

## **A Economia Política da Cepal se esvai e se ramifica: a análise da dependência de Cardoso & Faletto**

Bernardo Gouthier Macedo \*

### **Introdução**

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

O desencanto se traduziu na ampliação da agenda, face à constatação da insuficiência do projeto estritamente econômico. Houve a decidida incorporação dos temas sociais, com destaque para a questão agrária e agrícola e suas vinculações com a inclusão social e produtiva e a distribuição de renda, que já estava presente nos textos da EPC da segunda metade dos cinquenta, como em Furtado.

O tema da política também se fez presente de forma mais incisiva. A EPC, desde o início, via o Estado como protagonista-chave do desenvolvimento, especialmente por sua capacidade de mobilizar e administrar a alocação dos recursos escassos para o investimento produtivo – ainda mais escassos se se considerar que não se tratava somente da carência de recursos em geral, mas também de divisas estrangeiras, em particular. Mas

---

\* Doutorando em Economia pelo IE/Unicamp. Texto submetido à área V – Metodologia, Historiografia e Pensamento Econômico. E-mail: [bgouthier@uol.com.br](mailto:bgouthier@uol.com.br)

tratava-se, aí, de um Estado idealizado, deshistoricizado, abstrato quase. O insucesso ou a incompletude das políticas de desenvolvimento tornaram imperioso olhar mais detidamente a natureza do Estado desenvolvimentista.

O pessimismo ganhou contornos mais fortes no terreno propriamente político à medida que os Estados latino-americanos, ao longo dos anos sessenta, foram se inclinando à direita – notadamente pelo golpe militar de 1964, no Brasil. Ressalte-se, ademais, a forte influência trazida ao clima político da região pela revolução cubana de 1959, que acendeu a perspectiva socialista e deu lugar à proliferação de grupos marxistas de coloridos diversos, que abraçavam um horizonte insurrecional e revolucionário, quase sempre em forte dissonância com a orientação oficial dos partidos comunistas pró-soviéticos, defensores de uma transição em aliança com as burguesias industriais nacionais. O principal contraponto à influência cubana e guevarista foi a Aliança para o Progresso, iniciativa norte-americana sob o comando de Kennedy (Cardoso, 1977, pág. 60).

Em meio à indecisão da EPC, ganharam vulto alternativas à esquerda e à direita. O tom mais social-democrata que adquiriu o discurso cepalino e a agregação de temas sociais e políticos foi, contudo, insuficiente para manter a instituição na liderança do debate em torno do desenvolvimento econômico e social latino-americano e preservar sua influência na formulação das políticas econômicas conseqüentes desse debate. Com ímpeto diminuído, a Cepal ofereceu guarida, em seu início, aos principais formuladores da análise da dependência, que viria a se tornar, já desvinculada da Cepal, mas ainda no campo da EPC, a principal linha de renovação, à esquerda, do pensamento acerca do desenvolvimento latino-americano. Tal como no caso da EPC em seu conjunto o trabalho de longe mais importante foi o primeiro texto elaborado por seu "patrono" (Prebisch, 1949), também no caso da dependência é o trabalho fundante de Cardoso & Faletto (1969) o responsável por introduzir as teses mais definidoras desse enfoque, e que serão também as teses mais pródigas em termos de sua contribuição às teorizações sobre o desenvolvimento – que é o que aqui importa ressaltar.

Há uma controvérsia importante em torno do quanto os trabalhos dos autores que trataram da questão da "dependência" se vinculam ao programa de pesquisa estruturalista-cepalino (a EPC) ou ao marxismo<sup>1</sup>. Discute-se também bastante acerca do *status* desses

---

<sup>1</sup> Cf. Cardoso (1972; 1976; 1979) e Packenham (1992, pags. 7-8 e *passim*). A própria Cepal inscreve, institucionalmente, o ensaio de Cardoso & Faletto em seu portfólio (Cepal, 1998; Bielschowsky, 1998, pags. 34-5). Nossa conclusão se referencia, em particular, na minuciosa análise de Love (1996, cap. 12).

trabalhos – se configuram uma "teoria" da dependência, ou se, mais frouxamente, trata-se apenas de um enfoque parcialmente compartilhado entre os diversos autores num período histórico específico.

Parece indiscutível que a problemática da dependência tem interseção muito grande com a EPC – o que, combinado ao fato de a chancela cepalina ter abrigado parte importante da produção dos "dependentistas", é suficiente para concluir pela validade de sua inscrição na EPC. E, como o título deste *paper* procura afirmar, a dependência pode ser adequadamente compreendida como um ramo da EPC, tributário também de outras influências teóricas e históricas, sobretudo do marxismo. E como um ramo que, em seus desdobramentos, a partir do trabalho de Cardoso & Faletto, irá escapar do estruturalismo cepalino em direções diversas. Sinal, portanto, do esgotamento teórico e metodológico e da superação histórica da EPC.

Os trabalhos abrigados no que se pode talvez chamar de "escola"<sup>2</sup> da dependência primam muitas vezes pelo ecletismo, resultado da influência de diversos programas de pesquisa, entre os quais se destacam a EPC e o marxismo. Há também grande heterogeneidade entre os diversos trabalhos e seus autores, seja em termos de pretensão ou filiação teórica, seja em termos das teses defendidas. Falar em teoria da dependência induz à conclusão de que tais trabalhos constituíram um corpo unificado, com legado teórico assentado e consistente – o que não parece definitivamente ser o caso, como veremos. Assim, sigo aqui a preferência de Love (1996, pág. 188, nota 38) e me refiro ao "programa de pesquisa" liderado por Cardoso usando a expressão "análise da dependência", ou "enfoque da dependência" (daqui por diante, AD).

### **Dependência e desenvolvimento**

Cardoso & Faletto têm como ponto de partida explícito exatamente a crítica à EPC:

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

Ao otimismo militante dos trabalhos originais de Prebisch, agora já mitigado em Furtado, nossos autores contrapõem o propósito de explicar por que, para além da baixa,

---

<sup>2</sup> Cf. Love (1996, página 200).

talvez apenas conjuntural, das taxas de crescimento no Brasil (ao lado dos demais países “grandes” e mais industrializados da América Latina, Argentina e México) a partir de fins dos anos cinqüenta, o avanço da industrialização dera lugar a uma insuficiência dinâmica de nossas economias nacionais. Mesmo no Brasil, onde se construiu uma incipiente indústria nacional de bens de capital – “que, por suas características, parecia implicar a instauração de uma etapa nova e de natureza irreversível da industrialização brasileira” (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 13)<sup>3</sup> –, ao auge do processo de substituição de importações seguiu-se um período de estagnação relativa.

Os autores, constatando a insuficiência das explicações pautadas em termos estritamente econômicos que foram a tônica da EPC, assinalam também como insuficiente a substituição de uma interpretação econômica por uma análise sociológica. Buscam então, em seu ensaio, construir uma “análise integrada que forneça elementos para dar resposta de forma mais ampla e matizada às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais” (pág. 15).

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

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

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

“(...) entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional (...). Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. (...) O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar (...) como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o

---

<sup>3</sup> O papel central conferido à internalização da indústria de bens de capital perpassa toda a EPC, e constitui um ponto de interseção importante entre o estruturalismo cepalino e o marxismo, e será muitas vezes ressaltado por diversos autores.

subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários” (pág. 26).

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

"A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de que (...) isso implique algumas 'conseqüências' sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de 'centro' e 'periferia', por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência" (pág. 27).

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

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

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

"A dependência encontra não só 'expressão' interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma 'variável externa', mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de

relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 31).

O fulcro da análise dos autores, portanto, é a interação entre a dinâmica econômico-produtiva e os grupos e classes sociais (cujos interesses derivam de seu posicionamento no processo produtivo), no interior das economias dependentes e entre essas e as economias centrais. Há aí uma questão fundamental, mas que não recebe destaque explícito dos autores, que tem a ver com a "hierarquização" entre os vetores internos e externos e entre os econômicos e político-sociais.

Cabe, preliminarmente, reavaliar os termos em que a AD espousa o método histórico-estrutural – cuja adoção pela EPC, sobretudo em sua versão furtadiana, foi brevemente examinada no capítulo anterior. É como se o enfoque histórico-estrutural, característico da EPC, fosse ganhando foros teóricos mais sofisticados, a partir de uma certa "espontaneidade metodológica" de Prebisch, passando pela elaboração mais cuidadosa de Furtado, e culminando numa teia teórica mais densa proposta por Cardoso & Faletto – mas sobretudo por Cardoso que, em trabalho posterior (Cardoso, 1972), trata explicitamente dessa questão, inscrevendo-a, como já se afirmou aqui, no que diz respeito à AD, no âmbito da dialética marxista<sup>4</sup>. Nesse sentido, a AD de Cardoso & Faletto pode ser vista como uma tentativa de “superar”, no sentido teoricamente forte do termo, a EPC através da dialética marxista – e por ela.

Mas, como já se registrou aqui, contudo, no capítulo anterior e neste, a AD, notadamente na versão apresentada por Cardoso & Faletto, é tributária em larga medida da EPC, a que o método histórico-estrutural não era estranho, desde o início. É desnecessário, portanto, para os efeitos deste trabalho, fazer finca-pé em torno da vinculação marxista da metodologia da AD<sup>5</sup>. Basta, para os nossos propósitos, afirmar que, de Prebisch a Cardoso, passando por Furtado, a EPC vai ao mesmo tempo assistindo à sua decadência, em termos de seu objetivo quase constitutivo, que é a influência sobre a política econômica e as

---

<sup>4</sup> "... a superação (no sentido rigoroso da expressão no discurso hegeliano-marxista, ou seja, o de negação sem anulação) do que se convencionou chamar de 'teoria da Cepal' foi, no plano mais estritamente econômico, essencial para possibilitar outras perspectivas de análise" (Cardoso, 1972, pág. 90). E, mais à frente: "Não tem sentido inventar procedimentos teórico-metodológicos supostamente novos para caracterizar a corrente de pensamento a que estou me referindo. Implícita ou explicitamente a fonte metodológica é a dialética marxista" (idem, ibidem, pág. 91).

<sup>5</sup> O jargão de Cardoso & Faletto oscila entre uma aproximação maior da EPC – por exemplo, quando nomeiam, à maneira cepalina, as economias de que estavam tratando como "industrial-periféricas" (pág. 125) – e da análise marxista – quando, por exemplo, nas conclusões, afirmam que no ensaio "ressaltamos a especificidade da instauração de um *modo capitalista de produção* em formações sociais que encontram na dependência seu traço histórico peculiar." (pág. 139; ênfase minha, BGM).

estratégias de desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos, e ao seu enriquecimento analítico, metodológico e teórico<sup>6</sup>.

A principal contribuição da AD a esse enriquecimento da EPC é, como já se disse, o alargamento do campo analítico coberto pelas teorizações sobre o desenvolvimento periférico latino-americano de forma a abranger a dinâmica das classes e grupos sociais e sua interação com a dinâmica estritamente econômica, bem como as repercussões dessa interação sobre a delimitação de trajetórias políticas alternativas dessas nações. Portanto, a análise estrutural, que para o Prebisch original encontrava seu ponto focal na relação entre a estrutura produtiva dos países periféricos e a macro-dinâmica centro-periferia, que para Furtado seguia predominantemente econômica, mas ganhando perspectiva histórica, para Cardoso & Faletto a análise histórico-estrutural do desenvolvimento periférico é reforçada com a agregação de vetores sociais nacionais. Nesse sentido, a AD não se contentaria com uma “tradição de análise que via a questão do desenvolvimento como um processo de reposicionamento entre *países* na divisão internacional do trabalho” (Cardoso, 1980, pág. 19; ênfase do autor) – e insiste em mediatizá-lo pelo processo de luta entre as classes (idem, ibidem), que tem como palco principal o Estado e como resultado a política econômica.

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

"A partir do período da independência, do ponto de vista sociológico, a dinâmica das economias e das sociedades recém-formadas apresenta-se simultaneamente

---

<sup>6</sup> As relações entre os dois processos – perda de influência e sofisticação teórica –, se é que existem, serão exploradas à frente.

como reflexa e autóctone, na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de aliança, de resistência e de tensão" (Cardoso & Faletto, 1969, pág. 34).

A partir da assunção dessa perspectiva metodológica, nossos autores irão, primeiramente, distinguir dois modelos de relação centro-periferia, a partir da presença, ou não, de controle nacional do sistema exportador – cuja ausência diferenciaria as economias de enclave das demais. Também em consonância tanto com a EPC como com a análise marxista, o trabalho de Cardoso & Faletto define uma periodização do desenvolvimento periférico: o período de "expansão para fora"; o momento de transição para uma dinâmica baseada no mercado interno; a consolidação do mercado interno; e, por fim – a novidade – a sua internacionalização<sup>7</sup>.

Cardoso & Faletto insistem, em seu reordenamento da problemática cepalina, que a análise do desenvolvimento precisa dar conta da diversidade das situações nacionais, para além da clivagem básica entre centro e periferia. Assim, o "miolo" de seu trabalho – inserido entre a introdução metodológica e a caracterização da fase de internacionalização do mercado interno da periferia latino-americana – trata exatamente de apresentar a forma pela qual as diversas nações da América Latina, sejam economias de enclave, sejam economias em que há controle nacional do sistema exportador, percorrem os diversos períodos do seu desenvolvimento<sup>8</sup>.

### **Periodização**

Tendo como ponto de partida comum a situação colonial – que antecede e dá as bases à dependência posterior – as sociedades que viriam depois a se constituir em nações

---

<sup>7</sup> A questão da periodização adotada por Cardoso & Faletto é vista por alguns comentadores como decisiva. O próprio Cardoso (1972, pág. 101) cita e concorda com Quartim de Moraes (1972, pág. 11):

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

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

<sup>8</sup> Love (1996, pág. 191), com base em entrevista a ele concedida por Cardoso e em uma versão preliminar, elaborada apenas por Cardoso, do ensaio conjunto com Faletto, afirma que este último foi o principal