

subscree e apoia as propostas do FMI. Começaremos, por isso, por uma síntese da teoria da inflação implícita nos *programas de estabilização* e advogada pelos seus defensores, que põem em relevo as consequências negativas atribuídas à inflação, a ponto de se considerar que ela é incompatível com o desenvolvimento económico. Analisaremos depois os aspectos fundamentais da 'política' anti-inflacionista de inspiração 'monetarista', realçando as concepções acerca do desenvolvimento e do subdesenvolvimento que informam essa 'política'.

3.1. A concepção monetarista inserida nos programas de estabilização assenta no princípio de que a inflação é um fenómeno puramente monetário (que nada tem a ver com as estruturas económicas e sociais de cada país), em grande parte resultante da 'má política' económica e do intervencionismo dos governos, que acabam por provocar uma expansão excessiva da quantidade de moeda, causa imediata dos processos inflacionistas.¹²¹

A inflação surge - escrevem E. Bernstein e G. Patel¹²² - "quando a procura global para todos os fins (consumo, investimento, despesas do governo) excede a oferta de bens a preços constantes". A inflação é encarada, portanto, como um resultado do *excesso da procura global*, o que significa que a existência de processos inflacionistas implica que a expansão da quantidade de moeda se verifica a uma taxa superior à taxa de expansão do produto real, i.é, que o aumento da quantidade de moeda é superior ao necessário para financiar o crescimento real normal da economia a preços estáveis.¹²³

A expansão excessiva da oferta de moeda resultaria, em regra, de necessidades de financiamento dos défices orçamentais, as quais obrigavam os governos a recorrer à criação de moeda, designadamente através da emissão de notas, procurando cobrar pela via do *inflation tax* os recursos que não conseguiam obter através dos impostos ou do mercado de capitais.¹²⁴

121 Este é, como vimos, o núcleo da teoria da inflação advogada por Milton Friedman e pelo moderno monetarismo.

122 Cfr. BERNSTEIN/PATEL, 368. No mesmo sentido, J. AHRENSDORF, 286.

123 Cfr. A. HARBERGER, [5], 71.

124 Demonstrar o papel dominante dos factores monetários na explicação da inflação crónica registada no Chile é o objectivo de Arnold Harberger no seu estudo sobre a dinâmica da inflação no Chile no período 1939-58 (cfr. A. HARBERGER, [1]). O raciocínio desenvolvido assenta na verificação de que, embora o rendimento real tenha duplicado durante o período, a quantidade de moeda aumentou cem vezes. Em resultado deste aumento ter-se-ia verificado um processo de *fuga à moeda*, com a consequente diminuição da percentagem do seu rendimento que cada pessoa detém sob a forma de saldos líquidos e o respectivo aumento da velocidade de circulação da moeda. O resultado deste comportamento das autoridades monetárias e subsequente reacção dos agentes económicos, motivada pelo custo crescente da detenção de saldos líquidos (custo que em períodos de inflação com taxas de juro negativas não pode ser aferido pela taxa de juro - enquanto rendimento de utilizações alternativas dos recursos monetários

3.2. Mas os adeptos das teses monetaristas esforçam-se sobretudo por pôr em relevo as consequências perversas da inflação, especialmente no quadro dos países subdesenvolvidos, consequências de tal ordem que a tornariam incompatível com o crescimento económico.¹²⁵ Isto porque da inflação resultaria, em última instância, a diminuição do volume de recursos disponíveis para o investimento, uma vez que a inflação arrasta consigo a redução do aforro realizado, a incorrecta orientação dos investimentos que se fazem no país, o desequilíbrio da balança de pagamentos, factor que implicará, por sua vez, novas limitações para o crescimento da economia.¹²⁶

disponíveis - mas sim pela taxa de inflação, enquanto índice da deterioração do poder de compra da moeda), teria sido um aumento de 80 vezes do índice de preços por grosso e do índice do custo de vida entre 1939 e 1958, com uma taxa anual máxima de 83% em 1955. Nestes termos, a taxa de variação do nível geral dos preços é considerada pelo autor ([1], 226) como "função da taxa de variação da quantidade de moeda, da taxa de variação do rendimento real e da taxa de variação do custo esperado da detenção de saldos líquidos".

A primazia dos factores monetários como causa da inflação é defendida por Harberger, em outros estudos, como princípio aplicável a qualquer processo inflacionista e, muito particularmente, às situações de inflação crónica correntes na América Latina. Com base em análises empíricas dele próprio e de outros autores, relativas ao Chile (1940-65) e à Argentina (1946-62), Harberger tentou mesmo quantificar os efeitos directos de vários factores susceptíveis de provocar aumentos do nível geral dos preços. Assim, um aumento de 10% dos salários provocaria, naqueles países, um aumento dos preços inferior a 1,5%; uma desvalorização da moeda de 10% arrastaria aumentos nos preços internos de 2,5% no Chile e de 1,5% na Argentina; mas um aumento de 10% da quantidade de moeda em circulação traduzir-se-á (uma vez decorrido o período de tempo necessário para que se verifiquem, em toda a sua amplitude, as reacções dos preços às variações da quantidade de moeda) em aumentos dos preços de 8% ou mesmo mais (cfr. A. HARBERGER, [3], 267). Adoptando o modelo utilizado por Harberger na sua análise da inflação chilena, Robert Vogel faz uma análise estatística relativa a 16 países da América Latina, chegando à conclusão de que as diferenças registadas entre as taxas de inflação de uns países para outros, no período 1950-69, não podem explicar-se por diferenças estruturais mas apenas pelas diferenças no comportamento da oferta de moeda. Cfr. R. VOGEL.

- 125 Esta incompatibilidade - que H. ELLIS, [3], entre outros, considera existir, ao menos numa perspectiva de longo prazo - não é considerada como absoluta por todos os monetaristas. Harberger, v.g., reconhece que a inflação pode ajudar por vezes a manter a laboração da economia com pleno aproveitamento da capacidade produtiva. De qualquer modo - e apesar de aceitar serem menores os custos sociais de uma inflação do que os de uma deflação com a mesma taxa -, entende que não poderá justificar-se, com o fundamento de manter a economia a laborar em pleno, uma inflação que vá além de uma taxa de 10% ao ano (e este já será um limite muito elevado).

Harberger rejeita a tese de que uma certa dose de inflação é necessária para se conseguirem taxas elevadas de crescimento económico. Ao contrário, pensa que a inflação, por não ser correctamente antecipada e por ser grande a disparidade das taxas de variação dos preços dos diversos tipos de bens, só prejudica a capacidade de previsão dos empresários e afecta a segurança indispensável à elaboração de novos projectos. Daí a sua conclusão no sentido de não admitir que as inovações favoráveis ao crescimento económico surjam mais facilmente num ambiente inflacionário do que em condições de estabilidade. Mas não afasta em absoluto a possibilidade de uma inflação substancial poder coexistir com uma taxa substancial de crescimento do rendimento real. Cfr. A. HARBERGER, [2], 320-322.

- 126 No que se refere mais directamente aos países da América Latina, os efeitos negativos (considerados por vezes quase catastróficos) da inflação são analisados em estudos de BERNSTEIN/PATEL; F. PAZOS, [1]; G. HABERLER, [1], especialmente 180ss; S. AXILROD (só à custa de enormes aumentos do nível

Mas vejamos então, de forma mais sistemática, embora sinteticamente, quais as consequências negativas que os monetaristas atribuem à inflação, do ponto de vista que temos vindo a abordar (no contexto dos países subdesenvolvidos).

a) A inflação provoca uma incorrecta utilização dos recursos disponíveis para investimento:

- alega-se, desde logo, que a inflação favorece a fuga de capitais em busca de melhores condições de investimento no estrangeiro;¹²⁷

- a inflação estimula os investimentos especulativos em estoques, que em nada acrescentam a capacidade de produção, antes desviam para a obtenção de ganhos fáceis recursos e capacidades que poderiam ser utilizados, em condições de estabilidade monetária, ao serviço dos objectivos do progresso económico e social;

- no que se refere aos investimentos produtivos, a inflação estimula os investimentos em bens imobiliários (terrenos para construção, vivendas e habitações de luxo), investimentos que significam o desvio de recursos que poderiam ser utilizados na construção de habitações baratas para um grande número de pessoas, na abertura de estradas e caminhos, na construção de escolas, hospitais, barragens, obras de irrigação, i.é, em investimentos que contribuam para

dos preços poderia esperar-se uma distribuição do rendimento de grandeza significativa favorável ao desenvolvimento económico); G. LOVASY (analisa especialmente as consequências negativas no que se refere à balança de pagamentos, com base em dados correspondentes ao período 1938-60, de um leque de países onde se incluem a Argentina, Brasil, México, Perú, Colômbia, Uruguai e Paraguai); H. ELLIS, [3]; S. AFXENTIOU.

A análise dos efeitos negativos da inflação no contexto da América Latina é feita, numa óptica próxima da dos monetaristas, em A. SHAALAN; M. SIMONSEN, [1], 45-61 e A. HARBERGER, [3], 258-264 (este, especialmente no que se refere a desincentivos ao aforro voluntário individual, distorção dos critérios de investimento e ineficiência na alocação de recursos). Uma análise dos efeitos da inflação sobre o desenvolvimento económico na perspectiva monetarista adoptada pelo FMI pode ver-se também em G. DORRANCE, [1]. Segundo este autor, a estratégia inflacionista baseada em uma expansão monetária superior à expansão da produção real só dentro de limites muito estreitos poderá ajudar à formação de algum aforro forçado susceptível de ser canalizado para financiar o crescimento económico. Uma vez atingidas taxas elevadas de inflação, a comunidade reagirá de tal modo que o seu comportamento provocará efeitos idênticos a uma evasão ao *inflation tax*, para além de todas as distorções paralisantes do crescimento económico, especialmente quando intervêm políticas de *inflação reprimida*.

Uma análise dos efeitos negativos da inflação sobre as possibilidades de desenvolvimento económico dos países subdesenvolvidos pode ver-se também em D. GROVE, 272ss. A partir dos muitos inconvenientes que aponta à inflação, este autor defende que o quadro mais favorável ao desenvolvimento económico é o definido pela *estabilidade monetária*, situação que David Grove identifica com "uma situação em que as expectativas de futuras mudanças no nível geral dos preços internos não são um determinante principal das decisões de investir ou consumir", o que significa, segundo o autor, que a estabilidade monetária assim entendida não é incompatível com um processo de subida lenta ou com flutuações ligeiras do nível dos preços.

127 G. DORRANCE, [1], 12, defende que as elevadas taxas de inflação registadas na generalidade dos países da América Latina explicam, em grande medida, o enorme aumento dos investimentos efectuados nos EUA por cidadãos daqueles países (cerca de mil milhões de dólares, entre 1957 e 1961).

aumentar a capacidade de produção e as potencialidades de desenvolvimento a longo prazo;¹²⁸

– por outro lado, dada a dificuldade de prever a evolução futura de custos e preços e conseqüente dificuldade na elaboração de planos de investimento a longo prazo, os investidores tendem a orientar-se para projectos que apresentem períodos curtos de gestação, daqui resultando uma estrutura industrial deformada (com grandes défices de investimento nas indústrias de base, que só dão lucros ao fim de um período de tempo mais ou menos longo), a qual dificultará (ou impedirá) um crescimento harmonioso da economia;

– finalmente, invoca-se que, em consequência da distorção dos preços relativos e muito especialmente em resultado da ocorrência de taxas de juro negativas, a inflação encoraja a implantação de indústrias que seriam economicamente inviáveis em condições de estabilidade de preços, ao mesmo tempo que – graças aos ganhos que só a inflação proporciona, mas sobretudo graças aos *lucros ilusórios* dela resultantes – permite que continuem a funcionar empresas ineficientes, que assim utilizam recursos que a estabilidade monetária transferiria para quem fosse capaz de os utilizar mais eficientemente.¹²⁹

128 Com base em dados relativos ao período 1947-61, Werner Baer mostra que as conseqüências negativas normalmente atribuídas à inflação pelos autores monetaristas não se verificaram no Brasil, apesar das variações consideráveis da taxa de inflação, que tornavam difícil a sua antecipação de um ano para o outro. A taxa média de crescimento do PNB foi relativamente elevada, apesar de a taxa de inflação ter atingido valores superiores a 25% em alguns anos; não se registou qualquer baixa do aforo ou do investimento enquanto percentagem do PNB; não se registaram efeitos sensíveis de deslocação do aforo e do investimento do sector privado para o sector público; não se verificaram distorções graves na alocação dos recursos; não se registou qualquer quebra da eficiência dos investimentos, medida através da relação capital-produto (cfr. W. BAER, [2] e [4], 15). Também Isaac Kerstenetzky sustenta que “as principais distorções observadas [na economia brasileira] nos últimos quinze anos [anteriores a 1963] foram menos uma consequência da inflação do que da falta de um adequado sistema de planeamento governamental” (Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [1], 448; cfr. também BAER/KERSTENETZKY, [2]). No mesmo sentido são as conclusões de M. H. Simonsen: até 1961 a inflação coexistiu no Brasil com elevadas taxas de crescimento do produto real, a melhoria dos salários reais, a compressão dos estoques e o desestímulo aos investimentos imobiliários. Cfr. M. SIMONSEN, [1].

No que se refere aos investimentos excessivos em estoques induzidos pela inflação, A. S. Shaalan, com base na análise de dados relativos a oito países subdesenvolvidos, conclui que não se regista qualquer tendência marcada para efectuar investimentos excessivos em estoques nos países (como o Brasil e o Chile, v.g.) que apresentam uma inflação contínua e persistente durante períodos de tempo relativamente longos, mas que se verifica uma corrida acentuada à acumulação desmedida de estoques quando a inflação sobe acentuadamente, nos países que apresentam taxas de inflação (muito) variáveis em períodos curtos de tempo. Cfr. A. SHAALAN, 254/255.

129 Sobre este ponto, cfr. A. HARBERGER, [3], 260: “não há meio mais seguro de impedir a realização de investimentos de baixa produtividade do que o de cobrar um alto preço pelo crédito”. Esta lógica colhe inteiramente, a nosso ver, no que toca ao desencorajamento dos investimentos excessivos em estoques, mas poderá não ser o meio mais eficaz de pôr em prática uma correcta política selectiva de crédito,

b) especialmente quando os governos recorrem à prática do controlo dos preços para *reprimir* a inflação, esta provoca graves distorções nos preços relativos, provocando *engarrafamentos* em vários sectores da economia, designadamente naqueles em que os preços estão fixados (serviços públicos, construção de habitações, agricultura de produção de alimentos). A prática de preços por vezes inferiores aos custos não atrai os investimentos privados e torna praticamente impossíveis os investimentos das empresas públicas, tornando-as dependentes de recursos provenientes do orçamento geral do estado, que o governo poderá só conseguir mediante a criação de moeda.¹³⁰

c) na ausência de legislação que permita uma correcta actualização dos activos das empresas, a inflação favorece o aparecimento de *lucros fictícios*, cuja distribuição conduz à descapitalização das empresas, agravada esta pela tributação desses mesmos lucros fictícios e de ganhos de capital meramente nominais.¹³¹

d) A repressão da inflação ao nível das taxas de juro conduz à vigência de *taxas de juro negativas*, o que desencoraja o aforro voluntário individual, destrói os mercados de capitais ou impede a sua criação e desenvolvimento, provoca uma espécie de mercado negro do crédito e anula a função da taxa de juro como critério eficiente de distribuição dos recursos destinados ao investimento.¹³²

e) A inflação actua também no sentido de desincentivar o investimento em indústrias voltadas para a exportação, uma vez que o processo inflacionista provoca um aumento dos custos e dos preços em moeda nacional dos produtos a exportar, dificultando as vendas nos mercados externos, mas não se traduz em aumento das receitas dos exportadores, que são pagos em moeda estrangeira. E se é certo que a desvalorização da moeda do país que vive sob inflação acaba por melhorar a posição dos exportadores no que respeita ao montante da moeda do seu país que recebem em troca das divisas, também é certo que os governos, em princípio, adiam quanto podem a desvalorização da sua moeda, a qual vem sempre com atraso. Uma parte dos recursos que podiam estar disponíveis para investimentos nas indústrias exportadoras em situação de estabilidade monetária

correndo-se o risco de inviabilizar investimentos altamente prioritários e de boa produtividade, ao mesmo tempo que se concede crédito para investimentos altamente rentáveis do ponto de vista privado mas sem qualquer produtividade em termos sociais (incluindo 'investimentos' puramente especulativos).

130 Cfr. BAER/KERSTENETZKY/SIMONSEN.

131 Cfr. BAER/SIMONSEN e BAER/BECKERMAN.

132 Os custos sociais da *inflação reprimida* no âmbito do mercado de capitais e do mercado de divisas são analisados mais pormenorizadamente em L. SJAASTAD, autor que vai ao ponto de afirmar (p. 135) que, segundo as suas estimativas, esses custos sociais podem atingir 10% do rendimento nacional. Também na análise da especial 'periculosidade' da inflação e, de modo especial, da *inflação reprimida*, as concepções inspiradoras dos programas de estabilização do FMI aproximam-se das teses sustentadas por Milton Friedman.

acabará por destinar-se à importação de bens de consumo de luxo, engrossando os lucros dos importadores. Quer dizer: da redistribuição dos rendimentos dos exportadores para os importadores, operada pela inflação, resultará não só uma diminuição do ritmo de crescimento do rendimento real do país mas também um aumento das importações; ao mesmo tempo que, impedindo o aumento das receitas das exportações, a inflação não permite que aumente a capacidade de importar, originando dificuldades na balança de pagamentos.

f) As dificuldades ao nível da balança de pagamentos acentuam-se quando os governos, na tentativa de *reprimir* a inflação, mantêm taxas de câmbio fixas e praticam o controlo de câmbios.

Da inflação e das taxas de câmbio fixas resultam incentivos ao aumento das importações e dificuldades acrescidas à expansão das exportações. A impossibilidade de manter indefinidamente esta forma de *inflação reprimida* obriga os governos, em intervalos de tempo mais ou menos dilatados, a praticar taxas de desvalorização da moeda relativamente elevadas. Daqui resulta um estímulo à especulação contra a moeda do país, dada a grande rentabilidade dos 'investimentos' em moeda estrangeira quando se verificam expectativas de uma desvalorização substancial da moeda nacional. Daqui resultam também variações excessivas dos preços relativos dos produtos importados e exportados, o que não favorece os sectores ligados ao comércio externo (os exportadores são, por isso mesmo, levados a constituir saldos no estrangeiro, na expectativa de obterem ganhos de uma futura desvalorização da moeda).

A prática do controlo de câmbios, por sua vez, para além de favorecer a corrupção e de conduzir a uma utilização não económica (segundo a lógica do mercado) das divisas disponíveis, desencoraja os investimentos estrangeiros, receosos de que a política de controlo de câmbios e as dificuldades da balança de pagamentos (que aquela política procuraria, erradamente, reduzir) constituam impedimentos à remessa dos lucros para o país de origem dos investidores.

3.3. Tendo presentes todos estes malefícios da inflação, os defensores dos *programas de estabilização* atribuem-lhes como objectivo a rápida extirpação da inflação e do cortejo de distorções que dela derivam, de modo a assegurar quanto antes o regresso da economia à situação de *estabilidade interna e externa*, condição julgada necessária e suficiente para que possa haver desenvolvimento económico.¹³³

133 Esta é a interpretação mais generalizada das teses "monetaristas". Cfr., neste sentido, entre outros, D. SEERS, [3], 89; D. FELIX, [2], 82 e W. BAER, [4], 7. Entendem alguns que esta é uma "definição extrema" do monetarismo, até porque nenhum economista habituado a lidar com a estatística afirmará expressamente que a estabilidade dos preços é uma condição quer necessária quer suficiente do

A estrutura da política anti-inflacionista preconizada pelo FMI fica clara quando se afirma que "o único modo de escapar à desordem causada pela inflação consiste em criar um ambiente em que a distribuição e a utilização do rendimento real sejam feitas em função das forças económicas [presentes no mercado] e em que o sistema monetário não possa ser utilizado para gerar uma procura excessiva ou fazer apoiar a exigência de um nível de salários não económico (*uneconomic*). Esta é - conclui E. Bernstein¹³⁴ - a função das autoridades monetárias".

Quer dizer: os programas de estabilização devem assentar fundamentalmente em um estrito controlo da oferta de moeda, de modo a eliminar as causas da expansão monetária (os défices orçamentais, a política salarial permissiva, a política de crédito fácil e barato) e a libertar a economia dos controlos de preços e outros obstáculos institucionais que perturbam o livre funcionamento do sistema de preços como critério de afectação de recursos.

Dentro deste quadro geral, defendem uns que a política anti-inflacionista deve ser uma "terapêutica de choque" (*shock therapy*), visando suster *de imediato* a alta dos preços (designadamente mediante reduções drásticas da oferta de moeda, congelamento dos salários e medidas fortemente restritivas do crédito), única maneira de fazer crer que o governo está disposto a ir até às últimas consequências no combate à inflação e de dissipar de uma vez por todas as expectativas inflacionistas dos agentes económicos, elas próprias auto-alimentadoras da inflação.¹³⁵

Contestam outros, porém, esta "*schachtian policy*" (na expressiva designação de Tom Davis¹³⁶), pondo em relevo os seus efeitos fortemente recessivos durante o período de tempo em que a inflação perdurará, dada a dificuldade em pôr de pé medidas indispensáveis para se conseguir uma estabilização permanente, objectivo que passa pela eliminação dos défices orçamentais crónicos, exigindo, por isso mesmo, reformas fiscais - difíceis e morosas de levar à prática, dadas as resistências

crescimento económico, dado que são conhecidos casos de economias em que a instabilidade coexiste com o desenvolvimento económico e de economias em que a estabilidade é acompanhada de estagnação económica (esta é, v.g., a crítica de M. H. Simonsen, em BAER/KERSTENETZKY, [1], 108). É verdade isto. Mas também é verdade que os "monetaristas" justificam com base no princípio referido no texto a prioridade absoluta que concedem à luta para pôr cobro à inflação, assim como é verdade que a interpretação que apresentamos no texto é a que se insere na lógica das teorias e das propostas de política económica que temos vindo a designar como monetaristas. O próprio Simonsen (*ibidem*, 110) parece dar-nos razão quando afirma que "os monetaristas acreditam numa correlação negativa entre inflação e crescimento com a confiança com que aceitam a lei da gravidade".

134 Cfr. E. BERNSTEIN, 339.

135 Cfr. G. DORRANCE, [1], 29-31 e F. LUTZ, 484/485.

136 Cfr. T. DAVIS, [2], 511.

que suscitem - capazes de proporcionar aumentos das receitas públicas e de tornar possível que os governos deixem de recorrer à criação de moeda.¹³⁷

Defendem estes o que Roberto Campos chamou uma "posição eclética", traduzida na adopção de uma *estratégia gradualista* de combate à inflação, a qual pressupõe a adopção de esquemas de indexação que ajudem os agentes económicos a *viver com a inflação*, neutralizando alguns dos seus efeitos negativos.¹³⁸

137 Para alguns autores ligados aos princípios monetaristas, a *reforma fiscal* é considerada o elemento fundamental da estratégia anti-inflacionista, pois só ela poderá assegurar aos governos as receitas suficientes para manter um orçamento equilibrado, evitando o recurso à criação de moeda para financiamento dos défices. Cfr. A. HARBERGER, [2], 325; [3], 254/255 e [4], 1011/1012.

Durante algum tempo, poderão compensar-se as pressões inflacionistas resultantes do crédito concedido ao governo pelo Banco Central e pelo sistema bancário mediante a contenção do crédito concedido ao sector privado. Só que este expediente não poderá ser utilizado para além de períodos de tempo relativamente curtos. É que a concessão de crédito ao sector privado não é, em princípio, inflacionista, por cumprir uma função económica real; por isso mesmo é que a persistência de uma política restritiva na concessão de crédito ao sector privado provocará uma redução do investimento privado, com a consequente redução da taxa de crescimento da produção e do emprego. Perante tais consequências e perante as resistências políticas que suscitará por parte dos empresários, tal política não poderá durar muito tempo.

As políticas puramente monetárias serão, pois, manifestamente insuficientes para controlar a inflação enquanto se mantiverem os défices orçamentais crónicos. A falta de medidas adequadas no domínio da reforma fiscal explicaria, por isso mesmo, na opinião de Harberger, que se tivessem gorado as oportunidades de conseguir uma estabilização permanente dos preços na sequência dos programas de estabilização levados a cabo no Chile pelos governos de Alessandri (1960/61) e de Frei (1965/66).

Em sentido idêntico, relativamente ao programa do Governo Frei em meados dos anos 60, manifesta-se Jorge CAUAS: os efeitos positivos iniciais do programa desapareceram rapidamente por não terem sido adoptadas as medidas necessárias para a resolução dos problemas básicos estruturais que estão na origem da inflação.

Do mesmo modo, relativamente ao *programa de estabilização* (bastante 'duro') executado na Bolívia entre 1957-60, G. MARTNER reconhece os resultados conseguidos em termos de baixa da taxa de inflação, mas defende que eles se esfumarão a curto prazo se não se adoptarem as medidas necessárias para eliminar as causas básicas da inflação através da promoção do desenvolvimento económico (o que exigiria, para além de uma profunda reforma fiscal, uma reforma agrária, a nacionalização da banca e da indústria, a valorização do sector mineiro nacionalizado, a ampliação dos mercados externos, etc.).

Aqui ressalta a *natureza política da inflação*: os empresários, que se opõem às políticas restritivas do crédito, lideram também a oposição à reforma fiscal reclamada por Harberger e, por maioria de razão, a outras medidas estruturais cuja necessidade é afirmada nos trabalhos de Cauas e de Martner.

138 Neste sentido, cfr., entre outros, R. CAMPOS, [3], 153ss; M. SIMONSEN, [2], 9-12 e 183ss; A. HARBERGER, [3], 255-258 e [4], 1103.

Veremos mais à frente que um *gradualismo rápido* (versão moderna da velha fórmula ortodoxa do *tratamento de choque*) foi a política adoptada no Brasil pelo Governo Castello Branco (1964-67), a qual foi, aliás, acusada de débil pelo FMI, que procurou forçar uma actuação ainda mais drástica. Uma espécie de *gradualismo lento* foi o caminho seguido durante o Governo Costa e Silva. Cfr. Ch. PAYER, [1], 170; H. ELLIS, [3], e ainda M. SIMONSEN, [2], 9-56, onde se expõem as razões que ditaram, no caso do Brasil, este ligeiro desvio da mais estrita ortodoxia monetarista.

A receita ortodoxa do *tratamento de choque* foi, porém, aplicada no Chile, sem contemplos, pela Junta Militar fascista, sem êxitos visíveis no domínio do combate à inflação, mas com resultados dramáticos em outros domínios.

Apesar das críticas de alguns menos ortodoxos (ou mais realistas), os programas de estabilização patrocinados pelo FMI no contexto que temos vindo a referir apontavam, porém, para uma estratégia de *tratamento de choque*. E apontavam igualmente para a prossecução simultânea do equilíbrio interno e do equilíbrio externo, embora também quanto a este aspecto alguns discordassem das teses 'oficiais', invocando designadamente que as medidas destinadas a obter o equilíbrio da balança de pagamentos (em particular a desvalorização da moeda) provocam uma subida dos custos e dos preços internos, contrariando assim os esforços para fazer parar a inflação interna.¹³⁹

3.4. Mas vejamos quais as medidas que normalmente integram os programas 'monetaristas' de combate à inflação, as famosas "pílulas do Dr. Jacobson", receita-das a todos os países com dificuldades ao nível da balança de pagamentos, apesar da enorme diversidade das várias situações concretas.¹⁴⁰

a) limitação da oferta de moeda, através da subida das taxas de juro e do estabelecimento de restrições quantitativas à concessão de crédito;¹⁴¹

b) redução das despesas públicas, aumento dos preços dos serviços públicos e dos impostos, com o objectivo de eliminar os défices do sector público e de realizar o princípio de um orçamento reduzido e equilibrado;

c) cessação da política de preços subsidiados e liberalização dos preços;

d) desmantelamento dos esquemas de controlo dos preços (incluídas as taxas de câmbio) e das importações;

e) desvalorização da moeda, com vista a estimular as exportações e a desincentivar as importações;

f) eliminação do sistema de taxas de câmbio múltiplas (de modo a acabar com as taxas de câmbio subsidiadas para certo tipo de importações) e adopção de um sistema de taxas de câmbio flexíveis;

g) congelamento dos salários ou fixação de critérios de actualização que se traduzam na *diminuição dos salários reais*, considerada indispensável para se conseguir uma redução significativa da procura global e para se garantirem *lucros mais elevados* aos empresários, de modo a que estes - perante as restrições quantitativas do crédito e a subida das taxas de juro - possam dispor de capital de

139 Cfr. R. CAMPOS, [3], 155.

140 Uma defesa 'violenta' da aplicabilidade das medidas monetárias ortodoxas tanto nos países desenvolvidos como nos países subdesenvolvidos pode ver-se em A. MARGET.

141 "A restrição do crédito - escrevia-se num relatório apresentado em 1950 ao governo chileno pelo FMI - deve obrigar os empresários a vender os seus produtos a preços mais baixos do que aqueles que tinham previsto, mesmo que por vezes tenham que sofrer prejuízos; deve impedi-los financeiramente de aumentar os salários e deve provocar um certo mínimo de desemprego". Cfr. A. HIRSCHMAN, [3], 253.

exploração suficiente e de fundos bastantes para aumentar o investimento a longo prazo.

3.5. — Tais programas reduzem os instrumentos de política económica a medidas de carácter monetário e financeiro, orientadas essencialmente para o combate à inflação e o reequilíbrio da balança de pagamentos, significando, de certo modo, como observou Dudley Seers, “o reaparecimento do padrão-ouro de forma disfarçada”.¹⁴² A lógica do padrão-ouro exigia, com efeito - na expressão de Aníbal Pinto¹⁴³ - que “os países que experimentavam um desnível inflacionário - necessariamente repercutido nas contas externas - deviam estar dispostos a ‘pagar a penitência’ pelos seus pecados ou má sorte”. E isto mesmo, ao fim e ao cabo, é o que exige aos países subdesenvolvidos a ortodoxia monetarista, apesar de estarem provados há muito os inconvenientes que tornam hoje impossível o regresso ao padrão-ouro.¹⁴⁴

Reconhecem os monetaristas que da aplicação desta política de estabilização podem resultar situações recessivas, mas consideram que este é um sacrifício temporário e que, sendo a inflação incompatível com o crescimento económico, tal não será um preço excessivo a pagar pela estabilidade interna e externa da economia, considerada como condição prévia, necessária e suficiente de qualquer possibilidade de desenvolvimento económico.

Com efeito, o importante seria libertar o sistema dos frutos pòdres do ‘mau comportamento’ dos governos, eliminar todas as interferências no mecanismo do mercado, sanear as finanças públicas e implantar a prática de orçamentos limitados e equilibrados, reduzir os salários reais, liberalizar os preços e abrir o país à livre circulação de mercadorias e de capitais, praticar uma política cambial assente na livre convertibilidade das moedas e na adopção de uma única taxa de câmbio. Feito isto, os adeptos da política acima enunciada defendem que assim se estimulará a concorrência (com o consequente aumento da eficiência e redução dos custos), se encorajará o aforro voluntário, se relançará o investimento privado, se atrairão os capitais estrangeiros e se desencorajarão as ‘fugas’ de capitais nacionais, se conseguirá aumentar as exportações. E tanto bastará para que o desenvolvimento económico se verifique espontaneamente e em condições de estabilidade, como fruto

142 Cfr. D. SEERS, [1], 299.

143 Cfr. A. PINTO, [1], 266.

144 Vimos acima que também Milton Friedman considera que o padrão-ouro, eliminando as possibilidades práticas de uma política monetária autónoma por parte dos países subdesenvolvidos, seria o regime ideal para os poupar às tentações e complicações resultantes do facto de disporem hoje do controlo sobre os seus próprios bancos centrais.

natural do funcionamento da economia de mercado, orientada pelo mecanismo dos preços e pelas regras da concorrência.

Tal significa defender que os países subdesenvolvidos não carecem de qualquer política deliberadamente orientada para a promoção do desenvolvimento económico, uma vez que os problemas do subdesenvolvimento se resolvem - e só se resolvem - se se confiar inteiramente nas vantagens da iniciativa privada e nas virtudes da livre concorrência.

Tal significa, ao fim e ao cabo, a aceitação de muitos dos princípios fundamentais do liberalismo clássico: mecanismos automáticos de auto-regulação; princípio da 'mão invisível'; teoria livre cambista do comércio internacional assente no princípio das vantagens relativas; regra das *finanças sãs* e do *orçamento neutro*; inconveniência da intervenção exógena em matéria de distribuição do rendimento, etc..¹⁴⁵ Os seus adeptos não deixaram, aliás, de invocar em abono das suas teses os exemplos de desenvolvimento económico correspondentes ao período do capitalismo ascendente (sécs. XVIII e XIX), no quadro do chamado 'capitalismo de concorrência' (Grã-Bretanha, EUA, França) e o exemplo mais recente da RFA (o período do chamado 'milagre alemão').

4. FALHANÇO DOS 'PROGRAMAS MONETARISTAS' E AFIRMAÇÃO DA NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA ACTIVA DE DESENVOLVIMENTO

Não cabe aqui fazer uma análise de pormenor das consequências, no plano económico, social e até político, dos programas de estabilização inspirados (ou impostos) pelo FMI, quando vários países da América Latina se viram obrigados a solicitar o apoio financeiro das grandes potências capitalistas, do Banco Mundial e de outros organismos internacionais, entre os quais o próprio FMI.

145 Estamos de novo, como se vê, em perfeita sintonia com o pensamento monetarista friedmaniano. Os que vão mais longe na atribuição de responsabilidades ao estado no que se refere a uma política activa de desenvolvimento ficam-se pelas propostas de Arnold Harberger, segundo o qual a política económica incumbirá, acima de tudo, pôr termo à inflação, de forma gradual. O *key remedy* para se conseguir este objectivo é a realização de uma reforma fiscal que permita aos governos apresentar orçamentos equilibrados e dispensar, por isso mesmo, o recurso ao crédito do sistema bancário que provoca criação de moeda. Enquanto perdurar a inflação, cabe ao governo desenvolver certos esquemas que permitam viver com a inflação, neutralizando os seus efeitos desfavoráveis ao crescimento económico. Para além disto, o estado só tem de preocupar-se com: definir e manter 'regras de jogo' estáveis; melhorar o funcionamento dos mercados de capitais e incentivar a acumulação do capital; estimular as exportações; promover o desenvolvimento e a adaptação de novas técnicas de organização e direcção empresarial; desenvolver a preparação profissional a todos os níveis; garantir um clima de estabilidade política. Cfr. A. HARBERGER, [4], 1014-1051.

Eles foram, porém, objecto de estudo aturado por parte de vários autores, salientando-se entre eles, naturalmente, alguns dos mais destacados estruturalistas latino-americanos.¹⁴⁶ Procuraram estes mostrar que tais programas falharam quanto aos objectivos que se propunham e fizeram suportar aos povos dos países onde foram postos em prática um preço bastante elevado em termos de maior endividamento e dependência perante os centros dominantes do capitalismo mundial, de degradação da sua posição relativa no quadro da divisão internacional capitalista do trabalho, de estagnação do desenvolvimento económico interno, de desemprego, de deterioração do nível de vida, de mais desigual distribuição do rendimento, etc..

Os programas do FMI, mesmo quando proporcionaram taxas de inflação mais moderadas, só o conseguiram à custa de uma brutal redução do rendimento das classes trabalhadoras e da liberalização das importações de alimentos e de bens de consumo de origem industrial, em prejuízo do processo de substituição de importações em curso.

Uma tal política impediu a utilização das divisas disponíveis para a importação de bens de capital necessários para aumentar a capacidade produtiva dos países que a puseram em prática e sufocou o mercado interno, para o qual produziam as indústrias nacionais produtoras de bens de consumo corrente, nas quais se reduziu a produção, o investimento e o emprego.

A política dos orçamentos reduzidos e equilibrados conduziu ao sacrifício do investimento público (elemento mais facilmente compressível das despesas públicas), que vinha sendo o elemento dinamizador do desenvolvimento económico, desde que o sector exportador tradicional deixara de poder desempenhar este papel.

A quebra do investimento público veio acentuar as deficiências em matéria de capital fixo social, de saúde, educação e habitação. E arrastou consigo a crise no sector da construção civil, com fundas consequências em termos de desemprego num sector intensivo em mão-de-obra, mas também em termos de dificuldades reflexas em muitos pontos da estrutura industrial, dada a importância estratégica deste sector. Por outro lado, as situações de estagnação resultantes da

146 Aqui se regista a mais importante bibliografia (pelo menos da que nos foi possível consultar) sobre os vários programas de estabilização levados a cabo em países da América Latina, entre meados dos anos 50 e meados dos anos 60: A. PINTO, [1]; D. FELIX, [1] e [3]; J. GRUNWALD, [1], 101-108; R. PREBISCH, [2]; G. MAYNARD, [1], 192ss; G. MARTNER, 616 ss; O. SUNKEL, [3]; A. HIRSCHMAN, [3], 227-251; ESHAG/THORP; W. BAER, [3]; MAYNARD/RIJCKEGHEM, C. IMBRIANI. O programa de estabilização posto em prática no Brasil entre 1964-66 será analisado em pormenor mais à frente. Sobre políticas de estabilização executadas na América Latina especialmente nos anos 60 e 70 (México, Chile, Perú, Uruguai, Argentina e Brasil), ver os vários estudos publicados em THORP/WHITEHEAD.

quebra do investimento público traduzir-se-iam, por sua vez, na redução do investimento privado, quer de capitais estrangeiros quer de capitais nacionais (desviados estes, muitas vezes, para actividades especulativas, consumos supérfluos de bens importados ou 'fugas' para o estrangeiro).

A desvalorização da moeda, imposta a esses países exportadores de bens primários com balança de pagamentos deficitária, revelar-se-ia uma medida incapaz de reactivar as exportações desses bens, dada a baixa elasticidade-preço da respectiva procura e a situação de quase monopsonio dos grandes compradores, que acabam por impor as regras do jogo nos 'mercados internacionais', sobretudo quando existem produtos sintéticos que podem funcionar como sucedâneos dos produtos naturais de origem agrícola.

Assim sendo, os efeitos prevaescentes acabaram por ser os resultantes do retraimento dos capitais privados estrangeiros e da política de liberalização das importações, o que ajudará a compreender que os défices da balança de pagamentos não só não tenham diminuído mas tenham ainda aumentado nos países sujeitos à terapêutica dos 'programas de estabilização'.

Nestas condições, os créditos externos recebidos como contrapartida da aceitação de tais programas eram utilizados para cobrir os défices acrescidos da balança comercial (resultantes da importação de bens de luxo e/ou de capitais de reposição) e os défices também acrescidos do sector público estadual, cujas receitas diminuam muito mais que as despesas, em virtude da contracção da actividade económica resultante da política deflacionista adoptada.

Ao fim de alguns anos de vigência dos programas de estabilização, descurara-se qualquer actuação concertada sobre a estrutura produtiva; mantinham-se todas as deficiências estruturais da economia; não se aumentara (quando não diminuira) a capacidade produtiva; tinham-se forçado à retracção os sectores mais dinâmicos da economia; tinha aumentado a dívida externa; tinha-se acentuado a concentração da propriedade, da riqueza e do rendimento; não se tinham alterado as estruturas do sector agrícola; tinha-se mantido o carácter obsoleto e regressivo do sistema fiscal; aumentara o desemprego; baixara o nível de vida, tinham-se agravado as carências sociais de todo o tipo.

As consequências dos programas de estabilização acabavam por traduzir-se numa situação insustentável, do ponto de vista social e político. Quando não era praticável o recurso a soluções de violência institucionalizada que obrigasse as classes trabalhadoras e mesmo a pequena burguesia urbana a aceitar a degradação progressiva das suas condições de vida, os programas de estabilização acabavam por ser abandonados. E então a inflação reaparecia de novo, agora em condições mais difíceis do que no início da execução dos programas.

5. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA ESCOLA ESTRUTURALISTA

Perante o panorama geral dos países da América Latina, em meados dos anos 50, acima delineado, e diante do fracasso das primeiras tentativas de uma política monetarista, directa ou indirectamente inspirada pelo FMI, muitos economistas latino-americanos - acusando os monetaristas de pretenderem a manutenção do *status quo* ou mesmo o regresso a um *status quo* anterior¹⁴⁷ - começaram a produzir trabalhos de crítica às teses do FMI e de construção de um modelo explicativo das inflações latino-americanas e das políticas adequadas para as combater com êxito, no quadro mais vasto de uma *política activa de desenvolvimento*.

Não é fácil extrair da abundante literatura estruturalista latino-americana uma súpula do que seja o pensamento estruturalista, designadamente no que toca à política económica preconizada pelos seus defensores para ultrapassar o complexo de problemas que o monetarismo provou não ser capaz de entender nem de resolver.

Dir-se-á que a escola estruturalista latino-americana é fundamentalmente o início de um processo de tomada de consciência que o tempo amadurecerá. Dir-se-á que as teses estruturalistas apresentam o carácter vago de quem critica de fora, mas não teve ainda condições de acesso ao poder político que tornassem possível a elaboração de um programa coerente de política económica.¹⁴⁸ Mas deverá dizer-se também que esta indefinição, quando não mesmo uma certa confusão e inconsequência - visíveis por detrás de formulações suficientemente difusas para poderem ter 'leituras' muito diferentes -, são fruto da própria inconsistência ideológica de muitos dos estruturalistas, quer quanto à compreensão do 'subdesenvolvimento', quer quanto ao significado e exigências, do ponto de vista político, económico e social, de um autêntico processo de desenvolvimento, quer quanto ao alcance e à natureza da intervenção do estado neste processo.¹⁴⁹

Feitas estas considerações de ordem geral, compreender-se-á a nossa opção por tentar a explicação das concepções dos estruturalistas latino-americanos através das suas posições críticas relativamente aos programas inspirados, impostos e apoiados pelo FMI. É que, nesta perspectiva, existe um grande consenso entre os estruturalistas, o que facilitará a compreensão do significado e alcance das suas propostas, bem como da importância que assumem, no plano da teoria económica e no plano da política económica, mesmo fora do âmbito da América Latina.

147 Cfr. O. SUNKEL, [3], 622

148 Cfr. D. FELIX, [2], 92

149 Bastará talvez atentar na heterogeneidade das fontes inspiradoras ou dos precursores do estruturalismo e que vão desde Marx a Perroux, de Kalecki a Nurkse, a H. Aujac, a Leontief, etc.. Cfr. D. SEERS, [2], 194.

Abordaremos em primeiro lugar as grandes linhas da teoria estruturalista da inflação, relevando o assento posto na caracterização da inflação como *problema político*.

5.1. O primeiro elemento importante da teoria estruturalista da inflação reside na distinção - feita pela primeira vez por J. Noyola Vásquez - entre *pressões inflacionistas* e *mecanismos de propagação da inflação*. As primeiras são a verdadeira *causa* da inflação e constituem, ao mesmo tempo, os autênticos obstáculos ao desenvolvimento económico dos países subdesenvolvidos; os segundos são geralmente considerados o combustível monetário que alimenta o processo inflacionista.¹⁵⁰

Deve-se a Osvaldo Sunkel, porém, a sistematização mais cuidada das grandes linhas da teoria estruturalista da inflação. A partir da distinção entre *pressões inflacionistas* e *mecanismos de propagação*, Sunkel distingue ainda entre *pressões estruturais* ou básicas, *pressões circunstanciais* e *pressões induzidas* ou *cumulativas*.¹⁵¹

As primeiras ligam-se às *deficiências estruturais* inerentes às formações económicas e sociais dos países subdesenvolvidos e significam, em última instância, a incapacidade de determinados sectores produtivos de se adaptarem às modificações da procura que sempre acompanham os processos de desenvolvimento. Traduzindo-se, essencialmente, numa escassa mobilidade dos recursos produtivos e num funcionamento deficiente do sistema de preços, estas pressões inflacionistas básicas poderiam sintetizar-se nestes pontos:

1) inelasticidade da oferta, ela própria derivada: a) da rigidez da oferta de alimentos, com origem, entre outros factores, nas deficientes e antiquadas estruturas fundiárias¹⁵²; b) da debilidade, vulnerabilidade externa e instabilidade do

150 Cfr. J. N. VÁSQUEZ, 605.

151 Cfr. O. SUNKEL, [2]. Exposições de síntese das teses estruturalistas podem ver-se em J. GRUNWALD, [1], 108-123 e [2], 290-293; M. MUELLER, 146-153; J. C. PARDO, 162-188; W. BAER, [4], 7-12; E. FIGUEROA; V. LIOI, 7-16; J. SÁNCHEZ, [2] e também em C. FURTADO, [2], 97-107.

152 Embora ponha em relevo a importância das *tendências monopolistas* que em regra se registam nas indústrias dos países subdesenvolvidos em processo de crescimento rápido como causa das *pressões inflacionistas primárias* que normalmente ocorrem nas condições referidas, Kalecki confere indiscutivelmente uma importância decisiva, entre as causas da *inflação primária*, à *inelasticidade da oferta do sector agrícola*. "O aumento do investimento em condições de oferta inelástica de alimentos - escreve M. KALECKI, 387 - dará lugar a uma diminuição dos salários reais e provocará uma espiral inflacionista de preços e salários". Para se evitarem pressões inflacionistas deste tipo é indispensável que o desenvolvimento industrial seja acompanhado de medidas que promovam o aumento a curto prazo da produção de alimentos destinados ao mercado interno (reforma agrária, crédito agrícola barato e acessível, assistência técnica para melhoria dos métodos de cultivo, pequenas obras de irrigação, fornecimento de fertilizantes a baixo preço, etc.).

A conclusões idênticas a estas chegou Kaldor no estudo de 1959 sobre os problemas económicos do Chile (N. KALDOR, [2], 205-209). Aí defende a tese de que a causa fundamental da inflação no Chile foi "o crescimento desproporcionado dos vários sectores da economia", o que se traduziu em que as mercadorias destinadas ao consumo dos trabalhadores representaram uma proporção decrescente do PNB. Se

sector exportador, responsável pela inelasticidade e pelas flutuações bruscas da capacidade de importar; *c*) do estrangulamento na oferta de certos bens e serviços, designadamente em matéria de transportes, energia, mão-de-obra qualificada, certas matérias-primas e bens intermédios; *d*) de situações monopolistas frequentes no sector do comércio externo, da indústria e mesmo da agricultura (rigidez dos preços à baixa);

2) taxa reduzida de formação de capital;

3) tendência para a deterioração da produtividade média da economia, explicada pelo facto de o processo de desenvolvimento pela via da ISI implicar o abandono dos sectores ligados à exportação (especialmente em períodos de crise do comércio externo), por parte de um número crescente de trabalhadores, sen-

os salários pagos aos trabalhadores aumentarem sensivelmente na mesma proporção em que aumentar o PNB, é claro que, se a produção de bens-salário aumentar em menor proporção que o total, se registará uma tendência para o aumento dos seus preços, por pressão da procura, anulando assim a melhoria dos salários reais que poderia resultar do aumento do PNB.

Isto acontece designadamente - dada a grande elasticidade-rendimento da procura de alimentos por parte dos titulares de rendimentos baixos - quando o aumento da produtividade não se faz sentir na agricultura e a produção de alimentos não aumenta o necessário para compensar o aumento da procura. O único meio efectivo de superar este tipo de inflação é, pois, a promoção do crescimento rápido da oferta de alimentos, ou através do aumento da produtividade agrícola ou através do aumento das importações de alimentos.

Outro autor cujas conclusões (baseadas no estudo de processos inflacionistas de vários países da América Latina, com particular incidência no Chile e na Argentina) se aproximam das que vimos analisando é Geoffrey Maynard. Para os países subdesenvolvidos em geral, Maynard entende que é difícil conseguir um ritmo relativamente acelerado de crescimento sem inflação caso os investimentos se orientem predominantemente para a expansão da indústria, descurando a agricultura. Nesta hipótese, a inflação acabará por se manifestar, por mais que os governos controlem os sistemas monetários e financeiros e contenham os défices orçamentais. E qualquer política anti-inflacionista que aspire a ter êxito terá de integrar-se numa política geral de desenvolvimento que conceda um lugar importante à promoção da agricultura. Cfr. G. MAYNARD, [2], cap. IX, 239ss.

Acrescentaremos que a subida dos preços dos produtos agrícolas pode ter ainda como consequência que os agricultores, vendendo mais caros os seus produtos, reduzam o volume das vendas e aumentem o seu próprio consumo de bens alimentares; ou então, se as suas necessidades neste campo se encontram satisfeitas, podem reduzir a produção, quer porque o seu quadro de valores não vê no aumento dos rendimentos um estímulo à produção, quer porque não encontram no mercado bens de consumo industriais em cuja compra possam utilizar os rendimentos adicionais. Uma política de fomento da *produção vendável* de produtos agrícolas (que levanta problemas ao nível da produção, mas também ao nível da distribuição) é, pois, factor importante de prevenção e de travagem da inflação.

Sem negar a sua validade relativamente à maioria dos países da América Latina e à generalidade dos países subdesenvolvidos, alguns autores têm contestado que a rigidez da oferta de alimentos se tenha verificado em determinados países latino-americanos (Brasil, México, Venezuela) em termos de poder considerar-se uma causa de pressões inflacionistas, como pretendem os estruturalistas. Para mais pormenores, cfr. A. THIRLWALL, [1], 224-229.

Detivemo-nos neste ponto porque pensamos que as reflexões que ficam esboçadas acima têm plena validade para um país como Portugal, como, aliás, já escrevemos em outra oportunidade. Cfr. A. J. AVELÃS NUNES, 31-40.

do certo que, em regra, o sector exportador é o que apresenta mais altas taxas de produtividade;

4) inelasticidade do sistema fiscal relativamente às variações do rendimento; sua regressividade e instabilidade, resultantes de estruturas sociais e políticas de tipo oligárquico, de deficiências da administração fiscal e do peso enorme dos impostos cobrados do (instável) sector externo.

As *pressões inflacionistas circunstanciais* são as que derivam de circunstâncias de excepção, como as guerras e as catástrofes naturais, ou de ocorrências mais ou menos cíclicas, como as crises das economias capitalistas e o aumento dos preços das importações. Relativamente a elas, a política económica poderá apenas pretender amortecer os seus efeitos e limitar a sua propagação.

As *pressões inflacionistas cumulativas* são induzidas pela própria inflação e serão tanto mais fortes quanto maior for a duração e o ritmo do processo inflacionista. Relacionam-se elas com: a) as distorções introduzidas no sistema de preços, que acabam por arrastar critérios 'viciados' quanto à orientação dos próprios investimentos; b) os efeitos das expectativas altistas, que se traduzem, v.g., na diminuição do aforro, no empolamento dos estoques, etc.; c) as alterações nos níveis de produtividade, quer em resultado dos desperdícios e da desorganização derivados da luta dos vários sectores para manter o seu rendimento real, quer em resultado da proliferação de empresas e actividades anti-económicas, ineficientes ou de pura especulação, quer em resultado da desorganização dos sistemas de segurança social, etc.; d) o desencorajamento das exportações dos países com altas taxas de inflação.

Finalmente, os *mecanismos propagadores da inflação* encontram-se ligados, segundo os estruturalistas, à luta dos vários sectores ou grupos económicos e sociais para salvaguardarem o seu rendimento real e relativo ou a sua quota de despesa real, perante a erosão do poder de compra da moeda resultante da própria inflação. Luta que se desenvolve no sentido do reajustamento de salários e outras remunerações, bem como das regalias sociais, por parte dos trabalhadores; no sentido da subida dos preços e da obtenção fácil de crédito por parte das empresas privadas; no sentido da não redução ou do aumento das despesas públicas por parte dos governos, o que pode provocar défices orçamentais e saldos negativos da balança de pagamentos, com a conseqüente necessidade de recorrer à criação de moeda, de reduzir os subsídios à importação de bens de consumo corrente e de praticar sucessivas desvalorizações da moeda nacional (medidas que contribuem, elas próprias, para alimentar a espiral inflacionista).

Estas são as grandes linhas por onde passa a explicação da *inflação estrutural* nos países subdesenvolvidos, segundo a teoria estruturalista latino-americana.

Como se vê, a inflação não se reduz a um mero fenómeno monetário, explicado como consequência 'normal' de *políticas monetárias erradas*, antes é entendida como um dos afloramentos de determinadas *deficiências estruturais*, localizadas sobretudo nos sectores da agricultura e do comércio externo, no seio dos quais surgiriam as mais importantes das *pressões inflacionistas básicas ou estruturais*, embora certos autores atribuam também considerável importância à estrutura da distribuição do rendimento, à estrutura demográfica, às deficiências da administração pública, ao carácter rudimentar do sistema bancário e financeiro, à estrutura social, etc..¹⁵³

Como à frente se dirá melhor, a partir desta posição os estruturalistas entendem que o combate à inflação estrutural não poderá limitar-se a atacar os *mecanismos propagadores* através dos instrumentos tradicionais da política monetária, antes terá de conceber-se e de intervir no quadro de uma política global de desenvolvimento económico, que opere as *transformações estruturais* indispensáveis ao desenvolvimento e à eliminação das *pressões inflacionistas estruturais*.¹⁵⁴

5.2. Divergindo radicalmente da teoria 'monetarista' da inflação, nem por isso os estruturalistas se pretendem anti-monetaristas, no sentido de negarem a presença de elementos monetários no fenómeno inflacionista e de recusarem em absoluto a importância da política monetária como instrumento da política anti-inflacionista.

5.2.1. Os estruturalistas reconhecem que a inflação, enquanto processo de subida geral, acentuada e contínua do nível médio dos preços, tem, evidentemente, uma expressão monetária. Salientam mesmo que a subida dos preços só pode apresentar aquelas características se não faltar o combustível monetário, i.é, se o sistema monetário se adequar às exigências de maior financiamento por parte de vários sectores da economia, aumentando a oferta de moeda quando os preços começam a subir.

Ao sistema bancário cabe apenas evitar o agravamento do processo inflacionista como consequência dos movimentos especulativos gerados pela própria inflação, mas já não é admissível que os bancos possam, sem provocar uma rotura dos mecanismos de circulação económica, resistir à procura normal de moeda por parte da economia.¹⁵⁵ Assim sendo, uma posição 'anti-monetarista', nos ter-

153 Para maior desenvolvimento, cfr. J. GRUNWALD, [1], 109ss.

154 Cfr., por todos, R. PREBISCH, [1], 23/24.

155 N. Kaldor - que subscreve, em geral, as teses estruturalistas - salienta muito justamente que "seria ocioso, por exemplo, atribuir aos bancos a responsabilidade de evitar os aumentos de salários negando-se a conceder crédito aos patrões, se estes mesmos consideram que o aumento é justo e razoável em virtude da alta de preços que se tenha verificado anteriormente. E também seria ocioso esperar que os bancos

mos indicados, seria absurda: “não nos despojámos do ‘véu monetário’ para colocar um biombo em seu lugar” escreveu um dos mais lúcidos intérpretes do estruturalismo.¹⁵⁶

O que os estruturalistas rejeitam é a conclusão simplista de que a causa da inflação é o aumento da oferta monetária (fruto da ‘má política’ monetária) só porque em geral se verifica que a inflação é acompanhada do aumento da oferta de moeda. É que as flutuações do volume dos meios de pagamento em circulação são, elas próprias, a expressão de forças reais que actuam na economia. A tarefa que se põe aos economistas é, pois, a de explicar, a partir da análise da dinâmica real de cada formação económica, porque é que aumenta a quantidade de moeda em circulação, porque é que se verificam défices orçamentais, porque é que os bancos centrais são obrigados a fazer adiantamentos aos governos. Na síntese de Dudley Seers¹⁵⁷, “a análise monetária é um instrumento útil da análise económica, mas não um substituto”.

5.2.2. Os estruturalistas admitem que, perante condições desfavoráveis do ponto de vista do desenvolvimento económico, alguns governos tenham ignorado todas as limitações monetárias e financeiras e possam ter activado processos inflacionistas através do estímulo, a todo o custo, da procura efectiva, mantendo ou mesmo aumentando a despesa global muito para além do que permitia a situação do sector externo, dentro dos parâmetros da política ortodoxa.¹⁵⁸

Ora a verdade é que a opinião corrente entre os estruturalistas vai no sentido de que as políticas de *deficit financing*, de inspiração keynesiana, dificilmente podem ter êxito no contexto das economias subdesenvolvidas.¹⁵⁹

Nas economias industrializadas, a teoria keynesiana defende que, em situações de desemprego (da mão-de-obra, da capacidade produtiva e dos conhecimentos técnicos disponíveis), se deve adoptar uma política de aumento das despesas públicas, uma vez que, naquelas condições, o défice orçamental, a expansão monetária e o aumento líquido da despesa global que dela resultem não só não terão consequências inflacionistas como podem constituir um elemento importante da política de combate à depressão, permitindo a plena utilização da capacidade de produção ociosa, através do aumento da procura efectiva.

obrigassem os empresários a reduzir a sua procura normal de força de trabalho levando-os, em consequência, a reduzir a escala das suas operações com o fim de compensar o aumento de procura que se origine em algum outro sector (por exemplo, no aumento da despesa pública)”. Cfr. N. KALDOR, [2], 204.

156 Cfr. O. SUNKEL, [3], 622.

157 Cfr. D. SEERS, [1], 272.

158 Cfr. O. SUNKEL, [3], 633.

159 Cfr. D. SEERS, [1], 298 e também. R. MIKESELL, [2], 157-159.

Mas as economias subdesenvolvidas apresentam características que não podem equiparar-se às das conjunturas de depressão das economias capitalistas desenvolvidas. Deixando de lado as posições radicalmente diferentes no que se refere à inserção de umas e outras no sistema capitalista mundial, a verdade é que, por definição, a situação dos países subdesenvolvidos se caracteriza pela necessidade primeira de pôr em marcha um processo de desenvolvimento autónomo, que implica transformações estruturais a vários níveis, das quais se espera, além do mais, que arrastem consigo significativos aumentos de produtividade.

As dificuldades que se levantam ao desenvolvimento económico destes países não residem, pois, no essencial, na deficiência da procura efectiva que impede a plena utilização da capacidade produtiva disponível, antes emergem de um conjunto de *deficiências estruturais* que se traduzem, entre outros aspectos, na ausência de condições que permitam esperar uma oferta elástica de toda a economia.

A situação das economias subdesenvolvidas - nas quais se incluem as dos países da América Latina - poderá, portanto, equiparar-se, em certo sentido, à situação de *pleno emprego* dos modelos keynesianos. Não que os países subdesenvolvidos se caracterizem por uma situação de pleno emprego da força de trabalho na acepção keynesiana, mas no sentido de que, em regra, se verifica *pleno emprego da capacidade de produção* (incluindo nela a mão-de-obra qualificada). O que quer dizer que não há capital disponível que permita dar emprego, em condições de obter um aumento da produção e da produtividade, a todos os desempregados.

É que o desemprego que verdadeiramente caracteriza os países subdesenvolvidos não pode identificar-se com o *desemprego keynesiano*. O *desemprego estrutural* (o *desemprego oculto* corrente na agricultura e em outros sectores) é ele próprio consequência (e índice) das aludidas *deficiências estruturais*, o que significa que não basta uma política de dinheiro barato para que os 'desempregados' dos países subdesenvolvidos se convertam em capital produtivo. Isto é : a abundância de mão-de-obra não significa, por si só, abundância de capital (nem sequer de mão-de-obra qualificada), nem aquela pode ser convertida nesta através do aumento da procura efectiva.

Nas economias subdesenvolvidas, em virtude de factores de vária ordem que não podemos analisar aqui, a curva da oferta global torna-se inelástica não só antes de se atingir o pleno emprego da mão-de-obra, como também antes de se atingir o ponto de plena utilização do capital. Isto significa que, enquanto não se eliminarem aqueles factores - que se ligam, designadamente, às deficiências no domínio do capital fixo social, às flutuações e à dependência do sector exportador, às estruturas monopolistas da economia, à escassez de mão-de-obra qualifi-

cada e de capacidade administrativa do aparelho de estado, à falta de integração e de complementaridade do aparelho produtivo -, as pressões inflacionistas resultantes do *estrangulamento da oferta* podem coexistir com uma deficiente utilização dos recursos disponíveis, quer de capital (*desemprego estrutural do capital*) quer de mão-de-obra (*desemprego oculto ou estrutural*).

Assim sendo, enquanto se mantiverem as referidas *deficiências estruturais*, o aumento da procura global provocado por uma política de *deficit financing* pode deparar com situações de inelasticidade da oferta (de verdadeiros *engarrafamentos* da produção) ou com situações em que a oferta é muito pouco elástica e em que o aumento da produção, para além de ser demorado, implica custos mais elevados e, portanto, preços mais elevados.

No primeiro caso, a oferta só pode aumentar mediante o recurso à importação, o que acontecerá designadamente no sector agrícola produtor de alimentos, mas também em vários outros sectores, obrigando a importar não só alimentos e outros bens de consumo, mas também equipamentos, energia, produtos intermédios e matérias-primas para a indústria. No segundo caso, a própria subida dos preços dos bens produzidos no país poderá tornar mais baratos os produtos importados, acentuando-se a fuga de rendimentos para o exterior, com o consequente défice da balança de pagamentos, a desvalorização da moeda, o aumento dos preços dos produtos importados e, reflexamente, de alguns dos bens produzidos no país, numa sequência (que este esquema não reflecte integralmente) que alimentará um processo de inflação contínua e acelerada.

Nestas condições, compreende-se que a acção do multiplicador seja substancialmente dificultada ou mesmo impedida, sendo de esperar um reduzido (ou nulo) efeito propulsor das despesas públicas, apesar de ser elevada a propensão marginal ao consumo.¹⁶⁰ O resultado das políticas de *deficit financing* nos países subdesenvolvidos pode bem reduzir-se, por isso mesmo, ao desencadear de um processo inflacionista.¹⁶¹

160 As dificuldades de funcionamento do multiplicador keynesiano no contexto dos países subdesenvolvidos começaram a ser detectadas no início dos anos 50 por François PERROUX, [1] (1950), por Osman OKYAR (1951) e por V. K. RAO, [1] e [2] (1952/1953). Acerca desta problemática, cfr. também O. SUNKEL, [1]; W. REDDAWAY; M. DELIVANIS, [1]; J. FREYSSINET; A. BOTTOMLEY; SHU-CHIN YANG e, em Portugal, TEIXEIRA RIBEIRO, [2], 139/140 e 151/152.

161 A premência em obter meios de financiamento para pôr em marcha de imediato programas de desenvolvimento económico acelerado foi sentida com enorme intensidade no fim da 2ª GM, sobretudo por parte dos países recém-chegados à independência. A inevitabilidade de o estado ter de assumir uma posição central no processo de formação do capital explica que a problemática do *deficit financing* se tenha posto com muita acuidade nesses países. Dada a sua carência em técnicos, também não admira que as agências especializadas da ONU tenham tido um papel de primeiro pano no estudo e no esclarecimento de tal problemática.

5.2.3. Os estruturalistas admitem também que a política de segurança social, com o esforço financeiro que lhe é inerente, possa por vezes ter contribuído para acentuar ou acelerar o processo inflacionista. Tal é o caso quando os encargos

Num relatório de Maio/1951 (cfr. ONU, [1]) chamava-se a atenção para a tese segundo a qual a criação de moeda com o objectivo de absorver o desemprego só produzirá inflação se a mão-de-obra for utilizada na produção de bens de capital. Tal não aconteceria se a mão-de-obra empregada graças à criação de moeda fosse utilizada na produção de bens de consumo, uma vez que, assim sendo, o aumento da quantidade de moeda teria correspondência no aumento da quantidade de bens ao dispor das pessoas. O problema, nos países subdesenvolvidos, residiria, exactamente, em que não existe o capital necessário para empregar a mão-de-obra excedente. Antes de poder utilizar-se esta força de trabalho na produção de bens de consumo haveria de encontrar-se primeiro maneira de financiar a produção (ou a aquisição) dos equipamentos que não existem. E seriam reduzidas as possibilidades de o conseguir sem cair na inflação: a) poderia obter-se um capital mínimo para permitir empregar alguns dos desempregados na produção de bens de consumo; estes trabalhadores aforrariam uma parte dos seus rendimentos, a qual permitiria então pagar a outros trabalhadores que produzissem bens de capital; b) poderia o governo contrair empréstimos, uma vez que, nestes países, se regista uma tendência secular para o aumento das disponibilidades monetárias (quer porque o rendimento aumenta quer porque uma parte da população abandona todos os anos o sector de subsistência para se integrar no sector monetário da economia), o que facilitaria o recurso ao crédito.

Os autores do relatório acentuam, porém, que não atingiria sequer a margem insignificante de 1% do rendimento nacional a formação de capital que tais meios possibilitariam. A obtenção dos recursos indispensáveis à formação do capital necessário para empregar a mão-de-obra disponível obrigaria, pois, a baixar o consumo ou a recorrer ao investimento estrangeiro, a menos que se enveredasse pelo caminho da inflação, com todos os riscos e inconvenientes que ela representa (incluindo a possibilidade de baixa da produção agrícola ou da sua oferta nos mercados).

Num estudo elaborado em 1951 por um grupo de peritos do FMI tendo em vista a realidade dos países da Ásia e do Extremo Oriente (cfr. ONU, [3], 21) admite-se, porém, a possibilidade de uma política de *deficit financing* não ter consequências inflacionistas, desde que o défice se mantenha dentro de certos limites e seja financiado através de empréstimos que captem o "genuine current saving of the people". Não seria igualmente de reocar o impacte inflacionista do *deficit financing* se simultaneamente se verificasse um *import surplus* resultante de empréstimos externos ou da utilização das reservas de divisas.

Em outro documento da ONU, publicado em 1952, considera-se que a utilização do *deficit financing* só é defensável quando haja condições que permitam concentrar as despesas adicionais efectuadas na formação de capital em sectores que tornem possível o aumento a curto prazo da produção de bens de consumo. Aconselha-se, por isso, a realização prioritária das despesas públicas na melhoria da educação e da preparação técnico-profissional dos camponeses e dos trabalhadores das actividades artesanais embora se considerem importantes os investimentos na *factory industry*, apesar do seu longo período de maturação, nos países (como a Índia) com recursos que permitam alimentar certo tipo de indústrias que potenciam fortemente a produção futura de bens de consumo. Cfr. ONU, [4], 6/7.

Finalmente, um outro relatório elaborado em 1954 por peritos da *Comissão Económica para a Ásia e Extremo Oriente* (cfr. ONU, [5]) revela uma aceitação mais aberta do *deficit financing*, com base na experiência de vários países da região (nomeadamente a Índia e as Filipinas), os quais terão conseguido mobilizar por este meio, durante a 2ª GM, importantes recursos.

É sintomático que os economistas indianos tenham dedicado particular atenção a esta problemática. Num artigo publicado em 1953, V. K. Rao defende que a política de *deficit financing* deve orientar-se, nos países subdesenvolvidos, para a *formação de capital* e sustenta que os défices orçamentais não devem ser financiados através do que chama "created money" (i.é., o aumento da oferta de liquidez), mas sim através de empréstimos públicos que mobilizem depósitos de particulares que estejam inactivos nos bancos, que promovam a criação de depósitos pelos bancos (mediante a compra de títulos da dívida pública) ou que mobilizem fundos entesourados pelos particulares.

financeiros vão além daquilo que seria permitido pelo volume do rendimento nacional, insuficiente para satisfazer as necessidades de consumo, financiar o investimento e custear os esquemas de segurança e de bem-estar social. Em tais condições - alega-se -, se não forem compensados por ganhos derivados do aumento da produtividade ou por quebras suportadas pelos lucros dos empresários, os descontos para a segurança social repercutir-se-ão nos preços dos produtos, alimentando assim o processo inflacionista. Do mesmo modo, na medida em que as contribuições do estado para a segurança social não sejam inteiramente cobertas por receitas fiscais provenientes de impostos sobre os rendimentos das classes ricas, o seu financiamento terá de resultar da emissão de moeda ou de receitas de impostos indirectos, que poderão igualmente actuar como factores geradores de inflação.¹⁶²

5.2.4. Por vezes encontra-se também nos escritos dos estruturalistas referência à possibilidade de as pressões inflacionistas resultarem da utilização dos impostos indirectos (que agravam imediatamente o nível dos preços) para financiar despesas supérfluas ou sumptuárias dos governos ou despesas de manutenção de dispendiosos aparelhos militares e de repressão policial.¹⁶³

Nestas condições, V. K. Rao sustenta que a política de *deficit financing* não tem de ser inflacionista, no sentido de provocar um processo de subida contínua dos preços ou uma espiral inflacionista, embora se verifique sempre uma certa subida dos preços e um certo aumento do volume de liquidez na economia. Tudo depende do comportamento dos preços na sequência das despesas de investimento do governo, comportamento que depende, por sua vez, de vários factores de cuja conjugação é possível esperar que a inflação seja evitada e que seja conseguido um montante de aforo adicional na formação de capital. Cfr. V. K. RAO, [2].

Um outro economista indiano, Jagdish Bhagwati, considera injustificada a condenação do recurso ao *deficit financing* nos países subdesenvolvidos como meio de romper os *engarrafamentos estratégicos* resultantes das baixas taxas de aforo interno e da insuficiente e inadequada ajuda externa.

Segundo Bhagwati, o *deficit financing*, desde que mantido a um nível monetário constante, pode não conduzir a uma espiral inflacionista, embora se verifique uma subida dos preços. Esta subida dos preços pode, de resto, ser minimizada, quer reduzindo progressivamente a dimensão do volume de despesas não cobertas pelas receitas fiscais, quer aumentando gradualmente os impostos, quer através de um sistema de controlo de preços. Acresce que, no quadro de uma planificação adequada, podem desencadear-se várias forças desinflationárias, que compensarão eventuais efeitos inflacionários do *deficit financing*.

A utilização da política de *deficit financing* exige, evidentemente, na opinião de Bhagwati, um elevado grau de auto-disciplina e grande capacidade de previsão por parte das entidades responsáveis pela condução da política económica, mas "a responsabilidade pelo seu não êxito reside nas mãos que o manejam e não certamente nos seus próprios mecanismos". Cfr. J. BHAGWATI, [1], 58/59.

Em 1954 e 1955 foram publicados os trabalhos em que W. A. LEWIS ([1] e [2]) defende o recurso a uma política deliberada de inflação a partir da criação de moeda como meio de financiar a formação de capital nos países subdesenvolvidos através do aproveitamento do excedente de mão-de-obra.

A. THIRLWALL, [1], 12ss, defende, por sua vez, uma posição favorável à utilização de uma política de *deficit financing* nos países subdesenvolvidos, mesmo admitindo que ela se traduza em inflação (esta pode até constituir um factor estimulante do crescimento económico, desde que não atinja taxas muito elevadas).

162 Neste sentido, a própria CEPAL (*apud* F. CHOLVIS, 299/300); R. PREBISCH, [1], 17; D. SEERS, [1], 298 e também C. DAGUM (onde se estuda desenvolvidamente o exemplo da Argentina, o mais frequentemente referido).

163 Cfr. R. PREBISCH, [1], 17.

5.2.5. Em regra os estruturalistas entendem que a política de salários tem pouca incidência sobre o processo inflacionista na América Latina: raramente os governos se empenham no aumento dos salários reais dos trabalhadores e estes são limitados nas suas lutas reivindicativas pela quase inexistência de organização sindical entre os trabalhadores agrícolas (a maior parte da população activa na generalidade dos países latino-americanos) e pela debilidade dos sindicatos dos trabalhadores urbanos, factores que ajudam a compreender que a massa salarial represente uma pequena parte do rendimento nacional no conjunto dos países da América Latina. Daí que o aumento dos salários represente sempre muito pouco, em comparação com o rendimento nacional, para poder gerar uma pressão inflacionista. Além disso, a regra é os salários subirem em resposta a um prévio aumento dos preços dos outros bens, não podendo, em tais condições, considerar-se como causa autónoma de inflação. Será mesmo possível a ocorrência de certas baixas de preços, não obstante o aumento dos salários, se, entretanto, a produtividade tiver melhorado e os capitalistas não conseguirem aumentar as suas taxas de lucro.¹⁶⁴

Os estruturalistas consideram, conseqüentemente, que a inflação não desaparecerá, apesar do congelamento dos salários, se não se eliminarem as *deficiências estruturais* em que radicam as suas causas.¹⁶⁵

164 Para uma síntese da posição estruturalista, cfr. D. SEERS, [1], 297. Como vimos anteriormente, o monetarismo teórico defende a neutralidade da variação dos salários relativamente à inflação. Mas a verdade é que o congelamento ou contenção dos salários, de modo a obter uma quebra dos salários reais, aparece em todos os programas de estabilização do FMI e é ponto obrigatório das políticas que hoje se reclamam do monetarismo. A importância dos salários como elemento causal das inflações latino-americanas é defendida na revista do FMI por A. KAFKA, [2], 17ss. Uma posição mais próxima da do 'monetarismo teórico' pode ver-se em A. HARBERGER, [1], 227/228 e 243-248 e [2], 325-329, o qual fala de "neo-orthodox position". Embora admita a possibilidade de aumentos autónomos de salários (i.é, aumentos salariais não justificados perante o aumento recente da produtividade da economia) susceptíveis de desempenhar um papel activo no desencadear de um processo inflacionista, mesmo na ausência de aumentos da quantidade de moeda, defende que uma situação de inflação-salários (*wage-inflation*) poderá ter-se verificado apenas num curto período do primeiro governo Perón, na Argentina (1946-55). Em regra os aumentos salariais funcionariam apenas como simples factor de transmissão da inflação de um período para o período seguinte, respondendo à expansão monetária do período passado e induzindo a expansão monetária do período seguinte. A análise dos processos inflacionistas no Chile (1940-65) e na Argentina (1946-52) leva-o, aliás, à conclusão de que é reduzido o *transmitting role* desempenhado pelos salários: um aumento de 10% nos salários arrastará um aumento dos preços inferior a 1,5%.

Que os salários eram um dos principais factores de inflação foi a tese sustentada (antes e depois do golpe militar de 1964) por quantos apoiaram a ditadura brasileira e a sua política. Para além de - como veremos - esta tese, no caso concreto do Brasil, não encontrar apoio nas estatísticas, ela fica em sérias dificuldades quando se recorda a persistência (e até a aceleração) da inflação sob regimes tão ferozmente repressivos das organizações sindicais e tão radicalmente empenhados (e bem sucedidos) na redução dos salários reais, como é o caso do Brasil após 1964, do Chile após 1973 e da Argentina após 1976.

165 Cfr. F. CHOLVIS, 355. No entanto, ao menos no caso da Argentina, alguns autores que se identificam com o estruturalismo admitem que a subida dos salários, por ter sido superior ao aumento da produtividade,

5.3. Em síntese, pode dizer-se que o núcleo fundamental do pensamento estruturalista acerca da natureza da inflação no contexto dos países subdesenvolvidos consiste, por um lado, na rejeição da tese do FMI e dos monetaristas em geral, segundo a qual a inflação é um fenómeno puramente monetário, sem qualquer relação com as estruturas económicas e sociais de cada país, redutível à 'cómoda' categoria de consequência lamentável da desordem financeira e da incontinência monetária (derivadas da política de mãos rotas dos governos, da fraqueza dos bancos centrais, da irresponsabilidade das organizações sindicais, ou ainda do "afã prematuro de industrialização", do "efeito de imitação", da "revolução das aspirações" e do "desejo de viver acima das próprias posses", da "elevada propensão nacional ao consumo e à importação" dos povos dos países subdesenvolvidos).¹⁶⁶

possa ter provocado um aumento dos custos de produção e contribuído para desencadear um processo inflacionista. Cfr. D. SEERS, [1], 281 e 297 e A. HIRSCHMAN, [5], 689.

166 O significado ideológico destas concepções patenteadas nos textos monetaristas (ver referências em T. BALOGH, 109) é, claramente, o mesmo das teses neo-malthusianas que pretendem 'explicar' a 'incapacidade' dos países subdesenvolvidos de sair da situação actual em consequência do excesso de população. Em ambos os casos, trata-se de atribuir aos países subdesenvolvidos (aos governos que põem em prática uma 'má política' monetária e aos próprios povos, que não põem cobro à "copulação desenfreada"...) a 'culpa' do seu 'atraso' económico. Em ambos os casos, os estruturalistas contestam a filosofia dimanada dos grandes centros produtores da ideologia monetarista.

As teses neo-malthusianas da *sociologia da população* (introduzida nos anos 60 pela escola sociológica norte-americana, propagandeada aos quatro ventos por todos os 'institutos' e 'fundações' - e mesmo por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI - como panaceia para os males dos povos 'atrasados') inscrevem-se, a nosso ver, tal como as teses monetaristas que acima se criticam, no quadro da defesa da ordem estabelecida. Cfr. A. MATTELART, 183ss.

Segundo os seus defensores, enquanto nos actuais países capitalistas desenvolvidos o crescimento demográfico se verificou após (e em consequência de) o crescimento económico e sempre a taxas inferiores à deste, actuando como um elemento dinamizador do próprio crescimento económico, nos países subdesenvolvidos a explosão demográfica (devido sobretudo aos progressos realizados em matéria de higiene e saúde pública) teria vindo destruir o equilíbrio entre crescimento demográfico e crescimento económico, gerando um desequilíbrio que estaria na raiz do próprio subdesenvolvimento. Para esses autores, o subdesenvolvimento seria, por isso mesmo, "um processo evolutivo caracterizado por esse desajustamento fundamental e totalmente novo entre o crescimento demográfico e a estagnação relativa dos recursos, e caracterizado secundariamente por epifenómenos não permanentes" (*apud* J. FREYSINET, 10). Só neste quadro se compreende que o presidente americano Lyndon Johnson, interpretando a ideologia oficial do mundo capitalista, tenha afirmado um dia, em discurso proferido na Assembleia Geral da ONU (25.6.65), que mais vale investir cinco dólares em planeamento familiar do que cem dólares em desenvolvimento económico. Só assim se compreende que o FMI tenha chegado a condicionar a concessão de auxílio financeiro a países subdesenvolvidos à adopção de programas de controlo da natalidade (cfr. P. CASANOVA, 359). Assim se compreende também que os créditos para investimentos na agricultura concedidos pelo Banco Mundial não tenham ido além de 9% do total do crédito concedido por esta instituição entre 1946 e 1966 e não chegassem a 20% por volta de 1969/70 (cfr. P. BAIROCH, 181/182), enquanto o apoio financeiro para os programas de controlo da natalidade concedido por instituições várias (organismos internacionais, organismos governamentais e não-governamentais) tenha multiplicado por 80 entre 1960 e 1972. Cfr. P. CHATTOPADHYWAY, 149.

Pois bem. Os mais destacados representantes do estruturalismo latino-americano contam-se entre os que discordam abertamente deste 'programa de estabilização demográfica'. É o caso, desde logo, de Raúl

E consiste, por outro lado, na defesa da tese de que a inflação, não sendo um fenómeno puramente monetário, não é sequer um fenómeno estritamente eco-

Prebisch. Do mesmo modo que rejeita as soluções que integram os *programas de estabilização* inspirados pelo FMI, porque por detrás delas se descobre "a recôndita noção da redenção do pecado pelo sacrifício", segundo a qual "há que expiar pela contracção económica o mal da inflação", com a agravante de que "frequentemente o castigo ortodoxo não recai sobre aqueles que a [a inflação] desencadearam ou medraram com ela, mas sim sobre as massas populares que vinham sofrendo as suas consequências" (R. PREBISCH, [1], 1), Prebisch recusa também em absoluto a lógica que se esconde por detrás dos *programas de estabilização demográfica*: "Livremo-nos de cair no simplismo de considerar que a limitação da natalidade é alternativa a uma vigorosa estratégia de desenvolvimento económico e social" - escreve ele num importante relatório apresentado em 1970 ao Banco Internacional de Desenvolvimento. Cfr. R. PREBISCH, [4], 270.

Também Osvaldo Sunkel marca posição clara relativamente a esta questão: "O controlo da natalidade não é alternativa às políticas de desenvolvimento nacional - pelo contrário (...) estas terão provavelmente mais efeito, no sentido de reduzir a população, do que o controlo da natalidade e são também um requisito para que possam produzir resultados as políticas de controlo da natalidade. Há muitas boas razões para promover o planeamento familiar, mas não é sério sugerir-se que ele contribuirá significativamente para resolver o problema do subdesenvolvimento. De resto - conclui O. SUNKEL, [7], 38 -, entendendo que o objectivo do desenvolvimento não é reduzir a população, mas prover a população existente e a futura com os bens materiais e espirituais necessários a uma vida feliz". O que é tanto mais correcto quanto é certo estar hoje demonstrado que a melhoria das condições económicas, de saúde e de educação dos estratos populacionais mais pobres contribui poderosamente para a diminuição da fertilidade (cfr. AHLUWALIA/CHENERY, 49). Para uma crítica às teses malthusianas, visando mostrar que o crescimento demográfico pode não ser um obstáculo ao crescimento, mas ser, pelo contrário, um factor positivo de desenvolvimento económico, cfr., v.g., A. HIRSCHMAN, [1], 176-182 e P. SINGER, [1].

A tentativa de imputar aos países subdesenvolvidos a culpa dos seus próprios males alargou-se recentemente com a responsabilização desses mesmos países pela ocorrência de problemas graves à escala do próprio sistema mundial capitalista, abrangendo os países dominantes. Com efeito, a literatura económica que reflecte as teses oficiais dos grandes potentados capitalistas tem procurado *culpar* os países subdesenvolvidos, designadamente os países produtores de petróleo e de outros produtos básicos, do surto inflacionista que se revelou particularmente acentuado e persistente a partir dos primeiros anos da década de 60 e que é um dos componentes da crise actual de todo o mundo capitalista.

A análise correcta da situação parece-nos ser a de Robert Triffin quando escreve (*apud* MALAN/BONELLI, 44, nota 57) que "os mais formidáveis desequilíbrios da balança de pagamentos e a mais formidável inflação mundial jamais acontecida na história do homem precedeu e contribuiu para a explosão dos preços do petróleo" (também M. FRIEDMAN, [11], 22, salienta que já antes da subida dos preços do petróleo muitos países apresentavam um quadro de inflação e desemprego crescentes). No entanto, Henry Kissinger afirmava ainda em 1975 (e muitos continuam hoje a repetir a mesma tese), no discurso inaugural da *Conferência Norte-Sul*, em Paris, que "o aumento *brutal e arbitrário* [repare-se no significado destes adjectivos, sublinhados por nós. A.N.] do preço do petróleo foi uma das principais razões da subida das taxas de inflação e de desemprego a níveis sem precedentes desde a década de 1930 (...). A diminuição do preço do petróleo permitiria acelerar a recuperação da economia mundial". Cfr. *Le Monde*, 18.12.75.

Mas os dados estatísticos não têm consentido que esta falácia mantenha a sua credibilidade no plano científico. A própria Cepal rebateu prontamente tal tese, demonstrando que o motor do processo inflacionista tem as suas raízes nas economias capitalistas industrializadas. Cfr. CEPAL, [7], 1. 119 ss.

Celso Furtado refere que em 1973 os lucros líquidos das grandes companhias petrolíferas multinacionais foram, em média, 50% superiores aos de 1972, tendo aumentado no primeiro trimestre de 1974, relativamente a igual período de 1973, 40% para a Exxon, 65% para a Mobil Oil, 120% para a Texaco, 52% para a Occidental Petroleum (cfr. C. FURTADO, [15], 64). No mesmo sentido apontam os dados divulgados pelo *Chase Manhattan Bank*, segundo o qual as multinacionais americanas do petróleo tinham aumentado os

nómico, mas antes “um fenómeno de mudança económica e social, um fenómeno essencialmente dinâmico”¹⁶⁷, confundindo-se com o próprio problema do desenvolvimento económico. “As pressões inflacionistas originadas nas características estruturais das economias latino-americanas - escreve Osvaldo Sunkel¹⁶⁸ - fazem parte integrante do processo de transformações da estrutura produtiva que estas economias sofrem no seu processo de industrialização”.

Logo que o sector exportador deixa de funcionar como elemento dinamizador do crescimento de tais países, a política económica terá de orientar-se no sentido de conseguir que o ritmo de desenvolvimento não se confine ao limite imposto pelas exportações e que a actividade económica interna não seja duramente afectada pela flutuação das mesmas exportações.

Neste contexto, e dadas as características estruturais dos países subdesenvolvidos, o processo de desenvolvimento passou, na generalidade dos países da América Latina, por um processo de ISI, o qual se traduziu em alterações profundas na composição da procura global, a exigir, naturalmente, transformações igualmente profundas nas estruturas da produção e da distribuição. Dada, porém, a rigidez das estruturas produtivas características destes países, “o tempo necessário para que a oferta global se adapte às modificações da composição da procura, e que pode ser sensivelmente prolongado por obstáculos institucionais, é um factor primário essencialmente responsável pelo aparecimento de pressões inflacionistas, designadamente quando a capacidade de importação se apresenta a curto prazo quase inelástica”.¹⁶⁹

Em suma: segundo os estruturalistas, as causas da inflação nos países subdesenvolvidos devem procurar-se nas deficiências estruturais do aparelho produtivo destes países, nas quais residem, simultaneamente, os obstáculos fundamentais

seus lucros médios, em 1974, cerca de 45%, o que significa que por cada dólar ganho pelos países produtores ganharam elas entre sete a dez dólares.

O próprio McNamara (citado em CEPAL, [7]) reconhecia, em Setembro de 1974, “(...) uma marcada aceleração da taxa de inflação dos países desenvolvidos, que começou antes da subida do preço do petróleo e de outros produtos básicos. (...) Os preços internacionais, que no decénio anterior a 1968 tinham aumentado apenas 6% (ou seja, menos de 1% por ano), aumentaram a um ritmo anual de quase 10% nos cinco anos transcorridos desde então”. E na mesma reunião anual dos governadores do FMI e do Banco Mundial, onde McNamara pronunciou estas palavras, um outro delegado salientou que, mesmo aos preços de 1974 (depois da subida de preços de 1973), a eventual participação do petróleo na taxa de inflação dos países capitalistas industriais (estimada em 14%) não passou de 1,5%, e o delegado do Irão não deixou de referir que, enquanto os preços dos produtos industriais aumentaram continuamente desde 1949, as grandes companhias tinham conseguido fazer baixar o preço do petróleo de 2,17 dólares em 1949 para 1,3 dólares em 1970 (*apud* A. PINTO, [8], 617).

167 Cfr. R. PREBISCH, [1], 23.

168 Cfr. O. SUNKEL, [3], 625.

169 Cfr. C. FURTADO, [4], 18.

ao seu desenvolvimento económico. É errada a perspectiva monetarista de encarar a inflação isoladamente dos problemas económicos fundamentais, esquecendo que a inflação - mesmo na medida em que ela encontra tradução no plano monetário - não acontece no vazio, antes tem de inserir-se, para a sua compreensão e para a sua superação, num determinado quadro histórico, económico, social, político e institucional. Daí a conclusão de Raúl Prebisch de que, assim perspectivada, a inflação "não é apenas um problema técnico, mas sim fundamentalmente político".¹⁷⁰

6. A CRÍTICA DOS ESTRUTURALISTAS AOS 'PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO' DE ORIENTAÇÃO MONETARISTA

Partindo de um entendimento substancialmente diferente do dos monetaristas acerca das causas e da natureza da inflação tal como ela se apresenta nos países da América Latina, não admira que os estruturalistas manifestem o seu desacordo profundo relativamente aos 'programas de estabilização' de cariz monetarista. É o que vamos ver a seguir, começando pela análise das razões que levam os estruturalistas a considerar dificilmente aplicáveis aos países latino-americanos (e aos países subdesenvolvidos em geral) as medidas de política que integram aqueles programas, concebidos tendo em vista a realidade dos países capitalistas desenvolvidos. Veremos depois as críticas dos estruturalistas à própria natureza e estrutura dos programas de estabilização apoiados pelo FMI.

6.1. - Quanto ao primeiro ponto, os estruturalistas salientam que são inúmeros os obstáculos ao êxito da política monetarista nos países subdesenvolvidos.

6.1.1. Não se verificam, por um lado, determinados requisitos de ordem geral¹⁷¹: são praticamente desconhecidas as operações com títulos públicos no mercado livre; é reduzida a experiência e a capacidade dos bancos centrais, necessárias para o manejo daquela política; é importante o volume das operações de crédito que se processam à margem do sistema bancário¹⁷²; são profundas as deficiências do sistema fiscal e da administração financeira; não existe nos países subdesenvolvidos uma economia integrada, com mercados de concorrência para os factores de produção e para os produtos; verifica-se uma escassa mobilidade dos recursos

170 Cfr. R. PREBISCH, [1], 1. A explicação da inflação que se tem verificado nos países da América Latina com base na sua *matriz social e política*, na linha de investigações efectuadas por autores estruturalistas (nomeadamente Celso Furtado), é o objecto de um interessante ensaio de A. HIRSCHMAN ([5]).

171 Cfr. D. SEERS, [1], 294 e 299, [2], 180/181 e [3], 101; O. SUNKEL, [3], 630; J. OLIVERA, [1], 624/625 e [2], 322/323; ESHAG/THORP, 39ss.

172 Saliente-se que a própria política restritiva do crédito gera com frequência o aparecimento de mercados negros do dinheiro, com juros usurários, inacessíveis às (ou asfixiantes para as) pequenas e médias empresas.

e uma reduzida elasticidade das estruturas produtivas; é pouco flexível a reacção dos aforradores e investidores às variações das taxas de juro; a desigual distribuição do rendimento não permite que esta reflecta o nível das necessidades dos vários grupos sociais; as rigidezes e deficiências estruturais não permitem que o sistema de preços funcione como instrumento eficiente da atribuição e utilização de recursos; as características de tipo monopolista em vários sectores (designadamente na indústria), geram uma generalizada rigidez dos preços à baixa, o que dificulta o êxito das políticas monetárias restritivas, por não permitir que a subida dos preços em certos sectores seja compensada pela descida dos preços em outros sectores.

6.1.2. O êxito da política veiculada pelos programas de estabilização exige, por outro lado, uma relação mais ou menos estreita entre as variações da procura interna e as exportações, de modo a que estas possam ser incrementadas ou reduzidas em função da redução ou da expansão do consumo interno, o que não é o caso da generalidade dos países subdesenvolvidos.¹⁷³

Nos países capitalistas industrializados, dada a estrutura das exportações, poderá esperar-se que uma ligeira baixa no nível dos rendimentos (provocada pela política monetária deflacionista) permita, a par da baixa das importações, um aumento das exportações à custa do consumo interno, libertando assim o saldo positivo do comércio externo, de onde se espera possa partir-se para a recuperação da actividade económica interna.

Tal não é viável, porém, nos países subdesenvolvidos, cujo mercado interno absorve tão só uma pequeníssima percentagem das suas exportações tradicionais¹⁷⁴ e nos quais a reduzida elasticidade da estrutura produtiva interna e a deficiente mobilidade dos recursos (conjugadas com a diferente composição da procura interna e das exportações), não permitem que possa esperar-se que da contracção da procura interna global se libertem recursos susceptíveis de transferir-se para o sector exportador, aumentando assim a oferta de bens exportáveis.

6.1.3. Acontece também que o jogo entre a elasticidade da procura de exportações oriundas dos países subdesenvolvidos e a elasticidade da procura de importações por parte destes acaba por provocar o insucesso da política monetarista no que respeita ao reequilíbrio da balança de pagamentos e aos efeitos que dele se esperam em termos de estabilidade externa e interna.

173 Cfr. D. SEERS, [1], 299 e [3], 102.

174 É o que se passa com os produtos minerais, o açúcar, o café, as bananas, o petróleo e outras matérias-primas, embora a situação possa ser diferente para países exportadores de carne ou cereais, como o Uruguai e a Argentina (acerca deste país, cfr. A. PINTO, [1], 266 e D. SEERS, [1], 286 e [2], 187/188).

Na verdade, a elasticidade-preço da procura que incide sobre as exportações dos países subdesenvolvidos é menor que um, de onde deriva que a desvalorização da moeda (uma das 'pílulas' sempre receitadas pelos monetaristas) pode não arrastar consigo um aumento das exportações. No entanto, mesmo quando este aumento se verifique, sempre será em menor medida que o aumento do rendimento dos países desenvolvidos, já que a elasticidade-rendimento da sua procura de importações é também menor que um.

Por parte dos países subdesenvolvidos, ao invés, a própria estrutura das suas importações - bens de equipamento, produtos intermédios, alimentos e bens de consumo corrente (*wage goods*) - torna-as dificilmente compressíveis, o que significa que o aumento do preço das importações, derivado da desvalorização da moeda, pode não se traduzir numa redução do volume das importações e sempre se traduzirá numa redução - quando esta se verifique - proporcionalmente inferior à do aumento do preço (elasticidade-preço menor que um), sendo certo que, chegado o momento do relançamento da actividade económica interna com o consequente aumento do rendimento, a procura de importações aumentará em maior medida que o rendimento (elasticidade-rendimento maior que um).

Os estruturalistas concluem, pois, que o aumento das exportações não poderá conseguir-se com base em meras medidas de política monetária, antes terá de passar por mudanças mais ou menos profundas nas estruturas internas, que permitam uma diversificação dos produtos exportáveis. Na verdade, ainda que a desvalorização da moeda e a eliminação da política de controlo das importações possam, em certas condições, provocar um aumento das exportações, tal facto traduzir-se-á fatalmente na acentuação da importância das exportações tradicionais (produtos primários ligados à monocultura ou às minas).¹⁷⁵

Daqui resultará, no plano interno, o reforço das posições políticas da oligarquia mais conservadora e, no plano internacional, a degradação progressiva da posição dos países atingidos por tais medidas no quadro da divisão internacional capitalista do trabalho e o agravamento da situação de dependência desses países perante as grandes empresas multinacionais (que, em regra, controlam as cotações internacionais dos produtos primários) e perante os países capitalistas dominantes (compradores tradicionais, quase únicos, daqueles produtos).

175 Cfr. T. DAVIS, [2], 510 e R. PREBISCH, [3], 15, que refere expressamente a consolidação de um módulo anacrónico de propriedade da terra como uma das consequências negativas da desvalorização. Um estudo de CLAVIJO/GÓMEZ relativo ao México conclui também que, dadas as características do sector exportador, a desvalorização é incapaz de mudar as condições económicas prevaescentes antes dela.

6.1.4. Não são estes, aliás, os únicos efeitos negativos apontados à desvalorização da moeda. É mais ou menos comum a todos os estruturalistas a ideia de que a desvalorização não pode resolver os problemas da balança de pagamentos, que têm raízes mais profundas.

Se é verdade que a desvalorização pode contribuir para reduzir as fugas de capitais do país e pode atrair capitais estrangeiros, também é verdade que tal só se verifica quando o clima interno é 'acolhedor' e quando não há restrições à saída de lucros, o que pode agravar, a breve prazo, as dificuldades ao nível da balança de capitais, para além de contribuir, também por esta via, para apertar o ciclo da dependência externa. Por outro lado, a desvalorização é uma das causas - não a única, certamente - da permanente deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos, fenómeno que, por sua vez, ajuda a perpetuar as dificuldades crónicas da balança comercial.

Em muitos casos tem-se verificado que o défice da balança comercial aumenta consideravelmente no período seguinte à desvalorização¹⁷⁶. E tal só não acontecerá - como observa Prebisch¹⁷⁷ - quando a desvalorização actua num quadro

176 Cite-se o exemplo da Argentina, onde, entre 1955 e 1961, as exportações decresceram à taxa anual de 0,5% e as importações cresceram no mesmo período à taxa média anual de 12%, passando a situação da balança comercial de um saldo positivo de 45 milhões de dólares em 1955 para um défice de 217 milhões em 1961, apesar de a moeda argentina ter sofrido, nesse período, uma desvalorização de 99% em relação ao dólar. Cfr. A. RODRIGUES, 14-16.

177 Cfr. R. PREBISCH, [1], 9. R. MIKESSELL, [2], 168, conclui também que a desvalorização da moeda só poderá produzir os efeitos que os monetaristas dela esperam se forem tomadas medidas restritivas que anulem os efeitos indirectos que dela derivam no sentido da subida dos preços (i.é, se forem congelados os salários e fortemente restringido o crédito).

Em países caracterizados por longos períodos de inflação crónica mais ou menos elevada, o comportamento dos agentes económicos tem como critério fundamental a preservação do poder de compra. Cada um tem que aprender a viver com a inflação o melhor possível, pelo que as expectativas das pessoas acerca da evolução da taxa de inflação são um factor relevante na formulação das suas decisões.

Neste contexto, as variações da taxa de câmbio podem tornar-se numa componente importante da alimentação das expectativas inflacionistas das pessoas em geral e, portanto, numa fonte activa e relevante de pressões inflacionistas (ao nível dos preços internos como ao nível dos preços dos produtos exportáveis). Com efeito, a taxa de subida do preço das moedas estrangeiras (a taxa de desvalorização da moeda nacional) pode funcionar como indicador da futura subida dos preços e, sobretudo, como índice da evolução do poder de compra interno (um índice cómodo, imediatamente disponível e não susceptível de 'corrupção' por parte do governo, o que o tornará preferível, aos olhos do público, às estatísticas oficiais do custo de vida).

Isto mesmo dependerá da importância do comércio externo para o país considerado, da flexibilidade das taxas de câmbio e de outros factores, designadamente da elasticidade da procura externa de bens exportáveis, da elasticidade da procura interna de bens importáveis, da medida em que estejam a ser utilizados os recursos internos disponíveis, do grau de concorrência interna e da existência de controlos ou restrições sobre a importação e a exportação.

Pois bem. Com base no tratamento econométrico de dados relativos ao Brasil, Chile e Uruguai, A. PORZECANSKY ([1] e [2]) concluiu que as "repetitive devaluation policies" podem afectar no sentido da

de efeitos regressivos ao nível da distribuição do rendimento. É que a desvalorização vem, em regra, acompanhada da exigência, por parte do FMI, de medidas liberalizadoras do comércio externo, da proibição do controlo dos câmbios e da prática de taxas múltiplas de câmbio, o que impede uma política selectiva em matéria de importações. E então, perante o aumento dos preços dos bens importados, o normal será baixar a importação de bens de consumo corrente (menos procurados agora pelos grupos de baixos rendimentos que viram afectado o seu poder de compra, reduzido ainda porque a oferta global daqueles bens diminuirá e os seus preços poderão aumentar ainda mais) e manter-se, ou mesmo aumentar, a importação de bens de luxo e de equipamentos e matérias-primas destinados à produção nacional de bens deste tipo (os bens a que só têm acesso as classes de rendimento mais elevado, que vêem melhorado o seu poder de compra em virtude da redistribuição negativa do rendimento entretanto operada).

alta as expectativas inflacionistas e a taxa de inflação de tal forma que, a longo prazo, as dificuldades da balança de pagamentos acabam por não ser minoradas, se é que não são agravadas (gerando uma cadeia: desvalorização-mais inflação-mais défices da balança de pagamentos-mais desvalorização, etc.), ao mesmo tempo que se corre o risco de desencadear uma "cadeia potencialmente explosiva inflação-desvalorização-inflação."

Perante estas conclusões, interroga-se o mesmo autor em outro trabalho (cfr. A. PORZECANSKY, [3]) acerca de quais os factores que condicionam o recurso dos governos às *repetitive devaluation policies* ou *minidevaluation policies*.

Em primeiro lugar, uma política de ajustamentos frequentes da taxa de câmbio é mais necessária em países cuja estratégia de desenvolvimento assenta na promoção de exportações (é fundamental, nestas condições, assegurar o equilíbrio entre a taxa de inflação interna e a taxa de inflação no 'resto do mundo') do que em países que adoptam uma estratégia de desenvolvimento de tipo 'nacionalista' (*inward-looking strategy*), a qual está menos dependente da disponibilidade de divisas (apenas o necessário para as importações essenciais e insubstituíveis) e pode ser, por isso mesmo, menos exigente no que se refere à política de ajustamento da taxa de câmbio.

Em segundo lugar, têm grande necessidade de praticar uma política de desvalorizações periódicas como instrumento de ajustamento externo os países que se inserem num esquema livre-cambista do comércio internacional e que apresentam uma estrutura das importações e das exportações que indica uma elasticidade-preço relativamente elevada das respectivas procuras. Tal política de ajustamentos frequentes da taxa de câmbio poderá, ao invés, ser dispensável em países cujos fluxos comerciais normais com o exterior apresentam uma reduzida elasticidade-preço e cujo comércio internacional está sujeito a restrições quantitativas, ao controlo de câmbios e à prática de taxas de câmbio múltiplas.

Finalmente, procurarão retardar as desvalorizações da sua moeda e reduzir ao máximo a sua amplitude os governos que temem os efeitos inflacionistas da desvalorização e receiam a resistência política dos importadores (com maior capacidade de pressão que os exportadores). Por isso mesmo, os governos que mais facilmente podem recorrer às *repetitive devaluation policies* para estabilizar a taxa de câmbio real e evitar situações de sobrevalorização da moeda são os governos ditatoriais, que podem refrear os efeitos inflacionistas da desvalorização impedindo o pleno ajustamento dos salários aos aumentos dos preços (resultem estes da desvalorização da moeda ou de outros factores).

Assim se compreenderia - conclui A. PORZECANSKI, [3], 150/151 - que a política de minidesvalorizações tenha sido adoptada nos últimos anos, no âmbito da América Latina, pelo Brasil, Uruguai, Chile e Argentina: são países que vivem sob regimes ditatoriais, cujas economias estão orientadas para a exportação e patenteiam grande abertura ao exterior (embora de grau variável de uns para outros).

6.1.5. Os efeitos negativos da desvalorização podem produzir-se ainda por outras vias. Com efeito, a desvalorização actua *directamente* no sentido da alta da média dos preços internos, na medida em que ficam mais caros não só os bens de consumo importados (tanto os bens de luxo como – e na mesma medida – os bens de consumo popular, caso não possam aplicar-se-lhes câmbios mais favoráveis) mas também os equipamentos, matérias-primas e combustíveis importados¹⁷⁸, que vão agravar os custos de produção dos bens produzidos no país, tanto mais fortemente quanto maior for o grau de interdependência sectorial (*efeito multiplicador intersectorial*, na expressão de Chossudovsky).¹⁷⁹

Mas calcula-se que são maiores ainda os *efeitos inflacionistas indirectos* provocados pela desvalorização, quer pela via do reajustamento dos salários perante o aumento do custo de vida, quer pela via do aumento necessário da oferta de moeda (para satisfazer as necessidades do sector público e das empresas privadas).

Exactamente por isso, na generalidade dos países da América Latina a *taxa de câmbio real* tende a baixar rapidamente pouco tempo depois da desvalorização, uma vez que a continuação da subida dos preços internos acaba por anular o efeito inicial da desvalorização. Ora isto significa que a desvalorização não consegue atingir o seu objectivo, que é o de colocar os preços internos ao nível dos preços externos. Objectivo que, na impossibilidade de fazer baixar o nível absoluto dos preços internos, se pretende alcançar, exactamente, através da subida dos preços dos bens importados derivada da subida do preço da moeda estrangeira.

Quer dizer, o recurso a desvalorizações periódicas da moeda de um país (designadamente de um país subdesenvolvido ou semi-industrializado) dificilmente assegurará o ajustamento entre preços e custos internos e preços externos por um período suficientemente longo para que, em resultado dela, possa esperar-se qualquer efeito positivo no que toca à orientação do investimento e da produção no sentido de um mais sólido equilíbrio económico.¹⁸⁰

A lógica de uma política cambiária como a que vimos analisando assenta na ideia de que só eliminando a inflação se conseguirá uma taxa de câmbio estável, que reflecta a relação entre os preços internacionais e a estrutura de preços internos. Enquanto a inflação persistir, tal política visa eliminar a chamada *inflação reprimi-*

178 A desvalorização poderá não significar uma subida considerável dos preços apenas relativamente àqueles bens que anteriormente já chegavam caros ao mercado interno, em consequência de taxas de câmbio particularmente desfavoráveis aplicadas à sua importação ou de outras possíveis medidas restritivas dessa importação (fixação de contingentes, elevados direitos alfandegários, etc.).

179 Cfr. M. CHOSSUDOVSKY, [1], 315. R. MIKESSELL, [2], 166, calculou que uma desvalorização de 10% produziria *directamente* uma subida média dos preços da ordem dos 2,5% no Chile e 1,5% na Argentina.

180 Cfr. R. MIKESSELL, [2], 166.

da, através da abolição do sistema de *taxas de câmbio múltiplas* (que permite afeiçoar as taxas de câmbio às prioridades definidas por razões sócio-económicas) e da prática de *desvalorizações periódicas*, na busca de uma taxa de câmbio 'realista'.

Os estruturalistas entendem, porém, que os desequilíbrios da balança de pagamentos não podem ver-se como fenómenos autónomos, antes constituem uma manifestação externa - a inflação é outra manifestação do mesmo tipo - de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento dos países subdesenvolvidos.

Daí a sua conclusão de que é ilusório pensar que as dificuldades ao nível da balança de pagamentos desaparecerão logo que a inflação seja eliminada. Tal como a inflação, os problemas da balança de pagamentos só serão ultrapassados com base em transformações estruturais que afastem aqueles desajustamentos. De outro modo - é este o ponto de vista de Celso Furtado¹⁸¹ -, "pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento".

Por outro lado, como dissemos atrás, a inflação provocada pela própria desvalorização acaba por justificar a perpetuação da *política de desvalorizações periódicas*, que pode transformar-se ela própria em fonte permanente de inflação.¹⁸²

Acresce que o abandono da *política de controlo de câmbios* obriga os países que assim procedem, no contexto das políticas de estabilização, a fixar taxas de juro que não sejam inferiores às dos países dominantes, suficientemente elevadas para evitar a 'fuga' de capitais e para desencorajar a especulação com moeda estrangeira, estimulada pelas expectativas de desvalorização da moeda nacional. O abandono do controlo de câmbios casa-se, pois, com o sentido geral de restrição do crédito e da oferta monetária que caracteriza os programas de estabilização de inspiração monetarista.

6.1.6. Mas da subida dos preços dos produtos importados provocada por uma tal política deriva ainda um *feito-rendimento negativo* que se traduz na diminui-

181 Cfr. C. FURTADO, [1], 227.

182 Os efeitos inflacionistas dos 'programas de estabilização' inspirados pelo FMI resultam das medidas tendentes a combater o *controlo dos preços* de certos bens e a assegurar uma política de *liberdade de preços*, da qual se espera o fim de certas distorções na estrutura dos preços relativos e, conseqüentemente, a racionalização da actividade económica (é o que se costuma designar por *inflação correctiva*). Como consequência desta política de 'preços realistas', os preços dos alimentos aumentaram, no Chile, de Setembro para Outubro de 1973, 82,3% e o preço do pão (anteriormente subsidiado e beneficiado com taxas de câmbio preferenciais para a importação do trigo) passou de 11 para 40 e para 134 escudos em Set/1973, Out/1973 e Março/1974 (cfr. M. CHOSSUDOVSKY, [1], 316). Consequências do mesmo tipo verificaram-se no Brasil, como veremos, na seqüência do programa de estabilização iniciado pela ditadura em 1964.

ção do rendimento real das camadas de rendimento mais baixo, o que provocará uma quebra considerável da procura global dos bens de consumo corrente produzidos no país com vista ao mercado interno, daí advindo dificuldades muitas vezes insuperáveis para as pequenas e médias empresas nacionais que preenchem os respectivos sectores de actividade, aumentando o desemprego e alastrando os efeitos recessivos a toda a economia.¹⁸³

Acresce que, se considerarmos o caso de economias subdesenvolvidas que se apresentam já numa fase intermédia de industrialização - e é este o caso de vários países da América Latina, entre os quais o Brasil -, em que o coeficiente de importação é mais elevado no caso dos bens de capital do que no dos bens de consumo, a desvalorização da moeda significa uma diminuição automática da poupança real desses países, que se traduzirá numa imediata redução do investimento e do crescimento económico, pondo em causa a continuidade do processo de industrialização.¹⁸⁴

Estes efeitos contraccionistas da actividade económica (e, portanto, da produção, do rendimento e do emprego) não resultam apenas da desvalorização da moeda, mas também das medidas de *liberalização das importações* que normalmente a acompanham no receituário do FMI (eliminação de quotas, eliminação dos pressupostos necessários para que a importação de determinados bens seja autorizada, redução ou eliminação de direitos alfandegários). Medidas que os monetaristas justificam com a alegação de que a abertura do mercado interno à concorrência internacional constitui uma condição fundamental para se atingir um nível condigno de eficiência do aparelho produtivo nacional e para se satisfazerem os interesses dos consumidores no que toca a preços e a qualidade.

A verdade, porém, é que uma tal política produz alterações significativas nos preços relativos dos bens nacionais e dos bens importados, incluindo, naturalmente, os bens intermédios. Muitas empresas (para além das empresas multinacionais, por norma interessadas em abastecer-se junto da casa-mãe ou de uma filial localizada em qualquer outro país) passam a adquirir no estrangeiro os bens intermédios que utilizam, já que os produtos nacionais ficarão mais caros que os estrangeiros (sobretudo se estes se encontravam anteriormente onerados com taxas de câmbio desfavoráveis, elevados direitos alfandegários ou quotas de importação reduzidas).

Verifica-se, pois, também por esta via, uma diminuição da procura que se dirige a um sector mais ou menos vasto das indústrias nacionais, que dificilmen-

183 Relativamente à Argentina, calculou-se que uma desvalorização de 10% tenderia a reduzir em 2% a produção interna. Cfr. A. RODRIGUES, 17.

184 Cfr. C. FURTADO, [1], 226.

te conseguirão compensar esta redução da procura interna com um aumento da procura de exportações (ao menos a curto prazo, sendo certo que, a médio prazo, parafraseando Keynes, poderão estar todas mortas ou sob o controlo de uma qualquer empresa multinacional).

Na sequência do que acabamos de referir, a política de abertura ao exterior, para além dos efeitos recessivos apontados, pode provocar ainda um aumento do coeficiente de importação e, conseqüentemente, a acentuação das dificuldades estruturais ao nível da balança comercial e o agravamento da dependência relativamente às economias dominantes.¹⁸⁵

6.1.7. – A estrutura das importações dos países subdesenvolvidos levanta, por sua vez, problemas de equilíbrio interno e externo que a política monetária também não pode resolver. Com efeito, a diminuição das importações para níveis compatíveis com as receitas das exportações só não provocará a quebra da actividade económica interna, do rendimento nacional e da oferta global (com a conseqüente subida dos preços e do custo de vida a juntar-se à depressão) se aquela diminuição das importações for compensada pelo aumento da produção nacional destinada ao mercado interno.

Ora não é de esperar que tal aconteça nos países subdesenvolvidos, mesmo que se libertem recursos em outros sectores, dadas as referidas inelasticidades da sua estrutura produtiva e a fraca mobilidade dos recursos produtivos em resposta aos indicadores do mercado e do mecanismo dos preços. Dudley Seers¹⁸⁶ chama a atenção designadamente para o facto de os preços não se fixarem de modo que os lucros reflectam o benefício social que deriva dos actos de investimento no seu conjunto. Para além disso, os preços nem sempre actuam como sinais orientadores da necessária mudança na utilização dos recursos disponíveis, e nem o capital

185 Num estudo sobre o Chile, referente a 1975, a CEPAL ([8]) conclui que o *coeficiente de importação* foi naquele ano 50% superior ao verificado durante o período de 1970-72. Como salienta D. SEERS, [5], 216, "actualmente a maioria dos países só pode manter uma economia aberta mediante uma qualquer forma de ajuda externa ou mediante o recurso a políticas repressivas ou mediante a combinação de ambos os procedimentos". Uma tal política equivale hoje, com efeito, para os 'países subdesenvolvidos', à aceitação de um estatuto colonial disfarçado, i.é, à aceitação do próprio 'subdesenvolvimento'. É que a ajuda externa (da qual resultará maior afluxo de divisas ao país com dificuldades ao nível da balança de pagamentos) só se verificará na medida em que os países que a concedem tenham interesse em manter o país 'ajudado' na situação de mercado aberto às suas exportações. Dudley Seers refere que esta é a prática habitual dos EUA nas suas relações com os países da América Latina: em troca de não levantarem quaisquer barreiras à entrada de produtos americanos, os EUA 'ajudam' os países com défice da balança de pagamentos através da assistência financeira, através do pagamento de preços especiais por alguns produtos de exportação ou através da fixação de tarifas preferenciais para os produtos provenientes do país deficitário.

186 Cfr. D. SEERS, [1], 274.

nem o trabalho se deslocam com a prontidão exigida em resposta às indicações dos preços.

Nestas condições, a diminuição das importações, dada a sua forte inelasticidade, só se conseguirá, por força de medidas monetárias, se estas forem altamente restritivas e deflacionistas e à custa da estagnação ou da quebra do investimento. Na perspectiva dos estruturalistas, os problemas do desequilíbrio externo (e interno) não podem, pois, ser resolvidos pelas vias da política monetarista, já que a estagnação e a quebra do investimento só vêm aumentar as dificuldades em se encontrar solução para os défices da balança de pagamentos.

A verdade é que os problemas surgem mesmo nos períodos de incremento da actividade económica e de expansão do rendimento, uma vez que, então, as importações aumentarão em maior proporção que o rendimento, o que relançará de novo as pressões inflacionistas e a crise da balança de pagamentos, se a *capacidade de importar* não evoluir na mesma medida que as importações. E o mais provável é que se verifique isto mesmo, dado que a capacidade de importar depende das exportações e estas são afectadas no seu volume pelos factores negativos acima referidos, e no seu valor pela progressiva degradação do respectivo poder de compra, como os estruturalistas têm posto em destaque, com relevo para Raúl Prebisch, nos termos que veremos mais adiante.

A experiência da América Latina mostra, efectivamente, que os países subdesenvolvidos não podem (não têm podido) aumentar a sua produção e o seu rendimento reais sem aumentar substancialmente as suas importações de bens provenientes dos países desenvolvidos.

Em muitos casos, verificou-se que, ao longo dos anos 50, e logo que passou o *boom* provocado pela Guerra da Coreia, os termos de troca dos bens exportados pelos países latino-americanos se deterioraram consideravelmente, ao mesmo tempo que a baixa dos preços das exportações destes países era acompanhada por um aumento proporcionalmente muito menor das quantidades exportadas, enquanto a ligeira baixa de preços das importações era acompanhada por um aumento proporcionalmente maior do volume de bens e serviços importados.

A deterioração dos termos de troca constitui, pois, um factor importante (decisivo) dos desequilíbrios da balança de pagamentos dos países subdesenvolvidos, do mesmo modo que, ao invés de ser uma consequência da inflação, essa deterioração constitui uma das causas principais da inflação na América Latina e em outras regiões em circunstâncias semelhantes.¹⁸⁷ E é claro que,

187 Cfr. T. BALOGH, 109 e W. BAER, [3], 153-158, onde podem encontrar-se dados estatísticos suficientemente elucidativos acerca do que se diz no texto.

nestas condições, pouco ou nada pode esperar-se dos instrumentos tradicionais da política monetária e financeira no que toca à solução dos desequilíbrios externos e internos.

6.2. Em termos mais gerais e no que se refere à natureza e ao alcance da política monetarista dos programas de estabilização, pensamos que a divergência fundamental entre as duas correntes radica no modo diferente como concebem a inflação.

Para os monetaristas a inflação é um fenómeno puramente monetário, acreditando que “o problema da inflação pode resolver-se com políticas apropriadas (...), com o concurso de políticas tecnicamente acertadas e, sobretudo, graças a uma aplicação sensata e ajuizada da arte de governar”.¹⁸⁸

Os estruturalistas defendem que “a inflação é um fenómeno relacionado com a estrutura social”¹⁸⁹, que não pode isolar-se da complexa problemática de raiz estrutural dos países subdesenvolvidos, ela própria indissociável da evolução histórica destes países (parte integrante da história do desenvolvimento e da expansão do capitalismo) e da sua inserção actual no sistema capitalista à escala mundial. Por isso mesmo sustentam que a inflação crónica dos países subdesenvolvidos só poderá atacar-se nas suas raízes avançando no caminho do desenvolvimento, mediante a modificação das estruturas geradoras da instabilidade: “a essência de uma política fundamental de estabilização - escreve Dudley Seers ¹⁹⁰ - assenta em um programa de desenvolvimento a longo prazo tendente a conseguir as necessárias alterações estruturais. Qualquer outro tipo de política de estabilização não passa de um paliativo”.

Embora aceitem que o processo inflacionista só pode avançar se se verificar a expansão monetária que corresponda às novas exigências altistas da economia, os estruturalistas consideram que o fundamental é eliminar as forças reais da economia que exercem uma pressão de tal ordem sobre as autoridades monetárias que tornam *inevitável* aquele aumento da oferta de moeda. Ainda que a política monetária restritiva possa fazer baixar o nível da *procura global* e, porventura, reduzir o ritmo da subida dos preços, o êxito (ilusório) de tal política só poderá ser conseguido com o sacrifício do desenvolvimento económico, o que significa que, em último termo, as *pressões inflacionistas* não só se mantêm como se reforçam, tornando muito mais difícil a harmonização posterior dos dois objectivos (a estabilidade e o desenvolvimento).

188 Cfr. A. HARBERGER, [3], 268.

189 Raúl Prebisch, em CEPAL, [4], 274.

190 Cfr. D. SEERS, [2], 192.

Mas é necessário tempo para executar as alterações de estrutura e é necessário tempo para que estas produzam efeitos. Se se afastar a hipótese de o sector externo (comércio externo, empréstimos ou investimentos directos estrangeiros) poder financiar a adaptação da oferta à nova estrutura da procura decorrente do esforço de desenvolvimento - hipótese com a qual não poderá contar a generalidade dos países da América Latina e dos países subdesenvolvidos em geral -, os estruturalistas entendem que, se se quiser evitar uma solução revolucionária, é necessário pôr de pé um programa global de política económica. Este deve ser orientado para o desenvolvimento equilibrado do país, capaz de assegurar o ajustamento dinâmico da estrutura da oferta à nova composição da procura, e - como salienta Aníbal Pinto - deve inserir-se numa estratégia assente na ponderação *simultânea* dos dois elementos (a estabilidade e o desenvolvimento), estratégia "cujo nervo central é a política de produção e cujos instrumentos *complementares* são as medidas financeiras, as quais só podem entender-se e ter valor significativo no quadro dessa política e não isoladamente".¹⁹¹

Este é, com efeito, um ponto sempre presente nos escritos dos autores estruturalistas: no que se refere aos países subdesenvolvidos, não se concebe uma política anti-inflacionista autónoma, reduzida ao plano da política monetária (já que a realidade económica e social não é também redutível às suas manifestações monetárias), mas só como parte integrante de uma política de desenvolvimento. Isto é: só com base no desenvolvimento regular e acelerado da economia se poderão contrariar e anular progressivamente as forças inflacionárias existentes nas economias subdesenvolvidas e assentar em bases sólidas uma política de estabilidade monetária e a sua compatibilização com elevados níveis de crescimento. Este o sentido da síntese de Osvaldo Sunkel: "não é a estabilidade que condiciona o desenvolvimento, mas antes o contrário: é o crescimento acelerado que constitui a condição necessária para a estabilidade".¹⁹²

Nesta conformidade, é natural que os estruturalistas considerem ser muito reduzido o alcance dos programas de estabilização 'monetaristas' enquanto programas de combate à inflação. A sua estrutura torna-os impotentes para atacar as verdadeiras causas da inflação. Quando muito, poderão atenuar os seus sinais externos ou atacar os *mecanismos de propagação* da inflação: "na medida em que o excesso da procura no mercado se manifesta através do veículo monetário - salienta Osvaldo Sunkel¹⁹³ - é evidente que, eliminando o referido veículo, desapare-

191 Cfr. A. PINTO, [1], 273.

192 Cfr. O. SUNKEL, [3], 640.

193 Cfr. O. SUNKEL, [3], 623.

cerá o excesso da procura; e pode ser que desapareça também a alta dos preços, sintoma mais comum da inflação; mas as pressões inflacionistas - em contraste com o sintoma habitual da inflação - continuarão latentes”.

Muitas vezes, porém, nem isto se verifica. Com efeito, as medidas que, em regra, acompanham a política monetária restritiva e deflacionista, designadamente a desvalorização da moeda, a limitação dos ajustamentos salariais e a ‘política de verdade’ em matéria de preços de bens tradicionalmente subsidiados (alimentos e serviços públicos, v.g.), acabam por permitir uma expressão mais livre das pressões inflacionistas ao nível do sistema de preços. Acontece, porém, que as medidas tomadas na esfera monetária atacam o funcionamento dos *mecanismos de propagação*, o que significa que a inflação acaba por produzir, a par da subida dos preços (com particular incidência nos bens de consumo corrente) e do aumento do custo de vida para a grande massa da população, uma forte redistribuição negativa do rendimento e uma redução do ritmo de aumento das despesas públicas (que afectará não só o investimento, mas também os chamados consumos sociais, o que agravará mais ainda o nível de vida das classes trabalhadoras).¹⁹⁴

Não podendo, com base nas receitas monetaristas, atacar-se as *pressões inflacionistas básicas* ou *estruturais*, a exigência da política ortodoxa no sentido de provocar uma quebra no rendimento nacional suficientemente ampla para que as importações desçam a um nível tal que possam ser financiadas com as receitas das exportações significará não só o agravamento das dificuldades económicas actuais, mas também o comprometimento das possibilidades de desenvolvimento a médio e a longo prazos.

Na perspectiva das estruturalistas, logo que os níveis de baixa da produção, de aumento do desemprego e de miséria das classes trabalhadoras se tornarem insustentáveis, a política de estabilização acabará por ser abandonada e o processo de subida dos preços reaparecerá com ímpeto renovado, agora com mais débéis possibilidades de resposta por parte da economia.

Daí a sua tese de que o combate à inflação não tem sentido nem terá qualquer êxito fora do quadro de uma vigorosa política de desenvolvimento económico, que ataque de frente as *deficiências estruturais* da economia, por eles consideradas, simultaneamente, obstáculos ao desenvolvimento e causas da inflação.

Para os estruturalistas, aliás, a preocupação essencial dos países subdesenvolvidos tem de ser a de incrementar o ritmo do seu desenvolvimento. Reconhecem

194 Isto mesmo foi demonstrado para o Chile (1956/57) por O. SUNKEL, [2], 591/592. Mas pode dizer-se que este é o resultado normal na generalidade dos países da América Latina submetidos aos programas do FMI.

que a instabilidade monetária pode prejudicar o desenvolvimento económico e daí derivam a necessidade de a evitar. Não porque entendam a estabilidade como um fim em si mesma, mas porque ela pode ser um meio necessário para salvarguardar o objectivo essencial do desenvolvimento. A estabilidade é apenas uma meta acessória, que deve prosseguir-se na medida em que não ponha em causa o desenvolvimento económico.

E aqui radica um dos pontos fundamentais da crítica dos estruturalistas aos programas de estabilização patrocinados pelo FMI: eles aceitam sacrificar o desenvolvimento à estabilidade. E como entendem, ao contrário dos monetaristas, que a estabilidade não garante, só por si, que o desenvolvimento se lhe seguirá¹⁹⁵, os estruturalistas concluem que a política monetarista não poderá conduzir a nenhum *equilíbrio estável*.¹⁹⁶ Porque este só tem sentido como *conceito dinâmico*¹⁹⁷ (i.é, só concebível e alcançável numa economia que se desenvolve) e no contexto do *equilíbrio real do sistema*. Isto porque - defendem os estruturalistas - a inflação não é um fenómeno que nasce inteiramente fora da órbita do equilíbrio real (como pensam os monetaristas), mas sim um mero "epifenómeno do deslocamento da posição de equilíbrio real do sistema".¹⁹⁸ Em suma: se se pretende o desenvolvimento económico, não pode sacrificar-se o ritmo e o nível da actividade económica à correcção do desequilíbrio monetário interno ou externo, sobretudo porque há sérios riscos - que a história da América Latina comprova - de que a tentativa de alcançar a estabilidade à custa do desenvolvimento possa traduzir-se em não alcançar nem um nem outro destes objectivos.¹⁹⁹

Para além da sua incapacidade para debelar as raízes da inflação - razão primeira e objectivo último dos programas de estabilização -, os estruturalistas atribuem ainda à natureza e estrutura interna destes programas outras consequências

195 Os estruturalistas apontam muitas vezes a estabilidade 'exemplar' de Cuba antes da Revolução e Aníbal PINTO ([1], 258/259) cita também o Portugal salazarista como exemplo de apego às práticas mais 'sãs' e ortodoxas... mas também "como o país mais atrasado da Europa - económica e socialmente".

196 Cfr. R. PREBISCH, [1], 24: "o equilíbrio estrutural não é assunto de política monetária, nem o é tão pouco a correcção da vulnerabilidade externa".

197 "O equilíbrio estrutural - escreve R. PREBISCH, [1], 24 - não é estático, mas dinâmico, isto é, tem que se ir adaptando às novas exigências do desenvolvimento económico".

198 Cfr. J. OLIVERA, [1], 619.

199 A primazia concedida à *estabilidade* ainda poderá ter alguma lógica - opina C. FURTADO, [2], 82/83 - nos países industrializados, de estrutura mais ou menos homogénea, onde o facto de a taxa de inflação ultrapassar um certo limite pode significar que deixam de funcionar os critérios de racionalidade e que o ritmo de crescimento se reduz ou que aumenta o seu custo social. Optar pela estabilidade pode significar, se assim for, optar pelo pleno emprego da capacidade produtiva e pela mais elevada taxa de crescimento possível. Num país subdesenvolvido, porém, não sendo pensável o pleno emprego da mão-de-obra, a questão da estabilidade reduz-se a um problema de nível de preços. Ou seja, a estabilidade dos preços pode significar desemprego permanente da capacidade produtiva, com um custo social mais elevado do que o da inflação.

fortemente negativas: arrastam consigo graves recessões económicas e acentuam ainda mais as já profundas desigualdades na distribuição do rendimento; provocam a baixa dos salários reais e agravam as condições de vida da grande maioria da população; restringem os consumos populares, sacrificando o desenvolvimento dos sectores produtivos orientados para a satisfação das necessidades correntes das populações (que alguns consideram uma etapa essencial no processo de desenvolvimento ou mesmo uma das prioridades de um correcto desenvolvimento); desperdiçam recursos ao serviço dos consumos supérfluos e sumptuários da pequena minoria rica; aumentam a dívida externa; deterioram as condições deficitárias da balança de pagamentos; obrigam os países que os adoptam a uma acentuada abertura ao exterior, degradando a sua posição no quadro da divisão internacional capitalista do trabalho; hipotecam a economia e os centros de decisão às grandes empresas multinacionais; acentuam a dependência económica perante o exterior e exigem a repressão das populações, não só nos planos económico e social, mas também nos planos sindical e político.

E a verdade é que a análise dos programas monetaristas mais elaborados fornece exemplos abundantes que dão razão às críticas formuladas pelos estruturalistas no contexto da América Latina. As políticas de resposta à inflação e ao défice da balança de pagamentos pela via da contracção da actividade económica e da redistribuição negativa do rendimento só foram seguidas nos países onde praticamente não havia indústria nem classe operária, onde a esmagadora maioria da população vivia nos campos, remetida a modos de vida próprios da economia de subsistência. Nos países com um operariado urbano organizado sindicalmente e disfrutando de certas regalias sociais, as populações recusaram sempre o tratamento por meio das "pílulas do Dr. Jacobson" e os programas de estabilização acabaram por ser postos de lado logo que os seus resultados se revelavam inviáveis em condições de respeito pelas liberdades públicas.²⁰⁰

200 Dudley SEERS, [3], 100, refere expressamente que, na Argentina, a persistência em levar por diante um programa económico inspirado pelo FMI conduziu ao derrube do Governo Frondizi por pressão dos militares (Março/1962). Pelas mesmas razões, o novo presidente argentino (eleito em Outubro/1963) foi derrubado em Junho/1966 por um golpe militar reaccionário, cujo dirigente máximo (general Onganía) viria ele próprio a ser deposto em consequência do descontentamento criado pelo seu zelo 'estabilizador', não obstante ter conseguido fazer baixar a taxa de inflação para menos de 8% anuais no biénio 1968-69 e não obstante as difíceis condições de acção política impostas pela ditadura. Cfr. M. SIMONSEN, [2], 14. Os exemplos das ditaduras militares no Brasil (a partir de 1964), no Chile (depois de 1973), no Uruguai (depois de 1974) e na Argentina (depois de 1976) mostram claramente que são estas situações de "fascismo dependente" as únicas que se casam bem com as políticas monetaristas ao gosto do FMI e da liberal 'Escola de Chicago'.

7. AS RELAÇÕES ENTRE INFLAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Encontra-se com frequência nos escritos de autores ligados à corrente 'monetarista' a afirmação de que os estruturalistas procuravam provar que a inflação violenta era ingrediente indispensável ao desenvolvimento económico.²⁰¹

7.1. Para além da questão de saber se esta afirmação contém ou não uma correcta caracterização do pensamento estruturalista, o que nela está implicado é toda uma complexa problemática que gira à volta das relações entre a inflação e o desenvolvimento económico, tema que foi objecto de uma vasta literatura, especialmente ao longo dos anos 50 e 60, quando em vários países recém-chegados à independência se colocava o problema de saber como financiar o crescimento económico acelerado que todos desejavam, num tempo em que a Europa se defrontava com os problemas de financiamento da reconstrução e em que a inflação era um problema presente um pouco por toda a parte, quer nos países industrializados quer nos países subdesenvolvidos.²⁰²

Poderemos desdobrar em dois aspectos a problemática geral das relações entre a inflação e o desenvolvimento económico:

a) a questão de saber se a inflação deve ou não considerar-se um fenómeno inerente aos processos de crescimento económico dos países subdesenvolvidos, uma consequência inevitável do próprio desenvolvimento económico;

b) a questão de saber se a inflação pode ser utilizada como meio de estímulo e de financiamento do desenvolvimento económico ou se, pelo contrário, a inflação é um factor que impede, dificulta ou desvirtua o processo de desenvolvimento económico.

O primeiro documento importante da ONU sobre problemas dos países subdesenvolvidos (1950) abordou precisamente a questão do financiamento do desenvolvimento económico com recursos nacionais.²⁰³ Nele se concluiu que a inflação não tem que acompanhar inevitavelmente o progresso económico dos países subdesenvolvidos e se aconselhava a evitar a inflação sempre que possível, dados os perigos que arrasta com ela, especialmente nos casos de *inflação oculta* (a *inflação aberta* é considerada menos prejudicial). De todo o modo, acrescenta-se que, "não obstante, não deve necessariamente suspender-se o programa de desenvolvimento para evitar os métodos inflacionários".

201 Cfr. M. SIMONSEN, [3], 230.

202 Uma análise comparativa das taxas de inflação registadas em 53 países desenvolvidos e subdesenvolvidos no período 1949-65 pode ver-se em J. ADEKUNLE.

203 Cfr. ONU, [1].

Em outro relatório de 1951, no qual se procura definir medidas adequadas para fomentar o desenvolvimento económico dos "países insuficientemente desenvolvidos"²⁰⁴, sustenta-se igualmente que a inflação é uma via perigosa, mais nos países subdesenvolvidos do que nos países industrializados, porque naqueles as estruturas da oferta respondem dificilmente ao aumento da procura, sendo maiores os riscos de se cair em situação de espiral inflacionista. Põe-se especialmente em relevo o desencorajamento dos investimentos estrangeiros, cujo concurso é considerado indispensável.

A possibilidade de utilização da inflação como instrumento de financiamento do desenvolvimento económico foi estudada com bastante profundidade, nos primeiros anos da década de 50, tendo em vista os países da Ásia e do Extremo Oriente, por vários grupos de peritos da ONU, cujos trabalhos se encontram publicados em diversos números do *Economic Bulletin for Asia and the Far East*.²⁰⁵

Num destes estudos, elaborado por técnicos do FMI, faz-se uma análise minuciosa das vantagens possíveis e dos inconvenientes prováveis da inflação, tendo em conta a especificidade das estruturas económicas, sociais e políticas dos países tidos em vista (que, em geral, são comuns aos países subdesenvolvidos de outros continentes). E conclui-se que a inflação pode prestar certos serviços aos países que querem acelerar o seu desenvolvimento, embora se reconheça que a política de financiamento pela inflação é um jogo perigoso.²⁰⁶ A questão que se põe, porém, é a de saber se a alternativa à inflação é a estagnação económica, muito mais perigosa que a inflação. Daí que, tendo presente a situação da Índia, se aconselhe abertamente o recurso à inflação, na tentativa de promover a formação de capital através da criação de moeda.²⁰⁷

Trata-se, como se vê, de conclusões muito prudentes. Nem se apontam razões de ordem teórica que condenem em absoluto as políticas de financiamento do crescimento económico acelerado com base na inflação, nem razões que abertamente as recomendem como meio eficiente e seguro de potenciar a formação de poupança e de estimular o investimento.

E pensamos que, em geral, esta atitude de prudência se tem mantido até hoje, tanto no plano da teoria económica como no plano da política económica. Porque

204 Cfr. ONU, [2].

205 Cfr. ONU, [3], [4], e [5].

206 Cfr. ONU, [3], 21-25.

207 Cfr. ONU, [4], 8. Conscientes dos riscos de uma inflação de taxa elevada e crescente, os autores aconselham, porém, a adopção de medidas do tipo 'finanças de guerra', de modo a absorver todos (ou uma larga parte de) os rendimentos monetários distribuídos que não tenham contrapartida no aumento da produção (oferta) de bens de consumo.

esta é uma problemática em si mesma complexa, mas também porque os estudos empíricos destinados a averiguar a existência de uma qualquer relação definida entre a inflação e o crescimento económico se revelam praticamente inconcludentes, detectando-se situações - no passado como na actualidade recente (de meados dos anos 30 em diante), nos países subdesenvolvidos como nos países desenvolvidos - em que coexistem a inflação e o crescimento económico, a inflação e a estagnação da economia, a estabilidade e o crescimento económico, a estabilidade e a estagnação.²⁰⁸

208 Os primeiros esforços de análise estatística comparada com os objectivos referidos no texto foram desenvolvidos por funcionários do FMI nos finais da década de 50 e primeiros anos da década de 60.

Em 1959/60 U Tun Wai estuda os dados referentes a 31 países subdesenvolvidos entre 1938 e 1954, período durante o qual se verificaram situações várias de subida rápida do nível dos preços. Os elementos que apurou não lhe permitem qualquer conclusão definida relativamente aos países subdesenvolvidos em geral, embora em certos casos se tenha verificado uma taxa de crescimento mais elevada quando a taxa de inflação foi mais baixa.

Em 1960/61, R. BHATIA, [1], estuda os períodos de industrialização do Reino Unido, Alemanha, Japão, Suécia e Canadá e conclui que não há uma relação sistemática entre as variações dos preços e a taxa de crescimento da economia (a conclusão é positiva para a Suécia e o Canadá, mas é negativa para a Alemanha e o Japão).

Conclusões semelhantes são as que podem extrair-se do estudo de G. MAYNARD, [2], publicado em 1963, no qual o autor analisa a relação entre a inflação e o desenvolvimento nas fases de industrialização dos EUA (cap. VI), do Reino Unido (cap. VII), do Japão entre 1860 e a 2ª GM, da URSS nos anos 30 (cap. VII) e da América Latina, com especial incidência no Chile e na Argentina (cap. IX).

G. DORRANCE, com base no estudo de uma amostra de países subdesenvolvidos e de países desenvolvidos, conclui não ser possível afirmar que a taxa de variação dos preços tenha influência determinante sobre a taxa de crescimento económico, embora detecte alguns efeitos favoráveis de uma inflação limitada no tempo e de taxa moderada.

Com base no estudo dos dados estatísticos dos países da América Latina (1945-59) e de cerca de 40 outros países não industrializados (1950-61) a conclusão de B. HIGGINS, [2], é também no sentido de não se verificar uma correlação nítida entre o grau da inflação e a taxa de crescimento económico.

O estudo mais recente que conhecemos sobre esta questão é o de THIRLWALL/BARTON (1971). Abrange uma amostra de 51 países desenvolvidos e subdesenvolvidos (entre os quais 14 países da América Latina), e refere-se ao período de 1958-67. As suas conclusões podem resumir-se deste modo: a) há uma relação positiva muito nítida entre inflação e crescimento para os países com um nível de produtividade relativamente elevado (rendimento anual *per capita* superior a 800 dólares em 1963); b) os países com uma taxa de inflação da ordem dos 3% a 10% ao ano investem uma percentagem do seu PNB maior que a investida nos países onde se regista estabilidade dos preços; c) uma inflação superior a 10% é nitidamente nefasta ao crescimento económico, ao investimento e ao equilíbrio da balança de pagamentos.

Um caminho diferente é o percorrido por Constantine GLEZACOS (1978). Começa por aceitar a tese friedmaniana segundo a qual o que mais importa na análise da inflação - sobretudo quando se pretende averiguar os seus efeitos sobre o desenvolvimento económico - não é tanto a sua taxa como o facto de ela ser ou não antecipada. Com base neste ponto de partida, defende Glezacos que, tomando em consideração apenas os níveis da inflação nos vários países, não é possível extrair qualquer relação significativa entre a inflação e o desenvolvimento económico. A existência de uma qualquer relação entre inflação e desenvolvimento e a natureza dessa relação só podem esclarecer-se tomando em conta aquilo a que chama *pattern of inflation*, i.é, o modo como as variações anuais dos preços se verificam num país ao longo de um certo período de tempo. Para testar a sua hipótese, este autor adopta a noção de "price instability" (174ss), entendida como "o grau de discrepância entre os preços observados e os preços antecipados" (talvez melhor: entre a taxa de inflação efectiva e a taxa de inflação esperada), entendimento que implica a possibilidade de haver

Não quer isto dizer, porém, que não haja autores que defendem abertamente ser a inflação um factor impeditivo do desenvolvimento económico ou, pelo me-

‘instabilidade dos preços’ (e, portanto, repercussões sobre o crescimento económico) mesmo quando os preços crescem, em determinado país, a uma taxa constante, em princípio adequadamente previsível (basta que intervenham outros factores susceptíveis de perturbar a capacidade de previsão dos agentes económicos e de frustrar as suas expectativas). As suas conclusões vão no sentido de que são insignificantes os efeitos negativos da inflação sobre o desenvolvimento económico (a taxa de inflação em si mesma é pouco importante, deste ponto de vista), mas já são relevantes os efeitos negativos da ‘instabilidade dos preços’ (o que é importante, pois, é o modo como variam os preços ao longo de um certo número de anos). Glezacos considera especialmente elevados os custos económicos da *inflação não-antecipada*, pois aos riscos económicos acrescidos pela dificuldade de planeamento por parte dos empresários juntam-se os riscos de mais violentas perturbações sociais e políticas, dada a dificuldade dos trabalhadores em prevenir as perdas de poder de compra resultantes da inflação. Defende, por isso, que a política económica, especialmente nos países subdesenvolvidos, deve orientar-se prioritariamente no sentido de *estabilizar* as taxas de inflação e de não frustrar as expectativas dos agentes económicos e só depois deve visar a redução ou eliminação gradual da inflação. Cfr. C. GLEZACOS, 179 ss.

Original é a posição que vimos defendida em T. DAVIS, [2], 509: não se verifica uma relação significativa entre inflação e crescimento nos países subdesenvolvidos autocraticamente governados e nos territórios coloniais, mas haveria uma forte relação negativa entre inflação e desenvolvimento nos países subdesenvolvidos com regimes democráticos (nomeadamente na América Latina) e nos países que saíram há pouco de um estatuto colonial (nomeadamente na Ásia e na América). Esta é, segundo nos parece, uma opinião bastante subjectiva (basta lembrar o caso do Brasil sob Kubitschek, período em que funcionaram as regras da democracia política e em que uma elevada taxa de inflação coexistiu com uma elevada taxa de crescimento económico).

No que se refere especialmente à América Latina, monetaristas e estruturalistas estão de acordo em que não é possível afirmar-se a existência de uma conexão unívoca e clara entre inflação e crescimento económico (cfr. A. HARBERGER, [2], 320; M. SIMONSEN, em BAER/KERSTENETZKY, [1], 108; D. SEERS, [2], 191 e O. SUNKEL, [4], 20). No mesmo sentido, R. MIKESSELL, [2], 150 e B. HIGGINS, [2], 21/22. O Brasil, a Colômbia, o Perú e o México são exemplos de crescimento com inflação; a Argentina, o Chile e o Uruguai são casos de estagnação com inflação; a Venezuela, o México e o Equador apresentam situações de crescimento com estabilidade dos preços; finalmente, Cuba antes da Revolução é o caso típico de estabilidade dos preços com estagnação económica.

Ainda no que se refere à América Latina, o estudo dos processos inflacionistas ocorridos em vários países tem levado os autores a conclusões não coincidentes. No que se refere ao México, por exemplo, L. SOLÍS procura mostrar que, durante o período inflacionista de 1935-56, não só a inflação não impediu o crescimento económico como permitiu que se realizassem as mudanças institucionais e se forjassem os instrumentos de política económica que tornaram possível o período seguinte de crescimento com estabilidade dos preços.

No que toca ao Brasil, há um grande consenso no sentido de que a inflação não provocou aqui, no período 1947-61, as consequências negativas que se lhe costumam apontar, designadamente no respeitante a distorções do investimento (cfr. nota 81 deste capítulo). Tomando o período 1939-56, H. ODEH defende que a inflação influenciou favoravelmente o investimento. C. FURTADO, [1], 253/254, sustenta que sem a inflação não teria sido fácil ultrapassar os obstáculos sociais e políticos à industrialização.

Mas já no caso do Chile (1941-60) H. ODEH entende que a inflação exerceu uma influência negativa sobre o investimento. Que foi negativa a influência da inflação no caso do Brasil (1946-63) é a conclusão de R. KAHIL, em termos que nos parecem bastante marcados por certos preconceitos não confirmados pela realidade. Segundo este autor, a inflação, durante o período referido, não terá distribuído o rendimento das camadas da população com maior propensão ao consumo para as que aforram mais; não contribuiu para aumentar o coeficiente do investimento em capital fixo, antes pelo contrário; operou uma transferência considerável de recursos do relativamente eficiente sector privado para o normalmente ineficiente sector público, provocando, dentro de cada um dos sectores, enormes desperdícios de capital.

Tendo em conta a experiência do Brasil, muitos são os autores que consideram a inflação responsável por várias distorções na economia e pela recessão que se verificou a partir de 1962.

nos, um elemento nocivo, desencorajante ou não estimulante do desenvolvimento económico. Outros, pelo contrário, defendem a inflação como instrumento positivo do ponto de vista da formação de poupanças e do estímulo ao investimento, considerando mesmo alguns que ela é o único caminho capaz de, em determinadas circunstâncias, romper os engarrafamentos que impedem a formação do capital.²⁰⁹

7.2. No que se refere aos adversários da inflação, já vimos que entre eles se contam Milton Friedman e os monetaristas ligados à *Escola de Chicago*, bem como os 'monetaristas' defensores das teses e das políticas económicas inspiradas pelo FMI. Entre estes últimos, alguns parece considerarem que as consequências negativas da inflação são de tal natureza que esta seria incompatível com o desenvolvimento. Como referimos atrás, é mais flexível a posição de Friedman, que admite não ser o crescimento económico prejudicado pela inflação quando esta for uma inflação de taxa moderada e constante que se mantenha como inflação aberta. Nestas condições, a inflação será facilmente antecipada e os agentes económicos conseguirão fazer funcionar eficientemente os mecanismos da economia, anulando as piores sequelas da inflação.

Entre os autores latino-americanos próximos das teses monetaristas, Roberto Campos defendeu em 1957 uma posição ainda menos rigidamente anti-inflação que esta de Friedman. Embora entenda que não pode confiar-se na inflação para, com base nela, incrementar um processo de desenvolvimento sustentado e contínuo (são muito maiores os seus custos sociais e é muito menor a sua eficácia quando comparada com outros meios alternativos), Campos admite que uma inflação moderada - sobretudo se for intercalada com períodos de preços estáveis ou decrescentes - pode exercer uma influência estimulante do investimento e desencadear surtos de desenvolvimento económico. A dificuldade residiria em poder aproveitar o potencial de aforro adicional de uma inflação suave ocasional sem cair em espiral inflacionista, dificuldade que será maior quando a inflação é o resultado de uma política deliberada de que o público se dê conta, alimentando assim as suas expectativas inflacionistas.²¹⁰

Vimos também acima quais as razões normalmente invocadas por Milton Friedman e por todos os monetaristas no sentido de condenar qualquer estímulo ou mesmo só a tolerância para com uma política baseada na inflação.²¹¹

209 Para breves sínteses do debate que caracteriza a história do pensamento económico nesta matéria, cfr. R. CAMPOS, [1], 86/87; E. GANNAGÉ, 64-94; P. AFXENTIOU; THIRLWALL/BARTON, 263-266; A. THIRLWALL, [1], 18ss e 202-218.

210 Cfr. R. CAMPOS, [1], 87. É que - acrescentou Campos na edição feita no México da obra a que estamos a reportar-nos - "uma pequena inflação é como uma pequena gravidez: não se fica por aí".

211 Alguns autores consideram, na verdade, que a inflação não pode ser tolerada, uma vez que, para além de tudo o mais, ela subverte a 'moral económica' e destrói a moeda, constituindo, por isso mesmo, um

Quando se trata de países subdesenvolvidos, as próprias carências e deficiências estruturais que os caracterizam agravam muitos dos inconvenientes apontados à inflação. E os autores insistem, em geral, nestes aspectos:

1) os efeitos redistributivos da inflação favoráveis ao desenvolvimento demoram a produzir-se, o que dará tempo a que as pessoas se apercebam do fenómeno e aprendam a defender-se das suas consequências, aumentando os riscos de espiral inflacionista;

2) sendo reduzido, em muitos países subdesenvolvidos, o sector da economia monetária, a obtenção de um aforro forçado de grandeza significativa obrigaria a uma inflação de taxa muito elevada, cujos efeitos negativos (quebra do aforro voluntário, dificuldades de cálculo económico, distorção dos investimentos, etc.) poderão ultrapassar as possíveis vantagens;

3) os riscos de perigosas espirais inflacionistas são mais acentuados nos países subdesenvolvidos, dada a inelasticidade das estruturas produtivas, que não asseguram uma oferta de bens de consumo (alimentos e outros bens) que se ajuste à procura acrescida e diversificada;

perigo mortal para o próprio 'sistema de livre empresa privada'. A menos que se queira "destruir a *market order* e substituí-la por um sistema comunista ou por qualquer outro sistema totalitário" - escreve F. HAYEK, 119 - é imperioso pôr termo à inflação. E com frequência (cfr. v.g. G. HABERLER, [1], 181 e H. ELLIS, [3], 256) põe-se Lenine a fazer de 'papão', lembrando a passagem de Keynes, gasta de tanta citação (cfr. *The Economic Consequences of Peace*, 1919, 220/221): "Lenin is said to have declared that the best way to destroy the Capitalist System was to debauch its currency. (...) Lenin was certainly right. There is no subtler nor surer means of overturning the existing basis of society than to debauch the currency. The process engages all the hidden forces of economic law on the side of destruction, and does it in a manner which not one man in a million is able to diagnose".

Numa interessante nota sobre este trecho, F. FETTER não conseguiu apurar onde foi Keynes buscar a opinião que atribuiu a Lenine (diz-se que Lenine declarou...). Com efeito, embora não possa provar-se que Lenine nunca afirmou o que Keynes lhe atribui, a verdade é que nenhuma passagem das obras ou da correspondência de Lenine indica uma opinião com aquele sentido, nem Fetter conseguiu qualquer pista junto dos biógrafos de Lenine. A única vez que este se refere à inflação (em *A Catástrofe Iminente*), o seu comentário é de sentido inverso ao que Keynes lhe atribui, dizendo Lenine que dela aproveitam os capitalistas e os especuladores. Por outro lado, o governo bolchevique não utilizou nunca a inflação deliberadamente como instrumento da sua política. Simplesmente - esta é a opinião de E. H. Carr, que Fetter partilha -, a emissão de notas foi muitas vezes, em 1919/20, o único meio de obter recursos. Para justificar a medida, dizia-se então que aquele era um meio de liquidar os capitalistas e uma antecâmara da sociedade comunista sem moeda...

Venha ou não daqui a 'história' do citado comentário de Keynes, seja de Lenine ou seja de Keynes a opinião que nele se contém, a verdade é que as inflações parece terem provocado, historicamente, não regimes 'comunistas', mas regimes de direita. Assim terá acontecido com a subida dos nacionais-socialistas ao poder, preparada pela liquidação das classes médias na sequência da inflação posterior ao fim do primeiro conflito mundial. Assim tem acontecido na América Latina (recordem-se os golpes militares de tipo fascista no Brasil em 1964, no Chile em 1973 e na Argentina em 1976, todos invocando como pretexto a necessidade de pôr cobro à inflação), onde a revolução cubana aconteceu no fim de um longo período de estabilidade dos preços.

4) os engarrafamentos da oferta serão tanto mais graves quanto é certo que a inflação acentuará as dificuldades da balança de pagamentos. Em períodos de inflação, a propensão marginal à importação é superior à propensão média à importação, o que significará, a par da redução das exportações, a necessidade de mais importações; a desvalorização da moeda para fazer baixar as importações acentuará a rigidez da oferta e actuará como factor inflacionista porventura com fracos resultados no que toca ao incremento das exportações;

5) os problemas da balança de pagamentos e a conveniência de 'acompanhar' a inflação obrigam à organização de esquemas vários de controlo dos preços e dos câmbios e do comércio externo, para os quais os países subdesenvolvidos não têm uma máquina administrativa capaz, embora desviem para esse fim (inutilmente, segundo uns; com prejuízo para o bom andamento da economia, segundo os que consideram como um mal agravado a *inflação reprimida* e as práticas de *controlo de preços* e de restrição à *liberdade económica*) técnicos e *know how* cuja oferta é escassa e que fazem falta em outros domínios;

6) os sistemas de controlo dos preços acabam por sacrificar os investimentos nos sectores fundamentais do capital fixo social (energia, transportes, comunicações, etc.);

7) nos países subdesenvolvidos predominantemente rurais os agricultores são pouco afectados pela inflação²¹² e os mais atingidos pela inflação serão as classes médias urbanas, funcionários públicos, artesãos e operariado industrial, grupos sociais que seria necessário mobilizar para o desenvolvimento, por deles poder resultar a capacidade de organização e de administração, tão indispensável ao desenvolvimento como a formação do capital;

8) se não se atribuir ao estado o papel central no que se refere à acumulação do capital e à direcção do processo de desenvolvimento, os ganhos da inflação acabarão por ir parar às mãos de 'empresários' (muitos deles camponeses e comerciantes) que vão melhorar os seus consumos e dificilmente investem em empreendimentos produtivos. Na falta de uma classe de *empresários dinâmicos*, os ganhos da inflação podem ser desviados para colocações no estrangeiro, para despesas sumptuárias de 'prestígio' ou mesmo para formas de *fuga à moeda* que acabam em puro entesouramento (compra de ouro, prata e jóias, antiguidades, obras de arte, etc.), já que nem sequer se traduzem em investimento na produção de bens de luxo (vivendas, barcos de recreio, etc.);

212 Porque os preços dos produtos agrícolas serão dos primeiros a subir; porque os camponeses, longe das solicitações dos meios urbanos, satisfazem pelo seu trabalho as necessidades fundamentais ao nível das suas aspirações e não compram máquinas, nem fertilizantes, nem combustíveis; porque a classe de rendistas que vive de juros não é significativa, e nos meios rurais os que emprestam dinheiro fazem-se muitas vezes pagar em espécie.

9) as facilidades do financiamento inflacionista podem levar ao esbanjamento de recursos (por parte do estado e dos particulares) e a descurar outras possibilidades de financiamento (designadamente através dos impostos);

10) a inflação atrasa o aparecimento ou a ampliação dos intermediários financeiros (a colocação de poupanças em seguros de vida ou em caixas de aforro, v.g., não é atraente) e dificulta o incremento do mercado de títulos (a inflação retira atractivos à aquisição de obrigações ou de títulos da dívida pública), reduzindo deste modo as possibilidades de canalização dos pequenos aforros para o investimento;

11) em países que carecem de desenvolver-se, a inflação actua contra este objectivo ao favorecer especialmente os especuladores (que em nada contribuem para aumentar a produção de bens e serviços ou a capacidade para os produzir no futuro) em confronto com os que se dedicam a actividades produtivas. Enquanto em condições de estabilidade monetária ganham mais aqueles produtores e empresários que conseguem melhorar a produtividade, produzindo a custos mais baixos bens em maior quantidade e de qualidade superior, sob a inflação muitos recursos e capacidades são desviados para actividades comerciais e especulativas, em prejuízo dos estímulos ao trabalho produtivo e à melhoria da produtividade, que é a base do desenvolvimento económico;

12) em países com grandes diferenças sociais, a inflação actua por forma a fazer os ricos mais ricos e os pobres mais pobres. Se se admitir que os titulares de rendimentos elevados (que em regra beneficiam com a inflação) destinam a investimento metade do seu rendimento adicional e que os titulares de rendimentos baixos (que perdem com a inflação) gastam em consumo todo o seu rendimento, teremos que, para aumentar de uma unidade o investimento, é preciso transferir duas unidades de rendimento dos pobres para os ricos (estes aumentarão o consumo de uma unidade; os pobres verão o seu consumo reduzir-se de duas unidades). A natureza destes efeitos redistributivos dificulta o aparecimento de uma ampla classe média, o que impedirá o fortalecimento de instituições democráticas e a consolidação de sociedades politicamente estáveis;

13) quando, finalmente, for necessário travar a inflação, os governos dos países subdesenvolvidos estarão mal apetrechados para pôr de pé as políticas adequadas, sobretudo no domínio monetário e financeiro.

7.3. A verdade é que a ideia de favorecer um processo de crescimento acelerado dos países subdesenvolvidos, suprimindo, através da inflação, a insuficiência do aforro voluntário e a inelasticidade das receitas fiscais, foi uma ideia que seduziu,

sobretudo nos anos 50, muitos políticos e muitos economistas, especialmente os que se ocupavam dos problemas do desenvolvimento económico.²¹³

Referimos acima os importantes trabalhos elaborados por iniciativa da ONU no início dos anos 50.²¹⁴

Num deles aparece enunciada a tese que William Arthur Lewis desenvolveria pouco depois. Aí se defende, na verdade, que a inflação resultante da criação de moeda para pagar aos trabalhadores desempregados permite que estes sejam utilizados na formação de capital, da qual resultará, ao fim de algum tempo, a produção adicional de bens de consumo que porá fim à inflação, a um nível mais elevado da produção e do rendimento.²¹⁵

Caberia a W. A. Lewis, porém, o desenvolvimento teórico da hipótese que admitia apoiar-se na inflação o crescimento económico acelerado dos países com oferta ilimitada de mão-de-obra, financiando através da criação de moeda o emprego dos excedentes de mão-de-obra na produção de bens de capital.

Em países onde é escasso o capital, o excedente de mão-de-obra não pode ser utilizado na produção de mais bens de consumo, exactamente porque não há terras ou bens de capital disponíveis; mas pode ser utilizada para produzir mais bens de capital, sem necessidade de utilizar nenhum factor escasso, bastando para tanto que se crie moeda para pagar essa mão-de-obra. Daqui resultará um aumento da procura monetária que - perante a manutenção do nível de produção de bens de consumo - provocará a alta dos preços. O ritmo deste processo de subida dos preços reduzir-se-á, porém, à medida que os bens de capital criados comecem a produzir bens de consumo, desaparecendo logo que o aforro voluntário atinja um nível que iguale o investimento aumentado.²¹⁶ É o que Lewis quer significar quando resume a sua tese afirmando que "as inflações que visam criar capital útil tendem a neutralizar-se a si mesmas uma vez que, mais tarde ou mais cedo, elas provocarão um aumento da oferta de bens no mercado".²¹⁷

213 Tendo presente a realidade das economias industriais, já em 1922 Dennis Robertson realçava os efeitos estimulantes da produção industrial que poderiam esperar-se de uma inflação moderada, desde que o controlo da produção permanecesse nas mãos de uma minoria recompensada por um lucro variável (*apud* THIRLWALL/BARTON, 263). Mais tarde, as teses de Keynes vieram chamar a atenção para o aumento multiplicado do emprego, da produção e do rendimento que pode esperar-se da utilização da criação de moeda para empregar os trabalhadores desempregados quando há capacidade de produção ociosa e a crise se explica pela deficiência da procura efectiva.

214 Cfr. ONU, [3], [4] e [5].

215 Embora admitissem as limitações decorrentes de engarrafamentos de vária ordem que dificultam o funcionamento dos mecanismos do multiplicador, os autores do relatório consideram que seria possível evitar uma inflação de *efeitos cumulativos* e colher os benefícios de uma *self-destroying inflation*. Cfr. ONU, [4], 6-8.

216 Cfr. W. A. LEWIS, [1], 420-422.

217 Cfr. W. A. LEWIS, [2], 225.

Lewis retomou, aliás, as suas teses na intervenção com que encerrou a Conferência Internacional realizada no Rio de Janeiro em 1963, na qual defende abertamente a utilização da inflação como instrumento da política de desenvolvimento económico.²¹⁸ Nos países subdesenvolvidos, onde uma enorme percentagem do rendimento nacional se destina ao consumo, a inflação é um instrumento eficaz - porventura o único - para transferir rendimentos dos que têm uma elevada propensão ao consumo para os que têm maior capacidade de aforro e maior propensão para efectuar investimentos a longo prazo (seja o governo sejam empresários privados). Esta estrutura de distribuição do rendimento provocada pelo choque inflacionista inicial tornar-se-ia permanente em virtude da acumulação dos lucros provenientes do investimento efectuado em períodos sucessivos. À medida que o nível do rendimento aumenta e que se estabiliza a sua distribuição em moldes favoráveis aos titulares de lucros, estes aumentariam o volume do aforro voluntário, que alimentaria um nível mais elevado de investimento, sem necessidade de continuar a recorrer ao aforro forçado resultante da inflação. Em vez de uma *spiral inflation* teríamos uma *self-liquidating inflation*: depois de um surto de subida do nível geral dos preços, estes tornar-se-iam estáveis a um nível mais elevado de rendimento, com uma taxa de crescimento económico também mais elevada.²¹⁹

O êxito de uma política deste tipo dependeria de três condições fundamentais:

- a) da canalização dos investimentos para as actividades produtivas que aumentem rapidamente a produção de bens de consumo correntes;
- b) da transferência de rendimentos em benefício do estado ou dos titulares de lucros, que venham a utilizá-los em investimentos produtivos (sejam empresas públicas ou privadas);
- c) da capacidade para controlar os mercados negros, a taxa de câmbio, as fugas de capitais para o estrangeiro, os consumos de luxo, os gastos em habitações de luxo, etc..

Acrescente-se, finalmente, que a inflação tem de ser temporária para ser *self-liquidating*. Sobretudo se a taxa da inflação for elevada, ela não pode durar muito tempo, dado o risco de as pessoas se darem conta dela e aprenderem a defender-se, exigindo rendimentos mais elevados, desencadeando a *spiral inflation*.

Depois de W. A. Lewis, pensamos que foram os trabalhos de Celso Furtado os que mais contribuíram para reforçar a ideia de que, em certas condições, a inflação pode ser indispensável para vencer obstáculos políticos, resistências ins-

218 Cfr. W. A. LEWIS, [3], 29ss.

219 Para uma crítica a esta tese da *inflação momentânea* ("spurt inflation"), cfr. J. ADLER, [1].

titucionais e engarrafamentos estruturais que entravam o desenvolvimento económico dos países subdesenvolvidos. Desde 1954 que Furtado foi elaborando a sua tese de que a inflação serviu, no Brasil, para permitir “a transferência, em benefício da indústria, dos acréscimos de rendimento real do sector exportador”.²²⁰ Esta *transferência intersectorial* de rendimento em sentido favorável à industrialização e ao desenvolvimento económico é detectada pelo grande economista brasileiro no que chama “as três ondas de inflação” por que passou a economia do seu país até meados dos anos 60.

De todo o modo, parece-nos que a interpretação de Furtado vai no sentido de que a inflação acabou por ‘escrever direito por linhas tortas’, mas não foi utilizada conscientemente como instrumento de uma política estruturada de desenvolvimento. Isto porque, dada a estrutura social e política do Brasil (relacionada com os interesses do sector agrário-exportador), não terá sido possível, mesmo depois da ‘Revolução de 1930’, formular uma autêntica política de desenvolvimento apoiada na indústria.²²¹

Da ausência desta política de desenvolvimento resultaram distorções e engarrafamentos na economia que alimentaram a inflação, e esta constituiu, nas condições históricas concretas em que se desenrolou a industrialização brasileira, uma condição indispensável para o seu desenvolvimento.²²² A nosso ver, os responsáveis pela política económica brasileira, no período a que agora nos reportamos, tiveram consciência disso e não procuraram contrariar, através da política monetária, as pressões inflacionistas, deixando a inflação ‘fazer o seu trabalho’.

Quais as razões mais frequentemente apontadas pelos autores que, com mais ou menos reservas, se manifestam no sentido de serem favoráveis os efeitos da inflação na perspectiva de um crescimento económico acelerado?

Kenneth Boulding, por exemplo, sustenta que a inflação é um instrumento eficaz de transferência de recursos dos “proprietários inúteis para os empresários não proprietários”. Mas reconhece que, a longo prazo, a inflação pode ter consequências negativas.²²³

220 Cfr. C. FURTADO, [17], 181-183. Poderá dizer-se que uma tese semelhante é a desenvolvida por D. ROWAN (1954), baseado na experiência australiana. Segundo este autor, numa *economia dependente* a inflação é um processo através do qual os ganhos resultantes de uma melhoria dos termos de troca podem espalhar-se por toda a economia.

221 Acerca dos obstáculos políticos ao desenvolvimento económico no Brasil, cfr. C. FURTADO, [19].

222 Cfr. C. FURTADO, [18], 108. “A tese de que o desenvolvimento se poderia ter feito sem inflação e, portanto, com menor custo social, torna-se académica - escreve C. FURTADO em 1961 ([1], 254). Em realidade, a formulação dessa tese é uma última manifestação de descontentamento daqueles espíritos formados na tradição intelectual da velha economia ‘reflexa’ de exportação”.

223 Cfr. K. BOULDING, 61-67.

Geoffrey Maynard defende que nos países subdesenvolvidos - sobretudo onde não exista uma classe empresarial dinâmica, onde não exista mercado de capitais nem quaisquer intermediários financeiros, onde se verifique a costumada ineficiência do aparelho administrativo fiscal - as condições não são de molde a promover a formação do aforro e a sua mobilização para o investimento, pelo que a inflação pode ser o único meio de o conseguir, embora com o risco de fazer recair os sacrifícios necessários ao desenvolvimento económico sobre aqueles que menos podem suportá-los. Mas tem de manter-se ao nível de uma inflação moderada. É aqui começam os problemas, pois o evitar-se a espiral inflacionista depende, a seu ver, além de outros factores, do aumento da oferta de alimentos.²²⁴

É próxima desta a posição de Henry Bruton.²²⁵ Tendo em vista economias em que as várias imperfeições do mercado não permitem um correcto funcionamento do sistema de preços, em que o sistema fiscal é débil e ineficaz, em que há engarrafamentos por falta de capacidade empresarial (*entrepreneurial bottlenecks*), em que é muito grande a imobilidade da mão-de-obra, a inflação será um meio mais poderoso que qualquer outro para romper o imobilismo e promover a transferência de recursos em sentido favorável ao investimento. O que é necessário é que se trate de uma inflação cuja taxa anual não vá além de 10% a 15% e não se prolongue para além de cinco a dez anos.

Defendem outros que, num país que há vários anos conhece uma razoável estabilidade dos preços e que atravessa uma situação de estagnação económica, uma política de inflação deliberada pode ter efeitos benéficos a longo prazo, desde que a inflação se mantenha a níveis relativamente modestos, dure pouco tempo para que os agentes económicos não antecipem as altas dos preços, e não se repita com tanta frequência que permita a investidores e a especuladores dispor de planos de acção pré-estabelecidos para poderem aproveitar-se da subida brusca dos preços.

É a chamada tese da "inflação-surpresa", que aceita grande parte dos argumentos dos monetaristas contra a inflação, "mas rejeita a ideia segundo a qual a busca de uma estabilidade imutável é sempre a política de preços mais propícia ao desenvolvimento económico". Ao mesmo tempo, admitindo os efeitos positivos da inflação nos termos acima resumidos, considera absurdo que se pretenda planificar a inflação, provocando regularmente surtos inflacionistas, uma vez que assim se perderia o *efeito-surpresa*, que é a chave dos efeitos favoráveis da *inflação-surpresa*. Sintetizando esta noção, Arthur Buttler e Ph. Della Valle definem-

224 Cfr. G. MAYNARD, [2], cap. I.

225 Cfr. H. BRUTON, [1], 163-168.

na como "um breve impulso de aumentos dos preços mais fortes do que o previsto", (...) "um fenómeno repentino e de breve duração, mantendo-se por exemplo entre 8% e 10% durante um ou dois anos, precedido e seguido por vários anos de aumento dos preços da ordem de 2%, a 4%".²²⁶

Do mesmo modo, A. P. Thirlwall é favorável a uma política que utilize a inflação como instrumento ao serviço da aceleração da taxa de crescimento da produção e do emprego. Para tanto, é indispensável, a seu ver, que a taxa de inflação não vá além de 4% a 10% - 3% a 5% de *demand inflation* planeada e mais 1% a 5% de *inflação estrutural* - e que não se perca o controlo do processo inflacionista, na sequência de políticas irresponsáveis de expansão monetária.²²⁷

Convenhamos que não é uma defesa muito forte da inflação aquela que se faz para além dos trabalhos referidos de W. A. Lewis e de Celso Furtado. No fundo, trata-se de admitir que a inflação é capaz de transferir recursos para os investidores (apesar das condições adversas que caracterizam os países subdesenvolvidos) e de criar um ambiente favorável para que estes invistam.

Mas são muitas as reservas postas e são fortes as condições a que se subordina o êxito de uma política que se apoie na inflação para promover o crescimento económico acelerado. Para que tal política dê resultados positivos é necessário que exista mão-de-obra excedente que possa ser utilizada na produção de bens de capital sem afectar a produção de bens de consumo; é necessário que a economia reaja aos incentivos e oportunidades abertos pela inflação; é necessário que os que ganham com a inflação tenham uma propensão marginal ao aforro e ao investimento superior à daqueles que suportam os respectivos custos; é necessário que os aforradores não investidores e os trabalhadores assalariados sofram a *ilusão monetária* ou que, de qualquer modo, se evite a subida dos salários reais enquanto não aumentar a oferta de bens de consumo; é necessário que aumente, em prazo relativamente breve, a produção de bens de consumo, especialmente de alimentos; é necessário que o país disponha de uma máquina administrativa suficientemente preparada para pôr de pé um sistema de controlos de vários tipos que mantenha a inflação dentro dos limites de uma inflação moderada que não se arraste muito tempo.

226 Cfr. BUTTLER/DELLA VALLE, 535-548. Tendo em conta expressamente os países da América Latina, habituados a taxas de inflação relativamente elevadas, os autores admitem que a definição do texto pode adaptar-se de modo a englobar "um ou dois anos marcados por altas de preços de 25% a 40%, inserindo-se entre vários anos que acusam taxas correspondentes de 10% a 15%".

Estudos econométricos realizados pelos autores levam-nos a concluir que foi nos países que conheceram altas de preços *não esperadas* que as taxas de crescimento económico foram mais elevadas.

227 Cfr. A. THIRLWALL, [1], 12ss e 232ss.

Não são, muitos deles, requisitos fáceis de preencher. Sobretudo, há sempre o risco de não se definir bem qual a *taxa ótima de inflação* (G. Dorrance) ou qual a *taxa crítica de inflação* (Thirlwall/Barton), a partir da qual os seus inconvenientes anulam os efeitos positivos. E há sempre o risco de não se conseguir deter a inflação quando houver vantagem em que o processo inflacionista não continue a acelerar. Lembra a história do aprendiz de feiticeiro...

7.4. – Mas regressemos aos estruturalistas. O que pensam, em geral, das questões que temos vindo a abordar?

7.4.1. Consideraram os estruturalistas que a inflação é um factor estimulante do desenvolvimento económico, ou que a inflação deve constituir instrumento de uma política de desenvolvimento económico adequada às condições dos países subdesenvolvidos?

Não nos parece linear a resposta dos estruturalistas a esta questão. “A inflação, como o crime, não compensa, a longo prazo”, escreve Aníbal Pinto, que atribui à inflação o perigo de estrangular e deformar o desenvolvimento económico, diminuindo a taxa de aforro-investimento, acentuando a vulnerabilidade da economia perante o exterior, agravando as desigualdades na distribuição do rendimento, agudizando as tensões sociais.²²⁸

E Osvaldo Sunkel é também peremptório na afirmação de que “deve afastar-se definitivamente a ideia de que a inflação é o caminho para o crescimento acelerado”. A inflação não pode fazer esquecer a necessidade de encontrar soluções adequadas para as deficiências estruturais patentes nas economias subdesenvolvidas; se estas não forem encontradas, a longo prazo acabarão por vir ao de cima os efeitos nocivos da inflação e pode mesmo cair-se em situações de estagnação económica.²²⁹

Mas o verdadeiro problema não é este. O que importa saber é se os países da América Latina, tendo presentes as suas características estruturais e históricas concretas, poderiam ter conseguido um ritmo de industrialização e de crescimento económico como o que, em muitos casos, foi atingido, sem o recurso à (ou sem a aceitação da) inflação. E, colocada assim a questão, a resposta dos estruturalistas é claramente no sentido de que “se pagaria, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, na melhor das hipóteses, um ritmo mais lento de crescimento”.²³⁰

228 Cfr. A. PINTO [1], 258. “É mais fácil alcançar os objectivos principais, especialmente o desenvolvimento económico, se se conseguir evitar a inflação crónica”, escreve D. SEERS, [1], 273. Cfr. também O. SUNKEL, [3], 638.

229 Cfr. O. SUNKEL, [3], 638.

230 Cfr. C. FURTADO, [10], 362..

Neste sentido, os estruturalistas aceitam que a inflação foi (é), no caso dos países da América Latina, um elemento necessário (porventura indispensável) ao crescimento económico através da industrialização. "A inflação não foi exterior ao processo de industrialização: serviu-lhe de instrumento na remoção de obstáculos", escreve Celso Furtado.²³¹

Colocados perante o rotundo fracasso dos numerosos *programas de estabilização* que o FMI impôs a vários países latino-americanos, os estruturalistas não tiveram outra alternativa que não fosse a de aceitar a inflação, apesar de lhe apontarem os inconvenientes. "Reconhecemos os prejuízos e contradições crescentes de um processo inflacionista e as vantagens de uma economia estável - embora a primeira parte da afirmação não implique uma rejeição de todos os procedimentos *aparente* ou *formalmente* inflacionários em conjunturas excepcionais", escreve Aníbal Pinto.²³²

Com efeito, os estruturalistas consideram que as condições da economia regional e mundial resultantes da grande crise do capitalismo dos anos 30 e, em momento posterior, da 2ª GM tornaram muito difícil compatibilizar, nos países da América Latina, os objectivos do desenvolvimento e da estabilidade. Isto, entre outras razões, porque tais países procuraram acelerar o ritmo do seu desenvolvimento económico; porque o comércio externo deixou de funcionar como (ou viu substancialmente reduzido o seu papel de) elemento dinamizador do

231 Cfr. C. FURTADO, [1], 253/254.

232 Cfr. A. Pinto, [1], 258. Transformar a inflação em problema autónomo e prioritário seria relegar para segundo plano o objectivo fundamental do desenvolvimento, que nunca deverá ser sacrificado às exigências da política anti-inflacionista. Esta opinião de Celso Furtado, que comentava em 1962, em crítica aos adversários da inflação: "Aqueles que transformam o problema da inflação em um fim não estão preocupados com o desenvolvimento, e sim com os riscos que a estrutura social e seu sistema de privilégios podem correr frente a tensões provocadas pela inflação". Cfr. C. FURTADO, [2], 45.

Os estruturalistas apontam, aliás, muitas vezes, o exemplo de Cuba antes da Revolução e de Portugal no tempo de Salazar como elucidativos dos benefícios da estabilidade monetária (e até da estabilidade política, valor muitas vezes apontado como desejável nos programas do FMI) em termos de desenvolvimento económico. Cfr. A. PINTO, [1], 258/259.

Kaldor resume bem a atitude dos estruturalistas acerca da questão em referência, ao interpelar como segue o Prof. F. Lutz (um monetarista defensor do *tratamento de choque* na política de combate à inflação) na Conferência várias vezes referida do Rio de Janeiro (1963): "A política de estabilização monetária do Dr. Salazar foi seguida de trinta nos de contenção monetária, preços estáveis e uma economia absolutamente estagnada. Gostaria de perguntar ao Professor Lutz (...), se houvesse uma eleição presidencial em que ele tivesse que escolher entre eleger o Presidente Kubitschek ou o Dr. Salazar - onde colocaria ele o seu voto?" (cfr. BAER/KERSTENETZKY, [1], 500). É claro que os estruturalistas, como Kaldor, votariam em Kubitschek, i.é, abstraindo agora de outros factores, votariam na inflação.

De resto, quando os monetaristas invocam um ou outro caso em que se verifica, a seu ver, uma correlação negativa entre inflação e crescimento económico, os estruturalistas perguntam se não será a estagnação da economia ou a sua reduzida taxa de crescimento a responsável pelos défices orçamentais, pelas pressões salariais e, conseqüentemente, pela inflação, em vez de ser o contrário. Cfr. T. DAVIS, [2], 509.

crescimento e amortizador dos desequilíbrios dele resultantes; porque se acentuaram alguns elementos de rigidez estrutural e institucional; porque se tornaram impossíveis, em situação normal, políticas que implicassem um retrocesso relativamente às condições de vida das populações.

Perante este quadro, parece inequívoco que a opção dos estruturalistas é claramente no sentido de não sacrificar o desenvolvimento à luta contra a inflação, tanto mais que é clara a posição que adoptam relativamente à estabilidade. "A estabilidade *per se* - escreve Aníbal Pinto²³³ - não resolve os problemas básicos de um sistema económico" e, num país subdesenvolvido, "a estabilidade dos preços pode significar - na opinião de Furtado²³⁴ - desemprego permanente da capacidade produtiva, com um custo social mais elevado do que a inflação".

Em resumo, poderemos dizer que os estruturalistas aceitam que a inflação foi, se não um factor estimulante do desenvolvimento, pelo menos um factor que não se revelou prejudicial ao desenvolvimento económico e que, pelo contrário, foi (é) um elemento necessário para romper certas barreiras estruturais e institucionais e para transferir os recursos disponíveis em sentido favorável à industrialização e ao crescimento económico: "uma taxa de aumento dos preços de 10% a 15% ao ano não causa preocupação a ninguém".²³⁵

233 Cfr. A. PINTO, [1], 259.

234 Cfr. C. FURTADO, [2], 82183.

235 Esta a resposta de Carlos Massad ao monetarista Graeme Dorrance, em intervenção efectuada na referida Conferência do Rio de Janeiro. Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [1], 107.

Alguns autores pretendem mesmo que os estruturalistas poderão ter levado demasiado longe as suas teses, desvalorizando os perigos da inflação, ou, pelo menos, desprezando, como 'futilidades monetaristas', as medidas anti-inflacionistas de natureza monetária e financeira, destinadas a produzir efeitos a curto prazo, em caso de processos inflacionistas com taxas muito elevadas e ritmo muito acelerado de subida do nível geral dos preços. Isto porque, tendo a inflação as suas origens em *deficiências estruturais* da economia, o único remédio adequado e eficaz contra a inflação seria uma política de desenvolvimento que operasse as *transformações estruturais* necessárias para colmatar aquelas deficiências.

Esta é uma hipótese levantada por A. HIRSCHMAN, [5], 685. Não conhecemos qualquer texto de autor estruturalista que justifique esta crítica. Um dos mais lúcidos adeptos das teses estruturalistas, Dudley Seers, advertia mesmo, num estudo de 1962, que "é um erro colocarmo-nos no extremo oposto [ao dos monetaristas, para quem a inflação é o problema mais importante a resolver em qualquer economia] e permanecer indiferentes perante a inflação". Cfr. D. SEERS, [1], 273.

Uma atitude do tipo da sugerida por Hirschman parece ter sido, porém, a de alguns sectores 'esquerdistas' da Unidade Popular no Chile, os quais consideravam ser pouco revolucionário levar a inflação a sério. Segundo esses sectores, a preocupação com questões como a circulação da moeda era apontada como uma perspectiva 'técnica' e 'burguesa': as causas fundamentais da inflação no Chile são de natureza estrutural - alegava-se -, pelo que o importante é tomar conta dos circuitos de produção e de distribuição dos bens, dominar o funcionamento *real* da economia. Sem isto, *nada se poderia fazer quanto à inflação*, cuja importância, aliás, se desvalorizava por não se considerar como um *fenómeno real*.

Esta atitude fatalista segundo a qual, dadas as estruturas económicas herdadas, nada se poderia fazer para combater a inflação a não ser alterar essas estruturas, e esta atitude de menosprezo relativamente aos perigos reais da inflação não foi, porém, a que orientou os responsáveis pela política económica do

7.4.2. Abordamos em seguida o outro aspecto da problemática da conexão entre a inflação e o desenvolvimento económico.

Entendem os estruturalistas que a inflação acompanha inevitavelmente os processos de crescimento económico acelerado, no contexto da América Latina? "Nada poderia estar mais afastado dos nossos pontos de vista" - responde Prebisch.²³⁶ Esta resposta formal - que poderemos encontrar, em termos semelhantes, em escritos de outros autores ligados ao estruturalismo - parece-nos, porém, uma simples resposta 'táctica', visando não escandalizar a audiência e não perder (ou reconquistar) a credibilidade científica, numa época em que, apesar de um pouco por toda a parte se apostar na inflação como meio de pôr em marcha processos de crescimento acelerado, se fazia sentir fortemente, pelo menos na América Latina, o peso das teses anti-inflação, que tinham a cobertura dos meios académicos indígenas e estrangeiros, com o prestígio e a indiscutibilidade que normalmente acompanham todas as ortodoxias.

Na verdade, como procurámos esclarecer em páginas anteriores, todo o pensamento estruturalista assenta na demonstração de que inflação que se verifica

Governo de Unidade Popular. Estes afirmaram abertamente o perigo de a inflação destruir os benefícios económicos e sociais entretanto alcançados pelos trabalhadores assalariados e pela classe média, considerando o combate à inflação como questão de vida ou de morte. Criticaram expressamente as teses dos que, partindo da análise da inflação assente nos aspectos estruturais da economia, deixavam que esta análise, embora correcta, os levasse a esquecer ou a subestimar a importância dos mecanismos monetários e financeiros. E apontaram claramente a necessidade imperiosa de dar combate à inflação, embora não aceitassem fazê-lo à custa do emprego, do poder de compra ou das regalias sociais dos trabalhadores.

Daí a dificuldade em utilizar as restrições ao crédito, que provocariam graves perturbações no sector produtivo e comercial, com a consequente baixa da produção e aumento do desemprego (o lema era evitar que o crédito crescesse mais depressa do que as necessidades da economia, mas assegurar que crescesse tão depressa quanto a economia exigia). Daí a dificuldade em reduzir as despesas do governo (90% eram despesas com pessoal, pelo que qualquer redução significativa de despesas implicaria redução dos salários reais e/ou aumento do desemprego). Daí a dificuldade em reduzir o défice das empresas públicas produtoras de bens e serviços de utilidade pública (o aumento dos respectivos preços obrigaria a reajustamentos salariais ou provocaria a diminuição do rendimento real dos mais pobres). Daí que o governo considerasse o aumento dos impostos sobre os titulares de rendimentos elevados como o expediente indispensável para reduzir a taxa de inflação (ou, pelo menos, o ritmo do seu crescimento) sem afectar os postos de trabalho nem o rendimento real das classes trabalhadoras.

A estrutura do sistema tributário chileno comportava (e aconselhava mesmo, por razões económicas e de justiça social) aumentos dos impostos que atingissem apenas os rendimentos elevados, os rendimentos da propriedade e do capital. Mas o Congresso, dominado pelas forças de direita, impediu a aprovação das reformas fiscais propostas pelo Governo. Esta não foi, por certo, a maior das contradições que permitiram a derrota do sonho chileno. Sobre estes e outros aspectos da política económica do Governo de Unidade Popular no Chile, cfr. E. BOORSTEIN, especialmente 139-198 e 230-252.

236 Cfr. R. PREBISCH, [3], 1. "Não é esta a conclusão correcta do exposto" - é a resposta de Aníbal Pinto a esta pergunta por ele próprio formulada: "Significa o que se diz atrás que estes países [os países da América Latina depois da crise dos anos 30] estão condenados - se quiserem um crescimento activo - a experimentar as penúrias da inflação, mesmo com risco de ela acabar por frustrar o seu propósito fundamental?" (itálico de A. PINTO, [1], 267).

nos países subdesenvolvidos empenhados em projectos de crescimento acelerado não pode reduzir-se a simples consequência de políticas monetárias erradas, antes deve entender-se como “manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento de uma economia subdesenvolvida”²³⁷, como consequência das *pressões inflacionistas* que resultam das características estruturais deste tipo de economias e que “fazem parte integrante do processo de transformação da estrutura produtiva que estas economias sofrem no seu processo de industrialização”.²³⁸

Sem se negarem a si próprios, os estruturalistas não poderão negar que, em regra, a inflação acompanha os processos de crescimento acelerado empreendidos nos países subdesenvolvidos.²³⁹ É o que eles mesmos acabam por dizer, logo depois que afirmam “não existir qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa”. Esta é, com efeito, uma afirmação de Celso Furtado, que logo a seguir acrescenta: “O que se procurou demonstrar foi, tão somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência nas economias que se industrializam no quadro do subdesenvolvimento, sem uma planificação eficaz do processo da formação do capital”.²⁴⁰

237 Cfr. C. FURTADO, [10], 362.

238 Cfr. O. SUNKEL, [3], 625.

239 Isto mesmo é, aliás, reconhecido por autores identificados com a corrente monetarista.

Barry Siegel verifica a simultaneidade do crescimento económico e da inflação em certo período da história do México (adianta mesmo que, se não fossem as receitas consideráveis do turismo, a inflação teria sido maior se se quisesse manter a mesma taxa de investimento e o mesmo ritmo de crescimento económico), e acrescenta que todos os países subdesenvolvidos que aceleram o seu desenvolvimento económico são *extremamente susceptíveis* à inflação. Cfr. B. SIEGEL, 183/184.

Roberto Campos reconhece igualmente a inevitabilidade de uma certa dose de pressão inflacionista durante o processo de desenvolvimento económico dos países subdesenvolvidos. E as razões que invoca são sensivelmente idênticas às apresentadas pelos estruturalistas: especialmente em fases de crescimento acelerado, a mobilidade, diversificação e crescimento serão maiores do lado da procura do que do lado da oferta, dadas as imperfeições do mercado, a imobilidade dos factores de produção, a inelasticidade (ou quase) da oferta de equipamentos, bens intermédios, mão-de-obra qualificada e capacidade empresarial, indispensáveis à indústria em expansão e à modernização da agricultura; durante a fase crucial do processo de desenvolvimento, uma parte importante do investimento tem que concentrar-se na formação do capital fixo social (com longo período de maturação), desvalorizando a produção de bens de consumo; o crescimento arrasta consigo pressões sobre a balança de pagamentos e dificuldades crescentes no que toca à capacidade de importar. Cfr. R. CAMPOS, [1], 85/86.

M. H. Simonsen acrescenta, por sua vez, que muitos dos engarrafamentos verificados durante os períodos de industrialização de vários países da América Latina não são completamente autónomos (antes resultam, muitos deles, ao menos parcialmente, da própria inflação) e que as alterações e as pressões estruturais inerentes ao próprio crescimento económico poderiam explicar apenas inflações moderadas. Mas não deixa de reconhecer que os países subdesenvolvidos não podem crescer sem alguma inflação, quando enfrentam situações de estagnação ou de crescimento lento das suas exportações. Cfr. intervenção de Simonsen em BAER/KERSTENETZKY, [1], 109/110.

240 Cfr. C. FURTADO, [10], 365/366.

E Raúl Prebisch, defendendo que as suas teses estão longe de significar que a inflação é inevitável nos países da América Latina, logo acrescenta que, para evitar a inflação, é necessária uma "política racional e planificada de desenvolvimento económico e progresso social", i.é, uma mudança fundamental de perspectiva, que conduza a procurar uma resposta diferente da inflação para os desajustamentos e tensões que surgem com o desenvolvimento. Mas - conclui Prebisch²⁴¹ - "este não é um problema meramente técnico; é essencialmente um problema político, em que aos economistas cabe a tarefa fundamental de clarificar e persuadir".

7.4.3. - É claro que, no plano teórico, a inflação não tem que acompanhar necessariamente o crescimento económico acelerado. Só que, para tanto, poderá ter de optar-se por modelos alternativos ao desenvolvimento no quadro do capitalismo, que permitam uma *planificação eficaz do processo de formação do capital*, uma *planificação racional do desenvolvimento económico e do progresso social*.

Não é esta, porém, se bem interpretamos o seu pensamento, a perspectiva em que se colocam os estruturalistas. Por isso defendem que, nas condições históricas em que se tem verificado a industrialização dos países subdesenvolvidos, estes "terão de enfrentar e correr os riscos de desequilíbrios de certa dimensão se se resolvem a acelerar o ritmo de desenvolvimento".²⁴² O que os estruturalistas defendem, por outro lado, é que esta inflação estrutural que acompanha os processos de crescimento acelerado dos países subdesenvolvidos não pode suster-se com base nas políticas monetárias e financeiras tradicionais, só podendo ser anulada (ou controlada) mediante a adopção de uma política de desenvolvimento baseada em reformas que procurem ultrapassar as *deficiências estruturais* que estão na base da inflação.

Este é um dos aspectos em que os estruturalistas não foram capazes de extrair todas as consequências da análise que fizeram acerca do significado da inflação no contexto da América Latina.

Se bem pensamos, na lógica dessa análise está contida a conclusão de que a inflação tem sido uma peça fundamental (indispensável) do desenvolvimento capitalista dos países subdesenvolvidos da América Latina que se empenharam num processo de industrialização. E cremos que esta nossa conclusão não se afastará do que é, na sua essência, o núcleo fundamental das teses de Celso Furtado e de Raúl Prebisch.²⁴³

241 Cfr. R. PREBISCH, [3], 1.

242 Cfr. A. PINTO, [1], 267.

243 Cfr. C. FURTADO, [1], 247ss e [18], 108ss; R. PREBISCH, [3], 16-25.

As teses de Celso Furtado sobre as *ondas inflacionárias* no Brasil significam, se não erramos, que a inflação serviu, em períodos sucessivos do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, para transferir recursos em benefício do *sector dinâmico* em cada um dos períodos.

A *primeira onda inflacionária* (anos 30) resulta da necessidade de salvar o elemento dinâmico da economia, assegurando o estado, em grande parte através da emissão de notas, o escoamento dos excedentes de produção de café, invendáveis no estrangeiro, ainda que o Brasil aceitasse uma baixa das cotações muito maior do que a que se verificou. Embora resultante de uma política adoptada por pressão dos fazendeiros e dos exportadores de café, a inflação que então se verificou acabou por transformar-se num factor positivo para a nova classe dos empresários industriais, em cujo benefício se transferiram os ganhos da inflação. Dadas as condições internas e internacionais então prevaescentes, a indústria começou a afirmar-se como *força motriz e sector dirigente* do capitalismo brasileiro.

A *segunda onda inflacionária* (entre o fim da 2ª GM e os primeiros anos da década de 50) liga-se ao objectivo de assegurar a transferência para o sector industrial dos ganhos resultantes da melhoria conjuntural dos termos de troca das exportações primárias brasileiras. Tal foi conseguido graças à combinação da inflação com a política de controlo dos câmbios e de controlo selectivo das importações, que 'confiscou' as receitas dos exportadores de café, favoreceu a importação de equipamentos para a indústria e restringiu a importação de bens de consumo industriais (realizada, aliás, a câmbios desfavoráveis), o que se traduziu na alta dos respectivos preços, em benefício dos empresários (nacionais e estrangeiros) instalados no Brasil.

A *terceira onda inflacionária*, que se verifica a partir de meados dos anos 50, tem a sua origem (como, em parte, a inflação do período anterior) na necessidade de o estado concentrar os seus investimentos em infraestruturas (energia, estradas, etc.) e em indústrias produtoras de bens de produção, o que obrigou a recorrer a meios de financiamento inflacionários, sobretudo porque a capacidade de importar entrou em declínio depois do *boom* por ocasião da Guerra da Coreia, e porque os governos não quiseram ou não puderam recorrer ao aumento dos impostos (sobre os titulares de rendimentos elevados) para acelerar a acumulação do capital. A indústria - que era agora o sector de apoio do grupo dominante das classe dirigentes brasileiras - beneficiou assim das economias externas (e consequente baixa de custos) dos investimentos do estado, contribuindo muito reduzidamente para o seu financiamento; e ganhou ainda com o aumento do preço dos produtos que vendia, enquanto as suas importações de equipamentos e insumos vários eram subsidiadas através da política cambial, as taxas de juro dos emprés-

timos eram negativas e os salários reais baixavam ou, na melhor das hipóteses, ficavam muito aquém dos aumentos da produtividade por trabalhador.²⁴⁴

Não menos nítido - embora igualmente não explícito - é o raciocínio de Raúl Prebisch. Segundo este autor, os processos de crescimento e industrialização levados a cabo pelos países subdesenvolvidos nas condições actuais da sua inserção no sistema capitalista mundial terão que defrontar-se com desajustamentos estruturais que estão na raiz das pressões inflacionistas que em regra têm acompanhado tais processos.

Para prevenir ou reduzir estas pressões inflacionistas, o economista argentino defende que o desenvolvimento acelerado e regular da economia tem que operar-se através de "uma série de transformações nos padrões de produção, na *estrutura económica e social* e na distribuição do rendimento".²⁴⁵

Prebisch está bem consciente de que na generalidade dos países da América Latina a formação de capital é prejudicada porque "os grupos de rendimentos elevados têm um coeficiente de aforro relativamente baixo em virtude dos padrões de consumo prevaescentes, resultantes de se acrescentar aos consumos supérfluos e ostentatórios do passado o atractivo dos novos consumos dos países mais desenvolvidos".²⁴⁶

Por isso mesmo ele entende que, em países com estas características, a acumulação de capital indispensável ao desenvolvimento económico exige que se restrinja o consumo dos grupos de rendimentos elevados. Mas não considera necessário nem conveniente sacrificar os já muito baixos padrões de consumo das camadas populares, até porque é muito reduzida a formação de capital resultante da transferência de rendimentos para os ricos, acrescendo que ela se concretiza, numa forte proporção, em investimentos voltados para a satisfação da procura de bens de luxo por parte dos titulares de rendimentos elevados, que assim utilizam uma parcela substancial do aforro imposto aos mais pobres no financiamento dos seus consumos de luxo.

Nos países da América Latina e nos países subdesenvolvidos em geral - defende Prebisch - "as duas operações [a acumulação do capital e a redistribuição do rendimento] têm que decorrer simultaneamente. Daí a necessidade de procurar novas fórmulas através das quais as grandes massas da população possam desempenhar um papel activo na formação do capital nacional, à medida que

244 Cfr. *supra*, nota 3, na Introdução. Para maiores desenvolvimentos sobre os períodos correspondentes a cada uma das "três ondas inflacionárias", cfr. *infra*, cap. II.

245 Cfr. R. PREBISCH, [3], 23 (destaque nosso. A. N.).

246 Cfr. R. PREBISCH, [3], 20.

avança a política redistributiva". Estas novas fórmulas são, afinal, as "reformas da estrutura económica e social" que Prebisch considera indispensáveis para ultrapassar o "falso dilema" entre desenvolvimento económico e estabilidade monetária, as quais exigem que "as massas populares na América Latina devem assumir a sua parte na tarefa fundamental da formação do capital". Para tanto, a sua intervenção não pode limitar-se a sofrer passivamente a expoliação resultante da inflação, antes implica uma intervenção consciente e deliberada: "a elas deve ser atribuído um *papel activo na formulação e aplicação dos programas de desenvolvimento* e uma clara e efectiva responsabilidade relativamente à formação do capital interno".²⁴⁷

Para além de outras transformações estruturais, Prebisch - como a generalidade dos estruturalistas - considera a reforma fiscal um instrumento decisivo para assegurar uma distribuição mais razoável dos sacrifícios inerentes aos desajustamentos estruturais que o próprio desenvolvimento económico arrasta consigo e para "garantir que eles não recaiam apenas sobre as massas populares".

E não se esquece de acentuar que nos actuais países capitalistas desenvolvidos a acumulação do capital precedeu a redistribuição do rendimento e não ignora por certo, embora o não refira, que a acumulação do capital se fez sacrificando o consumo das classes trabalhadoras, mas salvaguardando os consumos dos capitalistas. Pois bem. Parece agora pretender que as 'oligarquias industriais' dos países da América Latina aceitem um modelo em que a acumulação do capital se faça sacrificando o consumo dos ricos e protegendo o consumo dos pobres.

Mas a história ensina - o próprio Prebisch realça isto mesmo - que "a inflação tem mostrado ser um instrumento eficiente de redistribuição regressiva em favor dos grupos de rendimentos elevados". Não admira, por isso, que estes mesmos grupos sociais, adversários das *reformas das estruturas económicas e sociais* de que falam os estruturalistas, tenham visto na inflação o caminho mais fácil para contornar o "problema do aforro inadequado", optando por ela e rejeitando um programa de acumulação de capital como o sugerido por Prebisch, que salvaguardasse o poder de compra das massas populares e sacrificasse os consumos de luxo daqueles mesmos grupos de rendimentos elevados. E fizeram-no por *presentirem* - como Prebisch salienta - que o programa de transformações estruturais necessário para conciliar o desenvolvimento e a estabilidade é "incompatível com a manutenção de determinado quadro económico e social".²⁴⁸

Colocando Prebisch o problema com tanta clareza, não será ousado admitir que ele próprio tenha *presentido* que, nas concretas circunstâncias dos países da

247 Cfr. R. PREBISCH, [3], 24/25.

248 Cfr. R. PREBISCH, [3], 25.

América Latina, a inflação tem sido (é) um elemento indispensável à acumulação do capital no âmbito de um processo de desenvolvimento capitalista e que o dilema entre crescimento económico e estabilidade monetária só será um *falso dilema* no quadro de um modelo alternativo de desenvolvimento, que torne possível a alteração das condições internas e externas que caracterizam os países subdesenvolvidos. Na verdade, só no quadro de um modelo de desenvolvimento não capitalista a acumulação do capital pode ser feita na base de uma distribuição dos sacrifícios por toda a colectividade, i.é, como Prebisch recomenda, comprimindo, à partida, o consumo das classes possidentes, mas sem restringir (antes melhorando) o já exíguo nível de consumo da grande maioria da população.

Em jeito de quem talvez pretenda afirmar que as suas propostas são o único caminho capaz de viabilizar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos no quadro do capitalismo, Prebisch adverte os adversários de tais propostas de que "se o sistema em que vivemos não pode desenvolver-se sem a inflação (...), ela acabará por conduzi-lo inexoravelmente para a desintegração".²⁴⁹ A experiência histórica da América Latina parece aconselhar, porém, uma conclusão diferente: logo que desaparece a *ilusão monetária* e deixam de actuar os efeitos anestésicos da inflação, as classes dominantes têm recorrido à ditadura militar como expediente destinado a impor pela violência, *sem ilusão* de qualquer espécie, novas formas de aforro forçado, i.é, novas formas de obrigar os trabalhadores e as camadas mais pobres da população a suportar os sacrifícios inerentes à acumulação do capital.

8. A ESSÊNCIA DA CONTROVÉRSIA ENTRE MONETARISTAS E ESTRUTURALISTAS NA AMÉRICA LATINA

Mas o que está em causa na controvérsia entre 'monetaristas' e 'estruturalistas' não são, essencialmente, questões técnicas de teoria económica, são antes concepções diferentes acerca do funcionamento do sistema económico capitalista, acerca do que significa o subdesenvolvimento e acerca do âmbito e dos objectivos do desenvolvimento económico.

Na base das políticas monetaristas advogadas pelo FMI estão três pressupostos fundamentais: *a)* os desequilíbrios internos e externos (a inflação e os défices da balança de pagamentos) são o resultado de uma procura interna global excessiva, cujas causas são o aumento da oferta de moeda para cobrir os défices orçamentais e alimentar a política de crédito fácil para o sector privado; *b)* o livre jogo das forças de mercado e o mecanismo dos preços garantem padrões socialmente desejáveis do investimento, da produção e do consumo; *c)* a *mão invisível*

249 Cfr. R. PREBISCH, [3], 25.

que conduz a actuação das forças do mercado assegurará, desde que não seja perturbada pela intervenção do estado, uma situação duradoura de crescimento económico sem inflação e sem desequilíbrios da balança de pagamentos.

É a validade destes postulados básicos, designadamente no contexto específico da América Latina, que os estruturalistas contestam abertamente. Em abono das suas teses invocam o fracasso dos vários *programas de estabilização* levados à prática no sub-continente latino-americano, programas que ou foram abandonados por se revelarem económica, social e politicamente intoleráveis as suas consequências, ou foram impostos pela violência às populações, condenadas *manu militari* a suportar o pesado fardo dos seus resultados.

Contrariando o postulado 'monetarista' de que é o excesso da procura global que provoca os desequilíbrios internos da economia, os estruturalistas defendem que a instabilidade crónica das economias subdesenvolvidas tem a sua causa mais profunda em deficiências institucionais e estruturais que não podem ultrapassar-se com base em políticas confinadas ao foro monetário e financeiro, orientadas para obter a estabilidade interna e externa a partir da restrição do crescimento da procura global ou da redução do seu nível. Uma actuação deste tipo, como a experiência mostra, poderá apenas provocar a recessão económica, sem necessariamente restabelecer a estabilidade.

Como se salienta num estudo da ONU²⁵⁰, os defensores da política monetária consideram que ela "é por excelência uma política que, sem discriminação, permite regular a actividade económica geral". Actuando sobre a taxa de crescimento da procura global, espera-se que a sua redução (por meio do congelamento dos salários, das restrições ao crédito, da redução das despesas públicas) permita eliminar todos os excessos 'perturbadores', "como uma mão que aperta paulatinamente o corpo económico, sem preferências por ninguém".

Os monetaristas confiam em que a simples redução da procura global e a liberalização dos preços será suficiente para provocar as alterações do sistema produtivo necessárias para que se consiga a estabilidade. Por um lado, contrair-se-iam os sectores que a política monetária expansionista e a inflação dela derivada tivessem conduzido a níveis de expansão exagerados; por outro lado, a procura seria em grande medida confinada aos bens essenciais, porventura escassos, cujos preços subiriam, atraindo assim para os respectivos sectores produtivos os recursos entretanto liberados nos sectores afectados pela diminuição da procura.

Deste modo, as mudanças operadas no nível e na composição da procura provocariam as adaptações necessárias para se atingir o equilíbrio global e secto-

rial entre a procura e a estrutura da produção e da oferta, com o que viria a ganhar, ao fim e ao cabo, a grande massa da população, já em virtude da estabilidade em si mesma, já em virtude da baixa dos preços dos bens de consumo corrente, que se seguiria ao aumento da sua produção e oferta.

Só que, como releva o estudo da ONU acima referido, "uma política monetária uniforme que não tenha em conta as circunstâncias e necessidades especiais está tão longe de ser 'neutral' entre os diferentes sectores da economia como um imposto sobre o rendimento que se aplicasse, sem excepção, a todos os rendimentos". Os estruturalistas recusam, por isso mesmo, aquela óptica 'globalista', condenam a aplicação mecânica das mesmas regras gerais quaisquer que sejam os países e as circunstâncias, e apontam abertamente para uma política que, desde logo, tenha em conta, mais do que o volume global da procura e da oferta, a *estrutura* e a *composição* da procura e, principalmente, da oferta, e que constitua, em último termo, uma *política consciente de desenvolvimento económico*.

Em países onde o objectivo inadiável tem que ser o desenvolvimento económico e social, os estruturalistas entendem que a política de redução indiscriminada da procura global irá afectar negativamente a procura de bens de consumo, mesmo em sectores onde ela já é baixa relativamente à capacidade de produção instalada e irá afectar o investimento em sectores onde seria possível e desejável o aumento da produção e da oferta para enfrentar uma procura crescente. A política de contenção das despesas públicas irá agravar as já enormes deficiências em matéria de capital fixo social, afectará os indispensáveis investimentos públicos no domínio da educação, da saúde e da segurança social e desvalorizará o papel relevante que, em regra, os estruturalistas atribuem ao estado enquanto motor de uma adequada política de desenvolvimento. A política de crédito limitado e caro reduzirá o volume dos novos investimentos privados e provocará um envelhecimento do parque industrial.

Em países onde milhões de pessoas passam fome, a lógica monetarista manda restringir a *procura global excessiva de alimentos*, criticando-se qualquer política de controlo de preços ou de subsídios para os produtos alimentares básicos.²⁵¹ Para os estruturalistas, ao invés, a questão fundamental reside em se assegurar o ajustamento dinâmico entre a oferta e a procura, o que não se compadece com uma acção centrada nas medidas de política monetária e cambial, voltadas para a

251 Assim, v.g., R. CAMPOS, [2], 75. Em outro trabalho ([3], 145ss), Campos demarca-se, em certa medida, da actuação 'globalista' do FMI, criticando-o por não distinguir, no quadro da sua política restritiva, as despesas de consumo das de investimento, reconhecendo que este pode até carecer de ser aumentado, como é o caso dos investimentos na agricultura e de todos os investimentos que visem vencer os 'engarrafamentos' da produção.

redução da procura global sem atender à estrutura da produção e da oferta, antes exige maior atenção à “estrutura ou composição da procura e à estrutura da oferta, porquanto delas dependem as relações de valor entre as mercadorias”.²⁵²

Sem dúvida - admitem os estruturalistas - que os rendimentos e a procura global podem baixar até ao ponto em que a procura dos bens mais escassos iguale a oferta a preços estáveis. Mas tal acontecerá necessariamente, dentro dos parâmetros da política monetarista, à custa da contracção ou do congelamento do desenvolvimento em sectores susceptíveis de se expandir ou que tenham mesmo atingido já níveis mais elevados de actividade (a redução da procura global pode inclusive afectar, como já se disse, sectores em que exista excesso de capacidade disponível, que assim será pura e simplesmente desperdiçada).

Na verdade, nada permite confiar em que se verifiquem, nos países subdesenvolvidos, a flexibilidade da economia, a mobilidade dos recursos e o grau de integração económica que a lógica monetarista pressupõe. Daí que, como salienta Aníbal Pinto²⁵³, “muitos problemas que hoje se chamam convencionalmente estruturais tenham sobrevivido incólumes a décadas de ‘economias livres’”.

O abandono das economias subdesenvolvidas ao livre jogo dos mecanismos espontâneos do mercado acabará por conduzir - dadas as características predominantes em matéria de redistribuição da riqueza e do rendimento - a padrões de investimento, de produção e de consumo que apenas têm em conta uma pequena minoria da população, e implicará graves riscos de reduzir o ritmo de desenvolvimento da economia ao nível do sector mais atrasado ou de oferta mais rígida (aquele que responde com mais dificuldade ao aumento da procura), normalmente o sector agrícola.²⁵⁴

Com base no pressuposto de que, uma vez assegurada a estabilidade da economia, o desenvolvimento económico acontecerá espontaneamente, como resultado das respostas da iniciativa privada às oportunidades de obtenção de lucros, os programas de estabilização monetaristas foram apresentados e funcionaram na prática como se fossem uma alternativa, um substituto da política de desenvolvimento.

E nisto reside o que os estruturalistas consideram o aspecto mais inaceitável das concepções monetaristas: mais grave, porventura, do que a intenção de impedir o desenvolvimento, é a negação da necessidade de uma *política de desenvolvimento*.²⁵⁵

252 Cfr. J. OLIVERA, [1], 619/620.

253 Cfr. A. PINTO, [1], 272.

254 Cfr. T. DAVIS, [2], 507 e J. GRUNWALD, [1], 116.

255 Cfr. R. PREBISCH, [3], 24. Este é, como vimos, um ponto de vista inteiramente subscrito por Milton Friedman e por todos os seguidores da chamada Escola de Chicago. Repare-se, entretanto, neste paralelismo: na querela entre monetaristas e keynesianos (não-monetaristas) relativa à problemática dos

"Se os países desenvolvidos têm interesse em perpetuar o actual sistema de divisão internacional do trabalho, como não compreender que o desenvolvimento dos países atrasados exige um projecto político?". A esta pergunta formulada por Celso Furtado responde ele próprio com uma afirmação e outra pergunta. Esta a afirmação: "o empresário schumpeteriano deixou de ser a emanção das tensões sociais próprias de uma economia de mercado para ser antes o fruto de uma vontade de vencer o subdesenvolvimento". Esta a pergunta, que traz consigo a resposta: "Não foi este o caminho adoptado por países cujo desenvolvimento se verificou mais tarde, como o Japão da restauração Meiji, e pelos países que escolheram a planificação centralizada?"²⁵⁶

Estas considerações de Furtado resumem bem a atitude dos estruturalistas acerca da necessidade de pôr em marcha "uma vontade de vencer o subdesenvolvimento". Assim se realça a natureza política deste fenómeno e a sua inserção na história (na história do passado e na 'história do presente'). O subdesenvolvimento deve ser encarado como uma das faces do desenvolvimento capitalista, mantendo-se hoje a situação de *desenvolvimento impedido* por força do interesse dos países desenvolvidos (dominantes) em perpetuar o actual sistema de divisão internacional do trabalho.

Nisto estão de acordo os estruturalistas. Como estão de acordo em que o desenvolvimento não é um fenómeno espontâneo, antes exige a formulação e a execução de um *projecto político*, de um *programa de desenvolvimento* capaz de conseguir o aumento das taxas de aforro e de investimento *nacionais*, de modo a que o ritmo de crescimento da economia deixe de estar na dependência do incremento das exportações ou do contributo dos capitais estrangeiros.²⁵⁷

países capitalistas desenvolvidos, o que, em última instância, distingue as duas escolas é a recusa pelos primeiros e a defesa pelos segundos da necessidade de políticas de estabilização das economias capitalistas; na querela entre 'monetaristas' e 'estruturalistas' no contexto da América Latina, o que, em última instância, distingue as duas correntes em confronto é a recusa pelos primeiros e a defesa pelos segundos da necessidade de uma política activa de desenvolvimento por parte dos países subdesenvolvidos.

256 Cfr. C. FURTADO, [16], 693.

257 Enquanto os programas do FMI e as teses dos monetaristas atribuem uma importância primordial à atracção de capitais estrangeiros, a Cepal e os estruturalistas são bastante mais prudentes relativamente às vantagens de um crescimento assente no afluxo de tais capitais. As posições da Cepal podem ver-se num documento de 1954, publicado em CEPAL, [4], 103-132.

Raúl Prebisch reconhece (R. PREBISCH, [1], 4/5) que "o desenvolvimento económico de certos países da América Latina e a sua rápida assimilação da técnica moderna, em tudo quanto for aproveitável para eles, dependem em alto grau dos investimentos estrangeiros" e deixa por vezes transparecer (cfr. R. PREBISCH, [3], 21) uma excessiva confiança na acção dos capitais estrangeiros. Mas a verdade é que a sua acção à frente da CEPAL e depois à frente da CNUCED foi sempre no sentido de incentivar esquemas de ajuda multilateral. No que se refere aos investimentos estrangeiros, Prebisch fala de investimentos estrangeiros "correctamente orientados" como meio de obter um aumento imediato da produtividade por homem. "O

Os estruturalistas concordarão ainda em que o desenvolvimento implica a "necessidade de transformação na forma de produzir, na estrutura económica e

concurso *transitório* do capital estrangeiro" justifica-se apenas "para *suprir a deficiência* do aforo nacional", sendo de toda a conveniência "reduzir a necessidade da contribuição externa". A opção de Prebisch aponta claramente no sentido de privilegiar um esforço interno de acumulação do capital, em que o estado desempenhe um papel central, com o objectivo de acelerar a formação do capital indispensável à industrialização, o que exigirá, em seu entender, o sacrifício dos consumos de luxo das classes ricas, sem comprimir, no entanto, o consumo da grande massa da população. Cfr. R. PREBISCH, [1], 6/7 e 39. Sublinhados nossos. A. N..

E pode dizer-se que, em geral, os estruturalistas atribuem um papel decisivo ao esforço interno de aforo e de investimento, uma vez que a contribuição do capital estrangeiro, pelo seu montante, irregularidade e canalização preferencial para as exportações tradicionais, só poderá entender-se como um complemento do esforço interno (cfr. A. PINTO, [1], 273), tanto mais que, ao menos no que toca aos empréstimos, estes são em regra acompanhados de vínculos políticos (cfr. D. SEERS, [2], 192). O. SUNKEL, [5], 117, considera, aliás, que o recurso ao financiamento externo pode acarretar para os países novos um montante de encargos de tal ordem que só possam ser satisfeitos mediante o recurso a novos financiamentos externos, aqui residindo, a seu ver, "o ponto crítico do mecanismo da dependência". Daí a sua proposta (O. SUNKEL, [3], 639) de um esquema de *cooperação internacional* que garanta uma ajuda externa não condicionada à adopção de medidas internas e/ou externas que sejam incompatíveis com a própria política de desenvolvimento.

Também Celso Furtado põe em relevo o facto de a entrada de capitais estrangeiros implicar um fluxo permanente de saída de rendimentos para fora do país. Mas salienta ainda outros aspectos que a história brasileira posterior a 1964 viria ilustrar de modo impressionante. É que o investimento estrangeiro traz consigo padrões de produção e de consumo próprios das formações sociais do capitalismo dominante, que não só não contribuem para melhorar o nível de vida das populações como condenam as economias dos países subdesenvolvidos aos laços de dependência, profunda e permanente, derivados dos novos hábitos de consumo 'impostos', os quais arrastam consigo a necessidade de estimular os consumos supérfluos e de luxo das classes de rendimentos elevados, reduzindo a poupança disponível para os investimentos exigidos pelas necessidades do país. Admitindo embora que os capitais estrangeiros podem trazer consigo benefícios de uma tecnologia mais avançada, Furtado conclui (C. FURTADO, [2], 84-87) pela necessidade de "uma política disciplinadora da entrada desses capitais".

O exemplo de vários países da América Latina parece, com efeito, dar razão aos que defendem a necessidade de os países da região (como os de outras regiões em situação semelhante), encontrarem as soluções que lhes permitam obter no seu seio o excedente indispensável a um processo de desenvolvimento autónomo.

Se compararmos as entradas de capital proveniente dos EUA para investimentos directos na América Latina com as remessas de fundos efectuadas pelas filiais de empresas norte-americanas instaladas na região, encontramos um saldo passivo para a América Latina, no período 1960-68, de cerca de 6.700 milhões de dólares, que os fluxos oficiais de capitais (aliás decrescentes, em termos absolutos e relativos) estão longe de compensar (*Estúdio Económico de América Latina-1971*, 29).

Tomando apenas os investimentos directos dos EUA na América Latina, saliente-se que eles atingiram, em globo (novos investimentos e compras de valores já existentes), a média anual de 1,49 milhões de dólares no período de 1961-65 e de 399 milhões de dólares em 1966-70. Mas o montante de capitais saídos da América Latina a título de pagamento de tecnologia, dividendos, juros e outros pagamentos derivados dos investimentos americanos efectuados, atingiu, nos mesmos períodos, a média anual de 978 e de 1 249 milhões de dólares, respectivamente. O saldo líquido negativo médio anual para a América Latina aumentou, pois, de 829 para 849 milhões de dólares entre a primeira e a segunda metade da década de 60. E isto agravado ainda pelo facto de os investimentos directos dos EUA na América Latina só aparentemente se traduzirem na entrada de 'dinheiro fresco', uma vez que eles são, na sua maioria, financiados por lucros não distribuídos e outros fundos realizados localmente (tal aconteceu, entre 1963 e 1965, relativamente a 90% dos investimentos directos americanos).

social e na distribuição do rendimento, i.é, o empenho consciente e deliberado em actuar sobre as forças económicas e sociais".²⁵⁸ E concordam também em que "o desenvolvimento, apreciado numa perspectiva histórica adequada, aparece, em última instância, como um processo de transformação de estruturas e instituições económicas, sociais, políticas e culturais".²⁵⁹

Mas já não é fácil encontrar um consenso generalizado acerca dos meios, dos métodos e do tempo julgados mais convenientes para concretizar a tal "vontade de vencer o subdesenvolvimento" de que fala Celso Furtado. É este um aspecto em que mais transparecem, naturalmente, as orientações ideológicas e as opções políticas de cada autor. Não vamos, porém, avançar na análise dos vários 'projectos' que se reclamam das teses estruturalistas ou que a elas podem reconduzir-se.²⁶⁰

A situação de domínio do capital norte-americano ficará ainda mais nítida se acrescentarmos que, entre 1961-65 e 1966-70, as exportações latino-americanas para os EUA aumentaram apenas 19% enquanto os pagamentos aos EUA, decorrentes dos investimentos americanos na região, aumentaram, no mesmo período, 39%. Quer dizer: na primeira metade da década de 60 a América Latina devolveia aos EUA, a título de pagamentos derivados dos investimentos americanos na zona, cerca de 34% das receitas das suas exportações para o mercado americano, subindo esta percentagem para mais de 40% na segunda metade. Como a balança comercial da América Latina com os EUA, tradicionalmente com saldos positivos favoráveis à América Latina, passou a apresentar défices a partir da segunda metade do decénio passado (com tendência nítida para um agravamento progressivo), resulta que a América Latina foi colocada em situação de não poder saldar os défices financeiros com os saldos positivos da balança comercial, o que obriga ao esgotamento das reservas e/ou ao endividamento externo crescente para satisfazer tais encargos. Cfr. A. PINTO, [7], 77-79.

Quer dizer: nas suas relações com os EUA, a América Latina é exportadora líquida de capitais, e acaba por ver-se condenada a uma espécie de 'escravidão por dívidas'... E o que fica dito refere-se ao aspecto financeiro da questão, sendo essencial, porém, que se atente no significado económico e político de tais investimentos. É que os factos mostram que, durante a década de 70, os investimentos dos EUA na América Latina se deslocaram do sector primário para os sectores da indústria e dos serviços financeiros e comerciais, assegurando-se assim o controlo das fontes geradoras do excedente e fortalecendo os mecanismos da sua apropriação e utilização de acordo com os interesses das grandes empresas multinacionais. Isto mesmo vem-se traduzindo num elevado grau de concentração de capitais nos sectores 'modernos' (mais sensíveis aos fluxos de inovação tecnológica), em prejuízo dos sectores orientados para a satisfação das necessidades da maioria da população; na marginalização crescente de largas camadas da população; no agravamento do carácter regressivo da distribuição do rendimento; no 'adiamento' das soluções adequadas para os problemas mais sérios dos povos da América Latina; na acentuação da dependência tecnológica da região, com a agravante de esta pagar regiamente às multinacionais tecnologias já superadas nos países dominantes, as quais continuam, de qualquer forma, fora do controlo dos centros de decisão latino-americanos. Cfr. P. VUSKOVIC, [2], 22-27.

258 Cfr. R. PREBISCH, [3], 24.

259 Cfr. O. SUNKEI, [5], 104.

260 Para melhor caracterização das várias orientações da política económica com vista à obtenção do *equilíbrio dinâmico* ou *equilíbrio estrutural* para que apontam os estruturalistas, cfr. D. SEERS, [1], 274; O. SUNKEI, [3], 638-640; C. FURTADO, [1], 230/231 e [10], 365/366.

9. SIGNIFICADO E ALCANCE DA CONTROVÉRSIA ENTRE MONETARISTAS E ESTRUTURALISTAS NA AMÉRICA LATINA

A encerrar este capítulo deixaremos ainda breves considerações acerca do significado da polémica que nele abordámos e acerca da importância do aparecimento das teses estruturalistas como corpo teórico originário da América Latina.

9.1. O alcance do debate sobre a problemática da inflação e do desenvolvimento económico nos países subdesenvolvidos que, no contexto da América Latina, tem oposto monetaristas e estruturalistas é valorizado diferentemente por uns e outros dos intervenientes.

Do lado dos estruturalistas sustenta-se que entre as duas correntes “há realmente um conflito profundo, que é em certa medida de carácter político”, invocando-se que os estruturalistas defendem um “reajustamento do sistema mediante modificações na sua base”, uma “modificação do *status quo*”, enquanto o ponto de vista dos monetaristas “equivale à manutenção do *status quo* ou mesmo ao regresso a um *status quo* anterior”.²⁶¹

Num importante trabalho sobre esta questão, Dudley Seers põe em relevo que no centro da controvérsia “estão duas concepções diferentes do desenvolvimento económico, duas atitudes completamente diferentes quanto à natureza da mudança social, dois quadros diferentes de valores acerca das finalidades da actividade económica e dos objectivos da política económica e duas perspectivas incompatíveis acerca do que é politicamente possível”.²⁶²

Oswaldo Sunkel, um dos mais destacados expoentes da corrente estruturalista, referindo-se claramente às posições monetaristas, critica a ligeireza com que esquecem o decisivo pano de fundo sócio-político dos processos económicos, pretendendo que os problemas do desenvolvimento provêm de “políticas económicas erradas”, e que a sua solução estará, muito simplesmente, na aplicação de “políticas económicas correctas”, as quais consistiriam invariavelmente em “deixar que o sistema económico opere com a maior liberdade possível e em eliminar as imperfeições do mercado”.²⁶³ Ao invés, Sunkel sustenta que tais “imperfeições”

261 Cfr. O. SUNKEL, [3], 622. Tendo em vista a sociedade brasileira, um autor que não se identifica nem com os monetaristas nem com os estruturalistas defende que a polémica entre as duas escolas, tal como se desenvolveu no Brasil, “seria incompreensível senão como reflexo do conflito ideológico que então nos dividia, entre industrialistas e anti-industrialistas. A prégação ‘ortodoxa’ era, no fundo, uma tentativa de demonstrar que não nos devíamos industrializar; a prégação estruturalista, um esforço para provar que a solução do problema da inflação estava na ruptura dos pontos de estrangulamento do sistema e que, portanto, estava na industrialização”. Cfr. I. RANGEL, 13.

262 Cfr. D. SEERS, [3], 89.

263 Cfr. O. SUNKEL, [8], 6.

constituem, verdadeiramente, “constelações de poder político” e representam “interesses e valores de grupos sociais frequentemente opostos”. Daí a sua conclusão no sentido de que a “eliminação das imperfeições do mercado” terá de consistir em um “radical programa político de reajustamento estrutural e institucional e um reagrupamento das forças sócio-políticas”.

As duas posições em polémica não só seriam diferentes, como uma delas - o estruturalismo - consistiria num programa *radical* ao nível das *estruturas* sócio-políticas. Esta inclinação para exagerar o carácter *radical, revolucionário*, de pelo menos uma fracção dos estruturalistas aparece, de resto, em outros autores que têm estudado esta problemática e que defendem posições próximas do estruturalismo. É o caso de David Felix, que distingue entre os estruturalistas que “trabalham dentro do contexto social para o reformar” e “aqueles para quem é essencial a cirurgia por meio de uma revolução social”.²⁶⁴ E é também o caso de Dudley Seers, que distingue os estruturalistas “de ideias mais esquerdistas”, para os quais “a revolução social é uma condição necessária para se alcançar uma taxa adequada de crescimento económico”, e os “mais conservadores”, pouco inclinados a aceitar a “necessidade de uma mudança social”.²⁶⁵

Noutra perspectiva se colocam os autores, como Joseph Grunwald²⁶⁶, segundo os quais “alguns ‘estruturalistas’, atendendo a razões políticas ou de outra ordem, têm exagerado as suas diferenças com os monetaristas”, sendo que estes - a seu ver - concordam com muitas das propostas estruturalistas e vice-versa.

Exagerando, por sua vez, em sentido contrário, certos monetaristas, como Roberto Campos, pretendem que “as duas opiniões antagónicas são menos diferentes do que poderia parecer, pois as divergências são mais de método e ênfase do que substanciais”.²⁶⁷ Em outro trabalho, Campos sustenta que se trata de uma “controvérsia fictícia (...) exagerada para além de toda a medida”, já que as diferenças se esbatem “quando se trata de formular recomendações práticas”, resumindo de forma polémica a sua opinião (de quem porventura não enjeita ser lobo, mas não lhe quer vestir a pele...), afirmando que “a curto prazo, os estruturalistas que têm o encargo de definir políticas tornam-se monetaristas, enquanto que, a longo prazo, todos os monetaristas se tornam estruturalistas”.²⁶⁸

264 Cfr. D. FELIX, [2], 92.

265 Cfr. D. SEERS, [2], 192, nota 1.

266 Cfr. J. GRUNWALD, [1], 109.

267 Cfr. R. CAMPOS, [2], 70.

268 Cfr. R. CAMPOS, [3], 143/144. A verdade, porém, é que, apesar deste esforço de Campos para apagar diferenças, nenhum estruturalista poderá estar de acordo com a política económica de ‘estabilização’ que o Ministro do Planejamento da ditadura militar brasileira, Roberto Campos, pôs em prática entre 1964 e 1967, política que foi responsável pela mais profunda crise económica da economia brasileira do

Não somos dos que consideram o pensamento estruturalista como um ideário que advogue a (ou conduza à) revolução socialista, antes julgamos correcta a conclusão de Grunwald, segundo o qual “não é a socialização o (seu, dos estruturalistas) objectivo”, mas simplesmente “a racionalização da acção governativa”.²⁶⁹

Oswaldo Sunkel (um dos autores que poderá considerar-se incluído na ‘ala esquerda’ dos estruturalistas) parece, aliás, criticar os monetaristas porque, defendendo uma política de ‘estabilização’ que provoca a estagnação da economia, “estão a convidar a uma solução revolucionária”. Os estruturalistas, ao invés, sustentando que o caminho do crescimento acelerado é a condição fundamental para a estabilidade, tornariam possível uma “solução evolutiva”²⁷⁰, solução que se enquadra perfeitamente no pensamento de um autor que considera “a escassa mobilidade dos recursos produtivos e o deficiente funcionamento do sistema de preços” como os principais factores geradores dos desequilíbrios inflacionistas estruturais, os quais identifica como “os problemas básicos do desenvolvimento económico”.²⁷¹

E Dudley Seers não deixa de lembrar que a revolução cubana teve êxito num país onde, entre 1947 e 1958, se seguiu uma ‘política estabilizadora’ que assentou no sacrifício do desenvolvimento económico e que (embora outras razões contribuam para explicar o êxito da revolução) “seria igualmente ingénuo negar todo o nexo entre a estagnação económica e a revolução”.²⁷²

Raúl Prebisch aceita, por sua vez, que as “reformas na forma de produzir e na estrutura da economia indispensáveis para a aceleração do crescimento” podem perfeitamente realizar-se mediante o concurso de capitais privados estrangeiros²⁷³, o que, evidentemente, afasta tais ‘reformas indispensáveis’ de qualquer ideia de *rotura revolucionária*. E defende uma ‘planificação’ que declara não ser incompatível com o mecanismo do mercado, desde que este seja ‘eficaz’, para o que tem o estado que actuar sobre “as bases estruturais que se opõem à expansão das forças dinâmicas da economia”.²⁷⁴

após-guerra, acompanhada pelo congelamento dos salários, pela alta do custo de vida e por uma acentuada regressividade em matéria de distribuição do rendimento, tudo, naturalmente, a coberto da repressão no plano cívico, político e sindical, que a ditadura fez cair sobre o povo brasileiro.

269 Cfr. J. GRUNWALD, [1], 121.

270 Cfr. O. SUNKEL, [3], 640.

271 Cfr. O. SUNKEL, [2], 571-574 e [3], 625.

272 Cfr. D. SEERS, [2], 185.

273 Cfr. R. PREBISCH, [1], 21.

274 Cfr. R. PREBISCH, [4], 268. Também Celso FURTADO ([2], 76 e 88-90) concebe a acção do estado como “acção supletiva”, orientada, numa primeira fase, para a realização dos investimentos em infraestruturas (que não atraem a iniciativa privada) e, numa fase subsequente, para a criação de estímulos para reorientação dos investimentos privados: “a acção estatal – conclui – não vem coibir a actuação do empresário privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide”.

Levar-nos-ia muito longe a análise pormenorizada do sentido que os estruturalistas atribuem às “deficiências estruturais” que dizem caracterizar os países subdesenvolvidos. Não o faremos aqui por entendermos que tal não é necessário para os objectivos do nosso trabalho.

Diremos apenas que, em regra, os estruturalistas se referem à estrutura da produção (abrangendo as estruturas fundiárias), à estrutura do comércio externo, à estrutura demográfica, às estruturas que condicionam o funcionamento do sistema de preços, etc., o que já ajudará a compreender o que eles querem dizer quando falam de “transformações estruturais”.

Já se vê como estas considerações não assentam na análise das relações sociais de produção e dos antagonismos de classe, não valorizam devidamente a influência das estruturas monopolistas e das multinacionais, nem levam até às últimas consequências a ponderação dos resultados da inserção dos países da América Latina no quadro do sistema capitalista mundial. E sem este tipo de referências analíticas não se vê como possa caminhar-se para soluções revolucionárias.²⁷⁵

De todo o modo, não nos parece que possam levar-se a sério as conclusões acima referidas de Roberto Campos. O esforço teórico dos estruturalistas teve a “virtude de pôr a descoberto as falácias das teses monetaristas”²⁷⁶; veio mostrar que “há muitas coisas que andam mal na América Latina”; veio contradizer “muitas ideias comuns nos manuais burgueses”²⁷⁷, e contribuiu para a demonstração de que o modelo liberal de crescimento económico não tem hoje quaisquer hipóteses de conduzir ao desenvolvimento, entendido como “transformação global das condições históricas de vida das nações e dos povos” e só pode ser levado à prática em situações de tipo ditatorial e de acentuada repressão.²⁷⁸

Não repugna concordar com Pablo González Casanova no juízo de que, “em geral, o ‘estruturalismo’ tem, como teoria, a mesma superficialidade que o populismo tem como política” ou na crítica certeira a uma certa ‘ingenuidade’ com que os estruturalistas “propõem medidas auto-destrutivas precisamente aos grupos que gerem as estruturas-coisificadas irracionais, quando estas são na realidade o resultado da força e dos interesses desses grupos”.²⁷⁹ É, sem dúvida, uma proposta que

275 A. HIRSCHMAN, [2], 41, considera que a Cepal e as suas teses “são representativas de um grande sector da nova classe média” e J. STREET, 585/586, defende que os estruturalistas estão à esquerda do centro, mas não defendem a luta de classes.

276 Cfr. P. CASANOVA, 385.

277 Cfr. C. RUIZ, 148/149.

278 Cfr. A. GARCIA, [2]. Atente-se neste juízo definitivo de C. FURTADO, [2], 88: nos países e nas regiões mais pobres “o *laissez-faire* significa, simplesmente, a perpetuação da miséria”, canalizando os recursos disponíveis para investimentos que “em nada contribuem para mudar a estrutura económica”.

279 Cfr. P. CASANOVA, 385.

só se compreende à luz da ambiguidade, incoerência ou incapacidade dos estruturalistas de extrair todas as conclusões possíveis de certo tipo de críticas à realidade existente nos países da América Latina, ou (talvez melhor) da sua debilidade teórica quanto à análise do antagonismo de classes e da natureza do estado.

Admitimos que a teoria estruturalista não seja inteiramente compreensiva de todos os aspectos indispensáveis à explicação teórica da inflação e entendemos que ela apresenta deficiências no que respeita à definição de uma estratégia de desenvolvimento, mas rejeitamos a afirmação polémica de que "nunca tanta teoria explicou tão pouca inflação"²⁸⁰ e nem sequer subscreveríamos integralmente a conclusão de Casanova ao considerar a polémica estruturalistas-monetaristas como uma "polémica frustrante".

9.2. Dir-se-á que Dudley Seers exagerou ao admitir, no início dos anos 60, que a escola estruturalista poderia adquirir, no decurso da década, "um interesse internacional só comparável ao que teve a economia keynesiana durante o decénio dos anos trinta".²⁸¹ Mas julgamos que será suficiente, para realçar a importância do estruturalismo latino-americano, ter-se presente que ele terá sido a primeira escola de economia originária de uma zona subdesenvolvida. E este é já um grande mérito dos estruturalistas.

Logo em 1950 Raúl Prebisch denunciava o "falso sentido de universalidade" da teoria económica elaborada nas grandes universidades da Europa e dos EUA e proclamava que "não há que confundir o conhecimento reflexivo do alheio com uma sujeição mental às ideias alheias, da qual estamos muito lentamente a aprender a libertar-nos".²⁸² E este foi o caminho de que os estruturalistas nunca se

280 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 210.

281 Cfr. D. SEERS, [2], 193.

282 Esta é uma das 'pedradas no charco' atiradas por Prebisch no famoso relatório (R. PREBISCH, [1], 10) que preparou para a Conferência da Cepal, (Maio/1949), e que bem poderá acrescentar-se ao número das "maldosas fantasias" que Jacob VINNER, 44, imputava ao economista argentino, numa das conferências que proferiu no RJ no segundo semestre de 1950.

A discussão sobre a aplicabilidade aos países subdesenvolvidos da teoria económica elaborada nos (e tendo em vista os) países capitalistas desenvolvidos foi particularmente intensa ao longo dos anos 50 e 60. Uma súpula das linhas principais da crítica dirigida à pretensa universalidade da "Western economic theory" (Hla Myint) pode ver-se em S. ENKE e em H. MYINT. Este último autor considera que são dois os pontos principais sobre os quais incide essa crítica: 1) as teses livre-cambistas e 'laissez-fairistas', filhas da confiança nas virtudes universais do livre jogo das forças do mercado (Myint defende que deverá pôr-se em causa também o realismo dos que pretendem aplicáveis aos países subdesenvolvidos as *planning policies* elaboradas a partir da realidade dos países capitalistas industrializados); 2) a posição asséptica da 'economia positiva' (os seus críticos consideram o 'positivismo' mera capa para a inércia e para uma consciência social subdesenvolvida, manifestando sérias reservas acerca da possibilidade de a ciência económica manter uma estrita neutralidade ética).

Ao lado dos perigos da generalização aos países subdesenvolvidos das teorias e modelos elaborados para o "caso especial" constituído pelos países capitalistas desenvolvidos, Myint refere os perigos de se pretender

desviaram, procurando sempre - à luz da história da penetração do capitalismo na América Latina e da inserção das economias da região no esquema da divisão internacional do trabalho imposta pelo(s) capitalismo(s) dominante(s) - fazer o seu próprio diagnóstico acerca da realidade latino-americana.

Dele partem depois para criticar o desajustamento das teorias económicas tradicionais a esta realidade, para abrir novos caminhos à teoria económica do desenvolvimento e para, através deles, rasgar novas perspectivas à política económica, com o objectivo de levar por diante a sua "vontade de vencer o subdesenvolvimento" (C. Furtado) e de assegurar a satisfação das necessidades das populações exploradas dos seus países. "A tarefa principal da América Latina na actualidade - escrevia Sunkel em 1967²⁸³ - parece consistir na construção de um modelo teórico baseado na experiência dos últimos decénios, que se possa aplicar realmente para compreender, interpretar e dirigir os processos de transformação económica e social".

O 'escândalo' da crítica à aplicação mecanicista das categorias económicas elaboradas pela teoria neoclássica e pela teoria keynesiana e da ousadia em lhes contrapor novas construções teóricas não se ficou pelos trabalhos de Prebisch. Autêntico escândalo provocou, por exemplo, no que se refere à explicação da inflação, o estudo que J. Noyola Vásquez apresentou em 1956 (em conferência proferida na cidade do México, na Escola Nacional de Economia), no qual contestava a tese que reduz a inflação à categoria de fenómeno puramente monetário.²⁸⁴

Em 1958, o próprio Sunkel qualificava de heterodoxa a sua proposta de estudar a inflação "no quadro histórico, social, político e institucional de cada país", defendendo que as suas causas radicam, no caso dos países da América Latina, em determinadas deficiências estruturais explicáveis à luz da história destes países, e não em factores da natureza monetária.²⁸⁵

Num livro publicado em 1962, é Celso Furtado que põe em causa a aplicabilidade das concepções clássicas e keynesianas à problemática dos países subdesenvolvidos, por as considerar deformadas pela perspectiva estática que adoptam e pela concepção mecanicista do equilíbrio geral que as informa. Defende o eco-

generalizar a todos e a cada um dos países subdesenvolvidos as teorias e os modelos elaborados tendo em vista o "caso especial" de um determinado país subdesenvolvido, nomeadamente a Índia (cuja características dificilmente se reúnem em qualquer outro país).

283 Cfr. O. SUNKEL, [4], 12.

284 Um dos professores presentes na conferência foi ao ponto de afirmar que, por certo, J. Noyola Vásquez não acreditava em muitas coisas que dissera, tendo-o feito apenas para animar a discussão... E um outro comentou, como que atordoado pela 'heresia' cometida perante as ideias dominantes: "quando um economista afirma ao iniciar uma conferência que o fenómeno que nos habituámos a conhecer como fenómeno inflacionário não é um fenómeno monetário, temos razões para ficar preocupados".

285 Cfr. O. SUNKEL, [2]. Em trabalho anterior (O. SUNKEL, [1]) o mesmo autor pusera em causa a utilidade prática da teoria do multiplicador no quadro dos países subdesenvolvidos.

nomista brasileiro que os modelos quantitativos da teoria económica, concebidos a partir dos países industrializados, não se adaptam às *mudanças de carácter qualitativo* em que deve traduzir-se o *desenvolvimento* dos países subdesenvolvidos. Este é um fenómeno cuja compreensão exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa às análises económicas neo-clássica e keynesiana, cujos adeptos, pensando sempre em termos de automatismos (a própria terapêutica keynesiana visaria apenas restabelecer as condições necessárias ao funcionamento dos mecanismos de reequilíbrio automático), negam a natureza económica dos problemas estruturais, deixando-os fora da sua análise.²⁸⁶

É verdade que autores como Dudley Seers (que subscreve, em geral, as teses dos estruturalistas) procuram surpreender certas afinidades externas entre o estruturalismo e a economia keynesiana: as duas correntes são anti-monetaristas, ambas seriam susceptíveis de entusiasmar especialmente a juventude e ambas seriam mais facilmente aceites pela 'esquerda' do que pela 'direita'. Mas o mesmo autor logo acrescenta as diferenças, mais substanciais, entre as duas perspectivas: o estruturalismo adopta uma óptica essencialmente de longo prazo e rejeita as técnicas globais de análise a partir de grandezas agregadas, adoptadas nos modelos de crescimento inspirados na análise keynesiana.

Osvaldo Sunkel afirma, aliás, expressamente²⁸⁷ que a teoria macrodinâmica de matriz keynesiana não pode fornecer instrumentos analíticos ajustados à complexa realidade económica e sócio-política própria dos países subdesenvolvidos. Isto porque as grandezas agregadas em que se apoia não constituem, nestes países, grupos homogêneos e coerentes, antes integram elementos heterogêneos (*heterogeneidade estrutural*), o que torna este tipo de análise inadequado para interpretar correctamente os problemas do desenvolvimento económico.²⁸⁸

286 Cfr. C. FURTADO, [2], 33-40.

287 Cfr. O. SUNKEL, [8], 7.

288 No entanto, o mesmo autor afirma em outro artigo (O. SUNKEL, [3], 623), um tanto surpreendentemente, referindo-se à inflação, que "não se trata de encontrar uma nova teoria da inflação, não se procura apresentar explicações alternativas às que se oferecem nas teorias do excesso da procura ou do investimento e da inflação de custos ou outras". Ora estas são teorias elaboradas pela ciência económica académica dos países capitalistas, utilizando categorias e métodos de análise que o estruturalismo pretende afastar. Certo é que Sunkel proclama que o essencial é evitar que tais teorias se "utilizem de forma simplista e mecânica", chamando a primeiro plano a busca das razões que explicam o aumento da procura ou dos custos, o que obrigará a ligar o fenómeno da inflação com o desenvolvimento económico, fazendo apelo - como salienta D. SEERS, [1], 267 - a "elementos estruturais e tendências próprias de economias menos desenvolvidas". Mas isto não bastará para apagar uma certa ambiguidade e debilidade da teoria estruturalista, um certo compromisso teórico e ideológico, que justificará a opinião de alguns autores para quem os estruturalistas, "não obstante a oposição que representam perante a ortodoxia teórica burguesa, continuam a mover-se dentro de um esquema de análise semelhante e não conseguem superá-la". Cfr. C. RUIZ, 148.

A oposição dos estruturalistas é, porém, muito mais frontal relativamente às concepções neo-clássicas, assentes numa visão atomística e individualista do comportamento dos agentes económicos, quando é certo que estes, “na realidade, estão organizados em estruturas sociais”.²⁸⁹

A ‘elegância’ das construções elaboradas nos centros universitários das ‘metrópoles’ dominantes não conseguiu atrair os estruturalistas, que não cederam ao tantas vezes falso rigor dos modelos matemáticos fornecedores de soluções ‘prontas a usar’, que podem ser muito úteis para esconder as hipóteses de partida e os valores que lhes estão subjacentes, mas aos quais escapa, quase sempre, a complexidade das situações reais e a natureza histórico-dinâmica dos fenómenos sociais.²⁹⁰

Os estruturalistas procuraram, pelo contrário - em alguns casos com êxito, como tentámos mostrar atrás -, explicitar as valorações (contrárias aos interesses dos países subdesenvolvidos) inscritas no arsenal da conceptologia neo-clássica e procuraram explicitar as premissas, as ‘hipóteses de partida’ de muitas das grandes construções do liberalismo neo-clássico, denunciando a sua inadequação ou falsidade, ao menos quando se pretende aplicá-las à realidade latino-americana.

Sem dúvida que os estruturalistas não foram capazes de se libertar inteiramente dos preconceitos ideológicos de uma ciência económica pretensamente ‘neutral’ e ‘apolítica’ e de elaborar uma teoria capaz de actuar como *factor de transformação social* (G. Myrdal). Daí a pouca atenção dada à inserção dos países subdesenvolvidos no espaço do capitalismo como sistema dominante à escala mundial²⁹¹ e à importância deste facto na determinação da sua situação de países

289 Cfr. O. SUNKEL, [8], 6.

290 Discutindo os perigos que podem esconder-se por detrás da ‘matematização’ das questões económicas, D. SEERS, [4], 22, cita Seymour Harris para afirmar que “muitos de nós estamos preocupados com o facto de que, por uma superconcentração nas matemáticas, os problemas escolhidos sejam apenas os susceptíveis de ser manipulados por símbolos, e que muitos dos melhores cérebros da economia sejam assim perdidos para a solução dos grandes problemas actuais”.

291 Num escrito de 1967 (O. SUNKEL, [5], 105), Sunkel reconhecia a ausência do tema da dependência externa nas obras da generalidade dos economistas, sociólogos e cientistas políticos da América Latina, perguntando-se “se esse estranho fenómeno não é já uma primeira manifestação da nossa dependência”. Neste trabalho, o autor procura mostrar que os países da América Latina, mesmo os que mais avançaram na industrialização e os que melhoraram os seus níveis médios de rendimento, terão visto acentuar-se a sua situação de *dependência* (entendida como “situação de vulnerabilidade externa”), em consequência da dinâmica insuficiente da agricultura tradicional, da estrutura do comércio externo, das consequências negativas da ISI, das contradições que afectam o estado no exercício das funções que assumiu no quadro desses países. O economista chileno salienta especialmente o facto de, após a 2ª GM, os países latino-americanos verem eliminada a margem compressível das suas importações e verem aumentado o grau de concentração das suas exportações em um número muito reduzido de produtos, sendo assim arrastados para uma situação de quase permanente recurso ao financiamento externo, aqui residindo, a ser ver, “o ponto crítico do mecanismo da dependência”.

de *desenvolvimento impedido*. Daí a quase total ausência da análise do poder e da propriedade (e sua transformação) como elemento fundamental do estudo das estruturas sociais e das lutas sociais (de que a inflação é uma das manifestações).

Sem dúvida que os estruturalistas não foram capazes de definir com clareza (ou só de forma muito nebulosa definiram) os fins ao serviço dos quais pretendem colocar a sua elaboração teórica e não extraíram todas as consequências de algumas das suas teses acerca da realidade que estudaram.

Os estruturalistas rejeitam a visão rostowiana do processo de desenvolvimento - pressuposta nos modelos de inspiração neo-clássica e mesmo nos de inspiração keynesiana - como um processo linear de evolução, ao longo de fases sucessivas, pelas quais teriam de passar todos os países: por elas passaram os actuais países capitalistas desenvolvidos, por elas terão de passar, a caminho da industrialização e do desenvolvimento, os países actualmente 'em vias de desenvolvimento'.

Sunkel parece, pois, concordar com a opinião dos que sustentam - Luciano Martins, Ladislau Dowbor, v.g. - que as formas de industrialização por que vêm passando os países da América Latina nos últimos decénios se limitam a prolongar de uma forma diferente o colonialismo económico patente em fases anteriores (os 'ciclos' do ouro e da prata, da cana do açúcar, do café, da borracha, do guano, dos nitratos, do cobre, do estanho, do petróleo, dos minerais raros), numa comprovação de que - na síntese de A. BIROU, 11 - "cada etapa do capitalismo tem sido uma etapa de subdesenvolvimento".

Só que Sunkel não leva até ao fim a análise das raízes mais profundas da dependência, que terão de buscar-se na natureza da dominação e exploração do sistema imperialista mundial. Em outro trabalho publicado em 1983 (O. SUNKEL, [7], 11), o mesmo autor reconhece que *desenvolvimento e subdesenvolvimento* são "duas faces de um único processo universal". Mas logo esclarece que, embora formando um todo, o *desenvolvimento* é a "estrutura dominante" porque "tem capacidade endógena de desenvolvimento", sendo o "subdesenvolvimento" uma "estrutura dependente" em virtude do "carácter induzido da sua dinâmica". As limitações que decorrem desta análise levam-no a reduzir a situação actual do "sistema subdesenvolvimento-desenvolvimento" ao que classifica de "dois grandes dualismos": primeiro, o que divide o mundo em dois tipos de países (os desenvolvidos, industrializados, avançados, 'centrais' e os subdesenvolvidos, pobres, dependentes, 'periféricos'); segundo, o que separa, dentro de cada país, os grupos, regiões e actividades avançados e modernos, dos grupos, regiões e actividades atrasados, primitivos, marginais e dependentes.

Convencido de que nos países da América Latina está excluída a possibilidade de uma solução revolucionária, Sunkel defende e julga possível o que ele chama uma política de "desenvolvimento nacional". A partir da consideração de que os países dominantes terão compreendido que o verdadeiro perigo de mudanças revolucionárias tem a sua origem nas estruturas económicas e sociais iníquas da América Latina (a *Aliança para o Progresso* seria a prova disso...), o economista chileno pensa que os países que "ensaíam seriamente políticas de desenvolvimento e de mudança estrutural" vão ao encontro da "hipótese mais favorável do ponto de vista da potência hegemónica, e tais países contarão provavelmente com amplo apoio e ajuda externa, mesmo quando os seus métodos abandonem a ortodoxia", desde que - reconhece (O. SUNKEL, [5], 140/141) - as 'transformações' inerentes ao 'desenvolvimento' se façam "sem riscos de desvio revolucionário". Em suma: Sunkel confia em que as condições internacionais permitam que as potências imperialistas ajudem os países por elas dominados a "transformar a sua estrutura no sentido de alcançar uma capacidade maior de crescimento autónomo e uma organização do seu sistema económico, social, político e cultural capaz de tornar possível a satisfação das necessidades das suas sociedades". Cfr. O. SUNKEL, [7], 11.

Ao rejeitarem esta ideia de um 'curso normal' do processo de desenvolvimento, comum a todos os países, os estruturalistas rejeitam igualmente o entendimento de que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento são, historicamente, meras fases sucessivas da evolução linear de sociedades nacionais, consideradas como entidades homogêneas, no plano interno, e como entidades isoladas, no plano internacional. Desenvolvimento e subdesenvolvimento são antes considerados como aspectos inter-relacionados e simultâneos de um comum processo histórico: a evolução do sistema capitalista mundial.²⁹²

Simplesmente, as "transformações estruturais" que consideram indispensáveis para se promover o desenvolvimento económico visam fundamentalmente o objectivo de levar os sectores 'atrasados' (agricultura) a atingir a dinâmica dos sectores (capitalistas) progressivos (a indústria), colocando-se, pois, na perspectiva de uma simples 'racionalização' do sistema, sem curarem de analisar as consequências económicas de uma mudança de ordem social, i.é, sem terem em conta modelos alternativos ao desenvolvimento no quadro do capitalismo.

De todo o modo, não obstante as reservas que podem fazer-se à escola estruturalista latino-americana, ela tem - repetimos - o mérito e a importância de ter nascido e de se ter afirmado à margem das 'cadeias de produção' dos grandes centros americanos e europeus e mesmo contra elas e contra as posições 'oficiais' do FMI e de outras instâncias de onde sai, devidamente embalada, a doutrinação que, servida na fonte ou entregue ao domicílio, tem dominado a política económica da América Latina.

Em nossa opinião, a 'escola' estruturalista inscreve-se claramente no movimento de resistência intelectual e de contestação ao colonialismo ideológico e cultural do capitalismo dominante. Os porta-vozes do grande capital multinacional afirmam abertamente que "não deveria existir uma 'ciência económica latino-americana' como não deveria haver uma física ou uma matemática latino-americana (...), uma vez que os meios económicos mais adequados para conseguir determinados fins sociais podem ser objecto de controvérsias, mas não há nenhuma razão para impor sistematicamente aos latino-americanos uma escola ideológica e aos norte-americanos outra".²⁹³ Os estruturalistas, pelo contrário, contestam a *falsa universalidade da teoria económica* e procuram construir uma teoria que se adapte aos seus próprios problemas e necessidades, enfrentando a oposição de instituições tão poderosas como o FMI e não se deixando perturbar - como o fariam os 'colonizados' 'assimilados' e bem pensantes - pelo 'prestígio'

292 Cfr., v.g., O. SUNKEL, [8], 8/9.

293 Assim se exprime Lincoln Gordon (*apud* A. HIRSCHMAN, [2], 105), ex-embaixador dos EUA no Brasil.

das teorias e doutrinas vindas da 'metrópole', quantas vezes carregadas de prémios, medalhas e condecorações.²⁹⁴

9.3. – Podemos dizer que, se “há uma escola latino-americana de pensamento económico” (F. H. Cardoso²⁹⁵), ela terá de identificar-se com as teses defendidas pelos estruturalistas (muitas vezes expostas em publicações da Cepal) e com as posições oficiais da própria Cepal, expressas nos seus documentos e relatórios.²⁹⁶

Para além das concepções já expostas no que respeita à explicação teórica da inflação e à definição de uma política anti-inflacionista, importará deixar aqui um apontamento acerca da elaboração teórica em que se apoia a rejeição das teorias neo-clássicas do comércio internacional baseadas no princípio das vantagens comparativas, teorias que, em última instância, significam que as vantagens da especialização no quadro da divisão internacional do trabalho e os ganhos do livre comércio internacional assegurariam a dinâmica necessária para promover o desenvolvimento e para reduzir (ou mesmo anular) as desigualdades entre as nações, sem necessidade de qualquer *política deliberada de desenvolvimento*.²⁹⁷

294 Hirschman refere que as teses dos estruturalistas latino-americanos acerca da inflação (que se concentram no que acontece *do lado da oferta* de uma economia que está a crescer ou que procura levar por diante um processo de crescimento) têm vindo a ganhar crescente respeitabilidade nos meios académicos dos países capitalistas desenvolvidos. Depois do aumento dos preços do petróleo verificado em 1973, os defensores de que este *choque da oferta* (F. Modigliani) está na base do surto inflacionista começaram a falar de um *novo tipo de inflação*, ignorando as características das inflações latino-americanas tal como as vêem os estruturalistas desde meados dos anos 50. James Tobin é um desses autores. Num artigo publicado em *The New York Times* (6.9.1974), distingue três tipos de inflação, um dos quais seria devido à “escassez e aumentos de preços de alguns produtos importantes”, acrescentando que a este tipo de inflação não podem aplicar-se os remédios clássicos da “política restritiva e austeridade financeira”. Pois bem - comenta A. HIRSCHMAN, [5], 682 -, foi esta a posição crítica dos estruturalistas perante as teses monetaristas, quer no que se refere ao diagnóstico da inflação quer no que se refere ao perfil da política anti-inflacionista.

295 Cfr. F. H. CARDOSO, [5], 29.

296 Os textos mais importantes da Cepal encontram-se numa antologia editada em Santiago do Chile em 1969 e publicada em 1970, em língua inglesa, pela Universidade do Texas (cfr. CEPAL, [4]). Exposições críticas muito completas das teses da Cepal podem ver-se em A. HIRSCHMAN, [2], 27 ss; W. BAER, [3]; A. PINTO, [8] e [15]; F. H. CARDOSO, [5]; J. GRACIARENA, [2]; R. PREBISCH, [9]; F. OLIVEIRA, [2]. Uma visão de síntese da problemática abrangida pela chamada *Tese Singer-Prebisch* pode ver-se em J. FREYSSINET, 182-190 e em G. MARCY, 632ss. Começaram cedo a surgir as críticas à análise desenvolvida por Raúl Prebisch e H. W. Singer. A primeira reacção contra os pontos de vista destes dois autores foi, por certo, logo em 1950, a de J. VINER, 42ss; devem referir-se depois MEIER/BALDWIN, 229-237; BUCHANAN/ELLIS, 261-263 e, sobretudo, G. HABERLER, [2], 378-381, [4], e [5], 328 ss.

297 Como se sabe, a teoria ricardiana do comércio internacional assenta na *lei das vantagens relativas*: se cada país se especializar na produção daqueles bens que pode produzir a *custos relativos mais baixos* (em termos de horas de trabalho) que os obtidos no estrangeiro, a prática do livre comércio internacional, no quadro da divisão internacional do trabalho decorrente desta *especialização*, traduzir-se-á em vantagens para todos os países que participam do sistema de trocas internacionais, qualquer que seja a sua especialização (o vinho de Portugal ou os têxteis de Inglaterra).

Deve-se sem dúvida a Raúl Prebisch o maior contributo teórico neste domínio.²⁹⁸ Considerando o mundo dividido em *centro* e *periferia*, identifica o centro

Os neo-clássicos, embora tivessem repudiado a teoria ricardiana do valor-trabalho, mantiveram-se fiéis ao *princípio das vantagens relativas* e nele assentaram a sua teoria do comércio internacional. Foi o economista sueco Eli Hecksher, num artigo publicado em 1919, quem primeiro elaborou um quadro teórico tendente a demonstrar que a divisão internacional do trabalho se explica pelas diferenças nas disponibilidades das várias economias em factores de produção (*lei da proporção dos factores*) e que o comércio internacional tende a igualar os preços dos factores de produção (*tendência para a igualização internacional dos preços dos factores de produção*).

Em 1933, outro economista sueco, Bertil Ohlin, retomou as teses de Hecksher e procurou enquadrá-las numa teoria do comércio internacional baseada no *princípio da interdependência recíproca dos preços*, à margem da teoria do valor-trabalho. À lei da proporção dos factores chamou Samuelson, em 1948, *teorema Hecksher-Ohlin*, nos termos do qual cada país tem interesse em produzir aqueles bens em cuja produção entram quantidades importantes do(s) factor(es) de produção de que esse país dispõe em abundância e a baixo custo e tem interesse em importar os bens em cuja produção entram quantidades importantes do(s) factor(es) em que o país é menos dotado.

Hecksher e Ohlin procuraram demonstrar também que a livre troca de mercadorias entre os vários países compensa parcialmente a imobilidade dos factores de produção e tende a igualar os preços relativos e os preços absolutos dos factores de produção. Embora não fosse possível uma igualdade total (desde logo, há que ter em conta a impossibilidade de exportar a terra), o comércio internacional aparecia como um instrumento adequado para reduzir as desigualdades entre as nações.

Samuelson levou até ao extremo a teoria neo-clássica do comércio internacional. Admitindo à partida um conjunto de condições dadas como verificadas, Samuelson procurou demonstrar que o livre desenvolvimento do comércio internacional conduziria necessariamente a uma completa e absoluta igualdade da remuneração dos factores de produção, o que, em último termo, significaria que o comércio internacional resolveria os problemas da desigualdade económica entre as nações e que o subdesenvolvimento seria ultrapassado mediante a especialização dos países subdesenvolvidos e dos países industrializados na produção, por parte de cada um deles, daqueles bens que cada país pode produzir em condições favoráveis de custos relativos, de acordo com o princípio das vantagens relativas. Fala-se, por isso, de *teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson*.

Em trabalhos posteriores, Samuelson não se manteve fiel às implicações últimas dos seus artigos no *Economic Journal* (1948 e 1949), embora elas continuem a ter adeptos entre os mais acérrimos defensores do livre-cambismo. Com efeito, os pressupostos indispensáveis à coerência interna do raciocínio de Samuelson (homogeneidade das funções de produção em todos os países, perfeita imobilidade de todos os factores de produção, níveis idênticos no que se refere à tecnologia, grau de especialização da mão-de-obra, condições físicas e sociais, etc.) são absolutamente irrealistas e as suas próprias conclusões são insustentáveis em termos de uma teoria pura do comércio internacional, uma vez que elas apontam para a homogeneidade do espaço económico e, portanto, para o desaparecimento da especialização na produção, que é a razão de ser essencial do comércio internacional.

298 O principal trabalho de Prebisch nesta matéria é sem dúvida o seu relatório de 1949 sobre o desenvolvimento económico da América Latina e alguns dos seus principais problemas (R. PREBISCH, [1]), geralmente considerado como o verdadeiro "manifesto da Cepal".

Quase simultaneamente, trabalhando sem qualquer ligação com Prebisch, Hans W. Singer, na comunicação que apresentou na reunião anual da *American Economic Association*, em Dezembro/1949 (H. W. SINGER, [1]), elaborou um raciocínio semelhante e conclusões praticamente idênticas às do economista argentino, o qual retomaria a mesma problemática em trabalho publicado em 1959 (R. PREBISCH, [2]). Uma análise bastante aprofundada dos antecedentes intelectuais das teorias de Prebisch sobre a necessidade da industrialização e sobre a deterioração dos termos de troca e a desigual distribuição do rendimento entre o *centro* e a *periferia* do sistema capitalista, bem como da influência que elas vêm exercendo até hoje, pode ver-se em J. LOVE. Segundo este autor, a distinção entre centro e periferia aparece

com o núcleo dos países capitalistas industrializados e inclui na periferia o conjunto dos países subdesenvolvidos especializados na produção de bens primários (agricultura e actividades extractivas).

Segundo as concepções ortodoxas, os benefícios do progresso técnico tenderiam a repartir-se igualmente, através das trocas internacionais, entre todos os países que participam desta divisão internacional do trabalho, quer pela via da baixa de preços quer pela via da subida equivalente do rendimento. O comércio internacional asseguraria, pois, aos países produtores de bens primários, a sua parte naqueles benefícios, nada justificando qualquer esforço orientado para a sua industrialização, a qual, dada a sua menor eficiência, acarretaria, pelo contrário, a perda das vantagens decorrentes da especialização.

Prebisch começa por observar que a realidade na América Latina vinha destruindo o esquema da divisão internacional do trabalho no quadro do qual competia à América Latina, como parte da *periferia* do sistema capitalista mundial, produzir alimentos e matérias-primas para os países do *centro*. Os factos vinham impondo a industrialização nesses países onde, em princípio, ela não seria necessária. “Duas guerras no decurso da mesma geração e uma profunda crise económica entre elas - escreve ele²⁹⁹ - demonstraram as suas possibilidades aos países da América Latina, ensinando-lhes positivamente o caminho da actividade industrial”.

E procura depois mostrar que as concepções tradicionais estão erradas, porque não se verifica, na realidade, a premissa em que elas assentam, segundo a qual “os frutos do progresso técnico tendem a repartir-se igualmente entre toda a colectividade, quer seja pela via da baixa de preços, quer seja pela subida equivalente dos rendimentos”.

expressamente formulada em trabalhos de Prebisch pelo menos desde 1946. E, embora esta terminologia já tivesse sido usada antes (nomeadamente por Sombart, em 1928), Prebisch foi o primeiro autor a utilizar esta definição no quadro de uma teoria das relações entre o *centro* e a *periferia* do sistema capitalista, teoria que procura explicar a desigual distribuição dos ganhos do progresso técnico entre países produtores/exportadores de produtos industriais e países produtores/exportadores de bens primários através da mecânica dos ciclos económicos gerados nos *centros* capitalistas, da análise das consequências das estruturas produtivas monopolistas dos países industrializados e da sorte diferente da luta de classes nos países da periferia e nos países do centro.

Joseph Grunwald coteja o relatório de Prebisch de 1949 e o famoso *Report on Manufactures*, apresentado por Alexander Hamilton à Câmara dos Representantes americana em 5.12.1791, e procura demonstrar, com base em extractos deste *Report* que apresenta em *Apêndice* (cfr. J. GRUNWALD, [3], 826/827 e 848-853), que, embora num contexto diferente, já se encontravam em Hamilton os argumentos básicos e as propostas de política económica formuladas por Prebisch, designadamente a necessidade da industrialização, o papel decisivo que o estado deveria desempenhar no processo de desenvolvimento, a defesa do protecționismo e do *government planning*.

A realidade evidenciava uma distribuição gradual dos frutos do progresso técnico entre todos os grupos e classes sociais dentro de cada país industrializado e no conjunto formado por eles; mas as populações da periferia não vinham beneficiando dos ganhos da melhoria da produtividade em medida que pudesse comparar-se com a das populações do centro.³⁰⁰ Isto mesmo explicaria as acentuadas diferenças de nível de vida entre umas e outras e as diferenças relativas ao grau de capitalização, uma vez que o aumento da taxa de aforro dependeria essencialmente do aumento da produtividade.

Com base em dados publicados pela ONU acerca da evolução dos preços relativos no comércio entre países subdesenvolvidos e países industrializados, Prebisch comprova que a relação entre os preços se deteriorou continuamente, em sentido desfavorável à produção primária, desde 1876-80 até 1946-47.³⁰¹ E

300 Prebisch parte do princípio de que a defesa das vantagens económicas da divisão internacional do trabalho assenta na premissa de que o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente *entre toda a colectividade*, quer pela via da baixa dos preços quer pela via da subida equivalente dos rendimentos. Só que uma tal permissa não é confirmada pelos factos: "o vício desta permissa - escreve R. PREBISCH, [1], 2 - consiste em atribuir carácter geral ao que em si mesmo é muito circunscrito. Se por colectividade se entende apenas o conjunto dos grandes países industriais, é bem certo que os frutos do progresso técnico se distribuem gradualmente entre todos os grupos e classes sociais. Mas se o conceito de colectividade se estende também à periferia da economia mundial, aquela generalização contém em si um grave erro. As vantagens da melhoria da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável àquela de que conseguiu disfrutar a população daqueles grandes países".

Raciocínio idêntico e conclusões do mesmo teor podem ver-se em H. W. SINGER, [1], 478/479.

301 Fazendo igual a 100 a quantidade de produtos industriais que podiam obter-se em 1876-80 com uma determinada quantidade de bens primários, R. PREBISCH ([1], 12) mostra que o índice baixou para 84,6 (1901-05), para 67,3 (1921-25), para 64,1 (1936-38) e para 68,7 (1946/47).

Dados recolhidos por D. SEERS, [1], 291-292, mostram que o poder de compra das exportações dos países da América Latina decresceu desde o *boom* por ocasião da Guerra da Coreia até final dos anos 50, sendo certo que para alguns deles (Argentina e Chile, v.g.) as exportações tinham no fim da década de 50 um poder de compra muito inferior ao que tinham em 1928-29.

Considerando a América Latina no seu conjunto, estudos da ONU permitem a conclusão de que a perda derivada da deterioração dos termos de troca terá representado, entre 1960 e 1974, 27.558 milhões de dólares. É que, entre 1960 e 1972, os preços dos bens exportados pela América Latina aumentaram 23 pontos, muito menos do que os 53 pontos de aumento dos preços dos produtos por ela importados. A situação melhorou ligeiramente em 1973 e 1974 (CEPAL, [11], 213ss), mas voltou a agravar-se em 1975 e 1976. Tal é a consequência do domínio neo-colonialista no subcontinente latino-americano, que tem condenado os países dominados a uma posição no quadro da divisão internacional capitalista do trabalho que, em 1972, se caracterizava pelo facto de exportarem sobretudo matérias-primas e bens agrícolas básicos (57,5% das exportações; 82%, com o petróleo) - os quais estão a ser substituídos por produtos sintéticos e vêem os seus preços baixar no mercado mundial -, e importarem principalmente maquinaria e material de transporte (38,2%), produtos químicos (11,6%) e combustíveis e lubrificantes minerais (11,6%), cujo preço aumenta no mercado mundial e cuja produção e controlo lhes continuam vedados, o que significa, para a América Latina, continuar afastada da tecnologia moderna. Cfr. Th. SANTOS, [4], 33.

Alguns dados sugestivos referentes ao Brasil, que é, no entanto, um dos países mais 'industrializados' da região: de 1973 para 1974, o *quantitativo* das suas importações aumentou 47,7%, mas o seu *valor* (aumentou 125,5% (cfr. C. BAUMFELD, [1], 31). Razão tem, pois, Thomas BALOGH, 109, para afirmar

esta tendência para a deterioração a longo prazo dos termos de troca da periferia na sequência de um processo de crescimento espontâneo constitui o elemento fundamental da construção teórica de Raúl Prebisch.

As causas desta deterioração dos termos de troca dos países da periferia radicam, segundo Prebisch, na diferente estrutura da oferta e da procura dos produtos industriais (produzidos no centro) e dos bens primários (produzidos na periferia). A elasticidade-rendimento da procura de importações é inferior a um no centro e é superior a um nos países da periferia, sendo inferior a um a elasticidade-preço da procura dos bens exportados pelos países subdesenvolvidos e a elasticidade-preço da procura dos produtos industriais por eles importados dos países do centro.

A baixa elasticidade-rendimento da procura de importações pelos países industrializados deve-se ao facto de as importações provenientes dos países da periferia consistirem fundamentalmente em alimentos e matérias-primas de origem agrícola ou mineral. No caso dos alimentos, a lei de Engel justificaria que a sua procura baixasse, enquanto percentagem do rendimento, à medida que o rendimento aumenta.³⁰² As medidas de protecção à agricultura por parte dos países do centro contribuiriam igualmente para dificultar o aumento das exportações de produtos agrícolas por parte dos países subdesenvolvidos. No que toca às matérias-primas, a taxa de crescimento das importações feitas pelos países industrializados vem decrescendo em consequência do progresso técnico e da melhoria da produtividade, que têm permitido a substituição de bens naturais

peremptoriamente que, "longe de ser uma consequência da inflação, a deterioração dos termos de troca constitui uma das causas principais da inflação na América Latina e em outras regiões em circunstâncias semelhantes".

Tomando 1953=100, eis a evolução dos termos de troca de alguns países ou regiões, de acordo com estimativas do FMI, durante a década de 50 (cfr. W. BAER, [3], 154):

	1950	1951	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
América Latina	107	100	109	99	94	92	88	84	83
EUA	100	91	96	98	98	102	106	109	109
RFA	80	80	100	98	99	100	108	110	111
Reino Unido	100	88	100	99	101	104	111	111	114

Em R. KAHIL, 188, podem ver-se indicações bibliográficas onde se sustenta a tese - que é a do próprio Kahil - de acordo com a qual não estaria demonstrada a tendência para a deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos exportadores primários.

302 Os efeitos da lei de Engel e os que se prendem com a estrutura da procura são, porém, mais realçados por H. W. Singer do que por Raúl Prebisch.

por produtos sintéticos e têm contribuído para a redução do peso das matérias-primas no valor da produção final.

Daqui resulta que a procura de importações por parte dos países industrializados aumenta a um ritmo inferior ao do aumento do rendimento destes países, o que, conjugado com o aumento da produção e da oferta dos bens por eles importados graças à melhoria da produtividade ocorrida nos países subdesenvolvidos nas actividades voltadas para a exportação, explicaria a tendência para a baixa dos preços dos bens exportados pela periferia. Esta baixa dos preços vai permitir, por sua vez, que os países do centro beneficiem dos ganhos do progresso técnico verificado nas actividades exportadoras dos países subdesenvolvidos.

Diferentemente se possam as coisas, porém, no que toca aos produtos industriais. A sua procura aumenta, em regra, especialmente por parte dos países subdesenvolvidos, mais que proporcionalmente ao aumento do rendimento. Não sofre dúvidas, por outro lado, o facto de a produtividade ter aumentado mais rapidamente na indústria do que nas actividades primárias. Assim sendo, seria de esperar, de acordo com o raciocínio clássico, que esta melhoria substancial da produtividade registada nos países do centro se traduzisse na redução do valor incorporado em cada produto industrial e, portanto, na baixa dos preços dos produtos industriais. Estes veriam assim baixar a sua posição relativa perante os produtos agrícolas, o que, em último termo, significaria a possibilidade de os países da periferia colherem a sua parte dos ganhos da produtividade obtidos no centro.

Simplemente, a realidade não se conforma com esta lógica. A baixa do custo resultante do progresso técnico e da melhoria da produtividade na indústria não se reflectiu na redução correspondente dos preços dos produtos industriais exportados pelos países do centro, o que teve como consequência a deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos e o alargamento progressivo do fosso que os separa dos países industrializados.

E isto porquê? Porque, nos países do centro, os trabalhadores e os empresários têm força suficiente para impedir o funcionamento da lógica do mercado, transferindo em seu benefício os ganhos da produtividade.

Se a lógica da concorrência fosse a dominante, os aumentos da produtividade traduzir-se-iam na baixa dos preços, mantendo-se o nível dos lucros e dos salários ou aumentando em menor medida que a produtividade. Só que o poder negocial dos sindicatos dos países do centro permite-lhes lutar pelos seus interesses de classe, impondo aumentos salariais cuja taxa acompanha sensivelmente a taxa de aumento da produtividade. Do mesmo modo, o poder organizacional e político das grandes empresas capitalistas assegura-lhes um 'poder de mercado' suficientemente forte para lhes permitir resistir à baixa das suas taxas de lucro e