

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

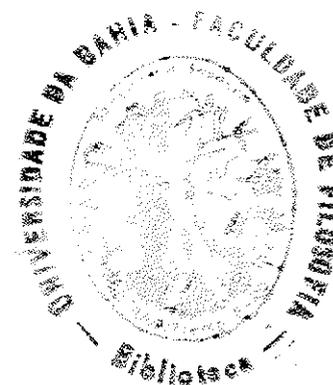
e

ENZO FALETTO

**DEPENDÊNCIA E DESENVOL-  
VIMENTO NA AMÉRICA  
LATINA**

Ensaio de Interpretação Sociológica

*Quarta Edição*



ZAHAR EDITORES  
RIO DE JANEIRO

V. NACIONALISMO E POPULISMO: FORÇAS SOCIAIS E POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO INTERNO .....	91
1. <i>Populismo e Economia de Livre Empresa</i> .....	97
2. <i>Populismo e Desenvolvimento Nacional</i> .....	103
3. <i>O Estado Desenvolvimentista</i> .....	108
A) O Processo de Industrialização do México .....	109
B) O Caso Chileno .....	110
VI. A INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO: O NOVO CARÁTER DA DEPENDÊNCIA .....	114
1. <i>Os Limites Estruturais do Processo de Industrialização Nacional</i> .....	115
2. <i>A Abertura dos Mercados Internos ao Controle Externo</i> ....	122
3. <i>Dependência e Desenvolvimento</i> .....	125
CONCLUSÕES .....	130

## PREFÁCIO

ESTE ensaio foi escrito em Santiago entre 1966 e 1967, época em que os autores trabalhavam em estreita relação com economistas e planejadores, num instituto internacional de ensino, pesquisa e assessoria à planificação. O trabalho visava estabelecer um diálogo com os economistas sobre o desenvolvimento na América Latina, para salientar a natureza social e política daquele processo. Por certo, ninguém discorda da tese. O problema consistia exatamente em mostrar de forma mais direta e específica *como* se dá esta relação e que implicações derivam da forma de combinação que se estabelece entre economia, sociedade e política em momentos históricos e situações estruturais distintos.

É possível que este propósito limitado tenha sido ultrapassado num ou noutro desenvolvimento particular do texto. Não obstante, o pano de fundo da discussão permaneceu sendo este. Está longe do pensamento dos autores crer que o livro aborde todos os principais problemas do desenvolvimento econômico e de sua relação com os outros processos sociais. Não se discutem, por outro lado, questões históricas importantes para caracterizar o tipo e as diferenças do processo de transformação das sociedades nacionais da região, como, por exemplo, a amplitude e o tipo de escravidão existente no passado, o problema da existência de populações indígenas numerosas em muitos países ou a importância maior ou menor da imigração européia.

O objetivo do livro, bem mais modesto, é esclarecer alguns pontos controvertidos sobre as condições, possibilidades e formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os pólos hegemônicos do sistema capitalista, mas, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações e organizaram Estados Nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania. Por outro lado, procurou-se mostrar, implicitamente, que falar da América Latina sem especificar dentro dela as diferenças de estrutura e de história constitui um equívoco teórico de conseqüências práticas perigosas.

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

AO TERMINAR a Segunda Guerra Mundial, parecia que alguns países da América Latina estavam em condições de completar o processo de formação de seu setor industrial e de iniciar, ademais, transformações econômicas capazes de alcançar um desenvolvimento auto-sustentado. Com efeito, depois de reorganizar a produção e os mercados, alterados como consequência da crise de 1929, certas economias latino-americanas, que haviam acumulado divisas em quantidades apreciáveis e que se haviam beneficiado da defesa automática do mercado interno provocada pela guerra, pareciam achar-se em condições de completar o ciclo denominado de "substituição de importações" e iniciar, sobre uma base firme, a etapa de produção de bens de capital, destinada a produzir a diferenciação dos sistemas produtivos. Nesses países o mercado interno parecia bastante amplo para estimular o sistema econômico e se contava, além disso, que a transferência da mão-de-obra dos setores de baixa produtividade — principalmente do campo — para os setores de alta produtividade seria um fator de ampliação do mercado. Mais tarde, por volta de 1955, considerou-se necessário um novo elemento para garantir o desenvolvimento: a redistribuição da renda. Esses fatores, atuando em conjunto, pareciam suficientes para assegurar o automatismo do crescimento, provocado, a partir de um certo momento, pelos simples estímulos do mercado.

Esta possibilidade, solidamente apoiada pela conjuntura econômica, foi expressa teoricamente nos trabalhos mais significativos sobre o desenvolvimento econômico escritos na América Latina. Passava-se assim, tanto na prática como na teoria, de uma fase em que a industrialização era concebida como um recurso complementar para um processo de desenvolvimento — baseado na exportação de produtos primários — e, além disso, como uma espécie de alternativa forçada para os

períodos de contração do mercado internacional,<sup>1</sup> a uma formulação teórica e a um conjunto de expectativas, apoiadas na convicção de que o industrialismo sucederia à expansão das exportações, complementando assim um ciclo de crescimento e inaugurando uma fase de desenvolvimento auto-sustentado. Este deveria basear-se nos estímulos do mercado interno e na diferenciação do sistema produtivo industrial, o que conduziria à criação de uma indústria própria de bens de capital.

Os vínculos com o mercado internacional continuariam atuando, tanto pela necessidade de assegurar compradores para os produtos de exportação quanto pela necessidade de obter inversões do exterior. Entretanto, a expansão do mercado interno deveria assegurar por si só o desenvolvimento continuado. A instalação de "indústrias exportadoras" continuaria sendo necessária para manter a "capacidade de importar", mas o sentido fundamental do desenvolvimento não seria dado pelo mercado externo, mas pelo interno.

Não se poderia negar que, em princípios da década de 1950, estavam dados alguns dos pressupostos para este novo passo da economia latino-americana, pelo menos em países como a Argentina, México, Chile, Colômbia e Brasil. Entre esses pressupostos caberia enumerar:

- 1) um mercado interno suficiente para o consumo dos produtos industriais, formado desde o século passado pela integração da economia agropecuária ou mineira ao mercado mundial;
- 2) uma base industrial formada lentamente nos últimos 80 anos, que compreendia indústrias leves de consumo (alimentícias, têxteis etc.) e, em certos casos, a produção de alguns bens relacionados com a economia de exportação;
- 3) uma abundante fonte de divisas constituída pela exploração agropecuária e mineira;
- 4) fortes estímulos para o crescimento econômico, especialmente em países como o Brasil e a Colômbia,

<sup>1</sup> Sobre a necessidade de complementar o crescimento do setor exportador da economia mediante a industrialização, como recurso para solucionar os problemas criados pela depressão do mercado mundial, ver Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", em *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, 1962, págs. 1-24.

graças ao fortalecimento do setor externo a partir da segunda metade da década de 1950;

- 5) a existência de uma taxa satisfatória de formação interna de capitais em alguns países, como, por exemplo, na Argentina.<sup>2</sup>

Do ponto de vista econômico, por conseguinte, parecia que toda política de desenvolvimento deveria concentrar-se em dois pontos:

- a) na absorção de uma tecnologia capaz de promover a diversificação da estrutura produtiva e de aumentar a produtividade;
- b) na definição de uma política de inversões que, através do Estado, criasse a infra-estrutura requerida por essa diversificação.<sup>3</sup>

As condições estruturais e de conjuntura favoráveis deram margem desde então à crença, comum entre os economistas, de que o desenvolvimento dependeria principalmente da capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse.

Na América Latina, depois da crise de 1929, até em países de tradição econômica "liberal" como a Argentina, começaram a fortalecer-se os instrumentos de ação do poder público como um meio de defender a economia exportadora. O passo seguinte consistiria na criação de instituições públicas para fomentar o desenvolvimento segundo as novas idéias e alcançar uma redefinição das expectativas e do comportamento dos encarregados de tais decisões na burocracia estatal.

O fortalecimento e a modernização do Estado pareciam os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento efetiva e eficaz. Tanto foi assim que os economistas latino-americanos tiveram que realçar o aspecto po-

<sup>2</sup> Sobre as condições de desenvolvimento na Argentina, ver Benjamin Hopenhayn, "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de substitución forzosa de importaciones", em *El Trimestre Económico*, n.º 125, México, janeiro-março de 1965, págs. 126-139.

<sup>3</sup> A outra alternativa teria sido incrementar a renda por habitante na produção primária para compensar assim a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio. Ver a esse propósito Prebisch, *op. cit.*, especialmente pág. 6.

lítico de suas posições, voltando conceitualmente à "economia política".

O pressuposto geral implícito nessa concepção era que as bases históricas da situação latino-americana apontavam para um tipo de desenvolvimento eminentemente 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. Era difícil explicar por que — com tantas condições aparentemente favoráveis para passar da etapa de substituição de importações para outra em que se abriam novos campos de produção autônoma, orientadas para o mercado interno — não se tomaram as medidas necessárias para garantir a continuidade do desenvolvimento ou por que as providências tomadas não alcançaram seus objetivos. Mais ainda, em alguns casos a taxa de crescimento econômico, *stricto sensu*, não foi suficiente para dinamizar os setores mais atrasados da economia e assim tampouco foi possível absorver a pressão que significava o contínuo aumento demográfico. Para tanto contribuiu o tipo de tecnologia adotado nos setores mais modernos, que implicava uma baixa utilização de mão-de-obra. Entretanto, como todas essas dificuldades não significaram abertamente uma depressão, tampouco chegaram a produzir-se as conseqüências que esta poderia acarretar e que obrigariam a uma revisão das políticas de desenvolvimento adotadas.

Em outras palavras, se é verdade que as condições econômicas dos países mais prósperos da área — por exemplo, a Argentina — apontavam diretamente para o desenvolvimento até a metade da década de 1950, seria possível manter a hipótese de que faltaram as condições institucionais e sociais que haveriam de permitir que as condições econômicas favoráveis se traduzissem em um movimento capaz de garantir uma política de desenvolvimento, ou havia na realidade um erro de perspectiva que permitia crer possível um tipo de desenvolvimento que era irrealizável economicamente?

Em alguns países como o Brasil, os acontecimentos levavam a supor, principalmente nos anos 50, que não eram infundadas as esperanças nas possibilidades de um desenvolvimento auto-suficiente e autônomo. De fato, o processo substitutivo de importações alcançou a fase de implantação de

bens de capital que, por suas características, parecia implicar a instauração de uma etapa nova e de natureza irreversível da industrialização brasileira, pois o efeito multiplicador da produção de equipamentos costuma acarretar um forte dinamismo econômico. Além disso, este tipo de indústria, diferentemente do que ocorre de forma usual quando existe apenas a produção de bens de consumo, não permite facilmente a reconversão das indústrias ou sua eliminação nos períodos de crise. Os fatos, entretanto, tampouco neste caso parecem confirmar o otimismo inicial, pois ao auge a que se chegou através do processo de substituição de importações seguiu, nos anos 60, um período de estagnação relativa no qual continua submergida a Economia brasileira.<sup>4</sup>

Dos três países que mais avançaram industrialmente, apenas um parece haver mantido durante maior tempo uma taxa de crescimento elevada. É o caso do México, ainda que se deva reconhecer que sua estrutura econômica — sobretudo a diversidade de seu setor exportador — constitui um elemento que o diferencia dos outros países da América Latina. Também neste caso, apesar de tudo, a forte desigualdade na distribuição da renda e a participação crescente de capitais estrangeiros na economia podem ser consideradas como fatores que alteram as hipóteses apresentadas pelos economistas no que se refere às condições para o desenvolvimento auto-sustentado e autônomo.

Em uma primeira aproximação fica, pois, a impressão de que o esquema interpretativo e as previsões que à luz de fatores puramente econômicos podiam formular-se ao terminar os anos de 1940 não foram suficientes para explicar o curso posterior dos acontecimentos. Com efeito, o salto que parecia razoável esperar-se no desenvolvimento da Argentina não se deu, nem se produziram as transformações qualitativas desejadas. Ainda que as dificuldades da Economia brasileira pudessem ter sido provisoriamente solucionadas no impulso desenvolvimentista da década de 1950, apoiado pelo financiamento externo a curto prazo, reabriu-se uma fase de retrocesso e talvez de estagnação, quando já se anunciava a superação

<sup>4</sup> Ver, neste sentido, "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", em *Boletín Económico de América Latina*, 1964, vol. IX, págs. 1-62. Entretanto, as características da Economia brasileira parecem indicar que se trata, do ângulo econômico, de um fenômeno ainda relacionado a uma situação "de desenvolvimento".

definitiva dos obstáculos ao desenvolvimento.<sup>5</sup> Finalmente, a Economia mexicana, depois das dificuldades de um período de reajustes e transformações profundas, orientados por uma política nacionalista, parecia realizar suas possibilidades de expansão em grande medida, graças a sua integração no mercado mundial através da inversão externa de capitais e da diversificação de seu comércio exterior, dentro do qual tem um papel importante o turismo.

A luz desses fatos, pode generalizar-se a sugestão implícita na pergunta sobre as causas da insuficiência dinâmica das Economias nacionais que apresentavam perspectivas tão favoráveis como no caso da Argentina. Até que ponto o fato mesmo da Revolução mexicana, que rompeu o equilíbrio das forças sociais, não terá sido o fator fundamental do desenvolvimento alcançado posteriormente? Não terão sido os fatores inscritos na estrutura social brasileira, o jogo das forças políticas e sociais que atuaram na década "desenvolvimentista", os responsáveis tanto do resultado favorável como da perda do impulso posterior do processo brasileiro de desenvolvimento?

Entretanto, assinalar o curso negativo seguido pelos acontecimentos como indicador da insuficiência das previsões econômicas anteriores e dele deduzir a necessidade de substituir as explicações econômicas por interpretações sociológicas, seria uma resposta superficial. No plano econômico tem sido freqüente condicionar a possibilidade de desenvolvimento na América Latina à continuação de perspectivas favoráveis para os produtos de exportação; e têm sido precisamente as condições favoráveis do comércio exterior as que perderam impulso depois do boom da Coréia e foram substituídas por conjunturas nitidamente desfavoráveis, que se caracterizam pela contínua deterioração dos termos de intercâmbio. Frente a essa situação, colocou-se como alternativa complementar a redefinição dos termos da cooperação internacional, seja através de programas diretos de financiamento exterior ao setor público, seja através de uma política de sustentação de preços; tais soluções não chegaram, entretanto, a concretizar-se de forma satisfatória para o desenvolvimento.

A esses fatos pode atribuir-se, em parte, que o processo de crescimento econômico haja sofrido uma diminuição de velocidade. A taxa de aumento do produto bruto alcançou

<sup>5</sup> Ver Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961. Em especial o capítulo 5.

limites apenas suficientes para promover em alguns países a reorganização do sistema econômico. Entretanto, não se reorganizaram na direção esperada nem o sistema social, nem o sistema político. Isso levou a pensar que ainda quando a "sociedade tradicional" haja transformado em grande medida sua face econômica, contudo, alguns de seus grupos não perderam o controle do sistema de poder,<sup>6</sup> apesar de terem sido obrigados a estabelecer um sistema complexo de alianças com os novos grupos que surgiram. Assim, pois, com a diminuição do ritmo de crescimento, que se iniciou em fins dos anos 50, teriam reaparecido os antigos problemas do Continente com novos protagonistas sociais ou com os mesmos de sempre, revestidos agora de aparência moderna.

Ainda que os graus de diferenciação da estrutura social dos diversos países da região condicionem de forma diversa o crescimento econômico, não é suficiente substituir a interpretação "econômica" do desenvolvimento por uma análise "sociológica". Falta 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.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, o estudo da CEPAL, *El Desarrollo Social de la América Latina en la Postguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963, aonde se sustenta a hipótese da flexibilidade da dominação tradicional.

## CAPÍTULO II

## ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Não é suficiente, para responder às questões anteriores, substituir a perspectiva econômica da análise por uma perspectiva sociológica; o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes. Por isso não basta considerar as condições e efeitos sociais do sistema econômico. Tal tipo de análise já foi tentado, mas não deu resposta satisfatória às questões colocadas anteriormente. Com efeito, às análises baseadas nos esquemas econômicos de desenvolvimento (que pressupõem a viabilidade da passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, e reduzem este último, à criação de um setor dinâmico interno, capaz de determinar, por seu turno, tanto o crescimento auto-sustentado como a transferência dos "centros de decisão") somaram-se esforços de interpretação sociológica visando explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas.

## I. A ANÁLISE TIPOLÓGICA: SOCIEDADES TRADICIONAIS E MODERNAS

Essas análises propõem a formulação de *modelos* ou *tipos* de formações sociais.<sup>1</sup> Sustenta-se que as sociedades latino-americanas pertenceriam a um tipo estrutural denominado

<sup>1</sup> Essa perspectiva de análise, que põe ênfase na passagem de uma sociedade tradicional para uma de tipo moderno, aparece, em relação específica à América Latina, em trabalhos tais como os de R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1940, e mais tarde, com uma orientação decididamente sociológica, em B. Hoeslitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960; especificamente sobre a América Latina, o mesmo autor publicou "Economic Growth in Latin America", em *Contributions to the First International Conference in Economic History*, Estocolmo, The Hague, Mouton & Co., 1960. Entre os autores latino-americanos, foi Gino Germani quem fez possivelmente a melhor formulação dessa perspectiva;

geralmente "sociedade tradicional" e que se está produzindo a passagem a outro tipo de sociedade chamada "moderna". No curso do processo de mudança social pareceria que, antes de se constituir a sociedade moderna, forma-se um padrão intermediário, híbrido, que caracteriza as sociedades dos países "em desenvolvimento". Quando não, formam-se situações estanques entre um setor da sociedade que se moderniza e outros que permanecem arcaicos. Invoca-se então a noção de "dualismo estrutural".<sup>2</sup> Na realidade, metodologicamente, trata-se de uma renovação da velha dicotomia "comunidade-sociedade" em sua formulação clássica em Tönnies.

É possível criticar este esquema com certo fundamento segundo dois pontos de vista. De um lado, os conceitos "tradicional" e "moderno" não são bastante amplos para abranger de forma precisa todas as situações sociais existentes, nem permitem distinguir entre elas os componentes estruturais que definem o modo de ser das sociedades analisadas e mostram as condições de seu funcionamento e permanência. Tampouco se estabelecem, por outro lado, nexos inteligíveis entre as diferentes etapas econômicas — por exemplo, subdesenvolvimento, desenvolvimento através de exportações ou de substituição de importações etc. — e os diferentes tipos de estrutura social que pressupõem as sociedades "tradicionais" e as "modernas".

Ampliando essas considerações, caberia imaginar que é possível inferir certas características dos tipos de sociedade

veja-se, por exemplo, desse autor, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

É oportuno assinalar aqui que a influência dos livros como o de Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, The Free Press, 1951, ou o de Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1949, desempenhara um papel decisivo na formulação desse tipo de análise do desenvolvimento. Por outro lado, Daniel Lerner, em *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958, formulou em termos mais gerais, isto é, não especificamente orientados para o problema do desenvolvimento, o enfoque do tradicionalismo e do modernismo como análise dos processos de mudança social. Em outros autores enfatizaram-se mais os aspectos psicossociais da passagem do tradicionalismo para o modernismo, como em Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, e David McClelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

<sup>2</sup> O conceito de dualismo estrutural, nesse contexto, encontra-se, por exemplo, em Jacques Lambert, *Le Brésil: Structure Sociale et Institutions Politiques*, Paris, 1953, e na perspectiva de um economista, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.

mencionados a partir das formas concretas adotadas pelas diferentes fases do processo de desenvolvimento. Entretanto, com esse procedimento ainda é impossível explicar os modos de transição de um tipo de sociedade para outro. Com efeito, a mudança das estruturas sociais, longe de ser somente um processo acumulativo no qual se agregam novas "variáveis" que se incorporam à configuração estrutural,<sup>3</sup> implica fundamentalmente um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria.

Em termos puramente econômicos, o grau de desenvolvimento de um setor produtivo pode ser analisado através de um conjunto de variáveis e de relações entre variáveis que refletem o processo de diferenciação da economia. A partir dessa análise e principalmente levando-se em conta o comportamento da renda e a estrutura do emprego, pode-se inferir a forma que assume a estrutura social.

Entretanto, quando se trata de vincular a análise estritamente econômica à compreensão do desenvolvimento político e social, o problema básico a ser formulado não é somente o do caráter da estrutura social de uma dada sociedade, mas principalmente o processo de sua formação, como também a orientação e tipo de atuação das forças sociais que pressionam para mantê-la ou modificá-la, com todas as repercussões políticas e sociais que impliquem o equilíbrio dos grupos tanto no plano nacional como no plano externo.

Ademais, as análises do modernismo e do tradicionalismo parecem excessivamente simplificadas quando se estabelece uma relação unívoca, por um lado entre desenvolvimento e sociedade moderna e por outro entre subdesenvolvimento e sociedade tradicional. Com efeito, como se indicará no capítulo correspondente, a relação entre desenvolvimento e modernização não se verifica necessariamente, se se supõe que a dominação nas sociedades mais desenvolvidas exclui os "grupos tradicionais". Por outro lado, também pode dar-se o caso de que a sociedade se modernize em suas pautas de consumo, educação etc., sem que correlativamente haja uma menor dependência e um deslocamento do sistema econômico da periferia em relação ao centro.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Peter Heintz, *Análisis Contextual de los Países Latinoamericanos*, Berkeley, edição mimeografada.

## 2. A CONCEPÇÃO DE MUDANÇA SOCIAL

Não só convém assinalar, em termos analíticos e interpretativos, as implicações dos conceitos sociedade tradicional e sociedade moderna, como também pode ser útil referir-se, ainda que sumariamente, à concepção do processo histórico que supõe estes conceitos.

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 da Europa ocidental e dos Estados Unidos 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.<sup>4</sup> É por isso que as variações históricas, quer dizer, as singularidades de cada situação de subdesenvolvimento têm pouco valor interpretativo para esse tipo de sociologia.

É claro, entretanto, que não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a estes últimos. Frequentemente, assinala-se como característica dos países subdesenvolvidos encontrarem-se "atrasados" em certos aspectos da estrutura, ainda que não em outros. Assim, por exemplo, a sindicalização em países como o Brasil e a Argentina alcançou expressão nacional e chegou a influir nas decisões relativas ao nível do salário em uma fase em que, por comparação com o que ocorreu nos países de "desenvolvimento original", não era "normal" que assim sucedesse. Ao mesmo tempo, a urbanização acelerada da América Latina, que precede cronologicamente à industrialização, facilita a difusão de aspirações e de formas de comportamento político que favorecem a participação crescente das massas no jogo do poder, antes que exista um crescimento econômico autônomo e baseado no mercado interno. Tais considerações acentuam que o que se poderia chamar de reivindicações populares com respeito ao controle das decisões que

<sup>4</sup> Ver, especialmente, W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifest*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962; Wilbert Moore, *Economy and Society*, Nova York, Doubleday Co., 1955; Kerr, Dunlop e outros, *Industrialism and Industrial Man*, Londres, Heinemann, 1962.

afetam o consumo constituiriam um dado "precoce" no processo de desenvolvimento da América Latina.

Esse nível de participação — sobretudo nos aspectos sociais — supostamente similar ao dos países centrais, levou a pensar que através do mesmo seria criada uma espécie de ponte que tenderia a tornar semelhantes as pautas sociais e as orientações valorativas nas sociedades desenvolvidas e nas sociedades subdesenvolvidas. Isso, *grosso modo*, constitui o que se convencionou chamar "efeito de demonstração".

No plano da análise econômica, o "efeito de demonstração" supõe que a modernização da economia efetua-se através do consumo e que, em última instância, portanto, introduz um elemento de alteração no sistema produtivo que pode provocar um desvio em relação às "etapas" da industrialização características dos países adiantados. Como os investimentos, quando se pensa em um desenvolvimento autônomo, dependem em grande medida da poupança interna, a mesma pressão modernizadora do consumo pode constituir-se em um freio ao desenvolvimento, enquanto favorece as importações de bens de consumo, como também as de bens de capital relacionados à produção daqueles, e induz a que se faça investimentos em setores que não são básicos para a economia.

Por outro lado, não se pensou no "efeito de demonstração" somente em termos econômicos. Supõe-se que os mesmos fatores que favorecem esse processo pressionam para que nos países insuficientemente desenvolvidos alterem-se outros aspectos do comportamento humano — no campo político e no campo social — antes que se verifique a diferenciação completa do sistema produtivo. Daí a conveniência de sublinhar que o "efeito de demonstração" tem lugar, pelo menos no caso da América Latina, em determinadas condições sociais que o tornam possível; isto é, que opera na medida em que existe "presença de massas", quer dizer, um mínimo de participação destas, principalmente no campo da política. A análise sociológica deve explicar esta possibilidade de modo que fenômenos como o analisado não sejam, sem maiores considerações, tidos como elementos "causais" do processo. Um enfoque deste tipo equivale a considerar que o dinamismo das sociedades subdesenvolvidas deriva de fatores externos e que tanto as peculiaridades estruturais como a ação dos grupos e instituições sociais dos países subdesenvolvidos não são mais que desvios (*deviant cases*).

Consideramos mais adequado, por conseguinte, um procedimento metodológico que acentue a análise das condições

específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento. Em tal perspectiva, por exemplo, o "efeito de demonstração" incorporar-se-ia à análise como elemento explicativo subordinado, pois o fundamental seria caracterizar o modo de relação entre os grupos sociais no plano nacional — que, por suposto, depende do modo de vinculação ao sistema econômico e aos blocos políticos internacionais que podem produzir conseqüências dinâmicas na sociedade subdesenvolvida.

Assim, mais que assinalar as conseqüências do "efeito de demonstração" ou de outras variáveis exógenas, sobre o funcionamento do sistema econômico ou sobre o comportamento dos grupos sociais como "fator de modernização", importa realçar as características histórico-estruturais que geram processos de semelhante natureza e que revelam o sentido mesmo que pode ter tal modernização.

### 3. ESTRUTURA E PROCESSO: DETERMINAÇÕES RECÍPROCAS

Para a análise global do desenvolvimento não é suficiente, entretanto, agregar ao conhecimento dos condicionantes estruturais a compreensão dos "fatores sociais", entendidos estes como novas variáveis de tipo estrutural. Para adquirir significação, tal análise requer um duplo esforço de redefinição de perspectivas: por um lado, considerar em sua totalidade as "condições históricas particulares" — econômicas e sociais — subjacentes aos processos de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro, compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido, orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que "põem em marcha" as sociedades em desenvolvimento. Requer-se, portanto, e isso é fundamental, uma perspectiva que, ao realçar as mencionadas condições concretas — que são de caráter estrutural — e ao destacar os móveis dos movimentos sociais — objetivos, valores, ideologias — analise aquelas e estes em suas relações e determinações recíprocas.

Trata-se, por conseguinte, de buscar uma perspectiva que permita vincular concretamente os componentes econômicos e os sociais do desenvolvimento na análise da atuação dos grupos sociais e não só justapô-los. Isso supõe que a análise ultrapasse a abordagem que se pode chamar de enfoque estrutural, reintegrando-a em uma interpretação feita em ter-

mos de "processo histórico". Tal interpretação não significa aceitar o ponto de vista ingênuo que assinala a importância da seqüência temporal para a explicação científica — origem e desenvolvimento de cada situação social — mas que o devir histórico só se explica por categorias que atribuam significação aos fatos e que, em consequência, sejam historicamente referidas. Dessa maneira, considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema sócio-econômico. A estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade.

Através da análise dos interesses e valores que orientam ou que podem orientar a ação, o processo de mudança deixa de apresentar-se como resultado de fatores "naturais" — isto é, independentes das alternativas históricas — e começa a perfilar-se como um processo que nas tensões entre grupos com interesses sociais e políticos e orientações divergentes encontra o filtro pelo qual passarão os influxos meramente econômicos.<sup>5</sup>

Para chegar-se a um enfoque teórico desta natureza — em que a temática parece alcançar extensão e complexidade crescentes — é necessário buscar categorias que expressem os diferentes momentos e características estruturais do processo histórico — alguns de natureza interna aos países e outras externa — significativos para o desenvolvimento. De acordo com o enfoque até agora descrito, o problema teórico fundamental é constituído pela determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe. Ademais, a configuração em um momento determinado dos aspectos político-institucionais não pode ser compreendida senão em função das estruturas de domínio. Em consequência, também é por intermédio de sua análise que se pode captar o processo de transformação da ordem política institucional. Esta opção teórica fica apoiada empiricamente pelo fato de que as transformações históricas significativas do pro-

<sup>5</sup> Para uma análise desse ponto de vista, ver F. H. Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, capítulos 1 e 2.

cesso de desenvolvimento latino-americano têm sido sempre acompanhadas, senão de uma mudança radical na estrutura de dominação, pelo menos pela adoção de novas formas de relações, e portanto de conflito, entre as classes e grupos. É evidente que a explicação teórica das estruturas de dominação, no caso dos países latino-americanos, implica estabelecer as conexões que se dão entre os determinantes internos e externos, mas essas vinculações, em qualquer hipótese, não devem ser entendidas em termos de uma relação "causal-analítica", nem muito menos em termos de uma determinação mecânica e imediata do interno pelo externo. Precisamente o conceito de dependência, que mais adiante será examinado, pretende outorgar significado a uma série de fatos e situações que aparecem conjuntamente em um momento dado e busca-se estabelecer, por seu intermédio, as relações que tornam inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais internos e externos. Mas o externo, nessa perspectiva, expressa-se também como um modo particular de relação entre grupos e classes sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas. É precisamente por isso que tem validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna, posto que o conceito de dependência utiliza-se como um tipo específico de conceito "causal-significante" — implicações determinadas por um modo de relação historicamente dado — e não como conceito meramente "mecânico-causal", que enfatiza a determinação externa, anterior, que posteriormente produziria "consequências" internas.

Como o objetivo deste ensaio é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais, requer-se buscar um ponto de intersecção teórico, onde o poder econômico se expresse como dominação social, isto é, como política; pois é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política.

Por conseguinte, os temas que se perfilam com maior vigor são: os condicionantes econômicos do mercado mundial, inclusive o equilíbrio internacional do poder; a estrutura do sistema produtivo nacional e seu tipo de vinculação com o

mercado externo; a configuração histórica-estrutural de tais sociedades, com suas formas de distribuição e manutenção do poder, e sobretudo os movimentos político-sociais que pressionam para a mudança com suas respectivas orientações e objetivos. A análise direta dos principais fatores, processos e movimentos presentes na situação de subdesenvolvimento ou nas sociedades em vias de desenvolvimento é uma tarefa imensa e sem limites precisos. Entretanto, é possível determinar problemas definidos, que podem constituir um núcleo de significação fundamental para compreender as possibilidades de desenvolvimento, na medida em que certos temas, mesmo que de caráter particular, expressam o condicionamento global acima mencionado, e por isso mesmo sua explicação ilumina o conjunto de situações de subdesenvolvimento. O critério para selecionar esses temas ou situações dependerá dos elementos que se possam oferecer para a formulação da perspectiva integrada de análise antes formulada. Há que se buscar os pontos de intersecção do sistema econômico com o sistema social, através dos quais se revelem os nexos e a dinâmica dos diferentes aspectos e níveis da realidade que afetam as possibilidades de desenvolvimento.

Esquemáticamente, pode-se dizer que o problema do controle social da produção e do consumo constituem o eixo de uma análise sociológica do desenvolvimento orientada desta perspectiva. Com efeito, a interpretação sociológica dos processos de transformação econômica requer a análise das situações onde a tensão entre os grupos e classes sociais revele as bases de sustentação da estrutura econômica e política.

Deste ângulo é possível efetuar a análise dos "mecanismos de decisão", atualmente tão em voga. A problemática sociológica do desenvolvimento, entretanto, longe de reduzir-se a este enfoque, implica, como se disse, o estudo das estruturas de dominação e das formas de estratificação social que condicionam os mecanismos e os tipos de controle e decisão do sistema econômico em cada situação particular. Dentro da perspectiva geral aludida, essa problemática compreende necessariamente a análise dos comportamentos políticos que incidem na relação entre as classes e grupos sociais que mantêm um padrão dado de controle e as que se lhes opõe real ou virtualmente. Supõe, ademais, a consideração das orientações valorativas que outorgam à ação seus marcos de referência.

A compreensão de tais movimentos e forças constitui parte fundamental da análise sociológica do desenvolvimento, já que

este implica sempre alterações no sistema social de dominação e a redefinição das formas de controle e organização da produção e do consumo.

#### 4. SUBDESENVOLVIMENTO, PERIFERIA E DEPENDÊNCIA

Para permitir a passagem da análise econômica ou da interpretação sociológica usuais para uma interpretação global do desenvolvimento é necessário estudar desde o início as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas, não só nessas sociedades e entre elas, mas também com relação aos países desenvolvidos, pois a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades "periféricas" e "centrais". É preciso, pois, redefinir a "situação de subdesenvolvimento", levando em consideração seu significado histórico particular, pondo em dúvida os enfoques que a apresentam como um possível "modelo" de ordenação de variáveis econômicas e sociais. Nesse sentido, há que se distinguir a situação dos países "subdesenvolvidos" com respeito aos "sem desenvolvimento", e em seguida diferenciar os diversos modos de subdesenvolvimento segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômica e politicamente hegemônicos. Para os fins deste ensaio só é necessário indicar, no que se refere à distinção entre os conceitos de subdesenvolvimento e "sem desenvolvimento", que este último alude historicamente à situação das economias e povos — cada vez mais escassos — que não mantêm relações de mercado com os países industrializados.

Quanto ao subdesenvolvimento, a perspectiva do processo histórico de formação do sistema produtivo mundial propicia uma distinção fundamental; em certas situações, a vinculação das economias periféricas ao mercado mundial verifica-se em termos "coloniais", enquanto que em outras as economias periféricas estão enquadradas em "sociedades nacionais". Sobre estas últimas, caberia acrescentar que em determinados casos realizou-se a formação de vínculos entre os centros dominantes mais desenvolvidos e os países periféricos quando já existia neles uma sociedade nacional; ao passo que em outros, algumas colônias transformaram-se em nações, mantendo-se em sua situação de subdesenvolvimento.

Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mes-

mo 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 de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente.

O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar, com efeito, 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.

A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores. Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. As economias baseadas em enclaves coloniais constituem o exemplo típico dessa situação extrema.

Frente à argumentação apresentada, o esquema de "economias centrais" e "economias periféricas" pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção

global. Entretanto, não seria suficiente nem correto propor a substituição dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento pelos de economia central e economia periférica ou — como se fossem uma síntese de ambos — pelos de economias autônomas e economias dependentes. De fato, são distintas tanto as dimensões a que estes conceitos se referem quanto sua significação teórica. 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, como vimos, isso implique algumas "consequências" 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.

Ademais, uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. Tal é o caso da Argentina e do Brasil ao terminar o processo de substituição de importações e iniciar-se o da produção de bens de capital, momento que lhes permitiu alcançar determinado grau de maturidade econômica, inclusive no que respeita à distribuição da renda (como ocorreu até certo ponto na Argentina). Por outro lado, em casos limites, uma sociedade nacional pode ter certa autonomia de decisões, sem que por isso o sistema produtivo e as formas de distribuição da renda lhe permitam equiparar-se aos países centrais desenvolvidos, nem sequer a alguns países periféricos em processo de desenvolvimento. Acontece essa hipótese, por exemplo, quando um país rompe os vínculos que o ligam a um determinado sistema de dominação sem se incorporar totalmente a outro (Iugoslávia, China, Argélia, Egito, Cuba e inclusive o México revolucionário).

Como consequência dessa colocação, quando se trata de interpretar globalmente um processo de desenvolvimento, é necessário ter presente que não existe um nexos imediato entre

a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão e, portanto, que as análises devem definir não só os graus de diferenciação estrutural que as economias e as sociedades dos países que se acham em fase de transição alcançaram no processo de integração ao mercado mundial, mas também o modo através do qual se logrou historicamente essa integração. Tal perspectiva aconselha uma grande cautela na interpretação de como se tem efetuado o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade na América Latina.

Diversos autores ressaltaram o caráter de "resultado imprevisto" que o desenvolvimento assume na América Latina. Alguns países, por exemplo, ao projetar a defesa de seu principal produto de exportação, propuseram uma política de desvalorização que teve como consequência indireta, e até certo ponto não deliberada, a criação de condições favoráveis ao crescimento industrial. Entretanto, seria difícil sustentar que a diferenciação econômica assim alcançada — em função de variáveis conjunturais do mercado e sem implicar um projeto de autonomia crescente e uma mudança nas relações entre as classes — possa por si só alterar de forma substantiva as relações de dependência. A esfera política do comportamento social influi necessariamente na forma do processo de desenvolvimento. Por isso, se se parte de uma interpretação global do desenvolvimento, os argumentos baseados em puros estímulos e reações do mercado são insuficientes para explicar a industrialização e o progresso econômico. Para que tais estímulos ou mecanismos de defesa da economia subdesenvolvida possam dar início a um processo de industrialização que reestruture o sistema econômico e social, é necessário que se hajam produzido no mesmo mercado internacional ~~trans-~~ ~~formações~~ ou condições que favoreçam o desenvolvimento, mas é decisivo que o jogo político-social nos países em vias de desenvolvimento contenha em sua dinâmica elementos favoráveis à obtenção de graus mais amplos de autonomia.

Deve ter-se em conta, como foi visto anteriormente, que o enfoque proposto neste ensaio não considera adequado, nem mesmo de um ponto de vista analítico, separar os fatores denominados "externos" e os "internos"; ao contrário, propõe-se achar as características das sociedades nacionais que expressam as relações com o externo.

São justamente os fatores político-sociais internos — vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos

— os que podem produzir políticas que se aproveitem das "novas condições" ou das novas oportunidades de crescimento econômico. De igual modo, as forças internas são as que redefinem o sentido e o alcance político-social da diferenciação "espontânea" do sistema econômico. É possível, por exemplo, que os grupos tradicionais de dominação oponham-se em princípio a entregar seu poder de controle aos novos grupos sociais que surgem com o processo de industrialização, mas também podem pactuar com estes, alterando assim as consequências renovadoras do desenvolvimento no plano social e político.

As alianças dos grupos e forças sociais internas estão afetadas por sua vez pelo tipo e intensidade das mudanças, e estas dependem, em parte, do modo de vinculação das economias nacionais ao mercado mundial; a articulação dos grupos econômicos nacionais com os grupos e forças externos realiza-se distintamente e com consequências diferentes, antes e depois de começar um processo de desenvolvimento. O sistema interno de alianças políticas altera-se, além disso, muitas vezes em consequência das alianças existentes no plano internacional.

Tal perspectiva implica que não se pode discutir com precisão o processo de desenvolvimento de um ângulo puramente econômico quando o objetivo proposto é compreender a formação de economias nacionais. Tampouco é suficiente, para a descrição, a análise do comportamento de variáveis derivadas — dependentes, portanto, dos fatores estruturais e do processo histórico de mudança — como é o caso das taxas de produtividade, poupança e renda; das funções de consumo, de emprego etc.

Para que os modelos econômicos construídos com variáveis dessa natureza possam ter significação na análise integrada do desenvolvimento devem estar referidos às situações globais — sociais e econômicas — que lhes servem de base e lhes dão sentido. A inter-relação do econômico e do social manifesta-se notoriamente na situação de "enclave colonial", onde a desigualdade da situação política entre a colônia e a metrópole faz que o sistema econômico seja percebido como diretamente ligado ao sistema político, pondo assim mais claramente em relevo a relação entre ambos. Pelo contrário, quando o desenvolvimento ocorre em "estados nacionais", a face econômica torna-se mais "visível" e os condicionantes políticos e sociais aparecem mais fluidos; não obstante, estes

últimos mantêm uma influência decisiva com respeito ao aproveitamento e continuação das oportunidades que ocasionalmente se manifestam no mercado.

Por conseguinte, ao considerar a "situação de dependência", na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos do mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para a análise do desenvolvimento.

##### 5. O "SUBDESENVOLVIMENTO NACIONAL"

Torna-se necessário, portanto, definir uma perspectiva de interpretação que destaque os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas que não atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento. Com efeito, se nas situações de dependência colonial é possível afirmar com propriedade que a história — e, por conseguinte, a mudança — aparece como reflexo do que se passa na metrópole, nas situações de dependência das "nações subdesenvolvidas" a dinâmica social é mais complexa. Neste último caso há desde o começo uma dupla vinculação do processo histórico que cria uma "situação de ambigüidade", ou seja, uma nova contradição. Desde o momento em que se coloca como objetivo instaurar uma nação — como no caso das lutas anticolonialistas — o centro político da ação das forças sociais tenta ganhar certa autonomia ao sobrepor-se à situação do mercado; as vinculações econômicas, entretanto, continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e ação autônomas. Nisso radica, talvez, o núcleo da problemática sociológica do processo nacional de desenvolvimento na América Latina.

A situação de "subdesenvolvimento nacional" supõe um modo de ser que por sua vez depende de vinculações de subordinação ao exterior e da reorientação do comportamento social, político e econômico em função de "interesses nacionais"; isso caracteriza as sociedades nacionais subdesenvolvidas não só do ponto de vista econômico, mas também da pers-

pectiva do comportamento e da estruturação dos grupos sociais. Eis por que a finalidade da análise integrada do processo de desenvolvimento nacional consiste em determinar as vinculações econômicas e político-sociais que se dão no âmbito da nação. Essas articulações se dão através da ação dos grupos sociais que, em seu comportamento real, ligam de fato a esfera econômica à política. Convém ressaltar que tal ação refere-se sempre à nação e às suas vinculações de toda ordem com o sistema político e econômico mundial. A dependência encontra assim 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. Para fazer essa análise deve-se excluir a idéia de que a ação das classes e as relações entre estas tenham nos países dependentes um caráter semelhante ao que se deu nos países centrais em sua fase de desenvolvimento originário. A hipótese mais generalizada sobre o modo de funcionamento do sistema político e econômico nos primórdios do processo de desenvolvimento nos países centrais supõe que o livre jogo do mercado atuava, por assim dizer, como árbitro para dirimir o conflito de interesses entre os grupos dominantes. Por isso que a racionalidade econômica, medida pelo lucro, impunha-se como norma à sociedade e que o consumo e a inversão definiram-se dentro dos limites estabelecidos pelo crescimento do sistema econômico. Supunha-se, ademais, que a possibilidade de expansão do sistema devia-se à existência de um grupo dinâmico que controlava as decisões em matéria de inversão e que dominava as posições de poder necessárias e suficientes para imprimir ao conjunto da sociedade uma orientação coincidente com seus interesses. A classe econômica ascendente possuía, pois, eficiência e consenso.

Com toda a simplificação inerente a esse esquema, considerava-se que os grupos dirigentes expressavam o interesse geral e que, nessas condições, o mercado funcionava adequadamente como mecanismo regulador dos interesses gerais e dos interesses particulares. Nesse caso entendia-se por "funcionamento adequado" a capacidade de servir ao crescimento

econômico, descartando a hipótese de que existissem outros grupos que pressionavam para participar dos frutos do "progresso" e do controle das decisões. Só muito depois de realizado o esforço inicial de industrialização estiveram as classes populares em condições de fazer-se presentes nas sociedades industriais como força política e social participante.<sup>6</sup> O que contribuiu para o êxito das economias nacionais nos países de "desenvolvimento originário" foi o fato de que estas se consolidassem simultaneamente com a expansão do mercado mundial, de maneira que tais países passaram a ocupar as principais posições no sistema de dominação internacional que se estabelecia.

Sem confiar demasiado no valor do esquema apresentado para caracterizar as condições gerais do "desenvolvimento originário", que é pouco preciso e de caráter muito amplo, é evidente que há diferenças significativas entre esse esquema e o que ocorre na América Latina. Com efeito, dado que existem relações de subordinação entre as regiões desenvolvidas e as insuficientemente desenvolvidas — ou melhor, entre as sociedades centrais e as dependentes — e que essa subordinação assenta, em última análise, em formas da exploração econômica, a análise não pode desconhecer essa característica básica, para apresentar como uma anomalia o que realmente é uma maneira de ser.

Entre os conceitos "desenvolvimento" e "sistema capitalista" produziu-se tal confusão que se chegou a supor que para se lograr o desenvolvimento nos países da periferia é necessário repetir a fase evolutiva das economias dos países centrais. Entretanto, é evidente que o processo capitalista supôs desde seu início uma relação das economias centrais entre si e outra com as periféricas; muitas economias "subdesenvolvidas" — como é o caso das latino-americanas — incorporaram-se ao sistema capitalista desde que se formaram as colônias e depois os Estados nacionais e nele permanecem ao longo de todo seu transcurso histórico, mas não se deve esquecer que o fazem como economias periféricas.

Os diferentes momentos históricos do capitalismo não devem ser estudados, pois, com o afã de encontrar sua repetição retardada nos países da periferia, mas para saber como se produziu, em cada momento particular, a relação entre periferia e centro. São vários os aspectos por analisar; um deles se

<sup>6</sup> Sobre este ponto, ver Alain Touraine, "Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo", em *Sociologie du Travail*, abril, 1961.

refere aos caracteres do capitalismo como sistema econômico internacional. Se no processo de constituição do capitalismo podem distinguir-se momentos de predomínio de um tipo de capitalismo sobre os outros, tais como o capitalismo mercantil, o capitalismo industrial e o financeiro, não nos corresponde indagar a qual desses momentos aproximam-se as economias latino-americanas na atualidade, posto que de fato não constituem economias separadas do mercado capitalista internacional. Entretanto, é necessário esclarecer o que significou em termos de "estruturas da economia" e "estrutura social" a relação de dependência para os países latino-americanos durante esses distintos momentos. O mesmo sucede com os conceitos "capitalismo competitivo" e "capitalismo monopolista", que podem ter existido como tendência nas três etapas assinaladas do capitalismo, mas que predominaram mais em umas do que em outras formações sociais concretas. Corresponde à análise determinar a significação desses conceitos com referência aos sistemas nacionais dependentes.

— O que se expôs também tem conotações históricas de certa importância. Os países latino-americanos, como economias dependentes, ligam-se nestas distintas fases do processo capitalista aos diferentes países que atuam como centro e cujas estruturas econômicas incidem significativamente no caráter que adota a relação. O predomínio da vinculação com as metrópoles — Espanha ou Portugal — durante o período colonial, a dependência da Inglaterra mais tarde e dos Estados Unidos por último, têm muita significação. Assim, por exemplo, a Inglaterra, no processo de sua expansão industrial, exigia em alguma medida o desenvolvimento das economias periféricas, dependentes dela, posto que as necessitava para se abastecer de matérias-primas. Requeria, por conseguinte, que a produção das economias dependentes lograsse certo grau de dinamismo e modernização; essas mesmas economias, além disso, integravam o mercado comprador de seus produtos manufaturados, portanto, também era evidentemente necessário que se desse nelas certo dinamismo. A economia norte-americana, ao contrário, contava com recursos naturais e com um mercado comprador interno que lhe permitia iniciar um desenvolvimento mais autônomo com relação às economias periféricas, e ainda mais, em alguns casos, colocava-se em situação de concorrência com os países produtores de matérias-primas. A relação de dependência adquire assim uma conotação de controle do desenvolvimento de outras economias, tanto da produção de matérias-primas como da possível formação de outros centros

econômicos. O papel dinamizador da economia dos Estados Unidos referente às economias latino-americanas na etapa que antecedeu à formação dos conglomerados atuais é, por conseguinte, menos importante que no caso anteriormente descrito.

Metodologicamente não é lícito supor, portanto — isso deve ser acentuado — que nos países “em desenvolvimento” se esteja repetindo a história dos países desenvolvidos. Com efeito, as condições históricas são diferentes: em um caso se estava criando o mercado mundial paralelamente ao desenvolvimento, graças à ação da denominada às vezes *bourgeoisie conquérante*, e em outro tenta-se o desenvolvimento quando já existem relações de mercado, de índole capitalista, entre ambos os grupos de países e quando o mercado mundial apresenta-se dividido entre o mundo capitalista e o socialista. Tampouco basta considerar as diferenças como desvios em relação a um padrão geral de desenvolvimento, pois os fatores, as formas de conduta e os processos sociais e econômicos, que à primeira vista constituem formas desviadas ou imperfeitas de realização do padrão clássico de desenvolvimento, devem ser considerados fundamentalmente como núcleos da análise destinada a tornar inteligível o sistema econômico-social.

#### 6. OS TIPOS DE VINCULAÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS AO MERCADO

Deve ter-se em conta que, ao romper o “pacto colonial”, a vinculação entre as economias periféricas e o mercado internacional assume um caráter distinto, já que nessa relação a condição de “economia periférica” deve agregar-se a nova condição de “nação independente”.

A ruptura do que os historiadores chamam de “pacto colonial” e a primeira expansão do capitalismo industrial europeu são, pois, as características históricas dominantes no período de formação das “nações novas” no século XIX. A expansão das economias centrais industrializadas — primeiro a da Inglaterra, e mais tarde a dos Estados Unidos — não se realizou no vazio, posto que se encontrou com sistemas econômicos e sociais já constituídos pelo efeito da expansão colonial anterior. A partir do período da independência, do ponto de vista sociológico, a dinâmica das economias e das sociedades recém-formadas apresenta-se simultaneamente como reflexa e autóctone, na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de aliança, de resistência e de tensão.

O tipo de vinculação das economias nacionais periféricas às distintas fases do processo capitalista, com os diversos modos de dominação que este supõe, implica que a integração à nova fase realiza-se através de uma estrutura social e econômica que, apesar de modificada, procede da situação anterior. Serão distintos o modo e as possibilidades de desenvolvimento de uma nação que se vincula ao setor exportador internacional com um produto de alto consumo, segundo se verifique no período do capitalismo predominantemente competitivo ou no período predominantemente monopolista. Da mesma forma serão distintas, comparadas com as “colônias de exploração”, as possibilidades de integração nacional e de formação de um mercado interno naqueles países cuja economia nacional organizou-se mais como “colônias de população”, isto é, formadas sobre a exploração (controlada por produtores ali radicados) de produtos que requerem mão-de-obra abundante. Nesses casos, e no período posterior à independência, foi mais fácil a organização de um aparato político-administrativo interno para promover e executar uma “política nacional”. Ademais, a própria base física da economia — como, por exemplo, o tipo e as possibilidades de ocupação da terra ou o tipo de riqueza mineral disponível — influirá sobre a forma e as conseqüências da vinculação ao mercado mundial posterior ao período de formação nacional.

Em cada um dos tipos possíveis de vinculação segundo esses fatores, as dimensões essenciais que caracterizam a dependência refletir-se-ão sobre as condições de integração do sistema econômico e do sistema político. Assim, a relação entre as classes, muito especialmente, assume na América Latina formas e funções diferentes das dos países centrais. Em rápido esboço, poder-se-ia dizer que cada forma histórica de dependência produz um arranjo determinado entre as classes, não estático, mas de caráter dinâmico. A passagem de um para outro modo de dependência, considerada sempre em uma perspectiva histórica, deve ter-se fundado em um sistema de relações entre classes ou grupos gerados na situação anterior. Desse modo, por exemplo, quando se rompe a dependência colonial e passa-se para a dependência da Inglaterra, esta tem como apoio social o grupo de produtores nacionais, que pelo crescimento de sua base econômica — crescimento já dado na situação colonial — estava em condições de suscitar um novo arranjo entre as diferentes forças sociais, graças ao qual estava destinado a ter, senão o domínio absoluto, pelo menos uma situação

privilegiada. Ao passar da hegemonia da Inglaterra à dos Estados Unidos entram em jogo novos fatores que têm sua origem na situação anterior. Com efeito, como então, junto ao crescimento dos grupos exportadores, produziu-se um crescimento significativo dos setores urbanos, e essa nova situação estava presente na relação com os Estados Unidos. O que se quer assinalar brevemente por enquanto é que, se a nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência. Fundamentalmente, a dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente, no âmbito da nação, está determinada — dentro de certos limites — pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão. Dessa maneira se dá, por exemplo, o caso, paradoxal só na aparência, de que a presença das massas nos últimos anos haja constituído, por causa de sua pressão para incorporar-se ao sistema político, em um dos elementos que provocaram o dinamismo da forma econômica vigente.

Admitindo como válida essa interpretação, obter-se-á um marco da atividade das pressões em favor do desenvolvimento na América Latina que mostra, a respeito dos padrões europeus ou norte-americanos, não um desvio que se deve corrigir, mas um quadro distinto por sua situação periférica. O "enfrentamento" que resulta das pressões a favor da modernização é produzido na atualidade entre as classes populares que tentam impor sua participação, geralmente em aliança com os novos grupos economicamente dominantes, e o sistema de alianças vigente entre as classes predominantes na situação anterior.

Na fase inicial desse processo os grupos industriais apareciam em alguma medida numa situação marginal. Entretanto, pelo fato de fazerem parte dos novos setores urbanos, seu papel alcança certa importância porque, de fato, neste conglomerado, constituem o único grupo que possui uma base econômica real, se bem que esta não seja decisiva se a referimos à totalidade do sistema econômico vigente e apesar também de seu caráter conjuntural. 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 im-

portância no período posterior à crise do sistema agro-exportador.

#### 7. PERSPECTIVAS PARA UMA ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Em síntese, reconhecendo a especificidade das distintas formas de comportamento, a análise sociológica trata de explicar os aparentes "desvios", através da determinação das características estruturais das sociedades subdesenvolvidas e mediante um trabalho de interpretação. Não é exagerado afirmar que é necessário todo um esforço novo de análise a fim de redefinir o sentido e as funções que as classes sociais têm no contexto estrutural da situação de subdesenvolvimento e as alianças que elas estabelecem para sustentar uma estrutura de poder e gerar a dinâmica social e econômica.

As duas dimensões do sistema econômico, nos países em processo de desenvolvimento, a interna e a externa, expressam-se no plano social, onde adotam uma estrutura que se organiza e funciona em termos de uma dupla conexão: segundo as pressões e vinculações externas e segundo o condicionamento dos fatores internos que incidem sobre a estratificação social.

A complexidade da situação de subdesenvolvimento dá lugar a orientações valorativas que, apesar de contraditórias, coexistem. Pareceria que se produzem, por seu turno, certas situações nas quais a atividade dos grupos sociais corresponde às pautas das "sociedades industrializadas de massas", e outras em que têm preponderância as normas sociais típicas das "situações de classe" e até das "situações estamentais".

A interpretação geral aqui sustentada salienta que essa ambigüidade é típica da situação de subdesenvolvimento e que, portanto, é necessário elaborar conceitos e propor hipóteses que a expressem e permitam compreender o subdesenvolvimento sob essa perspectiva fundamental. Esta deve realçar a contradição entre a nação concebida como uma unidade social relativamente autônoma (o que obriga, portanto, a referir-se de maneira constante à situação interna de poder) e o desenvolvimento considerado como processo logrado ou que se está logrando através de vínculos de novo tipo com as economias centrais.

A perspectiva em que nos colocamos põe em dúvida precisamente o que se aceita como necessário na concepção usual da análise das etapas de desenvolvimento. Com efeito,

as transformações sociais e econômicas que alteram o equilíbrio interno e externo das sociedades subdesenvolvidas e dependentes são processos políticos que, nas condições históricas atuais, supõem tensões que nem sempre, nem de modo necessário, contêm em si mesmos soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional. Tal resultado não é automático e pode não se dar; o que equivale a afirmar que a análise do desenvolvimento deve supor sempre a "possibilidade" de estagnação e de heteronomia. A determinação das possibilidades concretas de êxito depende de uma análise que não pode ser só estrutural, mas que tem de compreender também o modo de atuação das forças sociais em jogo, tanto as que tendem a manter o *status quo* como aquelas que pressionam para que se produza a mudança social. Exige, além disso, a determinação das "orientações valorativas" ou ideologias que animam as ações e os movimentos sociais. Como essas forças estão relacionadas entre si e expressam situações com possibilidades diversas de crescimento econômico, a interpretação só se completa quando o nível econômico e o nível social têm suas determinações recíprocas perfeitamente delimitadas nos planos interno e externo.

### CAPÍTULO III

#### AS SITUAÇÕES FUNDAMENTAIS NO PERÍODO DE "EXPANSÃO PARA FORA"

A PERSPECTIVA adotada neste ensaio requer que se analise tanto as condições como as possibilidades de desenvolvimento e de consolidação dos Estados nacionais latino-americanos, segundo o modo pelo qual os grupos sociais locais conseguiram estabelecer sua participação no processo produtivo e definir formas de controle institucional capazes de assegurá-la. Em termos clássicos, esta problemática seria expressada dizendo-se que a criação dos Estados nacionais e o controle das economias locais implicam que as associações de interesses das classes e grupos economicamente orientados estabeleçam formas de autoridade e de poder de tal modo que constituam uma "ordem legítima"; e que em torno dessa ordem legítima obtenha-se o consentimento e a obediência das classes, grupos e comunidades excluídos do núcleo hegemônico formado pela "associação de interesses". As considerações precedentes supõem que para explicar o desenvolvimento é necessário superar a idéia de que as bases materiais — o sistema produtivo —, que serviram de apoio para a obtenção dos fins econômicos a que aspiravam os grupos e classes que controlavam a produção, podiam assegurar por si mesmos — ou pelas transformações que as condições do mercado mundial provocaram nas bases mantidas — a transformação automática do sistema de poder, dando lugar assim à democratização das estruturas sociais. Destaca-se assim o fato de que as formas assumidas pelas relações entre o sistema econômico e o sistema de poder, a partir do período de implantação dos Estados nacionais independentes, deram origem a distintas possibilidades de desenvolvimento e autonomia para os países latino-americanos, conforme suas situações peculiares.

Nesse sentido, a fim de compreender as situações presentes, de cuja problemática partimos, é necessária a análise, por superficial que seja, das situações históricas que explicam como