

A Teoria Geral e a economia do subdesenvolvimento

FLÁVIO R. VERSIANI *

1 — Introdução

O aparecimento, na literatura, de uma preocupação com as questões específicas de economias subdesenvolvidas seguiu de poucos anos o lançamento da *Teoria Geral*.

Com efeito, a economia do subdesenvolvimento nasce na década de 40, sob o impulso tanto da nova importância das regiões periféricas no quadro geopolítico do pós-guerra — dissolução dos impérios coloniais, formação dos dois grandes blocos liderados pelas superpotências — quanto da crescente tomada de consciência, naquelas regiões, da natureza especial dos problemas de suas economias. Se quisermos falar de um marco inicial, no contexto anglo-saxônico, poderemos tomar o conhecido artigo de Rosenstein-Rodan (1943) sobre industrialização e crescimento equilibrado. Simbolicamente, nele está presente um dos grandes elementos motivadores do interesse pelo novo ramo da economia nos países do “centro”: a preocupação com o desenho de uma política que promovesse o desenvolvimento de áreas pobres, em especial aquelas de interesse estratégico — no caso, os países balcânicos e os do Leste europeu. Na América Latina, o marco correspondente será certamente o artigo de Prebisch (1949), que deu o tom para o que viria a ser a vasta e influente produção da “Escola da CEPAL” nos anos subseqüentes.

A literatura do desenvolvimento econômico logo se expandiu rapidamente em várias direções. Já em 1950, em suas conferências na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro — dentro do que Furtado (1985, p. 138) chamou de “cruzada de purificação ideológica” então promovida contra as idéias da CEPAL naquela instituição —, Viner (1958, p. 9) mencionava que tal produção “atingiu grandes proporções em anos recentes”.

Nascendo e prosperando nessa época, a economia do subdesenvolvimento não podia deixar de mostrar a marca da enorme influência intelectual exercida pela *Teoria Geral*. O livro de Keynes foi, como se sabe, um imediato e extraordinário sucesso de público, e sua mensagem difundiu-se com rapidez; poucos anos depois de publicado, já tinha a estatura de

* Da Universidade de Brasília.

um clássico. Num livro dedicado às idéias de Keynes, Harris (1947) deixa bem claro o impacto da *Teoria Geral*:

“Em um período de 10 a 12 anos, apesar da interrupção decorrente da guerra, a *Teoria Geral* recebeu provavelmente mais atenção do que Ricardo em um período de mais de 100 anos ... A *Teoria Geral* originou centenas, senão milhares, de artigos, inspirou muitos livros contra e a favor; e de fato poucos são os livros em economia escritos desde 1936 que não foram consciente ou inconscientemente influenciados por Keynes.”

A influência do pensamento keynesiano sobre a nova área de pesquisa foi, no entanto, 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* — embora esta última influência não tenha estado ausente, como veremos.

Isso se deu por duas razões. A primeira, e mais óbvia, é 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. Mas, por outro lado, é importante notar que o quadro geral do processo capitalista trazido pelo livro de Keynes tem vários pontos em comum com o que se pode considerar a perspectiva predominante, nos países subdesenvolvidos, quanto às características do desenvolvimento econômico num contexto capitalista. Nessas circunstâncias, a *Teoria Geral* podia ser percebida, e de certa forma o foi, como uma aproximação da análise econômica convencional à realidade do subdesenvolvimento, ou seja, o pano de fundo da análise keynesiana parecia, em alguns aspectos importantes, mais facilmente assimilável às condições prevalentes nos países subdesenvolvidos do que os pressupostos tradicionais da economia clássica e neoclássica. É por essa via que se fez sentir um impacto indireto da *Teoria Geral* sobre a literatura de desenvolvimento econômico.

A relevância dessa influência fica mais fácil de entender quando se tem em conta a importância de tal “visão” mais ampla incorporada à *Teoria Geral*. É comum a observação de que a mensagem fundamental do livro vai bem além de um simples modelo incorporando as inovações analíticas básicas do livro — a função-consumo, a preferência pela liquidez e a função-investimento. Em resposta a críticas ao livro, o próprio Keynes (1937, p. 211) afirmou: “Eu dou maior importância às idéias fundamentais, comparativamente simples, que servem de base para a minha teoria, do que às formas particulares através das quais eu as explicito”. Especialmente no caso do não-economista, essas idéias gerais foram, sem dúvida, o maior motivo do interesse suscitado pela obra.

Schumpeter (1954, p. 1.171) liga o fato de que o impacto da *Teoria Geral* tenha transcendido suas novidades analíticas ao que chama de “vício

ricardiano” em Keynes: “O hábito de acumular um grande volume de conclusões práticas sobre uma tênue base analítica parecia, em sua simplicidade, não apenas atraente mas também convincente”. Fosse ou não fosse “tênue” sua base analítica, o fato incontestável é que as conclusões de ordem prática incluídas na *Teoria Geral* (ou aí presentes implicitamente) explicam em grande parte o sucesso do livro. Como coloca o próprio Schumpeter (1954, p. 1.180-81):

“Não era a interpretação exata e aleijada de Keynes que fascinava, mas o seu conjunto ... era o desempenho intelectual, temperado pelas questões relevantes — reais ou putativas — do tempo...”

Mas havia também outra razão, além das implicações práticas, para que a visão geral fascinasse mais do que o detalhe analítico: é que tal visão incluía percepções que já tinham curso corrente na época. De fato, a *Teoria Geral* veio corporificar idéias que já eram aceitas, ou pelo menos vislumbradas, fora dos limites da teoria econômica ortodoxa. Por exemplo: a *incongruência* entre a aceitação da Lei de Say pelos neoclássicos, de um lado, e a evidência dos fatos concretos da vida econômica, de outro, não escapava ao homem comum, ligado à economia “prática”, nas empresas ou no governo — e era também percebida, acrescentava Keynes (1936), nos “submundos” da teoria, onde habitava, entre outros, Karl Marx. Assim, o livro foi, em certa medida, reconhecido e saudado como uma racionalização — tanto mais relevante quanto trazia a marca incontestável da autoridade — de crenças e noções que se desenvolviam à margem do pensamento econômico tradicional ou em oposição a este.

Para o que nos interessa aqui, cabe ressaltar alguns aspectos particulares da visão keynesiana na *Teoria Geral*.

2 — A “visão” de Keynes e a economia do subdesenvolvimento

Se demarcarmos um terreno comum entre a visão keynesiana do capitalismo e a que predomina na literatura de desenvolvimento econômico, nele estará, certamente, a noção de que o livre jogo das forças de mercado não leva, em geral, a um ótimo social. Essa idéia constitui, possivelmente, a mensagem mais revolucionária da *Teoria Geral*¹ e é, de outra parte,

¹ Revolucionária porque vinha de encontro a uma tradição arraigada. Como observou Samuelson (1947, p. 203), “pelo menos, desde o tempo dos fisiocratas e de Adam Smith, nunca esteve ausente do corpo principal da literatura econômica a sensação de que, em certo sentido, competição perfeita representava uma situação ótima”.

não só um componente quase sempre presente nas análises do subdesenvolvimento, mas também uma crença amplamente difundida em países subdesenvolvidos. O fato de que tal idéia tenha ganho foros de cidadania na teoria econômica, a partir de Keynes, não podia deixar de influenciar a economia do subdesenvolvimento. Vale examinar esse ponto um pouco mais de perto.

2.1 — A *Teoria Geral* e a mão invisível

No que se refere ao resultado da ação das forças de mercado, a novidade da *Teoria Geral* não residiu, é claro, no reconhecimento de que pode haver uma discrepância entre os resultados da ação da mão invisível, num mercado concorrencial, e os objetivos desejados pela sociedade. Isso já havia sido reconhecido por baluartes do pensamento clássico, desde Stuart Mill e Marshall. O próprio Pigou, cuja *Teoria do desemprego* foi erigida por Keynes em protótipo da concepção macroeconômica clássica, dedicou parte de sua obra à análise das divergências entre o que definiu como “produto marginal privado” e “produto marginal social”. E é bem sabido também que a ocorrência de desvios do modelo competitivo, no mundo real, não era negada pelo pensamento econômico clássico e neoclássico.

Para a ortodoxia pré-keynesiana, tais divergências e desvios podiam justificar certo grau de interferência com os mecanismos de mercado em determinadas condições. Transferir renda dos mais ricos para os mais pobres, intervir em situações de monopólio, corrigir a falta de racionalidade das decisões empresariais, tudo isso podia ser não só admissível como mesmo socialmente desejável, é verdade que em circunstâncias bem definidas e dadas como excepcionais.

No entanto, como observou Baran (1952, pp. 356-7), essa simpatia pela reforma social ou pela regulamentação pública era algo estranho ao corpo teórico neoclássico: os que defendiam tais intervenções, e ao mesmo tempo professavam o credo ortodoxo, demonstravam mais a nobreza de seus sentimentos e a elevação de seus padrões éticos do que o rigor de seu raciocínio econômico. Pareto já havia demonstrado — o que viria a ser amplamente explorado pela moderna teoria do bem-estar — que as situações em que uma intervenção governamental no mercado é teoricamente justificável (de um ponto de vista “positivo”, e não “normativo”) são extremamente limitadas. De outra parte, a defesa de uma transferência de renda em favor dos mais pobres (como em Pigou) era também duvidosa, do ponto de vista teórico: numa economia que se supunha estar em pleno emprego, tal transferência só poderia ser feita em detrimento da renda dos capitalistas, de onde provinham os recursos disponíveis para investimento. Daí decorreria necessariamente, portanto, uma redução no crescimento do produto e da renda, nada garantindo que, no final das contas, a intervenção governamental *à la Robin Hood* trouxesse qualquer benefício líquido para os pobres.

A grande inovação keynesiana nesse ponto foi fazer com que a interferência com os mecanismos de mercado passasse a ser vista como necessária, não de um ponto de vista moral, mas a partir de um raciocínio estritamente econômico. A característica básica do funcionamento da economia capitalista, tal como visto na *Teoria Geral*, é a ausência de mecanismos automáticos que mantenham a demanda efetiva no nível suficiente para o pleno emprego. “Não existem, a partir da experiência, evidências claras de que a política de investimento socialmente vantajosa coincida com aquela que é mais lucrativa” [Keynes (1936, p. 157)]; nessas circunstâncias, não há como negar a desejabilidade social de uma intervenção do governo no processo. Pela primeira vez, declara-se a inoperância da mão invisível num aspecto fundamental da economia capitalista.

O Estado passa a ter, por conseguinte, funções bastante amplas com vistas à consecução e manutenção do pleno emprego. E os instrumentos mediante os quais essas funções seriam exercidas não se restringiriam, para Keynes, aos hoje considerados os instrumentos keynesianos “clássicos” (ou seja, aos de política fiscal e monetária); ele prevê também “alguma socialização do investimento” e, no caso de insuficiência de poupança no pleno emprego, “poupança da sociedade através da intervenção do Estado” [Keynes (1936, pp. 378 e 376)].

É verdade que se pode facilmente exagerar esse lado intervencionista de Keynes; num livro tão rico e complexo como a *Teoria Geral* podem-se encontrar suficientes citações para demonstrar a tese oposta — e certamente mais próxima da verdade — de que de fato seu autor mantinha uma crença fundamental na importância dos automatismos do mercado, e uma visão basicamente conservadora sobre a organização política da sociedade [cf. Hansen (1947, esp. Seção 6)]. Mas o que nos importa aqui é ressaltar que a leitura intervencionista, para quem se inclinasse *a priori* por ela, é possível e logicamente coerente com a direção do argumento central do livro. A *Teoria Geral* podia ser vista, e o foi por muitos, como a derradeira pá de cal no *laissez-faire* dos clássicos.

Um aspecto importante dessa visão antiliberal é o suporte que ela traz a uma postura igualitária quanto à distribuição de renda. Eliminada a idéia de que uma redistribuição, visando desconcentrar a renda, traria efeitos negativos sobre o investimento, suprimia-se o conflito entre igualdade e crescimento. A redistribuição poderia servir, ao contrário, para estimular o consumo e ajudar a promover o pleno emprego. Nisso, a *Teoria Geral* “prestou um serviço decisivo ao igualitarismo” [Schumpeter (1954, p. 1.171)].

2.2 — Economia do subdesenvolvimento e equilíbrio ótimo

A crítica à mão invisível e benfazeja dos clássicos é um tema saliente na economia do subdesenvolvimento, especialmente em seus primeiros tempos. Um foco especial de ataque foi a questão da tendência a um

equilíbrio ótimo no comércio internacional, posta em relevo, no final dos anos 40, com a publicação do artigo de Samuelson (1948) sobre a igualação dos preços dos fatores.

Myrdal foi um dos que combateram vigorosamente tal noção. Ele via o aumento da disparidade econômica entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos como uma flagrante evidência em contrário, e contrapunha ao equilíbrio neoclássico seu princípio de “causação circular cumulativa”, segundo o qual o jogo das forças de mercado (e das forças sociais, em geral) opera geralmente no sentido da desigualdade crescente [Myrdal (1960)]. A própria idéia de equilíbrio estável encerra, para Myrdal, uma significação teleológica que dá ao estado de equilíbrio uma valoração positiva: o conceito tem, assim, um conteúdo ideológico, reforçando a doutrina do *laissez-faire* e a noção de uma “harmonia de interesses” associada ao funcionamento livre do mercado; nesse sentido, é um fator impeditivo do correto entendimento do funcionamento do sistema econômico, que cumpre afastar do caminho. Conforme Myrdal (1960, p. 174): “Grande parte do progresso teórico da análise econômica nas duas últimas gerações foi conquistado com o abandono da noção tradicional de equilíbrio estável”; e a análise keynesiana é um exemplo disso. Conclui-se que o rumo seguido por Keynes deve ser imitado na análise do subdesenvolvimento.

Na verdade, o que Keynes abandona, na *Teoria Geral*, não é tanto a noção de equilíbrio estável, mas a de equilíbrio ótimo; em seu sistema, há equilíbrio estável numa situação subótima, com ocorrência de desemprego [Keynes (1936, Cap. 18, Seção III)]. Esse conceito de equilíbrio numa situação indesejável tem também um paralelo próximo na literatura de desenvolvimento econômico: trata-se da idéia da existência de um “círculo vicioso da pobreza” em países subdesenvolvidos. É uma idéia desenvolvida por numerosos autores, e que tem um parentesco evidente com a causação cumulativa de Myrdal.² Em grandes linhas, haveria, segundo Nurkse (1957, p. 7), “uma constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza”. Por exemplo, ainda conforme Nurkse (1957, p. 8):

“Há pequena capacidade de poupar, resultante do baixo nível de renda real. A renda real baixa é o reflexo da baixa produtividade, que, por sua vez, é devida em grande parte à falta de capital. A falta de capital é o resultado da pequena capacidade de poupar e, assim, o círculo se completa.”

A similaridade entre tal situação e o equilíbrio com desemprego, da análise keynesiana, é patente, e costuma ser apontada em livros-texto de

² Cf. Nurkse (1957) e Leibenstein (1957). Outros exemplos de utilização da noção de círculo vicioso, nesse contexto, encontram-se em Myrdal (1968, pp. 1.844-47).

desenvolvimento econômico, como, por exemplo, Schiavo-Campo e Singer (1970, p. 85) :

“O modelo keynesiano é de grande interesse para os países em desenvolvimento. A analogia é impressionante. Assim como nos países em desenvolvimento, o subconsumo enfraquece as pessoas, tornando-as não totalmente produtivas, e estabelece o círculo vicioso da baixa produtividade-pequena produção-pobreza-ausência de poupança-manutenção da pobreza-permanente subnutrição-permanente estagnação; também no modelo keynesiano o subemprego estabelece círculos viciosos de depressão-desemprego-redução do investimento-redução na produção-mais desemprego-mais depressão, até que um equilíbrio com um nível pior de subemprego seja alcançado.”

2.3 — Questões de política econômica

Uma decorrência natural da crítica ao equilíbrio ótimo das forças de mercado, na literatura de desenvolvimento econômico, foi a defesa de políticas deliberadas de superação do subdesenvolvimento, com intervenção do Estado em várias áreas. Duas linhas principais de atuação governamental podem ser distinguidas nesse contexto: no plano interno, ações no sentido de romper os mecanismos que mantinham os países subdesenvolvidos presos a uma situação de pobreza e baixo nível de crescimento (dentro de estratégias como a do *big push*, de Rosenstein-Rodan, do “crescimento desequilibrado”, de Hirschman, etc.); e, no plano externo, políticas inclinadas a refrear as tendências desigualadoras do comércio internacional entre países pobres e ricos, apontadas por Myrdal, Prebisch e outros, por meio de proteção à produção de manufaturas para o mercado interno nas áreas em desenvolvimento.

Essa defesa de políticas protecionistas podia encontrar apoio na *Teoria Geral*, cujo Capítulo 23 apresenta, como se sabe, uma brilhante justificação da doutrina mercantilista dos séculos XVI a XVIII, em nome da busca do pleno emprego. Segundo Keynes, ao contrário do que pensavam os clássicos, desde Adam Smith, as políticas mercantilistas tinham um fundamento teórico correto; errada era a posição clássica, que considerava a preocupação com um saldo positivo na balança de pagamentos como “uma perda de tempo” [Keynes (1936, p. 339)]. A prática de promover uma balança comercial superavitária, argumentava Keynes, tanto favorecia o investimento interno (pelo efeito do influxo de metais sobre a taxa de juros, baixando-a), como equivalia a um investimento externo (o acúmulo de metais); de ambas as formas, estimulava-se a expansão do produto e do emprego.

Sabe-se que a relevância histórica do argumento de Keynes sobre o mercantilismo tem sido posta em dúvida; não é nada claro que o desemprego, na Inglaterra do século XVII, pudesse ser devido a uma insuficiência de investimento. Não obstante, a influência desse ponto de vista não

pode ser negada. No que nos interessa aqui, cabe ressaltar dois pontos desse argumento: primeiro, a conclusão de que uma política protecionista, numa economia pré-industrial, pode ter uma justificativa teórica da melhor linhagem e de uma generalidade bem maior do que os casos usuais em que essa prática é considerada "permissível" pelos clássicos e neoclássicos (indústria nascente, poder de monopólio no comércio internacional); e, segundo, a afirmativa de Keynes de que as vantagens dessa negação do livre cambismo tinham sido percebidas intuitivamente, na prática, muito antes de serem compreendidas pelo raciocínio abstrato dos economistas:

"Nós, economistas, provamos ter sido culpados do erro de presunção, tratando como uma obsessão pueril o que por séculos tem sido o objeto primordial da administração do Estado" [Keynes (1936, p. 339)].

O primeiro desses pontos vem ao encontro das prescrições protecionistas propostas inicialmente por Myrdal e Prebisch, e que se generalizaram depois na literatura sobre países subdesenvolvidos. A racionalidade dessas políticas assenta num pressuposto fundamental: a idéia de que é impossível aumentar a receita de exportações, em tais países, de forma a tornar viável a manutenção de um nível mínimo de importações, necessário para a transformação de suas economias. Daí decorre o objetivo de substituir importações, por meio da industrialização. Dado aquele pressuposto, a adoção de medidas visando maximizar o saldo de divisas disponível para as importações essenciais não seria uma "perda de tempo", mas, pelo contrário, um ingrediente indispensável de uma política de desenvolvimento econômico. Tal como na análise de Keynes no Capítulo 23, introduz-se aqui um argumento de grande generalidade em favor do protecionismo.

A idéia de que a sabedoria prática tenha suplantado a teoria tradicional, na compreensão da necessidade de medidas protecionistas, é também comum na literatura do subdesenvolvimento, como na introdução do famoso artigo de Prebisch (1949, p. 47):

"A realidade está destruindo na América Latina aquele velho esquema da divisão internacional do trabalho que, após haver adquirido grande vigor no século XIX, seguiu prevalecendo, doutrinariamente, até bem pouco tempo ... Não cabia, ali, a industrialização dos países novos. Não obstante, os fatos a estão impondo."

Vê-se que, também no que toca ao protecionismo, pode-se considerar que Keynes abriu caminho, com seu ataque à ortodoxia, para outras investidas na mesma direção. Prebisch, Myrdal e outros já encontraram a cidadela clássica abalada pela argumentação keynesiana.³ Sua tarefa terá sido, em conseqüência, correspondentemente facilitada.

³ Notar que Prebisch afirma ter a doutrina livre cambista prevalecido "até bem pouco tempo". Está aí, provavelmente, uma referência à revolução keynesiana.

2.4 — A influência keynesiana

Seria um exagero afirmar a existência de uma filiação direta entre as linhas de pensamento sobre desenvolvimento econômico já mencionadas e a análise de Keynes na *Teoria Geral*. Mas a similaridade de visões é evidente, e suficiente para que se possa adotar a hipótese de influências e interações em mais de um sentido.

De um lado, os autores da economia do subdesenvolvimento, particularmente nos primeiros tempos de expansão do novo ramo de literatura econômica, terão sido motivados pelas posições de Keynes, em especial por seu rompimento com as tradições clássicas e neoclássicas. Esse tipo de influência foi certamente facilitado pelo tom combativo e apologético com que Keynes expôs suas idéias, bem como pelo vasto prestígio intelectual do autor e da obra.

Além disso, o lado heterodoxo das idéias sobre desenvolvimento econômico (em relação à ortodoxia clássica) teve, sem dúvida, trânsito mais fácil pelo fato de ter essa literatura surgido depois de Keynes. Já não era mais tão herético duvidar da eficácia da mão invisível: os princípios de política derivados da literatura clássica já haviam perdido grande parte de seu brilho e reputação com a publicação da *Teoria Geral*. Da mesma forma, atribuir ao Estado o papel central de promotor de um processo de transformação das economias subdesenvolvidas pareceria algo próximo ao espírito do livro de Keynes (em especial no que toca a certas passagens de seu último capítulo).

Finalmente, deve-se considerar que o fato de se encontrarem na *Teoria Geral* algumas noções bastante conhecidas e aceitas em países subdesenvolvidos (como a necessidade da intervenção do Estado na economia) pode ter contribuído para a popularidade do livro nesses países, assim como para as aplicações equivocadas do instrumental teórico keynesiano ao caso de economias subdesenvolvidas, como se verá a seguir.

3 — As ferramentas teóricas de Keynes e a economia do subdesenvolvimento

A rápida popularidade dos novos conceitos teóricos e instrumentos de análise introduzidos por Keynes, nos anos que se seguiram à publicação da *Teoria Geral*,⁴ foi acompanhada por uma crença bastante generalizada

⁴ Como afirmou Hansen (1947, p. 197), “com poucas exceções, pelo menos nos países de língua inglesa, escritores de teoria geral, monetária e dos ciclos adotaram de forma corrente esses novos conceitos e instrumentos de análise. Nesse sentido, amigos e inimigos se tornaram keynesianos”.

na eficácia das políticas anticíclicas por ele preconizadas. Isso foi estimulado também pela idéia de que Keynes contribuira diretamente para o sucesso das medidas econômicas do "New Deal" de Roosevelt na década de 30. Nesse clima de opinião, era talvez natural certo exagero na utilização desses conceitos e políticas, mesmo em situações onde sua aplicabilidade fosse duvidosa. No caso dos países subdesenvolvidos, isso foi facilitado pelo sentimento de que os pressupostos de Keynes eram, de certa forma, mais adequados do que os da economia clássica, como se mencionou.

3.1 — Função-consumo e demanda efetiva

A idéia da insuficiência da demanda efetiva pode ser dada como exemplo de conceito a que se procurou confiar generalidade excessiva. A citação seguinte, de um texto sobre a industrialização em países subdesenvolvidos [cf. Mandelbaun (1947), citado em Healey (1972, p. 758)], ilustra esse ponto:

"A teoria de que o Estado deve iniciar e financiar a expansão da demanda não é mais questionada atualmente. Existem tantos precedentes históricos para confirmá-la que, no atual estágio, não é necessário se dizer mais nada sobre esse ponto. Nós presumimos que esse método será escolhido sempre que a necessidade de industrialização for sentida de tal forma, que mudanças pequenas e dependência exclusiva do setor privado não mais sejam suficientes."

Tais generalizações deram motivo a análises sobre as limitações no uso de instrumentos keynesianos ao caso das economias subdesenvolvidas. Nessa linha, por exemplo, Rao (1958, p. 207) procurou demonstrar que o multiplicador não funciona em economias como a da Índia, baseando seu argumento principalmente em inelasticidades de oferta, impedindo que a expansão da demanda se traduza em aumento do produto e do emprego. As críticas de Seers (1984) à utilização do multiplicador fora do caso das economias industriais vão na mesma direção.

A crítica ao uso, nos países subdesenvolvidos, do instrumental teórico da *Teoria Geral* deu lugar ao argumento de que a problemática econômica de tais países não é "keynesiana" e sim "clássica" e, portanto, deve ser analisada sob a ótica e com o instrumental dos clássicos [Rao (1958)]. Essa noção abriu, em certos casos, um campo fértil de análise; basta lembrar que Lewis (1958) partiu de tal pressuposto para desenvolver seu conhecido modelo de desenvolvimento com oferta elástica de mão-de-obra. Por outro lado, ela costuma também vir associada a uma defesa intransigente, e historicamente anacrônica, do liberalismo clássico como norma de política econômica para os países subdesenvolvidos, como, por exemplo, se pode constatar em Viner (1958).

Mas a função-consumo não suscitou apenas aplicações indevidas: um conceito dela derivado mostrou-se, ao contrário, de apreciável eficácia

explicativa na análise de um problema fundamental da economia do desenvolvimento, isto é, o financiamento da formação de capital nos países periféricos. Trata-se da noção de “efeito de demonstração”, introduzida na literatura no contexto da discussão sobre a relação entre funções-consumo calculadas de orçamentos familiares e as derivadas de séries temporais.⁵ Estendido ao âmbito internacional, o efeito de demonstração ajuda a entender a excessiva propensão ao consumo em países subdesenvolvidos; e esse entendimento é essencial para a formulação correta de políticas visando ao aumento da taxa de investimento em tais países. Pode-se dizer que nesse ponto reside, de fato, o fulcro da diferença entre o “problema keynesiano” e o problema do crescimento de economias subdesenvolvidas: a questão, aqui, não é de excesso, mas sim de insuficiência de poupança; o que faz falta não são incentivos para investir — como na *Teoria Geral* —, mas incentivos para poupar.

A idéia de que os padrões de consumo, em áreas subdesenvolvidas, são influenciados pela imitação de formas de consumo características de países economicamente mais adiantados (o efeito de demonstração) já aparecia em embrião nos primeiros artigos de Prebisch, e ocupa lugar de destaque nas formulações de Furtado sobre o problema do subdesenvolvimento. O conceito de dependência, por exemplo, está associado, para Furtado (1967), à subordinação dos países pobres em relação aos países ricos no que toca ao acesso a tecnologias modernas, subordinação esta fundada na importação de padrões “modernos” de consumo pelo primeiro grupo de países.

3.2 — Inflação

Cabe aqui uma rápida menção sobre a utilização do conceito keynesiano de “inflação verdadeira” — ou seja, a derivada de uma expansão da demanda efetiva numa situação de pleno emprego — no caso de países subdesenvolvidos.

Com base no argumento de que o multiplicador não funciona em economias periféricas, como suposto na *Teoria Geral*, devido a inelasticidades de oferta de várias ordens, autores como Rao (1958) sustentaram que um aumento de demanda efetiva (por exemplo, uma expansão do investimento financiada por *deficit* orçamentário) irá fatalmente causar um processo inflacionário nesses países, ou seja, tudo se passa como se tais economias estivessem em pleno emprego, sendo assim suscetíveis a uma inflação keynesiana.

Essa mesma linha de argumentação foi proposta, no Brasil, por Eugênio Gudín desde a década de 40. Em sua polêmica com Roberto Simonsen,

⁵ Cf. Duesenberry (1949). A aplicação do efeito de demonstração ao caso de países subdesenvolvidos aparece primeiro em Nurkse (1957).

por exemplo, ele defendeu a idéia de que a economia brasileira se encontrava então numa situação de "hiperemprego", dada fundamentalmente pela incapacidade de resposta do setor produtor de bens de capital às solicitações da demanda por seus produtos, e que a expansão do investimento só poderia, nessas circunstâncias, gerar inflação [cf. Simonsen e Gudin (1977)]. Bulhões (1950) usaria também esse raciocínio.

O curioso é que tal argumentação é, fundamentalmente, o ponto de vista estruturalista sobre a inflação: a causa de pressões inflacionárias são pontos de estrangulamento, associados a várias formas de rigidez de oferta. Rao (1958) dá mesmo grande ênfase à falta de resposta da produção de alimentos ao estímulo da alta de preços — essa *pièce de résistance* das primeiras versões do pensamento estruturalista.

Isso sugere que a diferença entre a visão estruturalista e as interpretações mais ortodoxas do processo inflacionário em países subdesenvolvidos reside não tanto no diagnóstico, que pode ser bastante similar, mas nas prescrições de política. Diante de uma inflação "estrutural", Rao ou Gudin responderiam com uma receita clássica: restringir a demanda e aumentar a poupança e a produtividade. De sua parte, os estruturalistas dispõem-se a aceitar certa dose de inflação como inevitável e advogam uma política desenvolvimentista, apesar das inelasticidades de oferta. Trata-se de uma postura basicamente distinta quanto ao rumo desejável de um processo de desenvolvimento, e não de uma simples discordância de análise.

3.3 — Desemprego disfarçado

Se há concordância geral em que os países subdesenvolvidos não enfrentam, tipicamente, situações de desemprego keynesiano, um conceito derivado de Keynes, o de "desemprego disfarçado", veio a ocupar posição de enorme relevo na literatura de desenvolvimento econômico. A idéia, lançada por Robinson (1947), referia-se ao fato de que, numa situação de recessão, o nível efetivo de desemprego pode ser maior do que o medido nas estatísticas, no sentido de que muitos trabalhadores, despedidos de suas funções, dispõem-se a aceitar um emprego inferior, onde terão menor produtividade, ficando, então, numa situação de "desemprego disfarçado".

No que se refere aos países subdesenvolvidos, o conceito foi aplicado ao caso de trabalhadores que, embora nominalmente engajados no processo produtivo, dão a este uma contribuição irrelevante ou, no caso extremo, nula. É o que acontece, por exemplo, com trabalhadores agrícolas cuja produtividade marginal seja zero, ou próxima disso, ou com prestadores de serviços urbanos de natureza irregular, como guardadores de automóveis, para os quais não há, de fato, uma demanda significativa.

Embora a idéia não seja diretamente associável à *Teoria Geral*, o que justifica a menção é a grande importância que a discussão sobre a existência ou não de desemprego disfarçado veio a assumir na economia do

subdesenvolvimento. O debate, teórico e empírico, sobre a ocorrência de produtividade marginal nula em parcela significativa da população economicamente ativa, em países subdesenvolvidos, já fez correr enorme quantidade de tinta, e prossegue atualmente a pleno vapor. Como é evidente, tal debate tem, potencialmente, uma grande significação prática: se boa parte dos trabalhadores estão em desemprego disfarçado, então será possível, em princípio, aumentar a produção a um custo de oportunidade nulo, apenas por uma realocação da força de trabalho [cf. Nurkse (1957) e Lewis (1958)].

3.4 — Planejamento

A idéia de planejamento aparece com relevo na maior parte dos textos mais influentes da economia do subdesenvolvimento, especialmente em seu período inicial (digamos, até meados da década de 60). Nessa fase, foi comum uma visão otimista quanto às potencialidades da ação governamental na eliminação dos obstáculos que se antepunham ao desenvolvimento das áreas periféricas.

Nesse contexto, pode-se falar numa influência do keynesianismo de duas formas distintas. Primeiro, no suporte que a *Teoria Geral* trouxe à idéia de planejamento. Pode-se dizer que o sucesso dos planos quinquenais soviéticos e o livro de Keynes foram os dois grandes impulsionadores da difusão do planejamento econômico no período que se seguiu à II Guerra. Na medida em que se tome a consecução de uma taxa adequada de investimento como o objetivo central de política econômica nos países subdesenvolvidos, os argumentos de Keynes sobre a insuficiência de investimento derivado de decisões privadas parecerão particularmente relevantes ao caso desses países.

É interessante, a esse propósito, referir o fato de que, em meados da década de 40, o planejamento governamental já era visto como algo não só natural como necessário por um representante da burguesia industrial brasileira como Roberto Simonsen. Em sua conhecida polêmica com Eugênio Gudín (em que não faltaram referências a Keynes, ao "New Deal" e ao planejamento soviético), ele exprime a idéia, que certamente representava o ponto de vista de fração importante dos industriais brasileiros da época, de que "não existe possibilidade, com a simples iniciativa privada, de [fazer crescer a renda nacional], com rapidez, ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social", sendo indispensável a planificação [Simonsen e Gudín (1977, p. 36)].

Além disso, as idéias básicas dos modelos pós-keynesianos de Harrod e Domar foram amplamente utilizadas como ferramenta de planejamento. A idéia de planejamento estava, em alguns tratamentos do tema na literatura do período, indissolúvelmente associada à determinação da taxa

de poupança e da relação capital/produto. A seguinte citação é característica:

“Uma das formas lógicas de planejar o ritmo de desenvolvimento econômico é, inicialmente, estimar o volume de poupança doméstica e externa que se pode esperar sem alteração na política econômica; então, calcular a taxa de crescimento que esse nível de poupança permitiria e, finalmente, comparar esta com a taxa de crescimento desejada” [United Nations/ECAFE (1960), reproduzido em Meier (1964, p. 93)].

Embora esse esquema analítico simples fosse, em muitos casos, um instrumento útil de entendimento das economias em desenvolvimento (tendo sido, por exemplo, muito utilizado nos estudos da CEPAL), em geral ele foi posto a serviço de uma visão um pouco ingênua, que prevaleceu nessa fase, sobre as possibilidades do planejamento em países subdesenvolvidos. E era ingênua na medida em que freqüentemente se magnificava o âmbito e a efetividade da ação estatal nesses países, sem se levar em conta a necessidade de modificações mais amplas em suas estruturas econômicas, sociais e políticas. O governo era visto muitas vezes como uma entidade acima da sociedade, tendo apenas como objetivo o bem-estar da comunidade; ignorava-se que o *status quo*, nesses países, pode beneficiar a muitos, ainda que à custa da miséria da maioria, e que há forças poderosas de inércia opondo-se a grandes modificações.

O pouco sucesso de boa parte das receitas de política econômica para o desenvolvimento, propostas nesses primeiros tempos, levou a novas tendências na literatura do subdesenvolvimento nos últimos 20 anos. À esquerda, uma maior atenção às limitações dadas pelas estruturas sócio-políticas internas e pela subordinação externa dos países subdesenvolvidos — como nas teorias da dependência e nas análises das novas formas de imperialismo.⁶ À direita, uma volta aos princípios do *laissez-faire* e uma revalorização dos mecanismos de mercado, na formulação de políticas para as áreas subdesenvolvidas [cf. Healey (1972)].

4 — A Teoria Geral e o pensamento cepalino

Cabem, para finalizar, algumas observações sobre a influência keynesiana no pensamento da CEPAL. O tema mereceria um tratamento aprofundado; de fato, uma análise adequada das contribuições da “Escola da CEPAL” para o pensamento econômico ainda está para ser feita.

⁶ Como exemplo dessas novas tendências, cf., por exemplo, Cardoso e Faletto (1970) e Owen e Sutcliffe, eds. (1972).

A ascendência keynesiana de algumas das idéias da CEPAL sobre o desenvolvimento econômico latino-americano é um fato que tem sido mencionado na literatura, às vezes de forma crítica. Comentando, por exemplo, as análises estruturalistas da recessão brasileira de meados da década de 60, Simonsen (1969, pp. 85-9) afirmava:

“Os remédios estruturalistas recomendados para o Brasil são de inspiração nitidamente keynesiana. Mas a transposição é de uma heterodoxia que talvez horripilasse o autor da *Teoria Geral* ... O resultado teria que ser algo de muito bizarro...”

Não é o caso de discutir aqui essas críticas (a de Simonsen, no caso, é particularmente injusta), mas a inspiração keynesiana sem dúvida esteve presente em muitas formulações na linha estruturalista. Num sentido mais geral, como colocado acima, a *Teoria Geral* abriu caminho, com o impacto que causou, para a heterodoxia e o iconoclasmo com relação à teoria clássica. Assim, tendo como mensagem principal propostas teóricas e prescrições de política opostas aos modelos do liberalismo clássico, o pensamento cepalino tinha um aliado natural em Keynes.

De outra parte, alguns esquemas teóricos utilizados pelos autores da escola estruturalista levam a marca do instrumental keynesiano, o que fica claro, por exemplo, em Furtado (1963, Caps. 30-32), onde a clássica explicação do efeito anticíclico da política cafeeira dos anos 30 é de pura linhagem keynesiana. Em particular, a idéia de um “deslocamento do centro dinâmico” da economia, como subproduto da Depressão (idéia que, como se sabe, foi generalizada para o caso de outros países latino-americanos, marcando a passagem do *desarrollo hacia afuera* para o *desarrollo hacia adentro*), está estreitamente associada ao modelo básico da *Teoria Geral*: ao mesmo tempo em que diminuía as receitas de exportação, outros componentes autônomos da demanda global tomavam seu lugar, assegurando, segundo Furtado (1963, p. 244), “a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital”. Furtado usa também com frequência o conceito do multiplicador para analisar o efeito de um aumento das exportações, no caso da economia cafeeira com trabalho assalariado. Essa utilização sugere, aliás, que as críticas à aplicação do multiplicador em economias subdesenvolvidas, mencionadas acima, não são sempre procedentes: em certos casos, pode ser adequado supor uma oferta elástica de fatores, como na economia cafeeira, sendo então possível introduzir na análise um efeito multiplicador.

Numa perspectiva mais ampla, o que o pensamento de Keynes e o da “Escola da CEPAL” mais têm em comum será talvez a busca de soluções para os grandes problemas econômicos de seu tempo e lugar — donde sua influência e seu valor social. Conforme enfatiza Furtado (1985, p. 226): “A eficácia de algumas teorias, como a de Keynes sobre a demanda efetiva, advém exatamente de que surgiram para dar resposta a perguntas precisas, relacionadas com situações que se apresentaram dentro de um certo contexto histórico.” O mesmo se pode dizer das teses da CEPAL sobre a América Latina.

Bibliografia

- AGARWALA, A. N., e SINGH, S. P., eds. *The economics of underdevelopment*. New York, Oxford University Press, 1958.
- BARAN, P. National economic planning. In: HALEY, B. F., ed. *A survey of contemporary economics*. Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1952, v. 2.
- BULHÕES, O. G. de. *À margem de um relatório*. Rio de Janeiro, Edições Financeiras, 1950. [Texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos; Missão Abbink.]
- CARDOSO, F. H., e FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- DUESENBERY, J. S. *Income saving and the theory of consumer behavior*. Cambridge, Harvard, 1949.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1963.
- . *Teoria e política do desenvolvimento*. São Paulo, Nacional, 1967.
- . *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- HANSEN, A. B. Keynes on economic policy. In: HARRIS, S. E., ed. *The new economics*. New York, Knopf, 1947.
- HARRIS, S. E. Ten years after: what remains of the *General Theory*? In: HARRIS, S. E., ed. *The new economics*. New York, Knopf, 1947.
- HEALEY, D. T. Development policy: new thinking about an interpretation. *Journal of Economic Literature*, Nashville, 10 (3) :757-97, set. 1972.
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, Macmillan, 1936.
- . The general theory of employment. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass., 51:209-23, fev. 1937.
- LEIBENSTEIN, H. *Economic backwardness and economic growth*. New York, Wiley, 1957.
- LEWIS, A. W. Economic development with unlimited supplies of labour. In: AGARWALA, A. N., e SINGH, S. P., eds. *The economics of underdevelopment*. New York, Oxford University Press, 1958.
- MANDELBAUM, K. *The industrialisation of backward areas*. Oxford, Blackwell, 1947.

- MEIER, G., ed. *Leading issues in development economics*. New York, Oxford University Press, 1964.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, MEC/ISEB, 1960.
- . *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*. Harmondsworth, Penguin, 1968, 3 v.
- NURKSE, R. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1957.
- OWEN, R., e SUTCLIFFE, B., eds. *Studies in the theory of imperialism*. Londres, Longman, 1972.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 3 (3):47-111, set. 1949.
- RAO, V. K. R. V. Investment, income and the multiplier in an underdeveloped economy. In: AGARWALA, A. N., e SINGH, S. P., eds. *The economics of underdevelopment*. New York, Oxford University Press, 1958.
- ROBINSON, J. *Essays in the theory of employment*. 2. ed. Londres, 1947.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, Cambridge, Ing., jun./set. 1943. [Reproduzido em: AGARWALA, A. N., e SINGH, S. P., eds. *The economics of underdevelopment*. New York, Oxford University Press, 1958.]
- SAMUELSON, P. *Foundations of economic analysis*. Cambridge, Harvard, 1947.
- . International trade and the equalization of factor prices. *Economic Journal*, Cambridge, Ing., 58, jun. 1948.
- SCHIAVO-CAMPO, S., e SINGER, H. W. *Perspectives of economic development*. Boston, Mifflin, 1970.
- SCHUMPETER, J. A. *History of economic analysis*. New York, Oxford University Press, 1954.
- SEERS, D. As limitações do caso especial. *Literatura Econômica*, Rio de Janeiro, 6 (4):545-76, out. 1984. [Publicado originalmente no *Bulletin of the Institute of Economics and Statistics*, Oxford, 25 (2), maio 1963.]
- SIMONSEN, M. H. O pensamento estruturalista. In: *BRASIL 2001*. Rio de Janeiro, APEC, 1969.

- SIMONSEN, R. C., e GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977 (Série Pensamento Econômico Brasileiro, 3). [Coletânea da polêmica Simonsen × Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo.]
- UNITED NATIONS/ECAFE. *Programming techniques for economic development*. Bangkok, 1960. [Reproduzido em: MEIER, G., ed. *Leading issues in development economics*. New York, Oxford University Press, 1964.]
- VINER, J. The economics of development. In: AGARWALA, A. N., e SINGH, S. P., eds. *The economics of underdevelopment*. New York, Oxford University Press, 1958.

(Originais recebidos em junho de 1986.)