

Resenha bibliográfica

Estabilização e crescimento

Fontes, Rosa (ed.). *Estabilização e crescimento*. Ed. UFV, 1997.

MARCO ANTÔNIO F. H. CAVALCANTI*

No início dos anos 90, após uma década perdida em termos de desenvolvimento socioeconômico, o Brasil deparava-se com um duplo desafio na esfera econômica. Em primeiro lugar, era imperioso estancar o processo hiperinflacionário em curso no país, de modo a reduzir o elevado grau de instabilidade e incerteza que caracterizavam a economia brasileira desde meados dos anos 80 e, assim, viabilizar o cálculo de longo prazo por parte dos agentes econômicos, restabelecendo as condições mínimas necessárias à retomada do crescimento. Em segundo lugar, fazia-se necessária a consolidação de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico, em substituição ao antigo modelo baseado na maciça intervenção estatal e na proteção excessiva dos produtores domésticos contra a concorrência externa, que propiciasse a ampliação e modernização do estoque de capital físico e o aumento da qualidade e eficiência do capital humano e tecnológico nacionais.

Indubitavelmente, ao longo da década avançou-se de forma significativa em ambas as direções. De um lado, após o fim do ciclo de tentativas frustradas de estabilização apoiadas, em diferentes graus, em estratégias “heterodoxas”, o país parece ter finalmente logrado reduzir a inflação a patamares “civilizados” com a implementação do Plano Real — permitindo o afastamento dos agentes econômicos de padrões de comportamento defensivo e especulativo rumo a atitudes mais produtivas. De outro lado, o aprofundamento dos processos de liberalização comercial e de redefinição do papel do Estado na economia tem contribuído para a formação de um modelo econômico mais adequado à nova realidade mundial, no qual se privilegia a busca de competitividade doméstica

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

através da modernização e racionalização da produção — impelidas, em grande parte, pela pressão competitiva externa e apoiadas na atuação do Estado enquanto regulador, coordenador e mantenedor da concorrência interna e da estabilidade macroeconômica.

Não obstante, persistem obstáculos de grande monta a serem superados até a plena consolidação de tais processos. Para a manutenção da estabilidade de preços recém-conquistada, é imprescindível que o setor público seja capaz de promover ajustes profundos nas suas estruturas e formas de atuação, de modo a garantir a credibilidade e sustentabilidade da política macroeconômica corrente e futura. Quanto à formação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, a principal dificuldade reside na determinação do papel ótimo do Estado na regulação e coordenação das atividades econômicas e na promoção de externalidades positivas para a economia, seja através de investimentos em infra-estrutura, políticas de incentivo à pesquisa e desenvolvimento tecnológico ou de educação e formação de recursos humanos.

O livro *Estabilização e crescimento*, editado por Rosa Fontes, do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa, e prefaciado por Fernando de Holanda Barbosa, fornece importantes subsídios para a melhor compreensão desses processos, tanto no que se refere aos avanços já obtidos como no que tange às dificuldades todavia existentes. Trata-se de uma coletânea de 15 artigos, assinados por renomados economistas brasileiros, que aliam à análise teórica a apresentação de dados e estudos empíricos referentes à história econômica recente do país e às suas perspectivas a médio e longo prazos.

Dada a preocupação explícita de produzir um texto que sirva como leitura complementar para os alunos de graduação em economia, os artigos estão escritos em linguagem pouco formalizada e privilegiam, em geral, a apresentação dos respectivos temas a partir de uma perspectiva ampla, em detrimento da profundidade da análise — sem prejuízo, porém, da atualidade e abrangência da discussão teórica e dos métodos de investigação empírica subjacentes aos resultados apresentados. Logra-se, assim, sistematizar e motivar a discussão, propiciando uma visão geral de algumas das principais questões relativas aos processos já mencionados.

Uma das peculiaridades do livro reside na heterogeneidade dos trabalhos reunidos, caracterizados por diferentes linhas teóricas e metodológicas. Isso impõe alguma perda de uniformidade e continuidade à exposição, o que, de certa forma, dificulta a plena compreensão dos elos entre alguns dos tópicos abordados. Entretanto, o ecletismo do texto também é uma de suas forças, pois permite que o próprio leitor interprete e avalie criticamente cada tipo de argumentação e, conseqüentemente, chegue às suas próprias conclusões.

A primeira parte do livro, dedicada ao tema da estabilização, reúne cinco artigos focalizando aspectos distintos da questão, o que propicia ao leitor uma

visão geral do assunto. Uma das principais idéias que emergem desses trabalhos é a importância vital da credibilidade da política econômica para a obtenção e manutenção da estabilidade de preços. Tal idéia aparece logo no primeiro capítulo, onde Aloísio Araújo explica que é a falta de credibilidade do governo que dificulta ou, mesmo, inviabiliza o financiamento dos déficits públicos através de endividamento, tornando necessária a emissão monetária e, conseqüentemente, inevitável a inflação. O sucesso do Plano Real e os fracassos dos planos de estabilização anteriores são explicados basicamente em função dos diferentes graus de credibilidade atingidos pelo governo em cada momento; e as reformas do Estado — administrativa, tributária e previdenciária — são apresentadas como requisitos fundamentais para a credibilidade da política econômica futura e, por conseguinte, para a manutenção da estabilidade de preços.

A relação entre credibilidade governamental e inflação é retomada em maior detalhe, no Capítulo 2, por Marcelo A. Arbex, Mírian Almeida e Rosa Fontes, que apresentam uma breve resenha da literatura sobre credibilidade e inconsistência temporal. A partir do modelo clássico de Barro e Gordon e suas principais extensões, os autores expõem o problema da inconsistência temporal da política econômica na ausência de mecanismos de comprometimento e discorrem sobre possíveis soluções para a questão. Dentre as alternativas apresentadas, destaca-se a adoção de um regime de bandas cambiais, cujas características básicas são examinadas no contexto do modelo padrão de Krugman — com particular ênfase nos aspectos relativos à credibilidade do regime.

No Capítulo 3, Estevão Kopschitz analisa a estratégia antiinflacionária do Plano Real, procurando destacar a forma pela qual foram enfrentados os “três problemas centrais para um programa de estabilização” — coordenação de preços relativos, rompimento da inércia inflacionária e redução do déficit público. São discutidos de forma clara e objetiva os papéis desempenhados, nesse processo, pelas principais medidas de política adotadas: a instituição da URV e a reforma monetária, a âncora cambial e o ajuste fiscal.

O capítulo seguinte, de autoria de Newton Bueno, se propõe analisar as causas estruturais da inflação brasileira segundo a hipótese “síndrome de Midas”. De acordo com tal hipótese, a inflação seria causada fundamentalmente pela incapacidade de a economia brasileira produzir bens de consumo popular em quantidade suficiente para atender à demanda, o que tenderia a causar aumentos de preços sempre que o nível de atividade se acelera — aumentando a massa salarial — ou quando o regime político se liberaliza — permitindo a elevação do salário real. O artigo peca por enfatizar como evidência empírica o que é, na verdade, uma tautologia: é evidente que aumentos de preços geralmente refletem situações de excesso de demanda, que, em economias de baixa renda, devem estar concentradas principalmente nos setores de bens de consumo popular. As causas fundamentais da inflação deveriam ser procuradas, portanto, entre os fatores que *determinam* tal excesso de demanda.

O último capítulo da Parte I, escrito por Wilson Vieira, estuda um aspecto específico do processo de estabilização, relativo aos efeitos das medidas antiinflacionárias sobre a agricultura brasileira. De acordo com a argumentação ali exposta, as políticas monetária e fiscal restritivas características de programas de estabilização tendem a afetar com maior intensidade o setor agrícola, dado o comportamento peculiar dos preços do setor, que apresentam maior dispersão relativa e menor rigidez para baixo, relativamente aos preços industriais. A análise subsequente fornece uma brevíssima retrospectiva dos planos de estabilização adotados no Brasil a partir da década de 80 e seus principais efeitos sobre a rentabilidade e produção agrícola.

A segunda parte do livro, composta por 12 trabalhos, trata do tema do crescimento econômico. A seleção e organização dos artigos revela-se particularmente feliz, pois produz um texto em que teoria, evidências empíricas e recomendações de política se alternam e complementam mutuamente.

Os primeiros três capítulos discorrem sobre os fatores determinantes do crescimento econômico sob uma perspectiva teórica. No Capítulo 6, Claudiney M. Pereira e Jorge T. Araújo apresentam uma resenha da literatura sobre crescimento endógeno, onde analisam o modelo AK de Rebelo e Romer e suas extensões e discutem as principais características que o diferenciam em relação ao modelo clássico de Solow e aos modelos de inspiração keynesiana da chamada "Escola de Cambridge". No capítulo seguinte, Renato Fragelli Cardoso enumera os principais fatos estilizados do crescimento econômico, depreendidos da análise da experiência internacional, e ressalta os argumentos teóricos básicos que procuram explicá-los. Por fim, no Capítulo 8, João Ricardo Faria e Joaquim P. de Andrade analisam a relação entre moeda e crescimento a partir de diversas abordagens — *cash-in-advance*, moeda na função-utilidade, moeda na função de produção, custos de transação e gerações sobrepostas de vida infinita —, correspondentes a diferentes formas de incorporar a moeda aos modelos de crescimento.

Esses capítulos fornecem o pano de fundo teórico para os artigos subsequentes, que procuram avaliar as perspectivas de crescimento da economia brasileira a médio e longo prazos. Tal discussão se concentra em dois grandes blocos temáticos.

O primeiro diz respeito, fundamentalmente, à determinação do grau ótimo de participação do Estado na economia, questão que ocupa lugar de destaque na agenda de debates sobre a retomada do crescimento. Tradicionalmente, o processo de desenvolvimento econômico no Brasil baseou-se na atuação decisiva do Estado enquanto produtor de bens e serviços, gerador e redistribuidor de renda, mas, em face do esgotamento desse padrão de desenvolvimento, tornou-se evidente a necessidade de redefinição dos objetivos e formas de atuação do setor

público na esfera econômica. Quatro trabalhos contribuem de forma direta para essa questão.

No Capítulo 9, Wilson Suzigan discute as perspectivas da política industrial no país. O autor adota um conceito de política industrial amplo, onde estão incluídos não apenas os instrumentos e medidas que afetam diretamente o setor industrial, mas também as medidas orientadas para os investimentos em infraestrutura física e para a articulação e compatibilização com a política macroeconômica e políticas “auxiliares” (de comércio exterior, defesa da concorrência, regional etc.). Mais do que uma discussão sobre política industrial, trata-se, assim, de uma análise dos requisitos e condicionantes para a implementação de uma verdadeira política de desenvolvimento, na qual todos os instrumentos devem ser utilizados de forma integrada, subordinados ao objetivo maior de recolocar o país em uma trajetória de crescimento sustentado. Apesar da amplitude do tema, o artigo consegue escapar, dentro do possível, de análises excessivamente genéricas, aliando à visão sistêmica dos vários segmentos de atuação do setor público algumas sugestões de política bastante específicas.

As políticas sugeridas envolvem a atuação decisiva das autoridades na definição de metas e opções estratégicas, na regulação e manutenção do ambiente competitivo interno e no fomento às atividades privadas, especialmente aos investimentos em novas tecnologias. O artigo segue, assim, a recomendação de Fernando de Holanda Barbosa, que critica, no prefácio, a “velha tradição das discussões de política econômica no Brasil” que coloca o Estado em oposição ao mercado, enfatizando que, na verdade, tais instituições devem ser vistas como complementares, não substitutas.

Evidentemente, a implementação de uma política de escopo tão abrangente envolve inúmeras dificuldades, sobretudo no que tange à compatibilização entre os requisitos da estabilização e do crescimento. Em última instância, a viabilidade dessa política depende da realização das reformas estruturais do Estado, necessárias para a recuperação da capacidade financeira do setor público e para a consolidação da estabilidade macroeconômica.

No Capítulo 10, Alfredo L. da Silva Neto analisa os problemas estruturais das empresas estatais, objetivando lançar luz sobre a possibilidade de essas empresas contribuírem para o processo de crescimento. A essência do capítulo reside na comparação entre empresas privadas e estatais quanto aos processos de definição de objetivos primários, planejamento e implementação das ações destinadas a operacionalizar esses objetivos. Enquanto nas empresas privadas tal processo seria relativamente “linear”, partindo da definição de objetivos pelos proprietários, estabelecimento de diretrizes estratégicas pela diretoria e implementação de ações pelos executivos, nas empresas estatais o processo estaria sujeito a profundas distorções. O principal problema residiria na definição de objetivos primários múltiplos e, freqüentemente, conflitantes ou inconsistentes entre si,

devido à própria natureza das estatais — caracterizadas por uma face privada, voltada para objetivos comerciais, e outra estatal, voltada para objetivos sociais e/ou macroeconômicos. A resolução dos problemas poderia ser feita através de vários mecanismos — pagamento de compensações pela execução de objetivos sociais, contratos de gestão, sistemas de controle — que engendram, porém, outras dificuldades, tais como o aumento do déficit público (via perda de receita) e a redução de eficiência produtiva associada à excessiva centralização das decisões. Curiosamente, apesar de toda a argumentação apontar para a existência de problemas intrínsecos às empresas estatais, a conclusão do autor é surpreendentemente cautelosa em relação à adequação das privatizações como solução.

Os dois artigos seguintes, porém, defendem explicitamente o processo de privatizações como elemento essencial para a retomada do crescimento. No Capítulo 11, Pedro Cavalcanti Ferreira analisa a evolução recente dos investimentos públicos no país, destacando a queda significativa dos gastos em infraestrutura e a deterioração do estoque de capital físico a partir da década de 80. A manutenção desse quadro implica limites rígidos para o crescimento doméstico, dados os efeitos adversos sobre o retorno dos insumos privados e sobre a produtividade global da economia. Segundo o autor, em face do elevado volume de recursos requeridos e da reduzida capacidade financeira do setor público, “sem acelerar os atuais programas de parceria com a iniciativa privada e sem a ampliação do atual programa de desestatização (...) dificilmente o Estado conseguirá implementar o amplo programa de investimentos em infra-estrutura que o país tanto necessita”.

Argumentação semelhante é apresentada por Armando Castelar Pinheiro, que no Capítulo 12, após discutir os objetivos do processo de privatização no Brasil ao longo das três últimas décadas, aponta os mecanismos básicos através dos quais a privatização pode contribuir para elevar as taxas de crescimento do produto — destacando, além da redução do custo do investimento e do aumento da produtividade do capital, também o estímulo à cobrança de tarifas socialmente mais eficientes e o acesso facilitado ao crédito por parte das empresas privatizadas. O artigo ressalta, ainda, a importância da realização das reformas no aparato regulatório e nos esquemas de financiamento dos investimentos em infra-estrutura, com o objetivo de garantir um ambiente estável e seguro para as operações privadas nesses setores.

O segundo bloco temático da discussão acerca das perspectivas de crescimento econômico do país engloba a análise de três fatores estruturais associados ao desenvolvimento: a disponibilidade de financiamento para investimentos de longo prazo, o grau de educação da força de trabalho e o perfil de distribuição da renda doméstica.

O Capítulo 13, de autoria de Pérsio Carneiro e Rosa Fontes, discorre sobre o papel dos fundos de pensão enquanto agentes captadores de poupança privada e

financiadores de investimentos de longo prazo na economia brasileira. A análise, ilustrada por um estudo de caso — referente ao Agros (Instituto UFV de Seguridade Social) —, ressalta a importância crescente da participação dos fundos de pensão na alavancagem da poupança e do investimento interno e, por conseguinte, na promoção do crescimento do país.

O Capítulo 14, assinado por Pedro Cavalcanti Ferreira e João Victor Issler, aborda a relação entre educação e crescimento. Após algumas considerações relativas ao comportamento tendencial da economia brasileira, os autores procuram relacionar a trajetória do produto potencial doméstico à evolução de possíveis variáveis explicativas — e, em particular, ao grau de educação da população, medido pela taxa de escolaridade média da PEA. Conforme o esperado, a análise não rejeita a existência de uma relação forte e significativa entre educação e crescimento, o que conduz à conclusão um tanto óbvia, mas por muitas vezes ignorada pelas autoridades, de que o crescimento sustentado da economia brasileira exige uma profunda e urgente reforma no seu combalido sistema educacional, de modo a ajustá-lo aos requisitos determinados pela crescente modernização tecnológica e organizacional.

Os três últimos capítulos tratam das relações entre distribuição de renda e crescimento econômico. No Capítulo 15, Ajax Moreira, André Urani e Luiz Willcox descrevem a estrutura básica de um modelo de equilíbrio geral computável desenvolvido na Diretoria de Pesquisa do IPEA, que aplicam à análise dos impactos de diversos choques, internos e externos — aumento de gastos públicos, mudança nos termos de troca, aumento na taxa de juros externa etc. —, sobre o nível de produto, emprego e renda doméstica, bem como sobre os padrões de distribuição de renda e desigualdade. O modelo explicita as inter-relações entre distribuição de renda e desempenho macroeconômico, mostrando não apenas os impactos distributivos de diferentes trajetórias do produto real, mas também os efeitos da própria desigualdade de renda sobre a *performance* macroeconômica e setorial.

No capítulo seguinte, Sílvia H. Toyoshima investiga a relação entre tecnologia, desemprego e distribuição de renda no Brasil. Com base na visão *neo-schumpeteriana*, a autora argumenta que os impactos do progresso técnico sobre o desemprego são teoricamente ambíguos, pois dependem de especificidades tecnológicas, econômicas e institucionais. No caso brasileiro, segundo ela, a modernização tecnológica poderia agravar as desigualdades de renda no país, dado o caráter intensivo em capital e mão-de-obra qualificada das atuais tendências inovativas. A conclusão é altamente discutível, pois ignora os óbvios efeitos negativos sobre a renda e o emprego de uma economia aberta advindos da utilização, pelos produtores domésticos, de sistemas tecnológicos inferiores aos padrões internacionais. De qualquer forma, cabe ao leitor, uma vez mais, tirar suas próprias conclusões.

Por fim, no Capítulo 17, Afonso H. B. Ferreira examina o padrão de distribuição interestadual da renda no Brasil, procurando verificar a procedência da hipótese segundo a qual a renda *per capita* de países ou regiões pobres deveria convergir, no longo prazo, para os níveis observados nas economias mais ricas. Dentre os principais resultados do trabalho, destaca-se que, apesar de ter ocorrido certa convergência entre as economias estaduais e regionais do país entre 1950 e 1985, tal processo tem se revelado demasiadamente lento — de modo que ainda persistem desigualdades acentuadas de renda entre estados e regiões — e, possivelmente, tem se caracterizado por convergência do tipo condicional — o que significaria que as desigualdades regionais tenderiam a perpetuar-se. Nesse sentido, parece existir uma “questão regional” no Brasil cuja solução depende crucialmente da intervenção ativa do setor público.

A tônica do livro pode ser resumida pelo parágrafo conclusivo do capítulo assinado por Aloísio Araújo: “O crescimento sustentável da economia dar-se-á, em síntese, em três ondas. A primeira onda corresponde ao crescimento devido à diminuição da instabilidade macroeconômica. Na segunda onda haverá o aumento de capital físico e infra-estrutura. Pode-se esperar que esse estágio ocorra no Brasil nos próximos anos. Já a terceira etapa corresponde à fase de mudança estrutural da força de trabalho e do investimento em capital humano. Este último cenário é, para a economia brasileira, ainda longínquo e de difícil visibilidade.” É certo, porém, que o livro editado pela professora Rosa Fontes contribui para a melhor compreensão dos condicionantes e requisitos fundamentais para que a economia brasileira possa superar essas etapas — ingressando, finalmente, numa trajetória de crescimento sustentável e redução de desigualdades.