

# AS ORIGENS E AS VERTENTES FORMADORAS DO PENSAMENTO CEPALINO <sup>1</sup>

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA<sup>2</sup>

## 1 – INTRODUÇÃO

O debate sobre as origens das idéias da CEPAL, entendendo estas como as elaboradas nas décadas de 1950 e 1960 naquela instituição e consagradas como uma manifestação original e polêmica do pensamento econômico latino-americano, ainda está em fase preliminar, a exigir muitos estudos empíricos. É generalizada a acomodação, no meio acadêmico, ao simplesmente atribuí-las à influência de Keynes, pelo que as essas idéias seriam como uma manifestação adaptada à América Latina das principais teses da “Teoria Geral”. Parece irresistível ao analista a defesa deste ponto de vista sem maiores qualificações, pois são muitos os pontos comuns entre ambas, como intervencionismo, defesa de políticas de crescimento acelerado dos investimentos e do produto, crítica à lei de Say, ênfase à demanda efetiva interna e rejeição às teorias ortodoxas de inflação e do comércio internacional. Expresso nestes termos, o debate sobre a origem das idéias que se organizaram e se difundiram entre os membros da CEPAL nos anos entre 1948 e meados da década de 1960 pode cair numa falsa polaridade entre “criatividade versus cópia”, enfoque analítico não raro entre os cientistas latino-americanos ao reconstituírem a história das idéias de seus países.

Este artigo pretende polemizar sobre as origens do pensamento cepalino, buscando romper com a referida acomodação. Evidentemente não se pode desprezar a influência das idéias de Keynes sobre os principais expoentes da CEPAL, mas há que se ponderar que esta é *apenas uma* das vertentes teóricas que confluíram para formar o chamado pensamento cepalino. Não há dúvidas de que, em largos traços, é possível associar pelo menos parte dos êxitos da difusão deste no pós-Segunda Guerra à hegemonia do keynesianismo então verificada, com a expansão do *welfare state*, das vitórias sociais-democratas e das políticas fiscais ativas voltadas ao pleno emprego nos principais países do Primeiro Mundo. Entretanto, este ambiente mais amplo, pró-intervencionista e desenvolvimentista, é insuficiente para sustentar a relação entre Keynes e o pensamento cepalino de forma linear, até porque muitas das teses e termos teóricos consagrados mais tarde como “cepalinos”, demonstrar-se-á, são encontradas no Brasil muito antes de a CEPAL ser criada e – o que é mais surpreendente – antes mesmo da publicação da “Teoria Geral”. Não se ignora, naturalmente, a vasta obra de

---

<sup>1</sup> Publicado na Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 54(3):333-358, jul/set.2000. Versão modificada de artigo apresentado no II Congresso Brasileiro de História Econômica, realizado na Universidade Federal Fluminense, em, Niterói, e no Colóquio de História do Pensamento Econômico, realizado no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em dezembro de 1998, como promoção da Revista Brasileira de Economia e da Revista de Economia Contemporânea. Agradeço os comentários de Flávio Versiani, no primeiro, e de Antônio Barros de Castro, no segundo, obviamente isentando-os das lacunas restantes.

<sup>2</sup> Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Keynes anterior a 1936, ano em que esta foi publicada, mas indubitavelmente foi o impacto das teses desta obra que enfrentou mais de perto o liberalismo clássico e inspirou os *policy-makers*, tendo se constituído na referência básica para os que sustentam a aproximação entre as idéias latino-americanas com as do economista inglês.

Um recurso metodológico necessário para atingir o objetivo proposto assenta-se justamente no procedimento de evidenciar como as idéias posteriormente consagradas como cepalinas já afloravam e difundiam-se no contexto brasileiro anteriormente àqueles anos, o que é um primeiro passo para questionar a tese que, de forma jocosa, vê a CEPAL como uma espécie de “keynesianismo caboclo”. Faz-se necessário, a partir daí, que se levantem hipóteses sobre que correntes de pensamento ou que economistas teriam influenciado mais diretamente na configuração de um conjunto de assertivas e termos teóricos conhecidos, a partir dos anos 50, como integrantes do estruturalismo cepalino. Pretende-se, assim, chamar atenção para as complexas determinações envolvidas historicamente nas origens e nas fontes formadoras do pensamento cepalino, com formas de pensar e teses já conhecidas de forma embrionária entre intelectuais, políticos e empresários brasileiros nas primeiras décadas do século 20 e, algumas delas, inclusive, remontando ao século 19.

Na seção 2, aborda-se a relação entre algumas das principais teorias de Keynes e as da CEPAL. Na seção 3, procura-se mostrar que, muito antes de a CEPAL ser criada, idéias semelhantes às suas encontravam adeptos na América Latina, especialmente no Brasil, inclusive com presença no discurso oficial. Com isto espera-se não só chamar atenção para a complexidade antes mencionada como relativizar a influência de Keynes em aspectos como intervencionismo, demanda interna e críticas ao *laissez-faire*, já que estes estavam presentes antes da publicação da “Teoria Geral”. Finalmente, ensaiam-se algumas hipóteses sobre a influência de autores na constituição, em sua origem, do que mais tarde viria a ser denominado estruturalismo cepalino, as quais abrangem a seção 4, que antecede a conclusão.

## 2 – AS RAÍZES KEYNESIANAS DA CEPAL

A semelhança entre certos aspectos das construções teóricas de Keynes e da CEPAL seja indiscutível, haja vista o ponto comum a ambas de rejeição do *approach* neoclássico e de suas implicações na política econômica, há longa distância entre reconhecer tal fato e atribuir linearmente as idéias cepalinas à influência de Keynes. Afirmações como as de Simonsen (1969, p.83-85), de que “os estruturalistas avançaram demais na admiração keynesiana, tentando transpor o modelo de Keynes para um caso particular que ele nada tem de aplicável”, bem como “os remédios estruturalistas recomendados para o Brasil são de inspiração nitidamente keynesiana”, podem levar a interpretações que contribuam para firmar este ponto de vista. O mesmo ocorre com Francisco de Oliveira (Prebisch, 1991, p.15), para quem a influência do economista inglês em Prebisch “será constante em sua carreira, produção e atuação”.

O primeiro passo para romper com este tipo de interpretação foi dado por Versiani (1986, 1987), ao constatar que a influência de Keynes sobre a área de pesquisa de Economia do Subdesenvolvimento foi “primordialmente indireta, ou seja, a produção

sobre desenvolvimento econômico foi mais marcada pela ‘visão geral’ do keynesianismo do que propriamente pela argumentação central ou pelo aparelho analítico da *Teoria Geral*” (1986, p. 264). Versiani não nega que os estudos sobre a nova área nascente sobre desenvolvimento econômico tenham buscado inspiração parcial em Keynes, mas salienta que “as questões e situações analisadas na *Teoria Geral* têm pouco a ver, diretamente, com os problemas econômicos das regiões subdesenvolvidas, o que dificultava uma transposição imediata de instrumentos e conceitos para uma realidade distinta” (1986, p. 264). Também Bielschowsky (1988, p.12) assinala que o keynesianismo contribuiu para o “clima teórico de rebelião contra as doutrinas liberais”, mas que isto não deve obscurecer “o fato de que o conteúdo de confrontação teórica que surgiu na teoria do subdesenvolvimento é de natureza diferente daquele encontrado nas constroverências que são típicas de economias avançadas”.

Em sua exposição, Versiani recorre a autores como Harris (1947) e Schumpeter (1954) para enfatizar o grande impacto e sucesso de difusão que teve a *Teoria Geral* logo após seu lançamento; com isto, seria difícil supor que algo semelhante não ocorresse também na América Latina, deixando os interessados em economia (não havia ainda economistas ou escolas de economia à época) à margem do acontecido.

Resta dúvida, no entanto, só passível de ser solucionada por pesquisa mais exaustiva, de até que ponto a publicação da *Teoria Geral* teria influenciado, quando de sua publicação, ou mesmo até meados dos anos de 1940, portanto antes da criação da CEPAL, os economistas que nela se aglutinaram. Sabe-se que Prebisch escreveu um livro sobre Keynes, mas publicado em 1988; e que Celso Furtado aproximou-se do keynesianismo ao estudar em Cambridge, ao final dos anos 50. Se estes, assim como Ignácio Rangel, Aníbal Pinto e outros adotam contribuições de Keynes em suas obras, recorrendo inclusive a categorias e termos teóricos, isto não permite inferir que o núcleo das idéias cepalinas, em seu nascedouro, devam-se diretamente a Keynes. Mais ainda: que a contribuição deste tenha sido decisiva para a configuração do grande marco inaugural do pensamento estruturalista, o trabalho *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, de Prebisch (1949).

É importante assinalar que, a despeito da proximidade de algumas idéias da CEPAL às de Keynes, há diferenças marcantes entre ambas em aspectos significativos. O marco teórico keynesiano, embora sujeito a várias leituras, é marcado pelo equilíbrio de curto prazo (as contribuições pós-keynesianas críticas a esta interpretação são mais recentes que as teorias cepalinas e, portanto, não poderiam tê-las influenciado). O princípio da demanda efetiva, basilar ao pensamento keynesiano, sempre encontrou limites nos trabalhos da CEPAL (apesar das análises de Celso Furtado pela ótica “da demanda”, como na *Formação econômica do Brasil*, de 1958). Isto se deve em parte ao fato de a Economia do Subdesenvolvimento não poder considerar variáveis como capacidade produtiva e tecnologia como dadas: o que em Keynes era constante, nessa exatamente eram as variáveis de estudo por excelência. Seria repetitivo assinalar a ênfase empregada por Prebisch e por Furtado, ao longo de suas mais diferentes obras, à tecnologia como variável indispensável para explicar os principais dilemas das economias latino-americanas e sua posição subordinada na divisão internacional do trabalho, bem como o desemprego estrutural e, inclusive, a

inflação. Também Maria da Conceição Tavares (1972, p. 30) reafirma que a diferença entre países centrais e periféricos não poderia ser medida por mero indicador quantitativo vinculado a exportações, já que estas poderiam ser responsáveis por parcelas significativas do produto em ambos os casos; era o investimento autônomo *acompanhado de inovações tecnológicas* que, associado à demanda exógena de exportações, emprestava dinamismo às economias centrais, ao contrário do que ocorria nos países periféricos.

Esse enfoque de longo prazo, voltado à necessidade de expandir a capacidade produtiva, opõe-se frontalmente às leituras convencionais de Keynes, centradas na necessidade de fomento da demanda para atingir o produto potencial. Mesmo que se assinala o duplo caráter do investimento em Keynes, de parte da demanda agregada e ao mesmo tempo responsável por sua origem e flutuação, não se pode ignorar que na CEPAL atribuiu-se relevância não verificada, ou até oposta, ao papel da poupança, com relação ao defendido na *Teoria Geral*. Mesmo na *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano* (1964, p.25), obra de maturidade, Prebisch considerava como “problema primordial” do desenvolvimento “aumentar o caudal de poupança”, o qual deveria ser complementado com ações visando que “os recursos assim obtidos se dediquem efetivamente ao aumento de capital e a que este capital se oriente para conseguir os objetivos do plano de desenvolvimento”. Na mesma linha, ao tratar do nevrálgico papel do estado nas políticas de desenvolvimento, ponderou: “Operadas as transformações estruturais, o Estado terá de continuar a intervir mediante incentivos para estimular a poupança, ou tomando parte das rendas pessoais, através de impostos (p.77). Como se sabe, uma das poucas vezes que Prebisch recorreu a motivações políticas para explicar os percalços para execução da política desenvolvimentista foi justamente ao tratar da escassa base tributária dos países latino-americanos, decorrente do peso político das elites locais no aparelho de estado. Isto afetava a poupança nacional e, portanto, a capacidade de os governos implementarem medidas pró-industrializantes de vulto.

Mesmo defensor intransigente da ampliação do mercado interno como necessária para a industrialização, Prebisch não deixou de assinalar que aumentos no consumo poderiam enfraquecer a poupança e, daí, a acumulação de capital. Esta lógica econômica, oposta à de Keynes, aparece nitidamente inclusive em sua última obra, *A crise do desenvolvimento argentino* (1987, p.26): “O notável avanço das técnicas de difusão massiva estimula continuamente a demanda destes bens e serviços cada vez mais sofisticados. Não é estranho, portanto, que o gasto em tais bens e serviços tenda a crescer mais que a economia necessária para a acumulação de capital”. Economia necessária, ou seja, poupança.

Faz-se mister mencionar, então, que estas diferenças de visão de sistema econômico entre Prebisch e Keynes não são detalhes nem secundárias; por sua relevância, definem diferentes visões de economia e de sua lógica de funcionamento. Tudo sugere que, mesmo que haja pontos comuns entre ambos, também há pontos substantivos em que não existe convergência. A semelhança é muitas vezes formal ou aparente: ambos defendem o intervencionismo, mas por razões completamente diferentes e através de instrumentos não coincidentes; ambos mencionam o desemprego e até o têm como centro da análise, mas o desemprego estrutural de um pouco tem a ver com o desemprego involuntário do outro, já que o primeiro ocorre por falta de capacidade produtiva e o segundo justamente por seu excesso frente à demanda efetiva. E daí decorrem ações concretas diferentes: o primeiro exige crescimento acelerado e

acumulação de capital, dependentes da poupança; o segundo transforma exatamente a excessiva acumulação de capital em vilã, e recorre a argumentos do mercado de trabalho, como a ilusão monetária por parte da oferta de trabalho.

Além disso, se se tem presente a tão citada passagem da introdução da *Teoria Geral*, onde Keynes reafirma que o novo de seu trabalho era ter em mente uma economia monetária na qual as decisões de hoje influenciavam a trajetória futura, bem como as críticas a Ricardo do capítulo 2, o qual não se preocupava em medir a renda nacional para se centrar nas proporções em que era distribuída, nada mais contrasta com a seguinte passagem de Prebisch: “Veja o caso muito simples e óbvio da produção de grãos. Seu fim último é o consumo(sic). Mas, se se quer aumentar a produção, ter-se-á também que reservar a quantidade de semente para a semeadura. É um assunto de proporções. Se se consome mais semente do que corresponde, o ritmo da produção se ressentirá” (1964, p.26).

Assim, parece indubitável que a CEPAL foi muito mais eclética que propriamente keynesiana, tendo sofrido influência de outras correntes e autores, além do próprio Keynes.

### 3 - AS IDÉIAS CEPALINAS ANTES DA CEPAL

Mesmo antes de a CEPAL ser criada, ou, mais ainda, antes da publicação “Teoria Geral”, muitas teses consagradas do estruturalismo cepalino - algumas freqüentemente atribuídas à influência direta de Keynes - já eram defendidas e divulgadas na América Latina. Este fato de forma alguma diminui o mérito dos economistas da CEPAL, mas mostra que a origem de suas idéias é fenômeno mais complexo, com raízes mais profundas na história latino-americana que se poderia pensar à primeira vista. Embora se concorde que o impacto e a importância de Keynes contribuíram para “estabelecer um clima teórico de rebelião contra as doutrinas liberais” (Bielchowsky, 1988 p.12), e que um dos grandes méritos de Keynes na defesa do intervencionismo foi ter mostrado que a interferência nos mecanismos de mercado passasse a ser vista como necessária “não apenas de um ponto de vista moral, mas a partir de um raciocínio estritamente econômico (Versiani, 1986, p. 267), é indiscutível que idéias muito próximas e semelhantes ao do estruturalismo cepalino já existiam antes de 1948. Isto vai ao encontro de nossa hipótese básica segundo a qual *a importância da CEPAL reside em ter organizado, sistematizado e apresentado dentro dos cânones formais técnicos e científicos teses que, de forma mais ou menos fragmentária, vinham sendo divulgadas na América Latina já há mais tempo*, do final do Século 19 ao longo das primeiras décadas do Século 20. Sua importância reside menos em “descobrir o novo” e mais em organizar um discurso coerente, recorrendo a técnicas, forma de exposição e termos teóricos cientificamente aceitos no padrão da época, capazes de ganhar reconhecimento da academia e da comunidade científica para sustentar sua retórica, no sentido empregado por Mc Closkey (1985). O que antes da CEPAL emergia como opiniões parciais, críticas ao liberalismo clássico sem necessariamente constar de um corpo único coerente e não raro associadas a interesses imediatamente visíveis - de governos, de associações empresariais ou de políticos -, passou, após os trabalhos de Prebisch e de outros economistas, a ser reconhecido pela comunidade

acadêmica, inclusive internacional, como contribuição científica digna de menção, apoios ou críticas também fundados em *argumentos científicos*. Neste aspecto, com a CEPAL as idéias já existentes deram um salto; recorrendo-se a Lakatos (Lakatos, 1979), surge aí um programa de pesquisa, com caráter progressivo, nos meios acadêmicos.

Não é difícil, para o caso do Brasil, mostrar como as teses críticas à especialização agrícola do país e ao *laissez-faire* sempre estiveram associadas, bem como a defesa da indústria via de regra recorreu a argumentos intervencionistas e em prol do protecionismo alfandegário. Confundem-se com a própria luta pela industrialização do país, amplamente documentada, como, por exemplo, nos trabalhos de Luz, N. V. (1975) e Carone, E. (1977).

Os documentos utilizados por Luz deixam claro que desde a segunda metade do Século 19 e, mais precisamente, por ocasião da Constituinte republicana, a defesa da industrialização não só esteve presente no parlamento e na imprensa, como recorria a argumentos, termos teóricos e categorias que hoje muitos só têm conhecimento através dos trabalhos da CEPAL (e, daí, atribuem a estes). Amaro Cavalcanti, senador na Constituinte e ministro várias vezes, em 1892 atribuía a crise de então ao fato de se depender de importações de produtos estrangeiros, enfatizando que nenhum povo poderia ser “grande, respeitado e feliz” sem a “condição essencial de possuir sua riqueza própria”(p. 72-73). As crises de balanço de pagamentos e de escassez de divisas eram interpretadas como decorrentes da demasiada dependência de importados do estrangeiro (uma causa “estrutural”, e não fenômeno decorrente da política econômica instrumental de curto prazo). Já o deputado Aristides de Queirós, em 1895, imputava aos governos da monarquia a “progressão tamanha de nossa importação” e asseverava:

“Entendo que a República, a geração atual está no dever, tem obrigação de iniciar uma reação contra este estado de coisas, inaugurando o período de uma política financeira francamente protecionista. É preciso proteger agora e principalmente a indústria superior; e eu chamo indústria superior a indústria manufatureira.

Os nossos produtos são exclusivamente coloniais, por isto mesmo que somos um país exclusivamente agrícola. E um país exclusivamente agrícola, que apresenta no mercado internacional somente produtos coloniais, não passa das condições de inferioridade econômica de uma Colônia”(Luz, 1975, p. 77).

Construí-a-se o discurso muitas vezes no sentido de demonstrar que o liberalismo não se adaptava às necessidades do país, era “teórico”, livresco, divorciado da realidade. Amaro Cavalcanti, em 1896, perguntava-se, após dissertar sobre as leis, regulamentos e ações governamentais na área econômica: “Todos estes fatos não indicam ou demonstram claramente que a teoria de não-intervenção absoluta apenas existe na concepção dos autores e nos livros em que ela se acha exposta?” E, a seguir, conclui: “Na prática, o que vemos, e com vantagem, adotado, é o regime oposto, sem que daí se possa concluir que o Estado deve ser o agricultor, o industrial, o negociante ou o banqueiro ordinário”(Luz, 1975, p. 74, grifos meus). Já Jorge Street, em 1933, deixava claro que, a seu ver, havia uma relação assimétrica no mercado internacional, a favor das economias industrializadas, e defendia que “o bom senso aconselha não é que nos desarmemos nas nossas alfândegas para irmos a eles como solicitantes, de mãos

vazias”. O liberalismo no comércio internacional é considerado “de uma simplicidade altruística, por demais ingênua”, e não havia por que temer represálias “com a afirmativa de que, para se vender, é necessário também comprar. Certo que sim, e não o banal livrinho de economia política que não diga que mercadorias só se pagam com mercadorias, ou com serviços” (Carone, 1977, p. 217).

Críticas ao liberalismo recorrendo a este contraste entre o saber teórico dominante e as necessidades práticas do país associam-se ao *dualismo* entre o “Brasil legal” e o “Brasil real” presente nos chamados pensadores autoritários dos anos 30: Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Plínio Salgado, entre outros. Antecedendo o fervor desenvolvimentista da década de 1950, estes intelectuais, com as devidas peculiaridades de cada uma de suas obras, haviam associado liberalismo à estagnação, ao marasmo da vida rural e ao domínio das elites “liberais” da República Velha e do Império e, portanto, à subordinação econômica do país na ordem internacional. Propunham, alternativamente, um governo mais centralizado e autoritário, capaz de enfrentar as elites agrárias retrógradas, mais nacionalista e que trouxesse a si a responsabilidade de modernizar (= industrializar) o país. O liberalismo bacharelesco era tido como fruto de uma cultura importada pelas elites, sempre dispostas a copiar fórmulas européias; o intervencionismo, adaptado às reais condições econômicas e culturais do país.

Havia consciência explícita nesses autores de que a industrialização e o progresso (o *desenvolvimento* cepalino) do país não poderiam decorrer do livre jogo do mercado, mas só se viabilizariam através de políticas deliberadas, induzidas e implementadas pelo estado (o planejamento). Mais que isto, começou a emergir a concepção segundo a qual o país estava em uma situação de *atraso*, *que havia uma rota a percorrer para sair da “estagnação”, que não se poderia protelar na recuperação do tempo perdido*. Estas idéias coincidem com as de Prebisch e constituem ponto de honra do estruturalismo cepalino: sem o intervencionismo estatal conscientemente programado não havia como a América Latina romper com seu passado agrarista e subordinado na divisão internacional do trabalho.

A consciência de que a especialização agrícola obstava o desenvolvimento brasileiro e que dela decorria uma posição subordinada na ordem internacional é, portanto, bastante anterior à criação da CEPAL. Em 1903, Inocêncio Serzedo Corrêa, militar defensor intransigente da industrialização, argumentava que produzir matérias-primas era importante, mas que não poderia ser condição única para o país crescer. Citava como exemplos a Inglaterra, líder da produção têxtil sem produzir algodão, e a França, produtora de papel e de chocolate e importadora de sarrafos de madeira da Suécia e da Noruega e de cacau do Brasil. Segundo ele, o atraso devia-se à “política do *laissez-faire* e do livre câmbio que o império sempre afagou em nome dos consumidores” (Carone, 1977, p. 43-44).

Freqüentemente atribuíam-se os problemas do balanço de pagamentos ao encarecimento dos importados e aos baixos preços dos produtos primários no mercado internacional. A doutrina do *laissez-faire* não estava propriamente errada, mas não poderia ser generalizada: era válida apenas para aqueles países que estavam na frente na industrialização. É o caso da seguinte passagem constante do boletim do Centro Industrial do Brasil, de 1903/1904:

“Isto prova que a Inglaterra fez-se livre cambista desde o meiado do seculo XIX, não porque o livre cambio exprima uma doutrina absoluta, verdadeira em todos os tempos e logares, mas porque era verdadeira relativamente aos interesses economicos daquela epoca da vida nacional. Os interesses que aconselharam a Inglaterra a manter-se proteccionista até 1846, são de natureza identica aos que impelliram-na para o livre cambio, a partir dessa data, e aos que hoje novamente actuam para fazel-a voltar á protecção” (Carone, 1977, p.50).

A difusão de idéias como essas não se restringiu a parlamentares, intelectuais e líderes empresariais, mas fez parte do próprio discurso governista. Nícia Vilela Luz, ao analisar os discursos presidenciais ao longo da República Velha, constatou que na década de 1920 a indústria “já era uma realidade com que o governo teria de contar” (Luz, 1975, p. 200). Não há como dissociar tal fato, ressaltado hoje por vasta bibliografia, com os argumentos pró-industrializantes que mais tarde seriam incorporados à teoria econômica da CEPAL e por ela aperfeiçoados com roupagem “científica”. Mas, já em 1909, Nilo Peçanha defendia que o Brasil necessitava, “para elevar seu saldo na balança internacional, de fabricar sem excesso de custo parte das importações que consome” (p.196). Artur Bernardes, em 1926, ponderava que o estado tinha como “dever defender-lhe a existência, pois o contrário seria a ruína de capitais que se mobilizam de boa fé”. E, além disso, porque o “prejuízo que traria ao país o desaparecimento de tais indústrias só muito lentamente viria a ser compensado no balanço da economia nacional” (p.201). Mesmo Washington Luís, tido por muitos como defensor do agrarismo, em sua mensagem ao Congresso de 1928 defendeu o protecionismo alfandegário e reconheceu que, após a Primeira Guerra, a indústria brasileira dera um salto, criando condições de “irmanar com as melhores estrangeiras”(p. 201).

É com Vargas que o discurso presidencial assume posições mais próximas às da CEPAL, além de, ao contrário dos presidentes anteriores, estas passagens encontrarem-se não de forma esparsa, mas repetitivamente em seus pronunciamentos. Mas instigante é verificar que, mesmo antes de 1930, encontram-se em seu discurso afirmações neste sentido. É o caso de, quando ainda estudante, em oração em homenagem ao recém eleito Afonso Pena, em 1906, afirmou: “Quantas causas de estagnação pesam sobre um país novo, exaurido pela captação e pelo fisco, sopeando o livre desenvolvimento das atividades industriais! Amarga resultante para quem se vê coato a comprar, manufaturados do estrangeiro, os gêneros da própria matéria-prima que exporta” (Fonseca, 1989, p. 35. Todas as demais citações de Vargas foram daí extraídas). Mais tarde, em 1919, ao debater com o deputado liberal Gaspar Saldanha na Assembléia dos Representantes do Rio Grande do Sul, manifestou-se desta forma:

“(…) permita-me dizer que V. Exa. está filiado à velha teoria econômica do *laissez-faire*, teoria esta que pretende atribuir unicamente à iniciativa particular o *desenvolvimento econômico* ou industrial de qualquer país, deixando de lado a teoria da nacionalização desses serviços por parte da administração pública, amplamente justificadas pelas lições da experiência, não levando em conta V. Exa., em linha de conta, que nos países novos, como o nosso, onde a iniciativa é escassa e os capitães ainda não tomaram o incremento preciso, a intervenção em tais serviços é uma necessidade real”(p.61, grifos meus).

No correr do debate, Vargas acusou Gaspar Saldanha de defender os interesses dos proprietários de terra, mencionando que as indústrias fabris, ainda incipientes, “estão mais sujeitas às flutuações da lei da oferta e da procura, à concorrência estrangeira, dentro de nosso país” (p. 65).

Observa-se que também Vargas recorria à experiência para justificar o intervencionismo em favor da indústria, em oposição à irrealista e *velha* teoria do *laissez-faire*. Mas, além disso, antecipando a principal categoria de análise estruturalista, começa a usar a expressão *desenvolvimento econômico*, entendendo ser este uma tarefa de estado. Ao defender a criação de um banco pelo governo, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, quando presidente deste estado, em 1928, enfatizou a necessidade do crédito para alavancar a produção: “É um conceito vulgar que se impõe como um aforismo. Todo o desenvolvimento econômico deve ter por objetivo tornar a riqueza abundante pelo trabalho e ensinar o homem a usar essa riqueza pela cultura” (p. 99).

Deve ser também mencionado o fato de atribuir a crise iniciada em 1929 à superprodução. Em pronunciamento feito em Belo Horizonte a 23 de janeiro de 1931, Vargas discorreu sobre os métodos novos de produção, os quais deram “às indústrias, pelo império da máquina, capacidade para produzir jamais atingida”, para concluir que daí “proveio a superprodução, fenômeno causador da crise atual”. Assim, ao contrário da CEPAL e mais próximo de Keynes, que nem ainda havia escrito a *Teoria Geral* - ou, se se quiser, mais próximo de Malthus -, entendia que “intensificar e ampliar a produção é problema facilmente solúvel (...) difícil de resolver é a conquista de mercados e, para realizá-la, digladiam-se todas as nações civilizadas” (p. 152). Via a superprodução como proveniente “do taylorismo, da racionalização e do aperfeiçoamento técnico das indústrias”. Referia-se, então, à existência de um “descompasso” na vida econômica decorrente da tendência de aumento estúpido da produção e da produtividade frente à incapacidade de consumo; esta ocorria, inclusive, pelo excesso de poupança:

“No sistema capitalista, observa-se o preceito perigoso de ser o poder aquisitivo sempre inferior à capacidade das indústrias, quando a produção deveria limitar-se à capacidade aquisitiva das massas. Esta diferença, causa do desequilíbrio existente, tende a aumentar, porque, enquanto o capital estimula a produção, para ampliar-se, levando a indústria ao máximo de produtividade, o consumidor, defensivamente ou por hábito natural de poupança, procura restringir o consumo ao indispensável às suas necessidades” (p. 153).

Pelo exposto, nota-se que inúmeros pontos cruciais do pensamento cepalino, como intervencionismo, crítica à especialização agrícola do país, à divisão internacional do trabalho e ao livre cambismo, planejamento, desenvolvimento econômico, divisão centro/periferia e defesa da industrialização, não eram propriamente novidades no Brasil ao final da década de 1940, quando a CEPAL foi criada. Nem mesmo a perda nas relações de intercâmbio, a mais famosa das teses de Prebisch e certamente a que mais incomodou o *mainstream*, haja vista a quantidade de trabalhos acadêmicos que suscitou. Em 1933, Jorge Street justificava a necessidade de substituir importações por um problema de balanço de pagamentos: o estrangulamento externo decorrente dos baixos preços das matérias primas exportadas *vis-à-vis* à valorização relativa dos industrializados importados. Perguntava-se sobre “os meios de pagar ao

estrangeiro o aumento de importação que hoje é tão desejado por certos grupos”. Mas constatava: “Este pagamento só poderá vir de um aumento do volume e do valor de nossa exportação, todos o dizem. Mas de que produtos? Ninguém o diz”. Cita, então, o café, a carne e seus derivados, as frutas, o algodão, o fumo, o cacau, a lã, o açúcar, o arroz, as sementes oleaginosas, o manganês, o ferro e a madeira para concluir: “Em nenhum só deles nós poderemos sequer pensar em dominar pelos preços ou quantidade na exportação. O resto de nossos produtos de exportação é constituído por verdadeiras missangas (...) o mundo hoje compra pouco e paga mal”. O problema não era apenas “do aumento da importação dos produtos acabados, como da diferença de preço destes em relação às matérias-primas brutas ou meio-manufaturadas, diferença esta que não é inferior a 100%”(Carone, 1977, p. 214).

Vargas, na mesma linha, em 1936, ao fazer um balanço das *etapas decisivas do desenvolvimento* brasileiro, argumentava que a especialização primária do país não significava “vocaçãõ”, como muitos afirmavam, mas um problema, pois disso decorria que “sofrêssemos as conseqüências da crise generalizada nas oscilações depressivas de nosso intercâmbio comercial”. Em outra ocasião, ainda no mesmo ano, elogiava seu governo afirmando: “Já não somos um país exclusivamente agrário, jungido à luta pelos mercados consumidores de matérias-primas e esmagado pelo peso das aquisições de produtos industriais”(p. 210-211). Muitas vezes Vargas manifestava-se pela necessidade de o país *libertar-se* das importações, e com estes termos defendia a grande siderurgia, marca de sua barganha internacional à época do Estado Novo (p. 221). O Brasil vivia, portanto, uma *situação de dependência*: “A situação dos países imediatamente dependentes da exportação de matérias primas e cuja balança comercial está sujeita, imediatamente, ao mercado mundial, vive à mercê de colapsos freqüentes nas suas forças econômicas”. Por quê? “Os preços mundiais tornam-se cada vez menos remuneradores para os países fornecedores de matérias-primas e gêneros de alimentação”.

E do discurso, vale repetir, pronunciado ainda no Estado Novo, consta não só a palavra dependência como estrutura, ambas caras ao estruturalismo cepalino: “Já atravessamos a fase crítica da monoprodução. Para se forçar a estrutura econômica do país, cumpre-nos reduzir a estreita dependência em que se acha a renda nacional à exportação de matérias-primas e produtos alimentares”(p. 264-265). E a coincidência não é apenas de palavras, mas de idéias: justamente os cepalinos argumentavam que não bastava a diversificação da produção interna, mas que esta deveria chegar à pauta de exportações para reverter a perda nas relações de intercâmbio. A questão lhe parecia óbvia: “Mesmo os mais empedernidos conservadores agraristas compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas, quando uma enxada, esse indispensável e primitivo instrumento agrário, custa ao lavrador trinta cruzeiros, ou seja, na base do salário comum, uma semana de trabalho”(p. 270-271). E nesta última afirmação traz algo bastante arrojado: a necessidade de se produzir internamente não apenas bens de consumo, mas instrumentos de trabalho e meios de produção. E, com isto, baratear também os preços pagos aos produtos industriais pelo setor primário, que, portanto, também passaria a ganhar com a substituição de importações. Inaugurava-se, em termos gramscianos, um discurso de hegemonia dos setores industriais, ao atrelar a seus interesses os do setor agrário, tentando apagar as contradições entre ambos.

É o que vai ocorrer de forma mais acabada no pensamento cepalino, quando o enfrentamento do caráter dual das economias latino-americanas deveria ser

feito, entre outras medidas, através do incremento de produtividade do setor agrícola, via reforma agrária e/ou mecanização. A agricultura continuaria a ter importância, mas não mais como responsável pelo nível de renda nacional, mas como fornecedora de alimentos, matérias primas e insumos para uma economia assentada na produção industrial. A superação do dualismo dar-se-ia pela *integração subordinada* do setor primário ao modelo substituidor de importações liderado pela indústria.

Como se mencionou anteriormente, com a CEPAL estas idéias, já vigentes há muito tempo na América Latina, passaram a constituir um programa de pesquisa, submetendo-se a uma linguagem e a uma forma de exposição mais rigorosas, bem como a um referencial conceitual. Esta constatação, inspirada em Lakatos (1979), ressalta que a construção de teorias exige certos cânones “técnicos” ou “formais”, não necessariamente integrantes do discurso não científico - mesmo que a ciência econômica, como quer forçadamente McCloskey (1985, p.55), não passe de uma “coleção de formas literárias”.

#### 4 – AS VERTENTES FORMADORAS DO PENSAMENTO CEPALINO

Ao se demonstrar que as idéias posteriormente consagradas como do corpo teórico da CEPAL existiam no ambiente latino-americano antes de sua criação e, inclusive, antes da publicação da *Teoria Geral*, chamou-se atenção para o fato de elas terem profundos vínculos com a formação histórico-econômica destes países, praticamente acompanhando seu processo tardio de industrialização. Mas isto não significa que tais idéias sejam autóctones, que não receberam quaisquer influências externas em sua formação.

Sabe-se, por exemplo, que economistas como Nurske, H. Singer e Myrdal, por exemplo, influenciaram muito o pensamento cepalino. Se isto é largamente difundido, não é o caso daquelas correntes ou autores que influenciaram as idéias tidas como cepalinas em seu nascedouro, já nas primeiras décadas do Século 20, como as que foram expostas anteriormente para o caso brasileiro - e que também são anteriores ao referidos economistas. Para tanto, sem pretensão de esgotar o assunto, e mais uma vez recorrendo-se à experiência brasileira, assinalam-se aqui três vertentes que influenciaram tais idéias, todas surgidas no continente europeu e que foram sendo assimiladas na América Latina pelos críticos da ortodoxia liberal: (a) o “liberalismo de exceção”, (b) o positivismo e (c) List .

##### a) O “liberalismo de exceção”

Uma das formas com que apareceram as críticas ao liberalismo foi em citar autores tidos como liberais, como Smith e Stuart Mill, mas mostrando que nestes havia espaço para o intervencionismo estatal e para medidas protecionistas e críticas ao livre comércio. Sabe-se que autores como estes, embora admitissem o liberalismo como regra, não deixaram de, em alguns momentos, arrolar motivos ou razões pelos quais o livre mercado impunha problemas, *exceções* a regras em casos específicos (mais

raras em Smith e mais abundantes em Mill). Por falta de melhor denominação, resolvi chamar esta vertente de “liberalismo de exceção”, o que significa a recorrência, pelos latino-americanos, às exceções mencionadas pelos próprios autores liberais. Vale ressaltar que a construção do discurso, ao enfatizá-las, trata as referidas exceções como regras a serem seguidas para o *caso especial* da economia brasileira.

É o caso, por exemplo, do já referido trabalho de Amaro Cavalcanti, de 1892, onde, após criticar o *laissez-faire* e sustentar que o intervencionismo está de acordo com as lições da história, devendo existir de modo supletivo e regulamentar, afirma:

“Economistas orthodoxos, dos mais insignes, como A. Smith e Stuart Mill, são os primeiros a confessar que a acção auxiliar ou suppletiva do Estado é certamente justificada; isto é: quando se trata de industrias, de melhoramentos ou serviços de inteira utilidade publica ou commum, para a fundação ou desenvolvimento dos quaes não bastam a iniciativa e os recursos individuais, ou que dahi não possam advir interesse para o trabalho e esforço dos particulares; o Estado deve emprehendellos, ou ao menos, subvencionar e auxiliar a sua realização, e fomentar seu progresso” (Carone, 1977, p. 37-38).

Outro exemplo temos com Inocêncio Serzedo Correa que, em 1903, em seu livro *O problema econômico do Brasil*, escreveu: “Ao passo que uma protecção razoavel - é Adam Smith que nos diz, e essa opinião faz autoridade que não se discute, pôde fazer com que um dado paiz adquira esta ou aquella manufactura, que não poderia possuir sem esse amparo, de modo que depois de certo tempo os seus productos se vendam a preços menor que o similar estrangeiro” (Carone, 1977, p. 45).

Também se pode mencionar como “liberalismo de exceção” apelos a figuras do porte de Jefferson, como o encontrado no Boletim do Centro Industrial do Brasil, de 1904-1905, que pretendem evidenciar que mesmo nações de forte cunho liberal adotam medidas protecionistas/intervencionistas: “Também nos Estados Unidos procurou-se introduzir idêntica política economica, mas o presidente Jefferson recusou admitil-a, observando que os paizes exclusivamente agricolas nunca se erguem acima da mediocridade” (Carone, 1977, p. 53).

#### b) *O positivismo*

Outra freqüente fonte a que os críticos do liberalismo recorriam era a autores positivistas, dentre os quais os mais citados era Comte. O positivismo, apesar de manter certos dogmas liberais, como o orçamento equilibrado, admitia a possibilidade de intervenção estatal não apenas como exceção, mas como regra que o governante poderia se valer quando houvesse forte necessidade social. A citação anterior de Amaro Cavalcanti, embora recorra a Smith e Mill, lembra muito o argumento positivista ao mencionar os “serviços de inteira utilidade publica ou commum” e a necessidade de “fomentar o seu progresso”. Embora admitisse as instituições capitalistas e a livre iniciativa como pré-requisitos ao progresso, Comte entendia que as teorias liberais eram metafísicas, não embasadas na experiência e nos fatos, e, portanto, anticientíficas. Construções teóricas como as de Quesnay, Smith, Say e Ricardo eram vistas como filhas diretas do Iluminismo, quando o pensamento humano rechaçava as causas divinas

para explicar os fenômenos sociais, mas ainda estava preso à filosofia, ao dedutivismo e à metafísica. Daí mostrar que os liberais apegavam-se à busca de leis gerais e, sem a necessária comprovação, a partir de poucos exemplos chegavam a construções apressadas, não raras assentadas na psicologia do *homo economicus*, individualista e abstrato, e recorrendo a figuras tão obscuras como *valor e mão invisível* - inconcebíveis para quem, como Comte, procurava uma ciência social neutra e assentada na objetividade dos fatos.

O positivismo, como se sabe, influenciou vasta parcela da intelectualidade latino-americana, e brasileira em particular, desde meados do Século 19 e, nos cursos de direito, representou a rebeldia às teses liberais e jus-naturalistas. Do ponto de vista da economia, suas teses têm importância não só por admitirem ideologicamente certo intervencionismo (limitado, ademais, pelo princípio das “finanças sadias” do orçamento equilibrado), mas por enfatizar que cabia aos governantes executarem ações para que se alcançasse o progresso. Não se tratava, pois, do estado absenteísta, restrito às funções de segurança e justiça, mas que tinha a tarefa de colaborar com a marcha evolutiva da sociedade; e por isso mesmo instituições caras ao liberalismo político, como a separação e harmonia dos três poderes de Montesquieu, eram vistas com desdém: a “ditadura científica” do Executivo deveria ocupar o lugar desta fantasia metafísica, mais própria aos livros que à realidade.

Tendo-se isto em mente, é fácil perceber que todas as manifestações citadas anteriormente que mostram que o liberalismo associava-se ao marasmo agrarista e à cultura livresca, sem base na realidade brasileira, possuem uma forte conotação positivista. A proposta de romper com este passado, como aparece nos “pensadores autoritários” dos anos de 1930, inspira-se tanto no positivismo como nas doutrinas corporativistas então nascentes, tendo em comum com elas o repúdio ao liberalismo dos bacharéis, divorciados do que consideravam a realidade do país, agrário, copiador de culturas importadas e atrasado. A indústria representava a *modernidade*, a evolução, o progresso, a supremacia da ciência e da técnica sobre os costumes ultrapassados pela marcha da civilização. O positivismo trouxe consigo, portanto, uma agenda a ser implementada; como falar em *laissez-faire, laissez-passer* dentro deste contexto?

Com forte penetração no exército e nos meios acadêmicos, especialmente nos cursos técnicos como engenharia, o positivismo teve larga influência nos partidos republicanos nascentes nas últimas décadas do Império e na República Velha, especialmente no Rio Grande do Sul, com Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros e Pinheiro Machado. Neste contexto deu-se a formação política de Vargas e boa parte de suas críticas ao liberalismo vinculam-se à ideologia oficial ao PRR, o Partido Republicano Rio-grandense. Além de suas manifestações já citadas, no mesmo debate com Gaspar Saldanha, na Assembléia dos Representantes gaúcha, em 1919, ao responder a este deputado que mencionara o fato de o intervencionismo na Europa ter ocorrido devido o contexto de guerra, Vargas argumentou:

“Tanto não é assim que, após a terminação da guerra, os poderes públicos continuaram intervindo na atividade privada, mantendo-se esses serviços com intuito de restringir a excessiva ganância dos particulares. E uma prova de eficácia e oportunidade dessas intervenções está na tendência, quase generalizada na Europa, do operariado para a nacionalização das indústrias. É em face desta situação que S. Exa. vem colocar-se como defensor nesta Assembléia dos interesses dos grandes proprietários de terras”(Fonseca, 1989, p. 62).

Como está explícito, Vargas associa o liberalismo à “ganância dos particulares” e ao fato de o operariado europeu defender a nacionalização das indústrias, ao que se poderia atribuir a uma influência mais do socialismo - especialmente das correntes reformistas da II Internacional -, que propriamente do positivismo - algo que deve ser demasiado intrigante para quem imagina que o intervencionismo só teria aparecido na América Latina após Keynes... Entretanto, nada impede que a influência se deva ao próprio Comte, defensor da integração do proletariado à sociedade industrial através de medidas de proteção aos trabalhadores, como forma de impedir os avanços da miséria decorrente da Revolução Industrial. É preciso assinalar que um dos autores mais citados pelos membros do PRR, e principalmente por Vargas, era St. Simon, mestre de Comte e com quem este aprendera as primeiras lições críticas ao liberalismo inglês, mas também considerado por Marx e Engels como um dos “socialistas utópicos” seus predecessores. Comte julgava irrealista e anticientífica, sem base nos fatos, a tese liberal que cada um buscando seu auto-interesse chegar-se-ia no melhor para todos. Nisto inspirava-se em St. Simon, como também ao propor uma sociedade mais racional, governada por critérios científicos e voltada ao progresso. As teses deste pensador francês marcaram as grandes ideologias do Século 19, acabando por influenciar uma corrente conservadora, a “ditadura científica” de Comte, com progresso dentro da ordem, e outra socialista, fundada no planejamento estatal. Em qualquer uma das versões, todavia, há a defesa do intervencionismo e da supremacia da sociedade sobre o indivíduo, como em pronunciamento de Vargas de 1927, de forte cunho positivista (e “desenvolvimentista”):

“(...) ninguém poderá negar que atravessamos, conforme denominação de um sociólogo, um período de crise de autoridade.

“ As velhas fórmulas já não satisfazem e se vai operando a transformação inevitável. As complexidades crescentes da vida social, entrelaçamento maior dos fenômenos e contínua repercussão de uns sobre os outros, absorvem, cada vez mais, o surto do individualismo na teia dos interesses coletivos. Como consequência dessa marcha, alarga-se o poder de expansão do Estado, o poder da política, sua intervenção no domínio da liberdade industrial, para restringi-la no sentido da conservação social.

“O Estado não pode se limitar ao conceito de Spencer de mantenedor da ordem e distribuidor da justiça. E, todos lhe reconhecem o papel preponderante de interventor, protegendo a saúde das populações pelas medidas sanitárias, amparando as indústrias, fomentando as riquezas, estimulando a cultura, regulando o trabalho, ordenando todas as energias na aspiração comum da grandeza da pátria. Ao invés da declaração dos direitos do homem, com que a Rev. Francesa consagrou a vitória do individualismo, terá de sobrevir, como já foi predito por pensadores ilustres, a declaração dos direitos da sociedade.” (Fonseca, 1989, p. 92-93).

Desenvolvimento e integração dos trabalhadores ao mercado interno, bem como a descrença nos mecanismos de mercado para alcançá-los sem a presença de políticas indutoras, são idéias anteriores à criação da CEPAL e que, já há tempo, sob a égide do positivismo, encontravam adeptos na América Latina.

*c) List*

Dentre os economistas que mais marcadamente influenciaram a CEPAL, List certamente é o mais importante seja pela semelhança de idéias e argumentos seja por defender um tipo de intervencionismo muito próximo ao dos estruturalistas cepalinos e de seus antecessores latino-americanos, associado à industrialização acelerada em casos de nações agrícolas periféricas. Há uma semelhança, pelo menos formal, entre os contextos históricos de ambos: tiveram lugar em nações não hegemônicas na ordem internacional, com pretensões de recuperar o espaço perdido via industrialização, apontando o liberalismo como responsável pela riqueza das nações líderes e entendendo necessário romper com uma lógica que as mantinha subordinadas pelo comércio externo.

Interessante é notar que, a despeito da semelhança entre as teses da CEPAL e as de List, este autor é pouco citado pelos economistas vinculados àquela instituição. Entretanto, não se pode negar desconhecimento: List tornou-se bastante conhecido no meio da intelectualidade latino-americana por sua defesa enfática da industrialização e pela crítica ao livre cambismo, era referência obrigatória em muitos cursos de economia política e amplamente citado por políticos, militares e líderes empresariais. Membros da Associação Industrial do Brasil, como Antônio Felício dos Santos, já em 1881 recorriam a List ao abordar o problema tarifário do país. Segundo ele, em “relação à indústria, a idéia está perfeitamente traduzida no pensamento do grande economista List, que equipara a indústria, sacrificada pela lei, ao cadáver pendurado ao poste, affugentando pelo horror que inspira, a todos aquellos que tentarem trilhar o mesmo caminho”(Carone, 1977, p. 151). Também Roberto Simonsen menciona List em 1934: “List delineou o enriquecimento e a industrialização na Alemanha pregando a abolição das tarifas aduaneiras entre os trinta e nove estados que vieram a formar o Império Alemão, e a criação de barreiras protecionistas para o exterior indispensáveis à formação industrial em sua fase incipiente” (Bielschowsky, 1988, p. 43).

Em alguns aspectos, List lembra tanto o “liberalismo de exceção” como o positivismo. Com o primeiro tem em comum o fato de não rejeitar o liberalismo em sua totalidade: até admitia que suas regras poderiam ser adotadas após a nação industrializar-se. Entretanto, ao enfatizar tanto a necessidade de medidas industrializantes e ao dedicar-se à exaustão a criticar o livre cambismo e a defender a superação da economia agrária, permite que se afirme que, em sua obra, os desvios com relação à ortodoxia não constituem “exceção”, mas o próprio objeto de suas investigações. Com o positivismo, List tem em comum vários aspectos: a supremacia do social sobre o individual; a precaução em evitar generalizações, na defesa de um método científico assentado nas particularidades, na observação e nos dados empíricos; a necessidade do estado como instrumento para implementar decisões; e o entendimento de que as sociedades, ou as nações, estavam em processo de evolução, em estágios de desenvolvimento ou de progresso, devendo, portanto, seguir um rumo que poderia ser acelerado por ações humanas.

Há passagens na principal obra de List, *Sistema nacional de economia política*, que assombram pela semelhança de argumentos e até de linguagem com os principais economistas cepalinos. List considerava, por exemplo, que uma “nação puramente agrícola jamais conseguirá desenvolver notadamente seu próprio comércio exterior, (...) aumentar sua população na devida proporção a seu bem estar, ou fazer progresso notável em seu desenvolvimento moral, intelectual, social ou político(...) será sempre dependente dos países estrangeiros que recebem seus produtos agrícolas em

troca de bens manufaturados” (List, 1983, p. 126). A industrialização como *questão nacional*, aos moldes da CEPAL, vem à tona com a mesma divisão internacional do trabalho perversa às nações agrícolas *dependentes*: “A história demonstra que os dispositivos protecionistas se originaram do esforço natural das nações para atingirem sua prosperidade: independência e poder, ou das guerras e da legislação comercial hostil das nações manufatureiras predominantes” (p. 127). E daí concluía pela defesa intransigente do mercado interno: “A escola não pode negar que o mercado interno de uma nação é dez vezes mais importante para ela do que seu mercado exterior, mesmo que o último esteja na condição mais florescente; (...) o comércio exterior só pode prosperar nas nações que desenvolveram sua indústria interna em alto grau” (p. 130). A prioridade do mercado interno, portanto, deveria ocorrer concomitantemente a uma mudança na pauta de exportações; e esta só aconteceria se a nação se industrializasse.

Da mesma forma que Vargas e, mais tarde, os cepalinos, List postulava não haver contradição entre os interesses industriais e agrícolas, desde que sob a hegemonia dos primeiros: “Em tais circunstâncias, toda ampliação ou aperfeiçoamento de uma manufatura já existente aumenta a demanda de produtos agrícolas. Tal demanda não está sujeita à incerteza: não depende de regulamentações comerciais estrangeiras ou oscilações comerciais estrangeiras, de convulsões e guerras políticas estrangeiras, de invenções ou aperfeiçoamentos estrangeiros ou de colheitas estrangeiras” (p. 129). Ou ainda: “A agricultura só pode progredir, a renda e o valor da terra só podem aumentar, na razão em que florescerem a manufatura e o comércio” (p. 172). Por isto, para ele o desenvolvimento estava na ordem do dia, e o termo é repetido infinitas vezes na obra, tanto quanto progresso o é nos escritos de Comte. Desenvolvimento, é claro, como sinônimo de industrialização, às vezes com sentido subentendido e em outras explicitado: “(...) o sistema protecionista pode ser justificado única e exclusivamente com vistas ao *desenvolvimento industrial* da nação” (p. 131, grifos do autor).

Encontra-se, finalmente, em List, uma predecessora bastante próxima da mais famosa das teses de Prebisch: a deterioração dos termos de intercâmbio resultante da especialização agrícola da nação. Esta precisamente atribui ao sistema de preços a desvantagem das nações periféricas no comércio internacional, e não necessariamente a outros fatores já mencionados, como guerras e poder, por exemplo:

“Os mais importantes objetos de importações da região de clima temperado consistem nos produtos dos climas tropicais, em açúcar, café, algodão, fumo, chá, corantes, cacau, especiarias e, de modo geral, nos artigos conhecidos sob o nome de produtos coloniais. A maior parte desses produtos é paga com bens manufaturados. É sobretudo nesse intercâmbio que reside a causa do progresso da indústria nos países manufatureiros da zona temperada, e do progresso da civilização e da produção nos países de zona tórrida” (p. 178).

Infelizmente, como se observa, a tese cepalina aparece com linhas tortas: List afirma que os produtos *coloniais* são pagos com as manufaturas, e aí está a razão do progresso industrial dos países de zona temperada. Como a Alemanha se enquadra nesta, deveria seguir os trilhos da Inglaterra e da França, mas não a América Latina: o desenvolvimento dos países de zona tórrida deveria continuar na produção primária, pois assim conheceriam o progresso da civilização. A CEPAL, obviamente, preferia a mesma receita alemã, e não a adaptada à temperatura do paciente...

## 5- CONCLUSÃO

Pode-se afirmar, à guisa de conclusão, que embora o estruturalismo cepalino tenha tido em Keynes uma de suas fontes de inspiração, há razões bastante sólidas para se afirmar que teses como intervencionismo, críticas ao *laissez-faire* e às teorias liberais do comércio internacional, defensoras da indústria como condição para o desenvolvimento, advogando que a especialização agrária levava a perdas no comércio internacional e vendo as economias como duas já existiam e encontravam adeptos na América Latina seja antes de a CEPAL ser criada seja antes da publicação da *Teoria Geral*. De forma alguma pode-se atribuir ao sucesso desta obra e a seu impacto teses tão específicas e voltadas à realidade latino-americana como as que os estruturalistas defenderam, muito menos procurando reduzir a contribuição destes a um particular tipo de keynesianismo - dos quais, em aspectos fundamentais, a CEPAL se afasta. A evidência de citações de inúmeros exemplos do Brasil mostra que várias contribuições que mais tarde apareceriam como integrantes do pensamento da CEPAL encontravam aqui ferrenhos defensores, os quais recorriam aos mais diferentes matrizes teóricos ou doutrinários, como ao “liberalismo de exceção”, ao positivismo e ao nacionalismo de List para firmarem seus pontos de vista.

Difícilmente se pode, não obstante, entender o estruturalismo cepalino como novo paradigma, embora evidentemente represente um salto entre o discurso econômico ou político de viés imediatista e utilitário para outro, com pretensões científicas e capazes de gerar um programa de pesquisa academicamente reconhecido. A tentação para tanto é grande, pois o pensamento cepalino traz consigo algo bastante caro a Kuhn (1991) ao estudar o aparecimento dos paradigmas: o amplo respaldo no contexto histórico - econômico, político e teórico - que lhe empresta sentido e razão de ser. Isto porque, entre outros motivos que certamente se pode adicionar, o pensamento estruturalista nunca pretendeu ter o necessário grau de generalidade para substituir o paradigma dominante: sua historicidade latino-americana impedia-o de ser teoria geral. Suas análises criticavam o liberalismo em aspectos importantes, porém pontuais (deterioração dos termos de intercâmbio, dualidade centro/periferia, necessidade de políticas ativas), incapazes e insuficientes para afirmar uma alternativa globalizante. Como imaginar um paradigma em economia que não traga consigo uma teoria do valor, dos preços e da distribuição, por exemplo? Por isso os cepalinos dos anos 50 e 60 foram críticos ao liberalismo mas *ecléticos, ou seja, capazes de aceitarem quaisquer aspectos das mais diferentes teorias, e inclusive dos próprios teóricos liberais, desde que convergissem para teses que constituíam seu núcleo de pesquisa ou “hard core”*. A história da ciência, e da economia em particular, mostra que um paradigma pode conviver com outro, mas também que para existir deve ser alternativo ao já existente ou, no limite, considerá-lo como “caso especial” - caso de Keynes com relação à teoria clássica, que a entendia válida para o caso especial de pleno emprego, ou da Síntese Neoclássica com relação à teoria keynesiana, que a considera no caso excepcional de rigidez de salários. Neste aspecto, tudo leva a crer que os autores cepalinos contentaram-se em ser “caso especial”; seu horizonte era menos acadêmico e mais pragmático, voltado a políticas econômicas a serem implementadas imediatamente na América Latina.

Este aspecto do pensamento cepalino, de ver o presente como momento de construção do futuro, assumindo-o como transição na expectativa de determinado futuro a ser conscientemente construído, ressaí seu traço de modernidade. Hegel já

havia mostrado que a afirmação desta teve momentos historicamente decisivos com a Reforma, o Iluminismo e a Revolução Francesa, ao substituírem a teologia pelo livre arbítrio humanista, quando descobriu “o princípio dos tempos modernos na subjetividade e na liberdade que lhe é inerente” (Paulani, 1992, p.154). Modernidade esta que o liberalismo “de exceção”, o positivismo e List, cada qual a sua forma, souberam incorporar em seus momentos históricos, e que está nas raízes do estruturalismo cepalino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro; o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

CARONE, E. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1977.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o discurso em perspectiva e o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

HARRIS, S. E. Ten years after: what remains of the *General Theory*? In: HARRIS, S. E., ed. *The new economics*. New York: Knopf, 1947.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan, 1936.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LAKATOS, I. O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa. In: LAKATOS, I. e MUSGRAVE, A. *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*. São Paulo: Cultrix/ Edusp, 1979.

LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.(Col. Os Economistas).

LUZ, N. V. *A luta pela industrialização do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

McCLOSKEY, D. *The rethoric of economics*. Madison: The University of Wisconsin, 1985.

PAULANI, L. Idéias sem lugar: sobre a retórica da economia de McCloskey. In: *Anais do XX encontro nacional da ANPEC*. Campos do Jordão, 1992. p. 153-165.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro: v. 3, n.3, p. 47-111, set. 1949.

\_\_\_\_\_. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. *A crise do desenvolvimento argentino*. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. *Keynes, uma introdução*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SCHUMPETER, J. A. *History of economic analysis*. New York: Oxford University, 1954.

SIMONSEN, M. H. O pensamento estruturalista. In: *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, APEC, 1969.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VERSIANI, F. A *Teoria Geral* e a economia do subdesenvolvimento. *Pesquisa e planejamento econômico*. v.16, n. 2, p. 263-280, ago.1996.

\_\_\_\_\_. O impacto de Keynes no pensamento econômico latino-americano. *Análise Econômica*. Porto Alegre: n. 9, p. 39-47, nov.1987/mar. 1988.

### RESUMO

O artigo contestar a tese, corrente na literatura, segundo a qual as teorias defendidas pelos economistas ligados à CEPAL nas décadas de 1950 e 1960 devem-se à influência direta de Keynes. Para tanto, além de evidenciar diferenças entre as duas construções teóricas, mostra que, antes de a CEPAL ser criada ou da publicação da *Teoria Geral*, teses mais tarde consagradas como suas já encontravam adeptos na América Latina. Com isto, chama atenção para a complexidade da origem do pensamento estruturalista latino-americano e levanta hipóteses sobre que correntes ou teorias teriam-no influenciado mais diretamente em seu nascedouro, destacadamente as exceções ao liberalismo de Smith e S. Mill, o positivismo e List. Conclui que, mais que em inovar, a contribuição da CEPAL residiu em sistematizar dentro de um programa de pesquisa reconhecido academicamente idéias que, de forma fragmentária, já existiam na América Latina.

### ABSTRACT

*This article aims at refuting the current thesis in literature according to which the theories advocated by the economists linked to CEPAL in the 1950s and 1960s are due to the direct influence of Keynes. Thus besides showing differences between the two theoretical frameworks it shows that long before CEPAL was founded or the General Theory was published other theses later acclaimed as theirs already had followers in Latin America. Then it calls attention to the complexity of the origin of the Latin American Structuralist thought and raises hypotheses about which chains or theories would have influenced it more directly on its beginning, especially the exceptions to the liberalism of Smith and S. Mill, the positivism and List. The conclusion is that, more than innovating, the contribution of CEPAL was to systematize, within an academically recognized research program, ideas that already existed, though in a fragmented shape, in Latin America.*