

Resenha bibliográfica 2

Foundations of Brazilian economic growth

Syvrud, Donald. *Foundations of Brazilian Economic Growth*. Stanford/Washington: Hoover Institution Press e American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974. XVIII, 295 pp.

EUSTÁQUIO J. REIS *

O livro ora analisado tem por objetivo explicar os fundamentos do “milagre econômico brasileiro”, isto é, identificar os fatores que permitiram à economia brasileira superar a crise econômica de meados dos anos 60 e manter, a partir de então, a *outstanding growth performance* que se observa até meados dos anos 70. Subjacente teríamos dupla motivação: avaliar o “fôlego da economia brasileira, pois, segundo o autor, “. . . (g) iven the history of boom and bust, there is a degree of urgency to the question of how long the present economic boom will continue . . .” (p. 3) — cabe notar que a análise desenvolvida tem 1972 por ano terminal; e, mais amplamente, extrair lições para as economias que se defrontam com o problema de manutenção de um crescimento acelerado.

Os requisitos para um empreendimento dessa envergadura são, obviamente, bastante complexos e, além de uma grande intimidade com a realidade brasileira, o autor deveria também demonstrar um fino trato com o instrumental da economia política. A intimidade Donald Syvrud certamente possui, pois, tendo servido como Representante do Tesouro junto à Embaixada americana no Rio de Janeiro, de 1965 a 1969, conheceu de perto os fatos, números e personalidades da política econômica brasileira por ocasião da

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

gestação e infância do “milagre”, mormente considerando-se que por essa época “... Brazil was currently benefiting extensively from United States aid ... (and) ... nearly all relevant data passed regularly over Dr. Syvrud’s Desk ...” (p. XV). Apesar disso, e do montante de informações que nos é apresentado de forma sistemática sobre a economia brasileira, o livro dificilmente pode ser considerado como uma contribuição de peso para um melhor entendimento dos sucessos e fracassos do desenvolvimento econômico brasileiro recente. Seu tom oficial faz com que, ao final de quase 300 páginas, o leitor não possa evitar um certo sabor de relatório consular: uma ampla cobertura das diversas áreas de política econômica, as principais medidas e inovações, os efeitos e racionalizações dessas medidas, sem apresentar, contudo, maior profundidade em termos de análise.

O livro encontra-se organizado em duas partes. A primeira tem por objetivo situar, através de uma análise panorâmica, as grandes linhas das estratégias de desenvolvimento implementadas entre 1947 e 1972. Após um capítulo introdutório, no qual são apresentadas as premissas e questões que orientam as análises subseqüentes, temos, no Capítulo II, uma revisão sumária das ideologias e políticas desenvolvimentistas do período anterior a 1964. Segue-se, no Capítulo III uma análise semelhante, porém com maiores detalhes relativos ao período 1964/72. A segunda parte procura, então, analisar detalhadamente os objetivos, os instrumentos e a *performance* da política econômica em áreas específicas. Assim, cada um dos oito capítulos remanescentes é dedicado a uma determinada área: políticas monetária e creditícia, de juros, fiscal, salarial, cambial e comercial, agrícola, cafeeira e, finalmente, à guisa de conclusão, políticas de mobilização e alocação de poupanças. Em cada um dos capítulos é feita uma avaliação contrastando os períodos posterior e anterior a 1964.

Para uma apreciação ampla do livro, desde logo deve ser observado que o enfoque adotado por Syvrud é eminentemente técnico. O problema do desenvolvimento econômico é, segundo ele, um problema totalmente redutível aos erros e acertos da política econômica. Os fundamentos do crescimento econômico e, portanto, a resposta às indagações que motivam o livro estão em fatores como

“political stability, sound economic management, the ability of policy makers to diagnose accurately problems in the context of a market oriented development strategy, and, finally, their ability to react promptly to these problems with an effective mix of policy instruments ...” (p. 3). E, ainda mais, em termos da experiência brasileira, “... (t)he economic growth of the 1950’s, the ensuing collapse of the early 1960’s, and the recovery and boom of the late 1960’s can all be explained in terms of the effectiveness or ineffectiveness of domestic Brazilian economic policies.” (p. 3). Cabe notar, ainda, que a política econômica é definida por Syvrud dentro de limites bastante estreitos. Como nos livros-texto, trata-se da arte de escolher e manipular instrumentos para atingir objetivos que são de certa forma variáveis exógenas do problema. Em nenhum momento mostra-se ele preocupado em situar as decisões ou consequências de políticas econômicas dentro de um contexto mais amplo. Assim, condicionantes políticos — a correlação de interesses e estrutura de poder que se reflete na atuação ou não de partidos, grupos de pressão, associações de classe, etc. — são completamente negligenciados na análise. Da mesma forma, praticamente nada nos é dito sobre a conjuntura internacional em que as decisões de política são implementadas. E mesmo a caracterização da estrutura econômica do País, bem como sua evolução ao longo do período analisado, deixa muito a desejar. Margens de capacidade ociosa, estrutura de importações, distribuição da renda, padrões de consumo, etc. — características que constituem os condicionantes estruturais ou, alternativamente, os elementos fundamentais para uma avaliação de qualquer estratégia de desenvolvimento — são tratados *en passant* no texto (é significativo, nesse sentido, notar que dentre as 65 tabelas estatísticas apresentadas nenhuma delas se refira à estrutura industrial ou à pauta de importações, sobretudo tendo-se em conta a importância histórica do processo de substituição de importações enquanto estratégia de desenvolvimento).

Diferentemente dos livros-texto, porém, mesmo acatando os postulados de uma análise essencialmente tecnocrática e limitando-se aos aspectos “puramente econômicos” das questões, o estudo se resente de um maior cuidado na formulação de esquemas analíticos que permitam um tratamento mais unificado dos problemas e, também, um maior rigor nas relações de causalidade entre instru-

mentos e objetivos de política econômica. A ausência desse esquema implica um certo impressionismo na avaliação dos efeitos, que são imputados às políticas econômicas, bem como na avaliação da eficácia relativa dos diferentes instrumentos de política.

Essas deficiências e lacunas se refletem sobretudo na primeira parte do livro, onde são discutidas de forma abrangente as estratégias de desenvolvimento. No Capítulo I o autor identifica os pilares básicos do crescimento econômico brasileiro no período 1964/72 – estabilidade política, continuidade da política econômica, uma estratégia conciliando mecanismos de mercado e planejamento e uma ideologia desenvolvimentista cuja base estaria no “desafio” proposto pela ocupação do interior – adotando uma postura que é, pelo menos, simplória.

Estabilidade política é apenas um sinônimo para autoritarismo tecnocrático e sua importância estaria, segundo Syvrud, no fato de permitir aos *policy-makers* “... a degree of freedom and continuity not available to economists in democratic countries. With delegated responsibilities for economic policies and the capability of avoiding the time-consuming, cumbersome channels of democratic politics, the economic authorities were free to innovate with new approaches to old problems and, through a process of trial and error, were able eventually to stabilize and restructure the Brazilian economy.” (p. 4). Embora a afirmação não seja de todo falsa, o mínimo que se pode pedir é uma consideração um pouco mais cuidadosa dos problemas de representação de interesses envolvidos num processo de elaboração e implementação de políticas econômicas desse tipo. Com relação à síndrome liberal-intervencionista que caracteriza a política econômica brasileira, é necessário que se diga, conforme reconhece Syvrud, que suas raízes são bem anteriores aos anos do “milagre” e, além disso, dificilmente pode ser considerada como um “ pilar de crescimento”, mas antes como “escoras pragmáticas” que foram sendo colocadas à medida que se apresentavam os problemas. Por fim, a idéia de um “desafio do interior” e que “... (w)ether planned as such or not, President Médici’s Transamazônica Highway Project sparked a new development ideology in Brazil ... (and) ... proved to be most effective in mobilizing the Brazilian people for a common cause ...” (p. 8) só serve para demonstrar a ingenuidade das premissas do autor.

No restante da primeira parte do livro a ausência de um esquema analítico mais rigoroso faz com que as comparações das ideologias e estratégias desenvolvimentistas dos períodos anterior e posterior a 1964 se façam de forma completamente viesada. A escolha dos objetivos, instrumentos, ideologias que informam e das conseqüências últimas das políticas de desenvolvimento em cada um dos períodos depende, em grande parte, das idiosincrasias e do *parti pris* do autor, que demonstra uma preocupação constante de justificar a sabedoria e acerto do diagnóstico e das decisões de política econômica do período posterior a 1964. Ao longo do Capítulo II é mostrado como os desacertos da política econômica no período anterior a 1964 contribuíram mais para agravar do que atenuar as dificuldades existentes na solução dos problemas econômicos, e portanto, apesar das altas taxas de crescimento industrial conseguidas, "these policies led almost inexorably to economic stagnation, international bankruptcy, runaway inflation and an intensified concentration of income." (p. 29). Para o período posterior a 1964 (Capítulo III) a análise adquire um tom totalmente distinto. Aqui, a preocupação é mostrar as difíceis "opções estratégicas" com que se defrontaram os formuladores da política econômica e, chegando às raízes da apologia pessoal, salientar o brilhantismo com que essas opções foram enfrentadas pelo "outstanding group of professional economists" (p. 33). Naturalmente, o período 1964/72 merece uma avaliação extremamente favorável.

Em relação à segunda parte do livro, uma primeira observação que se poderia fazer seria a excessiva fragmentação que decorre do enfoque adotado, ou seja, a opção de dedicar cada capítulo a uma área específica de política econômica tem como conseqüência uma certa repetitividade dos diagnósticos, análises e avaliações que são feitas e, por outro lado, às vezes dificulta ao leitor uma percepção mais abrangente dos problemas e da inter-relação entre os vários aspectos (isso se nota, por exemplo, no caso das políticas relacionadas com o mercado financeiro, que são tratadas em pelo menos três capítulos diferentes). Outro ponto que merece ser mencionado consiste na ênfase, talvez excessiva, que é dada aos objetivos de crescimento e controle da inflação quando da avaliação das diferentes medidas e instrumentos de política econômica. Sem negar a importância que esses dois objetivos possam, de fato, ter desempenhado

na condução da política econômica brasileira, em especial no período posterior a 1964, é necessário que tenhamos em mente que, para uma avaliação mais satisfatória da política econômica, a própria prioridade de objetivos deveria ser colocada em questão.

Em termos de conteúdo, o que se observa em praticamente todos os capítulos é a tentativa de se mostrar de que maneira a síndrome intervencionista que informava a política econômica no período anterior a 1964 impedia uma alocação mais eficiente de recursos e dessa forma agravava problemas como inflação, desequilíbrios do balanço de pagamentos, concentração da renda, levando necessariamente à estagnação econômica. A partir disso, então, mostra-se de que maneira o liberalismo econômico bem fundamentado que ascendeu ao poder em 1964 possibilitou a introdução de inovações políticas tendentes à maior eficiência na alocação de recursos, a um processo de crescimento equilibrado e, por fim, à própria justiça social. O intervencionismo porventura ainda existente é imputado a um realismo pragmático que sabiamente reconhece as idiossincrasias da realidade econômica brasileira. Assim, no Capítulo IV, por exemplo, mostra-se de que maneira os controles quantitativos na política monetária (tabelamento de juros e racionamento de crédito) levaram, no período 1953/63, a uma tendência claramente declinante na disponibilidade (em termos de percentagem da oferta monetária global e/ou do produto bruto) de créditos para o setor privado, tendo como conseqüências a estatização do crédito, a desnacionalização da indústria, os altos custos de intermediação financeira e, por fim, os efeitos negativos sobre o nível de investimento e renda. Essa tendência sofre uma nítida reversão entre 1964/72, em especial na gestão Delfim Netto. Supostamente, a nova linha de atuação teria um papel fundamental na retomada de crescimento, muito embora implicasse a necessidade de uma postura menos relutante no convívio com a inflação. Mas mesmo essa postura seria benéfica, pois, pragmaticamente, uma certa dose de inflação facilitaria esquemas de racionamento e alocação de crédito a setores prioritários que teriam, inclusive, motivações nacionalistas, pois visariam manter, ou mesmo aumentar, a participação nacional no controle dos ativos industriais. Afora o fato de que as motivações nacionalistas são muito pouco convincentes, sobretudo tendo-se em conta o processo de desnacionalização que ocorre no período, note-se a desigualdade

com que se enfoca as conseqüências das restrições de crédito em um e outro período.

A síndrome intervencionista volta a ser atacada no capítulo seguinte, onde se trata do impacto que as políticas de juros teriam tido sobre a estagnação e a inflação. A colocação básica nesse sentido consiste na afirmação de que os desequilíbrios e distorções do mercado financeiro teriam sido conseqüência dos mecanismos de controle quantitativo introduzidos para se conter a inflação e não do próprio processo inflacionário. A partir desse quadro são analisadas as inovações introduzidas no período posterior a 1964: instituição da correção monetária, os primeiros ensaios de integração no mercado financeiro internacional (Resolução 63) e as políticas de subsídios à taxa de juros (remuneração de depósitos compulsórios dos bancos). A avaliação feita não apresenta maiores *insights*, deixando de lado questões relevantes, como, por exemplo, os possíveis impactos inflacionários da correção monetária e suas implicações sobre a capacidade de financiamento do setor privado.

O Capítulo VI, que se dedica à política fiscal, é, como o anterior, essencialmente descritivo. Sem maiores preocupações de problematização, é feito um apanhado geral da estrutura de despesas e receitas do setor público e da importância deste na economia brasileira.

A discussão da política salarial que é feita no Capítulo VII constitui, talvez, o exemplo mais claro das deficiências da análise e do *parti pris* do autor. Dando prosseguimento à sua pregação liberal, sua conclusão básica (que na verdade é uma premissa) seria que "... wage determination in developing, as in developed nations, should preferably be left to market forces." (p. 147). Ao longo de todo o capítulo, contudo, não há nada que possa ser considerado como uma tentativa de comprovação dessa conclusão. Ao invés disso, encontramos uma série de opiniões impressionistas, como, por exemplo, quando nos afirma que a queda de salários reais no período 1964/67 "era essencial para restaurar o equilíbrio da economia", pois "the 1964 level of wages was, as it appeared to be, above sustainable market levels, given the supply of labor, labor productivity, and the demand for various labor skills..." (p. 161, ênfase nossa), ou, então, ao afirmar que "... (g)ains in real income by the urban industrial workers during the 1950's were in part disadvantageous

to rural workers; however, some of the losses in real income by urban industrial workers since 1964 have benefited the rural workers . . .” (p. 164), se excusando, logo em seguida, de apresentar evidências mais precisas devido à não disponibilidade de dados. Problemas de barganha e participação sindical são completamente negligenciados, talvez porque o autor não os considere como um dos determinantes das *market forces*.

Os capítulos resenhados são suficientes para se ter uma idéia do livro. Dentre os outros capítulos, menção especial deve ser feita ao VIII, onde se faz uma revisão detalhada dos problemas de balanço de pagamentos e das políticas cambial e comercial.

À guisa de conclusão, vejamos quais são as grandes lições que a experiência brasileira propicia ao autor. “The Brazilian experience shows that a country can overcome defeatist traditions and ideologies and can develop if it applies sound economic policies to that end.” (p. 275), e “. . . (t) he lesson is that policy changes should be initiated as soon as the need arises; the longer the delay, the greater the change necessary and the greater the economic, social, and political consequences, and, therefore, the greater the opposition from vested interests to such changes.” (p. 274). Chegar a essas conclusões só vem reforçar a impressão de que o livro é um longo elogio ao pragmatismo tecnocrático.

Pesquisa e planejamento econômico. v. 1 —

n. 1 — jun. 1971 — Rio de Janeiro,
Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1971 --

v. — quadrimestral

Título anterior: Pesquisa e Planejamento v. 1, n. 1 e 2, 1971.
Periodicidade anterior. Semestral de 1971-1975.

1. Economia — Pesquisa — Periódicos. 2. Planejamento
Econômico — Brasil. I. Brasil. Instituto de Planejamento Eco-
nômico e Social.



CDD 330.05
CDU 33(81) (05)

IPEA — Serviço Editorial: Antonio de Lima Brito (Supervisão gráfica); Nilson Souto Maior (Revisão); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

Composto e impresso no Centro de Serviços Gráficos do IBGE, Rio de Janeiro — RJ.