

RESENHA DE *POR QUE O BRASIL CRESCE POUCO? DESIGUALDADE, DEMOCRACIA E BAIXO CRESCIMENTO NO PAÍS DO FUTURO*

Daniel Suliano¹

A obra de Marcos Mendes (2014), intitulada *Por que o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, Democracia e Baixo Crescimento no País do Futuro*, representa um marco na literatura econômica brasileira, ao abordar o tema crescimento econômico fazendo uso de elementos de natureza institucional e de economia política, raro nos livros nacionais, embora cada vez mais essencial.

Entender os fatores históricos no processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro carece ainda de material analítico no campo econômico. Em Senna (1996) foi feita relevante contribuição sob uma perspectiva socioeconômica e cultural, ao se comparar a gênese da formação colonial brasileira com a dos Estados Unidos, bem como suas distintas trajetórias.

Já o tema desigualdade foi objeto de curiosidade dos pesquisadores a partir das primeiras bases de dados públicas em forma de microdados. Langoni (2005) destacou-se como obra de referência ao analisar a evolução e os determinantes da desigualdade de renda, com ênfase na questão educacional em contexto de forte crescimento econômico. Desde então, as pesquisas pautaram-se no binômio desigualdade-educação, em que o segundo seria a principal causa do primeiro.²

Mas, como destacam Levitt e Dubner (2014), entender as causas fundamentais dos grandes problemas enfrentados pela sociedade é como pintura dos cabelos: a verdade está na raiz. No livro de Mendes (2014) essa questão torna-se o argumento central, ao conjugar ambiente democrático e alta desigualdade, elementos que acabam gerando baixo crescimento. Nesse contexto, a gênese para entender os intermitentes “voos de galinha” da economia brasileira passa impreterivelmente sobre o modo de organização de nossa sociedade, ponto em que a obra revela valiosa contribuição à literatura econômica nacional.

Destaca-se que o autor é discordante a pontuações elencadas nos estudos de Alston *et. al.* (2012 *apud* Mendes, 2014) e Acemoglu e Robinson (2012 *apud*

1. Analista de políticas públicas no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). *E-mail*: <danielsuliano@yahoo.com.br>.

2. A década de 2000 foi caracterizada por queda contínua e robusta no grau de desigualdade em um ambiente de razoável crescimento econômico. Desde o surgimento da coleta sistemática de dados em pesquisas domiciliares esse período notabilizou-se como uma das menores desigualdades nos últimos quarenta anos. Uma coletânea de artigos organizados em dois volumes em Barros, Foguel e Ulyseia (2007a; 2007b) analisou os fatores determinantes, entre eles a educação.

Mendes, 2014), mas coincidente ao de Lisboa e Latif (2013 *apud* Mendes, 2014), que diagnosticam alto grau de *rent-seeking* no Brasil, sendo esta uma causa fundamental para o baixo crescimento. No que compete à dissonância, Mendes (2014) enfatiza a perspectiva benevolente que os dois primeiros estudos realçam com relação à sociedade brasileira, de modo que ela tenha decidido harmoniosa e consensualmente ser menos desigual, ou mesmo que a redemocratização na nova república tenha quebrado o ciclo de dominância da elite econômica estabelecida.

Na verdade, sua tese deixa claro que há um caminho oposto tal que não existe amplo consenso social que leve a sociedade brasileira como um todo a buscar maior igualdade, o que torna conflituosos os diversos e heterogêneos grupos sociais, cada um tentando obter do Estado mais benefícios, proteção regulatória e menor pagamento de tributos. Neste clima de desacordo social, diversas políticas que favorecem alguns grupos, mas prejudicam a coletividade, têm sido postas em prática, travando a eficiência e o crescimento econômico.

Mendes (2014) também destaca que a estabilidade política e social vem sendo mantida pelo setor público, redistribuindo renda em favor de grupos com poder de pressão e colocando “panos quentes” nos conflitos. Assim, o governo passa a funcionar como uma central de distribuição de rendas e de regulação protetora para diversos grupos sociais. Resultado: a despesa pública disparou, tendo o orçamento e a regulação da economia se tornado as principais ferramentas de distribuição de renda e patrimônio em favor dos pobres (políticas sociais), dos ricos (políticas industriais) e de grupos intermediários (emprego público, previdência pública privilegiada etc.). A consequência é um modelo de baixo crescimento, com “redistribuição dissipativa”.

No primeiro capítulo, o objetivo é mostrar que a taxa média de crescimento do produto interno bruto (PIB) brasileiro desde meados da década de 1980, período em que se inicia uma nova ordem constitucional e estabilidade democrática na era republicana, tem sido medíocre, apresentando, para tanto, dez fatos estilizados da economia brasileira que constituem as causas imediatas desse baixo desempenho.

- 1) Fato estilizado 1: a despesa corrente primária cresce de forma persistente.
- 2) Fato estilizado 2: carga tributária elevada.
- 3) Fato estilizado 3: a poupança pública do setor público é negativa.
- 4) Fato estilizado 4: altas taxas de juros.
- 5) Fato estilizado 5: gargalos de infraestrutura.
- 6) Fato estilizado 6: forte crescimento real do salário mínimo.
- 7) Fato estilizado 7: economia fechada ao comércio internacional.

- 8) Fato estilizado 8: incerteza jurídica e baixa proteção aos direitos de propriedade.
- 9) Fato estilizado 9: grande número de empresas pequenas, informais e improdutivas.
- 10) Fato estilizado 10: atraso educacional.

Esses fatos estilizados são apresentados como peças do quebra-cabeça que Mendes (2014) considera como sintomas ou causas imediatas. É um diagnóstico cirúrgico dentro do *mainstream* econômico brasileiro. Tome-se, por exemplo, as altas taxas de juros (fato estilizado 4).

Alguns economistas brasileiros com larga influência e com voz vibrante na imprensa ainda endossam que os juros altos são causas, e não sintomas do baixo desempenho da economia. Na visão do autor da obra, é exatamente o contrário. Sob esse prisma, entender os fatos como sintomas, e não causas, é questão primordial para se ter um diagnóstico preciso do real problema, já que o senso comum não cede com facilidade, como bem destacam Levitt e Dubner (2014), ao descreverem a hercúlea tarefa dos laureados Barry Marshall e Robin Warren em tratar a causa essencial da úlcera em uma época em que todo mundo se limitava a tratar seus sintomas.

Outro fato pertinente e tabu no pensamento nacional é a economia fechada ao comércio internacional (fato estilizado 7). Esse sintoma é um desafio no Brasil por dois motivos em particular. Em primeiro lugar, como destaca Pessôa (2013), a falta de convicção da elite dirigente nas instituições liberais produz ciclos que acabam reduzindo nosso potencial de crescimento. Adicionalmente, Zingales (2015) chama a atenção que, mesmo nos Estados Unidos, país que construiu um sistema capitalista que se aproxima mais do que qualquer outro do ideal de livre mercado, liberdade econômica e concorrência aberta, sua crescente desigualdade tem enfraquecido o credo popular a favor do sistema.

Não obstante a análise descrita no segundo capítulo para discorrer a persistência e a perpetuação da desigualdade brasileira seja uma abordagem que contempla uma análise recente a partir de microdados via pesquisas domiciliares, estudos heurísticos para dados do século XIX mensuram um coeficiente de Gini de 0,55 em 1872, revelando o quão cristalina é a desigualdade no Brasil (Villela, 2013).

No âmbito do terceiro capítulo, o mais extenso do texto, o argumento central é que tipicamente há, em sociedades desiguais, um núcleo central de pessoas muito ricas, com poder econômico e influência política que podem ser usados para contornar as leis e lhes permitir apropriar rendas. Assim, a tendência é de se ter menor concorrência e incentivos insuficientes para aumentar a produtividade, acumular capital físico e humano e explorar recursos naturais de forma eficiente. No longo prazo, isso se traduz em menor crescimento.

O resultado pode ser não apenas uma menor taxa de crescimento, mas também um ciclo vicioso, que reforçam a desigualdade por meio da concentração de investimentos, de capital humano, de acesso ao crédito, de riqueza e de poder. Apenas aqueles capazes de se proteger contra a expropriação podem se manter ou se tornar ricos.

O ponto-chave que é ressaltado, e daí a importância da obra a partir de uma visão da história econômica e da economia política, é que as condições econômicas e sociais existentes no momento da colonização podem definir uma trajetória de desigualdade e baixa qualidade institucional por vários séculos.

Particularmente no Brasil vem sendo consolidada uma literatura que trata da relação entre desigualdade, instituições extrativas e *rent-seeking*, sendo algumas delas amplamente exploradas no capítulo. Naritomi *et al.* (2012 *apud* Mendes, 2014), por exemplo, é um artigo citado que obtém evidências de como as condições iniciais de colonização do Brasil geraram instituições prejudiciais ao crescimento econômico que persistem até o presente.

Como bem destacado na obra, esse processo consolidou-se com o nacional-desenvolvimentismo, ideologia bastante forte até o presente e caracterizada pela ideia de que o desenvolvimento decorre da industrialização. Nesse contexto, os grupos sociais que detêm capital e podem investir em indústrias são protegidos pelo governo, sendo a concorrência dos produtos importados um instrumento de geração de lucros elevados via proteção.

O capítulo 4 analisa que a coexistência de um alto grau de desigualdade com um regime político democrático leva à adoção de políticas públicas voltadas à redistribuição de renda e à redução da pobreza. Como bem lembrado pelo autor, após a redemocratização o lema vigente no regime militar “fazer o bolo crescer para depois redistribuir” foi rapidamente alterado para “tudo pelo social”, frase perenemente repetida pelo primeiro presidente da era democrática, José Sarney.

Nesse sentido, políticas públicas redistributivas são feitas por meio de: a) gastos públicos em programas voltados para os mais pobres; e b) regulação econômica (leis acerca do valor do salário mínimo e dos direitos trabalhistas, por exemplo). Não obstante sejam bem-sucedidas em reduzir a desigualdade, essas políticas podem gerar efeitos colaterais nocivos ao crescimento econômico, tendo como resultado o modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa, tema central da obra.

Na sequência, o capítulo 5 analisa como os segmentos intermediários da distribuição de renda participam do jogo redistributivo, obtendo vantagens e subsídios e aumentando ainda mais a intensidade da disputa por rendas na sociedade, bem como seus efeitos adversos sobre o crescimento econômico.

É sintomático o discurso “universidade pública, gratuita e de qualidade para todos”, muito bem empregado na obra e que utiliza do argumento falacioso que a cobrança do ensino universitário seria barreira de acesso dos pobres. Como bem lembram Leal e Werlang (1991) em um estudo clássico desse tema, a gratuidade do ensino superior brasileiro eleva ainda mais a desigualdade, na medida em que favorece aqueles cujas famílias estão em condições de educá-los nas melhores escolas e terem boas classificações nos vestibulares.

A mensagem final do livro chama atenção da literatura econômica, que tem avançado na análise de argumentos *comportamentais* para explicar a persistência da pobreza e justificar o uso de políticas redistributivas que auxiliem os pobres a ter um comportamento favorável à ascensão social e ao crescimento econômico (Banerjee e Duflo, 2011 *apud* Mendes, 2014). Com efeito, o pobre é um sujeito que não consegue planejar seu futuro e tomar decisões visando melhorar de vida nos próximos anos porque sua mente está concentrada na sobrevivência cotidiana, sem “espaço mental” para lidar com o planejamento de médio e longo prazos.

A obra também registra a possibilidade de o país estar preso em uma armadilha, na medida em que a taxa de crescimento que resulta da redistribuição é muito baixa ou negativa (devido ao impacto macroeconômico negativo das políticas redistributivas), e aquilo que o governo redistribui torna-se cada vez menor ano após ano. Como bem descrito no texto: “a desigualdade de renda é tão pronunciada que desencoraja uma nova acumulação de crescimento” (Persson e Tabellini, 1994 *apud* Mendes, 2014).

Nas duas últimas seções do capítulo final é feita uma reflexão de cenários possíveis de longo prazo, bem como medidas (algumas dignas de estadistas) para uma real redução da desigualdade e estímulo ao crescimento sustentado.

Em um primeiro cenário, é retomada a discussão do estudo de Alston *et al.* (2012 *apud* Mendes, 2014) com relação a uma visão positiva do processo redistributivo no Brasil, em que se acredita que a sociedade brasileira já teria atingindo o consenso acerca de dois pontos fundamentais: a) a necessidade de reduzir a desigualdade; e b) a importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade de preços. Assim, ainda que de forma lenta, o país caminharia em direção ao ciclo virtuoso, tendendo a passar do estágio de distribuição dissipativa para um quadro de “inclusão eficiente”: redução da desigualdade e crescimento econômico acelerado.

Todavia, o próprio autor chama a atenção para o fato de não estar claro que a maioria da sociedade brasileira, ou a classe política, que toma decisões em seu nome, esteja convencida de que a estabilidade fiscal é condição necessária para o equilíbrio macroeconômico e para o crescimento.

Na verdade, Mendes (2014) destaca a alta repulsa (e receio dos políticos em tocar no assunto) a reformas da Previdência Social e à alteração da política de ajustes do salário mínimo acima da produtividade do trabalho, não obstante sejam essas as principais fontes de instabilidade fiscal, no presente e no futuro.

Em um segundo cenário, mais condizente com a realidade atual, as pressões redistributivas e a motivação *rent-seeking* permanecem mais vivas do que nunca e tenderiam a se intensificar caso o país permanecesse em um quadro de baixo crescimento. É emblemática a citação do ditado popular: “farinha pouca, meu pirão primeiro”.

São destacados também os protestos de junho de 2013 como um sintoma ou mesmo esgotamento da falta de recursos para manter o atual sistema de privilégios. Com efeito, todos começaram a reclamar porque o cobertor está ficando curto e não é possível manter o sistema de privilégios generalizados e custos dispersos e ocultos. No caso, começa a ficar grande o somatório dos inúmeros pequenos custos gerados pelas políticas, podendo chegar a uma crise política em que a própria democracia passe a correr risco.

Por fim, destaca que é preciso “jogar na defesa”, defendendo regras de controle fiscal que impeçam a expansão populista de políticas em favor de grupos específicos. Quanto mais rígida a restrição fiscal imposta ao Estado, mais difícil será para que grupos de interesse aprovelem benefícios a seu favor. Respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), obediência a limites de endividamento, respeito às regras contábeis e de transparência das contas públicas são essenciais. “Jogar na defesa” também significa trabalhar para bloquear “contrarreformas” que tenham por objetivo recuperar privilégios já cortados ou expandir benefícios já existentes.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007a. v. 1.

_____; _____. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007b. v. 2.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LEAL, C. I. S.; WERLANG, S. R. C. Retornos em educação no Brasil: 1976/89. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 559-574, 1991.

LEVITT, S.; DUBNER, S. **Pense como um Freak**: como pensar de maneira mais inteligente sobre quase tudo. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

PESSÔA, S. Por que Dilma é o novo Geisel... **Época**, 20 abr. 2013. Disponível em: <<https://glo.bo/2LsSDyE>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SENNA, J. J. **Os parceiros do rei:** herança cultural e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

VILLELA, A. O desenvolvimento econômico no Brasil pré-1945. *In:* VELOSO, F. *et al.* (Orgs.). **Desenvolvimento econômico:** uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

ZINGALES, L. **Um capitalismo para o povo:** reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: Bei, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

