

## **Desenvolvimento econômico e história: notas para uma comparação entre programas de pesquisa**

Bernardo Gouthier Macedo\*

Resumo: Este texto analisa trabalhos de autores vinculados a alguns dos principais programas de pesquisa em torno do tema do desenvolvimento econômico. A análise comparativa tem como recorte a noção de história adotada pelos autores, a partir da distinção entre as concepções “teleológica” e “genealógica” da história. Como representante da primeira vertente está o trabalho de Douglass North, vinculado à Nova Economia Institucional e que busca incorporar ao campo neoclássico os temas da história e das instituições para construir uma nova teoria do desenvolvimento econômico. A segunda vertente é discutida em termos do programa de pesquisa neo-schumpeteriano, tendo como expoente o trabalho de Paul David em torno do conceito de *path dependence*. Esse conceito é visto como insuficiente para dar conta sozinho do tema do desenvolvimento, na medida em que enfatiza as trajetórias nacionais em detrimento da análise do sistema econômico internacional. Essa é a ênfase privilegiada pelo programa de pesquisa cepalino-estruturalista, cuja agenda é vista como convergente e compatível com a neo-schumpeteriana, pelo tratamento institucional-estrutural do desenvolvimento econômico e pela ênfase no progresso tecnológico.

### **1. Introdução**

Dentre os diversos autores e escolas que tratam do tema do desenvolvimento econômico, pode-se notar um amplo gradiente de enfoques teóricos e analíticos a respeito do papel cumprido por fatores internos e externos na determinação das trajetórias nacionais de desenvolvimento. Há, num extremo, aqueles que consideram quase exclusivamente os vetores internos do desenvolvimento e, no outro, os que enfatizam os vetores externos – o sistema econômico mundial – e, entre eles, uma grande variedade de combinações.

Esse recorte analítico é decisivo para se enquadrar os autores e programas de pesquisa, e avaliar suas contribuições para a chamada economia do desenvolvimento. Há, contudo, outro recorte analítico relevante, pouco explorado: a noção de história abraçada pelos diversos paradigmas/autores. Quanto a esse aspecto, pode-se apresentar como posições polares aquelas que, de um lado, vêem a história como deterministicamente resultante da atuação de fatores que conduzem as diversas trajetórias nacionais até um estágio futuro comum – e, de outro, aquelas que enxergam a história como uma sucessão de eventos cujo nexos causal precisa ser analisado caso a caso, com desfecho em aberto.

Seguindo David, tais posturas são tributárias, respectivamente, das noções “teleológica” e “genealógica” da história:

“I am implicitly drawing a contrast between the ‘genealogical’ explanatory mode and the ‘teleological’ method introduced by Aristotle and especially

favoured by neoclassical economists. The former links the present state of arrangements with some originating context or set of circumstances and interpolates some sequence of connecting events that allow the hand of the past to exert a continuing influence upon the shape of the present. By contrast with that intuitive mode of historical explanation, economists typically have followed Aristotle at least in supposing that the present shape of things can best be explained by considering their function and particularly their function in some future state of the world” (1994, pág. 206).

Este trabalho procurará avaliar, segundo esse recorte proposto por David, a contribuição de alguns autores importantes que trataram do desenvolvimento econômico. Como representante daqueles que esposam a visão teleológica da história, será analisado o trabalho do economista Douglass North, um dos mais eminentes adeptos do programa de pesquisa conhecido como Nova Economia Institucional (NEI), ganhador do Prêmio Nobel em 1993 por seu trabalho que busca integrar a história e as instituições à análise econômica neoclássica tradicional, trazido à publicação de forma mais acabada em seu *Institutions, institutional change and economic performance*, de 1990. O trabalho de North é exatamente o mencionado por David, acima, como um adepto da teleologia histórica:

“North has been consistent throughout in maintaining an orientation to his chosen subject that is fundamentally teleological: ‘Throughout history institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchanges’ (North, 1991). On this view, it is the end purpose, the function for which they were intended and which they fulfilled that enables us to understand institutions and institutional change” (David, 1994, pág. 207).

O próprio David, contudo, concede que North compartilha também, de forma algo contraditória, de traços pertinentes à visão genealógica:

“Overlying this presentist and forward-looking explanatory orientation is the vaguely contradictory emphasis that North (1991, p.98) lately has begun to place on the old, backward-looking theme that institutions are what I have referred to as ‘carriers of history’. He writes that institutions ‘evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential study ...’” (*idem, ibidem*).

Trata-se, portanto, de uma postura analiticamente mais relevante do que a neoclássica tradicional, em que se encontram poucas nuances, e em que a ênfase é posta quase exclusivamente na modelagem ahistórica do crescimento econômico, na linha inaugurada por Solow nos anos cinquenta (Solow, 1956), e revitalizada a partir dos trabalhos de Romer (1986), nos anos oitenta.

O que há de pertinente à noção genealógica da história em North decorre de

sua tentativa de incorporação à análise do desenvolvimento econômico do conceito de *path dependence*, que teve como um de seus primeiros e mais profícuos elaboradores o próprio David, encabeçando uma vasta gama de autores alinhada em torno do programa de pesquisa que se pode chamar, de forma bastante abrangente, como neoschumpeteriano, que procura desenvolver uma abordagem teórica evolucionária das trajetórias de desenvolvimento. Esse programa de pesquisa, portanto, será analisado em segundo lugar, na tentativa de verificar em que medida a adoção de uma perspectiva genealógica “pura”, como a que se depreende do conceito de *path dependence*, pode enriquecer a visão do desenvolvimento econômico.

Por fim, este trabalho irá analisar a abordagem cepalino-estruturalista, que envolve uma longa dinastia de autores. Destaque será dado à contribuição original de Raúl Prebisch, bem como a Celso Furtado e ao trabalho de Cardoso & Faletto, o qual inaugurou a vertente cepalina que ficou conhecida como a teoria da dependência.

Seguem algumas considerações procurando destacar as principais conclusões deste trabalho, especialmente no que toca às interrelações entre as noções de história adotadas por cada autor ou escola e seu posicionamento frente ao papel exercido pelos determinantes internos e externos na construção das trajetórias nacionais de desenvolvimento.

## 2. A teleologia histórica de Douglass North

“History matters”. Esta é a primeira frase do prefácio escrito pelo próprio North a seu trabalho de 1990, em que ele se propõe construir um aparato teórico e analítico que lhe permita explicar porque alguns países se desenvolveram e outros não – e daí inferir aspectos normativos para os países não-desenvolvidos.

A ênfase de North indica que, para ele, aquela frase está longe de ser óbvia. Ao contrário: em muitos de seus trabalhos anteriores, e para a maioria de seus interlocutores, pertencentes ao *mainstream economics*, a história – bem como a sociologia e a política, pelo menos – é vista como disciplina subordinada à economia. E North, ao se propor construir uma interseção entre essas duas disciplinas em que a história ganha maior relevância, toma um percurso inusitado, que trará contestações importantes à ciência econômica tradicional.

A concepção teleológica da história é largamente predominante em North, mesmo quando ele realiza um esforço importante de incorporar a seu trabalho, analítica e teoricamente, temas e abordagens típicos da vertente genética/não-

neoclássica.

Fundamental na concepção teleológica, como diz David, é a convicção de que a história tem um sentido aprioristicamente determinado. E, para North, esse sentido – o crescimento econômico, por ele identificado ao desenvolvimento – é viabilizado pelo aprimoramento das instituições enquanto instrumentos de redução da incerteza que está intrinsecamente envolvida nas transações: como, tipicamente, a menos de situações excepcionais, as transações envolvem custos, provocados direta ou indiretamente pelas dificuldades enfrentadas pelos agentes para obter informações, esses agentes se preocuparam, ao longo da evolução das sociedades tribais para as economias de mercado, em construir instituições para a redução desses custos:

“The costliness of information is the key to the costs of transacting, which consist of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements. These measurement and enforcement costs are the sources of social, political, and economic institutions” (North, 1990, pág. 27).

Este é o ponto de partida do trabalho de North. Na primeira parte, na qual se inclui o trecho acima, ele trata de detalhar suas definições de instituições e de custos de transação (e de produção), e as relações entre os dois conceitos. Na parte seguinte ele prossegue analisando as fontes e a natureza do processo de mudança institucional, para na última parte discutir a diferença de *performance* entre as economias desenvolvidas e não-desenvolvidas à luz de seus distintos ambientes institucionais e da diferenciação entre seus respectivos processos de mudança institucional.

De forma explícita, North se diz adepto de visão “genealógica” da história e das instituições, em termos idênticos aos de David:

“my primary focus is on institutions because economic change – like all change – is a process and the carriers of that particular process are the institutions of the society” (North, 1996, pág. 1).

No entanto, à medida que desenvolve seu argumento e constrói sua teorização, nosso autor enxerga a trajetória das nações como a história do processo em que se transita da condição de sociedade tribal para a de uma economia de mercado:

“How have societies diverged? What accounts for their widely disparate performance characteristics? After all, we all descended from primitive hunting and gathering bands” (North, 1990, pág. 6). “With growing specialization and division of labor the tribes evolved into polities and economies” (North, 1993, pág. 4).

Trata-se de nova versão das tão criticadas teorias da modernização, nomeadamente da propugnada por Walt Rostow (1961), contendo as famosas cinco

etapas do desenvolvimento e a propalada idéia do *take off*. North reclama explicitamente essa influência, inclusive construindo sua própria versão dos estágios de desenvolvimento (North, 1990, págs. 119 e seguintes), ressaltando que o enfoque de Rostow, por se restringir à mudança tecnológica, pode ser capaz de determinar apenas o limite superior das trajetórias de desenvolvimento, mas não consegue explicar porque esse limite tende a não ser atingido (North, 1996, pág. 2). Segundo North, as trajetórias que mais se aproximariam desse limite superior seriam as daqueles países cujos ambientes institucionais mostrassem maior capacidade de estimular as atividades produtivas e a criatividade, reduzindo os custos de transação – e não, como no terceiro mundo, favorecendo atividades redistributivas.

Segundo nosso autor, portanto, as instituições evoluíram (ou deveriam ter evoluído) para aumentar a eficiência das trocas, e assim desenvolver as diversas sociedades nacionais. Ou, nos termos que aqui interessa ressaltar: o móvel da história, para North, como de resto para o *mainstream*, é o aumento da eficiência econômica.

O caráter funcional, ou finalístico, das instituições e da história em North vem à tona também, explicitamente, no fato de que esse autor utiliza uma definição bastante restritiva das instituições, que seriam as “regras do jogo”, as quais ele distingue das organizações – os “jogadores”. As instituições, portanto, são concebidas como *constraints* (North, 1990, pág. 5), termo que pode ser traduzido, numa acepção mais neutra, como parâmetros do comportamento dos agentes, ou, numa acepção mais reveladora da teleologia de North, como restrições ou obstáculos.

Essa concepção, além de permitir a North conciliar suas idéias com a economia neoclássica (*idem, ibidem*), preservando seu individualismo metodológico, denota a convicção do autor de que há uma trajetória desejável de modernização econômica, à qual está associada trajetória análoga das instituições – e que o desenvolvimento representaria a convergência dessas duas trajetórias rumo à eficiência.

North está ciente do conflito entre sua tentativa de apresentar a história e as instituições num plano de relevância similar ao da análise econômica “pura”, e a manutenção da idéia de eficiência como promovendo o sentido da história. Daí, devota esforços para demonstrar que suas teorizações, agora, não identificam as instituições com a busca da eficiência – ao menos não com a eficiência como tradicionalmente entendida pela economia neoclássica.

O percurso de North, portanto, é sempre tortuoso. Após afirmar, logo no início

de seu livro, que “I abandoned the efficiency view of institutions” (North, 1990, pág. 7), nosso autor, na parte dedicada à mudança institucional, tenta adotar um novo conceito de eficiência, mais apropriado a suas novas idéias:

“The systematic investment in skills and knowledge and their application to an economy suggests a dynamic evolution of that economy that entails a specific set of institutional characteristics. A description of these characteristics requires us to think of the issues of efficiency in a context different than straightforward allocative efficiency. In allocative efficiency, the standard neoclassical Pareto conditions obtain. Adaptive efficiency, on the other hand, is concerned with the kinds of rules that shape the way an economy evolves through time. It is also concerned with the *willingness* of a society to acquire knowledge and learning, to induce innovation, to undertake risk and creative activity of all sorts, as well as to resolve problems and bottlenecks of the society through time” (North, 1990, pág. 80, ênfase minha).

Seria portanto, segundo North, a dinâmica proporcionada pela “eficiência adaptativa” – e não a mera aplicação da eficiência alocativa, estática – o vetor da mudança institucional, a qual, por sua vez, é vetor do progresso e do desenvolvimento das nações. Embora alegando que são ainda em grande medida desconhecidos os fatores que conduzem as economias nacionais à eficiência adaptativa, ele afirma acreditar que “adaptively efficient institutional framework have existed and do exist, just as adaptively inefficient frameworks have existed and do exist” (1990, pág. 82). E explicita seu *parti pris*:

“Obviously, competition, decentralized decision making, and well-specified contracts of property rights as well as bankruptcy laws are crucial to effective organization” (1990, pág. 81, ênfase minha).

Trata-se de uma profissão de fé na eficiência competitiva. A dúvida de North – e é aqui que ele concede à concepção genética da história – é quanto às razões pelas quais nem todas as economias puderam chegar lá. Ele recorre, aí, ao conceito de *path dependence* para explicar porque as economias não-desenvolvidas, aquelas cujo arcabouço institucional não produz eficiência adaptativa, não necessariamente se tornarão desenvolvidas:

“the inability of societies to develop effective, low-cost enforcement of contracts is the most important source of both historical stagnation and contemporary underdevelopment in the Third World” (1990, pág. 54).

Não há, para North, nenhum fator endógeno ao processo de desenvolvimento que garanta a mudança institucional no sentido da eficiência adaptativa:

“Path dependence comes from the increasing returns mechanisms that reinforce the direction once on a given path. Alterations in the path come from unanticipated consequences of choices, external effects, and sometimes forces exogenous to the analytical framework. Reversal of paths (from stagnation to

growth or vice versa) may come from the above described sources of path alteration, but will typically occur through changes in the polity” (1990, pág. 112).

As economias, portanto, podem se ver aprisionadas (*locked-in*) numa trajetória subótima – para usar um qualificativo que talvez não agrade a North. Mormente porque as contingências históricas podem ter levado à constituição de um “mercado político” ineficiente – em geral, mas principalmente no 3º Mundo:

“The efficiency of the political market is the key to this issue. If political transaction costs are low and the political actors have accurate models to guide them, then efficient property rights will result. But the high transaction costs of political markets and subjective perceptions of the actors more often have resulted in property rights that do not induce economic growth, and the consequent organizations may have no incentive to create more productive economic rules” (1990, pág. 52).

Volta a concepção teleológica – que na verdade, nunca foi abandonada –, agora tendo como foco o “mercado político”, o Estado e os políticos. No 3º Mundo, como são mais elevados os custos de transação – vale dizer, a ineficiência – do mercado político, os atores nele envolvidos não se pautam por comportamentos cooperativos, porque não podem se dar ao luxo de incluir em sua norma comportamental ideologias altruístas – atêm-se, portanto, à busca da maximização imediata de seus ganhos políticos e econômicos. Assim, seu oportunismo (termo não utilizado por North) perpetua e reforça o ambiente institucional hostil ao desenvolvimento.

### 3. *Path dependence*: North, David e o programa neo-schumpeteriano

Como se viu, North lança mão de conceitos heterodoxos como *path dependence* e *lock-in* para revitalizar o “etapismo” rostowiano, que havia sido relegado há tempos à condição de uma análise ultrapassada, tanto pelo avanço posterior da economia do desenvolvimento, em suas diferentes vertentes, como pelo próprio avanço da história concreta do desenvolvimento dos países periféricos, que não cumpriram o percurso a eles destinado por Rostow.

Há, contudo, uma série de autores, a começar pelo próprio David, para quem o conceito de *path dependence* representa um distanciamento radical em relação à análise neoclássica convencional, e não uma tentativa de construir uma versão menos reducionista do *mainstream*. Para o programa de pesquisa neoschumpeteriano, o desenvolvimento econômico precisa ser pensado em termos de trajetórias

evolucionárias, das quais o aprendizado tecnológico e a constituição de “sistemas nacionais de inovação”, nos termos de Nelson (1993), constituem peças fundamentais, bem como o ambiente institucional:

“Tendo por base esse contexto geral do processo evolutivo, o conceito central para se pensar o diferencial do desenvolvimento das nações e as possibilidades de *catch-up*, em particular, é o de aprendizado tecnológico” (Gadelha, 1998, pág. 18). “o aprendizado tecnológico associa-se a formas institucionais de organização das economias nacionais como um todo, (...) captadas no que hoje é conhecido como os diferentes Sistemas Nacionais de Inovação” (idem, pág. 19).

Nessa linha de análise, a ruptura com a teoria neoclássica é radical, na medida em que há o abandono de todos os seus supostos metodológicos fundamentais. Em particular, a adoção sem restrições da noção de *path dependence* afirma o completo abandono da teleologia histórica, em favor de uma visão que abre amplo espaço para a contingência – a história, claramente, não tem um sentido pré-determinado.

A riqueza analítica desse programa de pesquisa e de seu entorno terá, certamente, um amplo espaço para desaguar no leito da economia do desenvolvimento, e revigorá-lo pela incorporação de temas novos e, principalmente, pelo tratamento histórico de velhos temas, como o do progresso tecnológico.

Há, contudo, uma dificuldade metodológica que vale a pena mencionar, em torno do conceito de *path dependence* e de sua capacidade de tornar-se uma das *pièce de resistance* de uma reformulação e revitalização teórica da economia do desenvolvimento – num caminho diverso do tentado por North. De fato, o conceito de *path dependence* tem sido mais útil em análises cujo foco é relativamente (à economia do desenvolvimento) mais circunscrito – micro-história, microeconomia (ou, se se quiser, dinâmica das instituições empresariais), história da tecnologia. Ao se voltar para objetos amplos, como o desenvolvimento econômico, sua utilidade parece ser mais restrita – exatamente porque aspectos sistêmicos e estruturais precisam ser necessariamente levados em conta, e a complexidade de temas e enfoques interdependentes torna problemática sua concepção em torno de trajetórias mais ou menos lineares.

Talvez exatamente por proporcionar uma visão analítica circunscrita, a idéia de *path dependence* é “cooptável” por modelos que, de resto, se baseiam em pressupostos neoclássicos, mesmo que muitas vezes com seu reducionismo mitigado, ou pode ser aplicada a modelagens não-neoclássicas de sistemas ou trajetórias. Mas atente-se para o comentário de David (1993, pág. 224) a respeito dessa última opção:



“The beauty of a system such as the one that has been set out above is that it lends itself neatly to being nested, or ‘embedded’ in a larger historical model, in which the macrocosmic outcome or distribution of microcosmic outcomes from one extended, storm-like epoch might be supposed to influence the initial policy assignments adopted by players in a subsequent epoch. We would have a choice, of course, between modeling such linkages between successive ‘epochs’ in a way that made the transition strictly Markovian (state-dependent), or entertaining a richer historical vision in which societies’ evolving common knowledge of their past channeled the course of change.”

Mesmo nesse sentido mais aberto e rico, no entanto, não parece trivial imaginar a forma pela qual as trajetórias nacionais de desenvolvimento, tal como concebidas nos termos do programa de pesquisa neoschumpeteriano, podem ser incorporadas a uma análise do sistema econômico internacional em seu conjunto – fundamental para destacar os determinantes externos das trajetórias nacionais.

De fato, a ênfase neoschumpeteriana nas trajetórias nacionais, articuladas em torno do conceito de *path dependence*, dá-se em detrimento de aspectos estruturais do desenvolvimento econômico, ao menos dos aspectos provenientes do sistema econômico global. E é aqui que cabe um contraste importante com as análises cepalino-estruturalistas do desenvolvimento – contraste que pode apontar, senão para a compatibilização entre esses dois enfoques, ao menos para um proveitoso diálogo, caminhando na direção da construção de um enfoque histórico-estrutural – ou histórico-institucional.

#### 4. A noção de história na tradição cepalino-estruturalista

A tradição intelectual que tem como matriz as idéias desenvolvidas por Raúl Prebisch na Cepal a partir do final dos anos quarenta (Prebisch, 1949 e 1950), e inclui Furtado e Cardoso & Faletto, dentre outros, tem como um de seus principais elementos constitutivos o enfoque histórico-estrutural, que compreende a origem da desigualdade entre os níveis de desenvolvimento dos diversos países levando em consideração não só as condições históricas em que se constrói cada trajetória nacional específica, inclusive em termos de seu ambiente institucional, mas também as relações que guardam entre si o conjunto das trajetórias nacionais de desenvolvimento, em termos de um *sistema econômico mundial*.

Celso Furtado (2000, págs. 27-8) expõe com clareza essa perspectiva:

“A formação do sistema econômico mundial apoiou-se, assim, tanto no processo de transformação das estruturas sociais como no processo de modernização do estilo de vida. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, como expressão de estruturas sociais, viriam a ser as resultantes da prevalência de

um ou outro desses dois processos. Cabe, portanto, considerar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente. (...) Portanto, para compreender as causas da persistência histórica do subdesenvolvimento, faz-se necessário observá-lo como parte que é de um todo em movimento, como expressão da dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pelo capitalismo industrial” (ênfase do autor).

Essas idéias de Furtado remontam explicitamente ao trabalho pioneiro de Raúl Prebisch à frente da Cepal, no qual ele, com base em reconstrução histórica de como vê “o processo de propagação universal dos frutos do progresso técnico”, postula a conformação da economia mundial em termos de um “sistema centro-periferia”. Em ambas as versões, as trajetórias nacionais de desenvolvimento são concebidas como parte da evolução de um sistema econômico mundial no qual os mesmos vetores que conformaram a existência de um centro cíclico principal – nos termos de Prebisch – respondem também pelo atraso relativo, pelo subdesenvolvimento, pela existência da periferia “vasta e heterogênea”. Daí a pertinência da caracterização desse enfoque como histórico-estrutural.

Nessa visão, a condição periférica é função de forças econômicas que propiciaram “uma distribuição desigual dos frutos do progresso técnico” à escala mundial, na terminologia da Prebisch. O ambiente internacional que prevalecia quando teve início o processo de industrialização dos países periféricos era adverso. Segundo Prebisch (1949 e 1950, *passim*), havia maiores requisitos de capital, em termos de tecnologia e escala, e a presença de um novo centro cíclico principal, os Estados Unidos, que, ao contrário de seu antecessor, a Inglaterra, não transmitia os impulsos dinâmicos para a periferia.

Furtado, ainda nos anos sessenta, já assinalava sua discordância com a teoria convencional do crescimento econômico da época, que ignorava “que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica” (Furtado, 1961, pág. 164). E, mais à frente, dizia com todas as letras a conclusão a que o enfoque histórico-estrutural o conduzia, em contraposição explícita ao “etapismo” de Rostow – e, *a fortiori*, correndo o risco do anacronismo, ao de Douglass North:

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

A análise e as teorizações dessa tradição ganham rumo mais sofisticado no final dos anos sessenta, na chamada “teoria da dependência”, que teve como obra fundamental o livro de Cardoso & Faletto, publicado no Brasil em 1970. Nesse

trabalho, ao criticar as teorias da modernização, que se baseiam na oposição sociedades tradicionais/sociedades modernas, os autores vão direto ao ponto que nos interessa:

“Quase sempre esteve presente, como suposto metodológico, nos esforços de interpretação inspirados nesta concepção, que as pautas dos sistemas político, social e econômico dos países [desenvolvidos] antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas. O ‘processo de desenvolvimento’ consistiria em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizaram as transformações sociais daqueles países” (Cardoso & Faletto, 1970, pág. 19).

Os autores, superando criticamente as formulações originárias de Prebisch e Furtado, procuram compor um quadro analítico amplo, historicamente fundamentado e que traz à frente da cena também as trajetórias específicas das diversas economias nacionais:

“...a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, 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 desenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar ... como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários” (Cardoso & Faletto, 1970, pág. 26; ênfase minha).

Não há, contudo, sobredeterminação absoluta do indivíduo pelas estruturas econômicas e sociais. A ressalva vem impregnada, não do individualismo metodológico tão caro à economia neoclássica, mas de um humanismo mais difuso, e reforça a contraposição às teleologias históricas em favor de uma concepção genética da história:

“Na apreensão da realidade social (...) o futuro ... não pode ser derivado da informação contida na estrutura e nas relações de causalidade comprovadas pela experiência passada. O homem, atuando individual ou coletivamente, é um agente ativo: seu comportamento inclui um elemento de intencionalidade que pode ser determinante. Poder romper com o passado é exatamente sua especificidade. É porque o homem é um agente criador que o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas” (Furtado, 2000, p.

No entanto, assim como em North, partidário da concepção teleológica da história, estão também presentes aspectos que o vinculam à concepção genética, do corpo doutrinário cepalino-estruturalista, embora predominantemente vinculado à noção genética da história, fazem parte também idéias tributárias da teleologia histórica. Basta enunciar termos como “subdesenvolvimento” para ter presente que ele não tem significado próprio, a não ser em contraste com seu oposto, o desenvolvimento. Ou seja, um país é tido com subdesenvolvido por não ter algumas características – valoradas positivamente – das grandes nações industriais. O desenvolvimento, portanto, seria a construção de trajetórias capazes de viabilizar a internalização daquelas características no resto do mundo – ainda que se reconheça que cada trajetória terá particularidades nacionais, e que a trajetória dos países periféricos será sempre muito mais tortuosa e difícil.

De fato, a dinastia cepalina, em suas formulações iniciais até os anos cinquenta, esteve impregnada de um relativo otimismo quanto às possibilidades de sucesso do desenvolvimento da periferia – embora os críticos ressaltem insistentemente seu pessimismo. Particularmente na visão original de Prebisch havia uma identificação quase biunívoca entre desenvolvimento e industrialização. Por causa disso, o aparato normativo que daí se derivou tinha como eixo a mobilização de políticas que propiciassem a internalização nos países periféricos da estrutura produtiva do centro. Como diz Hirschman (1981, pág. 65), é difícil cobrar coerência absoluta em formulações tão evidentemente voltadas para a ação. Embora, por outro lado, seja também pouco recomendável assumir uma postura condescendente com as idéias apenas porque “o autor é prisioneiro de seu tempo”, vale observar que Prebisch, a par de guardar um estilo de exposição não-acadêmico, em parte por sua vinculação a um órgão das Nações Unidas, está mais interessado em mobilizar políticas industrialistas na América Latina, de cuja inevitabilidade ele está convencido até pela trajetória de industrialização já em curso, do que em formular uma teoria do desenvolvimento logicamente consistente.

Furtado, sim, tem pretensões mais largas – e, em suas formulações iniciais, transparece com maior nitidez o economicismo. A ênfase no econômico, e sobretudo na estrutura produtiva, fez-se em detrimento da análise dos vetores políticos, culturais e sociais que também respondiam pelo subdesenvolvimento – nos planos nacionais e internacional. Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (Furtado, 1961), pode-se

ler, por exemplo:

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

E, um pouco antes:

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

Depois, definindo o subdesenvolvimento:

“...podemos definir uma estrutura subdesenvolvida como aquela em que a plena utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema. É a heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento” (pág. 195).

E, como se sabe, a industrialização veio, ao menos para os países grandes da América Latina, mas o desenvolvimento, entendido num sentido mais amplo, não. E foi exatamente da crítica ao economicismo que partiram Cardoso & Faletto para elaborar suas teorizações, “...a partir de uma perspectiva de interpretação que insiste na natureza política dos processos de transformação econômica” (1970, pág. 139):

“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” (1970, pág. 12).

As afirmações de Furtado, mesmo precedidas de um *disclaimer*, em que ele concede que “a análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada” (Furtado, 1961, pág. 89), estão em marcado contraste com sua atualização dessas mesmas idéias no texto de 2000 – onde o que era pronunciado de passagem, ganha amplitude e quase domina a cena:

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

monopolizam a inventividade dos fins em benefício de certos países” (pág. 45, ênfase do autor).

Mas, mesmo na crítica ao economicismo empreendida pela teoria da dependência notam-se aspectos teleológicos remanescentes. Cardoso & Faletto, em primeiro lugar, substituem o que eles viram de determinismo reducionista na análise cepalina e de Furtado por crenças em outras inevitabilidades históricas das trajetórias de desenvolvimento. Criticam seus antecessores por não terem percebido que o desenvolvimento industrial da periferia dependente se faria não no sentido da autonomia nacional, mas através do investimento direto externo das empresas transnacionais, num processo de internacionalização do mercado interno das economias periféricas que demarcaria o novo caráter da dependência:

“Nessas circunstâncias ... as alternativas que se apresentariam, excluindo-se a abertura do mercado interno para fora, isto é, para os capitais estrangeiros, seriam todas inconsistentes, como o são na realidade, salvo se se admite a hipótese de uma mudança política radical para o socialismo” (Cardoso & Faletto, 1970, pág. 120).

Eles fazem essa afirmação peremptória escudados na constatação histórica – correta – de que era esse o processo que vinha realmente ocorrendo em alguns países grandes da América Latina. Mas conferem à análise um caráter normativo ao passar, na seqüência, a examinar e a descartar sumariamente trajetórias alternativas. É somente num segundo momento que nossos autores irão se perguntar se aquela trajetória que parece mais consistente do ponto-de-vista da dinâmica interna das economias dependentes também o seria do ponto-de-vista das economias centrais:

“não deixamos claro que havia também um movimento equivalente de busca de novos mercados por parte dos capitais industriais estrangeiros, nem como foi possível que esses se ajustassem aos interesses predominantes internos em forma pelo menos aceitável para os grupos hegemônicos” (1970, pág. 122).

O percurso dos autores, transitando algo livremente entre afirmações analíticas e incursões no debate da hora, obscurece o ponto que eles mais insistem em destacar, qual seja, o de que as trajetórias nacionais de desenvolvimento têm como determinantes primeiros aspectos próprios de cada economia, embora dentro dos limites e alternativas postos pela dinâmica da economia mundial. Pois, na citação acima, não fica claro qual é o vetor preponderante – se o movimento relevante, ativo, é o dos capitais industriais estrangeiros, ao qual as políticas nacionais deveriam se adequar, ainda que numa racionalização *a posteriori* possa se travestir de “vontade política nacional” o que é apenas subordinação passiva à dinâmica externa.

Na seqüência, Cardoso & Faletto fornecem ainda mais munição a seus críticos

extemporâneos. Após terem reafirmado que esse tipo de desenvolvimento “continua supondo heteronomia” – isto é, dependência –, enxergam na restrição à capacidade de importar uma fonte fundamental dessa heteronomia. Mas,

“No que concerne à barreira da ‘capacidade de importação’, cabe supor que diminui muito seu significado depois que se forma o setor interno de produção de bens de capital; seria mais um obstáculo transitório, cuja importância decisiva apareceria na primeira fase de expansão da economia industrial ‘avançada’. Os vínculos posteriores com o mercado internacional poderiam ser do tipo normal nas economias modernas, nas quais sempre há interdependência” (pág. 128).

Ou seja, a trajetória das economias periféricas após ter se “completado” a industrialização do mercado interno com o auxílio dos capitais externos, passaria a ser do tipo “normal”, interdependente umas das outras como o são também as economias centrais. Os autores baseiam essa avaliação na crença em que haveria “uma forte tendência ao reinvestimento local, o que, em certo sentido, solidariza os investimentos industriais estrangeiros com a expansão econômica do mercado interno” (1970, pág. 127). Desse processo resultaria uma grande amenização da restrição externa ao desenvolvimento, pelo enfraquecimento da pressão à remessa de divisas. Como se sabe, essa perspectiva relativamente otimista (não tanto como a de Prebisch e a do “jovem” Furtado) não foi preenchida pela história – que, como disse retrospectivamente o próprio Cardoso, “nos torna, a cada momento, *dupes de nous-mêmes*, e nos surpreende com desdobramentos inesperados” (1976, pág. 146).

## 5. Considerações finais

Do exercício comparativo aqui realizado, cabe destacar alguns pontos mais relevantes, que podem servir de elementos para a reflexão em torno do desenvolvimento econômico. Um primeiro aspecto diz respeito à importância fundamental da análise histórico-genética, cuja incorporação às teorizações a respeito do desenvolvimento econômico mitiga o risco de se incorrer em reducionismos – seja o reducionismo neoclássico, seja o proveniente da vertente cepalina.

Essa concepção “forte” da história, contudo, não confere imunidade total à análise econômica. Como se viu na avaliação do trabalho de North, a incorporação à análise econômica tradicional de um tratamento heterodoxo de temas como história, instituições e trajetórias evolucionárias resulta inconsistente e contraditório caso não seja acompanhado do abandono de outros fundamentos metodológicos do *mainstream*

neoclássico – como a noção de equilíbrio, o individualismo metodológico e, especialmente, a teleologia histórica. No caso de North, claramente, sua interlocução privilegiada é com os que hoje procuram renovar o chamado “Consenso de Washington”.

Já o programa de pesquisa neo-schumpeteriano, por seu turno, proporciona um avanço fundamental na reflexão do desenvolvimento econômico ao abandonar radicalmente o campo neoclássico, colocando no centro da análise o conceito de *path dependence* – e uma análise histórico-genealógica. Ao fazê-lo, contudo, essa vertente tem, por enquanto, enfatizado especialmente a análise das trajetórias nacionais de “aprendizado tecnológico” e da constituição de sistemas nacionais de inovação, em detrimento de temas fundamentais que desde o final dos anos quarenta vêm sendo tratados pela escola cepalino-estruturalista – como o sistema econômico internacional, principalmente.

Há, de toda forma, uma identificação entre pelo menos parte das agendas de pesquisa dessas duas vertentes, que podem convergir em torno de temas como a dinâmica da mudança estrutural (na versão cepalina) e institucional (na versão neo-schumpeteriana, abrangendo também o “velho” e o “novo” institucionalismo), as trajetórias da incorporação do progresso técnico nas economias periféricas (como na nomenclatura da Cepal) ou de aprendizado tecnológico e constituição de sistemas de inovação (segundo os termos neo-schumpeterianos). O desenvolvimento dessa agenda de pesquisa comum e convergente pode contar, ademais, com contribuições de subvertentes cepalinas aqui não desenvolvidas, em especial trabalhos que trouxeram para primeiro plano a dimensão financeira do desenvolvimento (como Maria da Conceição Tavares), bem como autores filiados ao programa de pesquisa capitaneado por Immanuel Wallerstein, numa vertente “pós-cepalina” iniciada pelas teorias da troca desigual de Samir Amin (como Arrighi (1997), ou, no Brasil, de certa forma, o trabalho de José Luís Fiori), que põe o acento nas relações entre o desenvolvimento econômico e a constituição de um sistema econômico global.

### **Referências bibliográficas**

- Arrighi, Giovanni (1997). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis (RJ), Vozes.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Bielschowsky, Ricardo (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico*



*do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.

Bielschowsky, Ricardo (1998) “Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña”. In CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago, Cepal/Fondo de Cultura.

Cardoso de Mello, João Manuel (1975) *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

Cardoso, Fernando H. & Faletto, Enzo (1970). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

Cardoso, Fernando H. (1976) “O consumo da teoria da dependência nos Estados Unidos”. In Cardoso, Fernando H. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Vozes, 1993.

CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago, Cepal/Fondo de Cultura, 2 volumes.

David, Paul A. (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. *The American Economic Review*, vol. 75, no. 2.

David, Paul A. (1993). “Path-dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities: a paradigm for historical economics”. In Foray, D. & Freeman, C. (eds.) *Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage*. London and New York, Pinter Publishers.

David, Paul A. (1994). “Why are institutions the ‘carriers of history’?: path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions”. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5. no. 2.

Dequech, David (2001) “The New Institutional Economics and the theory of behaviour under uncertainty”. Campinas, mimeo. Versão preliminar de texto apresentado ao II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional.

Doner, Richard F. & Ben Schneider (2000). “The New Institutional Economics, Business Associations and Development”. Mimeo. Business and Society Programme, DP/110/2000, ISBN 92-9014-619-2.

Fiori, José Luís (1999). “Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações”. In Fiori, J.L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis (RJ), Vozes, 1999.

Furtado, Celso (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

Furtado, Celso (2000). *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Gadelha, Carlos A. G. (1998) “A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana”. *Revista de Economia Política*, vol. 18, no. 1.

Goldenstein, Lídia (1994) *Repensando a dependência*. São Paulo, Paz e Terra.

Hirschman, Albert (1981). “Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento”. In Hirschman, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

Macedo, Bernardo Gouthier. (1994). *As idéias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica (1949-1954)*. Dissertação de mestrado, mimeo,

IE/Unicamp, Campinas.

Nelson, Richard R. (ed.) (1993) *National Innovations Systems. A Comparative Analysis*. New York, Oxford, Oxford University Press.

Nelson, Richard R. & Sidney Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass., e Londres, Harvard University Press.

North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

North, Douglass C. (1991) "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5.

North, Douglass C. (1993) "The New Institutional Economics and Development". <http://www.uqam.ca/ideas/data/Papers/wpawuwpeh9309002.html>.

North, Douglass C. (1996) "Economic Performance Through Time: The Limits to Knowledge". <http://www.uqam.ca/ideas/data/Papers/wpawuwpeh9612004.html>.

Pondé, João Luiz (2000). *Processos de seleção, custos de transação e a evolução das instituições empresariais*. Tese de doutorado, mimeo, IE/Unicamp, Campinas.

Possas, Mário L. (1997). "A 'cheia' do *mainstream*: comentário sobre os rumos da ciência econômica". *Revista de Economia Contemporânea*, 1.

Prebisch, Raúl (1949) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". In A. Gurrieri. (org.) *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Prebisch, Raúl (1950) "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". In A. Gurrieri. (org.) *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Rodriguez, Octavio (1981) *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

Romer, Paul (1986). "Increasing returns and long-run growth" *Journal of Political Economy*, vol. 94, no. 5.

Rostow, Walt (1961). *Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um manifesto não-comunista)*. Rio de Janeiro, Zahar.

Said, Edward W. (1995). *Cultura e imperialismo*. São Paulo, Cia. das Letras.

Solow, R. M. (1956) "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, February 1956.