

Avelãs Nunes



Industrialização e Desenvolvimento

Prefácio de Celso Furtado

Quartier Latin

Obras

Quartier Latin

www.quartierlatin.art.br

**Direito Tributário
Internacional Aplicado - Volume I**

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

**Direito Tributário
Internacional Aplicado - Volume II**

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

**Direito Tributário
Internacional Aplicado - Volume III**

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

Princípios e Limites da Tributação

Coordenação:

Roberto Ferraz

Das Fontes às Normas

Riccardo Guastini

Teoria do Sistema Jurídico

Cristiano Carvalho

Linguagem Jurídica e Realidade

Karl Olivecrona

**Tributação nos Mercados Financeiro e de
Capitais e na Previdência Privada**

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

Serviços Públicos e Direito Tributário

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

**Exclusão de Sócios nas
Sociedades Anônimas**

Renato Ventura Ribeiro

Processo Judicial Tributário

Coordenação:

Ives Gandra da Silva Martins

Comércio Internacional e Tributação

Coordenação:

Helena Taveira Tôres

ANTONIO JOSÉ AVELAS NUNES

*Coordenador da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Vice-Reitor da Universidade de Coimbra*

INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A ECONOMIA POLÍTICA DO
“MODELO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO”

*Para a Biblioteca da
Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra
Livraria da
Universidade de Coimbra
Coimbra 1974*

J-56-14-45

Quartier Latin

Quartier Latin

Direção Editorial
Educação para Aplicação - Volume 1
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Direção Editorial
Educação para Aplicação - Volume 2
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Direção Editorial
Educação para Aplicação - Volume 3
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Principais e Limites
Coordenação
Rafaela Ferraz

Projeto Gráfico
Mônica Cristina Torres

Modelo Brasileiro de Desenvolvimento
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Modelo Brasileiro de Desenvolvimento
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Modelo Brasileiro de Desenvolvimento
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Modelo Brasileiro de Desenvolvimento
Coordenação
Mônica Cristina Torres

Editora Quartier Latin do Brasil
Rua Santo Amaro, 349 - CEP 01315-001
Vendas: Fone (11) 3101-5780
Email: vendas@quartierlatin.art.br
Site: www.quartierlatin.art.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

*Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Vice-Reitor da Universidade de Coimbra*

INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A ECONOMIA POLÍTICA DO
"MODELO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO"

*Para a Biblioteca da
Faculdade de Direito de Coimbra,
homenagem de
Rogério Ribeiro
Coimbra, 10/10/05*

Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, primavera de 2005
quartierlatin@quartierlatin.art.br
www.quartierlatin.art.br



of

Editora Quartier Latin do Brasil

Rua Santo Amaro, 349 – Centro – São Paulo

Editor: Vinicius Vieira

Formado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP

Editora de Texto: Priscila Tanaca

Mestranda em Direito na PUC-SP

Produção Editorial: Mônica A. Guedes

Formada em Letras pela FFLCH-USP

Produção de Arte: Thiago Kazuo Muniz de Souza

Nunes, Antônio José Avelãs

Industrialização e Desenvolvimento – A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento” - São Paulo : Quartier Latin, 2005.

1. Economia 2. Direito I. Título

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Economia

SUMÁRIO	
Nota Prévia	11
Oferta	13
Agradecimento	13
Homenagem	15
<i>Apresentação, 19</i>	
<i>Prefácio</i>	
<i>Objetivo Maior: Desconcentrar a Renda, 25</i>	
Abreviaturas	29
<i>Introdução, 31</i>	
<i>Capítulo Primeiro</i>	
<i>Monetarismo-estruturalismo: Uma Controvérsia</i>	
<i>Latino-americana, 51</i>	
I - O ambiente em que surge a Controvérsia	52

1. A fase do crescimento para fora: o modelo primário-exportador	52
2. A Grande Depressão e o fim do modelo primário-exportador	54
3. A reacção multiforme dos países da América Latina ao 'choque' provocado pela Grande Depressão	56
4. A Segunda Guerra Mundial e a aceleração da industrialização por substituição de importações (ISI)	61
II - Os Termos da Controvérsia	66
1. Os 'programas de estabilização' do FMI e a reacção dos estruturalistas	66
2. Milton Friedman e a teoria monetarista	69
3. Os 'programas de estabilização' e a concepção 'monetarista' da inflação	96
4. Falhanço dos 'programas monetaristas' e afirmação da necessidade de uma política activa de desenvolvimento	107
5. Aspectos fundamentais da escola estruturalista	110
6. A crítica dos estruturalistas aos 'programas de estabilização' de orientação monetarista	124
7. As relações entre inflação e desenvolvimento económico	139
8. A essência da controvérsia entre monetaristas e estruturalistas na América Latina	161
9. Significado e alcance da controvérsia entre monetaristas e estruturalistas na América Latina	168

Capítulo Segundo

O Desenvolvimento do Capitalismo Industrial no Brasil, 193

1. O desenvolvimento industrial na América Latina durante a fase primário-exportadora, com especial atenção ao caso brasileiro 194
2. Os 'choques externos' e o desenvolvimento industrial 200
3. Os dois grandes períodos da industrialização brasileira 217
4. A inflação e o financiamento da industrialização brasileira: a "terceira onda inflacionária" 242
5. Do *boom* à crise 265

Capítulo Terceiro

A Industrialização por Substituição de Importações. Seu Significado e Alcance, 279

1. A industrialização no contexto histórico que se seguiu à Segunda Guerra Mundial 280
2. Caracterização da ISI 283
3. As fases da ISI 291
4. A crítica da ISI 296
5. A crítica da crítica: méritos e contradições da ISI 313
6. A ISI e a crise brasileira de 1962-1967 336

Capítulo Quarto

A Crise Económica, a Inflação e a Estratégia Gradualista da Política de Estabilização, 351

1. Uma nova fase do processo de acumulação capitalista 352
2. A estratégia gradualista de combate à inflação 360
3. Balanço crítico sobre a política de “desinflação com desenvolvimento” 399

Capítulo Quinto

A Economia Política do ‘Milagre Brasileiro’, 415

1. Reforço do papel do estado no processo de acumulação do capital e consolidação da solidariedade orgânica estado/multinacionais 416
2. A nova orientação da política económica 419
3. As raízes do ‘milagre’ 426
4. As grandes linhas da política económica do ‘milagre brasileiro’ 436

Capítulo Sexto

Crescimento Económico e Distribuição do Rendimento, 543

1. O crescimento económico da década de sessenta e o agravamento da desigualdade na distribuição do rendimento 544
2. A concentração do rendimento é um factor favorável (ou indispensável) ao crescimento económico? 556

3. O agravamento da desigualdade é consequência inevitável do processo de crescimento económico?	581
4. As concepções neo-clássicas e a teoria do capital humano: sua validade no caso brasileiro	597
5. A distribuição do rendimento, o desenvolvimento capitalista e o 'modelo brasileiro'	613
Referências Bibliográficas	639
Índice Alfabético Remissivo	683

NOTA PRÉVIA

O trabalho que se publica a seguir é o de uma tese de doutoramento que apresentou à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Junho de 1983 e que defendi em prova pública no dia 7 de Maio de 1984.

Não teria sido possível sem o apoio que foi-me sendo introduzido quaisquer dúvidas quanto ao conteúdo do trabalho. A oportunidade desta edição permite expressar aqui alguns dos muitos graças e imperfeições do editor original.

A.X.

182	..... do processo de crescimento económico	3
	<i>A Crise Económica, a Inflação e a Estratégia Desenvolvimentista</i>	
297	..... sua validade no caso brasileiro	4
1	.....	5
	.....	2
113	.....	106
3	.....
99	.....	99
93	.....	Referências Bibliográficas

Capítulo Quinto

68	.....	Índice Alfabético Regressivo
	<i>A Economia Política do 'Milagre Brasileiro', 415</i>	
1	.....	416
2	.....	419
3	.....	426
4	.....	436

Capítulo Sexto

Crescimento Económico e Distribuição do Rendimento, 545

1	.....	544
2	.....	556

OPERTA

O sangue brasileiro é sangue do meu sangue. Cinco tios meus (três irmãos de meu pai e dois irmãos de minha mãe) emigraram para o Brasil em busca de uma vida melhor do que a que tinham deste lado do Atlântico. O meu pai veio por aí mesmo e a sua sorte em terras brasileiras, em meados da década de cinquenta do século passado.

Aquelas cinco tias vieram no Brasil e a maior parte de sua vida, lá criaram os filhos brasileiros e lá morreram como brasileiros. O meu pai não conseguiu encontrar trabalho e acabou por regressar a casa pouco tempo depois. No Brasil foram hoje vários primos meus, filhas e netas desses meus tios que não me voltaram.

NOTA PRÉVIA

O trabalho que se publica a seguir é o da tese de doutoramento que apresentei à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Junho de 1983 e que defendi em provas públicas no dia 3 de Maio de 1984.

Não teria sido possível nem creio que fizesse sentido introduzir quaisquer alterações quanto ao conteúdo do trabalho. A oportunidade desta edição serviu apenas para corrigir algumas das muitas gralhas e imperfeições da edição original.

A.N.

AGRACIAMENTO

Tenho de agradecer ao trabalho de algumas das minhas redactoras. Que me ajudaram a redigir este e os outros artigos, o meu filho intelectual e sócio que me deu toda a ajuda que lhe foi possível.

Uma palavra especial de agradecimento é dirigida ao Professor Helmo Taveira Torres. A sua amizade e sua paciência e ao seu contributo para a clarificação de vários pontos da minha tese no Brasil e o apoio da empresa em que se encontra a trabalhar. Sem falta.

Devo igualmente dizer uma palavra de reconhecimento ao editor. Sem a sua amizade ao meu trabalho esta edição não teria sido possível.

NOTA PREVA

O trabalho que se publica a seguir é o de natureza de documentação que aparece na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Junho de 1983 e que detém-se em provas públicas no dia 3 de Maio de 1984.

Não está sido possível com esta que tivesse sentido qualquer das alterações quanto ao conteúdo do trabalho. A oportunidade desta edição foi apenas para corrigir algumas das muitas falhas e imperfeições da edição original.

A.N.

OFERTA

O sangue brasileiro é sangue do meu sangue. Cinco tios meus (três irmãos de meu pai e dois irmãos de minha mãe) emigraram para o Brasil em busca de uma vida melhor do que a que tinham deste lado do Atlântico. O meu próprio pai tentou a sua sorte em terras brasileiras, em meados da década de cinquenta do século passado.

Aqueles meus tios viveram no Brasil a maior parte da sua vida, lá criaram os filhos brasileiros e lá morreram como brasileiros. O meu pai não conseguiu encontrar trabalho e acabaria por regressar a casa pouco tempo depois. No Brasil vivem hoje vários primos meus, filhos e netos desses meus tios que não mais voltaram.

Escrevi esta minha tese de doutoramento com o pensamento neles e em todos os brasileiros que, como eles, não cabem na história mas que fazem, todos os dias, a história do Brasil. Comovidamente, quero dedicar esta edição brasileira à memória do meu pai e desses meus tios que não conheci. Quero oferecê-la aos meus primos brasileiros, em especial à Ondina, que tão bem tem sabido ligar os afectos e as memórias das nossas vidas divididas. Quero oferecê-la também à minha mãe, que suportou pesados custos desta emigração e que se alegra agora, sempre que me vê partir para este Brasil que também considera seu.

AGRADECIMENTO

Vivem no Brasil e são brasileiros alguns dos meus melhores Amigos. Quero agradecer a todos eles a sua amizade, o estímulo intelectual e afectivo que me têm dado e o muito que com eles tenho aprendido.

Uma palavra especial de agradecimento é devida ao Professor Heleno Taveira Torres. À sua amizade, à sua generosidade e ao seu entusiasmo fico a dever a iniciativa de editar esta minha tese no Brasil e o êxito da empresa em que se envolveu e me envolveu. Bem haja.

Devo igualmente deixar aqui uma palavra de reconhecimento ao editor. Sem a sua confiança no meu trabalho esta edição não teria sido possível.

Comovidamente, quero agradecer o gesto de generosa amizade de Rosa D'Aguiar Furtado, que, poucos dias depois do falecimento de Celso Furtado, fez questão de me informar pessoalmente de que, "na sexta-feira, véspera de falecer, Celso terminou o prefácio ao seu livro. Foi o último texto que escreveu". Do fundo do coração, aqui lhe deixo, minha Amiga, o meu muito obrigado. Gestos como o seu aquecem-nos a alma e dão-nos força para acreditar que um dia teremos um mundo melhor, um mundo digno do Homem.

Coimbra, Novembro de 2004

António José Avelãs Nunes

AGRADECIMENTO

Vem no Brasil e não conhece alguns dos meus melhores amigos. Quero agradecer a todos eles e aos amigos, o estímulo intelectual e afectivo que me têm dado e o tempo que com eles tenho passado.

Uma palavra especial de agradecimento é devida ao Professor Helano Tavares Torres. A sua amizade, a sua generosidade e as suas contribuições para a criação de novas iniciativas de ensino em minha terra no Brasil e o apoio às empresas em que se envolvem e me envolvem. Bem haja.

Devo igualmente dizer aqui uma palavra de reconhecimento ao editor. Bem e sua confiança no meu trabalho em edição não teria sido possível.

HOMENAGEM

Tinha pensado encerrar o pórtico deste livro testemunhando a minha gratidão ao Professor Celso Furtado, a quem devo muito do pouco que sei das matérias tratadas neste livro, por ter aceite fazer o prefácio para esta edição.

A sua morte roubou-nos um intelectual de rara inteligência, cultura e coragem, um intelectual que dedicou a sua vida honrada a trabalhar pela libertação e pela dignidade do povo brasileiro e de todos os povos oprimidos.

Embora só o tenha conhecido pessoalmente alguns anos depois do meu doutoramento, Celso Furtado foi, verdadeiramente, o meu Mestre e o meu guia durante todo o tempo de elaboração desta tese. Leitor atento da sua obra, tinha (e tenho) por ele enorme respeito e consideração, como autoridade científica e como referência cívica e moral.

É para mim uma honra - por certo imerecida - poder incluir nesta edição o último escrito de Celso Furtado, acabado pouco antes da sua partida. Como-vidamente, aqui evoco a sua memória e aqui lhe presto a minha respeitosa homenagem.

Em Setembro de 2003 Celso Furtado recebeu-me na sua casa do Rio de Janeiro. Vencendo o pudor, disse-lhe, a certa altura, o que várias vezes tinha já dito em público: que, se houvesse justiça nesta matéria, ele já deveria ter recebido o Prémio Nobel da Economia.

Em finais de Outubro, recebi uma carta em que me dizia: "Prezado Professor, parece que o senhor foi profético". E anunciava-me a iniciativa do Comité que propôs a sua candidatura ao Prémio Nobel da Economia/2004.

Senti-me muito honrado por ter a oportunidade de prestar o meu depoimento para o dossiê desta candidatura. Publico aqui esse depoimento como homenagem a Celso Furtado:

"É para mim uma honra e uma alegria enormes poder apoiar a candidatura do Professor Celso Furtado ao Prémio Nobel da Economia/2004.

Na preparação da minha tese de doutoramento sobre "Industrialização e Desenvolvimento - A economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento" (editada pelo Fondo de Cultura Económica, México) Celso Furtado

foi o meu grande professor no conhecimento da história, da sociedade e da economia brasileiras. Só mais tarde o conheci pessoalmente, mas devo-lhe, neste aspecto, o que não devo a mais ninguém.

O poderoso ensaio *Formação Económica do Brasil* é ainda hoje uma obra estimulante, pela beleza da escrita, pelo rigor intelectual, pela grandeza da visão que a inspira.

Celso Furtado fez parte da elite de economistas que pôs de pé a CEPAL e garantiu a sobrevivência, o direito de cidadania e o prestígio desta agência da ONU, numa luta que ele próprio nos conta em *A Fantasia Organizada*.

O grande economista brasileiro foi dos que mais contribuíram para a estruturação de uma *teoria do desenvolvimento* através da qual a inteligência do "Terceiro Mundo" mostrava a incapacidade da teoria económica dominante para explicar o fenómeno do 'subdesenvolvimento' e para encontrar os caminhos de um desenvolvimento autónomo e libertador.

A escola estruturalista latino-americana, que muito beneficiou do génio de Celso Furtado, representou, no seu tempo, um ponto alto da luta do "Terceiro Mundo" (em especial da América Latina) para se libertar das tenazes do subdesenvolvimento.

Há anos que venho defendendo, em conferências e outros actos públicos, a outorga do Prémio Nobel da Economia ao Professor Celso Furtado. Será um acto de justiça para com um dos mais cultos, lúcidos e influentes economistas do "Terceiro Mundo", será um acto de estímulo para a inteligência do "Terceiro Mundo", que trabalha empenhadamente para a libertação dos seus povos, e será um acto de solidariedade para com os povos vítimas da exclusão social".

No início de Março/2004, os Conselhos Científicos da Faculdade de Direito e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra aprovaram uma moção de apoio à candidatura de Celso Furtado ao Prémio Nobel, moção que o Senado da Universidade de Coimbra fez sua, nos termos que seguem.

1) Texto aprovado, por unanimidade, pelos C.C. das duas Faculdades:

"A iniciativa de propor Celso Furtado para Prémio Nobel da Economia merece o apoio e a saudação das Faculdades de Direito e de Economia da Universidade de Coimbra.

Não se trata apenas de indicar um grande intelectual de língua portuguesa. Está em causa reconhecer a importância de uma contribuição original para o desenvolvimento da ciência económica e, simultaneamente, afirmar a sua enorme actualidade.

A originalidade da contribuição de Celso Furtado é conhecida mas deve ser sublinhada. Ele soube combinar, como poucos, a história, o social e a economia para interpretar inovadoramente o fenómeno do subdesenvolvimento e, neste sentido, indicar algo que não pode ser desconhecido pelos cientistas sociais de hoje: a ideia de que os fenómenos são globais e as disciplinas não podem separar-se radicalmente.

A actualidade exemplifica-se no modo como a obra de Celso Furtado ajuda a responder a algumas das grandes perplexidades do mundo actual - a centralidade das instituições no desenvolvimento sócioeconómico, a relevância da política, a importância da acção.

Além disso, Celso Furtado soube combinar uma actividade exemplar e multifacetada na esfera pública - Director do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, Ministro do Plano e Ministro da Cultura, criador da SUDENE, Professor em Yale, Cambridge e Paris, Embaixador do Brasil, membro da Comissão Mundial para a Cultura e o Desenvolvimento da UNESCO - com a de autor de verdadeiras *master pieces*, como *Formação Económica do Brasil* (1959) e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), que exerceram a influência de verdadeiros clássicos em muitas outras construções teóricas reconhecidas.

A Universidade de Coimbra, através das suas Faculdades de Economia e de Direito, não pode deixar de sublinhar o modo como o pensamento de Celso Furtado esteve ligado à própria consolidação do pensamento universitário em Portugal, quer na Economia quer no domínio dos estudos sobre o desenvolvimento em geral.

Assim sendo, associamo-nos com entusiasmo à proposta de Celso Furtado para Prémio Nobel da Economia e subscrevemo-la como nossa".

2) Moção aprovada pelo Senado da Universidade de Coimbra em 3 de Março de 2004:

"O Senado da Universidade de Coimbra, reunido em sessão plenária no dia 3 de Março de 2004, adopta como seu o texto aprovado pelo Conselho Científico da Faculdade de Direito e pelo Conselho Científico da Faculdade de Economia e associa-se ao voto expresso pelas duas Faculdades no sentido de apoiar a concessão do Prémio Nobel da Economia ao Professor Celso Furtado.

Celso Furtado fez parte da elite de economistas que deu corpo à Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) e garantiu a sobrevivência e o prestígio desta Agência da ONU.

O grande economista brasileiro deu uma contribuição fundamental para a elaboração da teoria do desenvolvimento, uma teoria que nasceu no mundo subdesenvolvido numa tentativa de compreender os seus problemas e de contribuir para a descoberta dos caminhos de um desenvolvimento autónomo e libertador.

Celso Furtado é o cientista social brasileiro mais influente no último século e o cientista social latino-americano mais lido em todo o mundo, com mais de trinta livros publicados em cerca de vinte idiomas.

O Senado da Universidade de Coimbra acredita que a outorga do Prémio Nobel da Economia a Celso Furtado será um ato de justiça para com um dos mais cultos, lúcidos e influentes economistas do nosso tempo, será um gesto de estímulo para a inteligência do 'Terceiro Mundo' que trabalha empenhadamente para a libertação dos seus povos e será um gesto de solidariedade para com os povos vítimas da exclusão social".

Dei conhecimento a Celso Furtado destes votos da Universidade de Coimbra e disse-lhe que a oportunidade de podermos manifestar o apoio à sua candidatura "é, para nós, um gesto que muito nos honra". Celso Furtado respondeu-me honrando ainda mais a Universidade de Coimbra: "Nenhuma homenagem que eu venha a receber - escreveu ele - poderá superar em minha imaginação um gesto como este, pois a Universidade de Coimbra sempre foi para nós, brasileiros, a referência máxima de prestígio académico no mundo de língua portuguesa".

Bem haja por todas as lições que nos deu, Professor Celso Furtado.

Coimbra, Novembro de 2004

António José Avelãs Nunes

APRESENTAÇÃO

por *Heleno Taveira Tôres*

Com muita satisfação, temos a honra de apresentar o livro ora editado pela Quartier Latin, "Industrialização e desenvolvimento: a economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento'", de autoria do Professor António José Avelãs Nunes, Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde exerce atualmente as funções de Vice-Reitor, que consiste numa das mais importantes reflexões sobre um dos principais problemas do nosso País, objeto da sua Tese de Doutoramento, preparada em Paris e defendida na Universidade de Coimbra.

Tomei conhecimento desse estudo do ilustre Professor quando participávamos dos trabalhos da Comissão de Avaliação Trienal dos Cursos de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado), no âmbito da CAPES, em agosto de 2004. Em um dos nossos almoços, dizia-lhe das minhas preocupações sobre a necessidade de ordenar os trabalhos de uma urgente reforma tributária no País, com fins a promover o imprescindível desenvolvimento nacional, com redução da carga tributária sobre o consumo, maior investimento na fiscalização e na simplificação fiscal e estímulo à capacidade produtiva da indústria, o que é sempre prejudicado pela concentração de tributos que incidem em cascata, acompanhado de um perverso sistema de créditos que não permite afastar a cumulatividade latente.

No decurso da conversa, um dos Colegas presentes falou da Tese do Prof. Avelãs Nunes, em que se analisa o processo de industrialização e desenvolvimento do nosso País desde os anos trinta até ao fim do chamado "milagre econômico brasileiro". Perante meu espanto, por nunca ter encontrado a obra nas livrarias, o Professor esclareceu que só poderia ter encontrado a edição mexicana do Fondo de Cultura Económica, uma vez que a sua Tese não tinha sido editada no Brasil, apesar de ter assinado um contrato de edição que lhe fora proposto por um grande editor. De pronto, manifestei minha disponibilidade para colmatar esta lacuna, oferecendo-me para tentar a edição brasileira da Tese, ao que me confessou ser uma enorme alegria para ele ver o seu trabalho editado no Brasil,

chamando-me, no entanto, a atenção para o fato de se tratar de uma obra já com alguns anos e que não faria sentido atualizar seu conteúdo, cabendo-lhe apreço segundo seu contexto. Pelo que ali ouvi, fiquei convencido, como os demais Colegas, de que a Tese mantinha plena atualidade, justificando-se inteiramente a sua edição para o público brasileiro.

A leitura posterior desta Tese confirmou-me no que antes fora pensado. Deime conta tratar-se de estudo fundamental para descortinar questões sobremodo complexas da relação entre *industrialização e desenvolvimento*, atemporal na sua dimensão científica, posto ter sido laborada sobre as fortes bases do pensamento desenvolvimentista, com especial emprego da obra do nosso teórico maior, o eminente Professor Celso Furtado, orgulho do nosso patrimônio intelectual, cujo último ato científico foi justamente a elaboração do magnífico Prefácio que acompanha esta edição, como que a selar, na fraterna e profícua amizade que mantiveram, o diálogo revelador e construtivo que as páginas desse livro renovam e dimensionam para as atuais e futuras gerações. E a oportunidade de sua chegada não poderia ter sido mais favorável.

Demonstrou Celso Furtado, em todos os seus escritos, somente ser possível alcançar desenvolvimento mediante um crescimento uniforme e coletivo, com superação de desigualdades sociais e promoção contínua de medidas para desconcentração de renda, vendo sempre o modelo latino-americano como incompatível com as doutrinas econômicas propostas e não se conformando com crescimentos pífios apresentados pelo País, à margem da vastidão de terras e de mão-de-obra, nunca se conformando com a dependência do capital estrangeiro que vivenciamos por tantas décadas. Daí marcar o surgimento da obra do Professor Avelãs Nunes como “a mais completa análise do complexo processo de superação do subdesenvolvimento, com ênfase especial no caso brasileiro”, conforme consta do seu Prefácio, por afastar-se do receituário neoliberal que condiciona desenvolvimento com dependência de investimentos externos. Coincidem, ambos, na aceitação incontestada de premência sobre uma reforma fiscal profunda, como projeto para a criação de “uma sociedade mais homogênea, corrigindo estruturas sociais frágeis e heterogêneas, posto que resultantes de alguns decênios de concentração de renda conjugada com baixo crescimento”, como assinala Celso Furtado.

Tenho dito em diversas conferências: no Brasil, não aplica a Constituição quem não a compreende, em qualquer momento da sua aplicação, como ordenadora de um Estado Social, a dirigir a atividade do Estado para a conformação de um desenvolvimento sustentado, mediante garantias de dignidade da pessoa humana e valoração social do trabalho e da livre iniciativa, como seus *fundamen-*

tos (art. 1º), e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com garantia ao desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, sem preconceitos, como seus *objetivos fundamentais* (art. 3º). É desde o *Preâmbulo* que se manifesta esse interesse no texto constitucional, ao dizer que se institui um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. E a seguir espalha-se por toda a Constituição, essa orientação axiológica, como se vê no próprio art. 170, ao determinar que nossa ordem econômica, além de outros valores, “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Desse modo, qualquer construção teórica responsável que se projete a discutir *desenvolvimento* no Brasil deve, como ponto de partida, consignar, como pressuposto, todo esse rol de disposições, das mais efetivas, posto revestirem a qualificação de direitos fundamentais, cuja eficácia é imediata, desde a entrada em vigor do texto constitucional. E justamente para ordenar idéias sobre como se deve pensar suas categorias mais relevantes, é que o presente estudo pode ser de farta utilidade, na esperança que se possa prestar à revisão de diversas medidas governamentais associadas ao crescimento econômico do nosso País, como a edição de planos de desenvolvimento regional e recuperação do equilíbrio social perdidos desde há muito.

O objetivo do livro que ora se apresenta, apesar de dirigir-se ao Brasil, como base empírica de testabilidade de suas proposições, consiste no esforço de compreensão crítica das teses monetaristas adotadas por países subdesenvolvidos e implicações com seus peculiares processos de desenvolvimento econômico. Com isso, na integração com a doutrina econômica nacional, certamente vicejará um proveitoso momento de reflexão, decerto auspicioso para um estimulante debate sobre a condução do nosso Estado, na busca de um crescimento que não comprometa políticas sociais; e, do mesmo modo, que estas não se prestem a fomentar populismos oportunistas ou mesmo forças de resistência às soluções da ordem econômica, desde que pensadas nos cancelos dos nossos interesses nacionais, com adequado equilíbrio no trato com os investimentos estrangeiros, cuja seriedade e respeito aos compromissos assumidos não podem ser prejudicados.

O Professor António José Avelãs Nunes nasceu em Portugal, em 16 de Dezembro de 1939 e concluiu o Curso de Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 26 de outubro de 1962. Obstáculos levantados pela PIDE (polícia política de Salazar) impediram o seu ingresso na carreira da magistratura e atrasaram o início da sua carreira académica. Em Janeiro de 1967 foi,

finalmente, contratado como Assistente da Faculdade de Direito de Coimbra. Desde então, tem regido aulas práticas e aulas teóricas de *Economia Política*, *Finanças Públicas* e *Direito Público da Economia*, além das disciplinas de *Problemas Monetários Internacionais* e de *Economia* em Cursos de Pós-Graduação e Cursos de Mestrado. Em 1973/74 estagiou em Paris, como bolsista da *Fundação Calouste Gulbenkian*, tendo trabalhado no *Institut de Science Économique Appliquée*, sob a orientação do Prof. François Perroux, com vista à preparação da sua tese de doutoramento, que seria defendida em Coimbra, em 03 de Maio de 1984. Atualmente, é Professor Catedrático de nomeação definitiva dos quadros da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, após aprovação em concurso que se deu em 1995. Foi Diretor eleito da Faculdade de Direito de Coimbra durante dois mandatos, entre 1996 e 2000.

Como homem público, integrou vários Governos no período que se seguiu à Revolução dos Cravos. De Maio a Novembro de 1974 exerceu funções de Secretário de Estado (Vice-Ministro) dos Desportos e Acção Social Escolar, passando, de Dezembro de 1974 até 12 de Setembro de 1975, a ocupar-se das funções de Secretário de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica.

Dentre suas publicações mais importantes, encontram-se: *O Direito de Exclusão de Sócios nas Sociedades Comerciais* (distinguido pelo Conselho Escolar da Faculdade de Direito de Coimbra com o *Prémio Calouste Gulbenkian*), Almedina, 1968 e 2002, também editado pela editora Cultural Paulista, S. Paulo, 2001. *Do capitalismo e do socialismo* (polémica com Ian Tinbergen, Prémio Nobel da Economia), Vértice/Atlântida Editora, Coimbra, 1972. *Os Sistemas Económicos*, Coimbra, Almedina, 1973 (várias reimpressões posteriores). *Teoria Económica e Desenvolvimento Económico*, Lisboa, Editorial Caminho, 1988. *Industrialización y Desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. *O keynesianismo e a contra-revolução monetarista*, Coimbra, 1991 (depositária, Livraria Almedina). *Noção e Objecto da Economia Política*, Livraria Almedina, Coimbra, 1996. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*, Rio de Janeiro - São Paulo, Renovar, 2003 (também editado em Portugal, Editorial Caminho, 2003).

Suas relações com o Brasil não são recentes, e tanto em Portugal como aqui, sempre esteve presente em ocasiões importantes de interação académica ou institucional. Por exemplo, em 30 de Janeiro de 1985, foi encarregado pelo Conselho Científico da Faculdade de Direito de Coimbra para proferir o elogio académico do Presidente eleito do Brasil, Doutor Tancredo Neves, na cerimónia solene do seu doutoramento *Honoris Causa* pela Universidade de Coimbra. Em 1986, foi agraciado pelo Presidente da República Federativa do Brasil com a

Ordem do Rio Branco. Em Fevereiro de 1999, a Associação dos Advogados de Minas Gerais concedeu-lhe o Diploma e a Comenda "Professor Gerson Boson", como "personalidade de destaque no ano de 1998", pelos "relevantes serviços prestados à causa pública e ao aprimoramento das instituições democráticas e jurídicas". Em 19 de fevereiro de 2002, o Conselho da Faculdade de Direito/Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, concedeu-lhe *Voto de Louvor* "pela contribuição decisiva ao intercâmbio científico e cultural entre as as instituições [a Faculdade de Direito de Coimbra e a Faculdade de Direito da UFPR], conforme aprovado por unanimidade". Mediante convite do Ministério da Educação do Brasil, participou, em 2001 e em 2004, como observador estrangeiro, nos trabalhos da Comissão de Avaliação Trienal dos Cursos de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado), no âmbito da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Em junho/2005, a convite da Reitoria da Universidade de São Paulo, integrou a comissão de avaliação internacional do Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito. Além disso, sempre que possível, tem proferido conferências sobre temas da sua especialidade, participado de bancas examinadoras de doutorado e outras atividades em diversas instituições do País. É membro correspondente da Academia Brasileira de Direito Constitucional. É membro do Conselho Editorial da Revista da Pós-Graduação em Direito da UFPR e da *Quaestio Iuris* (Revista da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UERJ). Em Maio/2005, o Conselho Universitário da UFAL concedeu-lhe o título de Professor *Honoris Causa*.

Por todas essas razões, só tenho a parabenizar a Editora Quartier Latin pelo qualificado trabalho editorial, renovar minhas homenagens ao prezado amigo e ilustre Autor dessa magnífica Obra, almejando que possa alcançar plenamente seus objetivos, prestando-se como importante referência nas discussões desenvolvimentistas do País, na construção do nosso futuro, que apenas começou.

Helena Taveira Tôres

Professor Livre-Docente de Direito Tributário da Faculdade de Direito da USP (Graduação e Pós-Graduação) e Professor de Direito Tributário Internacional dos Programas de Mestrado e Doutorado da PUC/SP. Advogado.

PREFÁCIO

OBJETIVO MAIOR: DESCONCENTRAR A RENDA

por *Celso Furtado*

Quando o professor António José Avelãs Nunes enviou-me, em 1984, um exemplar de sua tese de doutoramento sobre a economia política do “modelo brasileiro de desenvolvimento”, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, li com real interesse longos trechos de seu trabalho. Por essa época eu me dedicava a pensar o Brasil que todos desejávamos ver surgir ao fim de dois decênios de autoritarismo, cuja herança mais perversa eram a inflação descontrolada e a política recessiva que custavam ao povo brasileiro sacrifícios desmedidos. Em artigo que então publiquei sobre a necessidade de reativação da economia brasileira, assinalava que “mesmo que retomemos, a partir do próximo ano, o crescimento de acordo com nossas taxas históricas, chegaremos ao fim do decênio com um nível de renda por habitante similar ao de 1980 e um considerável acréscimo de desempregados e subempregados”. E concluía: “somente uma visão míope apoiada num doutrinário tresloucado justifica que se alastrem o desemprego e a fome em um país com as possibilidades do nosso.”

Passaram-se vinte anos. O estudo “Industrialização e desenvolvimento — a economia política do ‘modelo brasileiro de desenvolvimento’”, elaborado no começo dos anos 80, firmou-se, no meu parecer, como a mais completa análise do complexo processo de superação do subdesenvolvimento, com ênfase especial no caso brasileiro. Que dizer do objeto de exame deste livro, em boa hora publicado entre nós? A pesquisa do professor Avelãs Nunes tem início numa época em que ainda era corrente ver o desenvolvimento como um processo histórico composto de fases que se sucediam automaticamente, sempre que prevalecessem as forças dos mercados. Certo: já era conhecido o pensamento de autores de vanguarda como Gunnar Myrdal e Joan Robinson. Mas foi a ruptura do paradigma neo-clássico realizada pelos latino-americanos que possibilitou a emergência da visão estruturalista do desenvolvimento capitalista.

A partir desses quadros teóricos tão bem examinados nestas páginas, e da convicção de que a realidade social, como se sabe, é mais complexa do que os modelos com que trabalha o economista, permito-me fazer uma breve reflexão sobre o nosso país, transcorridos vinte anos da primeira publicação do trabalho do professor Avelãs Nunes. Os economistas não parecem ter explicação fácil para a mutação ocorrida na economia brasileira. Como explicar que um país dotado de imensas reservas de recursos naturais e mão-de-obra adote uma política que se satisfaz com uma taxa de crescimento próxima de zero? Não é fácil descobrir as causas desse paradoxo mas devemos reconhecer que ele tem origem ou é reforçado pelo chamado Consenso de Washington, que não passou de um receituário neoliberal a serviço da consolidação da política imperial dos Estados Unidos. De acordo com a nova doutrina, surgida nos anos 90, os Estados nacionais já não teriam um papel importante na criação de empregos. Essa fórmula, ideal do neoliberalismo, funcionou muito precariamente. Sem maiores explicações e sem debates com a sociedade, os governantes adotaram uma doutrina segundo a qual era necessário concentrar as atenções nos mercados externos, condição essencial para recuperar o dinamismo perdido. Aparentemente, a mudança decorria do fato que as empresas transnacionais iam controlando progressivamente os centros de comando das atividades econômicas. O resultado foi a desarticulação do mercado interno e do parque industrial brasileiros. O Brasil se endividou desbragadamente, a ponto de comprometer sua governabilidade. E mesmo se o país tentar alguma forma de negociação com os credores, não poderemos vislumbrar solução fácil.

Se nos remetemos aos anos em que o Brasil apresentou taxas de crescimento elevadas – os anos do chamado “milagre econômico”, tão bem dissecados no texto a seguir –, deparamo-nos com outro problema de igual gravidade. É que, historicamente, o dinamismo da economia brasileira se fez acompanhar de acentuada concentração de renda, essa forma espúria de geração de poupança. É forçoso reconhecer que a variável que comandou nosso dinamismo, dos anos 50 ao fim dos anos 70, apoiou-se no processo de concentração da renda. Como lembra o Autor: “O caso do Brasil é dos mais representativos a este respeito. A desigualdade na distribuição do rendimento tem vindo a crescer ininterruptamente desde meados dos anos cinquenta”. Em outras palavras, o sistema econômico só funcionou de forma regular quando a remuneração do capital atingiu determinados níveis. Essa constatação nos permite entender outro ponto intrigante da dinâmica da economia brasileira: suas extravagantes taxas de juros.

É inegável que há uma estreita ligação entre o processo de concentração de renda, o nível das taxas de juros e as taxas de crescimento da economia, fatores

aparentemente desvinculados. Em poucas palavras: se as taxas de juro não forem suficientemente altas (e as do Brasil inscrevem-se entre as mais altas do mundo), os capitais estrangeiros não se sentem atraídos a investir no país; sem esses investimentos externos, o país tem pouca margem para crescer. Ora, apelar imoderadamente para os investimentos externos é aumentar de forma considerável a nossa dívida; promover o crescimento sem critérios sociais é agravar fortemente a concentração da renda. O professor Avelãs Nunes percebeu com muito acerto que "...o problema da desigualdade acentuada (e crescente) na distribuição do rendimento que tem caracterizado a sociedade brasileira nas últimas décadas – ao longo das quais se foi processando o desenvolvimento industrial do Brasil – não pode considerar-se isoladamente, como uma questão 'técnica' para a qual há que encontrar uma explicação 'técnica'. A análise do caso brasileiro confirma, a nosso ver, que o problema da distribuição do rendimento constitui – como Ricardo defendeu – o problema central da economia política."

O fato de que governos recentes tenham fracassado no encaminhamento de uma reforma fiscal imprescindível ao país demonstra a veracidade das palavras do Autor. Com efeito, é justamente uma reforma fiscal – por definição fruto de uma negociação política entre as diversas forças da sociedade – o instrumento mais adequado para enfrentar os problemas que venho de expor. Seu objetivo seria modificar profundamente a carga fiscal brasileira, que é alta mas injusta por incidir de forma desproporcional sobre a população de menor poder aquisitivo. Seria, portanto, uma oportunidade de criarmos uma sociedade mais homogênea, corrigindo estruturas sociais frágeis e heterogêneas, posto que resultantes de alguns decênios de concentração de renda conjugada com baixo crescimento. Para concluir com as palavras do professor Avelãs Nunes: "A questão que se põe é a de saber se as razões profundas deste facto [o malogro na redução das desigualdades] não devem procurar-se no próprio estilo de desenvolvimento adoptado (inadequado às estruturas económicas e sociais dos actuais países subdesenvolvidos, marcado por um paradigma de desenvolvimento que nada tem a ver com as necessidades autênticas dos povos destes países) e no quadro institucional, nas políticas praticadas pelos respectivos governos nos domínios laboral, fiscal etc."

Rio de Janeiro, 19 de Novembro de 2004

ABREVIATURAS

- AID - Associação Internacional para o Desenvolvimento
 BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Económico
 BNH - Banco Nacional de Habitação
 CDI - Conselho para o Desenvolvimento Industrial
 CEPAL - Comissão Económica para a América Latina
 CIP - Conselho Interministerial de Preços
 CNUCED - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
 DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Económicos
 FGTS - Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
 FMI - Fundo Monetário Internacional
 ISI - Industrialização por Substituição de Importações
 ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
 PAEG - Plano de Acção Económica do Governo (1964-1966)
 PASEP - Plano de Formação do Património do Servidor Público
 PIS - Plano de Integração Social
 SUMOC - Superintendência da Moeda e Crédito

ABREVIATURAS

- AID - Associação Internacional para o Desenvolvimento
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNH - Banco Nacional de Habitação
- CDI - Conselho para o Desenvolvimento Industrial
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
- CIP - Conselho Interamericano de Fricção
- ENUCED - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
- DIEESE - Departamento Interamericano de Estatística e Estudos Socio-Econômicos
- FCTIS - Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- IX - Industrialização por Substituição de Importações
- ORIN - Organismo Regulador do Tesouro Nacional
- PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966)
- BASEP - Plano de Fomento do Fomento do Serviço Público
- PIB - Plano de Integração Social
- SUMOC - Superintendência da Moeda e Crédito

INTRODUÇÃO

"It is pertinent to remember another aspect of the relation between ideology and vision. That prescientific cognitive act which is the source of our ideologies is also the prerequisite of our scientific work. No new departure in any science is possible without it. Through it we acquire new material for our scientific endeavors and something to formulate, to defend, to attack. Our stock of facts and tools grows and rejuvenates itself in the process. And so, though we proceed slowly because of our ideologies, we might not proceed at all without them"

J. SCHUMPETER, "Science and Ideology", 1949

1. - No início da década de 50 - durante a qual a problemática do desenvolvimento económico dominou as preocupações dos economistas, sobretudo em virtude das questões levantadas nos países recém-libertados do colonialismo -, a maior parte da literatura económica sobre problemas dos países subdesenvolvidos era produzida, como 'mercadoria' de exportação, nas antigas e actuais 'metrópoles' e, em consonância com o ambiente de *guerra fria* então no seu auge, era muitas vezes informada por considerações consciente ou inconscientemente derivadas do interesse político (muitas vezes dos meros interesses estratégicos) da(s) potência(s) dominante(s).

Procuraram uns aplicar aos 'países subdesenvolvidos' os quadros teóricos e as soluções de política económica de raiz keynesiana. Mas a crítica ao keynesianismo não tardou a surgir, especialmente nos EUA, país onde essa crítica se desenvolveu sobretudo com base na elaboração teórica da escola monetarista de Chicago, que tem Milton Friedman como chefe de fila.

Adversários de todas as normas reguladoras da actividade económica, os monetaristas identificam o *capitalismo* com o *capitalismo de concorrência* e sustentam que as crises económicas são o resultado da prossecução de políticas erradas, estranhas e contrárias à lógica do capitalismo. A origem de todos os erros e de todas as dificuldades que se levantam ao desenvolvimento normal das economias capitalistas residiria essencialmente nas políticas keynesianas de pleno emprego,

geradoras de um intervencionismo estatal *contra-natura*, de pressões inflacionistas, de ineficiência económica e de desemprego crescente.

Estes mesmos quadros teóricos são aplicados pelos monetaristas aos países subdesenvolvidos, nos quais teriam inteira validade as suas propostas no domínio da política económica, afastando, designadamente, qualquer tipo de intervenção do estado como elemento planificador e dinamizador do desenvolvimento económico. Tudo aquilo de que os países subdesenvolvidos precisam pode resumir-se a “um mercado capitalista vigoroso e livre” (Milton Friedman). O resto será obra da ‘mão invisível’, do livre jogo das forças do mercado, dos mecanismos de livre concorrência.

Estes princípios deveriam valer igualmente no âmbito das relações económicas internacionais: os países subdesenvolvidos só ganhariam em ser economias abertas, sem quaisquer restrições ao investimento estrangeiro, sem qualquer política de salvaguarda dos seus recursos naturais, sem protecção à indústria nascente, sem restrições à importação e sem apoios à exportação, sem qualquer controlo sobre o comércio de divisas.

Os países subdesenvolvidos ficariam assim confiados as ‘leis’ de um livrecambismo extremo, que não é mais do que a expressão dos interesses dominantes no contexto do capitalismo mundial, com o objectivo de subordinar a sorte daqueles países aos interesses das grandes empresas multinacionais e aos interesses estratégicos dos EUA, do mesmo modo que o primeiro livrecambismo, enquanto projecção dos interesses económicos e estratégicos do então hegemónico capitalismo britânico, significou a sujeição económica (e política) ao imperialismo britânico dos territórios ainda não industrializados, designadamente os territórios coloniais.

2. – No que se refere à América Latina, bem cedo as concepções e as propostas de inspiração monetarista começaram a ter influência, veiculadas sobretudo através dos famosos *planos de estabilização* impostos pelo FMI aos países com dificuldades no âmbito da balança de pagamentos.¹

Mas a verdade é que logo no início dos anos 50 se inicia, no contexto da América Latina, um movimento de contestação do “falso sentido de universalidade” da teoria económica elaborada nas grandes universidades dos EUA e do velho continente.

Os economistas que se reuniram na *Comissão Económica para a América Latina* (CEPAL) sob a direcção de Raúl Prebisch, e que haveriam de constituir o

1 Cfr. *infra*, cap. I.

núcleo que lançou o estruturalismo latino-americano, compreenderam, por um lado, que a teoria económica dominante nos grandes centros dos países capitalistas e que deles irradiava para todo o seu espaço de domínio não se preocupava seriamente com os problemas dos países subdesenvolvidos. E tiveram consciência, por outro lado, de que, como Myrdal muito lucidamente salientaria, “a teoria (económica) é em grande medida uma racionalização dos interesses que predominam nos países industrializados, onde aquela se iniciou e foi desenvolvida mais tarde”.²

Conscientes de que os fenómenos económicos não acontecem no vazio, mas no quadro histórico, social, político e institucional de cada país, os estruturalistas procuraram estudar os problemas dos seus países “à luz de uma interpretação própria, condicionada pela realidade a que pretende aplicar-se”, como salientava Osvaldo Sunkel em 1958, ao introduzir o seu importante estudo da inflação chilena sob uma “perspectiva heterodoxa”.³

Os estruturalistas latino-americanos criticaram os “modelos de crescimento” de inspiração keynesiana. Estes faziam da formação do capital o seu ponto central e apontavam como objectivo o aumento *quantitativo*, a curto prazo, das grandezas agregadas definidoras do crescimento, designadamente o PNB, mas não tomavam em consideração as *mudanças estruturais e qualitativas* projectadas no *longo prazo*, sem as quais os estruturalistas entendiam não ser possível o *desenvolvimento* dos países subdesenvolvidos.

É importante salientar, no entanto, que os estruturalistas entraram em ‘guerra aberta’ sobretudo com as teses e as políticas económicas monetaristas. Como veremos, foi contra os fundamentos teóricos e os resultados práticos dessas ‘políticas monetaristas’ que os estruturalistas ergueram as suas próprias concepções teóricas e as suas propostas de política económica, procurando extraí-las do estudo da história dos respectivos países e da análise das complexas estruturas económicas, sociais e políticas que os caracterizam, de modo a poderem, com base nelas, compreender e dirigir os processos de transformação económica e social capazes de ajudar a libertar os seus povos.

Embora centrada em problemas que então afligiam de modo especial os países da América Latina (designadamente a inflação) e orientada sobretudo para aspectos relativos à política económica (crítica do livrecambismo, defesa de uma política activa de desenvolvimento com base na industrialização), pode dizer-se que a essência desta polémica latino-americana reside em um diferente enten-

2 Cfr. G. MYRDAL, [1], 99.

3 Cfr. O. SUNKEL, [2].

dimento do que é o subdesenvolvimento e em uma diferente concepção acerca dos caminhos e do sentido do desenvolvimento.

Reduzindo a teoria económica a uma teoria do mercado, "os neo-clássicos actuais - observava rudemente Joan Robinson em 1962⁴ - refugiam-se na elaboração de fórmulas matemáticas cada vez mais minuciosas e zangam-se cada vez mais quando se lhes pergunta o que estão a fazer". Pois bem. Os estruturalistas puseram em causa o próprio paradigma neo-clássico de uma sociedade constituída por *homens económicos* que actuam *individualmente* em obediência a um princípio de maximização de utilidades, sem lugar para os grupos e classes sociais, para as associações de classe e outras estruturas sociais em que se organizam, para a consideração do papel do estado e do quadro histórico-institucional em que o processo económico se desenvolve. Denunciaram a limitada utilidade de sofisticados modelos de crescimento puramente económico e esforçaram-se por demonstrar que a compreensão da realidade dos países subdesenvolvidos não é possível sem a incorporação na teoria do desenvolvimento económico de factores sociais e políticos, no sentido de transformar a teoria económica numa *teoria social* - como quer Myrdal⁵ -, não se deixando enredar nas complexas construções econométricas da elaboração neo-clássica. Construções em que não cabem aqueles *factores sociais e políticos* e nas quais dificilmente poderá inserir-se esta *teoria social* de que fala Myrdal. Construções em que - como o mesmo Myrdal salienta em outro trabalho - a utilização de fórmulas matemáticas pode "facilitar o processo de fuga à explicitação clara das hipóteses de partida e, em particular, permite esquecer a influência que as valorações exercem nos conceitos fundamentais da teoria".⁶

A nosso ver, o sentido mais profundo da polémica entre estruturalistas e monetaristas na América Latina reside exactamente - como esperamos mostrar em momento ulterior deste trabalho - na rejeição, por parte dos primeiros, da aplicação mecânica dos esquemas e dos modelos neo-clássicos aos países subdesenvolvidos (em especial aos da América Latina), por entenderem que, com base neles, não se resolveria nenhum dos problemas económicos e sociais destes países.

Em defesa dos seus pontos de vista, os estruturalistas procuraram demonstrar - sobretudo com base nos trabalhos de Raúl Prebisch - a não confirmação pelos factos do pressuposto fundamental das teorias neo-clássicas, segundo as quais o aumento da produtividade, num sistema de concorrência, tende a difundir-se

4 Cfr. J. ROBINSON, [1], 130.

5 Cfr. G. MYRDAL, [1], 100.

6 Cfr. G. MYRDAL, [2], 58.

por toda a comunidade, quer pela via do aumento das remunerações salariais quer pela via da baixa dos preços dos produtos. O ponto fraco de tais teorias consiste exactamente - como os estruturalistas puseram em destaque - no facto de elas ignorarem a estrutura sócio-económica própria de cada sociedade, prescindindo, na sua análise, dos elementos sociais e políticos, considerados como elementos exógenos perturbadores do curso harmonioso dos fenómenos.

3. - Num artigo de 1972, Joan Robinson retomava a sua crítica aos construtores de teorias complicadas "que nada têm a ver com a realidade". E concluía que, sendo embora um "luxo demasiado caro para o chamado mundo em desenvolvimento", para estes países continuavam a ser "exportadas, juntamente com as armas, as doutrinas do *laissez-faire* e do livre jogo das forças do mercado, impedindo-os de encontrar qualquer saída para a sua situação (...) insuportável".⁷

Ainda hoje estas observações mantêm plena validade, talvez reforçada, porque é hoje mais intensa do que em qualquer outro período posterior ao início da década de 60 a política deliberada de propaganda, por parte do *establishment*, das virtudes da iniciativa privada, da 'filosofia' de que todos os males dos países subdesenvolvidos se resolverão pela via do crescimento económico desencadeado por essas *engines of growth* que seriam as empresas multinacionais, desde que não se coloquem entraves à sua actuação.

Os resultados da aplicação destes princípios estão hoje bem patentes nos desastres sucessivos da política económica desenvolvida no Chile a partir de 1973, no Uruguai a partir de 1974, na Argentina a partir de 1976 e (com certas *nuanças*) no Brasil sob a ditadura militar. Mas não há dúvida de que hoje se tem uma compreensão mais clara de que tais teorias, apregoadamente 'científicas' e livres da 'impureza' que representaria a ponderação de quaisquer elementos sócio-políticos, estão afinal ao serviço dos interesses económicos, sociais e políticos das classes dominantes, dentro de cada país e à escala mundial.

E neste esforço de denúncia, de compreensão e de esclarecimento tiveram indiscutivelmente um papel importante os estruturalistas latino-americanos, não obstante todas as limitações da sua análise. Assim se exprimia recentemente um dos seus mais elevados expoentes, Raúl Prebisch, o economista argentino que foi director da CEPAL e secretário-geral da CNUCED: "A falta de correspondência com a realidade que os raciocínios neo-clássicos encerram não significa que careçam de influência prática. Na verdade, as teorias económicas não costumam aceitar-se unicamente pelo seu valor intrínseco, mas por responderem a interesses e aspirações de quem tem a influência necessária para as impor. Assim, quando se recorre ao

7 Cfr. J. ROBINSON, [3], 7/8.

emprego da força para enfrentar a crise do sistema, as condições tornam-se favoráveis para a aplicação de certos princípios do liberalismo económico, embora convenientemente orientados para corresponderem àqueles interesses e aspirações e nem sempre seguidos com inteligente virtuosismo. Só que este reflorescimento tardio do liberalismo económico exige que se sufoque o liberalismo político".⁸

4. - O objectivo do nosso trabalho insere-se neste esforço de compreensão crítica das teses monetaristas quando aplicadas aos países subdesenvolvidos e ao processo do seu desenvolvimento económico. A nossa atenção centrou-se nos países da América Latina, que têm funcionado como autênticos laboratórios experimentais de muitas e terríveis experiências, mesmo no domínio económico. Mas o nosso esforço analítico incidiu essencialmente sobre o *modelo brasileiro de desenvolvimento*, que um autor apontou recentemente como exemplo de "monetarismo eclético".⁹

É que, por um lado, a população brasileira representa cerca de um terço da população da América Latina e o Brasil simboliza, na sua dimensão continental, a tragédia e a esperança dos povos da região. Por outro lado, a experiência brasileira, pelo coro de aplausos que despertou e pela onda de condenações que sobre ela se abateu, parece-nos a mais representativa daquilo que pretendemos mostrar: que o 'êxito' de uns pode ser a degradação das condições de vida de outros; que a 'abundância' de uns poucos pode ser apenas a outra face da miséria de muitos; que um certo tipo de industrialização e um certo *estilo de desenvolvimento*¹⁰ podem não conduzir ao fim do subdesenvolvimento e da dependência, se é que não conduzem mesmo, em certo sentido, ao agravamento desta situação; que a lição do 'milagre brasileiro' pode levar-nos à conclusão de que o problema do subdesenvolvimento (ou o problema do desenvolvimento dos 'países subdesenvolvidos') é uma questão que os economistas não poderão abordar eficazmente sem a equacionarem em termos de modelos alternativos à via capitalista, ou pode mesmo impor a conclusão de que o 'subdesenvolvimento' é um *problema político*, a exigir, antes de mais, uma *solução política*.¹¹

8 Cfr. R. PREBISCH, [6], 549-564. Uma síntese do pensamento deste autor, ao longo de cinco etapas por ele próprio estabelecidas, pode ver-se em R. PREBISCH, [9].

9 A classificação é de Roberto CAMPOS, [4], 171.

10 Aqui, como sempre neste trabalho, usamos a expressão *estilo de desenvolvimento* no sentido em que a consagrou Aníbal PINTO, [9], 557: "o modo pelo qual - no quadro de um determinado sistema e estrutura -, num período dado e sob a égide dos grupos dirigentes, se organizam e atribuem os recursos humanos e materiais com o objectivo de resolver as interrogações sobre o quê, para quem, como produzir". Para um melhor esclarecimento da problemática dos *estilos de desenvolvimento*, cfr. também A. PINTO, [5]; J. SERRA, [3]; J. GRACIARENA; F. FAJNZYLBER, [2]; ONU, [6]; CEPAL, [6].

11 "A maioria dos autores defende a tese da primazia dos aspectos políticos da problemática do desenvolvimento". É Celso Furtado quem o afirma, chamando a atenção para o facto de, ao longo das três últimas

Convencidos de que “o Brasil constitui, presentemente, um caso de eleição para o estudo do subdesenvolvimento” (Celso Furtado¹²), metemos mãos a esta empresa de ‘descobrir’ o Brasil.

A nossa preocupação foi a de, numa perspectiva crítica, detectar as grandes linhas de força que constituem a lógica interna do “modelo brasileiro de desenvolvimento” e do “milagre económico brasileiro”, para depois pôr a descoberto as contradições, as limitações e o fracasso do modelo de industrialização e do estilo de desenvolvimento levados a cabo dentro dos quadros do capitalismo e sob o pano de fundo de um “monetarismo eclético”, em que foram principais actores o estado capitalista e as empresas multinacionais, actuando em estreita *solidariedade orgânica*.

Desenvolvemos a nossa investigação bem conscientes, como James Tobin, de que “o economista não pode preservar a sua obra científica dos pressupostos ideológicos resultantes da sua visão inicial” acerca do processo económico e social em geral e das questões que se propõe estudar em especial.¹³ Mas perfeitamente conscientes também de que, se essa visão pré-científica e extra-científica do processo económico e do que nele se considera importante é a origem (e o resultado) da nossa própria ideologia, ela é também, na lição de Schumpeter, “a condição prévia do nosso trabalho científico”, sem a qual “nenhuma nova orientação é possível em qualquer ciência”.¹⁴

décadas, a reflexão sobre o desenvolvimento se ter centrado em problemas cuja dimensão política é determinante. De entre eles podem destacar-se: a deterioração dos termos de troca; a inadequação do sistema de preços na orientação dos investimentos; a insuficiência das instituições tradicionais perante as novas funções do estado; a inadequação da tecnologia importada relativamente à oferta potencial de factores e à dimensão do mercado interno; o anacronismo das estruturas agrárias; a tendência para a concentração do rendimento; as tensões estruturais que se reflectem na inflação crónica, no desequilíbrio persistente da balança de pagamentos, etc..Cfr. C. FURTADO, [16], 691.

Muitos outros autores põem em relevo a consciência que hoje existe, entre os economistas que mais têm estudado a América Latina, da necessidade de definir uma estratégia de desenvolvimento económico que ultrapasse as dificuldades de raiz estrutural e as dificuldades de ordem política que impedem a sua concretização. Daqui deriva a conclusão de que “a mudança fundamental na estratégia de desenvolvimento económico se relaciona com a teoria do poder político” (Tom Davis) e a convicção de que “os problemas reais do desenvolvimento se tornaram menos económicos e mais políticos” e de que “o papel do economista *qua* economista se tornou severamente limitado”. Cfr. J. GRUNWALD, [3], 843.

12 Cfr. C. FURTADO, [11], 7 e 28.

13 Cfr. J. TOBIN, 29.

14 Cfr. J. SCHUMPETER, [1], 359. Esta problemática é retomada por Schumpeter na sua *History of Economic Analysis*. Aí escreve ele: “o trabalho analítico começa com o material fornecido pela nossa visão das coisas, e esta visão é ideológica quase por definição. Ela encarna a imagem das coisas tal como as vemos, e, sempre que haja um motivo qualquer para desejar ver as coisas de um modo determinado, será difícil distinguir entre o modo como vemos as coisas e o modo como desejamos vê-las. Cfr. J. SCHUMPETER, [2], 79/80. Por nossa parte, pensamos que é necessário insistir - como o faz M^o C. TAVARES, [4], *Introdução*, 25 - em que “a ‘Economia Política’ avançou muito mais como ciência social enquanto era movida por um

5. — Os grandes centros de produção da ideologia dominante não desistem de proclamar que, “mais que qualquer outra instituição, a corporação internacional ocupa-se do próprio homem”, apontando as grandes empresas multinacionais como “o instrumento principal para tirar o mundo da cultura tradicional da pobreza e levá-lo à cultura da abundância”.¹⁵ O que deste modo se pretende inculcar não é apenas a excelência das empresas multinacionais como veículo de desenvolvimento ‘ao serviço do homem’. Essencial é a afirmação de que o desenvolvimento dos povos do ‘Terceiro Mundo’ deve pautar-se pelos padrões da “cultura da abundância” desenvolvida nos países capitalistas dominantes, afeiçoada aos interesses do *big business*, o qual se pretende deste modo apontar como paradigma a seguir pelos ‘países subdesenvolvidos’, submetidos a uma espécie de *colonização cultural* por parte das ‘metrópoles’ capitalistas, empenhadas em fazer deles meros *satélites culturais*.¹⁶

Durante um certo período, a conjuntura internacional, particularmente no contexto da América Latina, revelou-se pouco propensa a uma perspectiva otimista acerca do futuro deste estilo de desenvolvimento. Em meados de 1969, Nelson Rockefeller escrevia no relatório que apresentou ao Presidente Nixon, após uma missão oficial, encomendada pela Casa Branca, que o levou a vinte países da América Latina: “De momento, há apenas um Castro entre as vinte e seis nações do hemisfério; mas poderá haver vários no futuro”. Pouco otimista (na sua perspectiva) acerca do futuro, Rockefeller declarava que a “questão de saber se os sistemas de liberdade na ordem e na justiça [leia-se o sistema capitalista] continuarão a prosperar já não é apenas questão de retórica, mas uma questão real”. E lamentava-se de que “as frustrações crescentes no hemisfério ocidental relativamente à miséria e à instabilidade política levaram um número cada vez maior de pessoas a tomar os Estados Unidos como bode expiatório e a procurar soluções marxistas para os seus problemas sócio-económicos”.

O ‘milagre brasileiro’, com as suas elevadas taxas de crescimento do PNB, apareceu, porém, aos olhos de muitos, no início dos anos 70, como a melhor prova de que seria possível sair da situação de pesadelo presente nestas observa-

‘pensamento positivo’ do que quando passou a ser denominada Economia Positiva ou simplesmente *Economics*. Lembremos que o pensamento dos grandes mestres, de Ricardo a Marx, a Schumpeter e a Keynes, foi movido por um poderoso impulso ideológico e que a sua interpretação da sociedade em que viveram não estava desligada das classes às quais defenderam explicitamente. Nem por isso o carácter científico das suas análises foi posto em dúvida e, pelo contrário, pode afirmar-se que a sua força crítica representou uma alavanca para o avanço do conhecimento científico”.

15 Nestes termos faz o *Conselho das Américas* a propaganda dos grandes conglomerados internacionais. (*apud* L. MARTINS, [3], 200)

16 Aqui radica, segundo Celso FURTADO, [15], 80ss, a própria essência da *dependência*.

ções de Rockefeller. A revista *The Economist* sustentava em 1972, numa longa reportagem dedicada ao Brasil, que "o modelo brasileiro oferece uma esperança alternativa para o deprimente convite a futuros Castros ou Allendes".¹⁷

Mas a miragem do 'milagre brasileiro' em breve se desvaneceu, tornando-se patente, em seu lugar, uma profunda crise económica e social, com redução substancial dos ritmos do crescimento, com dificuldades sérias no que toca à balança de pagamentos, com aumento progressivo da dívida externa, com o relançamento da inflação a níveis superiores aos de 1964, com o aumento do desemprego e da miséria entre a população urbana, com o agravamento das desigualdades sociais, com a manutenção de grande parte da população em situação de pobreza extrema. E esta crise, aberta em 1973/74, vem-se mantendo até hoje, atingindo aspectos altamente explosivos, do ponto de vista social e político.¹⁸

A história recente da industrialização do Brasil, a partir de finais dos anos 50, ilustra bem o que, na expressão de F. Henriques Cardoso, poderemos designar como processo de "desenvolvimento dependente"¹⁹, o qual não poderá reduzir-se liminarmente a um mero *crescimento sem alterações estruturais*, já que o processo de industrialização se traduziu em alterações na composição das forças produtivas; na atribuição dos recursos disponíveis; na distribuição da mão-de-obra; na modernização e fortalecimento do aparelho de estado; nas relações de classe, todas alterações no sentido de uma adequação mais profunda a uma estrutura capitalista de produção.

Verificou-se um ritmo acelerado de crescimento da produção industrial e uma diversificação assinalável das estruturas produtivas. Mas a verdade é que a industrialização e conseqüente modernização e diversificação das estruturas não bastaram para arrastar consigo a rotura com o subdesenvolvimento. Neste sentido, poderá falar-se, como o faz Ladislau Dowbor de "crescimento sem desenvolvimento" e só neste sentido poderá aceitar-se a afirmação de L. C. Bresser Pereira, na esteira de F. H. Cardoso, de que "o novo imperialismo é industrializante e 'développeur'".²⁰

17 Cfr. THE ECONOMIST, [1].

18 Procurámos acompanhar a evolução da realidade brasileira desde meados dos anos 40 até finais de 1981, embora o nosso esforço analítico tenha incidido especialmente sobre o processo económico que decorreu entre o golpe militar de 1964 e o fim do *milagre brasileiro* (1973/74). A análise do período anterior e dos anos que se seguiram decorre da necessidade do enquadramento histórico adequado para se compreender a lógica de qualquer processo económico e social.

19 Cfr. F. CARDOSO, [4], 345/346 e P. EVANS, [3]. Os autores usam expressões diversas, mais ou menos sugestivas, para traduzir esta realidade: "economia industrial subdesenvolvida" ou "economia subdesenvolvida industrializada" (C. Furtado); "capitalismo dependente subdesenvolvido" (M^o C. Tavares); "subdesenvolvimento industrializado" (L. Bresser Pereira); "desenvolvimento dependente associado" (L. Martins).

20 Cfr. L. DOWBOR, [1], 91 e L. B. PEREIRA, [2], 315.

Com efeito, a industrialização foi-se processando sem arrastar consigo a difusão dos benefícios do progresso técnico; sem criar um sistema económico progressivamente homogéneo, em que o nível dos salários vá crescendo em todas as actividades económicas paralelamente à melhoria da produtividade média do sistema; sem lançar as estruturas económicas e sociais adequadas aos recursos internos disponíveis e à satisfação das necessidades das populações. O 'milagre brasileiro' e o poderoso surto de crescimento industrial que o caracterizou não foram bastantes para fazer sair o Brasil da sua situação de país subdesenvolvido, se por tal entendermos, com Celso Furtado²¹, um país com grandes diferenças de produtividade entre zonas rurais e zonas urbanas; com a grande maioria da população vivendo a níveis próximos da mera subsistência fisiológica; com grandes massas populacionais condenadas à *marginalidade*, *excluídas* dos benefícios do crescimento económico; com uma acentuação progressiva do fosso que separa as condições de vida da minoria privilegiada e as da quase totalidade da população, "fosso que é a essência mesma do subdesenvolvimento".²²

Nas *economias subdesenvolvidas industrializadas*, como é o caso do Brasil, em que as grandes empresas multinacionais desempenham o papel de elemento dinamizador e em que o processo de industrialização é orientado em função dos interesses da minoria, o funcionamento do sistema exige a preservação de certas estruturas sociais que assegurem a reprodução dos padrões de consumo indispensáveis à viabilização do modelo de industrialização em curso. Daí que o facto de nessas economias se atingirem taxas mais elevadas de crescimento possa significar, paradoxalmente, não uma redução do 'subdesenvolvimento', mas, em certo sentido, o seu agravamento.

Na verdade, esta industrialização imitativa conduz a uma concentração do rendimento cada vez mais acentuada e o *estilo de desenvolvimento* em que ela assenta conduz ao afastamento crescente entre o 'centro' e a 'periferia' e ao reforço das relações de *dependência externa* e do novo 'estatuto colonial' que caracteriza os *países subdesenvolvidos industrializados*.

6. - De facto, nas condições actuais do sistema capitalista, a prossecução pelos países subdesenvolvidos de um tal paradigma de desenvolvimento exige o acesso às novas técnicas, tanto no plano dos processos de fabrico como no que se refere aos novos produtos a lançar no mercado, e tais técnicas são controladas pelas multinacionais sediadas nos países dominantes.

21 Cfr. C. FURTADO, [14], 95.

22 Cfr. C. FURTADO, [11], 77.

A adopção de tais padrões de produção e de consumo conduz, pois, necessariamente, à *internacionalização* cada vez mais acentuada das economias dos países periféricos (importação de equipamentos, componentes, tecnologia, insumos vários e pagamento de patentes, de assistência técnica, de juros, dividendos, etc.) e à crescente participação, nessas economias, das empresas multinacionais originárias das 'metrópoles', as quais vão chamando a si uma parte crescente dos ganhos de produtividade obtidos nesses países e mais facilmente vão 'criando' e impondo necessidades de consumo programadas em função dos padrões das 'sociedades opulentas' e em ordem à sua própria preservação.

Por outro lado, a elevada diversificação dos consumos da minoria 'modernizada' resulta em uma estrutura produtiva integrada por indústrias e empresas que dificilmente poderão conseguir *economias de escala*. E se é certo que, ao nível das empresas, tais dificuldades podem ser superadas através da acção do estado, com esquemas vários de protecção, facilidades concedidas no domínio do crédito ao consumo, subsídios à exportação, etc., também é certo que essas deficiências estruturais não deixam, por esse facto, de constituir pesados custos de funcionamento do próprio sistema produtivo industrial, designadamente porque elas significam *custos mais elevados em divisas*, mesmo das indústrias ligadas ao mercado interno.

E daqui derivam, naturalmente, dificuldades crescentes ao nível da balança de pagamentos, com a conseqüente ocorrência de períodos frequentes de estrangulamento do processo de crescimento económico, um continuado e perigoso recurso à dívida externa, e uma 'desnacionalização' crescente da indústria nacional e dos centros de decisão fundamentais no que toca à definição das políticas económicas, à estruturação de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, ao acesso aos meios de financiamento e aos mercados externos. O que significa uma *acentuação do processo externo de dependência*, de modo que tais países, transformados em *satélites culturais* dos países dominantes que lhes servem de paradigma, vão ficando cada vez mais amarrados a esta nova situação colonial, incapazes de romper o círculo do subdesenvolvimento, ao menos para quem pense, como nós - seguindo a lição de Celso Furtado -, que "a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível no quadro da dependência".²³

Os resultados do 'milagre brasileiro' confirmam dramaticamente a razão que assiste aos autores que, em número crescente, vêm pondo em causa as teses dos que pretendem reduzir o desenvolvimento económico ao simples crescimento

23 Cfr. C. FURTADO, [15], 87.

do PNB²⁴, deixando de lado as mudanças estruturais indispensáveis para que possa haver *desenvolvimento e progresso social*, ou, seguindo Dudley Seers, 'esquecendo' ou desvalorizando a efectivação das "condições necessárias para a realização desse objectivo universalmente aceite que é a realização do potencial da personalidade humana".²⁵

Pretender afirmar os êxitos do desenvolvimento de um povo a partir dos indicadores do crescimento económico (quer se trate do crescimento global do PNB quer se trate do aumento do rendimento *per capita*) dificilmente poderá deixar de significar que se pretendem esconder os verdadeiros problemas do desenvolvimento. Com efeito, é hoje indiscutível que o crescimento económico aferido pelos dados referentes ao PNB ou ao rendimento *per capita* pode não resolver os problemas fundamentais dos povos, nos planos económico, social, cultural e político, do mesmo modo que é impossível negar que certos *estilos* ou *estratégias* de crescimento económico impostos pelo capitalismo dominante aos 'países subdesenvolvidos' podem ser eles próprios factores de agravamento de dificuldades já existentes e origem de novos e porventura mais graves desequilíbrios estruturais.

Mais do que isso. De muitos lados se vem denunciando o "mito do desenvolvimento económico", baseado na ideia de que o desenvolvimento dos *países pobres* significa a adopção por estes das estruturas produtivas dos países capitalistas industrializados do 'centro' e a fruição pelos respectivos povos dos consumos e formas de vida dos actuais *países ricos*. Como salienta Celso Furtado, tal mito tem sido "um dos pilares da doutrina que serve de cobertura à dominação dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista".²⁶ Graças a esse mito, têm-se narcotizado as consciências dos economistas, dos políticos e dos próprios povos, mobilizando-os para uma corrida sem sentido na mira de objectivos abstractos (os investimentos, as exportações, o crescimento), e desviando-os da tarefa essencial de diagnosticar as necessidades fundamentais da humanidade, de identificar os recursos disponíveis para as satisfazer (especialmente no que toca às enormes possibilidades abertas pelo desenvolvimento da ciência e da técnica), e de adequar estes recursos à satisfação daquelas necessidades.

24 Isto não apenas na perspectiva dos 'países subdesenvolvidos', mas também na óptica dos países industrializados ou 'desenvolvidos', especialmente através da consideração dos *custos sociais* inerentes ao desperdício de recursos não renováveis e à deterioração do ambiente, derivados da concessão de prioridade absoluta ao *crescimento económico a curto prazo* (cfr., entre outros, E. MISHAN; K. KAPP; Donella e Denis MEADOWS *et alii*). A não contabilização dos custos sociais do crescimento económico constitui um dos elementos do que Joan Robinson chama "the second crisis of economic theory". Cfr. J. ROBINSON, [3].

25 Cfr. D. SEERS, [6], 950.

26 Cfr. C. FURTADO, [15], 76.

Exactamente porque assim pensamos é que nos parece correcta a tese de que só poderá falar-se de desenvolvimento de um país se se verificar uma evolução positiva no que se refere à pobreza, ao desemprego, às desigualdades de rendimento. Se não se caminhar no sentido da realização progressiva destas *três dimensões do desenvolvimento* (Dudley Seers), não haverá autêntico desenvolvimento, ainda que se exibam estatísticas favoráveis no que se refere ao crescimento do PNB ou do rendimento *per capita*, sabido como é, ainda por cima, que a noção pretensamente objectiva de *rendimento nacional* levanta sérios problemas de quantificação e traz implícitos juízos de valor que devem pôr-nos de sobreaviso quanto à sua utilização como indicador do desenvolvimento.

No sentido desta nossa ideia, julgamos poder apontar a afirmação cada vez mais nítida da noção de *desenvolvimento* como um *conceito normativo*: não é possível excluir da sua definição aquilo a que os positivistas chamam depreciativamente *juízos de valor*. "Pretender que não é assim - escreve Seers num estudo esclarecedor e estimulante sobre a noção de desenvolvimento - é apenas esconder os nossos próprios juízos de valor".²⁷

Apesar das elevadas taxas de crescimento do PNB, o 'milagre brasileiro' tem de ser apreciado à luz das injustiças sociais que acentuou de forma escandalosa. Com efeito, o agravamento das desigualdades na distribuição do rendimento tem sido a grande questão à volta da qual, dentro e fora do Brasil, se vem desenvolvendo a polémica entre os defensores e os críticos da política económica dos governos militares que se seguiram ao golpe de 1964.

Perante a realidade social do Brasil dos anos 70 (em que - como diz o poeta - "se morre de velhice antes do trinta, (...) de fome um pouco por dia"), que tão dramaticamente ilustra o processo de 'guerra civil' quase antropofágica em que se tem traduzido o 'milagre brasileiro', não falta quem defenda que tal situação, se não é desejável, é pelo menos inevitável, uma vez que o crescimento económico exige sempre sacrifícios. Outro não é o sentido das *boutades* tantas vezes citadas de Delfim Netto: "Não se pode distribuir o que não existe" ou "crescer é concentrar".²⁸

Dizem outros que é um erro ver tal resultado como uma consequência infeliz mas inevitável do crescimento rápido, uma vez que o desenvolvimento capitalista será capaz de fazer melhor: "não há necessariamente incompatibilidade entre expansão da produção e maior equidade" - escreve Albert Fishlow.²⁹

27 Cfr. D. SEERS, [6], 950. Mesmo um autor como H. B. Chenery reconhece, em artigo publicado na revista do FMI e do Banco Mundial, que "é impossível dissociar os juízos relativos ao progresso económico de postulados de ordem social e de ordem ética". Cfr. H. CHENERY, [2], 15/16.

28 Cfr. THE ECONOMIST, [1], 37.

29 Cfr. A. FISHLOW, [1], 402.

Outros ainda - a quem falta a vantagem da franqueza de Delfim Netto - são capazes de dizer que "os sacrifícios não vêm sendo assim tão grandes, pelo menos desde meados de 1967".³⁰

Se tivermos em conta, porém, que o 'milagre brasileiro', apesar dos seus elevadíssimos custos sociais (ou precisamente por causa deles), não passou de um *desenvolvimento perverso*, de um *desenvolvimento maligno*, de uma industrialização que não conseguiu fazer sair o Brasil da sua situação de *país subdesenvolvido*, parece legítimo interrogarmo-nos sobre se a 'experiência brasileira', contrariamente ao vaticínio de *The Economist*, não terá sido a última grande operação destinada a evitar "futuros Castros ou Allendes", operação de cujo fracasso pode bem resultar a conclusão de que é necessário encontrar quanto antes soluções como as que são personalizadas em Castro ou Allende.

7. É hoje um dado incontestável que o 'desenvolvimento' verificado nos 'países subdesenvolvidos' no quadro do capitalismo, ultimamente acompanhado de um certo renascimento das teses que vêm no liberalismo económico o clima mais favorável ao desenvolvimento daqueles países (quase sempre acompanhado de políticas adversas a qualquer tipo de liberalismo político...), tem revelado a sua natureza acentuadamente excludente, revelando-se, como salienta Prebisch³¹, um "liberalismo falsificado que, longe de trazer a difusão dos frutos do desenvolvimento, consolida flagrantemente a iniquidade social".

A gritante e crescente desigualdade na distribuição do rendimento, para além do que significa em termos sociais, traduz-se, em termos mais estritamente económicos, na difusão de estruturas produtivas e de formas de consumo que consubstanciam um considerável desperdício do potencial de acumulação de capital dos países 'colonizados' por tal estilo de desenvolvimento, quer através do desvio para o consumo dos ricos de uma parte importante do excedente potencial, quer através da canalização para investimentos - inadequados à promoção da melhoria das condições de vida da generalidade das populações de uma fracção substancial do excedente disponível para o investimento.³²

Perante a realidade actual da dinâmica do "capitalismo periférico", mesmo um autor tão circunspecto como Raúl Prebisch não pode deixar de concluir que "se desvaneceu o mito da expansão planetária do capitalismo, como o mito do desenvolvimento da periferia à imagem e semelhança dos centros"³³, bem como

30 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 21.

31 Cfr. R. PREBISCH, [7], 239.

32 A expressão *excedente potencial* é aqui utilizada na acepção desenvolvida por P. BARAN, [1]. Sobre esta noção, cfr. R. LÓPEZ-SUEVOS, 106ss.

33 Cfr. R. PREBISCH, [7], 245.

“o mito da expansão indefinida do capitalismo periférico e do seu papel essencial na difusão do bem-estar humano”.³⁴

As estratégias de desenvolvimento que devem ser seguidas nestes países não podem, por isso, identificar o *progresso* com o objectivo de alcançar os países capitalistas industrializados, utilizando na prossecução desse objectivo a tecnologia e as formas de organização que tornaram possível o êxito das revoluções industriais iniciadas nos sécs. XVIII e XIX e dos quais se espera assegurem um ritmo de crescimento económico e um nível de rendimento que cada vez vá aproximando mais os países subdesenvolvidos dos países capitalistas desenvolvidos. Estratégias deste tipo têm conduzido à concentração dos recursos disponíveis na indústria pesada e nos ‘sectores modernos’ da economia, arrastando consigo uma acentuada concentração do rendimento e um agravamento das injustiças sociais.

Por outro lado, o certo é que, quaisquer que sejam as suas boas intenções e ainda que dela possam esperar-se alguns resultados positivos, a simples redistribuição do rendimento, mesmo em países com nível intermédio de rendimento *per capita* e acentuadas desigualdades na sua distribuição, não pode considerar-se solução para os problemas dos países subdesenvolvidos.

Os objectivos de diminuir (ou eliminar) a pobreza e de melhorar a justiça social (inerentes a uma outra acepção de *progresso*) têm de entender-se condicionados por limites físicos resultantes do quadro institucional dentro do qual se opera e não podem dispensar, de todo o modo, a aceleração do crescimento económico. Só que o crescimento económico não pode tornar-se num fim em si mesmo, num objectivo absoluto, ao qual se subordina tudo o mais. Pelo contrário, deve ele próprio adequar-se à satisfação de outros objectivos fundamentais (que constituem outras tantas dimensões do progresso social), como a redução da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a satisfação das necessidades básicas da maioria da população.

Não há dúvida, porém, de que o crescimento económico exige sacrifícios. Mas a grande opção reside em saber quem hão-de ser os sacrificados e os beneficiados. Como escreveu Benjamin Higgins³⁵, “a última opção, de carácter político, em matéria de desenvolvimento económico não deixa de ser a mais grave de todas, e sem dúvida que o é para todos os países da América Latina - trata-se de escolher sobre quem há-de recair a maior quota de sacrifícios”.

34 “Expansão para uns poucos, mas não para muitos outros” - conclui R. PREBISCH, [61], 550.

35 Cfr. *Aspectos del desarrollo económico en América Latina: La opinión de un economista*, UNESCO, T. II, 105, apud L. KOWARICK, 50.

A experiência histórica mostra que, no quadro da acumulação capitalista da revolução industrial na Europa, os consumos das classes trabalhadoras foram severamente restringidos, a fim de permitir a obtenção de fundos para o financiamento de novos investimentos. Mas os consumos das classes dominantes foram respeitadas. E isto mesmo se tem verificado, de modo agravado, nos processos de industrialização ocorridos nas últimas décadas em alguns países subdesenvolvidos, especialmente nos países latino-americanos, nos quais o estilo de desenvolvimento adoptado tem exigido mesmo uma redistribuição negativa ou perversa dos rendimentos, de modo a estimular o consumo supérfluo dos ricos, indispensável para assegurar a dinâmica do modelo.

O socialismo, ao invés, como escreveu Teixeira Ribeiro³⁶, eliminou igualmente os consumos privilegiados das classes dominantes, “o que, para o mesmo nível de rendimento, se traduz em maior formação de capitais”.

Assim sendo, a quem entende - como é o nosso caso - que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria e que não tem cabimento, dentro das possibilidades evolutivas previsíveis do capitalismo, a generalização, a todos os países que integram o sistema, das formas de consumo que hoje caracterizam as ‘sociedades opulentas’ das metrópoles capitalistas, não pode deixar de impor-se, cada vez com mais fundamento, a conclusão de Celso Furtado: “as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o actual centro do sistema capitalista”.³⁷

Ninguém, com efeito, negará hoje ser altamente improvável que os países mais atrasados possam repetir, ainda que nisso estivessem interessados, a evolução histórica dos países que primeiro se industrializaram e que são actualmente os países dominantes no seio do capitalismo mundial. É que “o desenvolvimento - é ainda Furtado quem o ensina³⁸ - não pode ser definido em termos de aproximação de um paradigma que, por definição, é inalcançável, porquanto em transformação cada vez mais rápida”.

No entanto, parece ter sido esta a aposta da política económica prosseguida no Brasil pelos governos militares posteriores a 1964: conduzir o país para estruturas industriais e para padrões de consumo que o aproximassem dos níveis atingidos na ‘metrópole’ que lhe serve de paradigma, os EUA.

Os resultados deste “capitalismo imitativo” (R. Prebisch) - comum a toda a periferia latino-americana - e, com particular estrondo, os resultados do ‘milagre

36 Cfr. TEIXEIRA RIBEIRO, [1], 15.

37 Cfr. C. FURTADO, [15], 68-76.

38 Cfr. C. FURTADO [11], 77 e também R. PREBISCH, [6], 547.

brasileiro' confirmam o que atrás se diz. À medida que se procurou acelerar o passo para mais rapidamente reduzir a distância relativamente ao objectivo a alcançar, foram-se acentuando as estruturas produtivas e sociais caracterizadoras de uma nova dependência e de um novo subdesenvolvimento; foi-se agravando o processo interno de exploração e foi aumentando a desigualdade social, ao mesmo tempo que se tornava mais profunda a *colonização cultural* do país.

O 'modelo brasileiro' revelou-se, pois, absolutamente incapaz de satisfazer o objectivo da melhoria efectiva das condições de vida da grande massa da população. Não há dúvida de que "a Índia nunca será uma Suécia com um bilhão de habitantes, nem o Brasil uma reprodução dos Estados Unidos". Têm que ser outras as metas dos seus planos de desenvolvimento. Têm que ser outros os caminhos a percorrer para se melhorar o nível de bem-estar do povo brasileiro.

8. – Estas considerações, ao porem em causa a possibilidade de desenvolvimento dos 'países subdesenvolvidos' no quadro do capitalismo, isto é, sem romper as malhas da teia de interesses do capitalismo dominante à escala mundial, põem também em causa a capacidade de resposta a este tipo de problemas por parte de uma ciência económica que pretenda enquistar-se na sua postura de *ciência exacta*, de *teoria pura*, alheia a valores, divorciada das realidades sociais e políticas, à margem da dinâmica do processo social.

A realidade dos países subdesenvolvidos não pode compreender-se no quadro das teorias neo-clássicas assentes na análise micro-económica e numa visão atomística e individualista do sistema económico, que o identifica com uma colecção de consumidores e de produtores independentes, que entre si estabelecem relações livres nos mercados dos bens e serviços e nos mercados dos 'factores de produção'.

Uma tal concepção ignora por completo o quadro sócio-político dos processos económicos, deixando de fora da análise (ou remetendo-as para a categoria de meras 'imperfeições do mercado') as estruturas de poder e demais estruturas sociais que condicionam a vida económica e que tornam absolutamente desajustada a postura teórica de que os problemas do desenvolvimento económico se resolvem eliminando as 'imperfeições do mercado' e deixando actuar livremente as leis (naturais) da economia (capitalista).

Mas também os modelos macrodinâmicos de inspiração keynesiana, assentando basicamente na formação do capital, orientados para a aceleração e maximização do crescimento económico a curto prazo e operando com grandezas agregadas (investimento, consumo, exportações, importações, etc.) que consideram integradas por elementos homogéneos, se têm mostrado incapazes de uma correcta compreensão dos problemas do desenvolvimento económico nos países

subdesenvolvidos, caracterizados por uma acentuada *heterogeneidade estrutural*, não só no plano económico mas também nos planos tecnológico, cultural, político e social.³⁹

O que está em causa, afinal, é a verificação da *falsa universalidade da teoria económica*, que os estruturalistas latino-americanos contestaram com tanto vigor. É a verificação de que a "ciência económica convencional" - como Dudley Seers pôs em relevo quase há vinte anos, num importante artigo de crítica, a um tempo demolidora, amarga e amargurada à sua pretensa universalidade⁴⁰ - "é incapaz de compreender, para já não dizer resolver, os problemas das sociedades não industriais", aquelas que não se conformam com os parâmetros do "caso especial", em vista do qual são elaborados os seus modelos e desenvolvidos os seus raciocínios.

É que a "ciência económica convencional" considera as instituições como dados, "quando o problema reside exactamente em saber que instituições mudar e como" e, para além de outras deficiências de perspectiva, presta pouca atenção às (ou afasta em absoluto das suas preocupações as) "implicações económicas de instrumentos políticos como a reforma agrária, as nacionalizações ou o imposto sobre o capital, e ainda menos do aumento do nível de educação da força de trabalho adulta".

Ao menos no que se refere à problemática do desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo, é nossa convicção que pouco se avançará em compreensão e em resultados positivos enquanto as 'economias subdesenvolvidas' não deixarem de ser consideradas isoladamente, para passarem a ser encaradas, numa perspectiva histórica, como um dos elementos que integram o conjunto do sistema capitalista e cuja origem radica na própria história do desenvolvimento do capitalismo.

Para quem não tem dúvidas acerca da falência do sistema de mercado como mecanismo capaz de assegurar um equilíbrio que em si mesmo tinha implicações normativas, isso significa que a 'mão invisível' não funciona e que 'alguém' tem de assumir a tarefa de conduzir a economia para certas metas normativas específicas. Por outras palavras, e em plena concordância com Shigeto Tsuru, "a economia tem que converter-se novamente em *economia política*, com os seus aspectos normativos concretamente especificados e as suas estratégias claramente definidas"⁴¹, muito especialmente se ela aspira, enquanto ciência, a dar um contributo válido para a resolução dos problemas do subdesenvolvimento.

39 Cfr. C. FURTADO, [15] Illss e O. SUNKEL, [8], 5ss.

40 Cfr. D. SEERS, [4], 12/13.

41 Cfr. Sh. TSURU, 152-154.

A tarefa dos economistas terá de ser a de, num primeiro momento, tornar claros os objectivos e metas sociais a atingir, para redefinir depois, a partir daí, toda a ciência económica, alargando o seu campo de investigação de modo a abranger o que alguns autores continuam a considerar "externalidades", e tornando-a apta à formação de juízos normativos. "A objectividade das ciências sociais - afirma Celso Furtado a concluir um ensaio sobre *objectividade e ilusionismo em economia*⁴² - vai sendo obtida na medida em que se explicitam os fins e se identifica nos meios (nos métodos e instrumentos de trabalho) o que nestes é decorrência necessária dos referidos fins (...). Não é de surpreender, portanto, que essas ciências se degradem quando declinam o exercício da autocrítica e a consciência de responsabilidade social".

9. - Os resultados da nossa investigação e reflexão sobre a problemática das economias subdesenvolvidas sedimentaram em nós a ideia de que não há teorias económicas 'puras', de que todas as teorias económicas, por mais positivas, neutras e 'científicas' que se proclamem ou apresentem, apontam para (ou dão cobertura a) determinadas políticas económicas.⁴³ Cada vez nos vai aparecendo menos admissível conceber uma ciência humana que pretenda ater-se apenas aos *meios*, desligando-se dos objectivos e dos valores. E estamos, neste aspecto, em óptima companhia. A lógica moderna - é François Perroux quem o salienta - condena a distinção simplista segundo a qual a economia é uma *ciência dos meios* e não uma *ciência dos fins*: "se os fins estão fora do alcance do economista, ele poderá contentar-se em aceitar a ordem social existente (...) confundida com a *Ordem social* sem epítetos".⁴⁴

Colocando-nos nesta óptica, pensamos que a ultrapassagem das situações (ou processos) de 'subdesenvolvimento' (ou de "desenvolvimento impedido", para utilizar uma expressão em si mesma significativa de um certo entendimento de tais situações ou processos) obrigará necessariamente a tomar em conta determinadas "transformações estruturais" só enquadráveis mediante a consideração de esquemas de desenvolvimento alternativos à via capitalista, no seio dos quais possa equacionar-se e possa obter resposta a questão fundamental de saber qual

42 Cfr. C. FURTADO, [15], 116/117.

43 Esta é, a nosso ver, uma verdade de hoje e de sempre. "A história da economia política desde os seus primórdios - escreve Maurice Dobb - mostra exuberantemente como a formação da teoria económica esteve estreitamente (e mesmo conscientemente) ligada à formação e à defesa de uma dada política" e mostra que "não há muitos sinais de que o crescente formalismo da teoria económica registado nas últimas décadas tenha reduzido a intromissão de problemas ideológicos no debate económico". Ver M. DOBB, 22 e 24. A análise das relações entre a ideologia e a teoria económica é o fio condutor deste trabalho de Maurice Dobb, devendo salientar-se especialmente a *Introdução*, 1-37.

44 Cfr. F. PERROUX, [2], 12.

o caminho mais adequado para aumentar o excedente e a parte dele a ser utilizada na ampliação da capacidade produtiva e na satisfação das necessidades básicas das populações. E mais uma vez estamos de acordo com François Perroux quando escreve, no seu lúcido e corajoso livro sobre *Pouvoir et Économie*, que “ninguém tem o direito, a pretexto de fazer ciência, de subtrair à análise científica o exame das consequências económicas, favoráveis ou desfavoráveis, da mudança de ordem social”.⁴⁵

Ora, deixando de lado a opinião que possa ter-se acerca de qual seja o sentido da evolução histórica das sociedades humanas, parece fora de dúvida que a opção que hoje se coloca é, muito claramente, a opção entre o desenvolvimento (ou o subdesenvolvimento?) pela via do capitalismo ou o desenvolvimento pela via da construção do socialismo. E, enunciada assim a questão, não poderemos deixar de manifestar a nossa concordância com os muitos autores que consideram um dado decisivo na problemática da economia do desenvolvimento o facto de, a partir da situação concreta dos ‘países subdesenvolvidos’, só a adopção de uma via socialista permitir uma considerável capacidade adicional de acumulação e a criação das condições indispensáveis ao arranque de um processo de desenvolvimento autónomo. Defendem uns que “só o socialismo permite libertar os recursos necessários para iniciar um processo de desenvolvimento mediante a mobilização do excedente potencial”.⁴⁶ Concluem outros, como Teixeira Ribeiro, que “o socialismo realizado mostra ser uma técnica eficiente de desenvolvimento de países pobres”.⁴⁷

45 Cfr. F. PERROUX, [2], 35.

46 Cfr. R. LÓPEZ-SUEVOS, 104.

47 Cfr. TEIXEIRA RIBEIRO, [1], 15.



Capítulo Primeiro

Monetarismo-estruturalismo: Uma Controvérsia Latino- americana

Neste primeiro capítulo analisaremos em que circunstâncias penetraram as teses monetaristas na América Latina, qual o sentido que imprimiram à política económica em vários países da região e qual o significado da controvérsia que se estabeleceu entre o *monetarismo* e o *estruturalismo* latino-americano. Sendo o objecto principal desta controvérsia a caracterização e a explicação teórica da inflação e a definição das políticas anti-inflacionistas, procuraremos mostrar que o que nela está em causa, substancialmente, são diferentes concepções acerca do que é o subdesenvolvimento e acerca dos caminhos que hão-de conduzir ao desenvolvimento.

I - O AMBIENTE EM QUE SURGE A CONTROVÉRSIA

Começaremos por delinear muito brevemente o quadro dentro do qual surgiu a problemática que alimentou a controvérsia entre monetarismo e estruturalismo na América Latina.

1. A FASE DO CRESCIMENTO PARA FORA: O MODELO PRIMÁRIO-EXPORTADOR

Ao longo do séc. XIX as actividades económicas no conjunto dos países da América Latina desenvolveram-se predominantemente (quase exclusivamente) em sectores orientados para a exportação, quer se tratasse de indústrias extractivas, quer da agricultura de plantação, quer da criação de gado. O rendimento nacional provinha em boa parte da exportação e os recursos em divisas assim obtidos acabavam por ser utilizados em termos tais que em nada contribuían para aumentar a capacidade produtiva dos países latino-americanos exportadores de bens primários. Uma parte era remetida para fora do país, como lucro das empresas estrangeiras que dominavam a economia e os serviços públicos; outra parte era colocada no estrangeiro pelos membros das classes possidentes, que muitas vezes residiam fora dos seus países de origem; o restante era gasto no pagamento das importações destinadas a satisfazer as necessidades de consumo das populações urbanas, já que a maioria da população, residente nos campos, mantinha hábitos de consumo próprios de economias de subsistência.

Apesar das dificuldades derivadas das flutuações do comércio internacional, os vários países da América Latina puderam salvaguardar um razoável equilíbrio interno e externo, o que era facilitado pela adopção do padrão-ouro ou pela adopção do dólar como moeda local, como aconteceu em vários daqueles países. Com efeito, enquanto os seus produtos de exportação encontraram boa saída nos mercados internacionais (o que aconteceu, com certa regularidade, até finais da década de 20 deste séculoXX), a generalidade dos países da América Latina

conseguiu evitar a inflação graças à importação dos bens de consumo necessários. E como se entendia que o desenvolvimento económico era algo que escapava às possibilidades de intervenção dos governos, não existia, em regra, qualquer plano de política económica que visasse aproveitar as disponibilidades em divisas para importar os bens de capital destinados a promover o desenvolvimento económico interno, produzindo no país (e na região) os bens de consumo indispensáveis.

As poucas tentativas de introdução de indústrias esbarravam, aliás, com uma deficiente integração económica e um mercado interno muito reduzido, que caracterizavam a generalidade dos países da região.

Até aos anos 20 a situação deste conjunto de países pode caracterizar-se, genericamente, por um quadro particularmente favorável à manutenção, sem grandes sobressaltos, do *status quo*, com o qual, naturalmente, as classes dominantes não tinham razões para estar descontentes.

Resumidamente, eis os aspectos definidores da situação da generalidade dos países latino-americanos⁴⁸:

1) sistema oligárquico no plano das instituições políticas e sociais, com o poder político nas mãos dos grandes proprietários de terras e dos que controlavam o comércio externo;

2) redução da vida económica aos sectores agrícola e extractivo orientados para a exportação, na base de um ou poucos bens primários, vendidos a um número reduzido de países capitalistas industrializados, sem possibilidades, em regra, de encontrarem escoamento nos mercados internos dos países produtores (salvo porventura a Argentina e o Uruguai no que respeita à carne), e cuja produção podia aumentar rapidamente, conforme as indicações da conjuntura, sem necessidade de investimentos significativos, dada a existência de enormes recursos disponíveis para exploração;

3) ausência praticamente total de indústrias produtoras de bens de produção e muito escassa implantação de indústrias produtoras de bens de consumo;

4) elevado coeficiente de importação (relação entre o volume de importação de bens intermédios e o volume da produção industrial interna), embora as importações fossem, em regra, facilmente compressíveis, já que se traduziam quase exclusivamente em bens de consumo, sobretudo de origem industrial;

5) deficiências acentuadas ao nível das infraestruturas (designadamente em matéria de vias de comunicação, meios de transporte e energia), instaladas para

servir a exportação, dentro do modelo de exploração colonial, e não para servir a integração económica nacional;

6) ausência de uma estratégia económica consciente por parte dos governos e reduzida importância económica das despesas públicas, financiadas quase em exclusivo com as receitas provenientes do sector exportador;

7) taxas de crescimento demográfico relativamente estáveis, em virtude das elevadíssimas taxas de mortalidade verificadas em toda a região;

8) elevada percentagem da população residente nos meios rurais e ocupada na agricultura, base de um sector pré-capitalista de importância considerável em quase todos os países da região (à excepção da Argentina e do Uruguai);

9) escasso significado económico, político, social e cultural das classes médias urbanas;

10) ausência ou debilidade da organização política e sindical das classes trabalhadoras (a excepção eram, mais uma vez, a Argentina e o Uruguai);

11) enorme hemorrhagia de capitais (cerca de um terço das receitas das exportações da América Latina ficavam fora da região);

12) desenvolvimento económico caracterizado pelo crescimento relativo dos sectores que podiam beneficiar de uma oferta de mão-de-obra praticamente ilimitada, orientados para a exportação (as exportações absorviam cerca de um quarto da produção bruta da América Latina);

13) excessiva dependência do sector externo, ao qual estavam ligados cerca de 40% da actividade económica, quer pelo lado das exportações quer pelo lado das importações;

14) um grau excepcionalmente elevado de integração no sistema internacional de divisão do trabalho.

2. A GRANDE DEPRESSÃO E O FIM DO MODELO PRIMÁRIO-EXPORTADOR

Nas condições atrás referidas, era inevitável que a grande crise por que passou o mundo capitalista nos fins da década de 20 e primeiros anos da década de 30 repercutisse fortemente em toda a América Latina, com consequências bastante profundas não só no plano económico mas também nos planos social e político. Valerá talvez a pena recordar aqui, ainda que sumariamente, as consequências do primeiro grande conflito inter-imperialista, na medida em que elas viriam a reflectir-se também na atmosfera política, económica e social dos países latino-americanos.

Com o fim da 1ª GM, assistiu-se à derrocada do padrão-ouro como sistema monetário internacional, o que acarretou a perda do papel dominante da libra e

a conseqüente perda, por parte da Inglaterra, em favor dos EUA, da posição cimeira que ocupava no concerto dos países capitalistas. Como resultado imediato, verificou-se um forte movimento especulativo e assistiu-se ao fraccionamento do mercado mundial, com o incremento do nacionalismo e das práticas proteccionistas, factores que terão ajudado a agravar as contradições no seio do sistema capitalista e a precipitar a Grande Depressão de 1929-32.

A Guerra obrigou os estados a intervir fortemente no sentido do controlo global e coactivo da vida económica e, a breve trecho, no sentido de remediar as graves conseqüências da crise económica. Paralelamente, verifica-se o crescimento numérico da classe operária, cuja consciência de classe se fortalece, estimulada pelo êxito da Revolução Soviética de 1917. A Europa vive anos de grande agitação social e política, com a tentativa de implantação de repúblicas soviéticas em vários países.

A ocorrência da Grande Depressão veio abalar definitivamente o mito e as estruturas do 'capitalismo de concorrência' e veio desacreditar as velhas teses do liberalismo económico, sobretudo após a publicação por J. M. Keynes da *General Theory*, que haveria de inspirar e enquadrar teoricamente a viragem significativa que então se operou no âmbito das políticas económicas dos países capitalistas. E se é certo que as dificuldades e convulsões verificadas nos anos 20 conduziram o fascismo ao poder na Itália, na Hungria, na Alemanha, em Portugal e na Espanha, também é certo que no fim da Guerra veio ao de cima a 'questão social' e que as massas operárias conquistaram significativos avanços, designadamente no que toca à segurança social, em especial nos países onde estiveram no poder governos de Frente Popular e nos EUA, com o *New Deal*.

Para os países da América Latina, a Grande Depressão significou a quebra abrupta e espectacular dos mercados dos seus produtos tradicionais de exportação. Ficaram então às claras os inconvenientes da extrema dependência em que se encontravam as economias latino-americanas relativamente às exportações de bens primários e às importações provenientes dos países capitalistas industrializados.

A baixa das exportações de bens primários foi muito mais acentuada do que a dos produtos industriais, pelo que, neste aspecto, a crise afectou os países latino-americanos mais duramente do que os países capitalistas industrializados. A quebra na entrada de divisas (quando não se verificaram mesmo movimentos de sentido contrário, em virtude da actuação das empresas estrangeiras em dificuldade) provocou reduções dramáticas dos rendimentos dos particulares e do estado e, como não podia deixar de ser, as importações tiveram de ser drasticamente reduzidas.⁴⁹

49 A título de exemplo, refira-se que, de 1929 a 1932, as importações baixaram, no Chile, mais de 75%, tendo sofrido uma quebra superior a 50% na Argentina, no Brasil e no México (cfr. D. SEERS, [1],

Assim se interrompia o processo de integração das economias latino-americanas no sistema de divisão internacional do trabalho imposto pelo(s) capitalismo(s) dominante(s) e se iniciava um processo de *crescimento para dentro*, marcado por duas vertentes de importância desigual, conforme os países. Por um lado, verificou-se o regresso à economia pré-capitalista (agricultura de subsistência, artesanato, comércio ambulante, serviços pessoais, etc.) de uma parte da mão-de-obra até aí ocupada nos sectores (capitalistas) ligados à exportação; por outro lado, assistiu-se a um surto de desenvolvimento da actividade industrial com vista à produção interna de bens de consumo até aí importados, de amplitude muito diversa de país para país, desde logo em consequência das dimensões desiguais dos respectivos mercados internos.

3. A REACÇÃO MULTIFORME DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA AO 'CHOQUE' PROVOCADO PELA GRANDE DEPRESSÃO

Estas consequências incidiram sobre países nos quais, entretanto, alguma coisa tinha mudado. A progressiva utilização do DDT e a introdução de pequenas melhorias nos sistemas sanitários fizeram baixar as taxas de mortalidade e provocaram aumentos da população a um ritmo sem paralelo em outras regiões.

A agricultura deixara de ter capacidade para absorver os crescentes excedentes demográficos, até porque começavam a escassear as terras virgens e a exploração de novas terras, menos acessíveis e de qualidade inferior, implicava a diversificação das culturas e a adopção de práticas agrícolas mais intensivas, o que exigia investimentos de vária ordem, que não se verificaram.

Regista-se, por isso, um aumento do fluxo migratório para as cidades, onde as classes trabalhadoras tinham conseguido alguma coesão, sobretudo ao nível da organização sindical, e onde as classes médias ilustradas iam impondo à oligarquia tradicional maior flexibilidade ao nível do exercício do poder político.

A falta de empregos, inerente ao baixíssimo grau de industrialização, pressionava no sentido do inflacionamento do corpo dos funcionários públicos e originava dificuldades económicas e problemas sociais que levavam os sindicatos a

278/279). No que se refere ao Brasil, os preços mundiais do café sofreram uma quebra de 45% entre Set./1929 e Dez./1930, período durante o qual os preços por grosso nos EUA baixaram apenas 8% (cfr. N. LEFF, [3], 564/565). Para um vasto conjunto de países da América Latina, os termos de troca baixaram entre 21% e 45% de 1929 a 1933, agravando-se as dificuldades da balança de pagamentos desses países em consequência da queda brusca das entradas de capitais estrangeiros e do crescente protecçãoismo adoptado pela Grã-Bretanha, pelos EUA e por outros países industriais (cfr. C. ALEJANDRO, [3], 172/173, autor que considera que as medidas proteccionistas e nacionalistas adoptadas pelos países do 'centro' foram "talvez o maior choque para as economias da América Latina durante os primeiros anos da década de trinta").

reivindicar melhores salários e políticas económicas voltadas para a criação de empregos, a construção de habitações sociais e o incremento de esquemas de segurança social. Assim surgiam novos encargos para o erário público, limitado pela escassez e pelo carácter aleatório das receitas, dada a sua proveniência quase em exclusivo do sector exportador e dada a incipiência e a regressividade do sistema tributário.

Perante a enorme redução das suas exportações, as regras do padrão-ouro impunham aos países atingidos uma política de recessão. A prioridade absoluta que se concedia ao equilíbrio da balança de pagamentos e à estabilidade do nível dos preços internos exigia, com efeito, o estancamento ou mesmo a contracção da actividade económica e a diminuição do rendimento e do emprego, a níveis suficientemente baixos para permitir que a procura de importações se ajustasse ao valor das exportações.

É sabido como o padrão-ouro acabou por ser posto de parte pelos países capitalistas industrializados devido às consequências intoleráveis que produzia no plano interno. E compreende-se que, por maioria de razão, viessem a abandoná-lo os países da América Latina, para os quais se tornara insustentável continuar a manter as perspectivas do seu desenvolvimento económico na estreita dependência dos ritmos e dos ciclos de crescimento dos países industrializados.

A alternativa que se abria, perante a quebra das exportações, era, pois, fazer estagnar a economia ou mesmo reduzir a actividade económica, para conseguir o reequilíbrio da balança de pagamentos, ou então transformar a estrutura produtiva da economia, desenvolvendo a produção interna de produtos manufacturados até aí provenientes da importação.⁵⁰

50 É claro que a implantação de actividades industriais na América Latina se iniciou antes do *choque externo* provocado pela Grande Depressão e mesmo antes da 1ª GM. Nos países com mercado potencial mais amplo (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) um certo crescimento industrial iniciou-se ainda nas duas últimas décadas do séc. XIX, em plena fase de incremento da integração das suas economias no tecido do capitalismo mundial e quando era relativamente sólida a capacidade de importação desses países.

Esse crescimento foi possível porque as exportações de bens primários provocaram a distribuição de rendimentos suficientes para alimentar mercados internos capazes de tornar viável e lucrativa a produção nacional de (certos) produtos manufacturados e forneceram as divisas indispensáveis à importação dos equipamentos necessários à implantação dessas indústrias de bens de consumo corrente. Cfr. A. HIRSCHMAN, [4], 4; C. PELAEZ, [1] e [2]; N. LEFF, [3]; O. MUÑOZ; A. ACQUAVIVA *et alii*, 54ss; M. IKONICOFF, [1]; L. DOWBOR, [2], 175ss; J. MELLO, 90ss.

Vários estudos de natureza histórico-empírica parecem evidenciar um crescimento industrial, anterior a 1914, mais amplo do que até há pouco tempo se admitia. Os autores salientam, porém, que se tratou de meros fenómenos de *crescimento horizontal* de um núcleo reduzido de indústrias ligeiras, cuja capacidade de produção ia aumentando à medida que se ampliava o mercado interno. Outros falam de *industrialização dependente* (L. Dowbor), para traduzir o facto de tais indústrias dependerem estritamente dos

A verdade, porém, é que esta alternativa não se punha com a mesma acuidade para todos os países da América Latina. Deste ponto de vista, poderão distinguir-se dois grupos de países.⁵¹

a) Em primeiro lugar, um grupo de países caracterizados, mesmo à escala da América Latina, por fraco grau de integração económica; baixíssimo índice de urbanização; grande percentagem da população rural vivendo em regime de economia de subsistência; nível de rendimento *per capita* muito baixo; hábitos de consumo pouco 'evoluídos'; ausência quase total de actividades industriais.

Do ponto de vista económico, estes países apresentam um coeficiente de importação relativamente baixo, o que explica que tenham sofrido em menor escala o embate da quebra das suas exportações, ao mesmo tempo que a sua estrutura social permitiu que o reajustamento deflacionista da economia tivesse decorrido, na altura, sem grandes tensões.

No que respeita a este primeiro grupo de países, a sua estreita dependência das exportações para os EUA, a exiguidade do seu mercado interno, a quase total inexistência de actividade industrial, não lhes deixavam, efectivamente, sem rotura com o capitalismo, muitas hipóteses de uma política expansionista e de maior autonomia. Enfrentaram a crise suportando as consequências deflacionistas da política monetária ortodoxa que praticaram durante a Grande Depressão e à qual se mantiveram fiéis nos anos seguintes. Após a crise, retomaram em geral a paridade das suas moedas com o dólar americano, no qual eram convertíveis.

O ritmo de industrialização foi muitíssimo lento; verificou-se uma subida moderada do nível geral dos preços (bastante próxima, normalmente, da verificada nos EUA, principal fornecedor e cliente destes países); o sector primário virado para a exportação continuou a ser predominante, tendendo a manter-se esta estrutura da actividade económica em virtude dos efeitos decorrentes de acordos comerciais com os EUA, que concediam certas vantagens às exportações tradicionais desses países a troco da não adopção, por parte deles, de medidas proteccionistas que pudessem afectar a entrada dos produtos industriais americanos.

mercados externos de um ou dois bens primários cuja exportação fornecia não só os meios de acumulação do capital mas também os meios de realização da produção. Salientam outros que esse crescimento das actividades industriais deu origem a uma "estrutura industrial primitiva" (A. FISHLOW, [5], 103), incapaz de assegurar a diversificação das estruturas produtivas (dominadas por um amplo sector agrícola de subsistência e pelo sector primário exportador capitalista) e das próprias estruturas industriais (eram praticamente inexistentes as unidades industriais produtoras de bens de produção). Para maiores desenvolvimentos, *cfr. infra*, cap. III.

51 No primeiro grupo integram-se Cuba, Guatemala, Venezuela, República Dominicana, Equador, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Panamá, Haiti e Honduras; do segundo grupo fazem parte o México, Chile, Brasil, Argentina, Colômbia, Perú e Uruguai. *Cfr. D. SEERS*, [2], 184ss.

A evolução deste grupo de países, até final dos anos 50, mostra que, dadas as referidas características estruturais, o poder de compra das exportações se apresenta como o principal factor determinante da evolução do seu rendimento interno. Assim se explica a estagnação económica por que passaram, em geral, todos os países do grupo, dada a queda, nos mercados internacionais, dos preços dos produtos que constituíam a base quase exclusiva das suas exportações (açúcar, café, algodão, petróleo). As consequências desta política monetária ortodoxa, de ligação ao dólar americano, de ausência de industrialização e de quase total dependência da evolução da(s) economia(s) do(s) país(es) comprador(es) das suas exportações de bens primários vieram a traduzir-se - não obstante uma certa contenção da inflação - em períodos de grande tensão política, apesar da debilidade numérica e organizativa da classe operária.⁵²

b) Em segundo lugar, um grupo de países com mercados internos relativamente amplos e mais integrados; com alguma implantação de actividades industriais; com boa parte da população a residir nos centros urbanos; com um nível de rendimento *per capita* relativamente elevado (sobretudo nas cidades); com baixa percentagem da população a viver da agricultura de autoconsumo; com os trabalhadores organizados em associações de classe; com uma participação considerável das despesas públicas no conjunto da despesa nacional.⁵³

A flutuação das exportações reflectia-se mais profundamente nas economias destes países, nos quais, por isso mesmo, as consequências da crise se sentiram com particular dureza, em termos de quebra acentuada da sua capacidade de importação, de aumento do desemprego urbano, de redução das receitas públicas perante o crescente volume de despesas que se reclamava do estado. Os grupos políticos e sociais das populações urbanas tinham aqui força suficiente para se recusarem a pagar o elevado preço exigido pela política deflacionista de reajustamento.

52 Para mais desenvolvimentos, cfr. D. SEERS, [1], 282ss e C. ALEJANDRO, [3], 171ss, que distingue, entre os países da América Latina, as *economias pequenas e passivas* das *economias grandes e activas*.

53 C. ALEJANDRO, [3], 173-179, põe em relevo a importância das políticas intervencionistas e expansionistas adoptadas por estes países ("keynesianism before Keynes") como factor explicativo do razoável comportamento das respectivas economias ao longo dos anos 30. O estado passou a arrecadar, a título de impostos, uma parcela maior do PNB, ao mesmo tempo que se diversificavam as fontes das receitas fiscais (a parte dos direitos alfandegários baixou de 58% para 44% e para 33% na Argentina e de 51% para 43% e 42% no Brasil, nos períodos de 1925-29, 1930-34 e 1935-39, respectivamente); a parte das despesas públicas na despesa global foi aumentando progressivamente; o recurso às políticas expansionistas baseadas no défice orçamental foi prática corrente em vários países deste grupo, que assim patenteavam a sua recusa em seguir as normas da política ortodoxa (a adopção de 'políticas autónomas', à margem dos cânones do padrão-ouro, traduziu-se, por outro lado, na desvalorização das taxas de câmbio médias reais para as importações, apresentando os índices seguintes, para os períodos de 1925-29, 1930-34 e 1935-39, considerando 1929=100: Argentina - 101,5; 137,2; 133,2; Brasil - 100,2; 173,2; 186,0; Chile - 100,5; 186,7; 175,3; Colômbia - 98,8; 145,6; 158,6; México - 103,0; 136,4; 140,0).

Daí que a política económica, nos anos posteriores à grande crise capitalista, se tenha orientado no sentido de romper com o modelo de crescimento determinado pelas exportações e orientado para o exterior, procurando atingir um ritmo de desenvolvimento que não fosse tão apertadamente limitado pelo volume das exportações e pela capacidade de importar que delas derivava. Manteve-se o nível dos rendimentos acima do que teria sido exigido para reduzir as importações ao montante permitido pelas receitas das exportações, lançou-se mão de medidas de nacionalismo económico (direitos alfandegários protectores, desvalorização da moeda, controlo dos câmbios, restrições quantitativas à importação, etc.) e estimulou-se o crescimento das indústrias voltadas para o mercado interno e orientadas para a substituição de importações de bens de consumo corrente.

Nestes países⁵⁴, a política económica passou, pois, a dar prioridade a objectivos que seriam necessariamente sacrificados no âmbito de uma política monetária ortodoxa: manutenção do nível de emprego; plena utilização dos recursos inactivos; distribuição mais igualitária do rendimento; alargamento do mercado interno; conquista de uma certa autonomia relativamente ao comércio externo e aos investimentos estrangeiros.⁵⁵ A industrialização foi então encarada como o instrumento adequado à prossecução desta política, satisfazendo as aspirações das classes trabalhadoras urbanas, da classe média ilustrada e das profissões liberais, ao mesmo tempo que aliviava os proprietários rurais da ameaça de uma reforma agrária, reduzindo assim as tensões sociais.

A escassez de divisas derivada da quebra das exportações obrigou estes países a adoptar medidas de restrição às importações, como as acima referidas, e conduziu à impossibilidade de continuar a abastecer os mercados internos a partir de produtos importados, os quais, de todo o modo, se tornaram mais caros. Por outro lado, os governos, com vista a combater as consequências da depressão, optaram pela expansão do crédito e pela prossecução de programas de despesas públicas que originaram défices orçamentais muitas vezes financiados mediante o recurso à criação de moeda. Acresce que a manutenção de um nível de rendimento acima do que derivaria da quebra das exportações, no quadro das regras do jogo do padrão-ouro, se traduziu numa pressão sobre a procura de produtos industriais que fez aumentar os seus preços relativos. O ambiente era, pois, favorável ao lançamento

54 Aos quais teremos de juntar a Bolívia e o Paraguai - casos especiais em relação a qualquer dos dois grupos de países referidos no texto -, que registaram taxas elevadíssimas de inflação no período 1945-55. Cfr. D. SEERS, [2], 186.

55 Isto é válido sobretudo para os países com mercado interno mais amplo e relativamente mais avançados no lançamento das indústrias transformadoras, como a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Cfr. D. SEERS, [1], 279.

de novas indústrias substitutivas de importações, tanto mais que, em consequência da desvalorização das moedas dos países em referência, os preços dos produtos importados subiram consideravelmente nos mercados internos desses países.

Só que o incremento da actividade industrial originou novas necessidades de importações, designadamente de equipamentos, matérias-primas e combustíveis, o que se traduziria em fortes pressões no sentido da desvalorização da moeda, tanto mais que, em regra, é menor que um a elasticidade-rendimento da procura de exportações oriundas da América Latina e é maior que um a elasticidade-rendimento da procura de importações por parte dos países latino-americanos.

Em alguns destes países (especialmente Brasil, Chile e México) iniciou-se, a partir de 1932, um processo de subida do nível geral dos preços.⁵⁶ É que, por um lado, a agricultura não correspondeu, em regra, à maior procura interna de alimentos produzidos no próprio país, resultante da quebra das importações desses produtos e do aumento da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, com níveis significativos de rendimento *per capita*, mas ainda suficientemente baixos para que a procura de alimentos representasse 50% a 60% do orçamento familiar dos operários e 40% do dos trabalhadores dos serviços.⁵⁷ E, por outro lado, a produção industrial processava-se em condições que implicavam custos elevados e, portanto, preços altos, prática que era facilitada pela estrutura monopolista das indústrias que se iam implantando e desenvolvendo.

Com o desenvolvimento industrial procurava-se modificar a estrutura produtiva, com o objectivo de reduzir a parte das importações na oferta total. Mas do aumento dos rendimentos distribuídos internamente, acompanhado do aumento do rendimento *per capita* e da diminuição das importações, resultou uma alteração da estrutura da procura global que exigia uma profunda alteração da estrutura da oferta. As deficiências estruturais e institucionais que dificultaram e prolongaram no tempo a adaptação da oferta à nova composição da procura foram certamente um factor determinante de tensões inflacionistas, especialmente quando acompanhadas de uma elevada rigidez da capacidade de importar.

4. A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A ACELERAÇÃO DA INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (ISI)

Com a eclosão da Segunda Grande Guerra, as exportações latino-americanas passaram por um período favorável, ao mesmo tempo que capitais estrangei-

56 As condições específicas da Argentina e do Uruguai permitiram então que a inflação fosse contida. Cfr. D. SEERS, [1], 279-281.

57 Cfr. D. FELIX, [2], 87.

ros buscavam refúgio em alguns dos países a que vimos aludindo. Apesar da abundância de divisas, era difícil obter produtos na Europa e mesmo nos EUA, sobretudo depois do ataque a Pearl Harbour.

Tal situação constitui, naturalmente, mais um estímulo ao processo de industrialização por substituição de importações (ISI), o qual teve de desenvolver-se em condições particularmente desfavoráveis no que toca aos custos de produção, dada a enorme escassez de combustíveis, equipamentos e matérias-primas, em grande parte importados.

E é claro que esta situação, em que as exportações aumentavam de preço e de volume e em que as possibilidades de importação se encontravam drasticamente reduzidas, contribuiu também para aumentar o nível do rendimento monetário distribuído e para expandir o crédito, o que não bastou para suprir a escassez de bens de produção e de bens de consumo, inclusive alimentos.

Nestas condições, não admira que se tenha verificado, nos anos da Guerra, apesar dos mecanismos de controlo dos preços largamente utilizados, um incremento da inflação, sobretudo nos países em que os diferentes grupos sociais, particularmente as classes trabalhadoras, tinham força e organização suficientes para evitar a quebra do seu rendimento real.

No fim da Guerra, eram avultados a liquidez e o volume de depósitos na generalidade dos países da região, os quais tinham, entretanto, acumulado reservas consideráveis de divisas, acrescentadas ainda pelo facto de as suas exportações terem conhecido um período alto no imediato após-guerra. Assim se explica a intensa procura de importações que então se verificou, o que em parte se justificava pela escassez de bens de consumo e pela necessidade de renovar muitos dos equipamentos não substituídos durante a Guerra, uns que tinham deixado de funcionar, outros fortemente desgastados pelo uso intensivo a que tinham sido sujeitos, todos tecnologicamente ultrapassados.

Em alguns países, as lutas dos trabalhadores impuseram uma política de salários e de segurança social mais favorável, ao mesmo tempo que as condições do após-guerra impeliram os governos para a adopção de programas económicos de inspiração keynesiana, apoiados numa política monetária expansionista e nos défices orçamentais, cobertos normalmente mediante o recurso aos adiantamentos do Banco Central e à emissão de notas.

O ambiente de euforia e de abundância de divisas que então viveram muitos países da América Latina fez esquecer, por vezes, que a situação favorável das exportações poderia ser meramente conjuntural, que as reservas de divisas se iam desvalorizando consideravelmente em consequência da subida dos preços dos produtos industriais nos mercados mundiais, que uma parte delas pura e sim-

plesmente 'regressavam a casa', passados os perigos da Guerra, e que outra parte saía da América Latina, fugindo à inflação, para engrossar o volume de depósitos de cidadãos latino-americanos nos bancos dos EUA.⁵⁸

As importações aumentaram a ritmo acelerado, em muitos casos com grandes facilidades para a importação de bens de consumo duradouros, supérfluos ou mesmo sumptuários⁵⁹, em prejuízo do incremento das indústrias destinadas à exportação e do lançamento de novas indústrias, em especial ao nível das indústrias básicas.

A situação de autêntico *boom* que se verificou nos mercados mundiais de produtos básicos, especialmente por ocasião da Guerra da Coreia, começou a desfazer-se logo que, em Abril de 1951, o general Mac Arthur foi substituído no comando das forças americanas na Coreia, aliviando-se o clima de tensão internacional e afastando-se os perigos de um novo conflito mundial. Apesar da subida dos preços de alguns bens primários em virtude de crise do Suez, a verdade é que não mais se verificou, a partir de meados de 1951, a tendência altista dos preços dos produtos exportados pelos países da América Latina, antes se retomou a tendência secular do comércio internacional, com a deterioração dos termos de troca e a redução do poder de compra das exportações latino-americanas.⁶⁰

Entretanto, em alguns destes países, o processo de industrialização provocava não só o aumento da produção industrial, mas também alterações sensíveis na estrutura da economia (diminuição do peso relativo da agricultura e da população nela ocupada) e mesmo na estrutura industrial, com o desenvolvimento das indústrias básicas e de certo tipo de infraestruturas. Tal não impediu, porém, que continuassem a registar-se, em geral, enormes carências não só ao nível das indústrias de base (química e equipamentos pesados, v.g.), mas também ao nível das condições sanitárias e de educação profissional dos trabalhadores.

58 Cfr. R. PREBISCH, [4], 42, nota.

59 No caso do Brasil, deve salientar-se que as importações de bens de capital foram as que mais aumentaram entre 1948 e 1952. Cfr. M.^a C. TAVARES, [1], 81.

60 Considerando 1955=100, o poder de compra das exportações passou, para o conjunto dos países da América Latina, de 71 em 1928-29 para 102 em 1958, tendo-se mantido praticamente estacionário a partir de 1954. Mas, no mesmo período, a Argentina e o Chile, por exemplo, sofreram fortes quebras no poder de compra das suas exportações: de 242 em 1928-29 para 120, no caso da Argentina; de 123 para 84, no caso do Chile (cfr. D. SEERS, [1], 292/293 e M. IKONICOFF, [2], 70). Quanto ao Brasil, os preços unitários das suas exportações baixaram 37% entre 1953 e 1960 (cfr. R. CAMPOS, [3], 151). Em consequência da deterioração dos termos de troca e das dificuldades surgidas no que respeita à exportação de bens primários, o valor *per capita* das exportações baixou, para o conjunto da América Latina e a preços constantes de 1950, de 58 dólares em 1930 para 39 dólares em 1960. Cfr. CEPAL, [4], 263. Tratando-se de países que importavam praticamente a totalidade dos bens de capital necessários à prossecução da industrialização, o encarecimento crescente e progressivo dos bens de capital importados equivale a uma importante redução do aforro e da capacidade de investimento em termos reais.

A industrialização alterou também as funções de consumo de toda a economia e modificou a estrutura das importações (agora fundamentalmente de bens de capital, matérias-primas, combustíveis e alimentos essenciais), que se tornaram muito mais difíceis de reduzir nas épocas de crise do que o eram em 1929.

Esta mudança muito pronunciada na estrutura das importações pode ajudar a compreender as tensões que acarretou para a generalidade destes países o empenho num desenvolvimento industrial rápido (muito dependente das importações), logo que a escassez de divisas começou a fazer-se sentir e a impor as suas limitações.

Tal mudança traduziu-se também na "eliminação da margem compressível das importações" (Prebisch), o que significa que as divisas disponíveis, depois de satisfeitos os encargos financeiros externos, mal chegam para pagar as importações de bens de produção e de bens de consumo. Isto é, perante uma quebra da produção exportável ou uma crise nos mercados internacionais, a alternativa que se abre aos países assim estreitamente dependentes da sua *capacidade de importar* é a redução do consumo essencial e/ou da actividade económica ou o endividamento externo adicional.⁶¹

A industrialização não evitou que a população aumentasse, no conjunto da América Latina, à taxa elevadíssima da 2,5% ao ano, mas contribuiu sem dúvida para o aumento, a ritmo ainda mais acentuado, da população urbana, intensamente 'bombardeada' pela publicidade viciante e 'colonizadora' das formas de vida e dos padrões de consumo do poderoso vizinho *yankee*, o qual, evidentemente, programava e conduzia, no seu próprio interesse, esta intensa guerra de propaganda.

Os sindicatos mostravam-se mais fortes e influentes; os governos tinham sido levados a assumir encargos e responsabilidades em sectores tão importantes como a segurança social, os serviços públicos, a criação de certas indústrias de base, o incremento do capital fixo social, de tal modo que o sector público tinha ocupado o lugar do comércio externo como elemento dinamizador fundamental da economia.

O maior peso das classes médias urbanas não evitara uma distribuição do rendimento muito desigual, o que alimentou consumos sumptuários enormes das classes possidentes e restringiu os consumos populares e o mercado interno, com a inevitável repercussão negativa ao nível das indústrias produtoras de bens de consumo corrente.

61 Cfr. O. SUNKEL, [4], 126.

Acresce que, em geral, as estruturas agrárias tinham permanecido inalteradas, impedindo o correcto desenvolvimento da produção agrícola, que não só era insuficiente para corresponder ao aumento demográfico e à procura crescente das populações urbanas, mas também condenava a níveis baixíssimos de rendimento toda a população camponesa, o que era um factor limitativo do desenvolvimento das indústrias voltadas para o mercado interno, constituindo assim um obstáculo ao processo de industrialização por substituição de importações que vinha acusando dificuldades crescentes.

Na generalidade dos países do 2º grupo acima referido vinha-se registando um certo crescimento do produto interno, apesar da estagnação do poder de compra das exportações a partir de 1950.⁶² Isto porque, dadas as condições sociais e políticas atrás resumidas, e dada a importância económica do sector público, os governos consideraram insustentável uma política económica restritiva perante a diminuição das exportações, que parece ter afectado a América Latina mais duramente que outras regiões do mundo também exportadoras de bens primários.⁶³

A diminuição das exportações traduzia-se não só na quebra do montante de divisas disponíveis perante um considerável volume de importações dificilmente compressíveis, como também na redução substancial das receitas fiscais, numa situação em que não era tolerável que o estado reduzisse os seus investimentos ou as suas despesas no domínio dos serviços públicos e da segurança social.⁶⁴

A generalidade dos países nestas condições começou a sofrer défices consideráveis, quer da balança de pagamentos quer do orçamento, aos quais se seguiu um forte processo inflacionista. Este foi alimentado depois por sucessivas desvalorizações das respectivas moedas (que tinham sido mantidas, durante anos, sobrevalorizadas, exactamente para alimentar a acumulação do capital nas indústrias substitutivas de importações)⁶⁵, por medidas de correcção das taxas fiscais, e tam-

62 Cfr. D. SEERS, [1], 291.

63 Facto que poderá explicar-se por ser baixa a elasticidade-rendimento dos produtos exportados pela região; por as exportações latino-americanas se dirigirem fundamentalmente para os EUA, onde o ritmo de crescimento foi inferior ao registado na Europa; por se ter iniciado entretanto, com a criação da Comunidade Económica Europeia, a discriminação contra os produtos oriundos da América Latina, ao mesmo tempo que os EUA aumentavam a protecção ao seu petróleo e aos metais não ferrosos. Cfr. D. SEERS, [2], 190.

64 Saliente-se que as despesas públicas representavam uma percentagem importante do PIB em vários países da região em meados dos anos 50: 27% no Brasil, 26% na Argentina, 23% no Chile, 28% na Venezuela, 17% na Colômbia. Cfr. D. SEERS, [1], 295.

65 Salvo o caso do México, que conseguiu manter taxas de câmbio mais ou menos de acordo com o poder de compra relativo da sua moeda, a sobrevalorização das moedas nacionais foi corrente no Chile, no Brasil e na Argentina, país onde se atingiu a situação extrema: entre 1939 e 1953 o índice de preços por grosso subiu de 100 para 927, enquanto a taxa de câmbio aumentou apenas 85% no mesmo período. Cfr. D. SEERS [1], 296.

bém por reajustamentos necessários dos salários perante a alta do custo de vida (os preços dos alimentos subiam consideravelmente, dada a continuada insuficiência da oferta do sector agrícola interno e dado o preço mais alto dos produtos importados, e importados em menores quantidades).

A inflação verificou-se em regra nos países que optaram por uma política deliberada de industrialização por substituição de importações, e de forma mais aguda nos países com mais intensa concentração urbana e maior força sindical dos trabalhadores, capaz de evitar o reequilíbrio do sistema pela via de políticas estabilizadoras restitivas, geradoras de desemprego, de mais acentuada redistribuição negativa do rendimento, de deflação e de degradação das condições de vida.

Nuns casos, a inflação foi acompanhada de um certo crescimento do rendimento nacional (Brasil, México e Colômbia), mas em outros a inflação correu de par com a estagnação económica (Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia e Paraguai).⁶⁶ Em geral, todos eles fizeram largo uso do crédito externo e acumularam enormes dívidas⁶⁷, que os foram tornando presas das exigências dos credores americanos e das condições impostas pelos organismos internacionais controlados pelos EUA (em especial o FMI), num período muito sensível para países em cujas importações pesavam os bens de equipamento (em alguns casos mais de 40% das importações totais), o petróleo e matérias-primas necessárias à indústria, e para os quais uma quebra nas importações significava, por isso, uma profunda crise económica e social.

II - OS TERMOS DA CONTROVÉRSIA

1. OS 'PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO' DO FMI E A REACÇÃO DOS ESTRUTURALISTAS

Foi neste quadro económico, político e social que se iniciou na América Latina a polémica entre monetaristas e estruturalistas.⁶⁸

66 Tomando 1955=100, os índices do PIB são, em 1959, 134 (Brasil), 101 (Argentina), 121 (México), 115 (Colômbia), 108 (Chile) e 105 (Perú) (cfr. D. SEERS, [1], 292). Especiais foram os casos da Venezuela e do México, em que o crescimento do rendimento nacional se verificou a par de uma relativa estabilidade, graças à exportação de petróleo e ao turismo, respectivamente. Cfr. O. SUNKEL, [3], 633.

67 Isto apesar de, entre 1928 e 1958, se exceptuarmos a Venezuela, a quantidade de produtos importados ter aumentado muito pouco (diminuiu mesmo nos casos da Argentina e do Chile, países mais duramente afectados pela baixa do poder de compra das suas exportações) e de ter baixado, no mesmo período, a participação dos bens importados na oferta global desses países. Para informações mais completas, cfr. D. SEERS, [1], 292.

68 A controvérsia entre monetaristas e estruturalistas constituiu o objectivo principal de uma conferência internacional realizada no Rio de Janeiro (Jan/1963), cujos textos estão publicados em BAER/KERSTENETZKY, [1]. Para além dos estudos incluídos nesta publicação - especialmente os de D. SEERS,

Com efeito, por meados da década de 50 começaram a pôr-se em prática – em geral sob a orientação do FMI e muitas vezes por pressão do EUA, dada a sua posição de ‘metrópole’ dominante relativamente à generalidade dos países da América Latina – os primeiros *programas de estabilização*. Estes são elaborados tendo em mente as situações de “défice fundamental” previstas na orgânica do FMI, às quais não pode, no entanto, reconduzir-se a realidade dos países subdesenvolvidos; e são estruturados com base em uma armadura teórica construída a partir da análise da experiência dos países capitalistas desenvolvidos, por economistas oriundos destes países, em regra desconhecedores da problemática latino-americana e inseridos em organizações internacionais cuja orientação é muito marcada pela presença dominante dos pontos de vista e dos interesses americanos.⁶⁹

Os primeiros programas deste tipo, empenhados em dar combate à inflação e em restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos, foram os aplicados no Perú e no Chile, com o apoio técnico da firma americana de consultores Klein-Saks. Exaustivamente estudadas foram as experiências do Chile, quer a que decorreu entre Agosto/1955 e Julho/1958, quer o programa de estabilização posto em prática em fins de 1958 pelo Governo de Jorge Alessandri (por esta altura o Perú tentava igualmente novo programa de estabilização). Programas idênticos, inspirados e impostos pelo FMI, foram também executados na Argentina, Uruguai, Bolívia, Colômbia e Paraguai, e, já nos anos 60 (1964-66), no Brasil, após a implantação da ditadura militar.

Foi à ‘filosofia’ inspiradora destes *programas de estabilização* e ao conjunto de medidas de política económica que quase invariavelmente os integravam que se deu a designação de *monetarismo*⁷⁰, no contexto da polémica desenvolvida na

[3] e de D. FELIX, [3] -, podem ver-se exposições de síntese sobre esta controvérsia em R. CAMPOS, [2]; D. FELIX, [2]; D. BROTHERS; R. MIKESSELL, [1] e [2], 151-159; Ch. MUELLER; W. BAER, [3]; V. LIOI, 3-16 e C. IMBRIANI.

69 O FMI encarregou, aliás, funcionários seus da defesa e propaganda da ‘filosofia’ dos seus programas de estabilização. Um dos textos clássicos para o estudo das concepções monetaristas defendidas pelo FMI é, com efeito, um estudo de 1952 (de que são autores dois funcionários deste organismo internacional), publicado na revista do Fundo, *Staff Papers* (BERNSTEIN/PATEL). Dos trabalhos publicados nesta revista, integrados na mesma campanha, devem destacar-se ainda os de F. PAZOS, [1], de E. BERNSTEIN (1958), de J. AHRENSDORF (1959), de U Tun WAI (1959/60) e de G. DORRANCE, [1] e [2].

No que se refere ao Brasil, as teses monetaristas tiveram uma primeira exposição sistemática em 1950, no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (a chamada *Missão Abbinck*), de que foi autor Octávio Gouvêa de Bulhões. Para mais informações sobre a história do monetarismo e do estruturalismo no Brasil, cfr. NOGUEIRA/PELÁEZ, 32-38.

70 A autoria das designações *monetarismo* e *estruturalismo* parece dever-se a Roberto CAMPOS ([2]), o qual pouco depois se penitenciará de o ter feito, especialmente porque a designação *monetarismo* poderá não traduzir fielmente o pensamento dos monetaristas latino-americanos, com os quais confessa ter grandes afinidades (cfr. R. CAMPOS, [3], 141-143). Aquelas expressões são, de qualquer modo, as consagradas, e a designação de *monetarismo* casa-se bem, a nosso ver, com o núcleo central das teses advogadas pelo FMI.

América Latina à volta de tais programas. Estes foram, na verdade, objecto de severas críticas por parte de um conjunto significativo de economistas latino-americanos, apostados em mostrar que eram inadequadas à realidade dos seus países as teorias económicas pretensamente universais elaboradas nas grandes universidades americanas e europeias e em evidenciar os resultados práticos altamente negativos daqueles programas de estabilização.

Embora já nos anos 40 se fizessem notar, entre os economistas da região, algumas críticas à política monetária ortodoxa, com base na opção de dar prioridade à aceleração do desenvolvimento⁷¹, só em meados dos anos 50 começaram a aparecer os primeiros trabalhos anunciadores do que viria a ser o *estruturalismo latino-americano*. Neles se analisavam as *deficiências estruturais* das economias da América Latina, vistas à luz da história económica, política e social dos seus povos, deficiências que eram consideradas a verdadeira causa das *pressões inflacionistas* e dos processos de inflação crónica presentes na generalidade dos países da região e a origem dos obstáculos que teriam de ser ultrapassados para que esses países pudessem encetar o caminho do desenvolvimento.⁷²

71 Cfr. J. GRUNWALD [1], 108, nota 30.

72 Entre os primeiros e influentes estudos que abrem caminho à corrente estruturalista deve referir-se o célebre relatório apresentado por Raúl Prebisch à Conferência da CEPAL (Maio/1949) sobre o desenvolvimento económico da América Latina e seus principais problemas (Cfr. R. PREBISCH, [1]). Prebisch era então Director da CEPAL, organismo a cujos quadros pertenceram muitos dos mais destacados representantes do estruturalismo latino-americano (J. Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Aníbal Pinto, entre outros). Outro texto importante na história do pensamento estruturalista latino-americano é o capítulo referido ao Brasil (e atribuído a Celso Furtado), saído a lume na publicação da CEPAL, *Economic Survey of Latin America, 1949*. Impõe-se referir também uma conferência proferida por Michael Kalecki (ao tempo funcionário da ONU) no Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos (Agosto/1954). Nela o economista polaco explicava a possibilidade de um país empenhado num processo de desenvolvimento económico acelerado sofrer *desequilíbrios básicos* nas relações de produção (aumento do investimento na indústria; aumento da população urbana; ausência de investimentos e outras medidas destinadas a aumentar a produção de alimentos), dos quais resultariam *pressões inflacionistas primárias* que se traduziriam em uma *inflação primária* e que não podiam evitar-se ou neutralizar-se por meios puramente financeiros, exigindo antes um conjunto de medidas de política económica envolvendo todo o processo de desenvolvimento. Cfr. M. KALECKI.

Em 1955, Joseph Grunwald, economista americano então Director do Instituto de Investigação Económica da Universidade do Chile, publicou um estudo em que faz referência às *tensões estruturais* como elemento fundamental para a compreensão da inflação chilena. Mas o trabalho considerado pioneiro é o do economista mexicano Juan Noyola VÁSQUEZ (1956). O estudo de O. SUNKEL ([2]) sobre a inflação chilena, publicado em 1958, é geralmente considerado a primeira exposição sistemática da teoria estruturalista da inflação. A este economista é também atribuído o estudo *Some Aspects of the Chilean Economy*, publicado no *Economic Bulletin for Latin America* (Janeiro/1956), onde se adoptam pontos de vista estruturalistas. A mesma orientação aparece reflectida no *World Economic Report 1956* (N. York, 1957), onde se sustenta que "as fontes subjacentes da inflação nos países pouco desenvolvidos encontram-se nos problemas básicos do desenvolvimento económico, nas características estruturais que apresenta o sistema produtivo dos referidos países" (pp.7/8). Em 1960 aparecia um importante estudo de outro economista chileno, Aníbal Pinto (que alguns chamam o "papa do estruturalismo"), agora em polémica aberta com

2. MILTON FRIEDMAN E A TEORIA MONETARISTA

Antes de nos ocuparmos especificamente da polémica entre 'monetaristas' e 'estruturalistas', tal como ela se desenvolveu no contexto da América Latina, deixaremos um breve apontamento acerca das concepções teóricas de Milton Friedman e da corrente monetarista nele inspirada, relativamente a alguns pontos que mais de perto se relacionam com a problemática que abordaremos neste nosso trabalho.⁷³

2.1. Um aspecto importante - talvez essencial - das concepções monetaristas que nos interessa abordar no âmbito deste trabalho é o que se refere à análise da inflação. Neste domínio, a tese fundamental dos monetaristas poderá condensar-se na síntese de Friedman, para quem "a inflação é sempre e em qualquer parte um fenómeno monetário, resultante de e acompanhado por um crescimento da quantidade de moeda superior ao aumento da produção".⁷⁴ O carácter monetário da inflação é apontado como uma generalização empírica apoiada em exemplos que sugerem uma considerável estabilidade da procura de moeda, só se verificando alterações significativas como reacção a (ou em consequência de) eventos decorrentes de variações da quantidade de moeda.

Partindo da estabilidade da procura de moeda, os monetaristas consideram as variações da quantidade de moeda em circulação o factor determinante de todos os processos inflacionistas (e, em geral, de todas as situações de instabilidade dos preços), tese que encontra o seu fundamento teórico na interpretação da teoria quantitativa da moeda.⁷⁵

Rejeitando o seu carácter meramente tautológico, Milton Friedman defende que a teoria quantitativa da moeda é, do ponto de vista analítico, uma teoria dos factores que determinam a quantidade de moeda que a comunidade deseja deter,

os programas de estabilização *made in FMI*: *Ni Estabilidad ni Desarrollo - La Política del Fondo Monetario*, Santiago do Chile, 1960.

De entre os estudos mais marcantes no panorama da vasta literatura estruturalista publicada ao longo dos anos 60 devem salientar-se ainda: R. PREBISCH, [3]; G. MARTNER; O. SUNKEL, [3] e [4]; A. PINTO, [1], [2] e [3]; C. FURTADO, [1], [4] e [6] e ainda D. FELIX, [1] e [2] e D. SEERS, [1], [2] e [3].

73 A preocupação de aprofundar o significado e alcance das posições em debate na polémica latino-americana levou-nos a estudar essa outra polémica de há anos - e que agora terá atingido o seu apogeu - entre os monetaristas de inspiração friedmaniana e os neo-keynesianos (ou 'não-monetaristas', como alguns preferem). Não nos pareceu adequado publicar aqui esse estudo, pois ele representaria um desvio considerável relativamente ao objecto central do trabalho que agora se dá a lume. Limitamo-nos a registar as concepções de Milton Friedman e da sua 'escola' acerca daqueles pontos que transparecem mais claramente no 'monetarismo' latino-americano e nos 'programas de estabilização' que normalmente acompanham a intervenção do FMI, em especial nos países da América Latina.

74 Cfr. M. FRIEDMAN, [3], 98.

75 Cfr. M. FRIEDMAN, [7], 194/195.

e é, do ponto de vista empírico, a generalização do facto de as variações dos saldos líquidos reais desejados (i.e., as variações da procura de moeda) tenderem a verificar-se lenta e gradualmente ou a ocorrer em consequência de eventos desencadeados por anteriores alterações da oferta de moeda.⁷⁶ Dado que, por outro lado, as alterações substanciais da oferta de saldos líquidos nominais podem verificar-se - e verificar-se-iam na realidade, com frequência - independentemente de qualquer variação da procura da moeda, a conclusão de Friedman é no sentido de que "variações substanciais dos preços ou do rendimento nominal são quase invariavelmente o resultado de variações da oferta nominal de moeda".

Distinguindo a perspectiva de curto prazo da perspectiva de longo prazo, defendem os monetaristas que, sendo as variações da quantidade de moeda um dos factores determinantes - e muitas vezes o principal factor determinante - das variações do rendimento nominal (ou da despesa nominal), um aumento do rendimento nominal pode, a curto prazo, traduzir-se, em parte, em aumento dos preços e, em parte, em aumento da produção. A longo prazo, porém, a taxa de crescimento da produção é determinada, substancialmente, por factores de outra natureza, pelo que, a longo prazo, a taxa de crescimento da quantidade de moeda determina primordialmente a taxa de inflação. Daí que os monetaristas considerem a inflação um fenómeno essencialmente monetário, consequência de uma taxa de crescimento da quantidade de moeda superior à taxa de crescimento da produção (ou à taxa de crescimento da procura de *real money balances*, a um nível - ou taxa de variação - constante dos preços).⁷⁷

76 Seguindo a lição do próprio Friedman, pode dizer-se que as três ideias fundamentais do pensamento monetarista são: 1) a teoria quantitativa da moeda é acima de tudo uma teoria da procura de moeda e não uma teoria da produção, do rendimento monetário ou do nível dos preços; 2) a moeda é, para os consumidores ("the ultimate wealth-owning units in the economy"), uma espécie de activo, um meio de detenção de riqueza, e é, para as empresas produtivas, um bem de capital, "uma fonte de serviços produtivos", que, combinados com outros, proporcionam a produção dos bens que as empresas vendem; 3) a procura de moeda (ou de qualquer outro activo por parte dos consumidores) pode considerar-se dependente - como a procura de qualquer bem de consumo, de acordo com a teoria da escolha do consumidor - de três factores: a) riqueza total que cada um detém, considerando como riqueza "o conjunto de todas as fontes de 'rendimento' ou de serviços consumíveis" (moeda, obrigações, acções, bens físicos - "physical non-human goods", especialmente bens de consumo duradouros - e *capital humano*, i.e., a capacidade produtiva dos seres humanos); b) o preço de mercado e o tipo e o montante do fluxo de rendimento que cada uma das formas de riqueza pode proporcionar a quem as tem em estoque; c) os gostos e preferências de cada titular de riqueza. Cfr. M. FRIEDMAN, [6], 52-56.

77 Cfr. M. FRIEDMAN, [9], 267/268 e [10], 28/29. Embora considerem as variações da quantidade de moeda o "dominant impulse" causador das variações do rendimento nacional e do nível dos preços, os monetaristas aceitam que outros factores (v.g. a acção da OPEP, choques reais não esperados, mudanças bruscas dos impostos indirectos, etc.) possam afectar o comportamento do nível dos preços. Um exemplo claro desta orientação é o estudo de BRUNNER/MELTZER. Com base na análise dos processos

O que é relevante, como factor causal da inflação, não é, pois, apenas a taxa de crescimento da massa monetária. Só que, em qualquer país e para um período superior a uns poucos anos, não é provável - salvo a ocorrência de acontecimentos excepcionais que provoquem substanciais alterações de estrutura - que a taxa de crescimento da produção aumente de modo significativo. Mas já pode aumentar enormemente - e muitas vezes tem aumentando - a taxa de crescimento da oferta de moeda. Daí a conclusão de que uma inflação continuada é determinada muito mais por alterações da quantidade de moeda do que por alterações da produção.

Por outro lado, a análise do papel central desempenhado pela moeda nos processos inflacionistas leva os monetaristas a distinguir entre *quantidade nominal de moeda* (a quantidade de moeda expressa em escudos, dólares, francos, etc.) e *quantidade real de moeda*. Esta pode, aliás, exprimir-se de vários modos: ou em termos de determinado volume de bens e serviços, como acontece quando se divide a quantidade nominal de moeda por um índice de preços elaborado com base num cabaz de compras seleccionado para o efeito; ou em termos do tempo de duração dos fluxos de bens e serviços que a moeda pode comprar. Nesta última hipótese, ela pode traduzir-se, para uma família, em termos do número de semanas do seu nível médio de consumo que ela pode comprar com os seus saldos líquidos, ou, inversamente, em termos do número de semanas do seu rendimento médio a que são iguais os seus saldos líquidos; para uma empresa, a quantidade real de moeda que ela detém pode expressar-se em termos do número de semanas das suas compras médias ou das suas vendas médias ou das despesas médias em serviços produtivos finais a que são iguais os seus saldos líquidos; para a comunidade como um todo, a quantidade real de moeda pode exprimir-se em termos do número de semanas das transacções globais da comunidade ou do rendimento líquido global da comunidade, aos quais é igual aquela quantidade real de moeda ⁷⁸.

Estabelecida esta distinção, importa acrescentar que, para os monetaristas, é muito pouco variável, em diferentes tempos e lugares, a quantidade real de moeda que as pessoas desejam deter, salvo as situações (raras) em que se verifique um incentivo real susceptível de alterar as disposições das pessoas. ⁷⁹

inflacionistas em cinco países (EUA, Holanda, RFA, França, Itália), estes autores concluem que o processo de inflação contínua e acelerada que emergiu a partir de meados dos anos 60 resulta de mudanças graduais nas políticas monetárias e orçamentais dos países ocidentais. Embora detectem efeitos inflacionistas derivados dos *impulsos* resultantes da política de receitas e despesas dos governos e resultantes do sector externo (através do preço das importações e do aumento da procura externa de produtos domésticos), consideram que o *dominant impulse* é o *impulso monetário*, medido com base nas variações relativas do estoque de moeda.

78 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 31/32 e [7], 194.

79 A quantidade de dinheiro que as pessoas desejam deter, medida em semanas do seu rendimento, apresenta diferenças muito pequenas, mesmo considerando países tão diferentes como a Índia, Israel, EUA,

Assim sendo, vamos então supor que, por uma qualquer razão, a quantidade (nominal) de moeda existente numa comunidade é maior do que aquela que as pessoas desejam deter ao nível de preços então prevalescente.⁸⁰ Em vez do dinheiro correspondente a sete semanas de rendimento, por exemplo, as pessoas detêm o correspondente a oito semanas. A reacção de cada indivíduo, isoladamente, é a de tentar desfazer-se de algum dinheiro, aumentando as suas despesas para diminuir os saldos líquidos em seu poder. Só que este comportamento não faz sentido para a comunidade como um todo, pela simples razão de que as despesas de uns são receitas de outros: abstraindo das relações com o estrangeiro, as despesas de uma comunidade são também receitas suas, pelo que, na perspectiva da comunidade como um todo, o montante dos saldos líquidos nominais em seu poder depende da quantidade nominal de moeda em circulação.

Acontece, porém, que a actuação de cada membro da comunidade no sentido de aumentar a sua despesa e de reduzir os saldos líquidos em seu poder vai provocar, se os preços e os rendimentos puderem variar livremente, um aumento generalizado dos preços de todos os bens e serviços e, talvez, um aumento da produção. Nestas condições, mesmo sem se operar qualquer alteração da quantidade nominal de moeda, o excesso inicial dos saldos líquidos nominais acabará por ser eliminado, ou mediante a redução dos activos líquidos em termos reais (como consequência da subida do nível geral dos preços), ou mediante o aumento da quantidade real de moeda que as pessoas desejam deter (como consequência do aumento da produção).⁸¹

Os monetaristas negam, pois, a existência de várias espécies de inflação ou de várias causas autónomas de inflação, como, entre outras, o excesso do investimento planeado sobre o montante do aforro desejado, a pressão salarial por parte dos trabalhadores (*wage push inflation*), a pressão dos lucros por parte de empregadores e empresários (*profit push inflation*), a incapacidade de aumento da produção de alimentos a um ritmo idêntico ao da produção de outros bens, etc.. Segundo a lógica monetarista, estes factores não monetários só poderão conduzir à inflação na medida em que, em certas condições, eles sejam a causa da expansão monetária que, ela sim, é a causa directa da inflação.

Turquia e Jugoslávia: as pessoas detêm em média dinheiro correspondente a sete semanas de rendimento na Índia; a 6,25 semanas na Jugoslávia; a cinco semanas na Turquia; a 4,25 semanas nos EUA e em Israel. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 32.

80 O raciocínio inverso é válido para o caso de ser menor que aquela que as pessoas desejam deter, ao nível de preços vigente, a quantidade nominal de moeda existente numa comunidade em dado momento.

81 Cfr. M. FRIEDMAN, [7], 195.

Quanto à expansão monetária, as suas origens efectivas variariam conforme as épocas e os lugares. Historicamente, a descoberta de novas minas de ouro e de prata, bem como os progressos tecnológicos que facilitaram a extracção destes metais, estiveram algumas vezes na origem de processos inflacionistas; a emissão de notas para pagar os encargos de guerras diversas foi sempre outra grande fonte de expansão inflacionista da quantidade de moeda.

A atracção dos governos pelo recurso à inflação como expediente para pagar as despesas de guerra, para construir grandes monumentos e obras públicas, ou para outros fins, não data de hoje. Desde Diocleciano, pelo menos, que os poderes públicos recorrem à quebra da moeda com este objectivo (v.g. substituindo na cunhagem o ouro e a prata por metais vis). Modernamente, a emissão de papel-moeda, a criação de moeda pelo sistema bancário e mesmo a 'descoberta' de novos meios de pagamento pelos intermediários financeiros, vieram facilitar a tarefa aos governantes e tornar mais aliciante a tentativa de obter receitas através da inflação. Esta funcionaria, na verdade, como uma forma de "taxation without representation", um 'imposto' que pode ser lançado sem necessidade de qualquer medida legislativa dos parlamentos ou sequer do seu anúncio por parte dos governos, bastando que as autoridades monetárias aumentem a quantidade de moeda em circulação.⁸²

Nas duas últimas décadas, o aumento acelerado da quantidade de moeda e a consequente aceleração da inflação registada na generalidade dos países capitalistas dever-se-ia fundamentalmente: *a)* ao desejo de manter o sistema de taxas de câmbio fixas, que obrigou alguns países - com especial relevo para a RFA e o Japão - a importar inflação dos EUA⁸³; *b)* ao desenvolvimento exagerado do

82 Segundo Friedman, são de três ordens as receitas propiciadas pela inflação: 1) montante do papel-moeda adicional emitido pelas autoridades monetárias para financiar despesas do governo ou para reembolsar empréstimos anteriores, o que vai permitir a criação de um montante adicional de moeda por parte do sistema bancário; 2) receitas inesperadas da cobrança dos impostos, as quais resultam: a) do facto de a matéria colectável ser fixada em termos nominais, o que significa que, com a inflação, aumenta o rendimento nominal das pessoas e das empresas societárias, passando umas e outras a um escalão de taxa superior, o que obriga a um imposto mais elevado, mesmo que não tenha aumentado, ou ainda que tenha diminuído, o seu rendimento real; b) do facto de a inflação originar o aparecimento de ganhos fictícios de capital, que ficam sujeitos a imposto, e do facto de a inflação tornar insuficientes para substituir o capital depreciado as quotas de amortização autorizadas, o que significa que os titulares de empresas e de acções acabam por pagar como imposto, por estas duas vias, uma parte do seu capital; 3) redução do valor real da dívida pública (se esta não for indexada).

Segundo M. FRIEDMAN, [10], 29/30, em 1973 o Governo dos EUA teria obtido, através da inflação, por estas três vias, mais de vinte e cinco biliões de dólares (cerca de 8, 13 e 5 biliões de dólares, respectivamente), o que, a seu ver, são números suficientemente esclarecedores da resistência dos governos a pôr termo à inflação.

83 No seio de um mesmo país - sustenta Harry Johnson - verifica-se sensivelmente a mesma taxa de inflação em todas as regiões, não obstante diferenças substanciais que possam verificar-se no que se refere às taxas de desemprego registadas em cada uma das regiões. Isto porque as várias regiões de um mesmo

papel e das funções do estado, que terá obrigado muitos governos, sem capacidade para ou sem vontade de recorrer ao aumento aberto dos impostos, a recorrer ao expediente do *implicit inflation tax*⁸⁴; c) à aceitação da responsabilidade do estado na prossecução do pleno emprego. Como veremos a seguir, as políticas de pleno emprego são apontadas pelos monetaristas como as principais responsáveis pelas situações inflacionistas dos últimos anos.

Mas não existiria nenhuma excepção à regra segundo a qual um substancial aumento dos preços é sempre acompanhado de um aumento substancial da quantidade de moeda em circulação, e reciprocamente. Isto porque os factores não monetários acima referidos, ou quaisquer outros, só são causa de inflação quando provocam a expansão da quantidade de moeda a uma taxa substancialmente maior que a taxa corrente de aumento da produção. Uma teoria unitária de explicação da inflação deve, pois, ater-se à expansão da quantidade de moeda e não aos vários factores que a podem desencadear: "If you want to analyze the process of inflation, cherchez la monnaie", aconselha Friedman.⁸⁵

É certo que a realização de investimentos de montante superior ao volume de aforro voluntário por parte do público pode conduzir a uma situação de inflação. Mas isto só será verdadeiro na medida em que tal facto provoque um aumento da quantidade de moeda em circulação, como, por exemplo, se o investimento for feito pelo estado e este o financiar através da criação de moeda.

Do mesmo modo, os défices orçamentais não são, em si mesmos, para os monetaristas, uma fonte necessária de inflação. Só o serão - e, segundo os monetaristas, têm-no sido muitas vezes - se a sua existência levar os governos a tentar cobri-los através da criação de moeda, afectando, deste modo, a quantidade de moeda em circulação.

Respondendo aos seus críticos, Friedman afirma expressamente que "a questão de saber se os défices produzem inflação depende do modo como são financiados. Se, como tantas vezes acontece, são financiados mediante a criação de

país integram uma única zona monetária, em que se usa a mesma moeda e em que há liberdade de circulação de bens, de capitais e de força de trabalho. Semelhante a esta seria, segundo Johnson, a situação do conjunto dos países capitalistas abrangidos pelo sistema de taxas de câmbio fixas, entre os quais vigoram regras que não asseguram a cada um liberdade bastante para impor barreiras suficientemente elevadas e variadas à circulação de bens, de capitais e de trabalho, de modo a isolar cada uma das economias nacionais das influências que emanam da economia mundial. Cfr. H. JOHNSON, [2], 331-333.

84 As situações de hiperinflação seriam sempre, na opinião de Friedman, consequência da incapacidade política ou administrativa dos governos para recorrer abertamente ao aumento dos impostos. Cfr. M. FRIEDMAN, [10], 28.

85 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 31.

moeda, eles produzem necessariamente pressões inflacionárias. Se forem financiados por empréstimos junto do público, qualquer que seja a taxa de juro necessária, eles podem exercer ligeira pressão inflacionária. Contudo, o seu efeito principal será o de elevar as taxas de juro para valores superiores aos que de outro modo se verificariam”.⁸⁶

Isto porque os monetaristas consideram que são *neutras*, relativamente à inflação, as despesas públicas que não provocam alterações da quantidade de moeda (“pure macro fiscal actions”): “a política financeira, em si mesma, não tem qualquer importância no que se refere à inflação. O que é importante - salienta Friedman - é o modo como as despesas são financiadas”. Serão claramente inflacionárias as despesas financiadas através da criação de moeda, i.é, através da emissão de notas pelo Banco Central ou através da abertura de créditos (constituição de depósitos) pela banca comercial em favor do estado. As despesas públicas serão neutras se forem financiadas com fundos provenientes dos impostos ou de empréstimos junto do público, pois, neste caso, “o governo gasta fundos em vez do contribuinte ou da pessoa que teria obtido por empréstimo os mesmos fundos”.⁸⁷

Quer dizer: só as despesas públicas financiadas através da criação de moeda ultrapassam o montante das despesas que os particulares e as empresas deixam de fazer em resultado da acção do governo. Só nesta hipótese haverá um aumento líquido da despesa global e, portanto, pressões inflacionistas. As despesas públicas financiadas através dos impostos ou de empréstimos junto do público substituiriam pura e simplesmente investimentos que os particulares e as empresas privadas deixam de fazer, não havendo, por isso, qualquer razão para lhes atribuir efeitos inflacionários.

Na perspectiva dos monetaristas, pode acontecer que os sindicatos pressionem a subida dos salários, a ponto de criarem desemprego (os monetaristas retomam, com efeito, as teses pré-keynesianas, segundo as quais é o nível dos salários que condiciona o nível de desemprego, e não o contrário). Perante uma tal situação, se o governo pretender desenvolver uma política de pleno emprego, pode ver-se obrigado a financiá-la mediante a criação de moeda, com o conseqüente aumento da quantidade de moeda em circulação.

Também neste caso a pressão dos salários pode conduzir à inflação, não porque o *wage push* produza necessariamente a inflação, mas porque ele forçou o aumento da quantidade de moeda, por exigências decorrentes da política de pleno emprego. Nesta como em qualquer outra situação abrangida pela teoria da

86 Cfr. M. FRIEDMAN, [8], 915.

87 São afirmações de M. Friedman, citado em J. STEIN, 2.

inflação-custos, a pressão dos custos só provocará inflação se dela resultar uma expansão monetária que de outro modo se não verificaria. Se assim não acontecer, o seu efeito limitar-se-á, no máximo, a uma subida temporária do nível geral dos preços, acompanhada de desemprego, seguida de uma tendência para a baixa dos preços em qualquer outra parte da economia.⁸⁸

Saliente-se também que, de acordo com as teses monetaristas, não é o pleno emprego que provoca inflação, mas sim a *política de pleno emprego*. Esta política constituiria - mesmo em situações que, por definição, não são situações de pleno emprego - um convite aberto a que toda a gente procure aumentar as taxas salariais, o que acabará por conduzir ao desemprego. Na tentativa de o combater, os governos poderão ter de criar moeda, provocando um aumento da quantidade de moeda em circulação, da qual deriva a inflação.

Dá que, em regra, os autores de orientação monetarista sustentem que a responsabilidade pela inflação, pelo desemprego e pelo desperdício de recursos que caracterizam a situação actual dos países capitalistas cabe aos economistas keynesianos, ao fomentarem políticas de financiamento de uma parte crescente dos défices governamentais através da criação de moeda, na convicção de ser este o caminho correcto para garantir o pleno emprego.

2.2. Basicamente, as políticas keynesianas de pleno emprego assentam na ideia de que todo o desemprego relevante é devido a insuficiência da procura efectiva global, pelo que os défices orçamentais, na medida em que permitam, em situações de desemprego, aumentar a procura global, não só não geram pressões inflacionistas como constituem um expediente adequado de combate ao desemprego e de prossecução do pleno emprego.

Para a generalidade dos monetaristas, porém, esta é uma visão completamente errada do problema do desemprego, uma vez que, para eles, todo o desemprego - ou uma parte substancial do desemprego - é *desemprego voluntário*, negando validade teórica e consistência prática à concepção keynesiana de *desemprego involuntário*.

Mesmo aqueles autores que aceitam que *algum* desemprego possa explicar-se pela insuficiência da procura efectiva e que, em regra, um aumento da procura global possa provocar um aumento *temporário* do emprego, sustentam que nem todo o desemprego pode explicar-se pela insuficiência da procura, pelo que nem sempre o desemprego desaparecerá pelo facto de aumentar a procura global. Mais: ainda que um certo aumento do emprego possa resultar de um aumento inicial da procura global, ele não poderá manter-se mesmo que se mantenha a procura

a este nível mais elevado, sendo indispensável, para tanto, que se provoque o aumento *contínuo* da procura.⁸⁹

Para os monetaristas, as situações de inflação (ou de deflação) e de desemprego não seriam, pois, situações de desequilíbrio e de crise próprias das economias capitalistas, mas seriam antes o resultado da adopção de políticas monetárias e financeiras erradas e de juízos errados acerca das medidas de política económica levadas a cabo pelos governos, na sua tentativa de estabilizar a economia e de promover o pleno emprego.⁹⁰ Elas seriam, na expressão de Hayek, parafraseando o título de um célebre opúsculo de Keynes, "The Economic Consequences of Lord Keynes".⁹¹

Os monetaristas defendem, por um lado, que nenhuma política activa pode assegurar, simultaneamente, os objectivos de contenção da inflação e de realização do pleno emprego. E discordam, por outro lado, dos que defendem que a inflação é um problema menos grave do que o desemprego, porque a inflação se limitaria a uma certa redistribuição do rendimento, ao passo que o desemprego significa necessariamente uma redução do rendimento real da comunidade.

Em 1º lugar, os monetaristas chamam a atenção para o facto de o problema do desemprego não ser tão grave como os números brutos das estatísticas podem indiciar (porque uma parte substancial do desemprego seria *desemprego voluntário*), e para o facto de um elevado nível de emprego não significar necessariamente uma utilização óptima dos recursos disponíveis.⁹² Em 2º lugar, põem em relevo as consequências fortemente negativas da inflação, designadamente a distorção da estrutura global da economia, distorção que, mais cedo ou mais tarde, tornaria inevitável uma taxa de desemprego ainda mais elevada do que a que se verificaria se não se tivesse prosseguido uma política activa de pleno emprego.

Com este sentido é que Hayek afirmava em 1974 que a inflação é "o caminho para o desemprego".⁹³ Foi, porém, especialmente a partir da *Nobel Lecture* de

89 Cfr. F. HAYEK, 115-118.

90 Cfr. M. FRIEDMAN, [11], 9 e F. HAYEK, 116. Tais erros, acredita Friedman, "ao menos em princípio, são susceptíveis de ser corrigidos através da ciência económica positiva".

91 Cfr. F. HAYEK, 115.

92 Segundo alguns autores, com efeito, a verificação de elevado nível de emprego pode traduzir um aproveitamento sub-óptimo dos recursos, na medida em que tal situação pode significar apenas que se arrastam as pessoas a sacrificar a (ou uma boa parte da) sua procura natural de lazer, 'obrigando-as' a produzir bens e serviços aos quais, se não fossem 'enganadas' através de uma política de aceleração crescente da inflação (que lhes cria a *ilusão* de que os seus salários são mais elevados do que efectivamente são, em termos reais), atribuiriam uma utilidade menor do que a atribuída, tendo em conta o nível dos salários reais, a uma disponibilidade maior de tempo livre. Cfr. H. LEPAGE, 301.

93 "Inflation: The Path to Unemployment" é exactamente o título de um estudo de F. HAYEK, escrito em 1974.

Milton Friedman⁹⁴ que o discurso teórico então produzido pelo laureado professor de Chicago começou a alimentar a tese corrente nos escritos de inspiração monetarista segundo a qual as consequências negativas mais salientes da inflação residem, actualmente, no facto de ela provocar, sobretudo quando se atingem taxas elevadas, um aumento do desemprego e uma baixa da produção (ou, pelo menos, a sua estagnação). E apesar das cautelas e das incertezas (ou poucas certezas) do próprio Friedman acerca da sua hipótese de uma *Curva de Phillips de inclinação positiva* (i. é, da existência de uma relação directa e estável entre inflação e desemprego), têm sido os argumentos friedmanianos os invocados por todos os autores e governos de orientação monetarista como justificação da necessidade de lutar contra a inflação (a *stagflation* ou a *slumpflation*) antes de tudo e a todo o custo.⁹⁵

E assim se atinge o ponto mais elevado da tensão sempre existente entre o que James Tobin chama o "ideological monetarism", proclamando a necessidade ingente de pôr cobro à inflação e prometendo livrar-nos dela, e o "theoretical monetarism", segundo o qual a inflação teria apenas ligeira e efémera influência no comportamento real da economia (segundo a lógica das *adaptive expectations*, de Milton Friedman) ou não teria mesmo qualquer efeito sobre o comportamento real da economia, como decorre da linha teórica do "monetarism mark II", isto é, dos adeptos da *teoria das expectativas racionais*.⁹⁶

Os que seguem no rasto das teses avançadas por Hayek e por Friedman, no entanto, continuam a sustentar que a inflação e as distorções dela resultantes empurram um número crescente de trabalhadores para empregos que dependem da continuação ou mesmo da aceleração da inflação, provocando situações de

94 Cfr. M. FRIEDMAN, [11].

95 Segundo um *Memoranda on Monetary Policy* da Câmara dos Comuns britânica (1979), o próprio Friedman reconheceu não haver qualquer razão empírica ou teórica decisiva para que se pense existir, como regra geral, uma relação positiva entre inflação e desemprego (*apud* HIGHAM/TOMLINSON, 28). Estudos empíricos relativos a vários países, embora apontem no sentido de que a instabilidade da inflação tende a aumentar à medida que aumenta a taxa da inflação (este é, aliás, um dos argumentos invocados por Friedman em favor da sua hipótese de uma *Curva de Phillips de inclinação positiva*), não têm trazido qualquer apoio à tese de que existe uma relação positiva entre a taxa de inflação e o nível do desemprego. Para mais informações, cfr. HIGHAM/TOMLINSON.

96 Cfr. J. TOBIN, 35. Da generalidade dos trabalhos de Friedman dedicados à inflação resulta claramente a ideia, muitas vezes expressamente afirmada, de que a inflação é o mais grave problema que se levanta às economias ocidentais, considerando mesmo que ela é a mais importante fonte de perturbação política em todo o mundo. Num estudo de 1974, o professor de Chicago contraria os que defendem que os cidadãos resmungam contra a inflação mas votam em função do nível do desemprego, o que explicaria que nunca ninguém tivesse perdido as eleições por causa da inflação, mas alguns as tivessem perdido por causa do desemprego; e defende a urgência de se adoptarem a tempo medidas que tornem politicamente viável acabar com a inflação, antes que ela acabe com a "free society". Cfr. M. FRIEDMAN, [10], 45/46.

crescente instabilidade, em que uma parte cada vez maior dos postos de trabalho depende da aceleração do processo inflacionista. Nestas condições, qualquer tentativa de refrear o ritmo da inflação conduzirá imediatamente a um nível de desemprego de tal modo elevado que as autoridades responsáveis pela política económica acabarão por abandoná-la, adoptando medidas de expansão rápida da economia e relançando de novo o processo inflacionista, na convicção de que assim reduzirão o desemprego.

Só que, perante as taxas elevadas da inflação e o seu ritmo acelerado, as autoridades monetárias ver-se-ão em breve forçadas a adoptar medidas restritivas, 'arrefecendo' a economia e provocando aumento do desemprego. E o ciclo continuará. Simplesmente, em cada novo período seria necessária um dose maior de inflação para aumentar o emprego, e seria necessária uma recessão mais acentuada e um volume maior de desemprego para combater a renovada aceleração da inflação e mesmo para se conseguir tão só sustentar o ritmo do processo inflacionista, o que significa que, ao fim de certo tempo, esta política não poderá continuar a ser utilizada.

Este processo que, na perspectiva dos monetaristas, terá conduzido às situações de *estagflação*, tão difundidas actualmente nos países capitalistas, situações que Hayek define, precisamente, como aquelas em que "a taxa de inflação aceite não basta para produzir durante muito mais tempo emprego satisfatório".⁹⁷ Por isso os monetaristas entendem que é preciso evitar a continuação deste processo a qualquer preço⁹⁸, sendo certo, a seu ver, que quanto maior for o período de tempo durante o qual se persistir em ir aumentando o emprego à custa de uma inflação contínua e crescente maior será o volume de desemprego que, no fim do processo, a inflação produzirá.

Este estado de coisas só poderia evitar-se, na óptica dos monetaristas, mediante a deslocação de trabalhadores de sectores em que existe um excesso de oferta de mão-de-obra para aqueles em que há escassez, de modo a assegurar um permanente ajustamento das várias espécies de força de trabalho à procura sempre em mudança, o que só poderá conseguir-se mediante o funcionamento de um 'autêntico mercado de trabalho', em que os salários das diferentes espécies de força de trabalho sejam determinados pelo jogo da oferta e da procura.

2.3. Nas condições actuais da crise do capitalismo, porém, os monetaristas defendem em regra que a contenção do processo de subida dos preços ou mesmo

97 Cfr. F. HAYEK, 116.

98 "Ele só pode ser tolerado - escreve F. HAYEK, 119 - por aqueles que desejam destruir a *market order* e substituí-la por um sistema comunista ou por qualquer outro sistema totalitário".

a simples redução da taxa de inflação exige a aceitação de um nível de desemprego substancial, advertindo que o nível de desemprego necessário para ultrapassar a crise será tanto maior quanto mais se adiar a solução. A acusação muitas vezes feita aos monetaristas de que subestimam a importância do desemprego é assim por eles rejeitada, alegando que as suas concepções teóricas e as suas propostas de política económica não reflectem uma opção entre mais desemprego ou menos desemprego no presente, mas antes uma opção entre uma redução menor do desemprego no presente e um maior aumento do desemprego no futuro.

Os monetaristas não esquecem nunca a sua tese fundamental de que a inflação é sempre um fenómeno monetário resultante do aumento excessivo da quantidade de moeda. E daqui deduzem que o único meio de estancar o processo inflacionista reside na redução da taxa de crescimento da oferta de moeda até se atingir uma situação de estabilidade.

As medidas a utilizar para reduzir a taxa de crescimento da quantidade de moeda é que podem variar conforme as causas que tenham provocado a oferta excessiva de moeda e o tipo de instituições de que cada país dispõe. Se, por exemplo, o excesso da quantidade de moeda em circulação resultou da cobertura de despesas do governo através da emissão de notas, a redução da taxa de crescimento da quantidade de moeda pode prosseguir-se através da redução das despesas do governo, do aumento dos impostos ou do recurso aos empréstimos junto do público para financiar os défices orçamentais.

Para além das dificuldades técnicas que possa haver, em alguns países, em utilizar estes dois últimos expedientes (porque é muito deficiente a administração fiscal ou porque não existe um mercado de títulos devidamente estruturado), o que acontecerá, em regra, é que a adopção e execução das medidas alternativas à inflação e de combate à inflação suscitam, da parte dos governos, resistências de ordem política, as quais constituem, para os monetaristas, os verdadeiros obstáculos (políticos) a que se ponha termo à inflação: "não há qualquer dificuldade técnica acerca de como acabar com a inflação. Os verdadeiros obstáculos são políticos, não técnicos", escreve Milton Friedman.⁹⁹

Mas os monetaristas têm igualmente sempre presente a sua confiança no liberalismo económico, na bondade das soluções do capitalismo de concorrência, nos resultados óptimos do livre funcionamento do mecanismo dos preços, que julgam suficiente para assegurar a autoregulação da economia, desde que o estado se abstenha de intervir com quaisquer políticas anti-cíclicas.

Não admira, por isso, que nos círculos influenciados pelo ideário monetarista tenha ganho popularidade o diagnóstico da inflação como resultado da concentração do poder económico (tanto ao nível das empresas como dos sindicatos), a qual é apontada como factor determinante da prática de preços e salários administrados.

E também não surpreende que as propostas dos monetaristas e dos liberais que lhes estão próximos incluam com frequência o objectivo de regressar (sem se dizer como, a não ser quanto ao 'mercado de trabalho'...) ao paraíso perdido da livre concorrência, o que implicaria o ataque às estruturas de tipo monopolista ou oligopolista dos mais importantes sectores da economia e o desmantelamento dos sindicatos e do seu poder monopolista, declarado incompatível com o livre funcionamento da economia de mercado.

2.4. As relações entre a inflação e o desenvolvimento são outro dos aspectos que aqui importa relevar, dentro da preocupação de caracterizar brevemente o pensamento monetarista. Em síntese, poderá dizer-se que os monetaristas não consideram a inflação uma consequência inevitável do desenvolvimento económico e que, embora entendam que a inflação não o impede necessariamente, defendem, no entanto, que ela não é um factor estimulante do desenvolvimento.

2.4.1. Vejamos melhor. Quanto ao primeiro aspecto: a inflação não é uma consequência inevitável do desenvolvimento económico.

Alega-se por vezes que, sobretudo nos países subdesenvolvidos, o crescimento acelerado da economia implicará uma grande pressão sobre os recursos disponíveis, a qual significará um aumento da procura só compensável através da subida dos preços. Um processo inflacionista seria, pois, a consequência lógica do desenvolvimento acelerado.

No entender dos monetaristas este raciocínio é incorrecto, porque assenta na confusão entre grandezas físicas e grandezas monetárias. É certo que, em consequência do processo de desenvolvimento, certo tipo de bens passarão a ser mais procurados, em comparação com a procura que se dirige aos restantes bens. Daqui poderá derivar uma subida dos preços relativos daqueles bens, mas o nível dos preços absolutos não tem que ser afectado na sequência da dinâmica do desenvolvimento.

Tudo depende do modo como vão ser conseguidos os recursos reais indispensáveis para levar por diante o processo de desenvolvimento. Se eles são adquiridos pelo governo com recursos provenientes de impostos ou de empréstimos junto do público ou se são adquiridos por indivíduos e empresas privadas que nisso investem as suas próprias poupanças, então não haverá qualquer pressão da procura monetária. Verificar-se-á apenas uma mudança da procura de certos bens para bens de outro tipo, o que alterará o quadro das necessidades sentidas

em termos de recursos físicos. Se, ao invés, os recursos reais necessários ao desenvolvimento vão ser adquiridos através da emissão de notas ou de qualquer outro meio equivalente, então tenderá a verificar-se um processo de subida dos preços, se a quantidade de moeda em circulação aumentar a uma taxa superior à taxa de aumento da produção.¹⁰⁰

Embora defenda que as variações do nível dos preços são uma consequência da variação da quantidade de moeda por unidade de produção, Friedman nega a existência de uma relação mecânica entre o aumento (ou diminuição) da quantidade de moeda e a subida (ou baixa) dos preços, acontecendo que as variações do nível dos preços são muitas vezes de amplitude maior do que a diferença entre a variação da produção e a variação da quantidade de moeda.¹⁰¹

Perante um processo de baixa dos preços, a moeda tende a valorizar-se à medida que os preços vão baixando, tornando-se um meio desejável de detenção de activos. E, se as pessoas previrem que os preços continuarão a baixar, dispor-se-ão a manter sob a forma de dinheiro uma percentagem maior da sua riqueza, diminuindo assim a velocidade de circulação da moeda. Se, pelo contrário, os preços estão a subir e as pessoas prevêem que eles vão continuar a subir, verificar-se-á o fenómeno inverso, aumentando a velocidade de circulação da moeda, cujos efeitos inflacionistas se somarão aos que derivam do aumento da quantidade de moeda em circulação.

A amplitude da variação da velocidade de circulação da moeda dependerá, por sua vez, do grau de antecipação da subida ou da baixa dos preços. Se considerarmos um processo inflacionista que se inicia após um período mais ou menos longo de relativa estabilidade dos preços, é natural que as pessoas considerem meramente temporária a subida dos preços registada, esperando que se siga um período de baixa de preços. Assim sendo, verificar-se-á uma tendência para as pessoas deterem uma quantidade maior de dinheiro e os preços acabarão por subir a uma taxa inferior à do aumento da quantidade de moeda em circulação.

À medida, porém, que se torna previsível para a generalidade das pessoas que os preços vão continuar a subir, a própria antecipação da inflação leva as pessoas a tentar reduzir os seus saldos líquidos, aumentando as suas despesas e acelerando a velocidade de circulação da moeda. Daqui derivará um aumento dos preços na mesma proporção ou em proporção superior à do aumento da quantidade de

100 Os preços baixarão, pelo contrário, mesmo no contexto de um processo de desenvolvimento económico, se a quantidade de moeda aumentar a uma taxa inferior à taxa de aumento da produção. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 23.

101 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 24/25 e [3], 107/108.

moeda. Tratando-se de inflações moderadas, o ritmo de aumento dos preços tenderá a equiparar-se ao ritmo de aumento da quantidade de moeda por unidade de produção; mas nos casos em que se registam elevadas taxas de inflação os preços tendem a subir, na sequência do processo acima descrito, a um ritmo superior ao da quantidade de moeda.

2.4.2. Atentemos agora no segundo aspecto: a inflação não é um factor estimulante do desenvolvimento económico.

Para uma boa compreensão do pensamento monetarista a este respeito, é conveniente adiantar algumas noções fundamentais para o acompanhamento do que a seguir se dirá.¹⁰²

Começemos pela distinção entre *inflação sustentada* e *inflação intermitente*. A primeira é a que se traduz numa taxa de crescimento dos preços mais ou menos constante; a segunda caracteriza-se pelo facto de, a períodos de forte explosão inflacionista, se seguirem períodos de baixa de preços, em regra como consequência de medidas drásticas adoptadas para debelar a inflação anterior.

Mais importante - mais importante mesmo, para os monetaristas, que a distinção entre inflação e deflação - é a distinção entre inflação aberta e inflação reprimida. A *inflação aberta* é aquela em que os preços - incluindo salários, taxas de juro e taxas de câmbio - podem crescer livremente, de acordo com as flutuações do mercado, sem qualquer controlo governamental; a *inflação reprimida* é aquela em que o governo tenta suprimir as manifestações das pressões inflacionistas através da fixação de preços máximos de bens e serviços - não necessariamente de todos os bens e serviços, mas de um núcleo importante deles -, incluindo os salários, rendas, taxas de juro e taxas de câmbio.

Tratando-se de uma inflação aberta e sustentada, ela acabará por ser, a breve prazo - sobretudo se forem moderadas as taxas de subida dos preços -, uma *inflação antecipada*. As pessoas esperarão que os preços continuem a subir sensivelmente à taxa média registada nos períodos anteriores e esta antecipação será tida em conta em todos os cálculos económicos, através de cláusulas de indexação, acabando por se esbater quase inteiramente os efeitos da inflação em matéria de redistribuição do rendimento e da riqueza.

Já nas situações de inflação intermitente, aos solavancos, as pessoas demoram mais tempo a reconhecer qual o sentido da variação dos preços e a inflação tenderá a permanecer como *inflação não-antecipada*.¹⁰³

102 Cfr. M. FRIEDMAN, [3], 112-118 e [9], 273-275.

103 Os textos clássicos desta ênfase posta pelas modernas correntes monetaristas na distinção entre *inflação antecipada* e *inflação não-antecipada* são os de E. PHELPS e de M. FRIEDMAN, [4].

2.4.3. Adiantadas estas noções muito sumárias, vejamos então qual o raciocínio dos monetaristas tendente a demonstrar que a inflação não constitui um incentivo ao desenvolvimento económico.

O discurso de Milton Friedman desenvolve-se em resposta aos que considera os dois principais argumentos em regra invocados para justificar a tese de que a inflação é um factor estimulante do desenvolvimento económico: 1) a emissão de moeda - considerada *a causa* da inflação - proporciona aos governos recursos financeiros que de outro modo não obteriam e que podem ser utilizados para promover o desenvolvimento; 2) a inflação redistribui o rendimento e a riqueza em favor dos titulares de lucros, que se supõe irão aforrar e investir uma parte importante dos seus rendimentos, à custa dos titulares de salários, que se alega consumirem praticamente todo o rendimento. Por outro lado, os efeitos redistributivos da inflação são favoráveis aos devedores, à custa dos credores, o que será positivo, se se admitir que os devedores recorrem ao crédito com vista à realização de investimentos produtivos.

2.4.3.1. Quanto ao primeiro argumento, Friedman entende que a emissão de moeda não pode considerar-se um meio autónomo de obtenção de fundos por parte dos governos, os quais só poderão obter fundos da comunidade por duas vias: os impostos e os empréstimos.

A emissão de moeda traduzir-se-á num autêntico empréstimo na medida em que ela possa ocorrer sem provocar uma subida dos preços. Com efeito, as notas de banco são promessas de pagamento, como os títulos da dívida pública. Só que não vencem juros. Assim sendo, se as pessoas desejam deter uma quantidade de moeda maior sem um aumento do nível dos preços isso significa que as pessoas desejam emprestar mais ao estado a uma taxa de juro igual a zero.

A emissão de moeda traduzir-se-á num *imposto sobre os saldos líquidos* quando dela resulta um aumento do nível geral dos preços. Se o estado decretasse a abrigatoriedade de todos os cidadãos pagarem, a título de imposto, uma dada percentagem dos saldos líquidos por eles detidos em média ao longo do ano, dificilmente conseguiria cobrar tal imposto. Mas - alega-se - conseguiu-lo-á através do *inflation tax*, um 'imposto' cujo lançamento exige apenas que as autoridades monetárias aumentem a quantidade de moeda em circulação. O governo vai utilizar esta quantidade adicional de moeda no pagamento de bens e serviços; os vendedores destes bens e serviços, como ficam de posse de reservas líquidas de montante superior ao que desejam manter, vão, por sua vez, aumentar as suas despesas de consumo e de investimento, espalhando pelo conjunto da economia a quantidade de moeda criada pelo banco central, num processo porventura potenciado pela actuação do sistema bancário.

Este aumento do fluxo de despesas provocará, por sua vez, a subida dos preços, a qual acabará por reduzir o valor real dos saldos líquidos ao nível desejado. Quer dizer que, no fim deste processo, os titulares de reservas em dinheiro acabam por pagar um imposto equivalente ao montante de moeda que têm de acrescentar àquelas reservas para que elas mantenham o seu valor real.

A taxa deste *inflation tax* depende da percentagem da moeda emitida relativamente ao estoque existente. E a receita que o governo dele extrai para uma dada taxa de imposto depende da dimensão dos encaixes líquidos relativamente ao rendimento.¹⁰⁴

Ora acontece que nos países subdesenvolvidos é geralmente baixa a percentagem do seu rendimento total que as pessoas pretendem deter como reservas líquidas, o que significa que não poderá ser muito elevada a receita do *inflation tax*. Quando o governo se lança num processo inflacionista, as pessoas, de início, poderão não antecipar correctamente a inflação, esperando mesmo que ela seja temporária e aumentando, em consequência, as suas reservas líquidas em termos reais. Mas, logo que a inflação passa a ser antecipada por todas as pessoas, estas reduzem as suas reservas líquidas reais e a receita do *inflation tax* declina acentuadamente. O que importa, pois, não é tanto a inflação, mas o facto de a inflação ser aberta ou reprimida, antecipada ou não.

Acresce que nada garante que os recursos libertos pela inflação sejam utilizados em investimentos produtivos, que promovam efectivamente o crescimento económico. Por outro lado, a inflação é em regra acompanhada por um incremento da intervenção do estado na economia e do controlo dos preços e salários, o que, na perspectiva dos monetaristas, desencorajará o investimento privado, provocará a fuga de capitais e originará ineficiência económica e desperdício de recursos.¹⁰⁵

2.4.3.2. Quanto ao segundo argumento, invoca-se por vezes a análise de Earl J. Hamilton sobre *a revolução dos preços* nos sécs. XV e XVI, a qual apontaria no sentido de uma redistribuição do rendimento e da riqueza do tipo da referida acima, o que teria propiciado condições favoráveis ao desenvolvimento econó-

104 Admitamos que a moeda é constituída unicamente por notas de banco e que o governo se propõe aumentar a quantidade de moeda à taxa de 10% ao ano (o que se espera aconteça ao longo dos anos). Se, perante este aumento da quantidade de moeda de 10% ao ano, as pessoas decidem deter reservas líquidas de 10% do seu rendimento anual, então o rendimento do *inflation tax* corresponderá a 1% do rendimento anual. Se, por hipótese, as pessoas decidissem deter 50% do seu rendimento anual, então o rendimento do imposto seria de 5% do rendimento anual. Cfr. M. FRIEDMAN, [9], 272/273.

105 Cfr. M. FRIEDMAN, [9], 268/269. Em tempo de guerra, porém, quando se tenham já esgotado as possibilidades de recurso a outros impostos, Friedman concede que a inflação pode ser um mal menor. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 38.

mico. Os monetaristas defendem, porém, que se a inflação teve então esses efeitos favoráveis ao desenvolvimento económico tal se deve ao facto de aquela 'revolução dos preços' se ter traduzido numa inflação inesperada, não antecipada. E não acreditam, por isso mesmo, que um resultado semelhante possa obter-se hoje através de um processo deliberado de expansão da quantidade de moeda, uma vez que, graças à rapidez com que actualmente se propaga a informação, as pessoas estarão dentro de pouco tempo em condições de antecipar a inflação, acabando porventura por se cair numa situação de hiperinflação. Se se anuncia uma política de aumento dos preços, v.g. à taxa anual de 3%, as pessoas em breve adequarão os seus comportamentos de modo a evitar que se produzam os efeitos redistributivos que poderiam favorecer o desenvolvimento económico. Para que estes se verifiquem, será necessário então que os preços subam à taxa de 6%; uma vez antecipado este novo ritmo de subida dos preços, estes terão de aumentar a uma taxa cada vez mais elevada, como mostram as experiências de vários países da América Latina.¹⁰⁶

2.4.4. A este respeito, convém, porém, estabelecer algumas distinções. Particularmente graves, do ponto de vista da criação de condições desfavoráveis ao desenvolvimento económico, são as consequências atribuídas pelos monetaristas à *inflação não-antecipada*, quase sempre inscrita num quadro de *inflação intermitente*.¹⁰⁷

Negando validade à tese de que o comportamento altista dos salários pode provocar, autonomamente, uma subida dos preços (como pretendem os adeptos da teoria da inflação-custos), os monetaristas defendem que a noção de inflação não-antecipada permite compreender que os preços e salários continuem a subir durante um certo período, mesmo depois da cessação ou da redução da criação de moeda por parte das autoridades monetárias, e que daí resulte desemprego. Simplesmente, se o crescimento da quantidade de moeda continuar a ser restringido,

106 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 34/35 e [9], 269.

107 Do mesmo modo, logo que a inflação se define como inflação antecipada, uma *redução antecipada da inflação* terá (como a inflação não-antecipada ou o aumento não-antecipado da taxa de inflação) efeitos extremamente perniciosos. Durante algum tempo, os preços e salários continuarão a subir em função das taxas de inflação anteriormente esperadas e os empréstimos continuarão a render juros elevados, a taxas fixadas também em função da inflação antecipada (mais elevada que a inflação efectiva). Enquanto não se alterarem as expectativas e não expirarem os contratos a prazo, os efeitos da política anti-inflacionista podem traduzir-se num sério revés para a actividade económica, com desemprego de recursos humanos e de equipamentos e com desencorajamento de novos investimentos. Cfr. M. FRIEDMAN, [9], 275/276. O Brasil antes de 1963 é apontado como exemplo claro desta situação. Depois de um período de inflação acelerada, o governo procurou estancar o crescimento dos preços, reduzindo a criação de moeda. Inicialmente, as pessoas e as empresas continuaram a agir na expectativa de que a inflação ia manter-se, pelo que os salários e os preços continuaram a subir durante algum tempo, ao mesmo tempo que, a par de uma inflação (relativamente) moderada, o Brasil apresentava grande margem de desemprego dos trabalhadores assalariados e dos recursos disponíveis. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 49.

Milton Friedman sustenta que as pessoas acabarão por reconhecer que os preços, de facto, não vão continuar a subir, ajustando o seu comportamento a esta nova expectativa, assim se estancando a inflação e eliminando o desemprego.

Só que, normalmente, não é isto o que se passa, pois os governos, alarmados com a continuação da inflação e o aumento do desemprego, apesar das medidas de 'arrefecimento' da economia, optarão por adoptar medidas de natureza expansionista, destinadas a absorver o desemprego. Daí resultará um novo surto inflacionista, e as pessoas convencem-se de que, afinal, tinham razão em acreditar que os preços iriam continuar a subir. Perante o alarme causado pelo elevado ritmo da inflação, adoptar-se-ão de novo medidas restritivas anti-inflacionistas, regressando-se mais tarde a um novo período de política expansionista e inflacionária, e assim por diante.

2.4.4.1. Os processos de inflação intermitente, ao impedirem ou dificultarem a antecipação correcta da inflação são, pois, considerados particularmente adversos ao desenvolvimento económico, atribuindo os monetaristas especial importância às consequências negativas da inflação não-antecipada, quer no plano económico quer no plano social.

Isto porque a instabilidade do processo inflacionista dificulta, por um lado, o funcionamento normal do mecanismo dos preços, cuja principal função reside, nas 'economias de mercado', em transmitir a baixo custo, de modo sintético e eficiente, a informação indispensável aos agentes económicos para poderem decidir o que produzir e como produzir. Esta informação traduz-se, essencialmente, numa informação acerca dos *preços relativos* (de um produto relativamente a outro, de um factor de produção relativamente a outro, dos preços actuais relativamente aos preços futuros, etc.), a qual é colhida, na prática, das indicações acerca dos *preços absolutos*.

Se o nível dos preços é estável ou varia a uma taxa constante, é relativamente fácil extrair deles a informação correcta sobre os preços relativos. Se, pelo contrário, é muito variável a taxa de inflação, torna-se praticamente impossível extrair do sistema de preços absolutos quaisquer indicações minimamente correctas acerca dos preços relativos, o que não deixará de provocar, no plano económico, enormes desperdícios na atribuição dos recursos disponíveis e distorções mais ou menos graves na actividade económica. É que a distorção dos sinais fornecidos pelo sistema de preços levaria a que empresários, trabalhadores e outros agentes económicos sejam enganados pela inflação, acreditando que os preços dos seus bens e serviços estão a subir relativamente aos outros, quando o que se verifica é uma subida geral dos preços. E como é diferente a velocidade de ajustamento das diferentes indústrias e demais sectores da economia às condições específicas da

inflação, os recursos são preferentemente canalizados para aqueles sectores em que os preços são mais variáveis, sejam ou não os mais convenientes ao desenvolvimento económico.

Por outro lado, muitos empresários são levados a apostar nos ganhos da especulação, em vez de canalizarem os seus recursos e energias para a expansão e a organização mais eficiente das suas empresas. A especulação propicia elevados ganhos a uma classe de novos ricos, um dos produtos da profunda e arbitrária redistribuição do rendimento e da riqueza que tais processos inflacionistas desencadeiam e dos quais pode derivar um perigoso enfraquecimento do tecido social. Em situações como as que estamos a considerar, ganham os que pedem emprestado e perdem os que investiram as suas poupanças em títulos do tesouro, seguros de vida e outras formas que garantem um rendimento fixo; perdem os titulares de salários e outros rendimentos resultantes de contratos a longo prazo; ganham os titulares de lucros, aqueles cujos rendimentos se adaptam rapidamente à situação, especialmente os especuladores, alvo privilegiado da condenação por parte de todos aqueles cujo estatuto económico e social é degradado pela inflação e de todos quantos consideram a especulação uma actividade moralmente condenável.¹⁰⁸

2.4.4.2. Já nos casos de inflação sustentada e relativamente moderada Friedman entende que a inflação pode não ser incompatível com o desenvolvimento económico, desde que se mantenha como inflação aberta. Não é que os monetaristas defendam que a inflação aberta não arraste consigo consequências negativas. Dela podem resultar, a seu ver, transferências indesejáveis e inconvenientes do rendimento e da riqueza, ineficiência e desperdício na atribuição dos recursos disponíveis, distorção das estruturas produtivas, etc.. Mas, sendo moderada e constante, a inflação aberta tende a ser antecipada, e os seus piores efeitos serão compensados. Desde que os preços possam variar livremente, o sistema de empresa privada, extremamente flexível, adaptar-se-á à inflação, passa a tê-la em conta e pode continuar a funcionar eficientemente.¹⁰⁹

108 Milton Friedman considera, porém, que os especuladores são úteis, na medida em que "prestam geralmente um valioso serviço à sociedade, acelerando o ajustamento do sistema de preços ao impulso inflacionário". Cfr. M. FRIEDMAN, [9], 275.

109 Exemplo de uma situação deste tipo seria o de Israel entre 1952 e 1962, onde uma taxa média de inflação de cerca de 10% ao ano (com a consequente generalização de cláusulas de indexação) não impediu que se registasse uma taxa de crescimento real de cerca de 10% ao ano. Mas se os efeitos de uma inflação aberta, de taxas relativamente moderadas e estáveis, podem não ser muito nocivos em países de economia quase inteiramente monetária, já o mesmo pode não se verificar em países nos quais uma grande parte da população vive à margem da economia monetária e não domina suficientemente os mecanismos financeiros. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 47/48.

Os monetaristas defendem que, fora do curto prazo, as flutuações do nível de desemprego não dependem do nível da inflação mas antes da instabilidade da evolução do processo inflacionista e dos *desvios* que essa instabilidade provoca entre a taxa de inflação futura esperada pelos agentes económicos e a taxa efectiva da subida do nível geral dos preços. E entendem que a indexação generalizada é um expediente capaz de aproximar o mais possível as antecipações dos agentes económicos do ritmo efectivo da inflação, propiciando um maior grau de racionalidade aos mecanismos de decisão de empresários e trabalhadores e permitindo assim que o processo de crescimento económico se desenrole de forma regular, sem altos e baixos, i. é, sem crises mais ou menos profundas e duradouras.¹¹⁰

2.4.5. Os perigos da inflação aberta residiriam essencialmente na tentação de deixar continuar a subir a taxa de inflação (uma vez que a economia mostra ser capaz de se adaptar a ela) e na tentação mais grave de os governos procurarem reprimir a inflação quando esta atinge taxas elevadas. É que, no entender dos monetaristas, a *inflação reprimida* não só não constitui remédio para combater a inflação aberta como representa a mais perniciosas das formas de inflação.

Isto porque, segundo eles, as técnicas da inflação reprimida não conseguem (nem se propõem) eliminar as pressões inflacionistas, limitando-se a modificar a localização destas pressões e a suprimir (temporariamente) algumas das suas manifestações. O controlo de preços e salários não tem sequer a potencialidade de manter o emprego porventura criado em resultado da inflação aberta da fase anterior, e provoca uma desorganização da economia muito mais grave do que a que resulta da inflação aberta. "Uma inflação reprimida - escreve Friedman -, mesmo que seja moderada, pode causar enormes prejuízos ao sistema económico, exige ampla intervenção governamental sobre os pormenores da actividade económica, destrói o sistema de livre empresa e, juntamente com ele, a liberdade política".¹¹¹

No conjunto da política de inflação reprimida, a política de repressão das taxas de câmbio - em regra associando o controlo directo dos câmbios pelo go-

110 Desenvolveremos este ponto mais à frente (cfr. *infra*, cap. IV).

111 Cfr. M. FRIEDMAN, [3], 112. Na sequência desta sua tese, Friedman defende que à inflação reprimida é preferível o *mercado negro*, prática que, a seu ver, teria salvo a economia francesa nos anos que se seguiram ao termo da 2ª GM. Condenável no plano da moral dos comportamentos individuais, o mercado negro seria socialmente útil nas situações em que os governos procuram impor o controlo geral dos preços e salários. Em tais situações, ele promoveria a mais rápida adequação do sistema de preços ao processo inflacionário, evitando as distorções que, sem o mercado negro, resultariam daquela política governamental. Isto mesmo só confirmaria, aliás, segundo Friedman, que uma das características mais interessantes da economia como ciência reside exactamente em que quase tudo o que é verdadeiro para os indivíduos é falso para a sociedade e quase tudo o que é verdadeiro para a sociedade como um todo é falso para cada indivíduo considerado isoladamente. Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 28 e 56 e [9], 275-278.

verno, a prática de taxas de câmbio múltiplas, a concessão de subsídios à exportação, a imposição de quotas às importações e respectivo licenciamento, etc. - é considerada pelos monetaristas como a mais prejudicial. Tal sistema não teria, aliás, nada de racional. Na verdade, colocadas as pessoas perante uma súbita redução do seu rendimento, ninguém conseguirá encontrar um critério para dizer quais são os consumos essenciais e quais o não são. O que as pessoas farão é cortar um pouco em todas as despesas. Este mesmo raciocínio valeria, segundo Friedman, quando se trata de saber quais são as importações essenciais e quais o não são, para o efeito de decidir quais hão-de ser autorizadas ou não, no quadro de um regime de licenciamento das importações.¹¹²

Daí que, a seu ver, os efeitos do sistema de controlo de câmbios e de licenciamento de importações são não só arbitrários mas também perversos, para além de abrirem as portas à corrupção. Um mercado livre de divisas é um regime sempre preferível, mesmo para países com escassez de divisas, como são, em regra, os países subdesenvolvidos.¹¹³ Daí que a solução preconizada aponte no sentido de pôr termo à inflação reprimida, deixando-a actuar como inflação aberta, com os preços livres (incluindo a taxa de câmbio), ao mesmo tempo que se removem o controlo das importações e os subsídios às exportações.¹¹⁴

Para ilustrar a diferença entre os efeitos da inflação aberta e os da inflação reprimida recorre Milton Friedman à história das inflações alemãs depois da 1ª GM e depois da 2ª GM.

No primeiro caso, viveu-se uma situação de hiperinflação, com períodos em que os preços duplicavam todas as semanas ou mesmo todos os dias. Entre os graves danos causados por tal situação à economia e à sociedade alemãs destaca-se o empobrecimento das classes médias, que não foi indiferente à subida do nazismo ao poder alguns anos mais tarde. Mas, tratando-se de um processo de inflação aberta, a produção não baixou e a Alemanha foi mesmo um dos poucos

112 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 50ss. e [9], 277.

113 Aplicando as suas concepções a um país como a Índia, Friedman defendia em 1963, numa conferência proferida em Bombaim, que as autoridades indianas deveriam pôr em prática um sistema de câmbios livres. Como consequência, a rupia desvalorizar-se-ia - e muito -, e as pessoas de outros países seriam incentivadas a comprar rupias, proporcionando à Índia uma oferta temporária de divisas, que aguentaria a situação até que as exportações indianas começassem a expandir-se e pudessem proporcionar ao país os recursos indispensáveis em moeda estrangeira. Retirando ele próprio credibilidade à sua tese, Friedman admitia, porém, que seria indefinidamente longo o período de pleno ajustamento, porque "o pleno ajustamento significa a criação de indústrias que originarão as exportações daqui a cem ou duzentos anos". Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 63.

114 Em alternativa aponta M. FRIEDMAN, [2], 57, o sistema de leilão das licenças de importação ou das divisas disponíveis, sistema que, se não proporciona incentivos adequados às exportações, terá ao menos a vantagem de permitir que sejam as forças do mercado a determinar quais os bens que serão importados.

países que não experimentou uma depressão acentuada em 1920/21. Isto porque o sistema de preços continuou a funcionar e a ser usado como mecanismo de atribuição de recursos, apesar de, a partir de certa altura, as pessoas começarem a recorrer a toda a espécie de cláusulas de indexação, designadamente ligando os seus contratos ao valor de mercado da moeda estrangeira (o mercado de divisas continuou igualmente como mercado livre).

No segundo caso, perante as pressões inflacionistas existentes, recorreu-se ao controlo dos preços. A desorganização resultante do não funcionamento do mecanismo dos preços - "a única técnica até hoje descoberta ou inventada para uma eficiente alocação de recursos" - foi de tal ordem que a moeda deixou de ter valor, adoptando-se como moeda os cigarros para as pequenas transacções e o conhaque para as transacções mais importantes. Até que, em 1948, o ministro da economia, Ludwig Erhard, introduziu uma reforma monetária, eliminou o controlo dos preços e permitiu o livre funcionamento dos mecanismos do mercado. E tanto teria bastado para explicar, aos olhos de Friedman, o 'milagre alemão'. A duplicação da produção no curto espaço de alguns anos não se deveria, segundo o professor de Chicago, ao génio dos alemães, nem seria consequência de qualquer novo investimento, da descoberta de novas técnicas ou da abertura dos novos mercados, mas apenas o resultado natural de se ter permitido o livre funcionamento do sistema de preços.

Não duvidamos, por nossa parte, de que esta afirmação, se não é absolutamente descabida, não abrange a verdade toda, deixando de fora muitos outros factores, certamente os (ou alguns dos) mais importantes para uma cabal compreensão do chamado 'milagre alemão'. Mas ela ilustra bem alguns dos traços fundamentais do pensamento monetarista: a tese segundo a qual, sendo a inflação um fenómeno monetário resultante do aumento excessivo da quantidade de moeda, o único meio de suster o processo inflacionista reside na redução da taxa de crescimento da quantidade de moeda; a sua confiança nos resultados do livre funcionamento do mecanismo dos preços e na capacidade de auto-regulação da economia de mercado, desde que o estado respeite a *do nothing rule* e abdique de qualquer política activa de estabilização.

2.5. Pode dizer-se que a substância das concepções friedmanianas acerca da importância da política monetária reside na sua afirmação da incapacidade de tal política para manter permanentemente a taxa efectiva de desemprego a um nível inferior ao da *taxa natural de desemprego*.¹¹⁵ Milton Friedman defende também que as autoridades monetárias não podem controlar grandezas reais, seja a taxa

real de juro, seja a taxa real de desemprego, o nível de rendimento nacional real ou a sua taxa de crescimento, a quantidade real de moeda ou a sua taxa de crescimento. Não obstante, a política monetária pode exercer, em sua opinião, importante influência sobre elas.¹¹⁶ Vejamos como.

2.5.1. Partindo da ideia (que a história dos EUA confirmaria, segundo crê) de que todas as situações de instabilidade (a Grande Depressão, bem como os períodos de acentuada inflação) foram o resultado de desordens monetárias ou foram por estas fortemente acentuadas, Friedman adianta que a política monetária pode desde logo evitar que a moeda actue como factor principal de perturbação da actividade económica, fugindo aos erros cometidos no passado.

A política monetária pode também contribuir para assegurar condições de estabilidade à economia, sendo certo que o sistema económico funcionará muito melhor se produtores e consumidores, empregadores e empregados puderem contar com a estabilidade dos preços e salários, estabilidade que tornará possível a livre ocorrência das modificações nos preços e salários relativos, necessárias para se conseguir um permanente ajustamento da economia às alterações dinâmicas dos gostos e da tecnologia.

A política monetária pode, finalmente, ajudar a compensar as perturbações de origem não monetária que ocorram na economia (v.g. compensando grandes défices orçamentais ou a euforia excessiva de certos períodos de expansão económica através de uma política moderada de crescimento da oferta de moeda), embora se considerem bastante limitadas as suas possibilidades neste domínio.

Ao procurar definir os requisitos a que deve obedecer a política monetária, Friedman recorda o padrão-ouro como sistema que cumpriu bastante bem o objectivo de assegurar a confiança na estabilidade monetária futura. Na verdade, uma das vantagens reconhecidas ao padrão-ouro é a de fixar a taxa de expansão da quantidade de moeda (tanto ao nível de cada país como ao nível internacional), uma vez que é mais ou menos estável a quantidade de ouro que pode extrair-se anualmente e o papel-moeda só pode imprimir-se dentro dos limites permitidos pelas reservas de ouro do banco central. Os problemas da inflação e da balança de pagamentos ficariam assim resolvidos através dos mecanismos automáticos do padrão-ouro.

Abandonado, porém, o padrão-ouro em 1931 e não sendo hoje viável a reposição do seu funcionamento, poderia esperar-se que as autoridades se substituíssem aos mecanismos do padrão-ouro, fixando as taxas de câmbio exclusivamente

através da alteração da quantidade de moeda em resposta aos movimentos da balança de pagamentos. Mas também esta hipótese não tem viabilidade, dado não poder assegurar-se que todos os bancos centrais se comportassem deste modo, ficando cada país sujeito não às consequências de um mecanismo automático e impessoal universalmente válido, mas aos caprichos das políticas das autoridades monetárias de outros países.

Tem de ser outro, pois, o recorte da política monetária. Resumidamente; deve obedecer a dois critérios fundamentais :

1) as autoridades monetárias devem procurar actuar sobre as grandezas que podem controlar (i.é, que respondam prontamente às medidas de política monetária adoptadas) e cujo comportamento venha a reflectir-se no comportamento das variáveis que constituem o objectivo último da política económica, evitando, porém, guiar-se directamente por estas últimas (o nível da produção, a taxa de crescimento do PNB, a taxa de desemprego, o nível dos preços), dado que estas não dependem exclusivamente de factores monetários e da política monetária e dado que esta só as influencia, na medida em que o consegue, após um intervalo de tempo variável e mais ou menos longo;

2) as autoridades monetárias devem evitar, por outro lado, mudanças bruscas da sua política, fugindo à tentação de utilizar os instrumentos monetários para objectivos de *fine tuning* e procurando modelar a política monetária à luz do objectivo de longo prazo de obtenção e manutenção da estabilidade dos preços, mediante o controlo da quantidade de moeda (e não das condições de concessão de crédito), uma vez que a inflação é sempre entendida pelos monetaristas como o resultado de uma taxa excessiva de crescimento da quantidade de moeda.

Dada a dificuldade em determinar com alguma aproximação o desfasamento temporal entre o momento da adopção das medidas de política e o momento em que os seus efeitos se produzem (esses *time lags* seriam em regra longos e de duração variável), verificar-se-ia uma tendência para ir além da medida, acelerando ou travando fora de tempo e excessivamente. Isto mesmo agravado, por um lado, pelo deficiente conhecimento dos factores responsáveis por aquele desfasamento e dos efeitos de curto prazo da política monetária, e, por outro lado, pela incompatibilidade dos objectivos prosseguidos pelas autoridades monetárias e pelas pressões de natureza política que sobre elas se exercem no sentido de não levar até às últimas consequências a lógica das medidas monetaristas.

A política monetária aparece, pois, aos olhos dos monetaristas, como um instrumento pobre de prossecução da política anti-cíclica e de estabilidade económica, podendo mesmo, se utilizada discricionariamente, actuar como fonte autónoma de instabilidade.

2.5.2. A contra-indicação da política monetária como instrumento ao serviço da estabilização da economia no curto prazo seria ainda mais forte no caso dos países subdesenvolvidos.¹¹⁷ É que, por um lado, estes países raramente dispõem de informação estatística, de instituições bancárias e de mercados financeiros aptos para a execução das complexas medidas exigidas pelo *fine tuning* da política monetária. Por outro lado, e principalmente, o problema fundamental desses países não é o de aplanar flutuações de curto prazo mas o de reunir as condições estruturais (económicas, sociais, políticas, institucionais) indispensáveis à prossecução de um crescimento económico sustentado, e para tanto é manifestamente inadequada a política monetária.

Os próprios monetaristas reconhecem, pois, que não pode esperar-se promover o desenvolvimento económico com base em uma *boa política monetária*, embora entendam que uma correcta política monetária pode facilitar o desenvolvimento económico (caso se verifiquem os requisitos fundamentais de que este depende) e que uma política monetária errada pode impedir (ou dificultar) o desenvolvimento económico, mesmo que se verifiquem os requisitos que basicamente o condicionam.

No que toca aos países subdesenvolvidos, Friedman sustenta que a política preferível consistiria na renúncia à obtenção de receitas através da criação de moeda; na unificação da respectiva moeda com a moeda de um país grande, relativamente estável e desenvolvido, com o qual o país subdesenvolvido em causa mantivesse estreitas relações económicas; na não imposição de quaisquer barreiras aos movimentos da moeda ou dos preços (incluídos os salários e as taxas de juro). Isto é, os países subdesenvolvidos deveriam renunciar à existência de um banco central próprio. Esta seria a melhor maneira de maximizar a liberdade dos indivíduos para empreenderem as transacções que desejam; de reduzir a possibilidade de uma política governamental imprudente, pouco estável e pouco definida (tal política é mais de esperar nos países subdesenvolvidos do que em países mais desenvolvidos e de maior peso económico); de assegurar um maior grau de integração de um país subdesenvolvido no esforço económico mundial.

Friedman reconhece que é possível um país não recorrer à inflação como método de tributação sem ter que unificar a sua moeda com a de outros países. Só que, a seu ver, essa decisão política dificilmente será mantida para além de um período limitado de tempo, se existir um banco central e a possibilidade de uma política monetária autónoma. As pressões políticas acabarão por conduzir à adopção de uma política monetária activa, quer com objectivos de estabilização quer

com a finalidade de proporcionar recursos ao governo. Daí que a existência de um banco central seja considerada um passo decisivo (e perigoso) no sentido de uma política monetária inflacionista e que a solução acima referida seja apontada como a única capaz de evitar a tentação de uma política monetária activa.

Como exemplos da bondade da solução que propõe, Friedman aponta a experiência histórica dos EUA (depois do regresso ao padrão-ouro em 1879) e do Japão (desde a restauração Meiji até à 1ª GM), bem como a situação actual de Hong-Kong, onde não existe banco central nem política monetária independente, o que afasta qualquer hipótese de recurso à emissão de notas inflacionista como meio de obtenção de receitas. Em Hong-Kong, com efeito, a moeda está estreitamente ligada à libra inglesa, pelo que a emissão de notas obriga ao depósito de moeda inglesa numa proporção legalmente estabelecida, ao mesmo tempo que a quantidade de depósitos é indirectamente controlada pela necessidade de os bancos manterem depósitos convertíveis em moeda.

Admitindo, porém, que poucos países estarão hoje dispostos a renunciar à existência de um banco central e a aceitar a disciplina resultante da unificação da sua moeda com a de outro país mais poderoso, Friedman defende, como alternativa mais praticável, que os bancos centrais devem aumentar a quantidade de moeda a uma taxa constante e moderada, permitindo ao governo financiar parte das suas despesas com os fundos resultantes da emissão de moeda.

Mas - acentua - a taxa de crescimento da quantidade de moeda deve ser constante e moderada. Deve ser *constante* para permitir que as pessoas antecipem fácil e correctamente a inflação dela resultante e adequem a ela os seus comportamentos, reduzindo-se assim os custos económicos e sociais de uma inflação não antecipada. Deve ser *moderada*, quer para evitar que a excessiva rapidez do processo inflacionista se traduza num grande desperdício de recursos reais (em resultado do desejo das pessoas de manter a um nível baixo as suas reservas líquidas), quer para reduzir os riscos de pressão sobre o governo para que reprima a inflação, tentando assim evitar os custos elevados de uma inflação reprimida, em comparação com os custos (menores) de uma inflação aberta.

2.5.3. - O facto de os monetaristas não atribuírem importância significativa à política monetária baseada no controlo da oferta de moeda no quadro de uma política anti-cíclica não põe em causa a sua tese sobre o papel central da oferta de moeda como factor determinante do nível do rendimento nominal e dos preços, tese que tradicionalmente os separa do pensamento keynesiano. Aquela posição dos monetaristas tem que ver, essencialmente, com o princípio por eles defendido segundo o qual a economia não só não carece de ser estabilizada como não deve nem pode sê-lo.

E a verdade é que os melhores especialistas defendem hoje - com a concordância do próprio Friedman - que o que verdadeiramente separa os monetaristas dos não-monetaristas¹¹⁸ é o papel diferente que uns e outros atribuem às políticas de estabilização.¹¹⁹ Para estes últimos, fiéis ao núcleo fundamental da mensagem keynesiana, as economias capitalistas, dada a instabilidade das despesas privadas, são economias altamente instáveis, pelo que *carecem* de ser estabilizadas, *podem* ser estabilizadas e *devem* ser estabilizadas, mediante o recurso a políticas monetárias e financeiras adequadas. Sustentam os primeiros que a economia privada é intrinsecamente estável, dispensando quaisquer políticas activas de estabilização; que políticas deste tipo não devem ser levadas a cabo, ainda que fossem necessárias, já que delas só poderão resultar factores adicionais de instabilidade; que deve desconfiar-se da capacidade dos governos para escolher as medidas adequadas e para as pôr em prática em devido tempo e até às últimas consequências, de modo que deverá afastar-se a sua intervenção com objectivos anti-cíclicos, ainda que se aceitassem como globalmente positivos os resultados das políticas de estabilização.

Numa perspectiva de desenvolvimento económico por parte dos países subdesenvolvidos, os monetaristas friedmanianos vão mesmo ao ponto de sustentar que a prossecução do desenvolvimento económico não exige uma política orientada para o incremento do aforro através dos instrumentos monetários, tese que abonam com a sua leitura dos exemplos históricos dos EUA e do Japão. "O desenvolvimento - escreve Friedman - é um processo em que existem incentivos generalizados para que as pessoas individualmente façam qualquer coisa no sentido de promover a produção no futuro em vez de simplesmente consumirem no presente. Dados estes incentivos, as pessoas utilizarão os seus próprios recursos para produzir e para poupar e pouparão mais do que de outro modo fariam, com vista ao investimento. (...) O que é necessário para encorajar o aforro e o investimento não é uma política de incremento do aforro através da compulsão, mas uma política que dê aos indivíduos a oportunidade de usar os seus recursos por forma a prosseguirem os seus próprios objectivos".¹²⁰

3. OS 'PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO' E A CONCEPÇÃO 'MONETARISTA' DA INFLAÇÃO

Passaremos a seguir à análise das questões que nos parecem mais relevantes para a caracterização da corrente monetarista latino-americana, que em regra

118 Utilizamos por vezes estas designações, embora reconhecamos que a distinção por elas insinuada possa conter elementos equívocos. Cfr. R. GORDON, 336.

119 Vejam-se, a este respeito, as sínteses de F. MODIGLIANI; R. GORDON, 336ss, e BAUMOL/BLINDER, 255ss. Em Portugal, P. PITTA e CUNHA, 431/432, aponta também neste sentido.

120 Cfr. M. FRIEDMAN, [2], 40/41.