas através da aquisição de informações corretas sobre o funcionamento eficiente dos mercados – seja coletando essas informações diretamente do mercado, num processo interativo de tentativa e erro, seja por meio de instituições que lhes fornecem essas informações. De uma forma ou de outra, a eficiência das trocas seria restaurada.

North contra-argumenta afirmando que nem o processo interativo é suficiente para fornecer aos agentes o modelo correto de funcionamento dos mercados, nem as instituições são criadas sob qualquer critério de eficiência – em realidade, as instituições, ou pelo menos as instituições formais (tipicamente o Estado e o aparato legal) são criadas com base nos interesses dos agentes sociais com maior poder de barganha no “mercado” político, que não teriam porque coincidir com qualquer vetor de eficiência. North se pergunta, com base nessa argumentação, em quais circunstâncias então os interesses dos agentes que mais influenciam o ambiente político convergiriam para a criação de instituições que fomentem a eficiência dos mercados:

“Se algumas economias usufruem os ganhos da troca através da criação de instituições relativamente eficientes, é porque sob certas circunstâncias os objetivos privados daqueles que têm poder de barganha para alterar instituições produzem soluções institucionais que resultam socialmente eficientes, ou evoluem nesse sentido. O modelo subjetivo dos atores, a efetividade das instituições em reduzir custos de transação e o grau em que as instituições são maleáveis e respondem a mudanças das preferências e de preços relativos determinam essas circunstâncias” (North, 1990, pág. 16).

Como se verá, é nesse raciocínio que North irá amparar também sua argumentação a respeito da existência de situações de *lock-in* nas trajetórias econômicas dos países subdesenvolvidos: do mesmo modo que nos países desenvolvidos existem mecanismos de *feedback* positivos entre instituições, ambiente (mercado) político e desenvolvimento que mantêm as trajetórias virtuosas, ambientes institucionais ineficientes produzem ambientes políticos ineficientes que produzem instituições ineficientes, e não há mecanismo automático de correção. Mas ele precisará responder, em algum momento, o que de fato produz instituições ineficientes<sup>19</sup>. De toda forma, fica claro já aqui o *parti pris* do autor – é

---

<sup>19</sup> Em seu trabalho mais recente, o autor identifica os sistemas de valores e crenças das sociedades, que têm origens na história religiosa, como determinantes últimos de cada arcabouço institucional. O beco sem saída permanece: as mudanças no arcabouço institucional precisam forçosamente provir, externamente, do âmbito

o paradigma da eficiência competitiva dos mercados seu ponto de partida. É contra esse padrão que ele irá sempre dimensionar o grau de desenvolvimento dos diversos países. A diferença de seu trabalho, nesse sentido, frente à teoria neoclássica convencional que ele procura criticar, é que as instituições serão decisivas para reduzir os custos de transação, só assim aproximando as economias do ideal eficiente (o qual na teoria convencional, em que inexistem custos de transação, seria alcançado apenas pelas forças naturais dos mercados).

Na seqüência de seu trabalho, North irá investigar os determinantes do comportamento humano, dos custos de transação e da construção de instituições – os três fatores que, por sua vez, determinam as circunstâncias que podem levar os atores que influenciam a construção das instituições (ao menos as formais) a moldá-las de forma socialmente eficiente, e não apenas como instrumentos de seus próprios interesses, em detrimento dos interesses coletivos.

Começando pelo comportamento das pessoas, North apresenta duas retificações relevantes ao modelo convencional – no qual as pessoas agem simplesmente como agentes maximizadores de riqueza. Para North, do ponto-de-vista motivacional, as pessoas também agem levando em conta o altruísmo, as ideologias ou outras “restrições auto-impostas” ao comportamento meramente maximizador. Segundo ele, há um *trade-off* entre motivações econômicas e não-econômicas do comportamento dos agentes, que pende para o lado não-econômico tanto mais quanto menor for o custo do “desvio” frente à norma econômica. Mais especificamente – quanto maior a riqueza de um indivíduo, maior o peso da motivação econômica em suas ações. Só que, segundo North, as instituições, ao reduzir os custos de transação, aumentariam o espaço para as motivações não-econômicas dos indivíduos.

A segunda retificação proposta por North aos parâmetros comportamentais da economia neoclássica diz respeito às dificuldades das pessoas em decifrar o ambiente em que atuam, em decorrência, de um lado, da complexidade intrínseca do ambiente e, de outro, das limitações das pessoas em processar as informações relevantes. Essas dificuldades tornam a incerteza uma característica permanente dos processos de tomada de

---

da política. E, dada a imperfeição ainda maior da esfera política, no terceiro mundo, a saída viria ou de um autoritarismo esclarecido ou da ajuda externa (North, 2005, pág. 164).

decisão, o que por sua vez ajuda a explicar a existência de motivações não-econômicas – ideologias, altruísmo, etc. – do comportamento das pessoas.

Na seqüência, North irá tratar da natureza dos custos de transação, o segundo determinante das circunstâncias que moldam o ambiente em que os agentes relevantes tomam decisões das quais resultam as instituições – mais ou menos eficientes. Para ele,

“custos de transação são os custos de medir os atributos valorizáveis do que está sendo trocado e os custos de proteger os direitos e policiar e fazer valer os acordos. Esses custos de avaliação e de fazer valer são as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas” (idem, *ibidem*, pág. 27).

Noutros termos, as interações entre as pessoas – as trocas – ocorrem em meio a incerteza, devido às grandes dificuldades dos agentes em compartilhar as informações pertinentes referentes aos atributos dos bens e serviços ou do trabalho que estão sendo transacionados. Se, no caso geral, não é possível sequer compartilhar as informações sobre esses atributos, ainda mais difícil é assegurar o usufruto dos bens e serviços ou da força de trabalho que cada indivíduo possui e oferece ao mercado. Esse ambiente torna-se ainda mais complexo porque, como já foi dito acima, um subproduto da incerteza é o fato de a motivação dos indivíduos não ser univocamente econômica.

Custos de transação, portanto, são os custos decorrentes do fato de as trocas terem de se realizar num ambiente complexo e incerto. Segundo North, na ausência de normas e regras os indivíduos tenderiam a agir como predadores – cada um buscando defender a propriedade de seus bens, serviços e capacidade de trabalho e se apropriar dos alheios, lançando mão até da violência. Para evitar essa anarquia hobbesiana, os indivíduos foram, ao longo do tempo, construindo regras de comportamento que reduzissem os custos de transação – que conformam o aparato institucional de cada sociedade, abrangendo regras legais formais, formas organizacionais, normas culturais de comportamento, mecanismos para fazer cumprir as normas e regras (pág. 33). No caso geral, sempre haverá custos de transação remanescentes, por mais aperfeiçoado o aparato institucional. Na visão de North, as sociedades se posicionariam ao longo de um gradiente institucional (do qual ele enfatiza os extremos):

“Como os custos de transação sofreram alterações radicais ao longo da história e variam de forma igualmente radical em diferentes economias contemporâneas, o *mix* entre a proteção formal dos direitos e a tentativa dos indivíduos de capturar

direitos ou despende recursos para a proteção individual de seus próprios direitos varia enormemente. Nós precisamos somente comparar os direitos de propriedade em Beirute nos anos oitenta com os de uma moderna comunidade de uma cidade pequena dos EUA para cobrir esse espectro. No primeiro caso, os direitos mais valiosos encontram-se no domínio público, para ser tomados por aqueles que dispõem de um potencial de violência suficiente para isso; no último caso a estrutura legal define e faz valer uma grande parcela de direitos, e os direitos mais valiosos no domínio público tendem a ser alocados por normas tradicionais de comportamento. A diferença entre esses dois é uma função da estrutura institucional em cada um” (idem, *ibidem*, págs. 33-34).

Na visão de North, portanto, as instituições são restrições ao comportamento predatório que os indivíduos tenderiam a adotar caso se guiassem apenas pelas informações precárias que detêm sobre suas propriedades e as propriedades alheias<sup>20</sup>. As instituições seriam, assim, facilitadores das trocas. Na tipologia de North, o aparato institucional seria composto de instituições formais e informais.

As instituições informais compõem, para North, a herança cultural de uma sociedade, e surgem para coordenar o processo de trocas entre os indivíduos. Elas podem ser: (i) extensões, elaborações e modificações de regras formais; (ii) normas de comportamento socialmente sancionadas; e (iii) padrões de conduta que se fazem valer a partir de mecanismos internos de sanção (pág. 40). Os dois primeiros tipos de instituições informais podem ser acomodados de forma tradicional pela teoria, na medida em que podem ser tratados em modelos convencionais de maximização de riqueza. Os padrões de conduta não-econômicos auto-impostos, contudo, introduzem um *trade-off* entre renda ou riqueza e algum outro valor que um indivíduo tenha – noutros termos, a constatação de que nem sempre um indivíduo agirá como predador, ou *free-rider*, como nos modelos tradicionais de teoria dos jogos.

North se esforça para enquadrar os valores não-econômicos num modelo econômico tradicional, com base na constatação de que, quanto menor o custo incorrido na adoção de um comportamento não-maximizador de riqueza, mais ele tenderá a ser adotado. Instituições formais (como mandatos vitalícios) podem reduzir esse custo, mas ainda é preciso explicar como surgem essas instituições formais, e porque, tantas vezes, as pessoas

---

<sup>20</sup> Em trabalhos posteriores, North foi paulatinamente abraçando uma visão mais ampla de instituições. Embora ainda enfatizando as instituições dirigidas a assegurar os direitos de propriedade como as cruciais para o desenvolvimento, nosso autor as definiria, em sua obra mais recente, apenas como “a estrutura de incentivos das economias” (North, 2005, pág. vii).

agem em função de valores não-econômicos mesmo incorrendo em custos econômicos elevados.

Ainda que com dificuldades para englobar a motivação não-econômica em sua teorização, North reconhece sua existência e sua relevância. O fato de ele não ser capaz de inserir adequadamente esse comportamento nos parâmetros da economia convencional deve ser consignado como mérito – que poderá abrir espaço para uma concepção menos reducionista da teoria econômica. À frente, veremos que implicações ele irá retirar desse aspecto de seu trabalho. De toda forma, do conjunto das instituições informais – do processamento cultural das informações, como ele diz (pág. 44) – North irá trazer implicações relevantes para a mudança econômica. Em sua percepção, o caráter persistente das instituições informais “joga um papel importante na forma incremental pela qual as instituições evoluem e, portanto, é uma fonte de *path dependence*” (pág. 44), em tensão recorrente com as instituições formais, estas sim bem mais sujeitas a mudanças.

No entanto, de acordo com North a diferença entre regras formais e informais é apenas de grau (pág. 46). As regras formais incluem, na tipologia do autor, as regras políticas e jurídicas, as regras econômicas, e os contratos que definem as condições de uma troca específica. As regras políticas e econômicas são estabelecidas com o sentido geral de facilitar as trocas individuais, mas não haveria necessariamente um vetor de eficiência em ação:

“(...) é importante enfatizar que não há nada em meu argumento sobre regras, até aqui, que implique em eficiência. (...) regras são, ao menos em boa parte, elaboradas segundo os interesses do bem-estar privado, em vez do bem-estar social” (idem, *ibidem*, pág. 48).

E não há necessariamente coincidência entre o interesse privado e o bem-estar social. Ao contrário, mais freqüentemente do sistema político – ou do mercado político, como quer North – , marcado por elevados custos de transação, teriam resultado direitos de propriedade (regras formais econômicas) que, tal como no caso das regras informais, não induzem a eficiência e o crescimento econômico.

Do aparato institucional criado para facilitar as trocas, composto por regras mais ou menos formais, North irá destacar aquelas regras que visam fazer cumprir os acordos estabelecidos nos contratos de troca – noutros termos, regras que visam garantir que a

transferência de direitos de propriedade definida em uma transação específica ocorra de fato, ou, caso não ocorra, que a quebra de contrato gere punição à parte que o descumpriu. Tipicamente, trata-se aqui do Estado. Como em geral o estrito interesse econômico das partes envolvidas não as leva a cumprir seus contratos, num ambiente complexo permeado pela incerteza, há necessidade da existência do Estado, como a terceira parte que teria como atribuição garantir, de forma imparcial, o efetivo cumprimento dos contratos entre duas partes. O problema é que o Estado, tal como as demais instituições, também não tem porque ser perfeitamente imparcial, na medida em que suas ações se pautam por interesse próprio. Assim, em muitos casos o Estado tomará partido de um dos contratantes. De acordo com North, esta é uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos e os do Terceiro Mundo:

“(...) há uma diferença imensa entre países desenvolvidos e países do Terceiro Mundo a respeito do grau em que podemos confiar nas regras que fazem valer os contratos” (idem, *ibidem*, pág. 59).

Diz ele:

“(...) reside aí o dilema fundamental do desenvolvimento econômico. (...) Como fazer o estado agir como uma terceira parte imparcial?” (idem, *ibidem*, pág. 58).

Neste questionamento está uma das chaves mais importantes da interpretação oferecida por North a respeito do desenvolvimento econômico. Ao se perguntar como em alguns países o aparato institucional, que inclui como peça fundamental o Estado, foi mais ou menos bem-sucedido em apoiar o desenvolvimento econômico, North termina por apelar a um argumento *ad hoc*:

“(...) criar um sistema de *enforcement* efetivo e de restrições morais ao comportamento é um processo longo e lento que requer tempo para se desenvolver, se é que ele irá se desenvolver – uma condição marcadamente ausente na rápida transformação da África de sociedades tribais para economias de mercado” (North, 1990, pág. 60).

Ao procurar as causas do diferencial entre os graus de desenvolvimento dos diversos países, North está apontando os diferentes aparatos institucionais como elemento-chave dessa diferenciação. No entanto, o aparato institucional, por sua vez, resulta do funcionamento do mercado político – de onde provêm as regras formais –, do Estado e do caráter dos políticos e dos burocratas (entendendo caráter como “restrições morais auto-impostas”, que se traduzem na honestidade, etc.). O autor está afirmando que o

funcionamento desse aparato institucional como um vetor de desenvolvimento social e não como um instrumento capturado por interesses privados predatórios do interesse público depende de tempo. Por isso, em países que se transformaram rapidamente em economias de mercado, as instituições – formais e informais – teriam ficado para trás. Nessas economias de mercado estariam em ação aparatos institucionais característicos das sociedades tribais, o que bloquearia o seu desenvolvimento. Já os países desenvolvidos são aqueles que começaram mais cedo a transição rumo à economia de mercado, o que proporcionou o tempo necessário para que o aparato institucional formal e, sobretudo, para que as instituições informais também se desenvolvessem na mesma direção e no mesmo ritmo.

Como se verá, esse argumento especioso – porque interdita a busca de soluções para o problema apontado<sup>21</sup> – parece muito importante para a teorização que North oferece a respeito do tema que nos interessa – o desenvolvimento econômico.

É um argumento importante porque, para North, o arcabouço institucional que tende a bloquear o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo seria similar à institucionalidade que teria prevalecido no passado nas atuais economias industriais:

“(…) contrastar o arcabouço institucional em países como os Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão com o dos países do 3º Mundo ou com o daqueles no passado histórico em países industriais avançados deixa claro que esse arcabouço institucional é a chave crítica para o sucesso relativo das economias, tanto num dado momento como ao longo do tempo” (North, 1990, pág. 69).<sup>22</sup>

Salta aos olhos uma dificuldade importante no raciocínio de North. Se o arcabouço institucional dos países hoje desenvolvidos e dos hoje subdesenvolvidos é similar, por que nos países hoje avançados houve mudança institucional conducente ao desenvolvimento industrial, ao passo que no 3º Mundo “o ambiente institucional, que determina a estrutura básica da produção, tende a perpetuar o subdesenvolvimento” (idem, *ibidem*, pág. 67)?

Segundo North, o agente da mudança institucional são as organizações e os empresários que as conduzem como entidades que buscam maximizar riqueza, renda ou

---

<sup>21</sup> Crafts (2001, pág. 318) reconhece essa interdição: “Uma mensagem central [de North] é que a criação de capacitação social é muito difícil; de fato, o conselho de política que parece seguir mais naturalmente deste conceito é ‘Obtenha uma história nova!’”. Anote-se o protesto de Greif (2001). Cf. nota 29, à frente.

<sup>22</sup> Cardoso & Faletto (1969, pág. 19) assinalam, comentando o trabalho de Rostow, que “não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a esses últimos”. É exatamente isto que faz, ostensivamente, North.

outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade (idem, ibidem, pág. 73). Nessa definição, no entanto, é a estrutura institucional que dá o tom. Se o ambiente institucional, em sua configuração inicial, estimula atividades que conduzem ao aumento da produtividade – a busca de conhecimento, de inovação, a criatividade, a assunção de riscos –, as organizações empresariais, em busca de maximização de renda e riqueza, proporcionarão crescimento econômico e desenvolvimento. Mas se a configuração institucional estimula atividades improdutivas, as organizações empresariais igualmente proporcionarão baixa produtividade, bloqueando o crescimento econômico.

Em qualquer caso, a mudança institucional advém da atividade empresarial, através das organizações – que irão buscar acumular conhecimento e habilidades que tornem suas empresas mais rentáveis. E é esse cabedal ampliado de conhecimentos e habilidades que gera novas atividades, que podem ser ou não mais produtivas:

“Os tipos de conhecimentos, habilidades e aprendizado que os membros de uma organização adquirirão refletirão o retorno – os incentivos – incorporado nas restrições institucionais. (...) A demanda por conhecimento e habilidades criará por sua vez uma demanda por aumentos no estoque e na distribuição do conhecimento, e a natureza dessa demanda refletirá a percepção corrente sobre os ganhos advindos da aquisição de diferentes tipos de conhecimento” (North, 1990, págs. 74-75).

Há, na visão de North, uma interação dinâmica entre a atividade econômica das organizações empresariais, o estoque de conhecimento e o arcabouço institucional. No caso particular das instituições formais, as organizações empresariais com suficiente poder de barganha irão devotar esforços no terreno político para alterar as regras de forma a aumentar ainda mais a rentabilidade de seus negócios, sempre que julgarem, a partir de critérios de maximização, que o investimento em alterar essas instituições é mais rentável do que o de operar com o arcabouço existente. No caso geral, a influência das organizações sobre o arcabouço institucional abrange também as instituições informais:

“Organizações também encorajarão a sociedade a investir em todos os tipos de conhecimento e habilidades que contribuem indiretamente para sua lucratividade. Esse investimento moldará o crescimento de habilidade e conhecimento no longo prazo, que são os determinantes básicos do crescimento econômico” (North, 1990, pág. 79).

O ambiente institucional, portanto, gera oportunidades de atividades rentáveis para os empresários, que acumulam conhecimento e habilidade para desfrutar dessas oportunidades. Ao fazê-lo, geram mudanças no mesmo sentido (*positive feedback*) no ambiente institucional, o que favorece ainda mais suas atividades, ampliando ao longo do tempo o estoque de conhecimento. Esta sinergia dinâmica entre organizações e instituições constitui o fulcro da visão de North sobre o desenvolvimento econômico.

Por analogia ao conceito estático de eficiência alocativa, North lança mão da noção de “eficiência adaptativa” para descrever os requisitos para que uma *trajetória* de fato se traduza em desenvolvimento:

“Eficiência adaptativa (...) diz respeito aos tipos de regras que moldam a trajetória que uma economia percorre ao longo do tempo. Diz respeito também à vontade de uma sociedade de adquirir conhecimento e aprendizados, de induzir a inovação, de incorrer em riscos e atividades criativas de toda sorte, bem como de resolver problemas e estrangulamentos da sociedade ao longo do tempo” (North, 1990, pág. 80).

Sob essa capa conceitual, contudo, está uma descrição da forma pela qual North vê a trajetória bem-sucedida dos países industriais desenvolvidos – do mundo ocidental –, alicerçada, segundo ele, num arcabouço institucional que incentiva a concorrência e os processos descentralizados de tomada de decisão, respeita os direitos de propriedade e adota leis de falência adequadas, estimulando a livre empresa industrial moderna cada vez mais produtiva (pág. 81).

North confessa sua dificuldade em explicar como as economias podem adquirir eficiência adaptativa – mas, de toda forma, insiste em constatar sua existência, bem como a de ambientes marcados pela ineficiência adaptativa. É outra forma de dizer que existem o mundo ocidental, de um lado, e o terceiro mundo, de outro. E que essa configuração é muito difícil de ser alterada.

A novidade apresentada pelo autor é a incorporação, para a análise das trajetórias de desenvolvimento institucional das economias, das noções de *path dependence* e de *lock in*, desenvolvidas originalmente por Paul David (1985) e Brian Arthur (1994) para lidar com trajetórias tecnológicas.

Tal como no caso da tecnologia, a mudança institucional está submetida a retornos crescentes, produzida pela “rede interdependente de uma matriz institucional” (North,

1990, pág. 95) – o que significa que, em função principalmente da resistência à mudança do ambiente cultural, em que prevalecem as instituições informais, “a mudança institucional é quase completamente incremental” (pág. 89), e “consiste numa lenta evolução das restrições formais e informais e de mudanças nos mecanismos que fazem cumprir as normas e regras” (pág. 96).

Se a presença de retornos crescentes responde pela forma incremental da mudança institucional, a prevalência de mercados imperfeitos, caracterizados por custos de transação significativos, é responsável pelo fato de essa trajetória de mudança não necessariamente convergir para a trajetória de “eficiência adaptativa”:

“Uma vez que uma trajetória de desenvolvimento é configurada numa direção particular, as externalidades de rede, o processo de aprendizado das organizações e os modelos subjetivos historicamente construídos através dos quais os agentes lidam com a realidade reforçam aquela direção. No caso de crescimento econômico, uma trajetória de eficiência adaptativa (...) dá margem a um máximo de escolhas sob incerteza, à busca de vários métodos de tentativa para realizar atividades e para um mecanismo eficiente de *feedback* para identificar as escolhas que são relativamente ineficientes e eliminá-las. (...) Mas, da mesma forma, trajetórias improdutivas também podem persistir. Os retornos crescentes característicos de um conjunto inicial de instituições que provê desincentivos à atividade produtiva irá criar organizações e grupos de interesse que apostam nas restrições existentes. (...) Como resultado, a economia irá desenvolver políticas que reforçam os incentivos e organizações existentes” (North, 1990, pág. 99).

Ao invocar a noção de *path dependence* para definir sua visão de desenvolvimento, North está efetivamente se afastando da visão convencional, que ignora a história concreta e idealiza, teoricamente, o crescimento econômico como decorrente de um vetor reducionista de eficiência estática, o qual, através do livre comércio internacional, proporcionaria a convergência eficiente das diversas economias. Ao se afastar dessa visão, abre espaço para uma noção aberta de história:

“A cada passo no caminho há escolhas – políticas e econômicas – que provêm alternativas reais. *Path dependence* é uma forma de estreitar conceitualmente o leque de escolha e encadear o processo de tomada de decisões ao longo do tempo. Não é uma estória de inevitabilidade na qual o passado prediz com nitidez o futuro” (idem, ibidem, págs. 98-99).

O trabalho todo de North pode ser visto como uma tentativa de reconciliar o “mundo real” de mercados imperfeitos, em que os custos de transação imperam, e o “mundo ideal” da teoria convencional, em que são os mercados perfeitos os responsáveis

pelo sucesso econômico – ou melhor, mercados que se tornam perfeitos pelo funcionamento de instituições eficientes que reduzem os custos de transação.

Após admitir as imperfeições do mundo real, o trabalho de North fica marcado pela tentativa de negar, ou minimizar a incerteza a ele associada. Esta “esquizofrenia” de North<sup>23</sup> pode ser apreendida de forma clara em seu tratamento do processo de mudança institucional. Como já se viu, o agente da mudança institucional é a organização empresarial, movida por objetivos maximizadores. Portanto, os estímulos aos quais as organizações respondem são os admitidos pela teoria convencional – preços e preferências. Assim, tipicamente o processo de mudança institucional decorre da incorporação ao estoque social e privado existente de formas mais rentáveis de explorar as oportunidades disponibilizadas pelo ambiente. Trata-se, nessa medida, na maior parte das vezes de um processo endógeno, em que mudanças nos preços relativos dos fatores de produção, no custo da informação ou na tecnologia

“refletem os esforços maximizadores correntes dos empresários (políticos, econômicos e militares) que alterarão os preços relativos e em consequência induzirão a mudança institucional” (North, 1990, pág. 84).

North admite a ocorrência de alterações de preços provocadas por fatores exógenos, como catástrofes naturais – mas ele as trata como sendo, em realidade, análogas a alterações na dotação inicial de fatores (que inclui, digamos assim, fatores institucionais). O espaço para a incerteza é muito reduzido – num modelo assim, de fato, a evolução institucional está, em grande medida, inscrita nas condições iniciais de que se parte, com o empresário reduzido a uma dimensão passiva frente ao macroambiente institucional<sup>24</sup>.

Nosso autor busca, contudo, levar em consideração também a influência das preferências dos agentes no seu processo de tomada de decisões. Ao fazê-lo, North procura identificar a presença de motivações não-econômicas – vale dizer, não maximizadoras –, admitindo que idéias, ideologias e outras crenças são também fatores determinantes do comportamento dos agentes. Como já se assinalou, North tem dificuldades em lidar com a motivação não-econômica do comportamento dos agentes. Ele procura atenuar essa

---

<sup>23</sup> Que contrasta com os esforços de outros autores heterodoxos de assumir a incerteza e tentar controlá-la – mas não negá-la.

<sup>24</sup> Hudson (1992, págs. 29, 30 e *passim*) argumenta convincentemente em favor da equiparação da noção de vantagens – ou dotações – naturais como aquelas que sobram aos países periféricos depois que as nações politicamente mais ativas desenvolveram sua própria inserção mundial.

dificuldade argumentando que o comportamento motivado por convicções não-econômicas dos indivíduos será tanto mais relevante e presente quanto menor for o seu custo – o que significa dar alguma *rationale* econômica a essas motivações. Mas, ao final, North reconhece que a dificuldade permanece:

“Eu não quero concluir que não há ocasiões em que as pessoas desejam se engajar em sacrifícios substanciais por suas idéias e ideais; de fato, o grau em que as pessoas se sentem fortes a respeito de suas visões ideológicas deve frequentemente levá-las a se engajar em sacrifícios muito substanciais, e esses sacrifícios jogaram um papel decisivo ao longo da história. Mas um ponto fundamental deste estudo é que as instituições, ao reduzir o preço que nós pagamos por nossas convicções, tornam idéias, dogmas, modismos e ideologias fontes importantes de mudança institucional. Por sua vez, uma maior compreensão da mudança institucional requer uma melhor compreensão do que possuímos até agora sobre como de fato as idéias e ideologias são abraçadas. Assim, ainda falta bastante para podermos definir, em termos muito precisos, a interação entre mudanças nos preços relativos, idéias e ideologias que formam a percepção das pessoas e o papel que ambos jogam em induzir mudanças nas instituições” (North, 1990, págs. 85-86).

Douglass North, dessa forma, incorpora parcialmente as idéias e ideologias a sua teorização, na medida em que elas fazem parte importante do próprio ambiente institucional, como principal componente das instituições informais e como fonte relevante da mudança institucional (endógena). Mas essa incorporação é apenas parcial, e segue sem explicação o papel da motivação não-econômica dos agentes<sup>25</sup>.

Nesse sentido, North debate-se com a mesma questão que angustiou praticamente todos os autores que enfrentaram o tema do desenvolvimento – a necessidade de incorporar à análise fatores não-econômicos<sup>26</sup>. Em realidade, North procurou deliberada e explicitamente fornecer uma alternativa à abordagem proposta, décadas antes, por Rostow. North, com base na noção de *path dependence*, delinea à sua maneira as etapas do desenvolvimento econômico rostowianas (1990, págs. 119 e seguintes), tendo como ponto de partida a primeira fase, em que as sociedades são pautadas pela troca simples, valendo-se da caça e do extrativismo. Trata-se de uma seqüência de etapas em que vai sendo alargada a abrangência geográfica das trocas e vai aumentando a especialização da

---

<sup>25</sup> Comentário relevante a esse respeito pode ser encontrado em Blyth (2002, págs. 23-26).

<sup>26</sup> O sentido inverso dessa causalidade também precisa ser explorado: fatores não-econômicos (institucionais, culturais) moldam as idéias dos agentes sobre a economia. Devo esta observação, não desenvolvida aqui, a David Dequech.

produção, com a população deslocando-se paulatinamente da agricultura e do extrativismo para atividades urbanas de comércio, indústria e serviços.

Segundo a visão de North, esses estágios de desenvolvimento devem ser acompanhados e viabilizados por um paulatino desenvolvimento do ambiente institucional, que vá proporcionando redução dos custos de informação, maiores economias de escala e regras que façam valer os contratos cada vez mais complexos, ao mesmo tempo em que as organizações empresariais obtenham estímulos que as impulsionem a acumular conhecimento e informação que as induzam a evoluir em direções socialmente produtivas (págs. 121-122).

O ponto destacado por North (1996, pág. 2) é que, ao contrário do que se poderia inferir do trabalho de Rostow, não há nenhum vetor endógeno capaz de assegurar que essas etapas seriam percorridas por todas as sociedades. Ao contrário – na visão de North, o caso geral é a estagnação da evolução das sociedades em estágios de baixa produtividade. Na seqüência por ele proposta, a passagem crítica se dá com o início do comércio de longa distância europeu – que deu origem ao padrão de desenvolvimento do mundo ocidental industrializado. O desenvolvimento da maior parte das sociedades, no entanto, teria estancado em estágios de menor complexidade:

“Essas histórias de estabilidade e mudança estão no coração do enigma sobre a condição econômica da humanidade. Nos primeiros casos (de troca primitiva) a atividade maximizadora dos atores não irá induzir incrementos do conhecimento e das habilidades ou modificar o arcabouço institucional para induzir maior produtividade; nos últimos (da Europa Ocidental) a evolução é uma estória consistente de mudança incremental induzida pelos ganhos privados a serem obtidos através da elevação da produtividade e de mudanças organizacionais e institucionais” (North, 1990, pág. 130).

Na visão de North, portanto, o desenvolvimento das sociedades pode ser apresentado como duas histórias típicas. Na verdade, uma – a história do mundo ocidental industrializado, voltado ao crescimento econômico. Em contraste com esta história, de sucesso, situam-se as demais, marcadas antes pela estagnação, ou mesmo pela regressão econômica. O arcabouço institucional inicial – a dotação inicial de fatores institucionais – é decisivo para o estabelecimento das trajetórias, que, uma vez deflagradas, tendem a se reforçar. Embora sujeita a alterações menores, a reversão de uma trajetória – de

crescimento para estagnação, ou vice-versa – tipicamente decorrerá de uma mudança no ambiente político (pág. 112).

Segundo North, o “mercado” político é ainda mais imperfeito do que os demais mercados – portanto, o “empresário” político tem mais graus de liberdades para agir e fazer escolhas (pág. 138). No entanto, ainda assim o espaço para mudança profunda é limitado – porque o empresário político pode atuar sobre instituições formais, mas dificilmente sua atuação pode ser bem-sucedida se contrariar o ambiente dado, mais profundamente, pelas instituições informais.

## Considerações finais

O programa de pesquisa que tem Freeman e Dosi como figuras de proa compartilha com a EPC uma visão histórica e estrutural<sup>27</sup> do desenvolvimento. Seu trabalho privilegia dois enfoques: um voltado para a economia considerada globalmente, outro para trajetórias nacionais. Esses dois enfoques, contudo, acabam por quase coincidir, porque as trajetórias nacionais referidas são as dos países mais avançados, que hegemonomizam o desenvolvimento no plano mundial.

Nesse sentido, os evolucionários desenvolvem seu programa de pesquisa desde o centro – e *para* o centro. Esta é a diferença fundamental de perspectiva para com a EPC: falta aos evolucionários um olhar para o sistema centro-periferia. Essa lacuna, reconhecida como deficiência pelos próprios autores, tem conseqüências muito importantes quando se procura aplicar seu trabalho ao tema do desenvolvimento periférico. O enfoque evolucionário tende a “naturalizar” a distinção entre centro e periferia, ou seja, “aceitar essa divisão como um aspecto natural e persistente do sistema mundial” (Freeman & Louçã, 2001, pág. 249), e não como resultante de processos históricos complexos e que sempre estiveram sujeitos a alternativas e impulsionados por políticas ativas dos países líderes. Essa naturalização, assim, elide o confronto econômico, real e potencial, entre os dois pólos do sistema mundial.

Nesse aspecto, os evolucionários se assemelham aos economistas do desenvolvimento, especialmente os alinhados à vertente de Hirschman. Em Hirschman, no entanto, que reconhece, como a EPC, a polarização do sistema econômico mundial, o objetivo de amortecer o confronto potencial centro-periferia é explícito – ao passo que nos neo-schumpeterianos esse amortecimento das tensões centro-periferia se dá, de certa forma, por omissão, na medida em que seu trabalho está voltado para o desenvolvimento do próprio centro avançado. Assim, a perspectiva “centrista” dos economistas do desenvolvimento e dos evolucionários manifesta-se de forma bastante diferente, o que tem a ver, certamente, com os diferentes momentos históricos em que estão trabalhando – os

---

<sup>27</sup> Bielschowsky (1998, págs. 14-17).

primeiros, quando a questão do desenvolvimento da periferia estava posta como desafio para a consolidação da hegemonia norte-americana, ao passo que os evolucionários desenvolvem seu trabalho quando o tema caro aos países centrais, especialmente europeus, é seu próprio desenvolvimento.

Isso significa que a perspectiva histórica tão arduamente adotada pelos evolucionários é uma perspectiva parcial. O resultado é uma indefinição quanto à pertinência de seu enfoque para a análise do desenvolvimento periférico e do conteúdo normativo que dele se poderia derivar. Mais especificamente, devem-se levantar dúvidas quanto à centralidade que se deve conferir, na abordagem do desenvolvimento na periferia, à inovação tecnológica – vetor-chave do enfoque evolucionário.

Atento a essa questão, Ros é crítico do programa de pesquisa evolucionista ao ponto de afirmar que, para a periferia, a hipótese de progresso técnico exógeno, adotada nas teorias convencionais do crescimento, não traria problemas analíticos tão graves – o que reduziria a validade para o tema do desenvolvimento periférico do enfoque neoschumpeteriano, centrado na questão do progresso técnico endógeno, pertinente à dinâmica dos países avançados:

“Isso se deve em parte ao fato de que as interações entre crescimento e progresso técnico são maiores nas economias avançadas, onde a maior parte das inovações tecnológicas ocorre e onde elas são primeiramente introduzidas. (...) Como resultado, muito mais fica por ser explicado, no caso dos países em desenvolvimento, depois que colocamos de lado as interações entre crescimento e progresso técnico” (Ros, 2001, pág. 5).

Mas isso seria ir longe demais. Ros força a mão em sua argumentação porque pretende, exatamente, em seu trabalho, testar a compatibilidade entre os modelos de neoclássicos de crescimento com progresso técnico exógeno e a EPC. Mas, como foi argumentado na introdução desta tese, o menor problema das teorias neoclássicas do crescimento, quando aplicadas à problemática do desenvolvimento periférico, é a exogeneidade do progresso técnico – porque, mais que exógenos, fica excluída da análise a maior parte dos vetores relevantes do desenvolvimento, econômicos e não-econômicos.

De toda forma, não resta dúvida de que o tema do progresso técnico e da inovação tecnológica é chave para o entendimento dos processos de desenvolvimento – sejam os processos de desenvolvimento do centro, sejam os da periferia. Outra coisa, bem diferente,

é admitir que há uma assimetria importante quanto à importância da inovação tecnológica para o desenvolvimento no centro e na periferia. Se se pensar de forma mais geral no progresso técnico, e na distinção entre inovação e difusão tecnológicas, é evidente que para a periferia a difusão – através da imitação e da cópia – tem um papel muito mais importante do que no centro, quase por definição. Aí a vantagem do *late comer* – que pode desfrutar, ao menos parcialmente, da inovação realizada no centro. Superar a condição periférica, nesse aspecto, poderia ser equiparado a ser capaz de, paulatinamente, reservar um papel maior à inovação e menor à difusão – tudo isso, claro, oferecendo distintas possibilidades de desenvolvimento segundo o grau de estabilidade tecnológica e segundo o regime de propriedade estabelecido pelo centro: quanto mais estável o paradigma tecnológico, mais fácil é imitar, e as instituições e as organizações da periferia jogam papel fundamental para tornar cada país periférico, em cada momento histórico específico, mais ou menos capaz de se desenvolver tecnologicamente, inovando e/ou imitando.

De toda forma, segundo a abordagem proposta por Freeman & Louçã a temática do desenvolvimento, seja no centro, seja na periferia, não pode ser confinada ao vetor do progresso técnico, nem da inovação tecnológica – mas precisa abarcar também outras esferas, econômicas e não-econômicas, numa análise histórico-estrutural integrada. E a assimetria detectada quanto à esfera tecnológica será observada também na gravitação das demais esferas. Essa assimetria, aliás, presente na distinção entre centro e periferia, estará presente também na distinção entre as diversas trajetórias nacionais.

Diga-se de passagem, como vimos a pretensão “totalizante” e integradora de Freeman & Louçã foi apenas parcialmente cumprida – restando sim um papel avantajado, em seu trabalho, para a inovação tecnológica como vetor do desenvolvimento. É importante ressaltar, contudo, que essa questão está presente também, desde o início, na própria EPC. É notório que a abordagem de Prebisch tem como ponto de partida o enfrentamento da questão da “distribuição desigual dos frutos do progresso técnico”, de onde deriva sua defesa da industrialização latino-americana. O enfoque da dependência, na esteira crítica do trabalho de Prebisch, procura exatamente se desvencilhar desse foco exclusivo no progresso técnico e englobar, numa análise integrada, as demais esferas pertinentes ao tema do desenvolvimento. Nesse sentido, a problemática da AD, descrita no capítulo anterior, tem muita semelhança com a proposta pelos evolucionários. E o sucesso de ambas foi apenas

parcial – maior, talvez, na AD, na qual, contudo, como se viu, também persiste um peso acentuado da esfera econômica, subordinando as demais.

O que fica claro, em ambos os esforços, é que não é trivial abandonar o economicismo e a centralidade do progresso técnico, no que tange ao tema do desenvolvimento. Mais que isso – fica mesmo a suspeita, a ser explorada nas conclusões deste trabalho, de que mesmo com a incorporação decidida à análise de vetores não-econômicos, de forma integrada, talvez seja inescapável preservar o vetor econômico como o mais importante, *primus inter pares*. Não é claro, contudo, se o peso da economia é equivalente nas condições de desenvolvimento do centro e nas da periferia.

De toda forma, do ambicioso programa de pesquisa travado pelos evolucionários devem ser reservadas questões decisivas para uma análise abrangente do tema do desenvolvimento. Assumindo o peso decisivo do progresso técnico e da inovação tecnológica para o tema do desenvolvimento, e a importância da análise das trajetórias nacionais, chama a atenção no trabalho dos evolucionários o papel dos sistemas nacionais de inovação combinado ao sistema de produção (equivalente evolucionário da noção de estrutura produtiva) de cada país, levando sempre em conta aspectos setoriais e aspectos ligados ao caráter das empresas e corporações presentes nas diversas situações nacionais, atentando para a seqüência temporal das trajetórias tecnológicas, a partir da noção de aprendizado.

À noção de trajetórias nacionais se acopla a noção de *lock-in* – conduzindo a análise a atentar para a inércia das estruturas nacionais. Nesse contraponto, sobressai a necessidade de se analisar trajetórias não como progresso linear mas como movimentos dinâmicos muitas vezes irregulares, sujeitos a inércia – que pode se revelar estagnação ou retrocesso – e a processos de ruptura, deflagrados por vetores cumulativos ligados ao processo de inovação tecnológica.

Esse enfoque é generoso, ao fornecer elementos importantes para a análise das trajetórias de desenvolvimento, elementos que ainda não foram apropriados em toda sua potencialidade pela EPC e pelos trabalhos dela tributários. Talvez o esforço mais ostensivo na direção de uma fertilização cruzada entre o programa de pesquisa evolucionário e a EPC tenha sido o empreendido por Fajnzylber, resenhado no capítulo anterior. É de se notar,

contudo, que Fajnzylber privilegiou, em seu trabalho, análises *cross-section*, em detrimento das trajetórias nacionais – o que provocou um esvaziamento do enfoque histórico, visto seja por lentes cepalinas, seja evolucionárias. Fica como questão relevante, a ser destacada nas conclusões, a necessidade de que essa alimentação mútua entre cepalinos e evolucionários caminhe no sentido de se averiguar relações entre as trajetórias de desenvolvimento dos países centrais e periféricos – para aquilatar as relações de causalidade mútuas. Uma análise desse tipo colaboraria para dar mais substância à questão maior da EPC quanto ao confronto entre as trajetórias do centro e da periferia.

Aspecto-chave nesse percurso seria um olhar analítico apurado sobre o papel das empresas transnacionais. Este, aliás, foi um tema importante do trabalho de Fajnzylber nos anos setenta – como, por exemplo, Fajnzylber (1971) – e que ganhou menos relevância em seu trabalho a partir dos anos oitenta. Foi o tema principal também, embora em chave mais sociológica, da versão da AD proposta por Cardoso & Faletto – que poderia ser reelaborado integrando o olhar evolucionário para as corporações. Certamente, o entendimento do papel das transnacionais na introdução das inovações tecnológicas no espaço produtivo da periferia é fundamental para apreender, em registro neoschumpeteriano, o tema do desenvolvimento periférico<sup>28</sup>.

O trabalho de North tem em comum com o programa de pesquisa dos evolucionários – e, nesse sentido, também com a EPC, especialmente nas versões dela derivadas a partir dos anos sessenta, tratadas no capítulo 3 desta tese – uma atenção muito grande para com a incorporação de vetores não-econômicos à análise do desenvolvimento, e, em decorrência disso, uma preocupação intensa com a história. Este é, de fato, um tema recorrente e obrigatório para o largo alcance do tema do desenvolvimento. Da mesma forma, North também se debate, como seus parceiros dos demais programas de pesquisa, com uma tensão entre suas pretensões teóricas e o confronto com a história.

Entre todos, no entanto, o trabalho de North é o que mais se aproxima do da economia convencional – seu trabalho acabou por pautar o *mainstream*, tornando-se parte dele. Nesse sentido, seria pertinente indagar se o trabalho de North se enquadraria no que Possas (1997) apelida de “cheia do *mainstream*” – processo de açambarcamento, pela

---

<sup>28</sup> Cf., por exemplo, Possas (1980).

economia convencional, de esferas econômicas e não-econômicas antes relegadas à heterodoxia – ou se North teria contribuído para depurar a economia convencional, ao menos parcialmente, de seu reducionismo.

Por ora, vale repetir a avaliação de que a ambição do trabalho de North, embora tenha como ponto de partida o descompasso por ele detectado entre a teoria convencional e o mundo real, em que imperam os custos de transação, continua sendo teórica – ele pretende elaborar uma teoria *geral* do desenvolvimento econômico.

Ao incorporar as instituições à temática do desenvolvimento, North o faz buscando definir as relações entre instituições, mudança institucional e desempenho das diversas economias. Nessa busca, ele parte da constatação, empírica, das diferenças entre o padrão de desenvolvimento alcançado pelos países centrais – ou do primeiro mundo – e os periféricos – ou do terceiro mundo. E detecta uma participação importante das instituições na diferenciação desses padrões – haveria um ambiente institucional marcado pela “eficiência adaptativa”, que favorecia o desenvolvimento, e, em contraste, ambientes institucionalmente ineficientes, que tenderiam a bloquear, retardar ou mesmo reverter (como no caso da Argentina) o desenvolvimento.

Ocorre que North não consegue explicar, historicamente, os vetores que moldaram as instituições em uma ou outra forma, e termina por apenas ser capaz de reiterar seu ponto de partida – reafirmando que instituições “adaptativamente” eficientes favorecem o desenvolvimento, e as ineficientes, não. Ao buscar as origens mesmas dessa diferenciação, ele recorre à explicação de que, talvez, o ambiente institucional ineficiente do terceiro mundo seja decorrência de uma transição muito rápida da condição tribal para a de economia de mercado – com as instituições, inertes, ficando para trás. Mas é um argumento frágil, que deixa intacta a questão anterior, ainda que reformulada: porque, afinal, as economias mais bem-sucedidas teriam se desenvolvido primeiro?<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Dada a natureza do argumento de North, uma questão pertinente, quando se procura plasmar historicamente sua teorização, diz respeito a quando teria tido início essa evolução institucional capitalisticamente orientada para o desenvolvimento do mundo ocidental. Vários autores da NEI, nessa arqueologia, retornam aos primeiros momentos do comércio medieval – cf., por exemplo, Greif (2006). O foco sobre a teoria, em detrimento da história, e seu individualismo metodológico, em que o indivíduo precede as instituições, faz com que “as instituições [surjam] no texto de North como dados brutos. (...) O silêncio encobre uma clara circularidade no raciocínio, que deixaria de existir se North (...) transitasse para o terreno da sociologia – onde o ser humano é por definição social e o indivíduo (...) é produto relativamente recente de um processo

De toda forma, North traz novidades ao *mainstream*. Ao tratar de temas em geral ausentes dos trabalhos dos adeptos da economia convencional, como a história e as instituições, North está tentando enfrentar uma questão advinda do reconhecimento de que o ambiente econômico não é aquele ambiente sem fricções apregoado pela ortodoxia, mas um ambiente complexo, prenhe de incerteza<sup>30</sup>, ao qual os agentes têm capacidade limitada de reagir racionalmente. As instituições, criadas para reduzir os custos de transação, não necessariamente cumprirão integralmente esse papel, porque são criadas por agentes políticos oportunistas, as formais, ao passo que as informais detêm forte inércia. Esse ambiente potencializa o comportamento determinado por motivações não-econômicas dos agentes. Assim, não há vetores de eficiência atuando – e as sociedades e economias tendem a se ver prisioneiras (*locked-in*) em trajetórias sub-ótimas<sup>31</sup>.

North não vislumbra, portanto, nenhum mecanismo endógeno capaz de propulsionar o desenvolvimento dos países periféricos. O agente exógeno sempre invocado, nesses casos, é o Estado. North, no entanto, como que “endogeniza” o Estado – avaliando que ele será presa dos mesmos interesses que compõem a institucionalidade ineficiente do terceiro mundo. Esta é uma suposição bastante razoável – e que colabora para refrear o ímpeto voluntarista daqueles que vêem o Estado como o grande demiurgo do desenvolvimento, tal como na EPC original<sup>32</sup>. Ainda que depositando sobre o Estado uma responsabilidade

---

histórico longo e atribulado” (Velasco e Cruz, 2003, pág. 114). É por isso que Harriss, Hunter & Lewis (1995, pág. 7) detectam uma tendência da NEI à tautologia. E referendam a opinião de Toye (1995) de que a NEI seria vazia, porque “[North] sugere pouco mais do que afirmar que a troca é um processo complexo que surge como consequência de ‘escolhas que indivíduos e empresários de organizações fazem todo dia’ – sujeitas a informação limitada, modelos mentais diversos e à influência de normas e convenções enraizadas profundamente na história” (Harriss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 11). Evidentemente, este trabalho não chega ao ponto de arrolar evidências suficientes para subscrever essa generalização de Toye – até porque mesmo olhando somente para North (1990) pode-se detectar a presença de elementos heterodoxos, ainda que mesclados de forma eclética aos pressupostos ortodoxos, que preponderam. De fato, North se esforça bastante para preservar o individualismo metodológico, mas combinando-o a uma visão em que as instituições possuem *status* teórico próprio.

<sup>30</sup> Trata-se de uma noção forte de incerteza. Cf. Dequech, 2006, págs. 113-114. Ver também North (2005).

<sup>31</sup> No entanto, atenta à sua platéia neoclássica, North também se refere a situações de lock-in como de equilíbrio: “Equilíbrio institucional seria uma situação em que, dado o poder de barganha dos agentes e o conjunto de barganhas contratuais que conformam o total das trocas econômicas, nenhum dos agentes acharia vantajoso empenhar recursos para reestruturar os acordos” (North, 1990, pág. 86).

<sup>32</sup> Embora aqui North se aproxime da Cepal: seu ideal de Estado, para os países “atrasados”, seria uma burocracia protegida dos interesses particularistas, preferencialmente educada nos países desenvolvidos. Booth (1995, pág. 288, citando Macintyre, A.J. & K. Jayasuriya, *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-east Asia and South-west Pacific*, Singapore, Oxford University Press, 1992) adverte que em países como Tailândia, Malásia e Indonésia a mudança institucional deu-se mais como resultado de um lobby bem feito por associações empresariais defendendo seus interesses particularistas. Não parece haver uma regra

potencial muito maior, a AD de Cardoso & Faletto também procura averiguar a natureza do Estado, e também conclui que ele tende a ser aprisionado pelos interesses hegemônicos da sociedade. Tanto North como a AD, contudo, enxergam na ação política, através do Estado, a válvula de escape, ainda que limitada, capaz de exercitar graus de liberdade mais ou menos amplos para enfrentar a tarefa de favorecer o desenvolvimento. Esse é um dos aspectos em que ambos os trabalhos procuram escapar ao determinismo economicista, e dar mais substância e concretude ao Estado como agente do desenvolvimento – em que pesem as gritantes diferenças entre seus enfoques, Cardoso & Faletto se apoiando na sociologia marxista enquanto North trata o Estado como o lócus do “mercado da política”.

Nesse percurso, a teorização de North parece caminhar para um beco sem saída, porque o Estado também não tem como garantir a “eficiência institucional”. No entanto, no contraste entre o primeiro e o terceiro mundo North enxerga, pragmaticamente, a chave do desenvolvimento – propiciada pelo ambiente institucional do primeiro mundo. De fato, sua noção de eficiência adaptativa espelha-se no arcabouço institucional que teria propulsionado o desenvolvimento do primeiro mundo. Trata-se, assim, de um conceito *ad hoc*, através do qual ele pode prescrever a receita do desenvolvimento para o terceiro mundo – e dar vazão a sua ambição normativa.

A regra do desenvolvimento, então, seria clara: implantar no terceiro mundo as instituições dos países avançados<sup>33</sup>. Não é preciso ir muito longe para constatar que a agenda de North está a pleno vapor – poderosa a ponto de contaminar, como se viu, a própria Cepal.

Trata-se, no entanto, de uma agenda pobre. Nos termos defendidos por outros autores no âmbito da própria Nova Economia Institucional, a adesão de North à noção de “eficiência adaptativa”, inspirada no arcabouço institucional que ele enxerga no primeiro mundo, seria uma limitação fundamental de seu trabalho. Pode-se recorrer aqui a Oliver Williamson, outra figura eminente da NEI, para reclamar um tratamento menos rígido do tema do desenvolvimento. À noção de eficiência, que se afirma em consonância com um

---

geral, mas é sempre da expressão sobre a burocracia pública dos interesses de grupos e frações de classe que resultam as políticas de desenvolvimento, algumas vezes viabilizadas pela “cooperação internacional”, nos casos chamados de “desenvolvimento a convite”.

<sup>33</sup> Pode-se dizer que a missão a que North se propõe e sua recepção nos países em desenvolvimento se enquadram na “síndrome do economista visitante”, que denunciava Hirschman (Bianchi, 2006).

ideal hipotético – nesse caso, o arcabouço institucional do primeiro mundo – Williamson (2000, pág. 105) opõe a noção de “remediabilidade”:

“Remediabilidade é um critério de comparação institucional, de acordo com o qual o teste apropriado para “falhas” de todos os tipos – mercados, hierarquias e burocracias – é o seguinte. Presume-se que seja eficiente um modo de organização existente para o qual nenhuma alternativa viável superior pode ser descrita e implementada com ganhos líquidos esperados. O ônus da prova de refutar essa suposição é colocado sobre aqueles que discordam”.<sup>34</sup>

Deve-se frisar, aqui, o termo “implementar” – ao qual se poderia acrescentar o termo “funcionar”. Vale dizer, não basta prescrever uma agenda de reformas com base num ideal eficiente: esse modelo precisa ser viável, na prática. Precisa poder ser implementado, e dar os resultados esperados – no caso, o desenvolvimento. Nesse sentido é que a agenda de North é pobre: ao não atacar os vetores diretos do desenvolvimento – o investimento produtivo, para ficarmos no terreno cepalino das estruturas produtivas –, as reformas institucionais implementadas na América Latina, mormente a agenda microeconômica de segurança jurídica dos investidores, passaram longe de revitalizar o desenvolvimento da região<sup>35</sup>. O estímulo ao investimento parece provir, predominantemente, de outro lugar.

Muito mais rica é a agenda que se pode depreender do programa de pesquisa evolucionário. Mesmo com as limitações decorrentes da ênfase excessiva na inovação tecnológica e no progresso técnico, a agenda propugnada pelos evolucionários, adaptada aos países periféricos, envolveria construir um sistema nacional de inovação – instituições pró-inovação – e interferir na construção da estrutura produtiva doméstica, o que exigiria forte ativismo da política pública.

---

<sup>34</sup> Não é que a noção de eficiência não faça nenhum sentido, mas ela parece pertinente apenas para as organizações empresariais, ainda assim desvinculada das noções de otimização ou de bem-estar social: “a funcionalidade dos arranjos institucionais deve ser expressa em algum tipo de variável de eficiência que permita ordená-los de acordo com o grau em que afetam positivamente os lucros e a capacidade de expansão das firmas que os contêm. A noção de eficiência, neste contexto, não deve ser confundida com qualquer forma de otimização na alocação de recursos, nem denota propriedades de soluções institucionais necessariamente benéficas ou desejáveis do ponto de vista do bem-estar social – seja lá o que isso queira dizer” (Pondé, 2000, pág. 33).

<sup>35</sup> Isso não seria de todo mal se não desviasse a energia política exclusivamente para essa nova agenda. De fato, Bates (1995, pág. 37), embora avalie negativamente a visão macro da NEI, avalia positivamente sua visão micro: “O novo institucionalismo então oferece formas de compreender o significado econômico de aspectos das sociedades e culturas do Terceiro Mundo que o raciocínio baseado somente nos mercados poderia entender erradamente ou ignorar. E ele expande o menu de alternativas de políticas, oferecendo direcionamentos positivos para intervenções políticas desprezadas pelos economistas ortodoxos”.

É certo que agenda acima esboçada flerta acintosamente com o risco de voluntarismo<sup>36</sup>. Reduzir esse risco requer examinar as condições sociais, políticas, culturais, econômicas e técnicas concretas em que poderiam operar essas políticas, atentando sobretudo para a questão chave, repisada sempre por North, de que os interesses dominantes tendem a bloquear as políticas que os contrariem. Mas esta percepção não é suficiente para afirmar que o estado deve se abster de atuar na condução do desenvolvimento. O *parti-pris* anti-intervencionista limita drasticamente o alcance normativo do trabalho de North – porque a tarefa que se coloca para o desenvolvimento periférico sempre exigirá (como exigiu, em outros momentos, dos *late comers*) proteção contra a concorrência dos países mais avançados (por mais que o formato dessa proteção seja muito discutível).

Mais do que isso. O que North reclama como ação do Estado é quase uma não-ação – fundamentalmente, caberia ao Estado fazer valer as instituições formais que garantem os direitos de propriedade dos investidores. Ora, a agenda que se pode construir com base em todos os demais programas de pesquisa aqui analisados, desde a EPC original, tem como instrumento importante a imposição de alguma forma de restrição aos direitos de propriedade dos investidores – já que, tipicamente, trata-se de direcionar o investimento segundo vetores de eficiência determinados pela política pública:

“Utilizando a análise da NEI, [analistas como Chang, H.J., *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan, 1994] argumentam que a intervenção do estado na Coreia do Sul *reduziu* custos de transação ao tornar possível a coordenação da aquisição de tecnologia a um custo mais baixo. Esses analistas então invertem o *ranking* institucional de North ao sugerir que direitos privados atenuados poderiam ter um desempenho melhor do que direitos bem-definidos” (Khan, 1995, pág. 76; ênfase do autor).

Mais ainda: desconfiar da política pública, como regra geral, como North, é a outra face de um olhar ingênuo e superficial para a empresa, em especial para a empresa como locus gerador de progresso técnico e inovação. Em acentuado contraste com os evolucionários, North vê a firma como uma função de produção que reage aos estímulos do ambiente institucional. Ainda que North insista que a empresa e os empresários são o

---

<sup>36</sup> Mesmo quando seus proponentes chamam a atenção para o caráter “assistemático” da construção e do funcionamento dos *sistemas* nacionais de inovação: “Não há nenhuma pressuposição de que o sistema seja, em algum sentido, construído conscientemente, ou mesmo de que o conjunto de instituições envolvidas trabalhe em seu conjunto de forma suave e coerente” (Nelson & Rosenberg, 1993, pág. 4).

móvel por excelência da mudança institucional – logo, do desenvolvimento –, sua pró-atividade limita-se a buscar acentuar, no ambiente institucional, as características que lhe favorecem. Isso se daria num plano bem geral: se o ambiente favorece a produtividade, os empresários mais bem-sucedidos seriam os mais produtivos, e eles buscariam fortalecer as instituições que estimulam a produtividade. Se, ao contrário, o ambiente favorece atividades redistributivas (predação), os empresários mais bem-sucedidos trabalhariam em prol do robustecimento das instituições que lhes favorecem – aquelas que limitam a produtividade. Mas não há menção à atividade empresarial produtiva propriamente dita – a busca da acumulação de capital e de progresso técnico, a concorrência em sentido amplo. É nesse sentido que North pinta o empresário como um ator passivo, que busca minimizar custos de transação:

“Na ‘nova economia institucional’, o processo de desenvolvimento econômico é concebido como um movimento na direção de informação e mercados crescentemente perfeitos, e, assim, da minimização dos ‘custos de transação’ – em vez de um processo que visa desenvolver ativos baseados em conhecimento para reduzir custos de produção e robustecer o posicionamento [da firma] no mercado” (Amsden, 2001, pág. 3).

Esse ator, na visão de North, uma vez garantidos seus direitos de propriedade e estímulos básicos à produtividade, seria naturalmente portador de desenvolvimento. Uma firma simples não exige políticas complexas. Esse olhar simplista para a firma é tanto mais restritivo quanto se tenha presente que um dos pontos de partida da Nova Economia Institucional foi exatamente o olhar de Ronald Coase, depois desenvolvido por Williamson, para as “firmas do mundo real” (Harriss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 3)<sup>37</sup>.

Deve-se destacar, no entanto, do trabalho de North, alguns elementos que, uma vez desenvolvidos sem a peia da noção de eficiência adaptativa, poderiam enriquecer a reflexão sobre o desenvolvimento. Tais elementos são exatamente aqueles que compõem a teia institucional ampla que norteia o desenvolvimento. É mérito de North acentuar a necessidade de que o tema do desenvolvimento inclua o não-econômico – desde o reconhecimento de que os agentes não atuam simplesmente motivados pela maximização de ganhos pecuniários, do que se depreende a necessidade de colocar na agenda do

---

<sup>37</sup> Veja-se em Pondé (2000) um esforço para integrar as formulações de Williamson e dos evolucionários, no plano microeconômico (Há um resumo em Pondé (2005)). Cf. também Pessali & Fernández (2001) – sempre no terreno da microeconomia.

desenvolvimento o tema da política, da cultura, do Estado. O mérito do autor é magnificado pelo fato de esse esforço se fazer tendo como ponto de partida o espaço gravitacional da teoria neoclássica.

É assunto muito controvertido a filiação neoclássica de North. Há desde quem o repute um adepto, sem maiores qualificativos (Medeiros, 2001), quem anote uma “relação tensa, mas umbilical, com a economia neoclássica” (Velasco e Cruz, 2003, pág. 109), até quem o tome como um autor que rejeita a economia neoclássica (Fiani, 2003). Gala (2003b, pág. 128) avança um ponto importante quando afirma que North tem como auditório principal o *mainstream economics*, composto principalmente por neoclássicos, o que o leva, do ponto-de-vista retórico, a sempre sublinhar a compatibilidade de seu trabalho com o dos seus pares, mesmo quando está alterando de forma importante pressupostos-chave do paradigma convencional. Do ponto-de-vista estritamente teórico, é forçoso admitir que North se distancia razoavelmente da economia neoclássica. No entanto, seu trabalho abriga muita ambigüidade<sup>38</sup>, que ao final o reaproxima da ortodoxia, sobretudo em seus aspectos normativos. Mesmo assim, contudo, seu trabalho, e o de seus colegas da NEI, tem sido relevante para tornar novamente respeitáveis, para o *mainstream*, a história econômica e o desenvolvimento:

“... a NEI pode servir como uma ‘ponte’ para os neoclássicos matemáticos [e, a fortiori, para o *mainstream*], de quem o caminho dos historiadores econômicos e dos especialistas em desenvolvimento mostrou uma tendência sustentada à divergência ao longo dos anos recentes. Se a NEI parece mostrar que os economistas estão redescobrando as instituições, ela é sim uma ponte valiosa” (Hariss, Hunter & Lewis, 1995, pág. 13, parafraseando Toye, 1995).

Do confronto entre o trabalho de North e o programa de pesquisa dos evolucionários a respeito do desenvolvimento, ressaltem-se como aspectos comuns a preocupação ostensiva com o enfoque histórico e com a introdução de vetores não-econômicos à análise, bem como o objetivo de oferecer alternativas teoricamente consistentes à teoria neoclássica – no que, aliás, todos são cúmplices da EPC.

---

<sup>38</sup> O que dificulta muito uma avaliação unívoca de sua contribuição. Se lançamos mão da classificação proposta por Chang & Evans (2005) para a noção de instituição nos diversos autores, podemos inserir North como esponsando tanto uma visão de que as instituições são apenas instrumentos de grupos de interesse como uma visão mais sofisticada, que leva em conta a influência das diversas visões de mundo dos agentes.

No caso de North, contudo, sua pretensão é formular uma teoria *geral* da dinâmica institucional. Vale dizer, a teorização de North pretende abranger tanto o centro como a periferia, indistintamente – ao passo que as demais teorizações, mais restritas, diferenciam as dinâmicas do desenvolvimento do centro e da periferia (ou estão aparelhadas para fazê-lo, no caso do programa de pesquisa evolucionário).

Por essa gravitação em torno à economia neoclássica (ainda que com força decrescente, a partir de 1990), o trabalho de North poderia sim ser classificado como mais um ingrediente da cheia do *mainstream* de que fala Possas. Portanto, uma fertilização cruzada entre o trabalho dos evolucionários e a EPC tem o potencial de enriquecer a análise e a teorização sobre o desenvolvimento, bem mais do que uma aproximação tentativa entre a EPC e a Nova Economia Institucional de North. Não é à-toa que North vê a EPC como adversária privilegiada – como exemplo de uma construção mental alinhada perversamente com um ambiente institucional adverso ao crescimento econômico, e nesse sentido como fator endógeno de reforço do subdesenvolvimento do terceiro mundo:

“(…) os escritos da Cepal e da teoria da dependência explicam o desempenho fraco das economias latino-americanas com base nos termos de troca internacionais com os países industriais e outras condições externas àquelas economias. Uma explicação como essa não somente racionaliza a estrutura das economias latino-americanas mas também contém implicações de política que reforçam o arcabouço institucional existente” (North, 1990, pág. 99-100).

Nestes termos extremamente agressivos North desqualifica a EPC como causa – e/ou mero subproduto – do subdesenvolvimento, cujas idéias, portanto, ao mesmo tempo refletem e reforçam o ambiente institucional anti-productividade característico dos países latino-americanos.

Este comentário de North a respeito da EPC é feito de forma leviana, de passagem. Seria importante explorar um pouco mais esse confronto. Na concepção de North, os investidores mais produtivos – tipicamente, as empresas transnacionais – tenderiam a se afastar dos países do terceiro mundo em função da precária garantia oferecida a seus direitos de propriedade. Caberia, portanto, ao Estado aprimorar ou construir instituições – principalmente jurídicas – que mudassem esse estado de coisas<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> North sequer cogita questionar o risco de que as transnacionais inibam o desenvolvimento tecnológico próprio ou tornem vulnerável a conta de capitais do balanço de pagamentos nos países em que se instalam. A

O contraste com a EPC poderia ser realçado revisitando a noção de “socialização de perdas” de Celso Furtado. Já em sua versão não-economicista, pós-anos setenta, ele diz, a respeito do papel do Estado e das transnacionais no desenvolvimento latino-americano:

“Os setores em que penetraram de preferência as transnacionais são certamente aqueles em que a demanda resultou ser mais dinâmica, mas não se pode desconhecer que esse dinamismo deve-se em parte a essa penetração. A modernização traduzia-se em forte diversificação da demanda, vale dizer, em estreiteza do mercado. A superação desse obstáculo deveu-se em grande parte à ação do Estado, que socializou as perdas mediante diversas formas de subsídios. Criadas essas condições básicas, as empresas transnacionais puderam abrir caminho utilizando tecnologia e equipamentos de baixo custo de oportunidade” (Furtado, 1981, pág. 45).

A presença dinâmica das transnacionais na América Latina atesta o fato de que esses investidores nunca sentiram falta de garantias de seus direitos de propriedade – e, quando sentiram, tiveram amplo espaço para defendê-los, inclusive apoiando ou articulando golpes contra governos de esquerda. Ao fim e ao cabo, o Estado carrou recursos da sociedade para conferir melhores condições de rentabilidade a essas empresas, o que não deixa de ser uma forma de restrição aos direitos de propriedade (só que da sociedade, em favor das transnacionais).<sup>40</sup> A solidariedade entre os interesses das transnacionais e dos empresários nacionais, através das políticas públicas, é exatamente o tema do trabalho de Cardoso & Faletto, analisado no capítulo anterior.

Esse confronto entre a EPC e North mostra que não falta a North – como falta aos evolucionários – um olhar para a relação centro-periferia. Ainda que ele exclua a economia internacional como nível de análise (Velasco e Cruz, 2003), o móvel do seu trabalho, ao final, são os países periféricos – sua conclusão e sua recomendação são de que o desenvolvimento da periferia deveria se dar por meio da replicação do aparato institucional do centro, pró-mercado e pró-direitos de propriedade.

North pode ser considerado um sucessor legítimo de Rostow. A diferença é que, para North, o móvel do desenvolvimento econômico são o indivíduo e as organizações e

---

preocupação obsessiva de North com os direitos de propriedade bloqueia uma visão mais nuançada, por exemplo, a respeito da relação complexa entre a “apropriabilidade” dos rendimentos derivados das atividades inovativas das empresas e o estímulo a essas atividades – questão elaborada com bastante propriedade pelos evolucionários (Dosi, Orsenigo & Labini, 2002).

<sup>40</sup> Claro que a política pública se constrói também gerando recursos, dinamicamente (ao gerar demanda), e não somente retirando recursos de um determinado grupo em favor de outro – embora seja essa a visão de North, em que o Estado é um predador de recursos da sociedade.

instituições que buscam reduzir os custos de transação – e não diretamente o investimento produtivo, como quer Rostow. Mas a atenção para o ambiente cultural e político e a constatação de que a modernização pode não se completar por constrangimentos institucionais é a temática de ambos. Separa-os, no entanto, a obsessão pragmática, quase anti-teórica, de Rostow – *à la* Malthus – e, ao inverso, o viés teórico e abstrato de North – *à la* Ricardo. Rostow quer desenvolver o 3º Mundo pelo aumento do investimento produtivo com ajuda externa norte-americana para mantê-lo sob a esfera de influência dos EUA – ao passo que North quer que a ajuda externa venha sob a forma de receita institucional, da qual derivaria, com recursos próprios dos países subdesenvolvidos, o crescimento, à medida que as instituições moldassem um ambiente cultural e político pró-produtividade.

Sinal dos tempos. Rostow se vangloria do sucesso de sua empreitada como economista do desenvolvimento exibindo a trajetória de industrialização da Coreia do Sul – país periférico chave para a mobilização havida em torno da Guerra Fria. Já a agenda de North é parte da agenda mais recente da política externa norte-americana para os países periféricos – prescrevendo, mais especificamente, em conjunto com uma nova geração de economistas do desenvolvimento, a “segunda onda” de reformas preconizada pelo consenso de Washington<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Meier (2001b) realiza uma análise abrangente sobre as diferenças entre a primeira e a nova geração de economistas do desenvolvimento.

## **Conclusão**

Na introdução deste trabalho, levantamos duas teses. A primeira era de que a economia política cepalina, tal como formulada originalmente por Raúl Prebisch, secundado por Celso Furtado, deve ser entendida como uma teorização voltada para a práxis. Mais especificamente, voltada para impulsionar e acelerar o desenvolvimento econômico, tal como ele vinha se dando naquele momento histórico específico – anos cinqüenta – numa localização geográfica específica – a América Latina. E, na periferia latino-americana àquela época, o desenvolvimento econômico identificava-se com as políticas mais ou menos deliberadas de industrialização implementadas pelos Estados nacionais. Segundo a pregação cepalina, a tarefa dos governos – principalmente dos próprios países periféricos, mas também dos países centrais – e das instituições multilaterais era impulsionar a condução deliberada da industrialização pelas políticas nacionais – destacando-se o planejamento do investimento e as políticas de comércio exterior.

Nesse sentido, a EPC teria sido uma formulação historicamente datada e geograficamente circunscrita, cuja validade deve ser avaliada, portanto, à luz da história. E suas teses foram realmente capazes de mobilizar ações na direção proposta, naquele momento, na AL, resultando em impulso efetivo à industrialização latino-americana. A EPC teria sido, dessa perspectiva, marcada pelo sucesso.

A EPC foi, no entanto, vista por muitos como uma “teoria do subdesenvolvimento”. Há, evidentemente, um esforço relevante de teorização na EPC – mais destacado em Furtado que em Prebisch. A tese aqui defendida, contudo, é de que a EPC não deve ser considerada precipuamente como uma teoria do subdesenvolvimento, mas como uma formulação que possui elementos teóricos e analíticos, articulados a um olhar explícito e estilizado sobre a história, voltada principalmente para militar em prol da industrialização latino-americana naquela quadra histórica dos anos cinqüenta.

Em realidade, no que toca a seu caráter teórico, para afirmar suas teses a EPC se insurgiu contra a versão mais completa da teoria neoclássica do comércio internacional, então recém-divulgada por Samuelson. Nesse sentido, a EPC, com Prebisch e depois com

Furtado, pode ser apreendida como uma insurgência contra “o falso sentido de universalidade” da teoria econômica geral. Mas não se trata de uma insurreição teórica, no mesmo terreno de Samuelson – suas armas foram principalmente históricas, admitindo, portanto, um *status* de teoria menos geral, mais concreta. Como, precocemente, afirmava com todas as letras Furtado, em trecho que vale citar extensivamente:

“(...) o problema metodológico fundamental que se apresenta ao economista é o de definir o nível de generalidade – ou de concreção – em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo. Em outras palavras: até que ponto é possível eliminar, de dado modelo abstrato, suposições simplificadoras incompatíveis com a realidade histórica em consideração, sem invalidar sua eficácia explicativa. Esse problema metodológico assume particular importância no campo da teoria do desenvolvimento, por duas razões principais. A primeira é que não é possível, neste caso, eliminar o fator tempo ou ignorar a irreversibilidade dos processos econômicos históricos. Isso dificulta toda generalização com base em observações feitas em dado momento. A segunda é que tampouco é possível ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento. Como as relações referidas pressupõem certa estabilidade estrutural, o problema que se nos apresenta é duplo: primeiro, saber até que ponto é possível generalizar para outras estruturas observações feitas em uma; segundo, definir relações que sejam suficientemente gerais para ter validade no curso de determinadas modificações estruturais. Que validade explicativa poderão ter observações feitas em um modelo suficientemente geral para satisfazer essas ressalvas? O rigor da Análise Econômica consiste exatamente em definir os limites dessa validade. O esforço no sentido de alcançar níveis mais altos de abstração deve ser acompanhado de outro objetivando definir, em função de realidades históricas, os limites de validade das relações inferidas. A duplicidade fundamental da Ciência Econômica – seu caráter abstrato e histórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico” (Furtado, 1961, págs. 20-21).<sup>1</sup>

Portanto, esse *status*, de teoria menos abstrata, histórica e geograficamente circunscrita, não se daria em demérito da EPC. Ao contrário, trabalhou-se aqui com a hipótese de que o traço histórico-estrutural – para usar a terminologia de Bielschowsky – da EPC é em verdade sua maior força, opção mandatória para se enfrentar o problema concreto do desenvolvimento econômico da periferia latino-americana, porque sua contraparte, a teoria de Samuelson, afirmava, com base em aspectos teóricos pretensamente universais – ahistóricos – que o desenvolvimento, em todos as épocas e lugares, se daria simplesmente, no que toca à relação entre as nações<sup>2</sup>, pela remoção das barreiras ao livre-

---

<sup>1</sup> Cf. Coutinho (2006).

<sup>2</sup> No que diz respeito à gestão da demanda agregada para manter o pleno emprego, Samuelson era keynesiano.

comércio. A EPC se orienta pela convicção oposta – baseada na *constatação* de que o desenvolvimento vinha exigindo, e exigiria ainda mais a condução deliberada da industrialização das nações periféricas, não podendo se sustentar exclusivamente no livre-comércio entre manufaturas e bens primários<sup>3</sup>.

Pode-se dizer, portanto, refinando nossa tese, que a EPC desafia o primado da teoria, armando-se da prática, da história, da empiria, em favor de uma teorização em nível menos abstrato, sem pretensão de generalidade e universalidade. A EPC é teoria aplicada. Claro – teorizando em torno ao enfoque centro-periferia. Vale dizer, a EPC, embora formulada para lidar com as questões do desenvolvimento periférico latino-americano nos anos quarenta e cinquenta, pode e deve ser resgatada e atualizada para fertilizar o debate atual sobre o desenvolvimento periférico.

O trabalho desenvolvido no capítulo 1 desta tese, analisando a produção original de Prebisch e Furtado dos anos cinquenta, logrou respaldar essa tese. Desde logo, com Prebisch, cuja menor pretensão teórica – e acadêmica – é bem mais evidente, com seus textos atacando de forma direta a teorização neoclássica com uma pregação em favor da condução deliberada da industrialização latino-americana. Seus textos utilizavam como arma principal evidências empíricas e históricas que associavam, com laços teóricos e analíticos pouco pretensiosos, industrialização e desenvolvimento, industrialização e apropriação nacional e social dos “frutos do progresso técnico”, inalcançáveis pela via do livre-comércio. Viu-se que também o trabalho de Celso Furtado naquela década, mais inclinado à produção teórica, se sustenta na prevalência de uma teorização eclética, elaborada e mais pretensiosa, mas ainda assim – ou talvez ainda mais – a serviço da pregação industrialista.

---

<sup>3</sup> Cf. Hirschman (1976, págs. 7 e 8): “Do ponto de vista da história intelectual existem algumas datas importantes (...) na definição da Sociologia do Desenvolvimento enquanto área de preocupação científica. Foram elas a publicação em 1948-49 de dois artigos de importância decisiva, de Paul Samuelson, sobre a teoria pura do Comércio Internacional. (...) as conclusões (...) sugerem ser o intercâmbio uma força potencial que tende para uma equalização dos rendimentos, que pode atingir todos os diferentes países. Esta brilhante formulação da teoria clássica e neoclássica surgiu no período após-guerra, isto é, no momento em que se tornava mais aguda a consciência da persistente e progressiva *desigualdade* [ênfase do autor] internacional dos rendimentos. Por razão dessa coincidência de momento histórico, as conclusões de Samuelson (...) agiram como um *boomerang* de devastadoras consequências para a teoria tradicional, para suas pretensões de ajudar a explicar os problemas da *realidade* [ênfase minha] econômica mundial. As controvérsias teóricas suscitadas, mais ou menos ao mesmo tempo, pelas obras de Raúl Prebisch e Hans Singer, embora muito menos bem acabadas e imediatamente contestadas com bases estatísticas e analíticas, foram bastante mencionadas e alcançaram um certo grau de credibilidade (...)”.

A preponderância de uma teorização voltada à prática do desenvolvimento econômico também se evidenciou na análise, feita no capítulo 2, da economia do desenvolvimento elaborada desde os países centrais. Seus autores também se insurgiram contra a teoria econômica convencional, em particular contra seu caráter ahistórico – em favor de abordagens, de vários matizes, mais próximas ao objeto histórico que se buscava apreender. A inclinação em favor de teorizações alternativas, mais particularistas, concedendo espaço à história, não é portanto privilégio da EPC – mas pode ser percebida numa ampla gama de trabalhos elaborados naquela época, voltados ao tema do desenvolvimento. Sem prejuízo da necessidade de apuro teórico, de consistência analítica e de precisão dos dados, itens em que nem a EPC nem a economia do desenvolvimento se destacaram, pode-se afirmar, com base no trabalho aqui desenvolvido, que tratar o tema do desenvolvimento exige, em qualquer circunstância, e qualquer que seja a postura teórica ou ideológica, um tratamento histórico apurado – o que terá como efeito colateral uma teorização restrita, datada, circunscrita.

Ainda assim, no entanto, completando a tese levantada na introdução, da EPC pode-se depreender um aspecto geral e universal decisivo – qual seja, o de que a dinâmica capitalista põe e repõe o desenvolvimento, num plano que é global, mas que se articula também através de relações entre um bloco de países, restrito, que forma o centro, e o restante das nações, que formam a periferia do sistema. Noutros termos – a noção de sistema centro-periferia, a metáfora mais forte utilizada pela EPC, põe em primeiro plano um aspecto essencial e constitutivo da dinâmica capitalista, que precisa ser levado em conta quando se intenta analisar o tema do desenvolvimento. Esse aspecto, marca registrada da Cepal (bem mais importante do que a suposta “teoria da deterioração dos termos de troca”), põe em relevo a idéia de que, ao se tratar o tema do desenvolvimento, não é suficiente analisar trajetórias nacionais isoladas – mas é imperioso ter em conta que há uma dinâmica do sistema econômico global, e que essa dinâmica comporta dois pólos, agrupando os países em centrais e periféricos. Mais ainda, que há entre os dois pólos conflito, divergência de interesses, hierarquia. Nos termos de Love (1996, pág. 129):

“Esta teoria Centro-Periferia mesmo *in nuce* implicava um sistema único, hegemonicamente organizado”.

À esquerda, também, a teorização de Marx destacava que havia uma dinâmica capitalista que era determinada em nível global, na medida em que tendia a se espalhar, a partir da Inglaterra, para o mundo inteiro. Foi Lênin, no entanto, teorizando sobre a situação russa, que trouxe à baila o tema do imperialismo, em chave marxista, admitindo uma polarização do sistema global entre um grupo de países imperialistas, que submetiam a suas exigências de ampliação de mercados o resto do mundo. No entanto, sua visão do que seria, na terminologia cepalina, a dinâmica centro-periferia, era formulada desde um ponto-de-vista cêntrico, no sentido de que a industrialização e desenvolvimento da periferia não seria uma questão em si, mas resolvida como resultado da exportação de capitais do centro para a periferia, em busca de mercados maiores e fatores de produção mais baratos. Ainda mais à esquerda, o marxismo trotskista esposava uma visão de que a dinâmica capitalista engendrava um desenvolvimento “desigual e combinado” entre os países mais industrializados e suas colônias e ex-colônias, na qual, ao contrário do enfoque leninista, haveria oposição entre o desenvolvimento dos dois pólos da economia mundial: os países mais industrializados se desenvolviam à custa dos demais.

Pode-se dizer que a visão cepalina tem semelhanças com esta temática marxista. Celso Furtado, em especial, retrata o capitalismo industrial se espalhando, a escala mundial, conformando, em seu desdobramento, o que ele chamava de “estruturas subdesenvolvidas”. É Furtado quem chega a afirmar, ao propor uma avaliação crítica da EPC, no início dos anos sessenta (Furtado, 1991, pág. 33), que “a Cepal trazia embutida uma teoria do imperialismo”, no sentido de que a clivagem da economia mundial entre centro e periferia resultava de ações deliberadas de dominação do centro – para impor vantagens ao comércio de suas manufaturas, preservar privilégios, como domínio de tecnologia, etc.

Esta temática marxista, no entanto, teria impacto direto, mais tarde, sobre as diversas versões das análises da dependência – desde a versão de Cardoso & Faletto até as versões de inspiração trotskista de Marini e Gunder Frank. A EPC original, dos anos cinquenta, pautou-se por uma visão própria – que não via as relações entre o desenvolvimento do centro e o da periferia nem como um desdobramento natural (do centro para a periferia) nem como processos mutuamente excludentes. A visão cepalina é a de que centro e periferia disputam os frutos do progresso técnico – e que essa disputa é estruturalmente viesada a favor do centro. Cabe, portanto, a quem se coloca do ponto de

vista do desenvolvimento periférico – e aqui se apresenta a face normativa da EPC – corrigir esse viés: protegendo o espaço econômico dos países periféricos com medidas de política comercial e utilizando o planejamento estatal para potencializar o investimento produtivo, até que a produtividade da indústria periférica se aproximasse da produtividade da indústria do centro.

Esta tese cepalina sobre a dinâmica do sistema centro-periferia pode ser, contudo, apreciada como uma tese ainda mais geral, para além da forma pela qual foi utilizada pela EPC. Para isso, contudo, a visão original da EPC precisa ser complementada e atualizada – e esta é a nossa segunda tese.

O primeiro aspecto sobre o qual a EPC deve ser complementada e atualizada tem a ver com a proposição de que centro e periferia não precisam, e não devem ser entendidos como rótulos estanques e estáticos, histórica e geograficamente. Desde logo, há, como assinalou Prebisch, uma hierarquização no interior mesmo do centro. Prebisch fala em destaque sobre o “centro cíclico principal”, que teria se deslocado da Inglaterra, no século XIX, para os Estados Unidos, no XX. Há, portanto, centros secundários – os próprios Estados Unidos, no século XIX, e a Inglaterra, no século XX, bem como, no século XX, principalmente a Alemanha, na Europa Continental, sucedida pela zona do Euro, e depois o Japão, ascendendo, ao longo do século XX, da condição periférica para a central. Cabe falar também, com base no conceito de sistema centro-periferia, no papel peculiar da Rússia – alçando, desde uma posição periférica até o início do século XX, à condição de potência imperial que disputou, ao longo de boa parte do século XX, a hegemonia global com os Estados Unidos – retornando, ao final do século XX, a uma nova inserção periférica.

No que diz respeito à periferia, também há sempre a necessidade de qualificação histórica e geográfica – cabendo assinalar, para além do protagonismo assumido pela Rússia e pelo Japão, o *status* diferenciado hoje assumido pela Coreia do Sul, e a distinção relevante entre os blocos latino-americano, africano e asiático (cada um dos quais comportando subdivisões bem nítidas). Cabe realçar, ademais, o papel peculiar da China nesse concerto: ainda que pertença ao bloco periférico, as vicissitudes de seu desenvolvimento e de sua política econômica impactam decisivamente os Estados Unidos, com destaque para o gigantesco acúmulo de reservas chinesas sob a forma de títulos norte-

americanos. De toda forma, a relação entre a periferia asiática, comandada por Japão, Coréia do Sul e China, com os Estados Unidos não é trivial – há dependência dos asiáticos para com os Estados Unidos, mas também há concorrência comercial acirrada, embora não se chegue a ponto de poder falar em “interdependência”<sup>4</sup>. Talvez mais do que isso: hoje, o processo de tomada de decisões em torno dos vetores dinâmicos da expansão capitalista – o financeiro e o processo de inovação – já tem a participação decisiva de empresas e nações asiáticas, o que restringe o poder do centro cíclico principal norte-americano, de forma inédita, e talvez em grau mais intenso do que quando atuava em seu auge o antigo bloco soviético.

Isso tem a ver com uma alteração de fundo nas relações centro-periferia. Nos anos cinqüenta, os capitalismo ainda eram fortemente “nacionais” – e as relações entre os países eram predominantemente comerciais. Hoje, um dos aspectos relevantes da chamada globalização é a constatação de que, ao lado dos países centrais – e não necessariamente sediados em seus espaços nacionais – há blocos globalizados de capitais cuja dinâmica, expressa mais em fluxos de capitais (investimento direto e de portfólio) do que de mercadorias, também consubstancia as relações centro-periferia. Esse fenômeno, por outro lado, introduz uma tensão entre as tentativas dos governos nacionais de formar e implementar políticas nacionais num mundo em que os negócios e a tecnologia são crescentemente transnacionais (Nelson & Rosenberg, 1993, pág. 18).

Esta também é uma razão pela qual é preciso complementar e atualizar a EPC, porque analisar em profundidade a natureza das relações econômicas centro-periferia requer ir além do plano produtivo e comercial, o mais destacado originalmente pela Cepal, e abarcar o plano financeiro. Até porque um componente necessário das políticas de desenvolvimento é a política macroeconômica. Sem juros baixos, crédito e câmbio favorável, os incentivos básicos ao investimento produtivo e ao próprio crescimento podem se ver bloqueados, freando o desenvolvimento. E, com a globalização financeira, as políticas macroeconômicas domésticas têm seu raio de manobra condicionado pelos fluxos de capitais (sobretudo capitais de portfólio) entre centro e periferia, sobretudo nos países

---

<sup>4</sup> Cardoso (1980, pág. 22) assinalava que “Neste sentido, de reposição de assimetrias, sempre houve ‘interdependência’ entre as economias Centrais e as Periféricas. Mesmo no mais puro colonialismo, o Centro ‘dependia’ das matérias-primas extorquidas.”

periféricos, como grande parte dos latino-americanos, que possuem desequilíbrios acentuados em seus balanços de pagamento.

No entanto, as relações entre fluxos de capitais, fluxos de mercadorias e políticas macroeconômicas no centro e na(s) periferia(s) são hoje, crescentemente, longe de triviais. Há como argumentar que as vantagens competitivas construídas ao longo de décadas pelos países do sudeste asiático (inclusive pela China), através de suas políticas de desenvolvimento, os capacitaram a usufruir de balanços de pagamento saudáveis – o que, por sua vez, ampliou o raio de manobra de suas políticas macroeconômicas, viabilizando a manutenção de juros e câmbio estimulantes da atividade econômica doméstica e preservando o desenvolvimento como trajetórias virtuosas auto-alimentadoras<sup>5</sup>.

Mas analisar as relações centro-periferia requer também, para além do plano econômico, abranger o terreno da política, da geopolítica, das instituições, na medida em que as relações de dependência e a condição hegemônica norte-americana sustentam-se em boa medida também na supremacia militar e estratégica, na influência, direta e através dos organismos multilaterais, sobre o concerto das nações.

Aqui vale enfrentar também, de forma mais conclusiva e direta, a questão levantada no item anterior sobre a importância relativa das diversas esferas – econômica, social, política, tecnológica, institucional, cultural – para o tratamento do tema do desenvolvimento. Trata-se, mais especificamente, de avaliar se a esfera econômica prepondera sobre as demais. Por tudo que aqui foi dito, a resposta é negativa. Embora decisiva, uma abordagem econômica do desenvolvimento será sempre parcial se desconsiderar o balanço de poder político que alicerça as alternativas concretas à disposição de cada sociedade, subestimando o risco do voluntarismo. Da mesma forma, quando a esfera social é relegada a segundo plano o desenvolvimento, na periferia, fatalmente irá repor a fratura social típica do subdesenvolvimento, deixando intacta a heterogeneidade social – e, daí, preservando também a heterogeneidade econômica. O mesmo vale para as esferas institucional e cultural – como, aliás, reclama North, ao trazê-las para primeiro

---

<sup>5</sup> Hudson (1992) trata, de forma exaustiva, das relações entre o desenvolvimento de forças produtivas nacionais e a dinâmica da balança comercial e dos termos de troca, e da dinâmica auto-alimentadora entre o desequilíbrio na conta de comércio e na conta de capital.

plano, com todas as ressalvas que se faça pela forma reducionista pela qual ele apresenta seu enfoque.

Além de ser necessário levar em consideração as diversas composições de centro e de periferia, ao longo do tempo, e ampliar a análise para levar em conta não somente os vetores destacados pela EPC, mas também, no terreno econômico, as relações financeiras internacionais e, no terreno extra-econômico, os vetores geopolíticos e institucionais, a análise sobre o sistema centro-periferia precisa ser enriquecida também pela consideração, devida a Hirschman (1981, pág. 70), de que as relações centro-periferia comportam alternância, em momentos históricos distintos, de períodos de maior ou menor proximidade entre os dois pólos do sistema. Em alguns momentos, a menor proximidade pode trazer estímulos ao desenvolvimento da periferia – como na época das guerras mundiais e da crise que as entremeou – ou, ao contrário, pode desestimular ou retardar o desenvolvimento – como evidenciaram, no pós-guerra, os reclamos, não atendidos, dos latino-americanos em prol de um plano Marshall para a região. Em outras circunstâncias, a maior proximidade com o centro pode ser decisiva para estimular o desenvolvimento da periferia – como, também no pós-guerra, a ajuda norte-americana à Coreia do Sul, ou, no início dos anos sessenta, a experiência fugaz da Aliança para o Progresso, entre os Estados Unidos e a América Latina – ou para bloqueá-lo – como, no início dos oitenta, a imposição de uma política monetária ultra-restritiva pelo FED orquestrou o ajuste recessivo das economias latino-americanas, a partir da moratória mexicana, em prol da solvência dos bancos norte-americanos, comprometidos com papéis de dívida da América Latina.

A maior ou menor proximidade entre centro e periferia, e os resultados diversos colhidos nas diferentes circunstâncias históricas são ainda balizados pelos impactos relacionados à maior ou menor maturidade e à própria natureza dos paradigmas tecnológicos vigentes em cada momento – como propõe a visão neoschumpeteriana sobre o desenvolvimento. Portanto, analisar as relações centro-periferia implica avaliar as circunstâncias específicas que moldam essas relações segundo o sistema global se encontre, por exemplo, numa fase de auge de um ciclo longo de Kondratieff – como, no caso da Cepal original, cujos trabalhos foram elaborados quando o quarto ciclo estava em seu auge –, numa fase de baixa – como o período 1972-1993 – ou numa fase, ainda indefinida, de constituição de um novo ciclo. Pode-se aventar a hipótese de que estratégias de *catching-up*

teriam mais chances de êxito quando iniciadas na etapa de maturidade do ciclo longo. Este, no entanto, é um tema que deve ser inserido no âmbito do programa de pesquisa dos evolucionários – cuja extensa produção foi aqui apenas superficialmente apresentada.

Um terceiro aspecto acerca do qual a EPC precisa ser complementada com outros programas de pesquisas e perspectivas de análise é o plano no qual a análise realizada em termos de sistema centro-periferia interage com a análise de cada situação nacional, considerada como trajetória específica. Antes de tratarmos dos temas que devem ser salientados quando a análise se volta para as trajetórias nacionais, é importante ter presente que é recorrente e muito destacada a tensão entre as análises que focalizam as dinâmicas nacionais e a EPC original, vazada em termos da concepção centro-periferia.

Uma conclusão importante deste trabalho é que é mandatório adotar o enfoque da EPC e analisar a dinâmica da economia global em termos da polaridade centro-periferia, como requisito para analisar trajetórias nacionais de desenvolvimento. Isso basicamente porque, em termos sumários, as trajetórias nacionais de desenvolvimento dos países periféricos precisam enfrentar a concorrência ditada – no seu início, como imposições coloniais, atualmente através das instituições multilaterais (Hudson, 1992) – pelo estágio mais avançado das estruturas produtivas dos países centrais, condição que em geral se vê ainda tornada mais complexa em decorrência dos estoques crescentes de capitais (produtivos e de portfólio) de propriedade dos países centrais que se acumulam na periferia, gerando obrigações financeiras que oneram as economias periféricas.

Mas é também conclusão deste trabalho que a análise do desenvolvimento não pode prescindir de uma dimensão nacional específica – na qual se faz necessário trazer ao primeiro plano da análise aspectos não enfatizados, ou mesmo deixados de lado pela EPC original.

Entre os diversos aspectos atinentes às trajetórias nacionais de desenvolvimento tratados pelos autores abordados nesta tese, alguns merecem destaque especial. No que toca aos “velhos” economistas do desenvolvimento, cabe enfatizar, da análise de Rostow, a idéia de que as trajetórias nacionais de industrialização não são somente incrementais – mas comportam momentos de acentuada descontinuidade, marcados por grandes blocos

integrados de investimento. Assim, através da criticada noção de *take-off*<sup>6</sup> Rostow não deixa de agregar uma consideração relevante à análise do desenvolvimento, fortalecendo a visão cepalina original quanto ao papel central do investimento e dos bens de capital para a constituição de trajetórias sustentáveis de desenvolvimento. Evidentemente, agregar à análise do desenvolvimento periférico os aspectos relacionados ao conceito rostowiano de *take-off* deve prescindir do etapismo simplista desse autor. Ao contrário – é importante ao mesmo tempo qualificar e reforçar o papel do investimento nas trajetórias de desenvolvimento, mas ter presente a diversidade de trajetórias, em particular distinguindo as trajetórias de desenvolvimento a partir de uma condição periférica das trajetórias de desenvolvimento dos países centrais. Não é o caso de reter, portanto, os aspectos quantitativos através dos quais Rostow utiliza a noção de *take-off* para colocar em um molde analítico único todas as trajetórias nacionais de desenvolvimento – mas ressaltar os aspectos históricos e qualitativos do investimento, tal como na EPC.

A avaliação da contribuição de Hirschman não exige um esforço tão grande de separar o joio do trigo. A incorporação à análise das trajetórias nacionais de desenvolvimento das noções de crescimento desequilibrado e de efeitos de encadeamento enriquece a perspectiva analítica dos processos de industrialização, foco da EPC. Esses conceitos propostos por Hirschman valorizam a análise microeconômica e setorial da estrutura industrial, e por essa via permitem ampliar o repertório das prescrições industrialistas para os países periféricos – particularmente relevantes para o olhar sobre os países periféricos de menor porte. Embora Hirschman tenha apresentado seus conceitos e aparato analítico em contraposição à idéia de *take-off*, pode-se argumentar a favor de uma complementaridade entre os dois enfoques: a prescrição de um salto industrializante, sustentado por um bloco integrado de investimento, deve ser complementada por um olhar setorial que atente para etapas seqüenciais incrementais de montagem da malha industrial – que pode ser sempre foco das políticas industrialistas, mesmo quando não se puder viabilizar um salto planejado do investimento. As proposições de Hirschman, nessa medida, permitem relativizar a noção de *take-off* – ou, no mesmo sentido, a noção de industrialização pesada proposta por Tavares: as trajetórias de industrialização periférica, rumo à superação do subdesenvolvimento, não necessariamente precisariam contemplar um

---

<sup>6</sup> Que remonta à teorização de Rosenstein-Rodan sobre o grande impulso. Cf. Hirschman, 1981.

salto integrado e planejado do investimento produtivo nos setores de bens de produção. Mais ainda: mesmo trajetórias que tenham contemplado um salto como esse podem, em diversas circunstâncias, desacelerar ou regredir, sem cumprir a prometida superação da condição periférica. Como se viu, para além das questões atinentes estritamente às estruturas produtivas, vários outros vetores de desenvolvimento precisam ser acionados, no campo econômico e não-econômico, para compor o quadro completo da análise das trajetórias de desenvolvimento. Nesse sentido, o enfoque de Hirschman também pode ser visto como uma ‘vacina’ contra o risco do voluntarismo, ao valorizar estratégias menos ambiciosas (ou pelo menos envolvendo requisitos de capital menos portentosos) de desenvolvimento.

Nessa direção, mereceu destaque neste trabalho a análise da dependência, na versão desenvolvida por Cardoso & Faletto, que, embora também ancorada na dialética marxista, é tributária da EPC. Do trabalho desses autores se extrai, destacadamente, o imperativo de se ampliar a análise do desenvolvimento para abranger o terreno da política, em suas articulações com os vetores propriamente econômicos. O destaque da AD é para o fato de que as relações entre países, na esfera internacional, são mediadas, internamente em cada situação nacional, por relações sociais e econômicas que são o veículo concreto da dependência – ou da condição periférica. Cardoso & Faletto chamam a atenção principalmente para o novo papel das empresas multinacionais, que, ao se instalarem diretamente na estrutura produtiva dos países periféricos, exigem que a consideração das questões de desenvolvimento periférico abarquem também os fluxos de capital, notadamente o investimento direto estrangeiro e o fluxo de remessa de lucros a ele associado.

De toda forma, esses aspectos já haviam sido contemplados na EPC original, embora com menor ênfase, pela presença ainda restrita das multinacionais no espaço nacional da periferia até o final dos anos quarenta, e porque o desiderato cepalino, ao se voltar para a superação da condição periférica, enxergava restrições importantes quanto ao papel das multinacionais, exatamente pelo acionamento inexorável de um fluxo negativo de remessa de lucros, o que tenderia a repor, na conta de capital, a restrição de balanço de pagamentos decorrente do desequilíbrio da balança comercial.

A contribuição mais relevante da AD reside, mais bem, na focalização das relações sociais que solidarizam os interesses do capital produtivo estrangeiro com os capitais produtivos nacionais. Cardoso & Faletto assinalam, mais ainda, que é necessário contemplar também nas análises concretas das trajetórias de desenvolvimento periférico a solidariedade alcançada entre os empresários industriais, estrangeiros e nacionais, e setores populares urbanos beneficiados pela industrialização. Essa solidariedade alicerça o populismo desenvolvimentista perseguido por vários governos de países grandes da periferia latino-americana – notadamente no caso brasileiro. É na sua tradução em políticas industrialistas concretas que Cardoso & Faletto reclamam uma análise integrada das relações econômicas e sociais internas às nações periféricas, sua convergência para a dinâmica político-eleitoral, moldando, em conjunto com vetores pertinentes à autonomia relativa desfrutada pelas burocracias estatais, as políticas de industrialização – e seus limites.

Já no que diz respeito à contribuição de Conceição Tavares e seu entorno, procurou-se destacar aqui a importância de se enriquecer a EPC original – da qual Tavares é tributária – notadamente pela incorporação à análise das trajetórias nacionais de desenvolvimento periférico da dimensão financeira da acumulação de capital, enriquecendo e tornando mais complexo o tema cepalino do financiamento do investimento. Derivam dessa contribuição, também, uma discussão “moderna” sobre a inflação, superando a análise estruturalista e caminhando para uma visão articulada entre as dimensões monetária, financeira e produtiva dos processos de industrialização – nesse sentido, tratando o sistema econômico periférico brasileiro como tendo mecanismos macroeconômicos de funcionamento análogos aos das economias desenvolvidas. Ademais, ressalte-se da contribuição de Tavares, já no terreno mais tipicamente cepalino das relações econômicas internacionais (como ambiente das trajetórias nacionais), a pesquisa em torno da renovação da hegemonia norte-americana pós-Bretton Woods e das transformações profundas da periferia asiática.

Quanto à atualização da EPC proposta por Fajnzylber importa ressaltar sua tentativa de conexão com o novo paradigma tecnológico, em gestação, baseado nas novas tecnologias da comunicação e da informática – o que reclama trazer para o centro da cena o papel do progresso técnico, reforçando e detalhando a agenda cepalina original. Em

realidade, mais do que a mera incorporação do progresso técnico, Fajnzylber trata de propor a inclusão na análise do desenvolvimento do tema da geração do progresso técnico – através da noção, neoschumpeteriana, de sistema nacional de inovação. De Fajnzylber e dos neoschumpeterianos advêm vários conceitos e vetores analíticos, cuja incorporação ao veio principal da EPC enriquece e fortalece a análise dos processos de desenvolvimento – com o protagonismo não só da nação, mas da empresa como lócus gerador de progresso técnico<sup>7</sup>.

Como já foi dito acima, é a consideração histórica das trajetórias e dos paradigmas tecnológicos o que de mais rico representa a análise dos processos de desenvolvimento que se pode depreender do programa de pesquisa evolucionário. Levar esses aspectos em consideração permite enriquecer a análise em termos de dinâmica centro-periferia com aspectos diferenciados segundo o paradigma tecnológico vigente e segundo o momento histórico em que se encontra a constituição de cada paradigma.

Um aspecto geral presente nas diversas análises e programas de pesquisa que foram tratadas nesta tese é a proposição de que a análise do desenvolvimento deve ser fertilizada pela incorporação de uma análise das “instituições” – incluindo nessa nomenclatura as instituições sociais e políticas destacadas pela AD, notadamente o Estado (e as políticas públicas), bem como instituições voltadas à inovação e ao progresso técnico, em linha com o programa de pesquisa evolucionário, as instituições que põem e repõem a “dependência cultural”, destacadas pelas análises de maturidade de Furtado e Prebisch, e as próprias empresas<sup>8</sup>.

De toda forma, a proposição – bem geral – de que as instituições importam para o desenvolvimento encontra-se já estabelecida<sup>9</sup>. Resta, no entanto, qualificar a forma pela qual se dá essa incorporação. E aí a controvérsia é muito grande. Neste trabalho, tratamos especialmente do neoinstitucionalismo de Douglass North, um dos paladinos dessa

---

<sup>7</sup> Em que pesem as dúvidas dos próprios evolucionários sobre o papel desempenhado pelos sistemas de inovação sobre o desenvolvimento. Cf. nota 36 do capítulo anterior.

<sup>8</sup> Ainda que sua inclusão na lista de “instituições” seja controversa, pois autores como North optam por distinguir as empresas como organizações – os jogadores – distintas das instituições – as regras do jogo.

<sup>9</sup> Pondé (2005, pág. 138) se expressa assim sobre isso: “ao se afirmar que a teoria econômica deve analisar as dimensões institucionais do funcionamento dos mercados, não se diz muito mais que esta procura construir um instrumental analítico das ações sociais envolvidas que retêm seu conteúdo *sistemático e socialmente construído*, deixando de lado o aleatório e individual – o que pouco acrescenta aos dilemas reais do entendimento do objeto que se estuda” (ênfases do autor).

incorporação. Sua visão, contudo, identifica instituições, principalmente, com instituições que respondem pela garantia dos direitos de propriedade (ao menos até seu trabalho de 1990). Seriam estas as instituições decisivas para tornar os mercados mais ou menos eficientes – e, portanto, para guiar a análise do desenvolvimento e a construção de estratégias de mudança estrutural. É por isso que a agenda proposta por North gira em torno da implantação do aparato jurídico garantidor dos direitos de propriedade, que proviria os estímulos necessários e suficientes para os investidores privados se voltarem a atividades que geram ganhos de produtividade. Este arcabouço favorável à eficiência teria sido gestado historicamente nos países desenvolvidos, onde, ao longo dos séculos, se consolidou um sistema de crenças e valores que favoreceram a atividade produtiva. Um arcabouço semelhante teria que ser criado nos países do terceiro mundo, por meio de recursos exógenos ao sistema político e econômico.

Mas algumas das instituições pró-desenvolvimento propugnadas pela EPC e pelas demais linhas de pesquisas consideradas neste trabalho alavancam o desenvolvimento ao *restringir* direitos de propriedade. A prescrição cepalina original para o desenvolvimento tem como componentes importantes o planejamento do investimento e a ativação de políticas comerciais que visam proteger a indústria nacional da periferia da concorrência da indústria mais competitiva do centro. Ao focalizar, por exemplo, o papel das multinacionais na geração e incorporação de progresso técnico, as políticas industrialistas de corte cepalino – e também, no mesmo sentido, as de corte evolucionário – tendem a criar estímulos à capacitação tecnológica das empresas industriais de propriedade de residentes da periferia, bem como levar em consideração o impacto das ações das multinacionais sobre o balanço de pagamentos, tanto na conta comercial como na de capital.

Nesse sentido, na agenda cepalina e dos demais programas de pesquisa aqui abordados, a garantia dos direitos de propriedade não seria absoluta – mas admitiria que tais direitos, em algumas circunstâncias, fossem subordinados aos objetivos das políticas de desenvolvimento.

No terreno microeconômico, com implicações decisivas sobre o tema do desenvolvimento, Schumpeter e os schumpeterianos vêm como móvel básico do capitalismo a destruição criadora, que significa, literalmente, que o desenvolvimento se faz

com surtos de destruição e renovação da riqueza acumulada. Mais especificamente, o processo inovativo oferece rendas de monopólio ao primeiro proprietário da inovação, mas o desenvolvimento requer que esse monopólio seja destruído pelos imitadores, responsáveis pela difusão tecnológica. Nos termos de North, a propriedade dos ativos que geram rendas de monopólio não pode ser absoluta – ao contrário, para Schumpeter sua contestação é o veículo do desenvolvimento.

É de se salientar, portanto, que no tratamento dos direitos de propriedade pode-se perceber um aspecto decisivo que coloca em campos opostos a EPC, bem como os demais programas de pesquisa aqui abordados, e o trabalho de North. O próprio North, como vimos, acusa esta percepção, arrolando a EPC e as políticas públicas dela emanadas como parte do ambiente institucional que ele considera desfavorável ao desenvolvimento.

No entanto, a argumentação desenvolvida ao longo deste trabalho favorece uma visão bem mais ampla do desenvolvimento, que leve em conta aspectos econômicos, sociais, institucionais, tecnológicos e políticos, tendo presente a articulação entre trajetórias nacionais no âmbito do sistema centro-periferia. Nessa visão, os direitos de propriedade cumpririam um papel acessório, subordinado – ainda que importante. Cumpririam também papel relevante, no arcabouço institucional e ideológico que orienta a construção de políticas de desenvolvimento, os limites trazidos ao desenvolvimento da periferia pela aceitação de construções ideológicas, como a de North, que traduzem os interesses dos centros em preservar sua posição dominante. A atenção dada na periferia à agenda trazida por North tem contribuído para a dispersão de recursos, públicos e privados, que poderiam se dirigir, mais proveitosamente, para a construção de uma agenda mais rica e abrangente.

Vários elementos analíticos parciais presentes no neoinstitucionalismo de North são relevantes para atualizar e reforçar a EPC – destacadamente, o caráter e o papel do Estado como agente do desenvolvimento. No entanto, o que prevalece da visão geral de North, ao menos até o trabalho de 1990 aqui focalizado, é a recomendação normativa de restringir o papel do Estado, dado seu caráter de agente que cuida dos próprios interesses, por definição opostos aos do setor privado. Novamente: o papel do Estado preconizado por North como garantidor dos direitos de propriedade se opõe ao preconizado pela EPC, que admite restringir, em algumas circunstâncias, tais direitos. É mais adequado, portanto, que a

atualização e reforço da EPC, em especial fornecendo maior substância e concretude ao papel e ao caráter do Estado como prócer do desenvolvimento, seja realizada lançando mão de contribuições de outros programas de pesquisa – destacadamente, entre os tratados neste trabalho, a análise da dependência de Cardoso & Faletto, no que ela focaliza o caráter político e social que dá sentido à intervenção estatal, e o programa de pesquisa evolucionário, que chama a atenção para a importância decisiva do sistema nacional de inovação, que tem o Estado como peça-chave.

Os trabalhos que chegaram mais próximos dessa formulação ampla do desenvolvimento, ainda que incorporando pouco a visão neoschumpeteriana, são as obras de maturidade dos principais formuladores da EPC original. Prebisch, como se viu no último item do capítulo 3, radicalizou sua militância desenvolvimentista no sentido de acoplar às demandas econômicas da concepção centro-periferia um olhar atento para as estruturas sociais e políticas dos países periféricos, na esteira das formulações “dependentistas”. Furtado foi na mesma direção:

“A reflexão sobre o desenvolvimento econômico tem-se concentrado no estudo do processo acumulativo das forças produtivas. Ora, por trás dos indicadores quantitativos que preocupam o economista desdobra-se o vasto processo histórico de difusão da civilização industrial (...). Daí que o papel da criatividade no desenvolvimento haja perdido nitidez, bem como toda relação entre a acumulação e os valores que presidem a vida social. Essa simplificação oculta a existência de modos de desenvolvimento hegemônicos que monopolizam a inventividade dos fins em benefício de certos países” (Furtado, 2000a, pág. 45).

Como a ressonância prática de suas idéias sobre as políticas perseguidas pela América Latina desde os anos oitenta foi reduzida, o trabalho de maturidade de Prebisch e Furtado ganhou um quase ostracismo. Essa perda de importância vai de par com o atraso relativo do desenvolvimento da periferia latino-americana, em relação não somente ao centro, mas também frente à periferia asiática. Nesse sentido, o que cabe ressaltar sobre a atualidade da EPC tem a ver principalmente com a importância do enfoque de sistema centro-periferia. Mas é preciso repisar, também, que a EPC original foi, antes de tudo, um enfoque historicamente e geograficamente específico. Em um ambiente histórico renovado, seu enfoque também precisa ser atualizado – e os trabalhos aqui analisados são elementos importantes para essa atualização.

Para além dos programas de pesquisa aqui avaliados, cumpriria também importante papel na atualização da EPC a pesquisa de elementos históricos concretos que podem ser apreendidos da análise dos processos de desenvolvimento experimentados pelos países asiáticos. Essa agenda, já extensa, não foi sequer superficialmente aqui examinada. Vale a pena, no entanto, chamar a atenção para o título de trabalho recente de Alice Amsden, uma das mais importantes pesquisadoras do desenvolvimento asiático, publicado na revista da Cepal – “A substituição de importações nas indústrias de alta tecnologia: Prebisch renasce na Ásia” (Amsden, 2004). Embora compreensível, pois se trata de texto elaborado para seminário em homenagem ao centenário de nascimento de Prebisch, o título contém um anacronismo evidente. Não é que Prebisch tenha renascido na Ásia, porque as políticas de desenvolvimento levadas a cabo naquela região diferiram bastante das preconizadas por Prebisch. Caberia reclamar, assim, ao contrário, que a revitalização da EPC advenha da fertilização de sua agenda pela análise histórica do sucesso asiático.

## **Referências bibliográficas**

- Amsden, Alice H. (2001). *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice H. (2004). "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia". *Revista de la CEPAL*, 82, págs. 75-90.
- Arrighi, Giovanni (1997). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bastos, Pedro Paulo Zaluth (2004). "Raízes do Desenvolvimentismo Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937-1945)". *Revista Economia*, vol. 5., nº 3, págs. 285-320. Selecta:Brasília (DF).
- Bates, Robert H. (1995). "Social Dilemmas and Rational Individuals: an Assessment of the New Institutionalism". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 27-48.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga M. & Renata Coutinho (orgs.) (1982). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense.
- Bianchi, Ana Maria (2001). "For different audiences, different arguments: economic rhetoric at the beginning of the Latin American School". Texto apresentado à Jornada Nacional sobre Desenvolvimento, organizada por IE/UFRJ, Cedeplar/UFMG, IE/Unicamp e PUC/SP: Rio de Janeiro, agosto de 2001, mimeo.
- Bianchi, Ana Maria (2004). "Albert Hirschman in Latin America: Notes on Hirschman's Trilogy on Economic Development". São Paulo, mimeo. Trabalho apresentado à 9ª Conferência Européia de História do Pensamento Econômico.
- Bianchi, Ana Maria (2006). "Hirschman and the Visiting-Economist Syndrome". Disponível em <http://ssrn.com/abstract=920109> .
- Bielschowsky, Ricardo (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.
- Bielschowsky, Ricardo (1998). "Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: una reseña". In CEPAL, 1998, págs. 9-61.
- Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, Anne (1995). "The State and the Economy in Indonesia in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 283-305.

- Boyer, Robert (1993). "Introduction to Part II". In Foray, Dominique and Christopher Freeman (eds.) *Technology and the wealth of nations: the dynamics of constructed advantage*. London/New York: Pinter Publishers, págs 95-106.
- Burgueño, Oscar & Octavio Rodríguez (2001). "Desenvolvimento e cultura : notas sobre o enfoque de Celso Furtado". In Bresser-Pereira, L.C. & José Márcio Rego (orgs.) *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001, págs. 77-108.
- Canuto, Otaviano (1994). *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel.
- Cardoso, Fernando Henrique (1972). "A dependência revisitada". In Cardoso, F.H., 1993, págs. 81-123.
- Cardoso, Fernando Henrique (1976). "O consumo da teoria da dependência nos Estados Unidos". In Cardoso, F.H., 1993, págs. 125-149.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977). "Originalidade da cópia: a Cepal e a idéia de desenvolvimento". In Cardoso, F.H., 1993, págs. 27-80.
- Cardoso, Fernando Henrique (1979). "O desenvolvimento na berlinda". In Cardoso, F.H., 1993, págs. 179-226.
- Cardoso, Fernando Henrique (1980). "Introdução". In Cardoso, F.H., 1993, págs. 13-25.
- Cardoso, Fernando Henrique (1993). *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias de desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.
- Cardoso, Fernando Henrique (2004). "Prefácio à nova edição". In: Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1969). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, 8ª edição revista, págs. 7-12.
- Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1969). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- Cardoso de Mello, João Manuel (1975). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CEPAL (1988) *América Latina en la economía mundial: seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch*. Santiago de Chile: Cepal.
- CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*, Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2v.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon & Peter Evans (2005): "The Role of Institutions in Economic Change". In Paula, Silvana de & Gary A. Dymiski (eds.) *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York: Zed Books, 2005, págs. 99-140.
- Cimoli, Mario & Giovanni Dosi (1995) "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap". *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, págs. 243-268.

- Colistete, Renato Perim (2001). “O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil”. *Estudos Avançados*, vol. 15, no. 41, janeiro/abril. São Paulo: IEA/USP, págs. 21-34.
- Coutinho, Luciano (1999). “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”. In: Fiori, José Luís (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, págs. 351-378.
- Coutinho, Maurício Chalfin (1993). *Lições de economia política clássica*. São Paulo: Hucitec/Unicamp.
- Coutinho, Maurício Chalfin (2001). “Incursões marxistas.” *Estudos Avançados*, vol. 15, nº 41, janeiro/abril. São Paulo: IEA/USP, págs. 35-48.
- Coutinho, Maurício Chalfin (2006). “Celso Furtado and the spread of economic ideas in Brazil”. Porto: 10th Conference of the European Society for the History of Economic Thought. Anais.
- Crafts, Nicholas (2001). “Historical Perspectives on Development”. In Meier, Gerald M. & Joseph E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Washington/New York: World Bank/Oxford University Press, págs 301-334.
- Dain, Sulamis (1986). *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas: Unicamp.
- David, Paul A. (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. *The American Economic Review*, vol. 75, nº 2, págs. 332-337.
- David, Paul A. (1994) “Why are institutions the ‘carriers of history’?: path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions”. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, nº 2, págs. 205-220.
- Dequech, David (2006) “The New Institutional Economics and the theory of behaviour under uncertainty”. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 59 (1), págs. 109-131.
- Di Filippo, Armando (1988). “Las ideas de Prebisch sobre la economia internacional”. In CEPAL, 1988, págs. 27-43.
- Doner, Richard F. & Ben Schneider (2000). “The New Institutional Economics, Business Associations and Development.” Mimeo. Business and Society Programme, DP/110/2000, ISBN 92-9014-619-2.
- Dosi, Giovanni (1988) “Institutions and markets in a dynamic world”. *The Manchester School*, vol. LVI, nº 2, págs. 119-146.
- Dosi, Giovanni, Christopher Freeman & Silvia Fabiani (1994) “The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions”. *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, nº 1, págs. 1-45.
- Dosi, Giovanni, Luigi Orsenigo & Mauro Labini (2002) “Technology and the Economy”. *LEM Working Paper Series*, 2002/18. Pisa, Italy: Sant’Anna School of Economics and Management. Disponível em <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2002-18.pdf>.

- ECIB (1993). *Estudo da Competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Unicamp/Papirus.
- Echavarría, José Medina (1963) "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina". In CEPAL, 1998, págs. 399-425. Extrato de texto publicado pela Cepal, de mesmo título.
- Fajnzylber, Fernando (1971). "A empresa internacional na industrialização da América Latina". In Serra, José (coord.) *América Latina, ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, págs.172-207.
- Fajnzylber, Fernando (1983) *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen/Centro de Economía Transnacional.
- Fajnzylber, Fernando (1990) *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Santiago de Chile: Cepal, Cuadernos de la Cepal.
- Fiani, Ronaldo (2003). "Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2., págs. 135-149
- Fiori, José Luís (1984). "Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado". In Fiori, J.L., 1995, págs. 1-40.
- Fiori, José Luís (1997). "Globalização, hegemonia e império". In: Tavares, Maria da Conceição e José Luís Fiori (orgs.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, págs. 87-147.
- Fiori, José Luís (1999a). "Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações". In: Fiori, José Luís (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, págs. 11-46.
- Fiori, José Luís (1999b). "Estado, moedas e desenvolvimento". In: Fiori, José Luís (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, págs. 49-85.
- Fiori, José Luís (2001). "Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano". In Fiori, J.L. e Carlos Medeiros (orgs.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, págs. 39-75.
- Fiori, José Luís (org.) (2005). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- Fitzgerald, E.V.K. (1994). "ECLA and the Formation of Latin American Economic Doctrine". In Rock, D. (ed.) (1994), págs. 89-108.
- Freeman, Chris & Francisco Louçã (2001) *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis (1992). *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Furtado, Celso (1950). "Características gerais da economia brasileira." *Revista Brasileira de Economia*, vol. 4, nº 1, págs. 7-33. Rio de Janeiro: FGV.
- Furtado, Celso (1954). *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite.
- Furtado, Celso (1959). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1984, 19ª edição.

- Furtado, Celso (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, coleção *Os Economistas*.
- Furtado, Celso (1978). *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1981). “Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica”. *Revista de Economia Política*, vol. 1, nº 1, págs. 41-49.
- Furtado, Celso (1984). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1985). *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1991). *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1995). “O pensamento econômico latino-americano: entrevista de Celso Furtado a Carlos Mallorquín”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 41, março de 1995, págs. 96-110.
- Furtado, Celso (2000a). *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (2000b). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10<sup>a</sup> edição revista pelo autor. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Gala, Paulo (2003a). “A teoria institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2, págs. 89-105.
- Gala, Paulo (2003b). “A Retórica na Economia Institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2, págs. 123-134.
- Goldenstein, Lídia (1994). *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gould, Stephen Jay (1987). *Time's arrow, time's cycle: myth and metaphor in the discovery of geological time*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2001.
- Greif, Avner (2001). “Comment”. In Meier, Gerald M. & Joseph E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Washington/New York: World Bank/Oxford University Press, 2001, págs. 335-339.
- Greif, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guimarães, Juarez (2000). “A trajetória intelectual de Celso Furtado”. In: Tavares, M.C. (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, págs. 15-32.
- Gurrieri, Adolfo (1982). “La economía política de Raúl Prebisch”. In Gurrieri, A. (org.) (1982), vol. 1, págs. 13-95.
- Gurrieri, Adolfo (org.) (1982). *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 2v.
- Guzmán, Gabriel (1976). *El desarrollo latinoamericano y la Cepal*. Barcelona: Planeta.

- Harriss, John, J. Hunter & Colin Lewis (1995). "Introduction: development and significance of NIE". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 1-13.
- Hirschman, Albert (1961). "Ideologies of economic development in Latin America". In: Hirschman, A. *A bias for hope*. New Haven: Yale University Press, 1971, págs. 270-311.
- Hirschman, Albert (1976). "Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada". *Estudos Cebrap*, nº 18, São Paulo, págs. 5-44.
- Hirschman, Albert (1981). "Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento". In: Hirschman, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986, págs. 49-80.
- Hirschman, Albert (1982). "Confissão de um dissidente: revisitando a *Estratégia do desenvolvimento econômico*". In: Hirschman, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986, págs. 81-117.
- Hodara, Joseph (1987). "Orígenes de la CEPAL". *Comercio Exterior*, vol. 37, nº 5, págs. 383-391.
- Hodgson, Geoffrey M. (2001). *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. London and New York: Routledge.
- Hounie, Adela, Lucía Pittaluga, Gabriel Porcile e Fábio Scatolin (1999). "La Cepal y las nuevas teorías del crecimiento". *Revista de la Cepal*, nº 68, agosto, págs. 7-33.
- Hudson, Michael (1992). *Trade, Development and Foreign Debt: A History of Theories of Polarisation and Convergence in the International Economy*. London: Pluto Press, 2 vols.
- Kalecki, Michal (1965). "A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas". In: *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1983, págs. 133-140.
- Khan, Mushtaq (1995). "State Failure in Weak States: a critique of new institutionalist explanations". In Hariss, John, J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, 1995, págs. 71-86.
- Krugman, Paul (1994). "The fall and rise of development economics". Disponível em <<http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>>.
- Love, Joseph L. (1996). *Crafting the third world: theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Macedo, Bernardo G. (1994). *As idéias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica: 1949-1954*. Dissertação de mestrado, Campinas: IE/Unicamp, mimeo.
- Magariños, Mateo (1991). *Diálogos con Raúl Prebisch*. México, D.F.: Fondo de Cultura/Banco Nacional de Comércio Exterior.

- Malan, Pedro S. (1986). "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)". In Fausto, Boris (org.) *História Geral da Civilização Brasileira* nº 11 – tomo III, vol. 4. São Paulo: Difel, 2ª edição, págs. 51-106.
- Mallorquín, Carlos (s.d.). "Para releer a Celso Furtado". Texto disponível em <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx>>, seguindo o link Investigaciones.
- Mantega, Guido (1984). *A economia política brasileira*. São Paulo/Petrópolis: Polis/Vozes.
- Martins, Luciano (1972). *Pouvoir et développement économique – Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil*. Paris: Anthropos.
- Medeiros, Carlos (2001). "Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico". In Fiori, J.L. e Carlos Medeiros (orgs.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, págs. 77-102.
- Meier, Gerald M. (1984). "The formative period". In Meier, Gerald M. & Dudley Seers (eds.) *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press/World Bank, 1984, págs. 3-22.
- Meier, Gerald M. (ed.) (1987) *Pioneers in Development, 2<sup>nd</sup> series*. Oxford: Oxford University Press/World Bank.
- Meier, Gerald M. (2001a). "Introduction: ideas for development". In Meier, Gerald M. & Joseph E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Oxford: Oxford University Press/World Bank, 2001, págs. 1-12.
- Meier, Gerald M. (2001b). "The old generation of development economists and the new". In Meier, Gerald M. e Joseph Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. Oxford: Oxford University Press/World Bank, 2001, págs. 13-50.
- Moraes, Reginaldo C. Corrêa de (1987). *Planejamento: Democracia ou Ditadura? – intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra*. Tese de doutoramento, FFLCH-USP, mimeo.
- Moraes, Reginaldo C. Corrêa de (2005). "Nota sobre a economia do desenvolvimento nos 'vinte e cinco gloriosos' do pós-guerra". São Paulo: mimeo.
- Nabuco, Maria Regina (2000). "Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado". In: Tavares, M.C. (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, págs. 59-70.
- Nelson, Richard R. (1993) (ed.). *National systems of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, Richard R. & Nathan Rosenberg (1993). "Technical Innovation and National Systems". In Nelson, R. (ed.), 1993.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1996). "Economic performance through time: the limits to knowledge". <http://www.uqam.ca/ideas/data/Papers/wpawuwpeh9612004.html>.

- North, Douglass C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Noyola Vasquez, Juan F. (1957). “Inflación y desarrollo económico em Chile y México”. In CEPAL, 1998, págs. 273-286.
- Oliveira, Francisco de (1972). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- Oliveira, Francisco de (1977). “A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil (1889-1930)”. In Oliveira, F., *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984, págs. 9-38.
- Oliveira, Francisco de (2001). “O caráter da periferia especial”. *Folha de São Paulo*, Caderno “Mais!”, 25/03/2001, págs. 28-9.
- ONU, Conselho Econômico e Social (1949) “Postwar Price Relations in Trade Between Under-developed and Industrialized Countries”. E/CN.1/Sub.3/3.5.
- Packenham, Robert A. (1992). *The dependency movement: scholarship and politics in development studies*. Cambridge, Mass. & London: Harvard University Press.
- Palma, Gabriel (1981). “Dependencia y desarrollo: una visión crítica”. In: Seers, Dudley (org.) *La teoría de la dependencia: una reevaluación crítica*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1987, págs. 21-89.
- Pessali, Huáscar F. & Ramón García Fernández (2001). “Teoria dos Custos de Transação e Abordagens Evolucionistas: Análise e Perspectivas de um Programa de Pesquisa Pluralista”. *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 2 (82), abril-junho, págs. 99-116.
- Pinto, Aníbal (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina". In CEPAL, 1998, págs. 547-567.
- Pondé, João Luís (2000). *Processos de Seleção, Custos de Transação e a Evolução das Instituições Empresariais*. Mimeo. Campinas: tese de doutorado, Universidade de Campinas.
- Pondé, João Luís (2005). “Instituições e Mudança Institucional: Uma Abordagem Schumpeteriana”. *Revista EconomiA*, vol. 6, nº 1, Brasília (DF), págs. 119-160.
- Possas, Maria Sílvia (2001). “Maria da Conceição Tavares”. *Estudos Avançados*, 15 (43), págs. 389-400.
- Possas, Mário (1980). "Empresas multinacionais e industrialização no Brasil: notas introdutórias". In: Belluzzo, L.G. & Renata Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil nº 2 – ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983, págs. 9-37.
- Possas, Mário (1995). “Economia do desenvolvimento e teoria econômica: uma abordagem evolucionista” Termo de referência de projeto integrado de pesquisa coordenado pelo autor. Rio de Janeiro, mimeo.

- Possas, Mário (1997). “A cheia do “*mainstream*“ – comentário sobre os rumos da ciência econômica”. *Economia Contemporânea*, nº 1, págs. 13-58.
- Possas, Mário (1999). “Antecedentes e perspectivas teóricas da economia do desenvolvimento numa perspectiva evolucionária”. *Nexos Econômicos*, 1 (1), CME/UFBa, junho de 1999. Versão mimeografada.
- Prebisch, Raúl (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. In Gurrieri, Adolfo (org.), 1982, v. 1, págs. 99-155.
- Prebisch, Raúl (1950). “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”. In Gurrieri, Adolfo (org.), 1982, v. 1, págs. 156-247.
- Prebisch, Raúl (1951). “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”. In Gurrieri, Adolfo (org.), 1982, v. 1, págs. 248-297.
- Prebisch, Raúl (1954). “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana”. In Gurrieri, Adolfo (org.), 1982, v. 1, págs. 298-393.
- Prebisch, Raúl (1959). “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”. *American Economic Review*, nº 3. Versão em espanhol em Gurrieri, Adolfo (org.), 1982, v. 1, págs. 442-465.
- Prebisch, Raúl (1963). *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro/São Paulo/Lisboa: Fundo de Cultura, 2ª. ed., 1968.
- Prebisch, Raúl (1979). “Introdução”. In Rodríguez, Octávio (1981) *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense, págs. 7-12.
- Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. Sua primeira parte foi republicada em Gurrieri (org.), 1982, 2º volume, págs. 485-496.
- Presser, Mário Ferreira (2001). “Eclétismos em dissenso”. *Estudos Avançados*, vol. 15, no. 41, janeiro/abril. São Paulo: IEA/USP, págs. 49-66.
- Rock, David (ed.) (1994). *Latin America in the 1940s: war and postwar transitions*. Berkeley and Los Angeles: University of Califórnia Press.
- Rock, David (1994). “Introduction”. In Rock, David (ed.) (1994), págs. 1-14.
- Rodríguez, Octavio (1981). *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense.
- Rodríguez, Octavio, Oscar Burgueño, Adela Hounie e Lucía Pittaluga (1995). “Cepal: velhas e novas idéias”. *Economia e Sociedade*, nº 5, dez., págs. 79-109.
- Romer, Paul (1986). “Increasing returns and long-run growth”. *Journal of Political Economy*, 94, págs. 1002-37.
- Ros, Jaime (2001). *Development theory & the economics of growth*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rosales, Osvaldo (2005). “Região tem déficit institucional, diz Cepal”. Entrevista, *Folha de São Paulo*, 09/10/2005.

- Rostow, Walt W. (1961) *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Rostow, Walt W. (1994). Entrevista a John V. C. Nye. The Newsletter of The Cliometrics Society. Volume 9, n. 2. <http://www.eh.net/Rostow.htm>.
- Salviano Jr., Cleofas (1993). *O discurso cepalino: ensaio de análise retórica*. Dissertação de mestrado, São Paulo: FEA/USP, mimeo.
- Schlesinger, Jr., Arthur M. (1965). *A thousand days: John F. Kennedy in the White House*. Boston/Cambridge: Houghton Mifflin/The Riverside Press.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperCollins.
- Silva, Sérgio (1996). “As razões da razão”. *Revista Idéias*, ano 3, nº 1.
- Singer, Hans W. (1950). “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries.” *American Economic Review: Papers and Proceedings* 40, nº 2 (May 1950): págs. 473-485.
- Solow, Robert M. (1956). “A contribution to the theory of economic growth”. *Quarterly Journal of Economics*, February, págs. 65-94.
- Sunkel, Osvaldo (1958). “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo”. In CEPAL, 1998, págs. 287-323.
- Sunkel, Osvaldo (1970). “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante”. In CEPAL, 1998, págs. 501-546.
- Szmrecsányi, Tamás (1999). “Sobre a formação da *Formação Econômica do Brasil* de C. Furtado”. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 37, set./dez., págs. 207-214.
- Szmrecsányi, Tamás (2005). “The contributions of Celso Furtado (1920-2004) to development economics”. *Euro Journal of History of Economic Thought* 12:4, December, págs. 689-700.
- Tavares, Maria da Conceição (1963). “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In: Tavares, M. C. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, págs. 27-124.
- Tavares, Maria da Conceição (1967). “Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento: o caso do Brasil”. In: Tavares, M. C. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, págs. 125-152.
- Tavares, Maria da Conceição (1971). “Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente”. In: Tavares, M. C. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, págs. 209-263.
- Tavares, Maria da Conceição (1975). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1986.

- Tavares, Maria da Conceição (1992). “Ajuste e reestruturação nos países centrais”. *Economia e Sociedade*, nº 1, págs. 21-57.
- Tavares, Maria da Conceição (1999). “Império, território e dinheiro”. In Fiori, José Luís (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, págs. 449-489.
- Tavares, Maria da Conceição (2000). “Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes”. In: Tavares, M.C. (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, págs. 129-154.
- Tavares, Maria da Conceição & José Serra (1970) “Além da estagnação”. In: Tavares, M. C. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, págs. 153-207.
- Tavares, Maria da Conceição & Luiz Gonzaga Belluzzo (1978) "Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil". In Belluzzo, L.G. & Renata Coutinho (orgs.), 1982, págs. 122-140.
- Teixeira, Aloísio (1999). “Estados Unidos: a ‘curta marcha’ para a hegemonia”. In Fiori, José Luís (org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, págs. 155-190.
- Tolipan, Ricardo & A. C. Tinelli (orgs.) (1978). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª ed.
- Toye, John (1995). “The new institutional economics and its implications for development theory”. In Harriss, J., J. Hunter & Colin Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London and New York: Routledge, págs. 49-68.
- Vázquez, Enrique García (1988). “Las ultimas preocupaciones del Dr. Prebisch”. In CEPAL, 1988, págs. 23-26.
- Velasco e Cruz, Sebastião C. (2003). “Teoria e História: Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho, págs. 106-122.
- Williamson, Oliver (2000). “Economic institutions and development: a view from the bottom”. In: Olson, Mancur & Satu Kähkönen (eds.) *A not-so-dismal science – a broader view of economies and societies*. Oxford: Oxford University Press, págs. 92-118.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press.
- Zysman, John (1983). *Governments, Markets, and Growth – financial systems and the politics of industrial change*. Ithaca e London: Cornell University Press.