

Resenha bibliográfica 1

Inflation and economic development in Brazil - 1946/1963 *

Kahil, Raouf. *Inflation and Economic Development in Brazil - 1946/1963* - Oxford University Press, 1973. 357 pp.

PEDRO SAMPAIO MALAN **

1 — Introdução

A primeira parte desta nota apresenta um resumo breve da obra de R. Kahil em termos do objetivo que o autor se propôs, da forma como organizou seu trabalho e da conclusão principal a que chegou. A segunda parte apresenta comentários críticos às várias seções que constituem o trabalho. A terceira e última contém algumas observações sobre o significado deste livro para os interessados em Economia Política, no Brasil, nesta época em que a inflação deixa de ser considerada como característica de algumas exóticas e mal administradas economias latino-americanas e se transforma em fenômeno — de escala mundial.

2 — Um breve resumo

O objetivo maior do livro de Kahil é não tanto o de retomar genericamente a conhecida e apenas aparentemente superada contro-

* A presente nota já estava redigida quando tivemos oportunidade de ler as resenhas bibliográficas sobre a obra de Kahil, de autoria dos Profs. Isaac Kerstenezty (*Economic Journal*, dezembro de 1973, pp. 1312-1313), e H. Myint (*Economica*, vol. 41, n.º 162, maio de 1974, pp. 228-230), às quais remetemos ao leitor interessado em comentários alternativos sobre o trabalho de Kahil.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

vérsia “monetarismo x estruturalismo”, mas, tomando a “interpretação estruturalista como hipótese de trabalho”, confrontá-la com a experiência inflacionária da economia brasileira no período 1946/68.

A primeira parte do trabalho apresenta uma breve (15 pp.) descrição histórica da natureza e das origens de algumas das principais “deficiências” estruturais da economia brasileira.

A segunda parte procura explorar o papel que tais problemas estruturais podem ter desempenhado, ou em que medida podem ser considerados responsáveis pela emergência e pela aceleração do processo inflacionário no Brasil. O autor seleciona quatro tópicos, de uma forma ou outra associados a interpretações estruturalistas, e os “confronta”, cada qual por seu turno, com a evidência empírica que conseguiu arrolar. Tais tópicos são:

- a) a suposta inelasticidade da oferta de produtos agrícolas;
- b) os efeitos sobre a demanda e os custos associados a um intenso processo de urbanização;
- c) a suposta falta de mobilidade do capital; e
- d) o estrangulamento externo associado a uma inadequada capacidade de importar.

A terceira parte concentra-se na discussão da política econômica desde o pós-guerra, dado que a deficiente utilização de seus instrumentos foi freqüentemente apontada como uma das causas principais da permanência e aceleração do processo inflacionário. Quatro períodos são, de forma um tanto arbitrária, distinguidos: maio de 1945 a setembro de 1948; setembro de 1948 a abril de 1954; maio de 1954 a agosto de 1958; e setembro de 1958 a março de 1964.

A quarta e última parte é marcadamente conclusiva, rejeitando os argumentos estruturalistas tal como discutidos na Parte II¹ e sugerindo claramente que é no processo político dos anos 50 que se deve buscar a explicação satisfatória para as características pe-

1 “... no compelling force stemming from structural weaknesses in the economy ever played a significant role in the persistence or aggravation of inflationary pressures” (p. 330) (ênfase nossa).

culiars da inflação brasileira e para as inadequadas medidas de política econômica que foram não só incapazes de resolver a questão, como — segundo o autor — simplesmente a agravaram.²

O propósito da próxima seção é comentar brevemente cada uma dessas partes, antes de uma avaliação mais geral do método e da obra de Kahil.

3 — Algumas críticas

A primeira parte do livro é um tanto insatisfatória. Introduções desse tipo em obras escritas por estrangeiros têm em geral por finalidade “situar” o leitor não brasileiro em uma adequada perspectiva histórica, assim como oferecer uma visão geral supostamente relevante ou necessária para a discussão principal que se segue. As 15 páginas que Kahil dedica a temas do tipo “Brasil: sua terra e sua gente”, aos ciclos principais de atividades econômicas desde o do pau-brasil ao do café e aos “fatores estruturais” responsáveis pela secular pressão inflacionária na economia brasileira são, de certa forma, dispensáveis. Em nosso entender, Kahil faria melhor em supor que os leitores interessados em sua obra, estrangeiros e brasileiros, tivessem um conhecimento um pouco menos superficial acerca de certas características básicas da geografia, história e economia brasileiras. Sua introdução, *na melhor das hipóteses*, pouco acrescenta ao mais superficial dos conhecimentos básicos nessas áreas.³

A discussão da segunda parte do livro necessita ser realizada separadamente, segundo cada um dos tópicos que o autor selecionou como representativos da interpretação estruturalista. Tal procedimento justifica-se na medida em que essa interpretação não possa ser discutida teoricamente. Na verdade, o autor supõe implicitamente que o “estruturalismo” — à diferença do “monetarismo” —

² “There is reason to think that the factors ultimately responsible for the inflationary process were chiefly political not economic ...” (p. 330).

³ Alguns exemplos: “... a very large part of Brazil’s interior is not suited for cultivation ...” (p. 8), “... most of Brazil’s best lands are now exhausted and many of them have been completely destroyed” (p. 9). “Whereas the occupation of North America was slow... almost the whole of Brazilian territory was occupied from the start by a few thousand settlers” (p. 16).

não constitui um modelo com um mínimo de coerência interna que permita a crítica ao nível teórico, *antes* dos “confrontos com a experiência” a partir de alguns tópicos selecionados do esquema estruturalista. Vejamos rapidamente o tratamento dispensado pelo autor a cada um deles.

3.1 — A suposta inelasticidade da oferta de produtos agrícolas

Kahil formula a interpretação estruturalista acerca da inadequada resposta do setor agrícola à rápida expansão da demanda de alimentos e matérias-primas em termos de uma longa cadeia de causa e efeito, que seria responsável pela espiral inflacionária.

A hipotética seqüência causal imputada aos “estruturalistas” é formulada de uma forma extremamente simplista, o que facilita a tarefa de refutá-la:

- a) a oferta agrícola não acompanha o crescimento da demanda (por sua vez derivado do aumento da população e da renda real *per capita*), acarretando uma primeira elevação nos preços;
- b) os assalariados urbanos, em face desse aumento, lutam por reconstituir seus salários reais;
- c) essa alta de salários, quando efetivada, pressiona para cima os preços dos produtos industriais; e
- d) tal elevação nos preços dos produtos industriais que são utilizados pelo setor agrícola acarretaria novas pressões altistas sobre os produtos da agricultura e, portanto, o reinício do círculo vicioso.

Tendo formulado o problema dessa forma, não é difícil a Kahil refutar a sua “interpretação estruturalista” nessa área. Na verdade, é possível utilizar alguns dados empíricos para mostrar que:

- a) as taxas de crescimento da oferta de produtos agrícolas desde o pós-guerra foram, em geral, adequadas ao crescimento da população e da renda real *per capita*;
- b) os trabalhadores urbanos reagiram quase sempre com grande atraso à alta de preços dos produtos agrícolas;

c) a elevação dos salários somente levou à alta dos preços dos produtos industriais com uma importante defasagem e, finalmente,

d) o efeito do aumento nos preços dos produtos industriais sobre os preços dos produtos agrícolas foi desprezível.⁴

Assim, nas palavras do próprio autor, "we may therefore conclude that the structuralist argument about a rural-urban price spiral is scarcely applicable to Brazil, as the long chain of cause and effect on which it logically rests has been shown to be extremely weak at every link" (p. 84), (ênfase nossa).

3.2 — Os efeitos sobre a demanda e os custos associados a um intenso processo de urbanização

Kahil afirma que para alguns estruturalistas "the mere growth of towns and cities is regarded as an independent source of inflationary pressures" (p. 85), presumivelmente devido ao excesso de demanda de bens e serviços privados e públicos associados à expansão urbana.

Considerações gerais sobre as causas do processo de urbanização no Brasil, sobre o fenômeno das migrações internas e uma quantidade de dados isolados são apresentados para sugerir que a urbanização não pode ser responsável por pressões inflacionárias significativas, porquanto:

a) os migrantes não obtiveram níveis reais de remuneração significativamente elevados;

b) o dispêndio do setor público na provisão de serviços urbanos não foi de molde a constituir um elemento importante para o *deficit* do governo; e

c) o aumento das importações atribuído ao processo de urbanização nunca foi considerável.

⁴ Cabe observar que a "refutação" dos pontos b) e c), acima, é importante para discussões em outro contexto, já que, por muitos anos, uma "verdade óbvia" para analistas filiados à ortodoxia conservadora era a idéia de que as defasagens com que salários respondiam a aumentos de preços era extremamente reduzida.

Portanto, segundo Kahil, a urbanização não esteve associada nem a uma “demand-pull” nem tampouco a uma “cost-push inflation”.

Em nosso entender, a questão é por demais complexa para ser analisada em um capítulo e — principalmente — como um tema isolado. A cabal conclusão a que chega Kahil não parece fluir naturalmente da “análise” dos quadros que apresenta. Uma atitude um pouco mais agnóstica seria recomendável, não fora o desejo de eliminar mais esse argumento vagamente imputado a alguns estruturalistas, embora apenas os Profs. D. Seers e D. Felix sejam mencionados *en passant* (p. 90).

3.3 — A questão da oferta e da mobilidade do capital

Kahil discute duas questões básicas nessa seção. A primeira diz respeito ao mecanismo de “inflationary finance” como meio de elevar níveis de investimento supostamente limitados por baixas taxas agregadas de “poupança”. A segunda trata da alocação de recursos escassos em direção aos agentes e atividades produtivas mais “eficientes”, que requereria, segundo a interpretação estruturalista, uma elevação do nível geral de preços.

Com relação ao primeiro aspecto, Kahil procura sugerir que:

- a) mesmo em períodos de altas moderadas de preços como imediatamente antes e após a Grande Depressão (períodos de renda *per capita* relativamente mais baixa) a economia brasileira apresentara uma substancial taxa agregada de poupança;
- b) esta última poderia ter sido elevada de cerca de 15%, em 1947, para 30%, em 1963 “merely by limiting the rise in per capita consumption to 2,8% per annum . . .” (p. 131); e
- c) isso não se tenha dado significa que a inflação não cumpriu o papel de redistribuir recursos de consumidores para “poupadores”.

Infelizmente, ainda está por realizar um estudo adequado do papel cumprido pela inflação no Brasil como mecanismo de transferência de recursos reais (a curto prazo). A esparsa evidência que Kahil apresenta sobre as direções e as magnitudes dessas transferências tem sua análise prejudicada pela determinação — que nos pare-

ce apriorística — em negar que a elevação de preços em qualquer momento tenha contribuído para transferir recursos de forma a estimular um *determinado* padrão de crescimento. Voltaremos a este ponto na seção final desta nota.

No que diz respeito à canalização de recursos escassos para os setores e agentes mais eficientes, Kahil toma partido contra o “estruturalista” A. Hirshman, que sugeriu a hipótese de que no quadro de um processo desequilibrado, em uma economia caracterizada por “imperfeições” de toda a ordem, os sinais transmitidos pelos preços necessitam ser ampliados para que os recursos sejam mobilizados em volume e direção adequados. O argumento genérico de Kahil é simples, claro, mas inteiramente afastado do real problema em discussão: “So long as loanable funds, collected by non-inflationary means are adequately provided . . . to eager borrowers, there is no reason why prices should rise” (p. 165). O que é teoricamente correto, mas irrelevante para a discussão em tela, quando é tudo o que tem a dizer.

3.4 — A questão do estrangulamento externo

O propósito de Kahil nesse capítulo é o de comentar os argumentos estruturalistas no que se refere:

- 1) à suposta deterioração dos termos de intercâmbio;
- 2) à evolução inadequada da capacidade de importar;
- 3) ao desequilíbrio no balanço de pagamentos; e
- 4) à estagnação das exportações.

Quanto à evolução dos termos de troca no período em discussão, embora óbvio, o ponto de Kahil parece-nos correto ao enfatizar a importância da escolha do período-base. Com efeito, é sabido que os preços dos principais produtos de exportação brasileiros chegaram nos primeiros anos da década de 50 a seus níveis histórica-

mente mais elevados. Tomar esse período como base para demonstrar a evolução desfavorável dos termos de intercâmbio entre 1954 e 1963 é um procedimento dificilmente justificável. Entretanto, cabe observar que a formulação mais geral do argumento, tal como em Prebisch, não é discutida teoricamente.

A evolução da capacidade de importar só pode ser adequadamente explicada como referência à estagnação das exportações, para a qual Kahil apresenta uma breve análise desagregada por produtos (café, algodão, cacau, pinho, açúcar e outros). As conclusões são familiares para qualquer economista brasileiro: a política de sustentação dos preços externos do café no curto prazo teve efeitos deletérios a prazos mais longos, a taxa de câmbio supervalorizada, devido à persistente inflação interna, representou um viés antiexportação, uma abordagem de política do tipo "exportable surplus" frequentemente coibiu a exportação de certos produtos, etc.

O efeito combinado destas medidas é notado por Kahil: "Brazil current capacity to import . . . actually declined from 1956 onwards, and its industrialization thus become, more and more dependent on the net inflow of foreign capital" (p. 197). Como é sabido, porém, há limites para essa solução: já no início da década de 60, o influxo líquido de capital estrangeiro, que havia contribuído durante vários anos para a manutenção da capacidade total de importar, "failed to counterbalance the combined effect of stagnating exports and the relative deterioration of the terms of trade" (p. 199).⁵

Essas observações de Kahil — e a evidência que as suporta — não constituem novidade para quem quer que haja estudado o período. O que chama a atenção do leitor é a confiança e a ênfase com que Kahil atribui os observados graves desequilíbrios do setor externo à inflação e, particularmente, a "faulty government policy". Isto nos remete à terceira parte do livro de Kahil, que tem por objeto a política econômica brasileira no período 1946/63, com ênfase em suas implicações inflacionárias.

⁵ Ver, para uma discussão detalhada desta questão, J. Donnelly, "External Debt and Economic Development in Postwar Brazil, 1947-1966" (Vanderbilt University, 1970). Tese de Doutorado, não publicada.

3.5 — Sobre as “quatro fases” da inflação no Brasil

Kahil reconhece o elemento de arbítrio envolvido na demarcação de quatro períodos de inflação entre 1945 e 1963. Contudo, não deixa de ser interessante observar que o autor confere maior ou igual atenção a seu primeiro período (maio de 1945 a setembro de 1948) que aos dois últimos períodos tomados conjuntamente (maio de 1954 a agosto de 1958 e setembro de 1958 a março de 1964). Esta não nos parece uma observação casual. Com efeito, Kahil procura enfatizar o fato de que foi exatamente no período de relativamente maior ortodoxia econômica, durante o governo Dutra (em especial durante a gestão Correa de Castro no Ministério da Fazenda, de outubro de 1946 a junho de 1949) que se alcançaram os resultados mais expressivos em termos de contenção da taxa de inflação: “. . . Brazil's domestic inflationary pressures were weakened in 1945-6, and sucessfully counteracted in 1947 and again in 1948 by the attempt to pursue with increasing determination the traditional principles of sound finance” (p. 259).

Kahil é cuidadoso o bastante para notar e mostrar que o preço pago por essa aplicação de receitas ortodoxas foi o declínio temporário da atividade econômica. Entretanto, o autor apóia a tese segundo a qual, “. . . the increase in business failures was itself a healthy sign indicating that speculative and other parasitical ventures were being sucessfully eliminated from the economic organism . . . that redundant labor employed in the previous period of inflation — induced euphoria should be dispensed with, and that business — men in general should tend to use greater caution in their investment and employment policies” (p. 160).

O que impressionou tanto a Kahil nesse período foi que essa reconhecidamente penosa fase de ajustamento tenha sido surpreendentemente rápida, coroada por um “remarkable success” — e que a lição não tenha sido aprendida: “had the policy of balanced budgets and moderate credit expansion been maintained . . . we have no ground for believing that the economy would have failed to grow satisfactorily in subsequent years . . .” (pp. 262 e 278-281). Com efeito, para Kahil, o abandono da política de “sound finance” em 1949 se fez “for no acceptable economic reason” (p. 263).

A análise dos próximos três períodos, assim como a do primeiro, é extremamente rica em evidência empírica e denota o esforço do autor em coligir uma sólida documentação sobre a economia brasileira. Infelizmente, apesar de toda a riqueza do material e de alguns interessantes “insights”, essa parte do trabalho acha-se prejudicada pela repetição — *ad nauseam* — daquilo que considera a essência do problema inflacionário no Brasil: “errors and inconsistencies of Brazil’s economic policy” (p. 268).

Na verdade, o autor é um pouco mais específico na caracterização desses erros, embora não menos auto-indulgente: “The immediate causes of the persistent and often violent rise in prices, with which Brazil was plagued from the last months of 1948 to the early months of 1964, are pretty obvious: large and generally growing public deficits, together with too rapid and expansion of bank credit in the first years and later, exaggerated and more frequent increases in the legal minimum wages” (p. 330) (ênfase nossa). O que, convenhamos, tem um ar de algo *déjà vu* para a maioria dos economistas brasileiros e os leva a perguntar o que realmente há de novo neste vasto trabalho. A seção seguinte conclui esta nota com uma tentativa de resposta a essa pergunta.

4 — Observações finais

Para os interessados em Economia Política no Brasil — passada e presente — o trabalho de Kahil apresenta um caráter paradoxal. Por um lado, há um sabor de coisa antiga e conhecida, velhas controvérsias *à la Gudin* às quais Kahil pouco acrescenta em termos de interpretação e crítica teórica, embora haja um considerável esforço de apresentação de dados. Por outro, a publicação relativamente tão atrasada de um livro que teria seu clima mais próprio cerca de uma década atrás, tem lugar exatamente quando da reabertura do debate teórico e empírico em torno da inflação, não mais agora como um problema de incompetência dos formuladores de política em alguns países subdesenvolvidos. E certas facetas do antigo debate, por muitos considerado enterrado, voltam à tona. Um julgamento quanto à importância do trabalho de Kahil depende, em boa medida, do quanto sua análise do período 1946/63 (ou seu “teste da abordagem es-

truturalista”) possa contribuir para a interpretação da experiência e a discussão dos anos 70. Infelizmente, é à luz dessa perspectiva que as deficiências do trabalho aparecem de forma mais flagrante.

É sabido que, ao longo do período tratado por Kahil, a economia brasileira experimentou — com a ajuda não insignificante do capital estrangeiro — uma das mais rápidas e profundas transformações de estrutura produtiva que se tem notícia em países subdesenvolvidos, em um processo que se convencionou chamar — um tanto impropriamente — de industrialização substitutiva de importações.

Obviamente, as mudanças estruturais, associadas a um novo padrão de acumulação de capital, envolveram substanciais transferências de recursos reais que *não poderiam ter lugar apenas via estímulos de sinais de mercado*. Como é de se esperar em economias semi-industrializadas, com mercados imperfeitos, a consecução dessas transferências não-marginais *requer* um relativamente elevado grau de intervenção do setor público na vida econômica.

Esta síndrome intervencionista, até recentemente, era interpretada, tanto por economistas “teóricos” quanto por *experts* de organizações internacionais preocupados com a eficiência alocativa a longo prazo, como constituindo uma clara manifestação de irracionalidade em termos de comportamento e de ineficiência em termos de resultado. Algo tanto mais condenável quando a teoria aparentemente sugeria racionais e eficientes alternativas.

A nível da teoria pura do comércio internacional, era possível demonstrar — elegantemente — que restrições comerciais e controles de câmbio não deveriam ser utilizados para compensar “distorções” nos mercados de produto e de fatores. Essas distorções poderiam — e deveriam — ser compensadas pelo uso apropriado de taxas e subsídios nos mercados onde surgissem.⁶

Com base na teoria macroeconômica convencional era possível sugerir uma política de controle da demanda agregada via políticas monetária, fiscal e de câmbio, geralmente apresentada sob a forma de “Programas de Estabilização” que envolviam desvalorização, libe-

6 Ver J. Baghwati, “The Generalized Theory of Distortions and Welfare”, in J. Baghwati, R. Jones, R. Mundell e J. Vanek (eds.), “*Trade, Growth and the Balance of Payments*” (North-Holland, 1971).

realização do comércio internacional, controle de crédito e salários e eliminação dos *deficits* do setor público.

Obviamente não cabe aqui discutir as sugestões da teoria pura e/ou da teoria aplicada, encampadas arduamente por Kahil em seu trabalho. Caberia, talvez, apenas lembrar que as sugestões da teoria pura, como notou R. I. McKinnon,⁷ supõem implicitamente a existência de um Governo eficiente e provido de adequado sistema tributário, sempre pronto a manipular (a custos desprezíveis) complexos sistemas de taxas e subsídios voltados à correção de “distorções” (freqüentemente, características muito reais da economia). As sugestões da teoria macroeconômica dependem, como notaram tanto McKinnon quanto o Prof. H. Johnson “... on the fundamental assumption that a highly developed financial system permits a high degree of substitutability of one type of expenditure for another and one source of finance for another”.⁸ Infelizmente, ambas as suposições implícitas não correspondiam à realidade da economia brasileira no período analisado por Kahil.

Não tem sentido, portanto, argumentar que a intervenção do setor público na vida econômica e a atitude permissiva em relação à inflação não se constituíam em políticas do tipo *first-best* para a consecução dos objetivos de política então perseguidos. Esta é uma crítica por demais fácil. Uma maneira mais adequada de avaliar a política econômica do período deveria partir do reconhecimento do dilema para o qual esta se constituía em uma resposta — ou temporário compromisso entre os atores relevantes.

Entretanto, Kahil parece ter alguma dificuldade em perceber que:

a) havia, da parte dos agentes econômicos relevantes uma clara “preferência revelada”, por outros objetivos, que operava no sentido de subestimar os custos sociais da inflação (e o valor social da estabilidade de preços) e, particularmente, que

7 R. I. McKinnon, “On Misunderstanding the Capital Constraint in Less Developed Countries”, in J. Baghwati *et alii*, *op. cit.*

8 H. C. Johnson, *Inflation and The Monetarist Controversy* (North-Holland, 1972) p. 55.

b) o deplorado intervencionismo do setor público e a permissividade deste ante a inflação viabilizaram uma temporária, mas significativa, transferência de recursos reais do setor exportador para o setor industrial e do setor privado para o setor público (ainda não suficientemente analisadas), no quadro de um peculiar padrão de crescimento.

A recusa — legítima — em defender ou justificar tal política *não é sinônimo de impossibilidade de interpretá-la*. Infelizmente foi o que fez Kahil e esta é a razão principal pela qual a contribuição de seu estudo para a contínua discussão acerca do fenômeno inflacionário no Brasil é insignificante, apesar de seu esforço. E por duas razões adicionais:

a) o teorizar sobre inflação, implícito no trabalho, é por demais convencional, particularmente para esta nossa época de relativa perplexidade teórica (e prática) ante o fenômeno;

b) a análise crítica da experiência brasileira de política econômica entre 1946 e 1963 está baseada em *opiniões* acerca da existência de alternativas que cumpririam os mesmos objetivos, de forma mais eficiente. Mas, "On ne peut rien fonder sur l'opinion . . . l'opinion ne pense pas . . . Elle est le premier obstacle à surmonter".⁹

Lamentavelmente, Kahil não chegou a superar sequer esse primeiro obstáculo.

⁹ G. Bachelard, *La Formation de L'Esprit Scientifique* (8.^a edição; Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1972), p. 14.

