JOSÉ CARLOS ROSINSKI DE ANDRADE

O estruturalismo de Raúl Prebisch e a dependência na visão de Fernando Henrique Cardoso: uma contribuição à análise comparada

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina.

Área de concentração: Integração da América Latina

Orientador: Prof. Dr. Leonel Itaussu de Almeida Mello

São Paulo

2005

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Biblioteca e Documentação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Andrade, José Carlos Rosinski de
O estruturalismo de Raúl Prebisch e a dependência na visão de Fernando Henrique Cardoso: uma contribuição à análise comparada / José Carlos Rosinski de Andrade ; orientador Leonel Itaussu de Almeida Mello. -- São Paulo, 2005.
129 f.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Integração da America Latina. Área de concentração: Sociedade, Economia e Estado) – Universidade de São Paulo.

1. Economia política 2. Desenvolvimento econômico 3. Estruturalismo 4. Dependência econômica 5. Brasil 6. Fernando Henrique Cardoso, 1931- 7. Raúl Prebisch, 1901-1986 I. Título

CDD 338.9

Folha de Aprovação

José Carlos Rosinski de Andrade

O estruturalismo de Raúl Prebisch e a dependência na visão de Fernando Henrique Cardoso: uma contribuição à análise comparada.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Sociedade, Economia e Estado.

Aprovado em: / /

Banca examinadora

Prof.

Instituição: Assinatura: _____

Prof. Dr.

Instituição: Assinatura: _____

Prof. Dr.

Instituição: Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A meus pais, Aleksandra Rosinska e Antonio de Andrade Costa (*in memoriam*), pela admiração que tenho por eles e pela gratidão por sua dedicação, esforço e valorização do estudo.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Leonel Itaussu de Almeida Mello, pelo apoio no processo de definição do escopo deste trabalho e orientação.

À Universidade de São Paulo e ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina — PROLAM, pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

RESUMO

Andrade, José Carlos R. de. **O estruturalismo de Raúl Prebisch e a dependência na visão de Fernando Henrique Cardoso: uma contribuição à análise comparada.** 2005. 129 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

Comparam-se, nesta dissertação, duas abordagens sobre o desenvolvimento econômico: o estruturalismo de Raúl Prebisch e a versão não catastrofista do conceito de dependência desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso. Dados os diferentes momentos históricos, realiza-se a comparação de forma não cronológica, mas segundo eixos-chave do pensamento. O conceito "centro-periferia", primeiro eixo, representa para Prebisch uma subordinação entre países baseada na propagação da tecnologia e nos ciclos econômicos, que resulta em uma estrutura produtiva heterogênea na periferia. Cardoso distingue os termos subdesenvolvimento, dependencia e periferia, e afirma que a vinculação desta última aos centros (dependencia) seria realizada por grupos sociais. Prebisch, economista, pouco se ocupa com o papel das classes — segundo eixo da comparação —, mas enfatiza que estas seriam menos organizadas na periferia, e imputa à burguesia padrões de consumo imitativos aos existentes no centro, o que reduziria sua capacidade de acumulação. Cardoso, sociólogo, foca seus estudos no papel das classes sociais e mostra serem os papéis da burguesia diferentes no desenvolvimento originário do centro e na condição da periferia. O papel do Estado, terceiro eixo da comparação, é enfatizado por Prebisch, e, segundo ele, deveria ser o de realizar esforços contracíclicos, promover o desenvolvimento por meio da industrialização e buscar a integração regional, elementos de uma estratégia coordenada. Para Cardoso, cabe ao Estado, ao menos, estimular o processo de acumulação. Embora sejam obras datadas, estão entre as primeiras a abordar a ainda incipiente globalização e constituem importantes contribuições ao estudo do desenvolvimento econômico da América Latina.

Palavras-chave: Economia política, desenvolvimento econômico, estruturalismo, dependência, Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Raúl Prebisch.

ABSTRACT

Andrade, José Carlos R. de. **Raúl Prebisch's structuralism and the dependency according to Fernando Henrique Cardoso: a comparison in three axes.** 2005. 129 p. Dissertation (Master) – Post-graduation Program in Latin American Integration, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

In this dissertation two approaches to economic development are compared: Raúl Prebisch's structuralism and the non catastrophic version of the idea of dependency developed by Fernando Henrique Cardoso. Taking into consideration the different historic moments, the comparison is made not chronologically but according to the key axes of thought. The concept center – periphery, the first axis, represents for Prebisch the subordination among countries based on the uneven spread of technical progress and on economic cycles, which results in a structural heterogeneity of the productive sectors in the periphery. Cardoso distinguishes the terms underdevelopment, dependency and periphery, and affirms that the link between the latter and the center (the dependency) is made by social groups. Prebisch, as an economist, does not emphasize the role of the classes (the second axis of the comparison), but mentions that they are less organized in the periphery. He also relates the reduced capacity for accumulation of the upper class to its imitation of the consuming patterns of the center. Cardoso, as a sociologist, focuses on the role of the social classes and shows that the roles of the bourgeoisie were different in the original development process of the center and in the circumstances of the periphery. The role of the State, which is the third axis of the comparison, is emphasized by Prebisch, who says that role should be to make counter-cyclical macroeconomic policies, promote development through industrialization, and increase the intra-regional trade – elements of a coordinated strategy. According to Cardoso, the State should at least stimulate the process of accumulation. Although the analyzed texts are from former times they are among the very first to broach the incipient subject of globalization and are important contributions to the study of the economic development of Latin America.

Keywords: Politic economy, economic development, structuralism, dependency, Brazil, Fernando Henrique Cardoso, Raúl Prebisch.

RESUMEN

Andrade, José Carlos R. de. **El estructuralismo de Raúl Prebisch y el desarrollo dependiente-asociado de Fernando Henrique Cardoso: una contribución al análisis comparada.** 2005. 129 f. Tesis (Maestría) – Programa de Pos-grado en Integración de América Latina, Universidad de San Pablo, São Paulo, 2005.

Son comparados, en esta tesis, dos enfoques sobre el desarrollo económico: el estructuralismo de Raúl Prebisch y la versión no catastrofista del concepto de dependencia, desarrollada por Fernando Henrique Cardoso. Dados los distintos momentos históricos, se realiza la comparación no de forma cronológica sino según ejes-clave del pensamiento. El concepto "centro-periferia", primer eje, representa para Prebisch una subordinación entre países relativa a la propagación de la tecnología y a los ciclos económicos que resulta en una estructura productiva heterogénea en la periferia. Cardoso distingue los términos subdesarrollo, dependencia y periferia, y la vinculación de esta última a los centros (la dependencia) se realizaría por medio de los grupos sociales. Prebisch, economista, poco se ocupa del papel de las clases –segundo eje de la comparación–, pero enfatiza que estas serían menos organizadas en la periferia, e atribuye a la burguesía patrones de consumo imitativos de los existentes en el centro, lo que reduciría su capacidad de acumulación. Cardoso, sociólogo, enfoca sus estudios en el papel de las clases sociales y muestra que los papeles de la burguesía son distintos en el desarrollo originario del centro y en la condición de la periferia. Prebisch enfatiza el papel del Estado –tercer eje de la comparación– y debería ser el de realizar esfuerzos contra cíclicos, promover el desarrollo por medio de la industrialización y buscar la integración regional, elementos de una estrategia coordinada. Para Cardoso, cabe al Estado, por lo menos, estimular el proceso de acumulación. Aunque sean obras que datan de tiempos atrás, están entre las primeras a abordar la aún incipiente globalización, además de proporcionar importantes contribuciones al estudio del desarrollo económico de América Latina.

Palabras-clave: Economía política, desarrollo económico, estructuralismo, dependencia, Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Raúl Prebisch.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

RESUMEN

1. INTRODUÇÃO 1

1.1. APRESENTAÇÃO 1

1.2. OBJETO E OBJETIVOS 5

2. O ESTRUTURALISMO DE RAÚL PREBISCH 14

2.1. BREVE BIOGRAFIA 14

2.2. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DE PREBISCH – 1920-1943 15

2.3. A TRANSIÇÃO PESSOAL – 1943-1949 22

2.4. PREBISCH E O AUGE ESTRUTURALISTA – 1949-1963 26

2.4.1. Industrialização 36

2.4.2. Integração regional 39

2.4.3. Esforços contracíclicos 41

2.5. INCORPORAÇÃO DE OUTRAS LINHAS E EVOLUÇÃO DA CEPAL PÓS-1963 43

3. DEPENDÊNCIA SEGUNDO FERNANDO H. CARDOSO 46

3.1. BREVE BIOGRAFIA 46

3.2. MÉTODO 47

3.3. Considerações prévias à análise da dependência de Cardoso 48

3.3.1. Imperialismo 49

3.3.2. Conceitos de desenvolvimento e dependência 50

3.3.3. As teses equivocadas 51

3.4. Livro "Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico" 54

3.5. Livro "Dependência e desenvolvimento na América Latina" 65

3.6. Novas etapas na vida de Fernando Henrique Cardoso 83

4. COTEJANDO O PENSAMENTO DE PREBISCH COM O DE CARDOSO 85

4.1. Introdução 85

4.2. Conceitos de centro e periferia 86

4.3. Papel das classes sociais e em especial da burguesia 91

4.4. Papel do Estado 95

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 105

5.1. Breve recapitulação 105

5.2. Considerações finais 107

ANEXO — "QUARTO PONTO" DO DISCURSO DO PRESIDENTE TRUMAN 112

REFERÊNCIAS 114

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA 118

1. INTRODUÇÃO

Natura non facit saltus

1.1. Apresentação

Em meados de junho de 2000 foi realizado o 1° Seminário Internacional da USP sobre "Novos Paradigmas do Desenvolvimento". Além da palestra de Celso Furtado e da homenagem prestada a ele, exposições foram feitas por "pesquisadores que buscam manter vivos os laços que unem a economia, a política, a sociologia e a história" (ARBIX *et al.*, 2001, p. 9), como Rubens Ricúpero, Ignacy Sachs[1], Paul Streeten[2], Oswaldo Sunkel[3], Brasílio Sallum Júnior, Francisco de Oliveira e outros. Rubens Ricúpero, Secretário-Geral da UNCTAD, em palestra proferida na abertura desse seminário, disse não crer que haja um paradigma válido para todos os países e que a integração e a inserção no mundo não seguem um padrão único, invariável, mas são próprias de cada país. Afirmou ainda:

> É claro que os parâmetros externos colocam certos constrangimentos, mas dentro desses constrangimentos existe espaço para a diversidade das políticas, diversidade nascida da especificidade das condições. Ninguém pode vir com uma receita pronta para o Brasil ou para a Argentina ou para a Índia ou para a China. (*apud* ARBIX *et al.*, 2001, p. 52).

No ano seguinte, em agosto, a USP realizou o 2° Seminário Internacional sobre "Novos Paradigmas de Desenvolvimento", desta vez com o título "Brasil, México, África do Sul, Índia e China: Estratégias de Integração e Desenvolvimento". Dentre os presentes, esta-

---

[1] Ignacy Sachs: Eco-socioeconomista. Professor da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris e co-diretor do seu Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo.

[2] Paul Streeten: Professor Emérito de Economia da Universidade de Boston; Consultor do United Nations Development Program e da UNESCO; um dos principais intelectuais da área de desenvolvimento econômico.

[3] Pesquisador da CEPAL desde 1953. Professor titular e diretor do Centro de Análises de Políticas Públicas da Universidade do Chile.

vam Dani Rodrick[4], Assad Omer[5], José Graziano da Silva, Mariano Laplane[6], Ha-Joon Chang[7], Mauro Zilbovicius e Rubens Ricúpero. Há claramente uma grande diversidade nas escolhas desses países do caminho de desenvolvimento trilhado. O seminário ocorreu pouco antes do *default* argentino e críticas variadas sobre suas causas não tardaram, indo de comentários sobre a "morte anunciada" decorrente da paridade cambial imposta, passando pela "fragilidade político-estrutural dos países periféricos" (ARBIX, 2002, p. 13) e chegando até a um esboço de *mea culpa* pelo FMI.

Esses seminários foram elementos motivadores da presente dissertação. Relendo os livros que foram fruto desses eventos, identificamos, na introdução "Diálogo entre os que chegaram depois", dos organizadores Glauco Arbix, Álvaro Comin, Mauro Zilbovicius e Ricardo Abramovay, parágrafos que influenciam este trabalho, o qual, no entanto, tem um escopo muito mais modesto do que as propostas sugeridas nos livros. Escrevem os organizadores:

> Talvez um olhar sem preconceito para a América Latina produza resultados distintos e melhores do que os que estamos colhendo e, de modo instigante, resultados mais próximos dos que frutificaram no imediato pós-guerra, baseados na hoje malvista política de substituição de importações. [...] De um ponto de vista histórico, a idéia do não reconhecimento das desigualdades e clivagens sociais como ponto de partida e de chegada das estratégias de desenvolvimento, aliada a um endêmico desamparo institucional, insiste em

---

[4] Dani Rodrick: Professor de Economia Política Internacional da Universidade de Harvard. Pesquisador de diversos institutos, dentre os quais o Overseas Development Council e o Centre for Economic Policy Research.

[5] Assad Omer: Doutor em Direito pela Universidade de Genebra. Diretor da UNCTAD. Especialista em processos de transferência de tecnologia e Investimentos Externos Diretos.

[6] Professor e pesquisador do Instituto de Economia da Unicamp. Publicou extensamente sobre os processos de industrialização latino-americanos e em especial sobre os impactos da integração regional.

[7] Ha Joon Song: Economista. Diretor-assistente do Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento, da Universidade de Cambridge. Consultor da UNCTAD, do governo britânico e da África do Sul.

> colocar-se como hipótese de trabalho e de pesquisa. Nesse sentido, uma releitura da trajetória da América Latina dos anos 30 até o final dos anos 70 ajudaria a reequacionar o fim do ciclo virtuoso de crescimento e a estagnação subseqüente, à luz do êxito relativo dos países asiáticos dos anos 90. (ARBIX *et al.*, 2002, p. 20).

Recorrendo-se ainda ao texto resultante do 2° evento, destaca-se, da fala de Rubens Ricúpero, homenageado com a medalha de Honra ao Mérito, o que segue:

> O debate proposto por este seminário é extremamente oportuno. Acabamos de celebrar o centenário de Raúl Prebisch e de perceber, na semana passada, que o governo brasileiro está procurando refazer sua reflexão para retificar certos rumos em matéria das exportações. [...] Começando por Prebisch, gostaria de dizer que parto hoje mesmo para o Chile, onde a CEPAL realiza uma homenagem a esse pensador que foi, seguramente, no século XX, o latino-americano que deu a contribuição mais original à teoria do desenvolvimento pensada a partir da realidade latino-americana. [...] Prebisch foi um latino-americano que pensou o continente a partir do continente. Ele enfatizava que não era o caso de ignorar ou hostilizar as idéias que se criam no mundo a respeito do desenvolvimento econômico. O problema era não aceitá-las com uma submissão servil. Era preciso ver em que medida essas idéias se aplicavam à nossa experiência. Daí o nome do método criado por ele, o método "histórico-estrutural", que realçava a experiência histórica da América Latina e de sua estrutura econômica, política e social, para ele, distinta de outras regiões.
>
> Essa lição de Prebisch permanece absolutamente atual. [...] Seria interessante indagar o que Prebisch diria se fosse vivo hoje (ele faleceu em 1986). Seria difícil afirmar, à luz do que ocorre hoje na Argentina e na América Latina, que sua herança foi superada e que se tornou desnecessário pensar o desenvolvimento da América Latina. (2002, p. 26)

Essas declarações, que reafirmam a relevância do estudo do desenvolvimento para a América Latina e a necessidade de um "olhar próprio" sobre o tema, também são elementos motivadores desta dissertação.

No 1° seminário, Rubens Ricúpero afirmava: "Segundo dados da CEPAL, hoje, quase 18 anos após o início da crise da dívida do México, em outubro de 1982, a América Latina como um todo ainda tem índices de pobreza e de indigência piores do que tinha em 1982" (*apud* ARBIX *et al.*, 2001, p. 44).

O *World Development Report 2002* (*World Bank*), essencialmente com base em dados de 2000, apresenta a seguinte comparação entre os níveis de renda *per capita*, importante indicador de desenvolvimento que se expressa em termos absolutos (US$) e também em termos relativos (paridade do poder de compra – *Purchasing Power Parity-PPP*):

Tabela 1.1 – Comparação entre as rendas *per capita* de países selecionados

País	População (milhões)	Renda *per capita* (US$)	Renda *per capita* PPP (US$)
Argentina	37	7.440	12.090
Brasil	170	3.570	7.320
México	98	5.080	8.810
China	1.261	840	3.940
Alemanha	82	25.050	25.010
Estados Unidos	282	34.260	34.260
França	59	23.670	24.470

Fonte: *World Development Report 2002*, p. 232-235.

Esse quadro se agrava se forem analisados os indicadores de distribuição de renda e de pobreza, conforme a tabela apresentada a seguir. Os dados são baseados em um período relativamente extenso (1993 a 1998) e devem ser interpretados com certa cautela, em razão de diversos problemas metodológicos (ex: variação de custos rurais e urbanos, consumo de bens produzidos individualmente, etc.), mas ainda assim confirmam o elevado percentual da população de baixíssima renda e a má distribuição da renda em países da América Latina.

Tabela 1.2 – Comparação entreos níveis de pobreza e distribuição de renda de países selecionados

País	% população com renda abaixo de US$2/dia	% da renda total ou consumo dos 10% de menor renda	% da renda total ou consumo dos 10 % de maior renda	Índice Gini (x 100)
Argentina	nd	nd	nd	nd
Brasil	25,4	1,0	46,7	59,1
México	34,5	1,6	41,1	51,9
China	53,7	2,4	30,4	40,3
Alemanha	nd	3,3	23,7	30,0
Estados Unidos	nd	1,8	30,5	40,8
França	nd	2,8	25,1	32,7

Fonte: *World Development Report 2002*, p. 234-235.

Confirmando e ampliando a percepção oferecida pelos dados acima, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2001, p. 202, 204) menciona que o coeficiente Gini no Brasil, em meados dos anos 90, estava ao redor de 0,6, enquanto na Europa Ocidental era de aproximadamente 0,3 e na América do Norte de 0,4.

1.2. Objeto e objetivos

Com a proposta de estudar e comparar duas linhas de pensamento relativas ao desenvolvimento, iniciaremos o processo pela seleção de dois pensadores.

Há um grande número de teorias econômicas e linhas de pensamento que sugerem processos pelos quais ocorreria o desenvolvimento. Foge ao escopo deste trabalho propor ou desenvolver uma taxonomia das linhas de pensamento econômico.

Ainda assim, podemos tentativamente agrupar as idéias, os pensadores, em duas "macro-vertentes", sugeridas por Cypher e Dietz (1997), que reúnem de um lado aqueles considerados "desenvolvimentistas" (p. 135) e de outro aqueles ditos "heterodoxos" (p. 169). Ambas as vertentes compõem-se de diversas linhas de pensamento, mas os "heterodoxos" não compartilham de um princípio que parece comum aos membros do primeiro grupo, o

de que haveria semelhanças no processo de desenvolvimento dos diferentes países. Mantendo similitude com comentários dos autores citados, delineamos a seguir a primeira macrovertente.

Os desenvolvimentistas[8] teriam surgido durante a II Guerra Mundial. A guerra fria, o plano Marshall e em especial o discurso de posse do Presidente Trumann (Anexo A) estimularam economistas a apresentarem sugestões pragmáticas de promoção do desenvolvimento. Não existe nesta vertente o conceito de uma escola desenvolvimentista, mas sim diversas linhas de pensamento que possuem traços comuns. A partir da constatação de que existem simultaneamente países ricos e pobres, os primeiros industrializados e os outros predominantemente agrícolas, os desenvolvimentistas passam a denominar os ricos de "pioneiros" e os pobres de "atrasados" (ou tardios). Depreendem dessa constatação que os países atrasados devem valer-se do conhecimento do processo atravessado pelos países ricos a fim de seguir passos análogos e assim alcançar um estágio de maior desenvolvimento. Ou seja, o processo seguido pelos países ricos seria um quadro de referência aplicável aos demais, de acordo com diferentes propostas — por exemplo, quanto ao grau de intervenção do Estado na economia; quanto às vantagens de o desenvolvimento ocorrer

[8] O termo desenvolvimentista empregado neste texto corresponde à acepção proposta por Cypher (1997). Diferentes autores conferem diferentes significados ao termo. Embora não haja intenção de se desenvolver aqui uma taxonomia, é interessante, como referência, mencionar a classificação das correntes básicas do pensamento econômico brasileiro no período em questão, de meados da década de 50 ao início da década de 60, feita por Ricardo Bielschowsky (2004, p. 241-243), em que são apresentadas 5 grandes correntes (além de uma linha independente de Ignácio Rangel), das quais as três desenvolvimentistas correspondem àquelas linhas de pensamento onde há um projeto de industrialização com planejamento e suporte estatal. Essas três correntes desenvolvimentistas identificadas por Bielschowsky são denominadas setor público não nacionalista, setor privado e setor público nacionalista. Bresser Pereira (1987, p. 175-180 e 214-217) identifica 4 ideologias capitalistas possíveis no final dos anos 60: o neoliberalismo clássico, o liberalismo intervencionista tecnocrático-militar, o nacionalismo desenvolvimentista e (uma alternativa não tipicamente capitalista) a tecnocracia industrializante.

simultaneamente nos diversos setores da economia ou ser intencionalmente desbalanceado. Mas a maioria dessas linhas de pensamento parece também aceitar que o processo não deva ser coordenado unicamente pelas leis de livre mercado, mantendo certa afinidade com as idéias de Keynes. Parece também haver uma certa tendência em assumir que o processo de desenvolvimento ocorre em fases, etapas, estágios – análogos nos diferentes países. O desenvolvimento dos "atrasados" seria assim apenas uma questão de tempo. Entre os economistas desta "macrovertente", citamos Kurt Mandelbaum, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, Jacob Viner e Walt. W. Rostow.

A vertente heterodoxa, como já enfatizado, compõe-se de diversas correntes de pensamento. Raúl Prebisch, Clarence Ayres, Paul Baran, Gunnar Myrdal, Nicholas Kaldor, Simon Kuznets e outros estariam listados neste amplo grupo. Dentre as possíveis semelhanças que podem ser identificadas entre estas linhas de pensamento, destacamos: (a) Não acreditam que pequenas alterações (como aumento de investimentos) sejam suficientes para proporcionar um crescimento sustentado, uma mudança efetiva do grau de desenvolvimento de um país; (b) Não acreditam que exista um modelo único a ser seguido. Consideram a coexistência entre países pobres e ricos algo muito diferente das condições vividas pelos pioneiros quando de seu desenvolvimento. As causas do "atraso" são mais profundas do que sugerem os desenvolvimentistas e daí o insucesso das políticas por eles propostas em diversas ocasiões.

Delineadas as "macrovertentes" e retomando a questão de selecionar os pensadores, não nos atemos aos "desenvolvimentistas" (na acepção acima adotada), pois, em razão de seu mecanicismo, contrariam a proposta inicial de abordagem do tema com um "olhar próprio" e de reconhecimento da especificidade da situação dos países da América Latina. Selecionamos, assim, a vertente heterodoxa como fonte das idéias e pensadores a serem

estudados e onde se identificam diversas linhas de pensamento, entre as quais o estruturalismo, o institucionalismo, a teoria da dependência e, mais recentemente, as linhas denominadas *world-system theories*.

Uma linha selecionada para o estudo é a do estruturalismo, cujo fundador, Raúl Prebisch, é seu mais conhecido representante. Nascido na Argentina e focado nos problemas latino-americanos, foi o primeiro diretor da CEPAL e quem mais influiu na formação das diretrizes dessa entidade: "Em economia, o estruturalismo é principalmente associado com a escola de pensamento originada na CEPAL e, em especial, com os trabalhos de seu primeiro Diretor, Raúl Prebisch" [9] (EATWELL *et al.*, 1989, p. 316). Segundo Celso Furtado, Prebisch era, em sua época, o único economista latino-americano de renome internacional (*apud* GURRIERI, 2001). De acordo com Bethell, em *Latin America: economy and society since 1930* (1998, p. 163): "Sob a influência intelectual da CEPAL – em particular de Raúl Prebisch – eles [a maioria dos países latino-americanos] tentaram acelerar o crescimento econômico passando o motor do crescimento de *commodities* do setor primário para o setor de manufaturas" [10]. "Na CEPAL, Prebisch fez uma importante e duradoura contribuição com seu inovador estudo *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas* (UN 1950)" [11] (CYPHER, 1997). Por sua relevância, já destacada anteriormente nas citações das palestras de Rubens Ricúpero nos seminários da USP e ratificada nas citações acima, o economista Raúl Prebisch, primeiro Diretor da CEPAL e posteriormente primeiro Secretário-Geral da UNCTAD, é um dos pensadores selecionados para tratarmos neste trabalho.

---

[9] Tradução livre.
[10] Tradução livre.
[11] Tradução livre.

As teorias da dependência — com destaque ao plural empregado, pois não há um único líder ou uma única corrente inconteste — constituem a outra corrente de pensamento a ser estudada. Sua seleção deve-se a dois fatores, dentre outros: suas diferentes linhas de pesquisa focarem o desenvolvimento no Terceiro Mundo e se desenvolverem tipicamente em nível nacional, permitindo assim reconhecer-se e manter-se a especificidade de cada situação.

Grande é o número de teóricos que desenvolveram versões de "teorias" da dependência, entre os quais: Paul Baran, Paul Sweezy, Oswaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Samir Amin, Theotônio dos Santos, André Gunder Frank, Arghiri Emmanuel, Anibal Quijano e Pedro Paz.

Embora haja quem identifique 4 linhagens dessa teoria (por exemplo, PALMA *in* EATWELL, 1991, p. 91), tomaremos uma abordagem mais pragmática, em razão de as classificações não serem precisas. Há, entre esses pensadores, aqueles que defendem (ou defendiam) uma visão radical, estagnacionista, catastrofista da dependência. Apresentavam idéias segundo as quais a dependência seria incompatível com o desenvolvimento: a superexploração do Terceiro Mundo pelo Primeiro Mundo seria a razão causal do subdesenvolvimento. Propunham, em conseqüência, para superar tal situação, o completo isolamento dos países do restante do sistema mundial, entre outras alternativas. Poucos países implementaram tais sugestões — Coréia do Norte e Albânia —, com resultados desastrosos. Gunder Frank, um dos radicais, admitiu recentemente que o isolamento "não tem sido uma política viável nem frutífera" (VELASCO, 2002).

Não é essa linha, radical, que nos interessa. Uma linha moderada, mais sofisticada, que incorpora elementos histórico-culturais e sociopolíticos, que entende ser plausível a

simultaneidade de uma condição de dependência e de desenvolvimento, que foi desenvolvida na América Latina e é orientada a ela, esta sim será nosso objeto de estudo. Nessa linha, destacam-se os trabalhos do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, desenvolvidos conjuntamente com Enzo Faletto.

Fernando Henrique Cardoso, além de sociólogo de renome, foi por duas vezes eleito Presidente do Brasil. Recebeu mais de 20 títulos *honoris causa*. Em entrevista concedida na Brown University ao também sociólogo Heinz R. Sonntag, da Universidad Central de Venezuela, Fernando H. Cardoso é apresentado como "o renomado sociólogo brasileiro creditado como um dos primeiros autores a expor a teoria da 'dependência'" [12] (SONNTAG, 2003). No "Clube de Madri", organização independente orientada para o fortalecimento da democracia e composta de ex-chefes de Estado, Cardoso, atualmente *Chairman* da entidade, tem sua apresentação iniciada pela seguinte frase: "Sociólogo que estudou na Universidade de São Paulo, ele despontou desde o fim dos anos 60 como um dos mais influentes pensadores das mudanças sociais de larga-escala, desenvolvimento internacional, dependência, democracia e reforma do Estado" [13] (CLUB DE MADRID). No *site* da *American Sociological Association*, temos: "Cardoso é certamente o mais conhecido sociólogo do mundo, uma figura global que atualmente aconselha as Nações Unidas sobre como incorporar a sociedade civil global em deliberações internacionais" [14] (SEIDMAN, 2003). O texto prossegue: "Os comentários de Cardoso refletem uma dupla e notável carreira: simultaneamente sociólogo e importante homem de Estado, para ele é tão usual referenciar Keynes, Habermas ou Marx, quanto mencionar uma recente conversa

[12] Tradução livre.
[13] Tradução livre.
[14] Tradução livre.

mantida com Bill Clinton, Nelson Mandela ou Kofi Annan"[15]. Independentemente das referências atuais, Fernando Henrique Cardoso impressiona aqueles que lêem seus textos da década de 60, constituindo um marco no pensamento brasileiro. Estas são algumas das credenciais do segundo pensador selecionado, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

Portanto, serão objeto deste trabalho as idéias, o pensamento do economista Raúl Prebisch, em especial no período do auge estruturalista, e as do sociólogo Fernando Henrique Cardoso relativas à "teoria do desenvolvimento dependente-associado".

Essa seleção cria um problema metodológico para a abordagem deste trabalho, referente à forma de comparação, que buscará as semelhanças e diferenças entre os pensamentos de ambos, considerando-se que há não apenas uma diferenciação na formação dos autores, mas também uma separação geográfica e principalmente temporal entre eles (Prebisch desenvolveu suas idéias no início da década de 50 e Fernando H. Cardoso na década de 60). Com a colaboração de professores da USP e da UNESP, identificam-se 2 linhas possíveis para a análise: uma, essencialmente histórica — uma abordagem lógica, em que a análise realiza o diálogo com outros autores e correntes de pensamento; outra, uma abordagem analítica que realiza a comparação entre os pensamentos sem um tratamento histórico-cronológico.

A passagem histórica está longe de ser trivial: há inúmeros debates, correntes de pensamento e outros atores que influenciam o processo, tornando a tentativa de transposição, de união entre os dois momentos históricos distintos bastante difícil. O tempo, espaço e finalidade do presente texto não seriam compatíveis com a magnitude da complexidade e do esforço necessários.

---

[15] Tradução livre.

Adota-se a abordagem analítica para desenvolver este trabalho, destacando-se que não se pretende esgotar o tema, mas tão-somente realizar uma tentativa de análise, com o objetivo de oferecer uma contribuição à releitura das idéias de Fernando Henrique Cardoso e de Raúl Prebisch e uma comparação entre alguns eixos específicos do pensamento desses autores, a saber: (1) a questão centro-periferia; (2) o papel do Estado e (3) a questão das classes, em especial da burguesia industrial.

Definimos assim o objeto – o pensamento de Raúl Prebisch e de Fernando H. Cardoso — e o objetivo — realizar uma comparação entre suas idéias em eixos específicos. Complementa-se esta introdução com a apresentação dos capítulos que compõem esta dissertação.

Raúl Prebisch e o desenvolvimento de seu pensamento são o objeto do segundo capítulo, mantido o foco nas recomendações estruturalistas da década de 50.

Raúl Prebisch, segundo a visão predominante de diferentes autores consultados, iniciou sua carreira como um economista ortodoxo que romperia, anos mais tarde, com o sistema ortodoxo ao publicar um "manifesto" contrário a muitas idéias do *mainstream*, onde nega, por exemplo, a validade dos conceitos de vantagens comparativas para os países subdesenvolvidos. O pensamento deste economista apresenta, quando estudado à luz de informações obtidas por Dosman (2001) em seus arquivos pessoais, uma trajetória quase contínua, sem aquelas rupturas, descontinuidades, acima apontadas. Estas interpretações contraditórias da trajetória do pensamento de Prebisch incentivam uma apresentação de suas idéias, de forma a explicitar a continuidade de seu pensamento nas diferentes etapas de sua vida, sem nos afastarmos do objetivo maior, que é, em capítulo posterior, realizar uma comparação analítica, não temporal, de suas idéias segundo os eixos definidos.

As idéias de Fernando Henrique Cardoso são o objeto do terceiro capítulo e foram extraídas de seu texto de livre-docência, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, e de sua obra mais famosa, *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, escrita em conjunto com Enzo Faletto. Na primeira obra, analisa os elementos que lhe permitirão, mais tarde, na segunda obra, elaborar o conceito de "desenvolvimento dependente-associado".

A comparação entre os pensamentos de ambos, segundo os eixos anteriormente explicitados, constitui o quarto capítulo.

Considerações finais complementam o trabalho.

2. O ESTRUTURALISMO DE RAÚL PREBISCH

Prescindir de la estructura significa extraviarse en un callejón sin salida.

(PREBISCH, 1978, p. 169)

2.1. Breve biografia

Raúl Prebisch nasceu em San Miguel de Tucumán, no interior da Argentina, em 17 de abril de 1901. Formou-se em Economia pela Universidade de Buenos Aires em 1922, já tendo escrito nove artigos (o primeiro dos quais aos 17 anos) e publicado seis.

De 1925 a 1948 atuou como docente na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Buenos Aires. De 1930 a 1943 atuou também como funcionário público, inicialmente no Banco Nación, em seguida no Ministério da Fazenda e, a partir de 1935, ocupou o cargo de diretor-geral do *Banco Central de la República Argentina*, tendo sido um de seus fundadores.

Contratado inicialmente, em 1949, para ser consultor externo da *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe* (CEPAL), em Santiago, em 1950 Prebisch tornou-se Secretário-Geral dessa instituição. O texto de 1949, marcando seu ingresso na CEPAL, da qual foi o mais destacado intelectual, foi denominado de "manifesto latino-americano" por Albert Hirschman e estabelece o início da linha estruturalista de pensamento. Em 1963 foi nomeado 1° Secretário Geral da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), em Genebra. Retornou a Santiago em 1969 como diretor-geral de outro instituto da ONU.

Faleceu em sua casa de Las Vertientes, Santiago, em 29 de abril de 1986, aos 85 anos.

2.2. Evolução do pensamento de Prebisch – 1920-1943

Seus primeiros artigos datam da década de 20, período em que seu pensamento era alinhado com o de economistas clássicos, o que Prebisch confirma posteriormente: *"De los economistas neoclásicos... Confieso que en mis tiempos juveniles me dejé seducir por el rigor lógico y la elegancia matemática de sus teorías del equilibrio económico"* (PREBISCH, 1976, p. 16).

Segundo a maioria das análises de seu pensamento, como a de Sprout (1992), somente em conseqüência da crise de 29 Prebisch começaria a abandonar sua postura ortodoxa e iniciaria a busca por novas interpretações do processo econômico, passando a adotar um pensamento heterodoxo, mudança que culminaria com o manifesto estruturalista de 1949. Uma análise mais atenta de seus artigos dos anos 20 e das medidas por ele implementadas quando em cargos públicos mostra que a transição de seu pensamento ocorreu de forma gradual e que seria esquemático considerar que houve um período ortodoxo e outro heterodoxo, separados pela crise de 29. Apesar da grande influência dessa crise, os textos de sua juventude já apresentavam sinais de descontentamento em relação ao pensamento econômico ortodoxo.

Prebisch, em seu início de carreira, admitia ser um defensor das idéias de economistas clássicos, mas em entrevista, referindo-se aos artigos escritos naquela época, comenta:

> *En esos artículos hice un esfuerzo para interpretar con mis propios ojos y no con teoría económica elaborada desde fuera los fenómenos de la realidad. Atribuí gran importancia al balance de pagos... Comencé a entender la vulnerabilidad externa de la Argentina en ese momento. Esto ocurrió durante 1921 a 1923.* (GONZÁLES; POLLOCK, 1991, p. 458 *apud* GURRIERI, 2001, p. 70).

Em 1921 Prebisch comenta as idéias defendidas na Conferência Econômica Internacional de Bruxelas de 1920, cujo tema central era a "reconstrução" da Europa após a guerra de 1914-1918. Critica a defesa de Pantaleoni à retomada do *laissez-faire* como única solução para os problemas europeus, e se refere a ele como um "*vocero del viejo evangelio económico*" (GURRIERI, 2001, p. 71). Alinha-se com Gide, Bruins, Pigou e outros participantes, que não consideravam que o equilíbrio das finanças públicas e o controle da inflação seriam elementos suficientes para o equacionamento desses problemas. Haveria necessidade também de um melhor aproveitamento dos fatores produtivos, incremento da acumulação de capital (mediante redução do consumo), redução de barreiras ao comércio, maior integração de esforços nacionais e cooperação internacional para enfrentar as dificuldades que se apresentavam – econômicas, mas também sociais e políticas. Veremos adiante que esses conceitos são o cerne das idéias defendidas no seu manifesto estruturalista, 28 anos mais tarde.

Ainda em 1921, Prebisch menciona a vulnerabilidade externa da Argentina e uma das principais conseqüências de sua dependência de capitais externos: a sujeição às flutuações, expressa em ciclos de crescimento e crise:

> *En la historia monetaria argentina, a pesar de su confusa apariencia, notase una serie de períodos de ilimitada confianza y prosperidad, de expansión inmobiliaria y fantasía financiera, seguidos de colapsos más o menos intensos, precipitados en pánicos que originan la liquidación forzada de las operaciones, el relajamiento de la confianza, la postración y el estancamiento de los negocios. Sin duda, cada uno de estos ciclos no se presenta exactamente en las mismas condiciones ni con idéntico carácter, pero, considerados en su conjunto, es posible encontrar en ellos hechos fundamentales que se repiten, cuyo análisis permite formular síntesis acerca de su evolución. Y no es que al hacer esta afirmación, al parecer apriorística, estemos influenciados por la descripción del proceso*

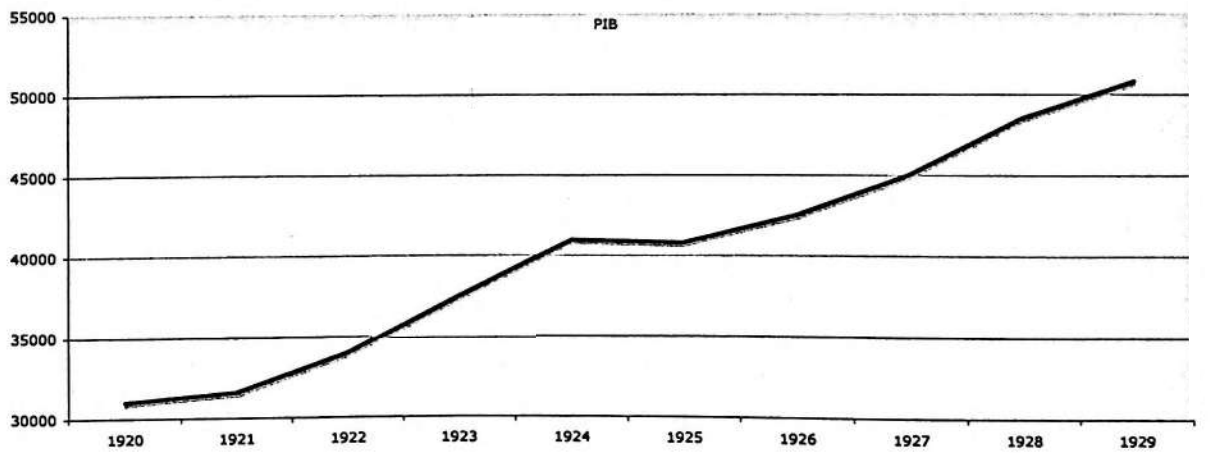
> *clásico de las crisis formulado por algunos economistas. Lejos de ello, buscaremos demostrar que en nuestras crisis, aparte las diferencias de menor cuantía, interviene un factor fundamental ausente en las crisis europeas y peculiar al grado de formación histórica del país.* (GURRIERI, 2001, p. 71).

Essa visão da existência de ciclos e das vulnerabilidades é a origem de sua convicção posterior dos riscos existentes no padrão primário-exportador, outro elemento-chave de seu manifesto. Uma crítica a esse modelo, primário-exportador, não tardaria a ser feita, ainda que não o associando diretamente aos ciclos.

Também em 1921, utiliza pela primeira vez os termos "centro" e "periferia", referindo-se respectivamente a Buenos Aires e aos pampas pouco povoados, de onde aquela metrópole extraía sua riqueza e poder.

Em 1924, em palestra na Austrália, Prebisch comenta que apesar do grande crescimento vivenciado pela Argentina naqueles dias (gráfico 1, abaixo) seus frutos não eram distribuídos adequadamente, mas concentrados nas mãos de poucos, conseqüência do padrão exportador de produtos primários e da concentração de terras.

Gráfico 1 – PIB Argentino, expresso em preços constantes (US$ de 1990, PPP)



Fonte: O'CONNELL, 2001.

O estudo sobre a economia argentina prossegue, mas, deparando-se com a falta de informações que fundamentem e permitam aprofundar suas análises, Prebisch passa a trabalhar no *Instituto de Estadística Nacional* e dedica-se à compilação de dados, passando em seguida à *Oficina de Estadística de la Sociedad Rural* (indicado por Alejandro Bunge), para liderar um time que editaria o mais completo relatório sobre estatísticas da Argentina. A partir de 1927 atua na *Oficina de Investigaciones e Información do Banco de la Nación Argentina*, onde permanece compilando dados estatísticos e publicando artigos na *Revista Económica*. Embora em uma democracia, pois ainda era o governo de Marcelo T. De Alvear, o projeto econômico dominante estava baseado em uma aliança entre o setor agropecuário local e a Inglaterra, a cujo grupo somavam-se os interesses dos importadores argentinos de produtos ingleses, e Prebisch, um funcionário público, passa a apresentar artigos mais descritivos da economia e menos críticos.

Em 1928 começa a notar tendências recessivas e redução da entrada de capitais externos em seu país. Com a crise de 1929 ocorre uma queda nos preços dos produtos primários exportados pela Argentina, resultado da redução de sua demanda nos países importadores. Pela primeira vez Prebisch adverte que havia uma deterioração nos termos de troca, com os preços dos produtos agropecuários caindo muito mais do que os preços dos bens industriais, argumentando que a causa desse fenômeno seria a inelasticidade da oferta de bens primários, a qual impediria que a oferta acompanhasse a queda da demanda. Até meados de 1930 Prebisch supõe ser essa crise apenas outro ciclo recessivo, semelhante aos já enfrentados anteriormente.

Ocorre então o golpe militar na Argentina (General Uriburu, em 6 de setembro de 1930) e Prebisch assume o posto de *Subsecretario de Hacienda y Agricultura* de 1930 a 1932 e, posteriormente, de 1932 a 1935, de conselheiro do ministro. Prebisch, anteriormente

crítico das políticas, passa, a partir de 1931, a ter efetivo papel na formulação e aplicação das políticas governamentais.

As políticas do governo mesclam atitudes ortodoxas, tais como redução de despesas, aumento de impostos e redução de crédito, com intervenções heterodoxas, tais como aumento de barreiras tarifárias, controle de câmbio (*Control de cambios. Boletín Oficial*, 1931), autorização de operações de redesconto bancário (*Redescuento. Decreto-ley del Poder Ejecutivo Nacional*, 1931) e criação do Imposto de Renda *(Impuestos a los réditos. Boletín Oficial*, 1932). As medidas heterodoxas, para obterem aceitação da maioria ortodoxa, eram usualmente apresentadas como de caráter transitório e decorrentes do quadro atípico enfrentado. Algumas medidas eram fortemente impopulares, e o Imposto de Renda, na prática, e por muitos anos, foi aplicado somente à província de Buenos Aires. Era considerado "*más o menos como letra muerta*" no restante da república. A rapidez com que são propostas medidas heterodoxas para algo que seria apenas outro ciclo recessivo leva Gurrieri (2001) a argumentar que Prebisch já não acreditava plenamente nos mecanismos de mercado.

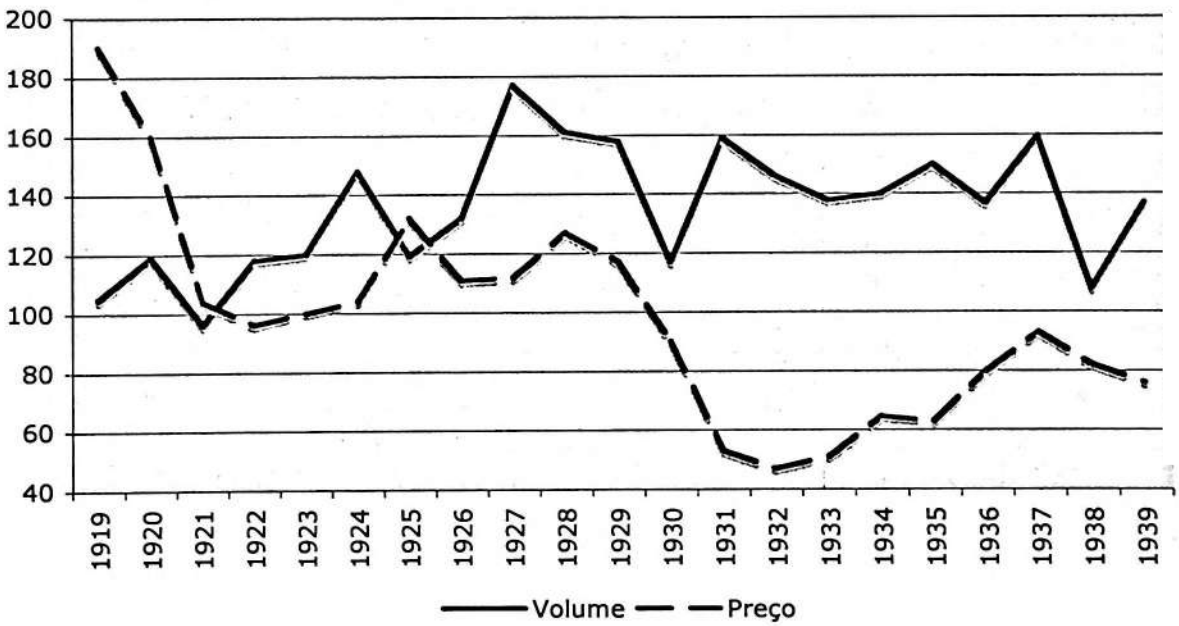
Ainda em 1931 Prebisch redigiu a proposta de criação de um Banco Central, que não foi apresentada ao Congresso por ter sido considerada por demais intervencionista pelo poder Executivo.

Outros textos da mesma época (como *La acción de emergencia en el problema monetario, Revista Económica*, v. 5, n. 2, p. 86, *apud* GURRIERI, 2001) reforçam a idéia de que nos ciclos econômicos há fatores internos (nacionais) e externos (internacionais). Em meados de 1932, Prebisch retoma a idéia de criação de um banco central, que teria por objetivo, além de estabelecer a política monetária, regular as flutuações. Acompanhavam essa idéia

comentários de que a crise não era semelhante às anteriores, uma vez que na Argentina teria havido um "*crecimiento apenas interrumpido por depresiones cuya escasa duración y amplitud contrastan con los rasgos acentuados del presente receso*" (PREBISCH, 1932, p. 86 *apud* GURRIERI, 2001, p. 77).

No ano seguinte, 1933, o quadro recessivo era patente. Os preços dos produtos agropecuários, se comparados aos de antes da crise de 1929, haviam se reduzido quase à metade em pesos (gráfico 2, abaixo) e quase a um terço se expressos em relação ao ouro. Instala-se um quadro pessimista. Note-se que no período de 1923 a 1927, 96% das exportações argentinas eram de produtos agropecuários e apenas 4 produtos (trigo, milho, linhaça e carne) respondiam por dois terços do total das exportações.

Gráfico 2 – Exportações: em volumes e preços (ano de 1913=100)



Fonte: O'CONNELL, 2001.

Prebisch, que participou do grupo que negociou o tratado de Roca-Ruciman, sentiu pessoalmente o poder da Grã-Bretanha.

Esse tratado foi objeto de amplas críticas de todos os setores nos dois países e teve repercussão mundial. Seu objetivo era definir condições para a exportação da carne argentina para a Grã-Bretanha (cotas, volumes), mas teve, como um dos elementos da negociação, a liberação de recursos de empresas inglesas na Argentina, bloqueados em razão dos controles de câmbio impostos. Se por um lado a equipe de negociadores argentinos obteve uma cota de 390 mil toneladas, ou seja, praticamente a manutenção do volume anterior, por outro a Argentina teve de concordar com um tratamento preferencial à importação de bens ingleses, não apenas industrializados, mas também primários, em especial o carvão, prejudicando os Estados Unidos. O decreto 31.140 de 1934, além de ratificar o tratamento preferencial à Grã-Bretanha, criou novos entraves a outros países.

Naquele período, Prebisch enfrentava algumas críticas, como a de ter favorecido os criadores de gado na negociação (pois havia trabalhado anteriormente para a *Sociedad Rural*) "exportando carne de boa qualidade enquanto o povo passava fome", ou a de ter reconhecido o direito da Grã-Bretanha de criar certas barreiras à importação de produtos. Prebisch adotou tal postura apesar de suas preocupações com a política protecionista dos Estados Unidos, preocupações decorrentes da posição central desse país no cenário internacional.

Em 6 de junho de 1935 foi criado o Banco Central, em parte como conseqüência do tratado Roca-Ruciman. Prebisch foi um dos fundadores e primeiro diretor da instituição. O modelo foi inspirado nas idéias de Sir Otto Niemeyer, diretor do Banco da Inglaterra, contratado como especialista. Niemeyer havia preparado modelo semelhante para o Brasil e aplicado outro similar na Índia. Nesses modelos, o Banco Central era independente e os dirigentes nomeados pelo setor privado, com a participação do Estado e de bancos privados. A implementação teve a marca de Prebisch. A lei de 1935, criando o Banco Central, incorporou idéias suas (como operações de redesconto), ampliando a atuação do banco,

diferentemente do preconizado por Niemeyer. O banco também teria por objetivo minimizar oscilações cíclicas.

2.3. A transição pessoal – 1943-1949

Prebisch, co-fundador do Banco Central, foi, em 18 de outubro de 1943, forçado a renunciar ao seu cargo nessa instituição. Passou da posição de principal executivo do sistema financeiro para a de intelectual marginalizado.

Seu afastamento foi conseqüência do golpe de Estado dirigido pelo Grupo de Oficiales Unidos, do qual o então Coronel Perón era um dos principais líderes. A introdução de mudanças na condução da política econômica e o afastamento de Prebisch estiveram entre as primeiras medidas adotadas (mais tarde, em 1946, já como Presidente, Perón nacionalizou o *Banco Central de la República Argentina*).

As informações abaixo são baseadas em Edgar Dosman (2001), que, tendo acesso ao *Archivo Prebisch*, graças à Sra. Adelita Prebisch, à Fundação Prebisch e à Eliana Prebisch, pôde consultar inúmeros documentos pessoais, manuscritos inéditos e outras fontes de informação desse período, que permitem melhor compreender esse pensador.

Prebisch, em sua nova condição, inicialmente utilizaria o tempo disponível para consolidar seu pensamento, integrando sua experiência de tecnocrata às pesquisas de sua vida acadêmica.

Já em 13 de dezembro daquele ano, escrevia a seguinte frase no rascunho do livro que pretendia publicar: "*El contacto estrecho que he tenido con la realidad monetaria del país en los últimos quince años me ha persuadido de la necesidad de recurrir constantemente*

al razonamiento teórico para comprender y resolver mejor los problemas concretos" (p. 91), e que era necessária "*una explicación teórica distinta*" (p. 91). Prossegue, em relação à nova realidade: "*pero para que ello no signifique una constante subordinación de la economía nacional a los movimientos y contingencias de afuera, necesitamos desarrollarnos hacia adentro, fortalecer nuestra estructura interna y conseguir el funcionamiento autónomo de nuestra economía*" (p. 92).

Esse livro, ou melhor, seu manuscrito, trazia os conceitos do estruturalismo e apontava a importância do comércio internacional, da industrialização, do papel do Estado. Os editores, entretanto, recusaram-se a publicá-lo.

Deprimido pelo clima do peronismo, Prebisch viajou ao México, Colômbia, Peru, Paraguai, Venezuela, Guatemala e a outros países, para realizar atividades acadêmicas e prestação de serviços de consultoria, esta última por razões financeiras. Invejava a posição de acadêmicos norte-americanos, que podiam dedicar-se plenamente à pesquisa, como sugerido em uma carta a Eugenio Castillo, onde menciona sua "*ingrata posición del investigador solitario*" (*apud* DOSMAN, 2001, p. 94). Curiosamente, em 1945 Prebisch rejeitou uma proposta para lecionar em Harvard. Também havia recusado, após o golpe, proposta para atuar no Banco do México.

Em 15 de novembro de 1946, sofrendo outro revés, Prebisch foi obrigado a deixar a universidade. Em 25 de novembro, Camille Gutt, Diretor do FMI, visitou Buenos Aires e ofereceu informalmente um alto cargo na instituição a Prebisch, que aceitou a proposta, considerando que a aprovação da diretoria executiva do Fundo, apesar de necessária, seria mera formalidade.

O tempo passava e o silêncio de Washington sugeria problemas. Em 23 de dezembro Gutt informou que a proposta de emprego teria de ser alterada: "*He examinado nuestras últimas conversaciones con los jefes de departamento. Consideran que un asesor externo a las líneas departamentales no es factible. Dispuesto a recomendar su nombramiento en el Departamento de Operaciones con el sueldo propuesto*" (p. 95).

Esse departamento informa-o de que, em razão de uma epidemia de gripe, não poderia aprovar sua indicação de imediato, mas que, antes do fim de janeiro, a aprovação ocorreria sem problemas. Raúl e sua esposa prosseguiram nos preparativos para a mudança. M. H. Parsons, do *Departamento de Operaciones*, sugere que se encontrem no México em fevereiro, onde Prebisch participaria de um seminário, a fim de analisarem um plano de trabalho. Prebisch embarcou no dia 15, mas Parsons não, nem houve notícias do Fundo. No México eram fortes os rumores de que o tesouro norte-americano rejeitava sua nomeação, e em 6 de março, exigindo uma resposta de Gutt, obteve a confirmação de que sua indicação não fora aceita. Parsons enviou uma carta de desculpas em 11 de março: "*Nos hemos comportado de manera intolerable* [...]" (p. 95).

Embora o tesouro dos EUA tivesse inicialmente aprovado seu nome, caso contrário ele sequer teria sido convidado, os motivos da recusa são múltiplos e nada teriam a ver com as duras posições de Prebisch no tratado de Roca-Ruciman. Os principais motivos seriam uma tentativa de aproximação diplomática entre EUA e Argentina, a oposição brasileira à nomeação e as mudanças em Washington — de pessoas e de ideologia (guerra fria, ortodoxia de mercado, negação de intervenções). Cessaram também as propostas de emprego em universidades e instituições norte-americanas.

A CEPAL, fundada pouco antes e já tendo realizado uma proposta a Prebisch, insistiu, oferecendo-lhe em fins de 1948 um cargo de consultor, visando o preparo de material para sua segunda assembléia. A tarefa principal da CEPAL era produzir o primeiro *Estudio Económico de América Latina* em menos de 1 ano, com uma equipe nova e pouco experiente. Esse estudo era importante, ainda que simbolicamente, para a divisão latino-americana das Nações Unidas, pois seria o primeiro documento sobre a região preparado sem a intervenção de "estrangeiros". Era fundamental haver um líder responsável pelo documento, por seus aspectos teóricos e fundamentos, e dessa forma, o aceite de Prebisch representou um alívio para a instituição. Sua recusa poderia resultar na nomeação de Gunnar Myrdal e representar o fim da CEPAL. As declarações de Truman (Anexo A) e as possíveis novas relações dos EUA com a América Latina eram parte do cenário que conferia maior relevância às idéias a serem apresentadas.

As crises e a necessidade de realizar ajustes após a depressão e a II Guerra, bem como a *Pax Americana*, criavam um regionalismo incipiente na América Latina e reforçavam a importância da 2ª conferência da CEPAL, em Havana — que repercutiu, por essas razões, além de sua real importância.

Prebisch distribuiu um texto preliminar, em início de abril, a colegas, para comentários. Celso Furtado ficou decepcionado e criticou o estilo acadêmico, defensivo e de temática conhecida.

Simultaneamente, em Nova Iorque, as Nações Unidas recebiam um relatório de Hans Singer questionando as correntes ortodoxas. Esse texto foi enviado imediatamente a Prebisch e lhe deu novas forças para reescrever seu estudo, sem receio de reações adversas, com o estilo audaz do manuscrito de 1943. Em poucos dias ficou pronto *El desarrollo*

económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, sem fórmulas matemáticas, sem o estilo acadêmico. Um documento político que, embora (talvez) não contivesse uma teoria finalizada, apresentava um diagnóstico da situação latino-americana, convidava à reflexão e propunha soluções: o celebrado "manifesto" de 1949.

Prebisch define com esse documento a agenda de estudos da CEPAL. Por sua profunda influência, podemos dizer que as idéias de ambos, homem e instituição, mesclam-se. O documento, apesar da fundamentação teórica e empírica, possui um tom de indignação decorrente do contexto em que era apresentado e talvez do tratamento dispensado por Washington a Prebisch.

2.4. Prebisch e o auge estruturalista – 1949-1963

A descrição da trajetória do pensamento de Prebisch, delineada anteriormente, torna mais fácil apresentar as linhas mestras do estruturalismo, um novo paradigma para o desenvolvimento. Estruturalismo, pois inclui fatores institucionais e estruturais, indo além de conceitos clássicos de mercado e livre formação de preços. Dizia Prebisch: "*El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales*" (PREBISCH *apud* RODRÍGUEZ, 2001, p. 48).

A referência ideológica para os estruturalistas é composta de 3 publicações, reproduzidas na obra de Gurrieri (1982), respectivamente intituladas *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (o manifesto), *Estudio Económico de América Latina, 1949* e *Estudio Económico de América Latina, 1950*, esta última também denominada *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*.

O sucesso do "manifesto", apresentado em Havana, transformou Prebisch em uma figura importante para a região. Celso Furtado, que foi seu assessor direto, apelidou-o de "o grande heresiarca" (FURTADO, 1985, p. 99).

Prebisch apresenta, no "manifesto" (1949 *in* GURRIERI, 1982, p. 99-155), um diagnóstico do problema de subdesenvolvimento na América Latina, e sugere ações necessárias para promover o desenvolvimento. Descreve-se a seguir, brevemente, o "manifesto", citando-se algumas de suas passagens mais relevantes.

O capítulo I, *Introducción*, tem por objetivo apresentar uma perspectiva de conjunto, uma visão dos problemas e algumas reflexões decorrentes da experiência do autor. Menciona que a teoria econômica é usualmente desenvolvida com considerável atraso em relação aos acontecimentos. Apesar da importância da teoria de vantagens comparativas, para Prebisch essa teoria era falha, especialmente por ser muito abrangente, mas talvez fosse verdadeira se circunscrita aos países industrializados. Ao contrário do que essa teoria propõe, o fruto do progresso técnico não é distribuído a todos. O autor desenvolve o raciocínio e sugere a industrialização dos "países novos", não como um fim em si mesma, mas como forma de captar parte do progresso técnico e elevar "*progresivamente el nivel de vida de las masas*" (p. 100). Diz ser a industrialização compatível com o desenvolvimento da produção primária. Frisa que, a fim de viabilizar a importação de bens de capital para realizar a industrialização e a mecanização da agricultura, necessita-se das exportações. "*Cuanto más activo sea el comercio exterior de la América Latina tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales*" (p. 101). Como o capital é cada vez mais necessário — em decorrência da industrialização, que exige uma relação capital *per capita* mais elevada —, mas escasso, sua utilização deveria seguir um critério de "estrita eficácia". No

passado, o crescimento foi estimulado pelo aumento das exportações, mas este não deve prosseguir com a mesma intensidade, sendo necessário "*crecer hacia adentro*" (p. 105). Por último, "*las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico*" (p. 106).

No capítulo II, *Las ventajas del progreso técnico y los países de la periferia*, Prebisch utiliza como referência o informe das Nações Unidas *Postwar Price Relations in Trade Between Under-developed and Industrialized Countries*, de 1949, para mostrar que houve um aumento muito maior da produtividade nos países industrializados do que no setor agrícola da periferia. Porém, a maior produtividade da indústria não resultou em queda dos preços de seus produtos. "*La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia*" (p. 108). A renda média por pessoa cresceu muito mais nos centros industriais do que na periferia, e não há forma de explicá-lo se não forem considerados os ciclos econômicos que caracterizam o capitalismo. Nas fases recessivas, como as massas de trabalhadores que atuam no setor primário da periferia não são organizadas, não conseguem defender suas rendas, e parte dessas é transferida para os grupos organizados dos países industriais: empresários e trabalhadores. Assim, os grandes centros não apenas se beneficiam de suas próprias inovações técnicas, como também captam parte do valor criado "*en el progreso técnico de la periferia*" (p. 114).

No capítulo III, *La América Latina y la elevada productividad de los Estados Unidos*, Prebisch diz que os Estados Unidos, que eram o "centro cíclico principal", naturalmente procuram proteger o nível de vida que alcançaram, e essa proteção inclui obstáculos à mobilidade dos fatores de produção – caso contrário, os altos níveis dos salários seriam comprometidos. Como o pensamento clássico pressupõe suas regras como um todo indivisível, não há como eliminar uma delas (mobilidade dos fatores) e tentar manter as

demais para nortear as relações entre países. Os Estados Unidos também estavam diminuindo o coeficiente de importações da América Latina, gerando escassez de divisas nestes países.

Esse tema é abordado no capítulo IV, *El problema de la escasez de dólares y sus repercusiones en la América Latina.* Prebisch explica de forma objetiva o que ocorre: "*Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de éste no bajan simultáneamente con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en la balanza de pagos*" (p. 119-120). Medidas de defesa fazem-se necessárias e a reação latino-americana foi semelhante à de outros países: reduzir as importações por meio da desvalorização monetária, da elevação de tarifas aduaneiras, da criação de cotas de importação e do controle da movimentação cambial. Se essa era a função inicial do controle cambial, num segundo instante passou a ser o combate aos efeitos da expansão inflacionária sobre a balança de pagamentos.

O capítulo V, *La formación del capital en la América Latina y el proceso inflacionario*, inicia-se com o comentário de que o nível de poupança depende, em última instância, do aumento da produtividade do trabalho. Em alguns poucos países teria sido alcançado um patamar de produtividade que permitiria reduzir o nível das necessidades de capital externo para suprir a baixa formação de capitais interna, mas para a maioria dos países latino-americanos o capital externo era indispensável. Se a disparidade de renda, em termos históricos, seria elemento favorável para a formação de capitais, freqüentemente se criavam padrões de consumo imitativos aos dos países industrializados, o que prejudicava, na prática, aquela formação de capitais ou seu emprego em importações produtivas. Sendo baixa a poupança interna e limitado o aporte de capital estrangeiro, fazia-se necessária a

orientação do Estado, por meio de políticas adequadas, para melhor destinação dos recursos, diante das enormes necessidades públicas e privadas de capital. A destinação deveria ser pautada pela maximização do incremento de produtividade do trabalho. A pressão pelos recursos normalmente traz consigo fenômenos inflacionários. A inflação resulta em uma redistribuição de renda que, apesar de colocar nas mãos de um grupo pequeno de pessoas novas possibilidades de acumulação, não necessariamente resulta em poupança efetiva ou benefícios para a coletividade. Seria necessário investigar melhor, pois "*no se dispone, por desgracia, de elementos fehacientes para poder pronunciarse*" (p. 134).

No capítulo VI, *Los límites de la industrialización*, Prebisch insiste que a mudança da pauta de importações é necessária para prosseguir com a industrialização. Lembra que novas medidas protecionistas poderiam surgir nos países desenvolvidos como reação à industrialização da América Latina. Relaciona alguns limites para o crescimento das indústrias latino-americanas, com ênfase na escala necessária, lembrando ser esta prejudicada, seja por mercados nacionais pequenos, seja pela possível fragmentação de certas indústrias em muitas empresas competindo entre si. Um esforço combinado entre diversos países poderia atenuar as dificuldades decorrentes de serem pequenos seus mercados internos individuais.

O capítulo VII, *Bases para la discusión de una política anticíclica en la América Latina*, conclui o texto do manifesto. Os ciclos econômicos produzem efeitos diferentes nos centros e na periferia. Os centros podem atuar sobre os ciclos por meio de políticas de investimento, ao contrário da periferia, que não pode influir no nível de suas exportações. A industrialização, contudo, isoladamente, não reduzirá essa vulnerabilidade. Para tanto, as exportações deveriam representar uma fração pequena da renda nacional, mas em tais condições o país em questão não mais seria periférico. Ao contrário, em face da urbaniza-

ção, a periferia estaria mais vulnerável aos ciclos, já que as fases recessivas não mais seriam amortecidas, como ocorre quando grande parcela da população está no campo. Seria importante implantar políticas anticíclicas. O capítulo detalha ainda as medidas para se alcançar ganhos de produtividade/industrialização, e a principal delas é alterar a composição das importações: mantendo o patamar total destas, elevar o volume de importação dos bens que aumentam a ocupação dos trabalhadores (preterindo-se bens de consumo não essenciais). A estrutura e volume da produção interna deveriam ser alterados de forma correspondente, a fim de se satisfazer as necessidades da população. A substituição de importações geralmente requer medidas protecionistas, como a elevação de impostos de importação de alguns produtos.

O estudo desse manifesto é revelador das idéias de Prebisch, mas é possível uma visão mais completa de seu pensamento analisando-se o conjunto dos textos, em especial o próprio manifesto e os "Estudos" de 49 e 50, mas também outros artigos de Prebisch da época. Os três textos anteriormente mencionados expõem, em algumas ocasiões, os mesmos problemas utilizando argumentos diferentes. Alguns economistas associam o estilo pouco formal de redação do primeiro texto ao escasso tempo para sua elaboração. Admitindo-se a hipótese de continuidade do pensamento de Prebisch e considerando-se os diferentes contextos das diferentes publicações, parece sólida a argumentação da "abordagem retórica" de Ana Maria Bianchi (2001), para quem as diferenças de estilo entre o manifesto e os dois estudos eram conseqüência de os textos se destinarem a públicos diferentes (também há comentários de Celso Furtado nesse sentido). O primeiro texto, o manifesto, tinha por audiência latino-americanos: homens públicos, economistas e empresários, a quem a argumentação apresentada seria convincente. Eram nacionalistas, pró-desenvolvimento e compreendiam a necessidade da industrialização. O público-alvo

tradicional das publicações da ONU — economistas neoclássicos e, em geral, não latino-americanos — não teve a mesma reação de aceitação a esse texto. Jacob Viner, por exemplo, menciona (VINER, 1952, p. 62 *apud* BIANCHI, 2001, p. 16): "parecem para mim, em sua maioria, fantasias maldosas, conjecturas ou história distorcida, ou, no melhor dos casos, meras hipóteses relacionadas a períodos específicos e necessitando de validação objetiva e lúcida" [16]. Haberler escreve (HABERLER, 1959, p. 19 *apud* BIANCHI, 2001, p. 16): "baseado em evidências empíricas fortemente insuficientes [...] [Prebisch] interpretou erroneamente os fatos [...] a tentativa de explicação é falaciosa [...] não há indicações de que a alegada tendência desfavorável dos termos de troca continuará no futuro" [17]. Esses e outros economistas questionaram as bases teóricas e empíricas do primeiro texto de Prebisch. A eles destinavam-se os outros dois "Estudos". Assim, doravante, o pensamento do "grande heresiarca" será analisado pelo conjunto de sua obra no período, e não mais por um texto específico.

Prebisch identificou a deterioração dos preços dos produtos primários exportados pelos países "periféricos" em relação aos produtos industrializados importados dos países desenvolvidos. Tais dados contrariavam a tese das vantagens comparativas da economia clássica. No "manifesto", a causa dessa assimetria era vinculada aos ciclos e à estrutura de emprego existente nos países desenvolvidos. Nestes, o poder dos sindicatos conseguia impedir uma queda dos preços de bens industriais nas fases recessivas (quedas cíclicas), uma argumentação análoga à de Singer. No "Estudo", a argumentação tem foco diferente, no sentido de que haveria um excedente de mão-de-obra agrícola nos países periféricos, não passível de ser utilizado pelos países centrais, cujo emprego resultaria em aumento de

[16] Tradução livre.
[17] Tradução livre.

produção de bens primários para exportação e, em razão da inelasticidade da demanda, em queda dos preços internacionais desses produtos. Ambas as explicações dizem respeito à estrutura produtiva.

Para Prebisch, existe na periferia uma estrutura produtiva especializada e heterogênea, ao passo que no centro a estrutura é diversificada e homogênea.

Na periferia há setores em que a produtividade média do trabalho é semelhante à dos países desenvolvidos e correspondente às possibilidades das técnicas disponíveis mundialmente. Entretanto, há também atividades em que os níveis de produtividade são muito baixos. Se os setores avançados geram emprego, os de baixa produtividade "abrigam as fontes do desemprego" (RODRIGUEZ, 2001), reflexo da referida estrutura heterogênea. Nos países centrais, que abrigam os setores mais dinâmicos, há maior diversidade de atividades e maior uniformidade da produtividade.

Na visão de Prebisch, os países centrais teriam uma tendência à produção de itens de alta elasticidade-renda e os periféricos especializar-se-iam nos produtos de baixa elasticidade-renda.

A frase que inicia o segundo "Estudo" mencionado sintetiza o diagnóstico de Prebisch: "*La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular*" (PREBISCH, 1951, p. 1 *apud* OCAMPO, 2001).

Depreende-se dessa frase, no contexto em que é empregada, que o progresso técnico é de importância fundamental para o crescimento econômico e que é impossível analisar a dinâmica dos países subdesenvolvidos de forma independente.

O processo tem formação histórica: "*El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraor-*

dinario en los Estados Unidos y abarca finalmente al Japón" (PREBISCH, 1950 *in* GURRIERI, 1982, p. 156). Ao redor desse centro industrializado forma-se a vasta periferia. Prebisch critica o desenvolvimento "para fora", pois, "*tiene primordialmente en mira [la satisfacción de] las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales*" (PREBISCH, 1951 *apud* GURRIERI, 1982, p. 17), impondo à América Latina o papel de produzir matérias-primas e alimentos. Justificam-se assim os termos "lento e irregular", empregados na frase inicial do primeiro "Estudo", em relação ao "progresso técnico". Lento, em razão do grande prazo transcorrido desde a revolução industrial até aquele instante e de haver alcançado parcela reduzida da população. Irregular, pois em algumas regiões somente penetraria nos setores "*donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo con destino a centros industriales*" (PREBISCH, 1950 *in* GURRIERI, 1982, p. 156).

Logo, entre centro e periferia há três desigualdades principais: (a) posição e função que ocupam no sistema; (b) estruturas produtivas e (c) níveis médios de produtividade e renda (GURRIERI, 1982).

Essas desigualdades tenderiam a continuar, essencialmente em razão dos seguintes fatores:

- Se a população ativa tivesse "mobilidade perfeita", haveria tendência à equalização de salários industriais e de setores primários. Entretanto, Prebisch assinala que, além da baixa mobilidade internacional, há excedentes de população nos setores primários (em áreas periféricas) pressionando esses salários para baixo, excedentes esses decorrentes tanto de altas taxas de natalidade como do

progresso técnico, que reduz as necessidades de mão-de-obra para a obtenção da mesma quantidade de produto;

- Soma-se a isso uma maior capacidade dos agentes dos centros — empresários e trabalhadores — para defender e elevar sua renda, pressionando, nas fases recessivas dos ciclos, ainda que indiretamente, a periferia, no processo de preservar seus ganhos. A capacidade de pressionar decorre tanto de elementos como a organização sindical anteriormente citada, quanto da existência de políticas protecionistas e de subsídios nos centros que impedem "*que los países de menores ingresos les presenten perjudicial competencia en ciertas ramas de la producción, gracias a esos menores ingresos o a la mayor productividad*" (PREBISCH, 1951 *apud* GURRIERI, 1982, p. 23), ou da combinação de ambos os fatores. Ou seja, o centro fecha-se a fim de defender seus níveis de renda.

- Por último, a demanda de produtos primários pelos países centrais é função do grau de crescimento destes últimos. Não há como forçar as exportações. Prebisch argumenta que o aumento da demanda de bens industrializados é que estimula o aumento do consumo das matérias-primas. Não há como um aumento da oferta de matéria-prima estimular o aumento da produção industrial. Considerando este fator e as elasticidades-renda de diferentes produtos, entre outros, Prebisch conclui não apenas que há fatores que estimulam a deterioração dos termos de troca em prejuízo da periferia, como também que há uma subordinação desta aos países centrais, inclusive no que diz respeito aos ciclos econômicos.

Realizado o "diagnóstico" dos fatores causais do subdesenvolvimento dos países latino-americanos e da provável continuidade dessa condição, Prebisch, nos documentos redigidos no período de 1949 a 1951, apresenta recomendações de políticas a serem implementadas para promover o desenvolvimento.

A política de desenvolvimento estruturalista, área central de interesse, encontra-se descrita a seguir, de forma sintética, pois não se pretende reproduzir neste espaço todos os dados empíricos, linha de raciocínio e argumentação apresentados por Prebisch nas obras citadas. A introdução do "manifesto" já apresenta as recomendações decorrentes quase que imediatamente do diagnóstico realizado, procurando opor-se aos fatores causais identificados e superar a condição assimétrica centro-periferia. Ressalte-se que Prebisch não generaliza a aplicação das recomendações a todos os países periféricos ou mesmo latino-americanos. A aplicação deve ocorrer após análise da situação concreta de cada país (e das regiões deste), que definirá o caminho mais adequado.

Tentativamente enumeradas, pois interligadas, e visando a um desenvolvimento "para dentro", as recomendações são: industrialização, integração regional e esforços "contra-cíclicos".

2.4.1. Industrialização

> *De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.* [...] *La industrialización de la América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario* [...] (PREBISCH, 1949 *in* GURRIERI, 1982, p. 100).

A industrialização era vista como a forma de transformar a estrutura produtiva, e a "substituição de importações" seu instrumento de implementação. Esse posicionamento decorre em parte das observações de Prebisch sobre o processo de recuperação da Argentina pós-crise dos anos 30, no qual ele teve influência como dirigente do Banco Central.

Há muitas interpretações errôneas do pensamento de Prebisch acerca da industrialização. Em um *post-scriptum* de um artigo publicado em 1986, Prebisch, tomando conhecimento de novo artigo que viria a ser publicado mantendo aquelas interpretações errôneas (um estudo tripartite do *Colegio de México*, Fundação Getúlio Vargas e *Institute for International Economics* de Washington), decide ser chegada a hora de encerrar os mal-entendidos e resgata os textos de 1959 a fim de que se retificassem os equívocos. Essas notas são aqui reproduzidas pois constituem uma forma sintética de apresentar o pensamento original de Prebisch (ao menos os pontos-chave) referente a esta subseção.

Relembra que, contrariando críticas a políticas de industrialização por demais agressivas e a políticas iniciais da CEPAL que supostamente teriam relegado o papel das exportações a um segundo plano, dizia em 1959:

> *La sustitución de importaciones no es una operación sencilla y de horizontes ilimitados. Una política persistente de sustituciones que no vaya acompañada de aumentos en la productividad puede alcanzar un punto más allá del cual se llega a una reducción de las exportaciones, es decir a una perdida neta de divisas.* [...] *En efecto, a menos que sea espontánea, la sustitución obliga a la adopción de medidas proteccionistas que se tienen que ir acentuando conforme se agotan aquellos campos de sustitución en que son menores las diferencias de productividad entre el país y el resto del mundo. A consecuencia de esa creciente protección suben los costos internos y afectan la rentabilidad de las exportaciones, que es distinta para los diferentes productos que la componen.* [...] [Quanto aos caminhos para acelerar o processo de substituição das importações:] *Uno,*

> *sería el de una gran expansión de exportaciones distintas a las tradicionales hacia los países situados fuera del área; otro, el de una expansión del comercio interlatinoamericano* [preferindo este último pelas razões descritas na subseção seguinte. Lembrando ainda:] *Estos dos caminos no son incompatibles entre si y una utilización adecuada de ambos redundaría en beneficio tanto de América Latina como de los países más desarrollados del resto del mundo.* (PREBISCH, 1986, p. 204).

Quanto a críticas aos resultados insuficientes dos processos de industrialização, resgata texto de 1961 em que fazia uma crítica à forma pela qual a industrialização ocorria:

> *Las fallas fundamentales de la industrialización. Si bien la cuantía de la producción industrial no es arbitraria, su composición sí lo ha sido en la experiencia latinoamericana. Desde este punto de vista, el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.* (PREBISCH, 1986, p. 205).

Dando seqüência ao apresentado acima, a partir do fim da década de 50 Prebisch e a CEPAL passam a defender mais insistentemente o modelo misto, combinando substituição de importações e promoção de exportações, por entenderem terem sido estas últimas, na prática, relegadas a segundo plano, ainda que não tivesse sido esta a orientação inicial.

Prebisch lembra que a industrialização por substituição supõe a existência de medidas protecionistas, mas que estas não devem ser aplicadas em excesso. No artigo de 1986, diz:

> *En la CEPAL, desde los primeros tiempos, sostuvimos que la protección era indispensable a fin de hacer frente a la superioridad técnica y económica [de los centros]. Desgraciadamente, la protección ha sido por lo general muy exagerada, si no abusiva, y se*

mantuvo por mucho tiempo sin estimular las industrias a que redujeran sus costos de producción. (p. 197).

2.4.2. Integração regional

Cuanto más activo sea el comercio exterior de la América Latina tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico. [...] *Otro de los limites* [da industrialização] *está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de la América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro.* [...] *Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue.* [...] *que se llegue a malograr una parte importante del fruto del progreso técnico a causa de un excesivo fraccionamiento de los mercados* [...] (PREBISCH, 1949 *in* GURRIERI, 1982, p. 100-105).

Prebisch apresentou o texto "*La cooperación internacional en una política de desarrollo basada en la iniciativa privada*" na IV Reunião Extraordinária do Conselho Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em Quitandinha, Brasil, em 1954. Em 1959 publica o livro *El mercado común latinoamericano*. Os dois textos são exemplos da importância atribuída ao tema da integração regional.

O texto apresentado no início desta subseção é esclarecedor dos motivos que o levaram a conferir tal relevância ao tema:

- Sendo os mercados internos eventualmente insuficientes em tamanho para alcançar economias de escala que justifiquem a instalação de uma indústria, as

exportações para os países vizinhos permitiriam ampliar o tamanho dos mercados a serem atendidos;

- A escolha dos países vizinhos (ou, mais precisamente, periféricos) deve-se ao fato de estes não terem as tecnologias nem os interesses dos países centrais. Ou seja, os produtos teriam aceitação e competitividade em termos de preço e evitar-se-ia a relação de subordinação e caráter pró-cíclico do comércio com os países centrais.

O mercado comum teria dois objetivos: "*a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y b) dar fuerte estimulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones*" (PREBISCH, 1959 *in* GURRIERI, 1982, p. 476).

A integração regional necessitaria de políticas para sua viabilização, e sua implementação seria realizada em etapas progressivas, indo desde uma fase experimental até uma fase de mercado comum constituído. A redução de impostos de importação, parte do processo, não seria uniforme para todos, mas se daria por grupos de países e categorias de produtos, considerando o grau de desenvolvimento de cada país em cada setor. As idéias apresentadas posteriormente incluem critérios de reciprocidade e a criação de um centro de compensações multilaterais.

A integração regional não deve prescindir de outras formas de incremento das exportações a outras partes do mundo. Seria importante, em particular, (a) tentar reduzir o protecionismo dos países centrais aos produtos primários e (b) estimular o comércio de produtos industrializados com a América Latina.

2.4.3. Esforços contracíclicos

> *Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil.* (PREBISCH, 1949 *in* GURRIERI, 1982, p. 106).

Cabem ao Estado diversas funções nas políticas que visam ao desenvolvimento. Prebisch preconizava um Estado não produtor, mas também não mínimo: um Estado sagaz.

As políticas monetárias e fiscais deveriam evitar os ciclos de crescimento e depressão mediante controles sobre os preços dos bens exportados. Um clima salutar para o setor privado e para investimentos seria essencial para o alcance de êxito econômico. A insuficiente poupança interna de alguns países poderia ser complementada com capitais externos. O Estado deveria manter-se prudente e não inflacionário. Um Estado com capacidade para combinar as leis de mercado com planejamento. Este seria, de forma sintética, o Estado "sagaz".

Uma de suas principais tarefas seria estabelecer políticas que atenuassem os efeitos cíclicos de recessão/expansão. Embora, para Prebisch, tais ciclos fossem naturais no regime capitalista, sua análise, conseqüências e forma de atuação obedeceriam a lógicas diferentes no centro e na periferia.

Os Estados Unidos, embora empenhados em minimizar os ciclos, não os eliminavam. No centro, para minimizar a amplitude desses movimentos, bastava atuar sobre os volumes de investimentos, aos quais "*se atribuye el papel dinámico en el movimiento ondulatorio*"

(PREBISCH, 1949 *in* GURRIERI, 1982, p. 144). Na periferia, tal função cabe às exportações. A periferia não pode influir nas exportações tal como o centro influi nos investimentos. Daí a razão de políticas contracíclicas diferentes e próprias.

A necessidade de tais políticas é intensificada pela urbanização em curso. Em um país essencialmente agrário, a fase recessiva se manifestaria por uma queda relativamente bem distribuída da renda agrária. Prebisch observou durante a grande recessão dos anos 30 que a urbanização gerava um efeito diferente: o desemprego — com sérias conseqüências sociais. Logo, de forma associada à industrialização, que também intensificava os movimentos de aglomeração, seria fundamental implementar medidas contracíclicas.

A solução seria a adoção de diversas políticas de caráter compensatório. A primeira idéia que surge é a de criar obras públicas em uma intensidade inversa à dos investimentos privados. Os países periféricos, entretanto, não teriam recursos para tal ação. Mesmo que conseguissem acumular reservas durante a fase de expansão, quando a arrecadação é maior, a fim de empregá-las somente na fase de contração, dificilmente seria possível conciliar essas necessidades com os interesses políticos. A tendência seria empregar os recursos, assim que ingressassem, tanto por serem as obras necessárias quanto por serem escassos os recursos. Até mesmo a idéia de expandir e contrair as obras públicas de forma eficiente não é de fácil implementação. Logo, outra estratégia seria necessária, para obter um alto grau de ocupação da força de trabalho independentemente da fase do ciclo que nos é imposto.

Prebisch, explicitamente, não chega a propor uma solução para o problema. Insiste para que se formem economistas que estudem o tema, a fim de oferecerem soluções mais concretas, e sugere que a combinação de: a) correta escolha das indústrias a serem

implementadas para a substituição de bens importados; b) administração das importações mediante variação das tarifas de importação segundo a fase do ciclo e tipo de produto importado (bens de capital, bens indispensáveis à produção corrente e bens supérfluos); e finalmente c) colaboração de organismos multinacionais destinados a atenuar os efeitos dos ciclos, poderiam, em conjunto, minimizar os efeitos adversos destes sobre os países periféricos.

As subseções acima correspondem às principais recomendações para superar o subdesenvolvimento no padrão centro-periferia. As análises de Prebisch sobre a condição periférica englobavam o não funcionamento do padrão-ouro, que não é discutido neste documento, e os problemas relativos à divisão internacional do trabalho, apenas brevemente citados aqui. Também é elemento importante da discussão a pequena capacidade de acumulação de capital dos países periféricos, parcialmente atribuída à imitação dos perfis de consumo dos países centrais por parte das camadas mais ricas da população.

Prebisch manteve-se no cargo de Secretário Executivo da CEPAL de 1951 até 1963.

2.5. Incorporação de outras linhas e evolução da CEPAL pós-1963

Com o passar dos anos, as idéias originais de Prebisch perderam parte de seu poder explanatório. Tanto a CEPAL quanto Prebisch sofreram transformações em suas linhas de análise e de recomendações.

A evolução do pensamento cepalino é tema de diversos artigos. Em um dos mais relevantes, *Evolución de las ideas de la CEPAL*, de Ricardo Bielschowsky (1998), baseia-se a síntese que segue.

A CEPAL passou a priorizar, nos anos sessenta, as "reformas para desobstruir a industrialização"; nos anos 70, uma reorientação dos estilos de desenvolvimento, visando a uma maior igualdade social e atuação pró-exportadora; nos anos 80, um ajuste com crescimento, a fim de superar os problemas de endividamento externo; e, nos anos 90, uma transformação produtiva com eqüidade. As mudanças históricas introduziam, naturalmente, novos temas à discussão. Apesar das mudanças, há uma unidade no método "cepalino", orientado pela análise histórico-estruturalista original de Raúl Prebisch.

A crescente urbanização, as teorias da dependência, as pressões inflacionárias e a revolução cubana de 1959 foram fatores indutores de mudanças no pensamento cepalino dos anos 60. A exclusão econômica de amplas camadas da população e a manutenção das vulnerabilidades econômicas estavam entre as principais razões de ser das políticas que visavam "redistribuir para crescer". A tônica da década seguinte, anos 70, seria manter a orientação que almejava maior eqüidade. O endividamento externo seria o foco nos anos 80 e também a eventual necessidade de choques estabilizadores e seu custo social, bem como estudos sobre a possibilidade de os Estados renegociarem as dívidas. Certo alívio no final da década para diversos países latino-americanos (inclua-se no contexto o Plano Brady) permitiu à CEPAL retomar a questão da eqüidade no início dos anos 90. As crises localizadas, decorrentes da vulnerabilidade externa (sempre presente no pensamento cepalino), e novas ortodoxias foram outros elementos incorporados na década marcada pela globalização financeira, ainda que as orientações sempre incluíssem a necessidade de se promover a difusão de tecnologias e elevar a competitividade.

Prebisch, durante essas décadas, segue influenciando a CEPAL, ainda que em menor grau, como quando funda a *Revista de la CEPAL* e permanece como seu diretor, atuando também como ocasional colaborador.

Analisar em detalhes a trajetória de Prebisch, isto é, de seu pensamento, no período posterior a 1963 foge ao escopo deste trabalho. Deve-se ressaltar que seu pensamento apresenta correlação com as linhas mestras do pensamento cepalino acima mencionadas.

Identificar as influências de outros pensadores em suas análises torna-se tarefa não óbvia, pois Prebisch não apresenta referências nos artigos que publica e raramente menciona terceiros. Constitui uma exceção, por exemplo, o artigo de 1978, que compõe sua trilogia do fim dos anos 70, em que agradece a Manuel Balboa, Anibal Pinto, Jorge Graciarena, Octavio Rodriguez, colegas da CEPAL, por suas colaborações e críticas, e a Adolfo Gurrieri, colaborador direto.

Após sair da CEPAL, seu tema principal foram os problemas de cooperação e a relação Norte-Sul. Reconhece que as atividades de negociação obrigaram-no a interromper as atividades teóricas. Posteriormente, livre de responsabilidades executivas, retoma sua dedicação à reflexão e análise dos problemas latino-americanos, incorporando novas idéias sob a óptica dos países centrais. Incorpora também elementos de sociologia em seus estudos, elementos que, quando jovem, Prebisch admitia serem importantes, mas sobre os quais talvez não acreditasse possuir domínio teórico (GURRIERI, 2001).

3. DEPENDÊNCIA SEGUNDO FERNANDO H. CARDOSO

Não se chega a compreender o desenvolvimento econômico quando se omitem as condições políticas e sociais do desenvolvimento... (CARDOSO, 1964, p. 183)

3.1. Breve biografia

Fernando Henrique Cardoso nasceu no Rio de Janeiro em 1931. Sociólogo graduado pela Universidade de São Paulo em 1952, obteve o doutorado em 1961 e a Livre-Docência em 1963.

Foi para o exílio após o Movimento Militar de 1964. Ameaçado de prisão, ocultou-se no Guarujá e depois seguiu para o Chile, onde, atuando no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES, associado à ONU e à CEPAL), publicou *Desenvolvimento e Dependência na América Latina*, com Enzo Faletto. Analisou processos de mudança social, desenvolvimento e dependência, democracia e reforma do Estado.

Permaneceu no Chile até 1967 e seguiu para a França, retornando ao Brasil em 1968. Em 1969 liderou a criação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), viabilizado graças a verbas da Fundação Ford. Nos anos 70 atuou em grande número de universidades da França, Suíça, EUA, Inglaterra, México e outros países.

Nos anos 80 ampliou sua atuação política: eleito Senador do Estado de São Paulo, foi, em 1988, Membro Fundador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Foi Ministro do governo do Presidente Itamar Franco nas pastas de Relações Exteriores (10/92 a 05/93) e Fazenda (05/93 a 03/94). Foi Presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos consecutivos (1995-2002). Participa de diversas entidades internacionais e atua como professor convidado (*professor-at-large*) da Brown University.

3.2. Método

A preocupação com o método é uma constante em Fernando Henrique Cardoso, que adota o método Marxista, esquematicamente constituído por três aspectos principais: materialismo dialético, materialismo histórico e economia política.

O ensaio de Cardoso e Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, escrito em 1970, tem alguns aspectos metodológicos explicitados em *Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina* (1985). Comentam os autores que o objetivo do ensaio de 1970 era "mostrar como os desenvolvimentos políticos, sociais e econômicos se relacionam na América Latina", sob uma visão abrangente, diante da "estreiteza da abordagem da CEPAL":

> Apesar de sua natureza crítica, as teorias e críticas econômicas da CEPAL não se baseavam numa análise do processo social, não chamavam a atenção para as relações imperialistas entre os países e não levavam em conta as relações assimétricas entre classes. [...] Buscamos uma compreensão global e dinâmica das estruturas sociais, ao invés de olhar apenas para dimensões específicas do processo social. (1985, p. 14).

Em outro trecho, mencionam: "Usamos uma abordagem **dialética** para estudar a sociedade, suas estruturas e processos de transformação" (1985, p. 15).

O emprego da dialética pelo autor torna a leitura de seus livros mais complexa, pois Cardoso substitui o raciocínio retilíneo por um "desenvolvimento em espiral" dos conceitos, pela análise das contradições, dos contrários — que se excluem e ao mesmo tempo estão unidos (GOTO, 1998). A dialética incorpora novos pontos de vista e os altera ao longo do tempo, aportando critérios para o estudo dos processos em sua transformação

constante e contrapondo-se ao mecanicismo daqueles que teriam "soluções automáticas" para os problemas.

Os autores adotam uma postura que se opõe tanto ao empirismo quanto ao "antiempirismo":

> A questão não é medir ou não medir. A questão antes é o que e como medir [...] Pouco sentido teria medir "graus de dependência", estabelecendo comparações formais entre situações dependentes. (1985, p. 17).

A abordagem histórico-estrutural é mencionada repetidamente, como no trecho abaixo:

> É necessário para nós reconhecer desde o começo que as estruturas sociais são o produto do comportamento coletivo dos homens. Portanto, apesar de duradouras, as estruturas sociais podem ser, e de fato são, continuamente transformadas por movimentos sociais. [...] Nossa metodologia é, pois, histórico-estrutural.
>
> [...] A ênfase no aspecto estrutural pode dar a impressão de que as situações de dependência são estáveis e permanentes. Essa impressão, provocada por análises falhas, também pode sugerir que as situações de dependência estão contínua e necessariamente gerando maior subdesenvolvimento e dependência.
>
> [...]É útil, então, lembrar que as formas de dependência podem mudar, e identificar as possibilidades estruturais da mudança, apontando com precisão as alternativas à dependência existentes num dado momento histórico. (1985, p. 16).

3.3. Considerações prévias à análise da dependência de Cardoso

Três questões são mencionadas antes da análise das noções de desenvolvimento dependente-associado, sendo relevantes para esta: (1) o imperialismo; (2) o conceito de desenvolvimento aplicável e (3) os equívocos incorridos por aqueles que atribuíram ao conceito

de dependência características diversas daquelas pretendidas por Cardoso e Faletto, ou que daí depreenderam conclusões errôneas, que são apresentadas adiante.

3.3.1. Imperialismo

> Até por entendimento semântico, quem depende, depende de algo, está condicionado, não é condicionante. [...] a dependência, tal qual a caracterizamos, não é mais do que a expressão política, na periferia, do modo de produção capitalista, quando este é levado à expansão internacional. (CARDOSO *apud* GOTO, 1998, p. 48).

O conceito de dependência buscava revalorizar alguns condicionantes externos, em especial o modo de produção capitalista internacional, o Imperialismo, que tem nos trabalhos de Lênin seu tratamento mais completo. A análise original se fazia sob o ponto de vista dos países que realizavam a expansão, as potências imperialistas, ao passo que a de Cardoso será feita sob o enfoque dos países "dependentes", mas "não vemos a dependência e o imperialismo como os lados externo e interno de uma mesma moeda, com os aspectos internos reduzidos à condição de 'epifenômenos'" (CARDOSO; FALETTO, 1985, p. 21).

"Na perspectiva leninista o imperialismo é uma nova forma do modo capitalista de produção" (CARDOSO *apud* GOTO, 1998, p. 38), ou seja, não se trata de um novo modo de produção, mas sim de um novo estágio do capitalismo, mais "avançado", que ocorre em outro momento histórico e no qual novos setores da sociedade procuram impor seus interesses. Sua caracterização pode ser assim resumida:

- Concentração de capital, em particular como resultado da crescente especialização, levando à substituição de mercados competitivos por práticas monopolistas;

- Fortalecimento do sistema bancário, com impactos no modo de produção, levando à fusão do capital bancário com o capital industrial, cujo controle se mantém na esfera financeira;
- Os limites internos à realização do capital — empobrecimento das massas e expansão mais rápida do capital do que do mercado — levam à necessidade de expansão para o exterior, para viabilizar-se a continuidade do crescimento do capital;
- Tal quadro (monopolístico, expansão internacional) leva ao interesse de obtenção de "controle político de áreas coloniais", a fim de obter-se controle das matérias-primas.

Em suma, alterações nos processos produtivos e na movimentação de capitais criariam, no "último estágio do capitalismo", formas de garantir a continuidade da expansão do capital e do fornecimento de matérias-primas para os países industrializados.

3.3.2. Conceitos de desenvolvimento e dependência

Embora recentemente Fernando Henrique Cardoso enfatize o conceito de "capitalismo contemporâneo", segundo o qual o crescimento proporciona maior eqüidade e redução da pobreza absoluta, destaca-se não ser esta a definição Marxista, adotada nas obras sobre a dependência da América Latina. Por desenvolvimento "não entendemos a realização de uma sociedade mais igualitária ou mais justa. Não são conseqüências que advenham do desenvolvimento capitalista, especialmente nas economias periféricas" (1985, p. 29). Desenvolvimento deve ser interpretado como realização do processo de acumulação e aumento da complexidade da estrutura produtiva. Cardoso menciona ainda:

> Do ponto de vista econômico, um sistema é dependente quando a acumulação e a expansão do capital não podem encontrar seu componente dinâmico essencial no interior do sistema. Nas economias capitalistas, o componente central para o movimento de expansão é a capacidade de ampliar a escala de capital. (1985, p. 26).

3.3.3. As teses equivocadas

Os comentários a seguir são extraídos do livro de Cardoso *Autoritarismo e democratização*, de 1975 (p. 25 a 43), que apresenta a refutação das cinco "teses equivocadas", motivada pelo temor do autor de que "muitos dos estudos etiquetados como partes integrantes de uma 'teoria da dependência' tenham pouco a pouco deixado de lado a preocupação com a análise das formas de reprodução social e dos modos de transformação que existem em cada uma das modalidades básicas da dependência" (p. 25).

a) O desenvolvimento capitalista na periferia é inviável

Contrariando vertentes catastrofistas, expressa Cardoso:

> De fato, a forma que o capitalismo periférico adota expressa a existência de contradições sociais importantes que se aguçam com o desenvolvimento. Mas daí a elevar à categoria de lei inevitável a de que só pode haver desenvolvimento se houver harmonia e solução de conflitos, há um passo ilegítimo que faz com que o pensamento científico tropece e caia na ideologia. (1975, p. 28).

Cardoso cita, como exemplos da viabilidade do desenvolvimento capitalista na periferia, o fato de a Argentina haver "importado" mão-de-obra e a expansão de empregos no Brasil na década de 1960, apesar das desigualdades existentes. A existência de um crescimento contraditório (que cria problemas sociais, políticos ou econômicos) e que passa por ciclos de expansão e contração não permite inferir nem supor a incapacidade de crescimento de

todos os países da periferia ou generalizá-la para "todas as fases do ciclo de expansão capitalista". "[...] este recesso não deve ser transformado de fenômeno conjuntural em aspecto permanente que caracteriza o capitalismo na 'periferia dependente'" (1975, p. 30).

b) O capitalismo dependente está baseado na exploração extensiva da mão-de-obra e preso à necessidade de sub-remunerar o trabalho

Há "uma ligação indevida entre *fases* distintas e processos sociais" (p. 30), pois estes (fases e processos sociais) não mais guardam relação de necessidade. As vinculações existiram num dado momento histórico, mas não existem mais.

Essa tese está presente nos trabalhos de André Gunder Frank e Rui Mauro Marini, citados explicitamente por Cardoso. Também correlata é a idéia de que o controle dos salários e uma distribuição regressiva de renda seriam necessários para a acumulação capitalista.

Cardoso não nega a superexploração, mas afirma que esta ocorre em certas etapas do capitalismo e em certos países ou setores, numa crítica aos autores que a generalizam.

Em outras fases do capitalismo, como Marx já havia mostrado, a acumulação dos setores mais avançados ocorre por processos que elevam a taxa de composição orgânica de capital. Nessas fases, a fração necessária para o pagamento de salários é menos relevante e a acumulação depende não de mão-de-obra barata, mas "da criação *real* de um mercado de consumo capitalístico". Logo, é quando a inovação, a introdução de tecnologias, a concorrência entre capitalistas e o crescimento de escala predominam como elementos dinâmicos.

c) As burguesias locais deixaram de existir como força social ativa

Segundo Cardoso (1975, p. 34), "Aqui o engano é quanto à distinção entre um processo real e um processo ideológico. O que deixou de ter qualquer função foi a 'ideologia do desenvolvimento nacional burguês', não as burguesias locais". O fato de um dado estrato

social não apresentar o ideário esperado não deve ser confundido com a ausência de importância desse estrato, que possui capacidade de acumulação e constitui força social ativa. Esse "equivoco" poderá ser melhor compreendido após a leitura da próxima seção, que trata da forma como Cardoso analisa a mentalidade do empresariado brasileiro.

d) A penetração de empresas multinacionais leva os Estados a uma política expansionista

Com o desenvolvimento, ocorre uma reordenação da economia e eventualmente a "inter–nacionalização do mercado interno" (1975, p. 35), como veremos adiante, porém soa a simplismo atribuir o interesse do Estado em participar de outros mercados unicamente à presença de empresas multinacionais em seu território.

A integração regional era também almejada por correntes nacional-desenvolvimentistas, e diversos esforços foram realizados no sentido de ampliar os mercados, em face do porte reduzido dos mercados nacionais na América Latina. Essa era uma das recomendações da CEPAL, sem associação com a existência de multinacionais.

Os esforços de internacionalização não beneficiariam unicamente "empresas multinacionais", como demonstram estudos da época. No Brasil, por exemplo, a exportação de produtos têxteis e calçados permitiu a estes setores utilizar sua capacidade ociosa. Ainda que as multinacionais fossem favorecidas, dado seu acesso a tecnologias e recursos financeiros, não constituíam o único agente interessado em ampliar mercados.

Dentre as razões para a ação estatal de promoção das exportações, estão: a reativação da economia, a obtenção de recursos em moedas fortes que viabilizem as importações necessárias e o equacionamento de problemas setoriais.

e) O caminho político do Continente está diante de uma encruzilhada — "socialismo ou fascismo"

A proposição acima parte das premissas (1) de que o capitalismo é inviável na periferia, logo não existe desenvolvimento-dependente, o que é refutado por Cardoso e será adiante analisado, e (2) de que uma revolução vitoriosa seria necessária ou haveria o fascismo. Cardoso admite que o socialismo é uma alternativa viável, em particular nos países centrais, mas lembra que o "processo histórico tem mostrado que o regime capitalista se diversifica e se amplia" (1975, p. 38). As desigualdades associadas ao desenvolvimento capitalista, seu caráter cíclico, logo dotado de crises, parecem obstáculos ao desenvolvimento integrado e com maior igualdade. Transformações políticas parecem ter de acompanhar as mudanças econômicas, para um pleno desenvolvimento. Por outro lado, a idéia do fascismo como alternativa não é convincente, mas sim decorrente de voluntarismo ou catastrofismo. Embora não questione o caráter ditatorial dos regimes militares, Cardoso entende que, por não mobilizarem massas e não organizarem partidos, não são totalitários, não são fascistas.

As teorias, mais uma vez, devem levar em conta as especificidades latino-americanas.

3.4. Livro "Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico"

As origens do conceito de desenvolvimento dependente-associado encontram-se neste livro de Cardoso, que contém estudos sobre a insuficiência da caracterização dos empresários como classe em um ambiente de capitalismo não plenamente desenvolvido.

As pesquisas sobre o empresariado brasileiro, sua mentalidade, objetivos e ideologias, centradas na participação dos empreendedores industriais no desenvolvimento econômico,

foram tema desta obra, apresentada como tese de livre-docência na USP em 1963 e publicada em 1964.

A obra toma por dados empíricos os coletados nas entrevistas realizadas em 5 cidades brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Blumenau, Recife e Salvador) e aqueles obtidos de 288 empresas da Grande São Paulo (p. 6). Sumarizamos, a seguir, os conceitos do Capítulo I, "Empreendedores, Capitalismo e Sociedades Industriais".

Não havia diferenciação entre as categorias de "empreendedor" e "capitalista" no início do capitalismo industrial, quando uma única pessoa desempenhava ambas as funções. À medida que a função empresarial se separa da propriedade, o empreendedor passa a caracterizar-se por sua liderança, em especial na implementação de inovações.

No capitalismo moderno, o sujeito do processo econômico é a empresa e não o empreendedor: "[...] o capital e não o capitalista detém o segredo que explica o sistema" (p. 27), e inovar é "ser capaz de alçar-se ao nível do pensamento planificado" (p. 26). Ou seja, a inovação não está mais circunscrita à empresa, mas amplia-se, envolvendo a indústria e a ordem econômica e social.

Cardoso elencava razões da grande influência da política nacional no desempenho das empresas (p. 36-37), ou seja, da "politização da economia" no capitalismo contemporâneo: (a) "O ajuste que se faz necessário entre as empresas para evitar a concorrência que leva à morte"; (b) regulação da divisão de mercado entre "gigantes"; (c) "um meio de absorção de excedentes econômicos" (obras públicas, despesas militares, etc.); e (d) o papel dos "Estados na expansão imperialista e na reorganização da política exterior para permitir o neocolonialismo".

O interesse das elites econômicas em se tornarem, no capitalismo contemporâneo, elites políticas visa garantir que o Estado perpetue a prosperidade de suas indústrias.

Esse esquema, que é válido em formas de capitalismo caracterizadas por monopólios e produção em grande escala, não pode ser transferido de forma mecanicista para regiões onde o capitalismo ainda se encontra em sua forma clássica (p. 41).

Sendo outras as condições, Cardoso passa a examinar, em especial, os aspectos sociais, no Capítulo II: "Desenvolvimento Econômico e Camada Empresarial".

Cardoso inicia o capítulo expondo e criticando o esquema de desenvolvimento por etapas de William Rostow, mecanicista, centrado nas condições econômicas e demográficas.

Apresenta então a "industrialização como sistema", baseado em trabalho coletivo de Harbison, Myers, Kerr e outros, em que o centro é o "fator humano visto sociologicamente" (p. 54) e em que haveria uma lógica e um consenso sobre traços comuns ao "industrialismo" ou "civilização industrial", dentre os quais o respeito à técnica e à ciência, a democratização da educação e o culto ao trabalho. Embora esses autores propusessem a existência de 5 tipos de elites dirigentes (dinásticas, classes médias, etc.), essa seleção era arbitrária e tendia a repetir o erro de Rostow de criar formas abstratas e mecanicistas de analisar o desenvolvimento, distantes de uma realidade específica.

Sem repetir detalhes do raciocínio, pela metodologia do autor, examinada anteriormente, depreende-se que o problema passa a ser criar uma análise concreta do desenvolvimento e precisar quais estruturas e dinâmicas atuam nele.

Fernando Henrique Cardoso lembra que "modernamente quase todos os grupos humanos mantêm formas definidas de relação com as sociedades desenvolvidas" (p. 68).

> Isto significa que as noções de "subdesenvolvimento" e de "processo de desenvolvimento", enquanto referidas às "sociedades desenvolvidas", supõem tipos determinados de dominação e processos sociais que não são puramente econômicos [...].
>
> [...] o importante a ressaltar é que o subdesenvolvimento não equivale ao não desenvolvimento em geral, mas, ao contrário, é uma forma de exprimir a existência de um tipo de desenvolvimento, sem referência ao qual torna-se uma noção abstrata. (p. 68-69).

O processo de desenvolvimento altera a posição da sociedade em relação a outras sociedades e também a estrutura e a posição das camadas da sociedade na qual ocorre o processo, influenciado por essas próprias camadas. Estrutura e estratégia interpenetram-se.

Nos países de "desenvolvimento originário", o grupo que esteve à frente do desenvolvimento era o dos empreendedores, responsáveis pela ação empresarial e que constituíram a burguesia, grupo dominante economica e politicamente. Nos países subdesenvolvidos os processos ocorrem de forma diferente, tornando-se necessário identificar se existe e qual o tipo de relação entre "burguesia" e "desenvolvimento".

Cardoso relembra as clássicas explicações de Celso Furtado sobre os mecanismos do desenvolvimento no Brasil — paralisação do comércio exterior durante as guerras, crises no setor exportador, aliadas a políticas de manutenção de rendas e outros —, mas adverte que o modelo de Furtado não considera nem o papel dos empreendedores nem o do Estado. Para Cardoso, sociólogo, não é apenas uma expansão da indústria, ainda que de bens de capital, o que caracteriza o processo de desenvolvimento. Esqueceu-se nessas explicações toda a dinâmica das classes sociais, perdeu-se a eventual relação entre burguesia e desenvolvimento, razão pela qual outra análise, mais completa, faz-se necessária.

As pesquisas realizadas por Cardoso, entretanto, mostram a timidez da burguesia industrial urbana – conseqüência, em parte, da igualmente tímida massa popular – que concentrou suas atividades em setores tradicionais, não formou grupos de pressão nem tentou formular uma política de industrialização.

> Ora, o crescimento industrial obtido pela iniciativa privada no Brasil até a década de 1950 foi, por assim dizer, empírico, isto é, os capitais eram aplicados nos setores que, a curto prazo, davam maiores lucros, num movimento contínuo de adaptação gradativa às circunstâncias econômicas. [...] Numa economia onde a taxa de acumulação é alta, o volume dos lucros grandes (sic) e as decisões econômicas são autônomas, este cometimento pode ser empreendido pela burguesia nacional. Numa economia subdesenvolvida, que se caracteriza por condições opostas a estas, para que a iniciativa privada se lance à proeza do desenvolvimento é preciso que haja o apoio maciço de recursos externos de capital ou então que o Estado carreie a poupança nacional e canalize as energias criadoras da Nação para a iniciativa privada. (p. 83-84).

Cardoso identifica dois momentos sociologicamente importantes no processo de industrialização: num primeiro momento, os setores "médios" seriam responsáveis pelo impulso desenvolvimentista e, num segundo instante, a burguesia desempenharia tal função. Isso contraria a tese geralmente aceita de que a burguesia seria sempre responsável pelo processo de desenvolvimento.

Esse impulso foi defendido, primeiramente, por setores da classe média, que tiveram condições de atuar por esses ideais em função da presença das "massas populares". Não que estas exercessem papel atuante no processo, mas sua presença, como um significativo grupo não integrado ao processo político existente, representava ameaça e criava a percepção nas classes dominantes de que a única forma de manterem a estrutura de poder seria pela resolução dos "problemas econômicos nacionais". Havia uma parcela burguesa

com um poder de compra que contrastava com o dos miseráveis do campo que haviam se deslocado para as cidades, e era necessário absorver, integrar essas massas.

> Emancipação econômica, inversões estatais nos setores de infra-estrutura e nas indústrias básicas (petróleo, siderurgia, etc.) e planejamento (como condição para adequar os escassos meios disponíveis aos fins colimados) foram os valores que orientaram as aspirações coletivas neste primeiro momento. (p. 84).
>
> A formulação das soluções e a condução do processo político coube a grupos sociais ligados às antigas classes médias e à pequena burguesia recém formada. Exprimiu-se através do nacionalismo como uma ideologia "desenvolvimentista" e "estatizante" que teve a defendê-la estudantes, profissionais liberais, militares, funcionários públicos, técnicos, etc., que pertenciam às chamadas elites intelectuais. [...] A vontade coletiva deveria exprimir-se pelo Estado que, acima das classes e orientado por planos racionais de base técnica, deveria conduzir o desenvolvimento econômico. (p. 88).

A estrutura impedia que esses grupos, até mesmo setores da classe média, conseguissem conquistar espaço político, poder, e as classes dominantes tradicionais, ainda detentoras desse poder, e os interesses estrangeiros de perpetuação do imperialismo conseguiram, ou melhor, necessitaram remodelar-se, aliando-se a esses novos grupos. O Estado fortaleceu-se, mas continuou controlado pelas mesmas forças tradicionais.

Era necessário acalmar a demanda das "massas populares", e a forma de fazê-lo, preservando os interesses dominantes e a ordem, era conseguir com que houvesse uma interpretação pela massa de que as ações do Estado representavam efetivamente seus interesses. Os meios de comunicação tinham um papel fundamental nesse processo, conseguindo transformar o nacionalismo simultaneamente em ideologia do desenvolvimento econômico e ideologia política das massas.

Sem que as massas populares constituíssem uma classe e como resultado da ação dos meios de comunicação, de líderes carismáticos e de demagogos (p. 90), os setores de classe média e os grupos que a eles se uniram não conseguiram manter-se à frente do processo. Neste segundo momento, o setor industrial passa a liderar o processo.

> Teve a burguesia sagacidade e realismo para não hesitar onde os outros haviam vacilado: transformou rapidamente o nacionalismo em "mera ideologia" [...]. Tendo o interesse da classe para dar sentido à sua ação, lançou-se com ardor ao "desenvolvimentismo" [...].
>
> De qualquer forma, a partir do segundo momento do processo de mudança social, "desenvolvimento econômico", por um lado, e, pelo outro, "penetração do capitalismo" e "dominação burguesa" passaram a ser facetas da mesma moeda, permitindo de novo que as análises econômicas correntes as tomem como necessariamente relacionadas, ou como dadas, ainda que historicamente não mais o sejam. (p. 91-92).

Cardoso nota que os grupos que inicialmente conduziram esse processo não imaginavam que a burguesia fosse se aliar aos "interesses estrangeiros", e nesse sentido as intenções iniciais não coincidiram com os resultados.

Cardoso discute nos três capítulos seguintes as características da ação empresarial e as possibilidades de conquista do controle político pelos empresários.

No capítulo III, "A direção das empresas industriais", mostra-se que grande parte das empresas industriais brasileiras possui controle familiar e que sua gestão baseia-se em métodos tradicionais, ultrapassados e ineficientes, se comparados aos praticados nas economias desenvolvidas. Embora inadequadas ao contexto daqueles países desenvolvidos, não seriam práticas totalmente irracionais no ambiente brasileiro, caracterizado pela alta instabilidade e no qual a agilidade na tomada de decisão poderia ser fundamental para a sobrevivência das empresas com capitalização limitada. São ações reativas às mudanças

do ambiente, visando à manutenção da condição, e não uma postura proativa. Logo, mentalidade e métodos constituem elementos que dificultam a propagação do desenvolvimento, o ingresso em novas indústrias e, portanto, a diversificação destas.

Poucas empresas eram dotadas de administração profissional: as subsidiárias de empresas cujas matrizes ficavam no exterior, algumas empresas nacionais que tinham empresários mais jovens no comando e diversas empresas estatais.

O Estado, interessado em acelerar o desenvolvimento com um modelo de crescimento industrial que necessitava de investimentos elevados de capital (em decorrência do alto nível tecnológico e de economias de escala necessárias), criou facilidades para o investimento de empresas estrangeiras.

Aos grupos tradicionais, com capitalização modesta (e mentalidade tradicional), restavam duas possibilidades: obter novos capitais (possivelmente mediante favores governamentais) ou associar-se a capitais estrangeiros.

O capítulo IV, "Tradicionalismo e renovação: a mentalidade dos empreendedores", inicia com comentários sobre as condições de mercado no Brasil até os anos 50, destacando que a paralisação do comércio exterior durante as guerras, as políticas cambiais e, mais tarde, as políticas protecionistas favoreceram uma "industrialização extensiva", na qual, em função do virtual fechamento de mercado, não havia a preocupação com custos ou especificações técnicas. Havia demanda independentemente da qualidade oferecida e dos preços praticados — usualmente baseados no preço teórico de similares importados e não nos custos.

Mudanças no ambiente socioeconômico criavam a sensação de que a modernização era necessária. Coexistiam dois tipos de empresários, descritos por Cardoso: os "capitães de

indústria", tradicionais, pioneiros, valorizavam trabalho e poupança; e os "homens de empresa", com "mentalidade econômica", que se preocupavam em "baratear e melhorar a produção a fim de enfrentar as novas condições de mercado" e queriam "construir o capitalismo no Brasil". Estes passaram a ter uma atuação diferente em relação à sociedade: o desenvolvimento e difusão de certos valores para as massas estariam ligados ao sucesso de suas indústrias.

A análise dos empresários como classe social constitui o foco do capítulo V, "Política e ideologia: a burguesia industrial", especialmente sob três aspectos: "as condições sociais de formação da burguesia industrial; a forma pela qual os industriais tomam consciência dos problemas do 'desenvolvimento econômico' e as perspectivas políticas da burguesia industrial" (p. 159).

O crescimento industrial no Brasil ocorreu na forma de surtos ao longo da primeira metade do século XX, e somente na década de 50 adquire continuidade. A expansão industrial foi relativamente rápida e, com isso, a formação da burguesia industrial ocorreu em curto espaço de tempo. Mesmo entre os "industriais de tradição", a média era de duas gerações de atuação (p. 160). O rápido desenvolvimento, aliado à origem não industrial e à multiplicidade dessa origem (imigrantes, burguesia agrícola, etc.), dificultava a criação de valores comuns e a atuação dos industriais como classe social.

Dois outros fatores também inibiam a organização da classe industrial: (a) a falta de ação coordenada dos operários (mesmo porque havia crescimento da renda e dos salários) que não estimulava os industriais a, pressionados, reagirem de forma coordenada, despertando valores comuns, e (b) o forte vínculo às antigas classes dominantes, que inibia o seu interesse em aspirar ao controle político e econômico.

> Não percebem que a relação econômica que separa os homens em grandes grupos no processo de produção (capitalistas e operários) também os une em cada grupo (classe burguesa, classe proletária), independentemente de quaisquer outras condições ou interesses que possuam. (p. 163).

Apesar do crescimento do setor industrial, os industriais, por não terem valores comuns e não constituírem uma camada social, não exerciam sua influência sobre o aparelho estatal. "Falta-lhes, pois, uma teoria que conduza coerentemente a ação" (p. 168).

Cardoso identifica tentativamente dois grupos de empresários: aqueles que obtiveram sua condição atuando como sócios locais de interesses estrangeiros aos quais se associaram, e para os quais, em decorrência de sua própria história, a condição de ter o país como "sócio menor" da "prosperidade ocidental" (p. 171) era vista com naturalidade como sendo a forma de industrialização; e aqueles que se aproximaram da imagem de *self-made man*, os quais, tendo passado da condição de "capitães da indústria" para "homens de empresa", consideraram industrializar o país como conseqüência da criação de uma "política estatal contra o subdesenvolvimento" (p. 171). Estes, possivelmente, em sua formulação, apoiavam os capitalistas nacionais e o fechamento de mercado. A crescente adoção de alianças com grupos internacionais, uma necessidade para se manter e crescer, motivava a unificação das manifestações de ambos os grupos, cujos valores comuns eram "propriedade, democracia, prosperidade" (p. 173). Isso indicava "claramente uma reformulação ideológica por parte da burguesia industrial" (p. 173), que passou a ter, se não uma ação política coordenada, ao menos uma estratégia de ação racional, alinhando interesses de classe e formas institucionais de implementá-los.

Cardoso encerra este capítulo apontando os dois fatores aos quais a situação da burguesia brasileira estava condicionada e que limitavam a "hegemonia burguesa": o subdesenvolvimento e a sociedade de massas em formação.

O primeiro fator está relacionado à importância do capital externo e do Estado no processo de desenvolvimento. Este pressupõe, em um ambiente de subdesenvolvimento, uma ação coordenada para otimizar os resultados. Na prática, as decisões dos empresários são motivadas pela lucratividade. Foram atraídos capitais estrangeiros para os setores que podiam ser percebidos como mais rentáveis, ainda que a burguesia não tivesse condições de controlar o processo a longo prazo, pois a atratividade depende de fatores não controlados pela classe burguesa, como a estabilidade política e a atratividade de outras alternativas de investimento para os capitais externos.

O segundo fator refere-se, por um lado, a uma base ampla de consumo que motivaria o crescimento industrial associado; por outro, ao fato de as forças populares apresentarem instabilidade em suas demandas — que ora cresciam exageradamente, motivando reações conservadoras diante do risco da "revolução", ora acomodavam-se às forças dominantes tradicionais. O mesmo ocorria com a burguesia industrial, que não se aventurava em direção a reformas que lhe poderiam ser favoráveis, aceitando o imobilismo. O resultado do temor aos possíveis extremos era uma atuação tímida da classe. Os dois fatores combinados deram origem a uma classe burguesa industrial definida como:

> [...] incapaz de romper os vínculos com a situação de interesses tradicionalmente constituídos, isto é, com os grupos estrangeiros, com os grandes proprietários e com os comerciantes e banqueiros a eles ligados. Não assumindo as responsabilidades políticas de classe economicamente dominante, a burguesia industrial torna-se em parte instrumento de dominação política dos grupos tradicionais. (p. 180).

Chega-se, assim, ao capítulo final, a "Conclusão", da obra de Cardoso.

> [...] a construção de modelos abstratos de desenvolvimento é tão insuficiente para a explicação das mudanças estruturais que possibilitam o desenvolvimento, quanto o é a transferência pura e simples para os países subdesenvolvidos do esquema de crescimento do capitalismo nas nações onde ele se originou. A alternativa consiste em relacionar concretamente os países subdesenvolvidos com as nações industriais e verificar como o "desenvolvimento econômico" é o resultado de um movimento social que afeta a estrutura de dominação internacional. (p. 183, 184).

Quanto ao papel inicial da burguesia no processo e às limitações impostas historicamente/ estruturalmente a um projeto de hegemonia da burguesia industrial o autor diz: "Se o empreendedor não é o demiurgo do real, também a burguesia, como classe, não é necessariamente, num país subdesenvolvido, a mola do desenvolvimento" (p. 184).

Cardoso frisa também que o processo de transição do modelo econômico no Brasil ocorreu em duas etapas: em um primeiro momento, o núcleo dinâmico, estava fora do setor privado, e somente em um segundo momento, e associada ao capital externo, é que a burguesia retomou o vínculo usualmente considerado "natural" com o processo de desenvolvimento.

3.5. Livro "Dependência e desenvolvimento na América Latina"

A obra mais conhecida de Cardoso e Faletto, o livro *Desenvolvimento e dependência na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, foi escrita em Santiago entre 1966 e 1967, e publicada em 1970. Teve ampla repercussão, apresentando a que é considerada a versão mais sofisticada do conceito de dependência. Conforme o prefácio, a obra "visava

estabelecer um diálogo com os economistas sobre o desenvolvimento na América Latina, para salientar a natureza social e política daquele processo" (p. 7), ou, conforme o corpo do ensaio, pretendia "explicar os processos econômicos enquanto processos sociais" (p. 23).

No Capítulo I, "Introdução", os autores realizam uma breve retrospectiva, mostrando que do ponto de vista econômico havia motivos para acreditar que em diversos países latino-americanos o caminho do desenvolvimento estava sendo trilhado, ao menos até meados da década de 50. O incentivo à substituição de importações, decorrente do isolamento provocado pelas guerras, criou um quadro em que, além das fontes de divisas representadas pelas atividades de exploração do setor primário, havia uma base industrial relativamente diversificada e um mercado interno para o consumo de produtos industriais. Na Argentina havia até mesmo uma taxa razoável de formação interna de capitais. Assim, as políticas de desenvolvimento poderiam centrar-se em promover o crescimento do mercado interno e completar o ciclo de substituição de importações, diversificando a indústria até alcançar-se a produção de bens de capital, mediante, por um lado, incentivos à absorção de tecnologias necessárias para o incremento da produtividade e criação das novas indústrias, e, por outro, o desenvolvimento da infra-estrutura necessária pelo Estado, os quais supostamente garantiriam uma continuidade automática do desenvolvimento.

Em tese, os países em tal situação teriam o desenvolvimento condicionado pela "capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse" (p. 11).

Entretanto, desde o fim da década de 50, apesar do quadro favorável, o crescimento econômico não foi suficiente para modernizar a economia nem absorver a população economicamente ativa nas condições de crescimento demográfico então existentes. No Brasil, o movimento de substituição de importações alcançou a fase de criação de

indústrias de bens de capital, mas, ainda assim, nos anos 60 a economia entrou em um período de estagnação. Analogamente, na Argentina não houve crescimento auto-sustentado.

Sugerem os autores que a pura interpretação econômica não resultava em um modelo com capacidade preditiva suficiente, e questionam, usando como exemplo o México, se outros fatores, como o sistema social e o sistema político, não deveriam ser parte integrante da análise. Ressaltam que "substituir as explicações econômicas por interpretações sociológicas" (p. 14) "seria uma resposta superficial", e que se fazia necessária uma análise integrada.

O Capítulo II, "Análise Integrada do Desenvolvimento", inicia-se com uma crítica às análises tipológicas em que as sociedades são divididas em "tradicionais" e "modernas". A passagem estrutural de um tipo para outro era associada ao processo de desenvolvimento e os países em que havia um padrão híbrido correspondiam aos países "em desenvolvimento", grupo ao qual pertenceriam as sociedades latino-americanas.

Resumidamente, seja pela limitação e imprecisão dessas tipologias, seja porque elas não incorporam as forças sociais, fundamentais para a compreensão do desenvolvimento, tais tipologias não são suficientes para constituírem a base da análise do desenvolvimento.

Mais do que isso, ao estilo das concepções de William W. Rostow, essas tipologias pressupõem que o desenvolvimento seja um processo de progressão em etapas similares nas diferentes nações, algumas precursoras, outras "atrasadas" em sua implementação. Já se mencionou anteriormente a crítica de Cardoso a abordagens mecanicistas, que não consideram a especificidade das sociedades. Ainda que se acrescentem algumas considerações sobre os parâmetros que diferenciam a estrutura dos países em análise daquela existente

nos países originários, tal diferenciação permitiria admitir "desvios" em relação ao comportamento originário, adaptações insuficientes para os objetivos dos autores de identificar uma metodologia que possibilitasse considerar as condições específicas das sociedades e do processo de desenvolvimento latino-americanos.

Para se compreenderem as principais interações das classes sociais que influem no desenvolvimento é necessário focar as intersecções entre as funções políticas e econômicas. Para tanto, procuram os autores compreender as estruturas de dominação existentes, pois é através delas que um dado modo de produção é estabelecido na sociedade.

Embora Cardoso estivesse procurando restringir o objeto, as relações estudadas não poderiam se limitar às internas ao país, devendo abranger aquelas com os países desenvolvidos, pois é destas que se origina a situação de dependência e subdesenvolvimento. Para precisar essa situação, os autores diferenciam os países "subdesenvolvidos" daqueles "sem desenvolvimento", indicando que estes últimos dizem respeito "historicamente à situação de economias e povos — cada vez mais escassos — que não mantêm relações de mercado com os países industrializados" (p. 25). Quanto aos países "subdesenvolvidos", criam uma tipologia, distinguindo aqueles que mantêm vínculos com o mercado mundial em moldes "coloniais" daqueles que constituem "sociedades nacionais", ambos melhor especificados adiante.

Os autores destacam que é "manifestamente insuficiente" caracterizar os países subdesenvolvidos considerando-se suas particularidades econômico-estruturais, tais como "predomínio do setor primário, forte concentração de renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno" (p. 26):

> [...] 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 de produção e distribuição. Isto supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. (p. 26).

É necessário reconhecer algum tipo de dependência no plano político-social, que se inicia na fase de expansão das economias dos países centrais. Os autores negam que exista uma relação causal entre a diversificação do sistema produtivo e a formação de centros autônomos de decisão. Citam o Brasil e a Argentina como países em que houve a diversificação, mas não a sua transformação em desenvolvidos e autônomos, e mencionam a Iugoslávia, a Argélia, o Egito e Cuba como exemplos de países em que, por meio da ruptura de vínculos com sistemas de dominação, chegou-se a uma maior autonomia de decisão, sem que, como conseqüência, houvesse uma melhoria na distribuição de renda ou alterações sensíveis no sistema produtivo (p. 27).

A dependência político-social mencionada reflete a interação entre as próprias forças sociais internas e destas com grupos e forças externas, redefinindo-se à medida que ocorrem alianças entre os grupos e forças sociais que atuam em defesa de seus interesses; devem-se destacar "os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas sem [que se] atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento" (p. 30).

Se em situações de dependência colonial as mudanças nas colônias ocorrem em decorrência direta das alterações na metrópole, no caso das nações subdesenvolvidas a dinâmica é mais complexa, pois há um descolamento entre as estruturas políticas (que buscam autonomia) e as estruturas econômicas (ainda vinculadas ao mercado externo). Essa ambigüidade constituiria o "núcleo da problemática sociológica do processo nacional de

desenvolvimento na América Latina" (p. 30). Reforça-se a impossibilidade de imaginar que o desenvolvimento das nações periféricas ocorre em etapas análogas às dos países originários, pois os quadros são historicamente diferentes: as leis de livre mercado e a racionalidade econômica modelaram o processo nos países originários, ao passo que as economias subdesenvolvidas, que desempenham funções periféricas, incorporam-se ao sistema capitalista em condições sociopolíticas de vinculação, ainda que dinâmicas, àqueles países já desenvolvidos e que estabeleceram condições de dominação internacional.

Os capítulos seguintes abordam, seqüencialmente, os quatro momentos históricos das situações de dependência identificados pelos autores: "expansão para fora", "momento de transição", "consolidação do mercado interno" e "internacionalização do mercado".

O Capítulo III, "As Situações Fundamentais no Período de 'Expansão para Fora'", analisa o primeiro momento, em que se alteram as relações entre colônia e metrópole, em especial o instante em que se criam Estados nacionais, rompe-se o vínculo com os países ibéricos e cria-se o vínculo direto com a Inglaterra, com ênfase na função dos grupos sociais locais.

São identificadas três formas principais de relações: "as colônias de população, as colônias de exploração e as reservas territoriais praticamente inexploradas" (p. 40). As primeiras, tipicamente organizadas para abastecer a metrópole de produtos agrícolas que somente as colônias poderiam produzir, tiveram uma "continuidade de mercado" natural (relativa ao produto), também decorrente de nelas haver se formado uma elite político-econômica local "mais ou menos idônea para dirigir um aparato estatal" (p. 41), que se apoiava naquela produção. Nas colônias de "exploração", tipicamente baseadas na mineração (ou em produtos florestais ou agrícolas secundários), as possibilidades de

formação de um Estado nacional foram menores, ocorrendo mais em decorrência de um afastamento da Espanha do que da capacitação de elites locais.

Nesse período, após a Independência, houve lutas entre os vários grupos locais, que resultaram na definição das fronteiras e dos grupos dominantes que estruturariam as relações com o mercado mundial. Para obter-se a expansão econômica era indispensável controlar a apropriação da terra e da mão-de-obra, e para tanto os setores exportadores realizavam alianças com os setores tradicionais. Os países podem ser classificados como tendo "economias de enclave" ou "controle nacional do sistema produtivo", conforme sejam suas relações com o mercado mundial.

Nas "economias de enclave" a autonomia é menor e as atividades econômicas constituem uma virtual extensão das atividades dos centros do capitalismo (Inglaterra e Estados Unidos). Em tais nações, os grupos locais não conseguiram estabelecer controle sobre o setor produtivo ou perderam-no — controle que é exercido diretamente pelo exterior, tal como ocorreu na Bolívia, Venezuela e em alguns outros países —, ou criaram economias cuja produção propiciava vínculos apenas marginais com o mercado mundial, como ocorreu em diversas nações continentais do Caribe (p. 47). As economias de enclave levaram a uma concentração de renda no setor de enclave, dificultando a criação de um mercado interno.

Já nos países em que se logrou o "controle nacional do sistema produtivo", como Argentina e Brasil, por exemplo, o quadro era diferente. Os autores destacam que no século XIX o capitalismo europeu era comercial e financeiro, realizando investimentos não diretamente na produção (para seu próprio abastecimento), mas nos setores em que as colônias não poderiam investir, tal como o de transportes. Dessa forma, controlava a "comercia-

lização da periferia [...] mas não substituía a classe econômica local" (p. 43), e a "ruptura do pacto colonial" podia até fortalecer os produtores locais, tanto mais quanto estes melhor pudessem se organizar com as oligarquias locais, consolidando "o sistema político de domínio", e assim constituir Estados nacionais. Sendo possível associar mão-de-obra (escrava ou de imigrantes), apropriação de terras e produto primário adequado, os aspectos econômicos ficavam relativamente equacionados e o foco dos grupos dominantes voltou-se para o plano político, objetivando assegurar o domínio exatamente daqueles fatores que permitiam a acumulação de capitais. Nesse esquema, temos não apenas as alianças dos grupos dominantes com os proprietários marginais impedindo o acesso à propriedade de forma ampla, como em especial a atuação dos grupos exportadores, os "modernizadores", estabelecendo vínculos entre as economias centrais e setores "tradicionais", valendo-se para tanto freqüentemente do aparato estatal.

Uma grande diferença entre essa estrutura e a situação das economias de enclave é que, com o controle nacional do sistema produtivo, o investimento é deliberado internamente e o "capital encontra seu ponto de partida e seu ponto final no sistema econômico interno" (p. 45), ou seja, o ciclo de acumulação é "internalizado", ainda que a comercialização tenha fatores determinados pelas economias centrais. Outras diferenças apontadas ocorrem no plano político, com a defesa dos interesses locais no ato da comercialização e com o processo de negociações entre as classes, que leva à criação da "ordem nacional". É esse o modelo que perdura até sua crise, em torno de 1930.

No Capítulo IV, "Desenvolvimento e Mudança Social no Momento da Transição", os autores analisam o processo histórico-estrutural que torna atuantes os "setores sociais imprecisamente chamados 'médios'" (p. 53) nos planos social e político. Ou seja, ocorre uma diferenciação na estrutura econômica e o desenvolvimento de novas camadas sociais,

em especial de uma burguesia industrial e de setores correlatos a esta, tais como técnicos ou burocratas civis e militares, camadas tipicamente urbanas, que ganham importância crescente.

A crise mundial, a influência das guerras sobre o comércio mundial e o conseqüente incentivo à produção interna não eram os únicos responsáveis pelas mudanças, pois além da crise no plano econômico, postulam os autores, havia um desgaste político do sistema de dominação existente.

Os movimentos sociais e a forma de integração das camadas anteriormente citadas variariam em função de o país ser uma economia de enclave ou de terem os grupos locais adquirido o controle do sistema exportador. A reorganização ocorreu conforme o perfil das alianças existentes, que definiram o campo de "possibilidades" e "êxito": aderir à orientação exportadora ou facilitar a transição para um modelo mais fortemente vinculado ao mercado interno.

Nas sociedades com produção localmente controlada, o sistema de alianças era mais complexo e setores internos de produção, comercialização e mesmo financiamento puderam se desenvolver, constituindo-se assim uma burguesia nacional. Em algumas dessas sociedades um dos setores impôs seu predomínio. Em outras, não havendo tal "unidade de classe" (p. 56), criou-se um pacto tácito entre os setores nacionais predominantes, mas regionalmente certos grupos mantinham seus sistemas de dominação oligárquico-latifundiários, que encobriam a forma capitalista-burguesa de dominação descrita anteriormente.

Alguns aspectos sociológicos da análise devem ser notados: em primeiro lugar, o tamanho do mercado interno não decorre da quantidade de mão-de-obra na agricultura, que tem limitada capacidade de consumo, mas sim dos setores com capacidade de consumo, que

advém da diversificação da atividade exportadora e, em última instância, é conseqüência do processo de divisão do trabalho que ocorre especialmente nos centros urbanos (e não em fazendas tradicionais, auto-suficientes). A expansão e diversificação do setor exportador podem ser consideradas, em um primeiro momento, como indutoras da especialização da mão-de-obra, da urbanização e do surgimento de novos setores urbanos — burgueses e operário-populares —, ainda atrelados aos interesses do setor exportador. Em segundo lugar, a inclusão de novos grupos sociopolíticos ocorreu mais rapidamente onde esses grupos conseguiram participação no Estado, constituindo-se em "base econômica de sustentação" e aproveitando-se dessa condição possivelmente por meio de "políticas econômicas que favoreceram os investimentos estatais" (p. 61).

O ensaio descreve brevemente as condições e alianças em diferentes países. No Brasil, onde a fraca estrutura de classes, analisada anteriormente, tem seu marco característico, a incorporação das classes médias ocorre fortemente relacionada à crise de dominação: inicialmente refletida em mudanças nacionais (mudança na estrutura escravocracata, com substituição da mão-de-obra negra por imigrantes, derrubada do Império e formação da República), amplia-se durante a Primeira Guerra Mundial e atinge o seu ápice com a revolução de 1930, quando eleva-se a participação de novos grupos urbanos e são implementadas as políticas de Vargas.

Argentina, Uruguai e Colômbia são também analisados, permitindo aos autores mostrar que mesmo a crise de 29, que a todos afeta, teve reflexos diferentes nos países, em razão das diferentes condições histórico-estruturais, mantendo-se a estrutura de poder em alguns e precipitando-se a mudança em outros; ao mesmo tempo, os autores enfatizam que esses reflexos não assumem um aspecto binário: o padrão de mudança em termos, por exemplo, de velocidade e intensidade desta, depende das condições histórico-estruturais.

Não apenas as características econômicas, como a diferenciação da estrutura produtiva, determinam o curso do desenvolvimento, mas também as estruturas sociais e políticas. Citam-se os processos no Brasil e Argentina; nesta, comparativamente, a maior diversificação da estrutura produtiva não implicou mais rápido desenvolvimento do mercado interno e maior industrialização. As condições político-sociais do Brasil no início da década de 30 permitiram-lhe realizar as mudanças mais rapidamente.

As estruturas sociais e políticas possuem traços comuns nos diversos países analisados, já que estes estavam ligados aos países centrais como seus dependentes; mas como em cada país as camadas dominantes optaram por alternativas que lhes pareciam mais adequadas para a defesa de seus interesses e essas opções conferiam particularidades ao processo social, são estas o ponto focal da diferenciação entre os processos de desenvolvimento.

Os países estudados até aqui são os que obtiveram controle nacional do sistema produtivo. O ensaio também analisa o momento de transição nas economias de enclave. Estuda o enfraquecimento do poder oligárquico e a incorporação à estrutura de poder (por meios revolucionários, ainda que de diferentes magnitudes) da limitada classe média no México, Bolívia e Venezuela (p. 78); o acesso da classe média ao poder no Chile; o Peru, onde o crescimento urbano era relevante (p. 82) e a estrutura social mais complexa (refletindo-se no Estado); e a América Central (p. 86), onde o sistema de fazendas tradicionais foi transformado em um modo de exploração mais sofisticado, sem que houvesse a criação de uma economia urbano-industrial.

Embora considerem no estudo a diferenciação entre os tipos de enclave — agrícola ou mineiro —, a diversificação da estrutura produtiva e outros parâmetros, os autores identificam traços comuns nesses países: (1) as camadas politicamente relevantes estabelecem

seu domínio sobre as camadas populares de forma direta, ou seja, sem a intermediação do campo econômico, ao contrário do que ocorre onde há controle local da produção: nas "situações de enclave é por meio da relação política que se torna possível a exploração econômica" (p. 75); (2) as relações econômicas e a produção são controladas pelos centros, quer no sentido de serem estes que determinam os investimentos, quer por ser neles que ocorre a acumulação. Duas outras características desses países: (a) a debilidade do setor burguês (p. 88) aponta para um mercado interno restrito, incipiente (p. 89), e as exceções são os casos em que há políticas orientadas ao mercado interno, tal como no Chile, México e Venezuela; (b) a crise de 29 restringe as exportações e, como conseqüência, prejudica o setor de enclave, causando recessão nele, mas não altera a condição de dominação na fazenda tradicional. Não sendo possível a absorção dos contingentes de trabalhadores excedentes do setor de enclave, estes se refugiam em atividades de subsistência e elevam as pressões sociais, às quais a reação das oligarquias se faz pelo emprego das forças armadas.

Assim, a ascensão das classes médias à estrutura de poder nas economias de enclave decorre em maior grau de um processo de retração da oligarquia e do setor de enclave. Por intermédio da participação de grupos diversos no Estado, criam-se incentivos ao desenvolvimento do mercado interno e este resultará no crescimento das classes médias e na consolidação de uma nova estrutura com a participação destas. Ressaltam os autores, sempre afastando-se de esquemas mecanicistas, que o desenvolvimento assim obtido trilharia caminhos diferentes daquele dos países onde houve controle nacional do sistema produtivo em período anterior. Nos países de enclaves, não haveria a etapa em que setores exportadores eram nacionalmente controlados, nem bases para um populismo desenvolvimentista; nesses países, o Estado assumiria um papel relevante na criação de uma

"burguesia industrializadora" (p. 90). Depois de alcançado tal perfil, em data posterior à dos países onde havia controle nacional do setor produtivo, tipicamente pós-Segunda Guerra Mundial, "os vínculos de dependência externa já são de outro tipo", passando a haver investimentos estrangeiros também "no setor produtivo orientado ao mercado interno, o que imporá novas limitações e dará novas possibilidades ao desenvolvimento" (p. 90), tema próximo ao tratado em seguida, no Capítulo V: "Nacionalismo e Populismo: Forças Sociais e Política Desenvolvimentista na Fase de Consolidação do Mercado Interno".

No período de transição, há uma participação crescente das classes médias urbanas e da burguesia urbana no sistema de dominação, o que se reflete, no plano econômico, em "políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização" (p. 91).

No plano social, há uma ampliação da camada urbana, inclusive de não-operários, pois a população urbana cresce a uma taxa superior à que a indústria pode absorver. Surgem assim as "'sociedades urbanas de massas', de economias insuficientemente industrializadas" (p. 92).

A presença dessas "massas", não apenas como mão-de-obra, mas também como mercado de consumo, viabiliza o desenvolvimento "para dentro", intenso nas décadas de 50 e 60 e caracterizado pelas políticas de "industrialização substitutiva de importações", que analisamos nos textos de Prebisch. O papel do Estado é relevante nesse processo, pois atua incentivando a expansão privada, protegendo o mercado interno, iniciando o processo de transferência de renda e também agindo diretamente na indústria de base e na infra-estrutura. As "massas" exercem papel sociopolítico importante, pois sua presença tem de ser considerada pela estrutura de dominação.

Em decorrência da própria existência das massas, surgem: (1) pela pressão destas, uma orientação para a "participação" e, conseqüentemente, para o "distributivismo", e (2) um caráter "nacionalista", decorrente da orientação para o mercado interno do sistema de dominação.

> Estabelece-se assim uma conexão que dá sentido ao "populismo desenvolvimentista", no qual se expressam interesses contraditórios: consumo ampliado e investimentos acelerados; participação estatal no desenvolvimento e fortalecimento do setor urbano-industrial privado. (p. 94).

Distinguem os autores três modos principais pelos quais se estabelecem as relações entre burguesia industrial e Estado (p. 96):

- industrialização "liberal", conduzida pelo setor privado, cabendo ao Estado papel predominantemente regulador, como na Argentina;
- industrialização "nacional-populista", em que as diferentes camadas sociais movidas por uma "vontade política" compartilham o processo e o Estado é também instrumento direto da industrialização como produtor ou agente de crédito. O Brasil é o exemplo destacado (e mais diferenciado do quadro argentino pela presença de massas urbanas marginais e rurais);
- industrialização pelo "Estado desenvolvimentista", em que um programa estatal reorienta a economia e compensa as limitações do setor privado; mais provável, como já mencionado, nas economias de enclave. Neste caso, foram analisados México e Chile.

Alguns países (Argentina, Brasil, México), por meio das "alianças desenvolvimentistas", realizaram a industrialização, mas esses modelos alcançaram os limites de suas possibili-

dades, tema tratado a seguir e relativo ao Capítulo VI: "A Internacionalização do Mercado: O Novo Caráter da Dependência".

A pressão das camadas populares é incompatível com as necessidades de acumulação que o modelo de industrialização pressupõe. Embora o processo seja determinado pelas características históricas e estruturais de cada país, em linhas gerais o populismo não mais consegue manter o desenvolvimento e a inclusão das massas em um patamar satisfatório, e em decorrência há uma crise na estrutura de dominação.

> Existe, além disso, um importante condicionador externo; mesmo quando se supunha uma economia nacional autônoma quanto ao sistema produtivo, como a acumulação e o financiamento industrial são feitos através das exportações, estas seguem sendo vitais para o desenvolvimento, e além do mais suas possibilidades de colocação no mercado internacional não estão, como é óbvio, sob controle interno. À tendência à deterioração dos termos de intercâmbio agrega-se pois, por si mesmo, um elemento que limita as possibilidades estruturais do modelo proposto. (p. 119-120).

Embora sejam analisadas, pelos autores, diversas possibilidades que permitiriam dar continuidade à política de industrialização e algumas tenham sido tentadas em formas similares às apresentadas, todas, à exceção de uma, parecem resultar em crises decorrentes do rompimento da aliança pelos setores mais prejudicados em cada uma daquelas configurações. A alternativa mais plausível é a capitalização por meio de recursos externos, que viabilizaria, em tese, o desenvolvimento, o atendimento às demandas salariais e o fortalecimento do setor industrial em um modelo em que este estivesse associado ao capital externo. Essa alternativa foi trilhada em momentos diferentes pelo Brasil (JK), Argentina (Frondizi, após período maior sem desenvolvimento nem estabilidade política) e México (onde a presença do capital estrangeiro e o papel atuante do Estado em fases anteriores

resultaram em um processo menos turbulento). Lembram os autores que esse curso, de "participação e controle externo", não é inevitável (p. 118), e que dentro das estruturas sociais e políticas que se formam há um conjunto de "trajetórias específicas" que se tornam viáveis e outras inviáveis. Além dos aspectos internos, ressalta-se que naquele período os capitais estrangeiros também buscavam novos mercados, e não apenas na condição de financiadores, mas também como investidores.

Aliando-se interesses políticos e econômicos, interesses protecionistas, e os interesses das massas e dos setores industriais, define-se um padrão de desenvolvimento que "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" (p. 124).

No que é descrito como "nova situação de desenvolvimento", a integração e vinculação das economias "industrial-periféricas" ao mercado mundial assumem características diferentes daquelas das economias agro-exportadoras. Além dos investimentos novos ou do reinvestimento de lucros, a obra menciona o "endividamento crescente", elemento relevante, e ambos, decisões de investimento e endividamento, evidenciam que as decisões "passam pelo exterior", caracterizando-se a situação de dependência. O processo de acumulação não ocorre apenas internamente, mas também de forma dependente do exterior, até mesmo aumentando "virtualmente a massa de capital disponível por parte das economias centrais" (p. 126). Teríamos assim desenvolvimento e dependência coexistindo.

Os autores caracterizam as condições das economias "industriais-periféricas" distinguindo-as das "economias formadas através de enclaves", pois nas primeiras há (p.127) diversificação da base produtiva, menor saída de excedentes, mão-de-obra especializada,

desenvolvimento do setor terciário e, conseqüentemente, ampliação do mercado interno de consumo.

Esses fatores são essencialmente econômicos. É necessário analisar também os aspectos sociais e políticos das novas situações de dependência. Um aspecto relevante é o impacto da "internacionalização do mercado interno", ou seja, as conseqüências que advêm da instalação de indústrias modernas (química, eletrônica, etc.), que têm de ter as melhores práticas mundiais em administração, técnicas produtivas, níveis de qualidade, etc., para serem competitivas.

Esse impacto (p. 128-130) não diz respeito aos aspectos tecnológicos ou financeiros da instalação dessas indústrias, mas sim, ainda que indiretamente, às alterações na sociedade (por exemplo, maior estratificação) e às mudanças políticas que ocorrem. A adoção dos "padrões" internacionais leva a um "ordenamento supranacional", a uma necessidade de obedecer às "leis de mercado" em detrimento da autonomia dos grupos locais, a uma nova dependência em um quadro mais complexo. Diante da pluralidade de interesses, estruturar arranjos entre os grupos sociais que atendam às diferentes demandas e permitam criar estruturas viáveis de dominação torna-se cada vez mais difícil.

Sugerem os autores que o caminho para acomodar os interesses de tantos grupos, em especial dos setores público, monopolista internacional e capitalista moderno local, passa pelo "incremento das relações entre produtores" e de sua capacidade de acumulação e consumo; também afirmou que o Estado é ator relevante no processo, tanto em termos de oferta quanto de demanda. O incremento das relações está correlacionado à contenção da capacidade de consumo das massas. A sugestão de dinamizar o processo por meio da atividade dos grandes produtores (monopolistas e Estado) decorre da capacidade limitada

de dinamização pelos setores agrário e industrial moderno local, em razão até mesmo da tecnologia que necessariamente deve ser empregada.

A análise do ensaio, já mais sintética em suas últimas páginas, aponta alternativas, em especial para as camadas socioeconômicas que paulatinamente perdiam sua relevância e que poderiam "vincular-se subsidiariamente ao setor monopolista moderno e também vincular-se em forma subordinada ao sistema de dominação política que se instaura" (p. 131).

Diversas mudanças analisadas resultam da necessidade de se empregar capital e técnicas dos países capitalistas originários, processo a que se podem associar novas relações de dependência.

Reafirma-se a complexidade do processo político: um Estado que necessita promover investimentos (e para tanto necessita de recursos externos) e que necessita limitar o consumo das massas, mas cuja estabilidade depende do processo eleitoral. O Estado necessita, para alcançar tais objetivos, reorganizar-se, a fim de regulamentar mercados e compor os interesses de novas forças, tais como os setores monopolistas e financeiros, na estrutura de sustentação. O Estado tem de abandonar a postura populista e necessita tornar-se um "Estado-empresarial".

Os temas dominantes do "momento histórico, no que se refere ao desenvolvimento" (p. 137), passam a ser: (a) a formação de um mercado supranacional que solucione problemas de escala de países em industrialização em que o consumo interno seja limitado; (b) a busca de estabilidade institucional, com a reorganização do Estado em um momento em que as massas não mais possuem representatividade política; (c) um desenvolvimento que aumenta a exclusão em sociedades com renda já concentrada.

Nas "Conclusões", os autores indicam caminhos para reflexões futuras e relembram que o livro trata do desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva "que insiste na natureza política dos processos de transformação econômica", abordando especialmente sociedades latino-americanas que "encontram na dependência seu traço histórico peculiar". Esclarecem que a grande mudança é que os traços de dependência deixam de ser expressos por relações de conflito entre interesses exportadores e interesses ligados ao mercado interno, ou entre interesses rurais e urbanos, e passam a ser representados por interesses externos posicionados no setor de produção para o mercado interno. Sob o prisma político, populismo e nacionalismo perdem sua força nesse momento histórico.

3.6. Novas etapas na vida de Fernando Henrique Cardoso

Durante o período em que redigia o ensaio com Enzo Faletto, Cardoso atuava como diretor-adjunto da CEPAL e era considerado o sucessor natural de Prebisch. Seguiu, entretanto, outro caminho, aceitando o convite do Prof. Alain Touraine para ser professor de Sociologia Teórica na Universidade de Paris, onde permaneceu por pouco tempo, retornando ao Brasil e tornando-se professor da USP. Em 1969, a "aposentadoria compulsória" incentivou-o e a seus amigos a colocar em prática a idéia de constituir um centro de estudos — objetivo materializado com a criação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Nos anos 70, Cardoso passa gradativamente da atividade acadêmica para a ciência social aplicada. Analisa a política brasileira; estuda possibilidades de transição ordenada de um regime autoritário para um regime democrático; passa a escrever mais artigos para jornais; aproxima-se de partidos políticos, em especial do MDB, onde na eleição para senador de

1978 torna-se suplente de Franco Montoro e assume seu posto quando Montoro renuncia para tornar-se governador de São Paulo.

Apesar de diversos amigos seus terem se filiado ao PT, Cardoso não acreditava que um partido com uma visão de classe fosse o caminho adequado para se lutar pela democracia em uma sociedade de massas (GROETZEL, 2002, p. 92). Cardoso deixa o PMDB em 1988; diversos colegas seus decidem criar um novo partido, posteriormente chamado Partido da Social Democracia Brasileira.

O objetivo deste texto não é apresentar uma biografia de Cardoso, mas resta mencionar que ele foi Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, posteriormente Ministro da Fazenda e, em grande medida pelo sucesso de seu plano de controle da inflação, foi eleito Presidente da República e reeleito para um segundo mandato.

Como Presidente, segundo muitos, não apresentou uma ruptura com seu passado, mas sim uma aplicação na prática de suas idéias. Nas palavras do jornalista Luiz Fernando Emediato, o Presidente poderia acreditar "que seu papel histórico é esse mesmo: levar a burguesia industrial brasileira a assumir a hegemonia política correspondente à dominação econômica, hegemonia que seria necessária para o cumprimento de outras tantas tarefas históricas previstas na agenda do desenvolvimento econômico e social" (GOTO, 1998).

4. COTEJANDO O PENSAMENTO DE PREBISCH COM O DE CARDOSO

[...] *o inimigo principal é exatamente a ortodoxia. Repetir sempre a mesma receita, a mesma terapia, para curar diferentes tipo de doença; não admitir a complexidade, querer reduzi-la a todo custo; ao passo que as coisas reais são sempre um pouco mais complexas.* (HIRSCHMAN, 2000)

4.1. Introdução

Se compararmos as vidas de Raúl Prebisch e de Fernando Henrique Cardoso perceberemos semelhanças superficiais. Ambos tiveram atuação acadêmica e desempenharam funções públicas em seus respectivos países; ambos viveram dificuldades decorrentes de mudanças de regime em seus países; ambos focaram em suas análises e reflexões o desenvolvimento. Para ambos, é impossível analisar a dinâmica dos países "periféricos", subdesenvolvidos, de forma isolada, ou seja, sem considerar a presença e influência dos países "centrais", desenvolvidos. Os dois pensadores acreditam que é necessária uma abordagem histórica e ambos foram vistos como tendo um pensamento dual — as posturas ortodoxa e heterodoxa de Prebisch, separadas pela crise de 29; um pensamento de esquerda de Cardoso enquanto sociólogo, supostamente abandonado quando este foi eleito presidente. Entretanto, um olhar mais atento perceberia coerência e unidade no pensamento de cada um deles ao longo de suas trajetórias.

Ainda que tais semelhanças possam ser identificadas, o cotejamento a ser feito é das idéias e não de aspectos superficiais, tomados ao acaso e que talvez sejam meras coincidências.

Conforme mencionado no 1° capítulo deste trabalho, a abordagem decorre da necessidade de se compararem elementos de diferentes momentos históricos; autores de diferentes formações acadêmicas — economia e sociologia; os espaços geográficos a que se referem os pensamentos — Prebisch centra as análises na Argentina e Cardoso pensa

fundamentalmente o Brasil, embora ambos tenham em algum grau analisado aspectos da América Latina. Diante desses fatos, como já registrado, optou-se pela comparação analítica do pensamento desses autores, sem um tratamento histórico-cronológico, que considerará 3 eixos: (1) conceito de centro-periferia; (2) papel das classes sociais, em especial da burguesia industrial e (3) papel do Estado, abordados nas seções a seguir.

4.2. Conceitos de centro e periferia

"'Centro-periferia' é o conceito fundamental na teoria da Cepal" (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 16).

Vimos, no capítulo 2, que Prebisch empregou esses termos pela primeira vez ao contrastar a rica capital Buenos Aires com as terras que originavam aquela riqueza, passando a utilizá-los desde então para distinguir os países desenvolvidos daqueles que outros autores consideravam "atrasados".

Para Prebisch, a diferenciação não se devia a um "atraso" temporal no desenvolvimento, abordagem mecanicista já citada em outros capítulos, mas a algo que ocorre desde o início do capitalismo industrial e que diz respeito a diferenças nos processos de incorporação do progresso técnico às atividades produtivas — mais rápidos e amplos nos países "centrais"; mais vagarosos e limitados na "periferia".

Diferentes formas de incorporação da inovação resultam nas diferentes características das regiões: uma estrutura produtiva heterogênea e especializada na periferia (progresso técnico e produtividade elevada apenas no setor exportador), contrapondo-se a uma estrutura produtiva diversificada e homogênea na incorporação do progresso técnico, no centro.

Somada às características estruturais, como lembra Bielschowsky (2004), a deterioração dos termos de troca analisada por Prebisch leva à conclusão de que o livre comércio internacional não apenas não proporcionaria distribuição da riqueza por meio das vantagens comparativas, como também teria por conseqüência a elevação das assimetrias em termos de renda, desenvolvimento, produtividade, etc. Na análise de Prebisch, os países periféricos serviriam para satisfazer as necessidades e interesses dos países centrais — fornecer matérias-primas e adquirir manufaturados. Em analogia com o emprego original dos termos, quando contrastava Buenos Aires com os pampas, Prebisch, ao empregá-los contrastando países, preserva o conceito de que o centro poderia extrair riqueza da periferia.

A subordinação dos países periféricos aos países centrais ocorre no plano da inovação e dos ciclos econômicos.

> *Pero, para que no signifique una constante subordinación de la economía nacional a los movimientos y contingencias de afuera, necesitamos desarrollarnos hacia adentro, fortalecer nuestra estructura interna y conseguir el funcionamiento autónomo de nuestra economía.* (PREBISCH *apud* DOSMAN, 2001, p. 90).

Eis outra clara referência à subordinação nos ciclos capitalistas retirada do "manifesto":

> *Pero las importaciones de la América Latina dependen de las variables de ingreso de los Estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a la determinación directa de la América Latina: se trata de una condición de hecho, que sólo podría modificarse por la decisión de la otra parte.* (PREBISCH *apud* GURRIERI, 1982, p. 140).

Prebisch reconhece que há diferenças entre os países em diversos aspectos, como por exemplo na relevância dada às exportações: "*Pero lógicamente la situación de los*

diferentes países que aquélla [disparidad estructural en materia de relaciones comerciales] abarca es muy variada; hay países cuyas exportaciones tienen mucho peso en el mercado mundial y otros cuya influencia es insignificante" (PREBISCH, 1979, p. 184). Essas diferenças, porém, não geram profundas alterações nas recomendações: "*Estas diferencias, sin embargo, no significan que la industrialización deje de ser una exigencia ineludible del desarrollo periférico* [...]" (1979, p. 184).

Retomamos assim a diferenciação que existe para Prebisch entre o centro e a periferia, analisada por Gurrieri e já anteriormente descrita neste texto: (a) as função exercidas, sendo o "centro" o gerador de progressos técnicos e o agente ativo dos ciclos econômicos; (b) as estruturas produtivas, heterogêneas na periferia e homogêneas no centro e (c) os níveis médios de produtividade e renda, refletindo as estruturas produtivas.

Prebisch, durante seu longo período de atuação, agrega novos conceitos às suas idéias. Escreve Celso Furtado, referindo-se ao início da década de 50: "Antes de sair do México expus a Prebisch minha opinião de que seria beneficioso a todos nós que incluíssemos no staff da CEPAL estudiosos de outras ciências sociais, que nos protegessem contra nossa tendência natural ao economicismo" (FURTADO, 1985, p. 116). Em um texto de 1976, Prebisch escreve:

> *Si a estos fenómenos de hegemonía, en las nuevas formas que trae consigo la evolución capitalista, se prefiere darle el nombre de dependencia, no tengo objeción alguna a hacer. Tratase de una característica inherente a la periferia, concepto éste que se introdujo en los primeros escritos de la CEPAL y que después se enriqueció con valiosas aportaciones de diversos economistas y sociólogos acerca de la significación de la dependencia.* (PREBISCH, 1976, p. 71).

No livro que revisava na época de sua morte, *A crise do desenvolvimento Argentino: da frustração ao crescimento vigoroso*, Prebisch faz a menção a seguir, que transcrevemos, não com o intuito de analisarmos seu pensamento em outra fase, mas meramente para mostrar que, nesse aspecto, o pensamento permanece o mesmo. À pergunta: "O sr. nos oferece matéria para reflexão. Enquanto isso, seria desejável que comentasse por que o processo de captação do excedente, que traz importantes conseqüências internas, também influi nas relações entre os centros e os países periféricos como o sr. mencionou anteriormente", Prebisch responde da seguinte forma:

> Mais que influir, determina, em última instância, o esquema centro-periferia. Abordemos agora este assunto. Recordem que, ao não se difundir socialmente o fruto do progresso técnico dos centros, pela baixa dos preços, na medida em que não sobem as rendas, a periferia fica à margem da industrialização em seu papel apendicular de provedora de bens primários.
>
> Desta maneira, vai acentuando-se a superioridade econômica e tecnológica dos centros, o que impede a industrialização da periferia sem a proteção do Estado; uma proteção razoável, sem dúvida. (1987, p. 121).

Se, para Prebisch, a diferenciação entre as regiões estava baseada na inovação e na estrutura dos sistemas produtivos, para Fernando Henrique Cardoso outros parâmetros devem ser considerados na distinção entre "centro" e "periferia", termos que também ele adota em seus estudos.

Para Cardoso, "centro", "desenvolvido" e "autônomo", por um lado, e "periferia", "subdesenvolvido" e "dependente", por outro, não devem ser tomados como equivalentes nem podem ser confundidos, pois possuem significados e dimensões diferentes.

- A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo. Não equivale à ausência de desenvolvimento.
- "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" (CARDOSO e FALETTO, 1970, p. 27).
- "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" (CARDOSO e FALETTO, 1970, p. 27).

Diferenciando subdesenvolvimento e dependência, por exemplo, esses autores negam que exista uma relação causal entre a estrutura do sistema produtivo e a formação de centros autônomos de decisão, conforme exemplos citados no capítulo anterior de casos em que houve ruptura com o sistema internacional e, portanto, maior autonomia, sem que houvesse por isso melhoria nas condições de distribuição de renda ou alterações sensíveis no sistema produtivo.

Cardoso afirma que as denominações "economias centrais e economias periféricas" são "mais ricas de significado social" (1970, p. 26) se comparadas às designações "economias desenvolvidas e subdesenvolvidas", pois no primeiro caso "pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global".

Entretanto, ele centra suas análises no conceito de dependência, e esta se refere ao funcionamento tanto do sistema econômico quanto do político.

Para Cardoso, a subordinação não pode se referir a elementos abstratos, como nações ou ciclos. Deve ser expressa de forma concreta, referindo-se às relações entre grupos ou classes sociais, que ocorrem não apenas no plano externo, mas também no interno, como veremos a seguir.

4.3. Papel das classes sociais e em especial da burguesia

Nos textos dos anos 50, Prebisch pouco se vale do papel das classes sociais em sua análise dos processos de desenvolvimento e em suas explicações sobre os fatores que originavam as vulnerabilidades das economias periféricas.

O comportamento daqueles anos é explicado por sua formação e orientação economicista. Nas décadas seguintes, influenciado por outros pensadores da CEPAL, Prebisch incorpora elementos "não-econômicos" em seus textos. Exemplo destacado disso é seu artigo *Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años* (1978), em que foca, entre outros aspectos, as relações que estabelecem os poderes econômico, social e sindical, a importância do Estado e a composição do poder político, a influência dos meios de comunicação, bem como as formas de dependência, incluindo a dependência cultural e ideológica.

Como a comparação das idéias é delimitada ao período do auge estruturalista, o próprio cotejamento referente ao papel das classes sociais é prejudicado, pois Prebisch não atribuía a estas, naqueles anos, a mesma importância que Cardoso lhes conferia.

Prebisch, quando menciona as classes sociais, usualmente o faz em referência à maior organização das classes no centro, que, aliada a políticas estatais protecionistas e de

subsídios, resulta em maior capacidade de defesa de salários e renda na fase recessiva dos ciclos, até mesmo por meio de pressões exercidas sobre a periferia.

Em outra referência a grupos sociais, Prebisch critica os padrões de consumo das classes mais ricas da periferia, que imitam os padrões de consumo dos países centrais, fato que teria por conseqüência a deterioração da já parca capacidade de acumulação da periferia.

Na época do "manifesto", Prebisch pouco se preocupou com o "foco da criatividade tecnológica", com o papel do empreendedor. As eventuais referências são indiretas, como as de Furtado, que passou a se interessar pelo tema: "As idéias mais aceitas na época eram as de Schumpeter sobre o papel do empresário inovador, fulcro da criatividade tecnológica e motor de todo o processo de rápida transformação que caracterizava o mundo contemporâneo" (1985, p. 92).

Cardoso, sociólogo, sente a necessidade de ampliar as análises da CEPAL, utilizando para isso elementos e ferramentas de outras áreas das ciências humanas.

Em *Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Cardoso e Faletto mencionam que nos anos 50 e especialmente nos 60, estavam sendo desenvolvidos, nos Estados Unidos, "modelos científicos explicativos das diferentes dimensões sócio-culturais da sociedade" (1985, p. 14). As teorias da CEPAL, embora criticassem os modelos dos "economistas conservadores", não "se baseavam numa análise do processo social, não chamavam a atenção para as relações imperialistas entre países e não levavam em conta as relações assimétricas entre classes" (1985, p. 14).

Para Cardoso e Faletto, era necessário ampliar a análise econômica da CEPAL, incorporando elementos que restabelecessem "a tradição intelectual baseada numa ciência social compreensiva" (1985, p. 15). Ao contrário de Prebisch, Cardoso partiu do conceito de que

as relações econômicas de produção possuem natureza sociopolítica (p. 15) e de que a vinculação das economias subdesenvolvidas ao mercado mundial implica reconhecer que a dependência ocorre no plano político-social. Cardoso procura identificar a conexão existente entre dominação e expansão econômica por meio da metodologia histórico-estrutural previamente descrita.

Cardoso, no artigo *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo* (1977), apesar de reconhecer haver contribuições originais à análise do desenvolvimento por pensadores latino-americanos, realiza diversas críticas à CEPAL e a Prebisch: "[...] *carece de un análisis de las relaciones internacionales de explotación — del colonialismo y del imperialismo — que haga más consistente y transparente su posición crítica inicial*" (p. 15); com relação à propensão ao consumo imitativo das elites locais, diz o autor: "*Esta explicación es débil* [...] *El consumo personal tiene muy escasa importancia proporcional en la explicación de las reinversiones de las empresas*" (p. 15). Em outro texto, criticando a abordagem economicista, afirma: "não se pode discutir com precisão o processo de desenvolvimento de um ângulo puramente econômico quando o objetivo proposto é compreender a formação das economias nacionais" (1970, p. 29).

> A descoberta das mediações necessárias entre o 'impulso do desenvolvimento' concebido em termos da luta entre grupos cujos interesses sociais opostos levam à organização de movimentos sociais, e o 'resultado' do desenvolvimento, isto é, o tipo particular de sociedade industrial criada, torna-se o centro da análise sociológica. (1964).

Cardoso dedica um período de seus estudos à caracterização do empreendedor e do empresário em uma situação e momento histórico diferentes daqueles do início do capitalismo industrial.

Conforme citado em 3.4, nos países desenvolvidos, os de "desenvolvimento originário", o grupo que esteve à frente do desenvolvimento (leia-se os empreendedores) foi a burguesia, e esta foi o grupo dominante tanto no plano econômico como no político.

No caso do Brasil, contrariando a bibliografia então existente, que tendia a associar à burguesia o "núcleo social dinâmico do desenvolvimento", Cardoso demonstra que houve dois momentos distintos de dinamização do processo de desenvolvimento. A ruptura com o modelo estagnacionista ocorre por pressões de setores da classe média, constituindo um primeiro momento do processo; em um segundo momento, a burguesia retomou a liderança desse processo de dinamização do desenvolvimento. Nesse segundo instante, a burguesia conduziu a industrialização, mas sem gozar de total autonomia, pois, por ter de integrar o processo ao capitalismo internacional, freqüentemente associou-se a grupos estrangeiros (ou recorria ao Estado como agente de crédito). Nessa fase, os vínculos deixam de ser abertamente políticos, como nas economias de enclave, ou reflexo de decisões do mercado mundial, passando a ser expressos por relações políticas e relações entre forças sociais internas e externas, de complexidade crescente.

Daí a expressão empregada para definir o conceito de dependência de Cardoso: "desenvolvimento **dependente-associado**" — uma visão de dependência não catastrofista, pois nela o desenvolvimento é possível, porém viabilizado pela **associação** a grupos/ interesses externos, mantendo, portanto, embora em nova configuração, vínculos de **dependência**.

Nota Cardoso, ainda em relação à burguesia no Brasil, que esta não tinha um pensamento de classe, uma ideologia, características identificadas nos países de desenvolvimento originário. No Brasil, pela trajetória e situação dessa camada, conforme analisado, tal ideário não se desenvolveu.

O papel da burguesia industrial deve ser destacado, e duas referências à burguesia são particularmente importantes. No livro escrito com Enzo Faletto, Cardoso expõe um aspecto de sua relevância no processo:

> Por ser o grupo industrial o que dispõe da possibilidade de absorver de forma produtiva os setores urbanos populares, situa-se em uma posição estratégica que lhe permite estabelecer termos de aliança ou compromisso com o resto do sistema social vigente e isso explica sua importância no período posterior à crise do sistema agro-exportador. (1970, p. 36-37).

Na sua tese de livre-docência, Cardoso alude à principal limitação dessa classe:

> A situação peculiar da burguesia industrial na sociedade de massas em formação e a situação que se encontra no processo de industrialização, fazem-na temerosa e incapaz de romper os vínculos com a situação de interesses tradicionalmente constituídos, isto é, com os grupos estrangeiros, com os grandes proprietários e com os comerciantes e banqueiros a eles ligados. (1964, p. 180).

No capítulo referente às idéias de Fernando Henrique Cardoso, discorremos sobre os papéis desempenhados por outros setores da sociedade. Cabe apenas destacar que uma das dificuldades do processo de desenvolvimento, ou mais especificamente de uma política de industrialização, é a de formular medidas que permitam criar uma base econômica de sustentação dos novos grupos que competem pelo poder e proporcionar a inserção econômico-social dos grupos sociais populares "numericamente importantes" (1970, p. 93).

4.4. Papel do Estado

No capítulo 2, em que se estuda o pensamento de Prebisch, embora tenha sido mencionado que o Estado deveria ser "sagaz", e esse atributo tenha sido brevemente descrito —

atuar de forma contracíclica por meio de políticas monetárias e fiscais, auxiliar a complementar a insuficiente poupança interna, manter um ambiente não inflacionário, combinar as leis de mercado com planejamento —, o texto parece insuficiente para caracterizar adequadamente o papel atribuído ao Estado.

Situar aquele momento histórico contribui para um melhor entendimento desse papel.

A crise de 1929 havia causado profunda recessão e colapso do modelo clássico existente; a vulnerabilidade das economias primário-exportadoras ficara evidente. A Segunda Guerra aumentou os desequilíbrios econômicos, e algumas exportações latino-americanas para a Europa foram virtualmente paralisadas, como frisa Banko (2002). Ao mesmo tempo, encareciam-se as importações diante dos "*ostáculos (sic) para el tráfico marítimo, el alza de los precios de las manufacturas y de los seguros*" (BANKO, p. 48).

Prebisch posicionou-se a favor de o Estado assumir as tarefas de reorientar a economia, promover o crescimento econômico e a industrialização, substituindo importações.

Como vimos, Prebisch considerava a heterogeneidade estrutural, resultante da incorporação de avanços técnicos somente no setor exportador primário, o elemento determinante do quadro da periferia, pois tinha por conseqüência uma baixa produtividade média e, portanto, resultava em uma baixa capacidade de acumulação, que era agravada pelo padrão de consumo imitativo da burguesia. Dado esse diagnóstico, parte da solução consistiria na industrialização, como forma de incorporar a inovação e transformar a estrutura produtiva, e a "substituição de importações" seria a forma de implementação dessa industrialização. A pauta de exportações deveria ser ampliada, com a incorporação de novos produtos aos primários já exportados, permitindo a continuidade de ingresso das divisas necessárias aos processos de importação — em especial dos bens de capital

necessários para o processo de industrialização — e uma melhora no perfil dos produtos exportados, de forma a reduzir as vulnerabilidades (queda de termos de troca, perfil de elasticidade-renda, etc.).

Dado esse diagnóstico, caberia ao Estado, entre outras atividades, planejar e realizar, ou viabilizar, os processos de acumulação e de implementação de novas indústrias, atuar como órgão regulatório, introduzindo políticas que estimulassem a substituição de importações, e promover as exportações, também por meio da atuação no plano internacional via progressiva integração regional. Também caberia ao Estado, conforme estudado anteriormente, a implementação de medidas anticíclicas que se fizessem necessárias (tendo em vista a proteção da renda para manutenção e expansão do mercado interno e a atenuação do problema do desemprego, agravado nas condições de urbanização crescente); é necessário citar ainda a implementação de medidas antiinflacionárias e, nesse sentido, também devem ser evitados gastos excessivos pelo Estado.

Ao analisar as principais correntes do pensamento econômico brasileiro da época, Bielschowsky (2004, p. 242) menciona que o pensamento "cepalino" é representado pela corrente nacional-desenvolvimentista (via setor público), assim caracterizada nesse livro:

Projeto econômico básico	Industrialização planificada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais
Teses básicas	Desenvolvimento para dentro, estruturalismo, etc.
Interpretação do processo de crescimento	Substituição de importações, existência de desequilíbrios estruturais, confirmados por ausência de planejamento e corrigíveis apenas no longo prazo

Bielschowsky indica ainda as posições dessa corrente em relação a algumas questões concretas do desenvolvimento econômico brasileiro (p. 243):

Apoio financeiro interno a investimento	Industrialização planificada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais
Capital estrangeiro	Favorável, desde que com controles e desde que em setores outros que não os de serviços públicos e mineração
Empresa estatal	Enfaticamente favorável
Planejamento estatal	Enfaticamente favorável a planejamento geral e a planejamento regional
Protecionismo	Favorável
Déficit externo e inflação	Estruturalista
Salários, lucro e distribuição de renda	Concentração de renda obstrui o crescimento

Note-se que a interpretação, ou melhor, o posicionamento dessa corrente, atribui um papel ainda maior ao Estado do que o faz o próprio Prebisch, pois este, que desde os anos vinte até envolver-se com a questão do "diálogo Norte-Sul" sempre tratou da relação entre mercados e Estado (DOSMAN, 2001, p. 89), defendia a "intervenção" estatal (embora evitasse esse termo), com a condição, porém, de que fosse mantido algum equilíbrio entre a influência do Estado e as forças de mercado.

A experiência de Prebisch certamente reforçou o posicionamento pró-atuação do Estado: "*la creación del Banco Central en 1935 había reducido de hecho la vulnerabilidad de Argentina durante la depresión y la guerra, domando el ciclo económico. Las grandes obras públicas habían generado empleo*" (DOSMAN, 2001, p. 92).

Seu pensamento em relação aos mercados é expresso, por exemplo, na seguinte passagem: "*Hay que llegar a un equilibrio razonable entre la acción del Estado y el juego de los intereses individuales en la vida económica*" (*apud* DOSMAN, 2001, p. 93). O capítulo

VI do Manifesto é intitulado "*Los límites de la industrialización*", e nele se recomenda que o processo de industrialização não ocorra às custas do setor primário e de sua capacidade exportadora. Em outros textos, Prebisch defende que a industrialização, embora não deva ser baseada em argumentos de economicidade da produção, não seja também mantida de forma inconseqüente, com a proteção de indústrias ineficientes. Em artigo de 1979, Prebisch escreve:

> *Creí, y sigo creendo, en las ventajas de una competencia ideal y en la eficacia técnica del mercado, y también en su gran significación política.* [...]
>
> *El mercado no puede modificar la estructura social de donde surgen las relaciones de poder que en gran parte determinan la distribución del ingreso; ni tampoco puede determinar el ritmo necesario de acumulación. Pero si estas y otras fallas se corrigiesen con sentido de equidad y previsión, el mercado se convertiría en un mecanismo eficaz en la asignación de los recursos productivos.* (PREBISCH, 1979, p. 171).

Em seu último livro, Prebisch afirma, em relação à participação do Estado no desenvolvimento:

> [...] eu prefiro não falar em intervenção, porque as intervenções do Estado em nosso país geralmente tiveram graves conseqüências [...]. Prefiro falar em co-participação do Estado no desenvolvimento, o que requer delimitar claramente os respectivos campos de ação. As leis de mercado provaram que não são capazes de conter a excessiva propensão ao consumo dos estratos favorecidos, principalmente, e o Estado tem que tomar as medidas impessoais que encorajem a inversão reprodutiva e desaqueçam o consumo a fim de elevar o ritmo de acumulação. Mas não tem porque prescrever onde e como será investido o capital; há que deixá-lo à iniciativa das empresas e à decisão dos consumidores. Do contrário, o Estado deveria determiná-lo desde cima e já sabemos o que isto significa econômica e politicamente. (1987, p. 145-146).

Embora o ponto de equilíbrio tenha variado ao longo dos anos, Prebisch sempre admitiu a necessidade de um balanceamento entre o peso do Estado (atuante no planejamento, co-participante) e o do mercado.

Prebisch realizou um diagnóstico dos problemas e fatores responsáveis pela continuidade do subdesenvolvimento, e apresentou (e mesmo implementou) propostas para sua superação. Apesar de reconhecer variações entre os países periféricos, as propostas de superação dos problemas desses países mantinham unicidade em seus fundamentos. Seus textos eram baseados em deduções até certo ponto intuitivas e careciam, eventualmente, de um rigor formal, acadêmico. Dosman (2001, p.92), por exemplo, menciona: "*Raúl era un economista intuitivo y no un académico típico que buscaba el debate erudito mediante las revistas especializadas*". Cardoso (1977, p. 39) comenta:

> *En los análisis de la CEPAL coexisten simultáneamente, sin integrarse (y el lenguaje así lo indica), explicaciones clásicas, marxistas, keynesianas, neoclásicas y propiamente marginalistas, sobre los mecanismos de los precios de mercado y del crecimiento económico, La escasa atención que se presta a la teoría económica – explicable por el contexto histórico e institucional, pero no justificable — hizo más difícil para el mundo académico internacional reconocer la originalidad de la versión cepalina sobre el subdesarrollo y la desigualdad internacional.*

Cardoso, naquela fase, ao contrário de Prebisch, não tinha por objetivo realizar um diagnóstico seguido de propostas, nem abandou o rigor formal. Seu objetivo era a análise e a compreensão dos processos relacionados ao subdesenvolvimento e os campos de possibilidade de transformação com base nas estruturas sociais existentes.

Da multiplicidade de situações concretas analisadas, da preocupação com as singularidades de cada situação e da abordagem não propositiva talvez decorra a aparente frag-

mentação do pensamento de Cardoso e Faletto sobre o papel do Estado no ensaio *Desenvolvimento e dependência na América Latina*. As funções do Estado dependem, para esses autores, da formação da sociedade, em particular do fato de, na sua origem, ser ou não uma economia de enclave.

Assim, utilizemos o texto que melhor desenvolve o posicionamento de Cardoso sobre o papel do Estado, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, de 1964, em que, nas páginas 28, 37, 41, 78, 84, 90, 109, 113, 147 e 176, aborda a questão.

Cardoso retoma Gillman e Dobb (p. 28), lembrando que a concentração de capitais e a divisão do mercado mundial colocam em cena um novo personagem: o Estado. Este passa a ser importante instrumento para a garantia da prosperidade dos capitalistas, em especial em economias subdesenvolvidas, onde com mais freqüência o mercado é sensivelmente controlado pelo Estado (p. 37, 41). Portanto, torna-se crescente a importância da atuação do empresário no plano político.

Nos países subdesenvolvidos o empresário não encontra no mercado os incentivos adequados ao desenvolvimento, nem possui capitalização adequada, sendo necessário que "haja o apoio maciço de recursos externos de capital ou então que o Estado carreie a poupança nacional e canalize as energias criadoras da Nação para a iniciativa privada" (p. 84).

No Brasil, tal atuação, como vimos na análise de Cardoso, não ocorreu por pressões da burguesia (ao menos no primeiro instante), que usualmente considerava "suspeita" a intervenção do Estado. Embora motivado por pressões de outras classes, o processo de mudança, pelo qual com o Estado passava a estimular a industrialização, efetivamente ocorreu, seja mediante vantagens concedidas aos investidores estrangeiros, por meio de medidas como a Instrução 113 (p. 109), que permitia a transferência de equipamentos

como entrada de capitais, sem cobertura cambial, seja mediante medidas como empréstimos de longo prazo de bancos oficiais e desconto de duplicatas, que permitiam aos empresários manterem altas contas de caução (uma forma indireta de formação de capital) (p. 113-114), ou mesmo pela criação de planos regionais de desenvolvimento (como a SUDENE). O Estado, além de incentivar capitais estrangeiros e internos privados, também participou diretamente da economia.

A análise e pensamento de Cardoso estão sintetizados no texto da página 176, em que ele menciona que não é exatamente uma camada social que decide, mas, em parte, seus interesses:

> Para que o desenvolvimento tenha curso regular e efetivo é preciso uma política de inversão e coordenação de esforços que supõe, de fato, a aceitação de critérios de essencialidade econômica que não coincidem com os da lucratividade alta e rápida e estes últimos, como vimos, são a mola das inversões privadas num país subdesenvolvido. Para mantê-los, a burguesia industrial apoiou a única política cabível, que era a de atrair capitais estrangeiros para setores que, mesmo sem ser de base, davam um impulso imediato ao mercado e supriam, com custos altos, a falta de esforço da economia nacional. Paga-se hoje o preço da aventura. A ineficiência, a ausência de programação, a ousadia de projetos que não visavam desenvolver a base industrial, apareceram tão logo os programas de inversões estrangeiros chegaram ao fim.

Cardoso menciona ainda que outros projetos poderiam, em tese, dar continuidade aos investimentos estrangeiros, mas estes dependem de variáveis não controladas pela burguesia: por um lado, o interesse dos grupos estrangeiros por outras oportunidades e, por outro, o "clima político" da Nação. Além dessas variáveis, o Estado expressava os interesses de múltiplos grupos, que não possuíam objetivos semelhantes, pois havia

aqueles contrários a novas inversões estrangeiras, aqueles favoráveis e os desfavoráveis a investimentos estatais.

> As dificuldades da definição de uma política coerente com os interesses próprios exprime, no fundo, a incoerência dos próprios interesses da burguesia industrial: para desenvolver de fato a economia nacional ela precisa apelar para a interferência de grupos que lhe são estranhos, que nem sempre têm interesses em desenvolver a economia do país em termos que permitam sua hegemonia. (1964, p. 177).

A forte relação entre burguesia e Estado nos fez abordar mais uma vez os interesses de classe, apesar de o foco inicial ser o Estado.

Cardoso e Faletto apresentam comentário no capítulo relativo ao populismo e nacionalismo destacando a mudança de caráter e aumento da importância do papel do Estado durante a fase de substituição de importações, que simplificadamente pode ser expressa como a fase em que o Estado passa de representante dos interesses dos antigos latifundiários e exportadores para elemento de defesa do mercado interno e, conseqüentemente, responsável pela transferência de renda do setor exportador para o setor interno (p. 92).

Além das funções econômicas, é importante para os autores identificar as formas pelas quais os grupos dominantes utilizam o Estado. As formas típicas de relação entre burguesia e Estado foram vistas em capítulo anterior: industrialização liberal; industrialização nacional-populista e Estado desenvolvimentista (mais usual em situações de enclave).

Em suma, Cardoso admite, à semelhança de Prebisch, debilidades no papel dos mercados em economias subdesenvolvidas, embora essas limitações sejam em outras dimensões e determinadas por outros fatores causais, e reconhece a existência de papéis a serem desempenhados pelo Estado em determinadas situações. Entende ser ao menos necessário compensar a limitada acumulação por meio de estímulos aos capitais estrangeiros ou

auxílio à acumulação local. Essa parece ser a principal função do Estado nos textos de Cardoso daquele período. Sugere ainda um papel de planejador ao Estado, uma vez que expressa a necessidade de "canalizar as energias" ou de "coordenação de esforços" e critica a "ausência de programação". Esta seria decorrente da multiplicidade de forças representadas no Estado e da conseqüente multiplicidade de interesses. A crítica caberia à burguesia, que ainda não havia tomado totalmente a frente do processo, em razão de sua fragmentação — ao não possuir uma linha una de pensamento, não haveria como expressá-la por medidas de Estado.

Assim, ainda que ambos, Prebisch e Cardoso, entendam que o Estado deve complementar a atuação do mercado nos países periféricos, a definição desse papel é obtida por meio de abordagens diferentes, e ao Estado são atribuidas funções similares, porém não idênticas. A ênfase de Prebisch em propor medidas que permitam superar a situação existente levam-no a sugerir um leque mais amplo de atividades que deveriam ser desempenhadas pelo Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se iniciar este trabalho, pautado pelo interesse no processo de desenvolvimento, adotou-se uma opção que apresentava algum risco — cotejar o pensamento de Fernando Henrique Cardoso com o de Raúl Prebisch. Teria sido mais fácil realizar uma análise ou cotejamento se a distância entre os objetos escolhidos não fosse tão grande e não ocorresse em tantas dimensões. Seria mais simples, por exemplo, analisar a evolução do pensamento estruturalista da CEPAL, ou, de forma similar, das diferentes correntes abrigadas sob a denominação de "teoria" da dependência; ou, ainda, realizar o cotejamento entre pensadores de mesma formação, talvez Raúl Prebisch e Celso Furtado, economistas, ou sociólogos como Fernando Henrique Cardoso e José Medina Echavarría, da CEPAL; ou mesmo estudar as diferentes correntes de pensamento sobre o desenvolvimento em um dado momento histórico. A proposta, entretanto, foi exatamente evitar o que poderia ser considerado tradicional e selecionar duas das linhas de análise, estruturalismo e dependência, que, assim como o institucionalismo, são consideradas linhas "heterodoxas" de pensar o desenvolvimento (CYPHER, 1997) e que focam o estudo da situação latino-americana. O cotejamento entre os dois pensadores, um de cada uma dessas linhas, restringiu-se ao confronto de conceitos concebidos no auge da produção de conhecimento de cada um deles.

5.1. Breve recapitulação

Estruturou-se o trabalho de forma a realizar a análise do pensamento de cada autor, seguida do cotejamento de suas idéias sobre alguns eixos principais, dado não ser possível, nos limites deste trabalho, efetivar uma passagem cronológica entre os dois momentos históricos.

Após uma introdução que estabelece os objetivos e objetos do estudo, analisa-se, no capítulo 2, o estruturalismo. Inicia-se o capítulo com um relato de fatos relevantes da vida de Raúl Prebisch que antecedem sua nomeação para a CEPAL, e com citações que sugerem a evolução de seu pensamento. Tem esta parte por objetivo apresentar uma análise da vida desse economista, mostrando uma evolução paulatina de suas idéias, que se afastam da doutrina ortodoxa e são influenciadas pela crise de 29, mas não necessariamente têm nessa crise um momento de ruptura com os valores do autor quando jovem, como sugerem alguns artigos. A segunda parte do capítulo 2 inicia-se pela análise da obra mais conhecida de Prebisch, o "manifesto estruturalista"; porém, logo em seguida, indica-se que em razão das circunstâncias em que essa obra foi redigida e apresentada, ela, isoladamente, não seria suficiente para um estudo das bases do estruturalismo. Assim, considerando-se o viés político do "manifesto", foi necessário agregar outros textos de Prebisch, da mesma época, à pesquisa, bem como textos de outros economistas que analisam suas idéias. Discorre-se então sobre a análise de Prebisch dos fatores causais do subdesenvolvimento na América Latina e sobre suas propostas para a superação dessa condição. Encerra-se o capítulo tecendo-se comentários sobre a evolução do "pensamento cepalino" nas décadas seguintes.

No capítulo 3 estuda-se a linha desenvolvida por Cardoso sobre a teoria da dependência, a qual ele se recusa a caracterizar como "teoria". Cardoso atribui grande importância ao método, precedendo quase todas as suas obras por considerações metodológicas. Também é preciso no emprego de conceitos e no uso de determinados termos, fazendo questão de esclarecer a acepção com a qual os emprega. Cardoso publicou textos com ressalvas às inúmeras interpretações errôneas que outros autores fizeram de suas idéias. Um breve esclarecimento sobre seu método, os conceitos e as interpretações errôneas de suas obras

— serve de proêmio ao estudo. A obra mais conhecida sobre sua visão de dependência foi redigida com Enzo Faletto, mas, guardando certa analogia com o que ocorreu no nosso estudo sobre Prebisch, essa obra se mostra insuficiente para uma compreensão adequada da análise de Cardoso sobre o (sub)desenvolvimento. Recorre-se, assim, ao seu texto de livre-docência, para, com ele, analisar a mentalidade do empresário industrial brasileiro e compreender as origens do pensamento do autor. Após uma análise sumariada desse texto é que se estuda o amplamente divulgado *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Complementa-se o capítulo 3 com breves comentários sobre uma fase da vida de Cardoso em que a atividade acadêmica não era mais sua prioridade.

De posse dos conceitos fundamentais de ambas as linhas de estudo, realizou-se o cotejamento das idéias em algumas dimensões essenciais: o próprio conceito da relação estabelecida entre os países desenvolvidos e os latino-americanos, relação esta expressa pela locução "centro-periferia" utilizada por ambos os autores; o papel das classes sociais no processo de desenvolvimento e o papel do Estado nesse processo.

5.2. Considerações finais

Como primeira consideração, em relação ao cotejamento em si, acredita-se ter-se obtido diferentes graus de êxito nas comparações realizadas, conforme o eixo da análise.

Houve sucesso na compreensão dos aspectos em que os autores se assemelham e diferem em relação ao conceito centro-periferia. Prebisch associa os termos a uma subordinação econômica que ocorre entre países, cujos principais elementos causadores seriam as assimetrias na propagação tecnológica e, como conseqüência, a sujeição dos países periféricos

aos ciclos econômicos dos centros, a transferência de ganhos para estes, a manutenção de uma estrutura produtiva heterogênea, e renda e produtividade menores. Para Cardoso, em primeiro lugar deve-se compreender que a condição de subdesenvolvimento é um estado particular de desenvolvimento que não significa "ausência de desenvolvimento". Esse autor também apresenta o conceito de vinculação entre centro e periferia — que representariam diferentes funções no mercado mundial —, mas amplia o escopo em que ocorrem as relações, substituindo o conceito abstrato de dependência entre países pelo de relações sociais concretas, baseadas em grupos sociais que se vinculam no plano sociopolítico-econômico. Essas relações se manifestam não apenas internacionalmente mas também internamente aos países.

Analogamente, houve sucesso no cotejamento das idéias dos autores sobre o papel do Estado. Ambos reconhecem que ele deve atuar, em algum grau, no processo de desenvolvimento, e que é insuficiente ou inadequada a atuação do mercado nos países subdesenvolvidos. Prebisch adota uma postura propositiva para a superação da condição de subdesenvolvimento, preconizando que o Estado crie estímulos à industrialização, por exemplo por meio de políticas de substituição de importações; que evite que os ciclos econômicos originados no exterior tenham impactos tão fortes nas economias latino-americanas, sempre atentando para processos inflacionários, também danosos; que estimule processos de integração regional e que otimize a utilização dos recursos. Cardoso reconhece que nos países subdesenvolvidos o empresário não deve ser visto necessariamente como demiurgo do desenvolvimento, e daí a importância do Estado, relevante ator do processo, atuante na regulamentação, na demanda por produtos e serviços e, eventualmente, produtor. Sugere que o Estado realize a atividade de planejamento de investimentos para otimização destes e, por serem os recursos reduzidos e diante da necessidade de

se criar uma base econômica, atribui especial importância ao processo de acumulação, lembrando que, se internamente as margens são pequenas, os empresários associam-se a grupos estrangeiros ou necessitam de políticas que estimulem o processo de acumulação, relevante tarefa atribuída ao Estado. O Estado, para Cardoso, não se transforma num "comitê executivo da burguesia", mas entrelaça-se com a sociedade e reflete as contradições desta. Embora tais sugestões de funções para o Estado possam ser depreendidas dos textos da época, os livros e ensaios de Cardoso tendem a ser mais analíticos, apontando as distintas situações de dependência, e menos propositivos do que os de Prebisch. Para ambos, em síntese, cabe ao Estado promover o desenvolvimento e fortalecer, de diferentes formas, o mercado interno — embora reconheçam a especificidade da situação de cada país.

No que diz respeito ao eixo remanescente do cotejamento, o papel das classes sociais, a comparação foi prejudicada pela pouca ênfase de Prebisch a ele, ao menos nos textos do período estudado. Sua referência às classes ocorria de forma secundária, quando havia reflexos do comportamento delas nos aspectos econômicos estudados. Embora, posteriormente, tenha incluído comentários sobre elementos sociais e políticos em seus artigos, não necessariamente o fez estritamente em razão da linha estruturalista, mas talvez sob um enfoque mais amplo: divulgar as linhas de estudo conduzidas na CEPAL. Cardoso, ao contrário, como enfatizado nesta dissertação, apóia-se no entendimento das classes sociais, nas redes de interesses, para compreender o campo de possibilidades de desenvolvimento em cada momento, e confere especial importância ao papel da burguesia industrial, entre outras razões por ser ela a camada capaz de mobilizar as novas tecnologias necessárias para uma produção competitiva e também de absorver a crescente massa de trabalhadores.

A segunda consideração diz respeito aos aspectos não abordados neste texto. Em especial, poderiam ter sido tratados, na linha do estruturalismo, o processo inflacionário e as críticas ao funcionamento do padrão-ouro. Por ser o cotejamento o objetivo desta dissertação e por não terem contrapartida nos textos de Cardoso, esses temas foram intencionalmente excluídos desta análise.

Como terceira consideração, nota-se que as duas linhas estudadas, além das semelhanças e diferenças nos eixos em que a análise foi desenvolvida, possuem um aspecto em comum: detectam e abordam o início do processo de globalização. Nos textos de Prebisch, mais antigos, as referências a esse processo são mais raras e tênues. Por serem mais recentes os textos de Cardoso, neles as referências à globalização estão mais presentes. Ele cita a internacionalização de mercados, destacada quando o autor menciona a crescente importância das "unidades produtivas monopolísticas internacionais", as multinacionais, faz referência às novas condições de "mercados abertos" e, por fim, lembra que, cada vez mais, "interesses externos" radicam no "setor de produção para o mercado interno" (1970, p. 141). Essas mudanças se refletiam nas relações sociais de produção e levavam a mudanças na estrutura da sociedade (CARDOSO, 1989, p. 83), um dos focos de seus estudos.

Como consideração final, os textos são considerados "datados", ocasionalmente referidos como ultrapassados. O curso da história lançou luzes sobre diversos tópicos, como por exemplo a viabilidade de países alterarem seu patamar de renda, mesmo na presença dos países de desenvolvimento originário — cite-se o processo de desenvolvimento dos "tigres asiáticos". Poder-se-ia mencionar também as dificuldades enfrentadas posteriormente pela Alemanha Oriental e outros países. No período em que Prebisch e Cardoso escreveram seus textos, entretanto, tais acontecimentos não se haviam dado. Os textos de

ambos ofereciam explicações para a situação de países latino-americanos, não adequadamente contemplada nas teorias do *mainstream,* e trouxeram valiosas contribuições para o entendimento da realidade desses países.

As idéias por eles propostas evoluíram ao longo das décadas, sofreram mutações, mas nem por isso deixaram de ser relevantes. Cardoso aborda o tema no artigo *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo* (1977), em que comenta serem os trabalhos da CEPAL e dele próprio oriundos, em parte, de trabalhos de outros pensadores, mas aplicados a outras realidades, outras circunstâncias, outros momentos históricos. Não devem aquelas idéias originais perder relevância, nem as novas serem taxadas de meras cópias, pois as interpretações científicas evoluem e se transformam.

ANEXO — "QUARTO PONTO" DO DISCURSO DO PRESIDENTE TRUMAN

Segue trecho do discurso de posse do Presidente Harry S. Truman, em 20 de janeiro de 1949, referente ao "Quarto Ponto", que seria manchete no dia seguinte. Aqui reproduzido por ser considerado marco de início da corrente desenvolvimentista.

Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas.

For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people.

The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for the assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible.

I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development.

Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens.

We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which

all nations work together through the United Nations and its specialized agencies wherever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom.

With the cooperation of business, private capital, agriculture, and labor in this country, this program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living.

Such new economic developments must be devised and controlled to benefit the peoples of the areas in which they are established. Guarantees to the investor must be balanced by guarantees in the interest of the people whose resources and whose labor go into these developments.

The old imperialism—exploitation for foreign profit—has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing.

All countries, including our own, will greatly benefit from a constructive program for the better use of the world's human and natural resources. Experience shows that our commerce with other countries expands as they progress industrially and economically.

Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge.

Only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people.

Democracy alone can supply the vitalizing force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies—hunger, misery, and despair.

On the basis of these four major courses of action we hope to help create the conditions that will lead eventually to personal freedom and happiness for all mankind. (RIST, 1999, p. 71).

REFERÊNCIAS

ARBIX, Glauco (Org.) *et al.* **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2002. 340 p.

_____; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001. 375 p.

BANKO, Catalina. Redefinición del papel del Estado en América Latina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo: USP, ano 1, v. 1, p. 45-66, 2002.

BETHELL, Leslie (Ed). **Latin America**: economy and society since 1930. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 522 p.

BIANCHI, Ana Maria Afonso Ferreira. **For different audiences, different arguments: economic rhetoric at the beginning of the Latin American School**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/1.pdf>. Acesso em: ago. 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, número extraordinario, p. 21-45, 1998.

_____. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimento. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 480 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 240 p.

_____. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico**, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964. 196 p.

_____. La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, p. 7-40, 2° semestre de 1977.

_____. **O presidente segundo o sociólogo**: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 366 p.

_____; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970. 143 p.

_____; _____. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. *in* CARDOSO, Fernando Henrique; SORJ, Bernardo; FONT, Maurício (Orgs.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 13-30.

CLUB DE MADRID. **Fernando Henrique Cardoso.** [S.L.], [2004?]. Disponível em: < http://www.clubmadrid.org/cmadrid/index.php?id=39>. Acesso em: jul. 2004.

CYPHER, J. M.; DIETZ, J. L. **The process of economic development**. Londres, UK: Routledge, 1997. 608 p.

DOSMAN, Edgar. Los mercados y el Estado en la evolución del "manifiesto" de Prebisch. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p. 89-105, dez. 2001.

EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Eds.). **The New Palgrave**: Economic Development. London: The Macmillan Press Limited, 1989. 350 p.

_____ **The New Palgrave**: The world of economics. London: The Macmillan Press Limited, 1991. 756 p.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 232 p.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. *in* ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP/ EDUSP, 2001. 375 p.

GOERTZEL, Ted G. **Fernando Henrique Cardoso e a reconstrução da democracia no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002. 327 p.

GOTO, Roberto. **Para ler Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Geração, 1998. 167 p.

GURRIERI, Adolfo (Org.). **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. 516 p. v. 1.

_____. Las ideas del joven Prebisch. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p.69-81, dez. 2001.

HIRSCHMAN, Albert O. **A moral secreta do economista**. São Paulo: UNESP, 2000. 100 p.

OCAMPO, José Antonio. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p. 25-40, dez. 2001.

OCDE. **Estudos econômicos da OCDE:** Brasil 2000-2001. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 284 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. 298 p.

PREBISCH, Raúl. **A crise do desenvolvimento Argentino**: da frustração ao crescimento vigoroso. São Paulo: Editora Vértice, 1987. 152 p.

_____. Crítica al capitalismo periférico. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, p. 7-73, 1° semestre de 1976.

_____. Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, p.7-73, 2° semestre de 1978.

_____. Hacia una teoría de la transformación. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 10, p.165-216, abr. 1979.

_____. Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 28, p.195-206, abr. 1986.

RODRÍGUEZ, Octavio. Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p. 41-52, dez. 2001.

SEIDMAN, Gay. **Former President of Brazil, Fernando Henrique Cardoso**: A Most Public Sociologist. American Sociological Association. Washington, 2003. Disponível em: <http://www.asanet.org/footnotes/mar04/indexone.html>. Acesso em: jul. 2004.

SONNTAG, Heinz R. **Globalization and democracy: an interview with Fernando Henrique Cardoso**. Rhode Island, 2003. Disponível em: <http://www.asanet.org/sectionpolitic/newslet/interview.html>. Acesso em: fev. 2004.

SPROUT, Ronald V. A. El pensamiento de Prebisch. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 46, p. 187-203, abr. 1992.

THE WORLD BANK. **World development report 2002**: Building institutions for markets. Washington: Oxford University Press, 2001. 249 p.

USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP**: documento eletrônico ou impresso. São Paulo: SIBi/USP, 2004. 110 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/info/diretrizesfinal.pdf>. Acesso em: jul. 2004.

VELASCO, Andres. **Dependency theory a generation later.** [S.L.], 2002. Disponível em: <http://www.cid.harvard.edu/cidinthenews/articles/FP_11-1202.pdf>. Acesso em: fev. 2004.

Nota Sistema autor-data. De acordo com: Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideología y desarrollo: Brasil 1930 - 1964. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 45, p. 155-177, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Conferência do Presidente Fernando Henrique Cardoso na CEPAL sobre o tema "Além da Economia: interação de política e desenvolvimento econômico"**, Santiago de Chile, 8 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/a_2003-08-08_p.htm>. Acesso em: jul. 2004.

_____. **O modelo político brasileiro e outros ensaios.** 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972. 211 p.

_____. **O presidente segundo o sociólogo**: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 366 p.

_____. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971. 221 p.

CONDE, Roberto Cortés. Raúl Prebisch: his years in government. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p. 81-85, dez. 2001.

EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Eds.). **The New Palgrave**: A Dictionary of Economics, London, 1987. Disponível em: <http://staff-www.uni-marburg.de/~multimed/theorie/klassik/download/ricardo/Ricardo.pdf>. Acesso em: abr. 2002.

FIORI, José Luis. Economía política del Estado desarrollista en Brasil. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 47, p. 187-201, ago. 1992.

FRANCO, Gustavo H. B. **O desafio brasileiro**: Ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Editora 34, 1999. 349 p.

HOPENHAYN, Benjamin. Prebisch pensador clásico y heterodoxo. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 34, p. 177-188, abr. 1988.

HOUNIE, Adela *et al.* **ECLAC and the new growth theories**. CEPAL Review 68, 1999. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/9/lcg2039/hounie.pdf>. Acesso em: abr. 2002.

KAY, Cristóbal; GWYNNE, Robert N. **Relevance of Structuralist and Dependency Theories in the Neoliberal Period: A Latin American Perspective**, Leiden: 2000. Disponível em: <https://polis.arizona.edu/files/spring03/LA_S_595D-001/kay.pdf>. Acesso em: jul. 2004.

LAHERA, Eugenio; OTTONE, Ernesto; ROSALES, Osvaldo. Una síntesis de la propuesta de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 45, p. 7-25, abr. 1995.

O'CONNELL, Arturo. **The return of vulnerability and Raul Prebisch's early thinking on "el ciclo económico argentino"** (to be submitted to ECLAC's seminar on "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI"-Santiago-Chile, 28-29 August 2001). Disponível em: <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/8/7598/OConnell28-08.pdf.> Acesso em: ago. 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1989. 159 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Economia Brasileira**: Uma introdução crítica. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. **Empresários, suas origens, e as interpretações do Brasil**, São Paulo, 1993. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/eb89tamas.PDF>. Acesso em: fev. 2003.

_____. **Interpretações sobre o Brasil**, São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers%5CEB-PB%5C79InterpretacoesBrasil.pdf>. Acesso em: fev. 2003.

_____. La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 41, p. 47-56, ago. 1990.

_____. **Seis interpretações sobre o Brasil**. [S.L.][1990?]. Disponível em: <http://www.bresserpereira.ecn.br/papers/Antigos/Seisinterpreta.PDF>. Acesso em: abr. 2002.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1968. 206 p.

_____. Las teorías neoclásicas del liberalismo económico. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 7, p.171-192, abr. 1980.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Fernando Henrique Cardoso, Secretaria de Comunicação Social, Subsecretaria de Imprensa e Divulgação. **The impact of globalization on developing countries**: risks and opportunities conference of the President of the Federative Republic of Brazil, Fernando Henrique Cardoso, at the Colegio de México. México City, 20th February 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ publi_04/COLECAO/IMPACT2.HTM>. Acesso em: jul. 2004.

RATTNER, Henrique (Org). **Brasil no limiar do século XXI**. São Paulo: EDUSP, 2000. 370 p.

RICÚPERO, Rubens. **O Brasil e o dilema da globalização**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

RIST, Gilbert. **The history of development**: from Western origins to global faith. 2. ed. New York: Zed Books, 1999. 277 p.

ROCHA, Mercedes Gonzales de la; JELIN, Elizabeth; PERLMAN, Janice *et al*. From the marginality of the 1960s to the "new poverty" of today: a LARR Research forum. *in* **The Journal of the Latin American Studies Association**, University of Texas Press. v. 39, n. 1, p. 183-203, fev. 2004.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. *in* BELLUZO, Luiz G. M. e COUTINHO, Renata (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. v. 1, p. 71-138.

Nota Sistema autor-data. De acordo com: Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.