

Economia brasileira: o impasse

João Paulo de Almeida Magalhães
Economista e pesquisador do Centro de Estudos
para o Desenvolvimento do CORECON/RJ.

Sumário

O presente texto inclui duas partes que resumem a posição do autor sobre os graves problemas que afetam a economia brasileira hoje. A primeira parte trata das causas do lento crescimento econômico, que vem desde 1980 e ameaça manter-se indefinidamente. Nela, mostra-se que a causa básica do problema acha-se no fato de, esgotado o modelo de substituição de importações, nenhuma estratégia alternativa ter sido adotada. Hoje, domina a economia brasileira uma visão “curtoprazista”, que se concentra na garantia dos chamados equilíbrios fundamentais, cambial, fiscal e monetário, com ênfase especial neste último. A primeira parte mostra, além disso, que uma nova estratégia econômica para o País deve se concentrar na criação de mercado, em setores de avançada tecnologia e voltados para o mercado externo, a exemplo do que estão fazendo bem-sucedidos

países asiáticos. A segunda parte enfatiza o erro de se priorizar a inflação, relativamente ao crescimento acelerado da economia. Recordo o fato de que, no passado, a aceitação de uma inflação moderada e estável não só acompanhou o rápido incremento do PIB brasileiro, como foi, possivelmente, condição para esse bom resultado. O trauma decorrente da hiperinflação brasileira, que se estendeu de meados da década de 1980 à primeira metade dos anos 1990, exclui, todavia, a aceitação dessa modalidade de crescimento. E como a obtenção de estabilidade monetária, com base na manipulação da taxa de juros, é inaceitável, pelo seu impacto negativo no crescimento econômico, a solução se acha, a exemplo do que se fez no caso do Plano Real, numa política de rendimentos que controle preços, sem prejudicar o desenvolvimento. Finalizando, são recapitulados os obstáculos que vêm impedindo a adoção de uma correta política econômica no País.

I – Economia brasileira: os graves riscos do “curtoprazismo”

Introdução

Segundo estimativas disponíveis, nos primeiros oitenta anos do século passado, a taxa de crescimento da economia brasileira foi apenas superada pela do Japão. No período posterior à Segunda Guerra Mundial até 1980, as estatísticas mostram ter sido o incremento anual médio do PIB de 7%. Após essa data, a taxa média de crescimento esteve sempre abaixo de 3%. Resultado não só frequentemente inferior ao de outras economias em desenvolvimento, como incompatível com as atuais reivindicações da população por padrões de vida mais elevados.

Nas linhas a seguir, começaremos por mostrar a necessidade e urgência de uma estratégia de longo prazo para a economia brasileira,

passando, depois, a descrever suas características básicas. Concluindo, após sintética recapitulação das políticas implantadas na fase de rápido crescimento da economia brasileira, será formulada proposta de estratégia de longo prazo para o País.

A necessidade e urgência de uma nova estratégia econômica

Como estratégia deve ser entendido um conjunto coordenado de ações destinadas a atender a objetivos previamente definidos. A estratégia pressupõe a existência de agente que se responsabilize por sua aplicação. Em políticas de desenvolvimento, o agente é o Estado, e o objetivo a eliminação do atraso econômico. A necessidade de uma estratégia em políticas de desenvolvimento deve, no entanto, ser justificada. Isso porque a ciência econômica nasceu e prosperou sob o signo da abstenção do Estado, ou de uma economia regida pelo livre funcionamento do mecanismo de preços.

O reconhecimento definitivo da necessidade de uma estratégia para comandar a política econômica vai surgir com o reconhecimento, após a Segunda Guerra Mundial, da gravidade e extensão do problema do subdesenvolvimento. Até então, considerava-se que não existiam países subdesenvolvidos, ou seja, cujos baixos padrões de vida fossem permanentemente baixos. Existiriam somente países que continuavam pobres, por não terem ainda adotado as medidas requeridas pelo crescimento econômico moderno. A economia do desenvolvimento, nascida após o conflito, vai, contrariamente a essa suposição, demonstrar que a saída do subdesenvolvimento reclama uma ação ampla do Poder Público, destinada a garantir crescimento suficientemente acelerado para proporcionar a eliminação final do atraso econômico. A mensagem básica da disciplina era que o simples funcionamento do mecanismo de preços não garantia a eliminação

do atraso econômico. A ação do Poder Público, mediante estratégias de desenvolvimento, era indispensável.

A economia do desenvolvimento desempenhou papel importante nas duas décadas posteriores ao conflito mundial, tendo, inclusive, proporcionado dois prêmios Nobel a seus especialistas.

Com o declínio da economia do desenvolvimento, voltou a predominar a visão de que valem, também para os países subdesenvolvidos, as teorias neoclássicas da *mainstream economics*. Segundo estas, o livre funcionamento do mecanismo de preços é suficiente para garantir a eliminação do atraso econômico. Estratégias comandadas pelo Poder Público são desnecessárias, ou mesmo prejudiciais. Essa tese, consagrada no Consenso de Washington, foi aceita sem maiores resistências em toda a América Latina. Passou assim a predominar a visão neoclássica – neoliberal, que não só rejeitava estratégias econômicas, como considerava a ação do Estado a principal causa da crise latino-americana da década de 1980. Ainda mais grave é o fato de a visão neoliberal, que só admite a ação do Estado para corrigir desequilíbrios conjunturais, ser essencialmente “curto-prazista”. Enfoque que passou a orientar toda a ação do governo brasileiro na economia.

No Brasil, a rejeição de uma estratégia foi amplamente registrada pelos analistas, tal como demonstra pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de responsabilidade de Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (2005). A pesquisa tomou a forma de entrevistas com 38 economistas, do melhor nível nacional, aos quais se indagou sua posição relativamente ao crescimento econômico do País.

Os responsáveis pela pesquisa resumem da seguinte forma suas conclusões: “Desde as primeiras entrevistas, ficou claro que o ‘crescimento’

não tem ocupado parte central das preocupações e das reflexões da maioria dos economistas brasileiros. De fato, o campo temático mostrou-se pouco propício a grandes aprofundamentos por parte dos entrevistados e tornou-se evidente, durante a pesquisa, que se tratava de um regresso ao tema”. E continuam: “*Há como se mencionar uma extrema preocupação com o curto prazo, em especial com a política de estabilização, a qual vem afogando e desfocando a visão de longo prazo*” (p. 35, grifo nosso).

Cano mostra que a situação não se modificou. Em 2010, ele se expressa da seguinte forma sobre a questão: “Não passará despercebido a um futuro estudioso da historiografia macroeconômica recente latino-americana, em especial da brasileira, a drástica mudança qualitativa e quantitativa da formulação da política econômica e de estudos e pesquisas em termos gerais, setoriais e regionais, a partir de fins da década de 1980. (...) *a maior parte dos economistas e acadêmicos abandonou suas preocupações de longo prazo, de crescimento e desenvolvimento, tornando-se ‘curtoprazistas’, centrando sua produção sobre o câmbio, os juros, a inflação, a região e a cidade competitiva*” (p. 7, grifo nosso).

Mercado como núcleo básico de uma nova estratégia

Não basta, obviamente, reconhecer a necessidade de uma estratégia nas políticas de desenvolvimento, é necessário que ela seja correta, o que exige o reconhecimento da diferença entre o crescimento clássico, historicamente registrado nos atuais países desenvolvidos, e o crescimento retardatário, em curso nos países em desenvolvimento. O não reconhecimento desse fato levaria uma eventual estratégia econômica a tomar como base o aumento de poupanças, quando, como se mostrará mais adiante, uma estratégia correta de desenvolvimento deve se concentrar na criação de mercado. Mercado entendido como demanda, não como mecanismo de preços. Na ausência dessa

distinção entre os dois tipos de crescimento, a estratégia obedeceria, erroneamente, aos ditames da *mainstream economics*.

Segundo a *mainstream economics*, dominada pelo pensamento neoclássico, o crescimento moderno, iniciado no século XIX, resultou de um fluxo contínuo de inovações tecnológicas, as quais viabilizaram o constante aumento do capital por trabalhador, com a consequente elevação do PIB por habitante. Como no caso dos países subdesenvolvidos, as inovações tecnológicas já se acham disponíveis, o problema básico das políticas de desenvolvimento consistiria em elevar as poupanças ao nível necessário. Medidas destinadas a obter esse resultado configurariam a estratégia a ser implantada.

Contrariando essa tese, a literatura recente sobre o desenvolvimento econômico mostra que, na existência de mercado, as poupanças se formam endogenamente e, portanto, sem necessidade de políticas específicas para tanto, o que levanta a questão sobre se as políticas de desenvolvimento devem ter como base esforço direto para elevação de poupanças, ou medidas destinadas a aumentar o mercado.

A Irrelevância do Mercado Segundo a *Mainstream Economics*

O mercado é, pura e simplesmente, ignorado nas teorias da *mainstream economics*. A explicação desse fato é dada pela geral aceitação da chamada Lei de Say, proposta por um economista francês do século XIX. Nela, não se afirma a irrelevância do mercado no processo produtivo, mas apenas que, ao se elevar a oferta, o mercado aumenta automaticamente. Assim, se o produtor oferece um bem de valor 100 para trocá-lo por outro de igual valor, ele está criando, ao mesmo tempo, oferta e mercado de valor 100.

A objeção que ocorre imediatamente é que essa explicação só vale para economias primitivas, em que a troca é direta, isto é, sem intermediação da moeda. Em economias mais avançadas, o vendedor pode preferir reter a moeda, em vez de utilizá-la. Neste caso, deixa de valer a Lei de Say. A suficiência automática do mercado, que proporcionou a aceitação, até hoje, da Lei de Say, decorre de processo mais complexo.

Com a industrialização, iniciada no século XIX, ocorreu rápido aumento na demanda de mão de obra, tornando-a fator de produção relativamente escasso, com o consequente aumento no poder de negociação dos sindicatos. Estes passaram a reivindicar e a obter aumentos salariais em ritmo igual ao da elevação da produtividade do trabalhador. O mercado começou, em função disso, a se expandir em ritmo igual ao da produção. A Lei de Say se tornou, dessa forma, também válida para o crescimento moderno, o que explica a omissão do mercado nas teorias do crescimento da *mainstream economics*. Se o mercado aumenta endogenamente com a maior oferta, sua inserção nos modelos de crescimento teria como único resultado tornar, sem qualquer proveito, mais difíceis sua formulação e interpretação, o que explica por que, tanto no modelo pioneiro de Harrod, quanto em todas teorias posteriores da *mainstream economics* (neoclássicas, do crescimento endógeno, neoschumpeterianas), a questão do mercado foi, pura e simplesmente, ignorada.

O Papel Básico do Mercado Segundo a *Economia do Desenvolvimento*

No polo oposto da *mainstream economics*, que considera o mercado irrelevante nas políticas de crescimento econômico, a economia do desenvolvimento sustenta que o mercado tanto pode constituir um

obstáculo ao desenvolvimento, quanto pode ser condição necessária e suficiente para este. Se torna um obstáculo quando seu tamanho não é suficiente para viabilizar unidades produtivas das dimensões exigidas pela tecnologia moderna. Condição necessária e suficiente, enquanto geradora endógena de poupanças.

O caso do mercado como obstáculo ao crescimento foi identificado por Rosenstein-Rodan. Estudando economias da Europa Central, ele afirma que o tamanho mínimo das unidades produtivas imposto pela tecnologia moderna pode levar o crescimento econômico ao impasse. Situação longe de ser rara, dado que, ao aumentar o tamanho das unidades econômicas, o processo produtivo pode ser dividido em grande número de tarefas simples, o que facilita a introdução de novas tecnologias. Fato que torna o constante aumento do tamanho mínimo das unidades produtivas parte essencial do crescimento moderno. Rosenstein-Rodan sugere, para contornar o problema, a criação simultânea de um grupo de empresas que se proporcionem mutuamente mercado. É o que se tornou conhecido como a teoria do *big push*.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) deu um passo adiante ao mostrar, com base na experiência da América Latina, que, mesmo no caso de economias de pequeno porte, é possível criar unidades produtivas, mediante o aproveitamento do mercado representado pelas importações suscetíveis de serem substituídas por produção interna. Posteriormente, ainda com base na experiência da América Latina, verificou-se que, para a política de substituição de importações (ou baseada no mercado interno) permitir a total eliminação do atraso econômico, é indispensável que, ao se esgotar o estoque de importações substituíveis, o crescimento vegetativo do PIB tenha se tornado, por si só, suficiente para a criação de novas unidades produtivas.

Com base na substituição de importações, o Brasil (e a América Latina em geral) registrou, até 1980, incremento acelerado do PIB. A Cepal diagnosticou corretamente que a interrupção desse processo se deveu ao esgotamento do estoque das importações substituíveis, sem que nenhum dos países da região (nem mesmo o Brasil com seu grande mercado interno) houvesse atingido um PIB das dimensões requeridas. Ou seja, cujo simples crescimento vegetativo fosse suficiente para viabilizar a criação de novas unidades produtivas do tamanho mínimo tecnologicamente necessário.

Se a insuficiência de mercado constitui obstáculo fundamental ao desenvolvimento, sua existência em dimensões adequadas é condição necessária e suficiente para este. No caso do crescimento retardatário, a tecnologia não é problema, porque ela já existe. A dificuldade se resume, assim, à disponibilidade de poupanças, aspecto que foi equacionado no relatório do Banco Mundial, "The East Miracle", de 1993. O relatório mostrou que, ao contrário do geralmente aceito, nos países asiáticos estudados a formação de poupanças não antecedia, mas era posterior, aos investimentos. Segundo esse relatório, na existência de oportunidades de investimento, as poupanças se elevavam endogenamente. Ora, oportunidades de investimento são sinônimo de mercado. E, como no caso de países subdesenvolvidos a tecnologia já se acha disponível, conclui-se que, *ceteris paribus*, a existência de mercado de dimensões adequadas, ao proporcionar endogenamente poupanças, é condição necessária e suficiente para o crescimento econômico acelerado.

Em última análise, a conclusão é a seguinte: Se bem que aparentemente os crescimentos clássico e retardatário sejam iguais, isto é, ambos tomando a forma de um constante aumento do PIB, decorrente de investimentos viabilizados por novas tecnologias, os mecanismos

que comandam um e outro são muito distintos, com a consequente necessidade de políticas econômicas radicalmente diferentes. No crescimento clássico, estas devem se concentrar na garantia de fluxo adequado de inovações tecnológicas e na criação de poupanças, do nível requerido pelos investimentos destinados a aproveitá-las. No crescimento retardatário, o esforço deve ser no sentido de criar mercado das dimensões e do dinamismo requeridos por uma política de eliminação do atraso econômico. Isso porque as tecnologias necessárias já estão disponíveis, e as poupanças se elevam, endogenamente, com o crescimento do mercado.

Uma política de mercado para a economia brasileira

Começaremos por uma sumária revisão da experiência brasileira de desenvolvimento para melhor enquadrar as dificuldades presentes. Nesse contexto, é importante observar que, independentemente das justificativas teóricas aqui apresentadas, a literatura sobre a evolução econômica do País aceita o mercado como fulcro do processo. O crescimento econômico vai, de fato, apresentar melhores ou piores resultados conforme as condições de mercado sejam mais ou menos favoráveis. Na existência de condições favoráveis, a economia brasileira se expandiu, sem que qualquer outro requisito especial fosse necessário. As condições favoráveis ou desfavoráveis de mercado comandaram, por si sós, todo o processo.

Tendo fracassado a proposta da Cepal de uma integração regional como forma de contornar o problema da insuficiência do mercado interno, a solução seria, conforme demonstrava a experiência dos países asiáticos, a transferência para as exportações, ou para o mercado externo, da função de viabilizar o crescimento acelerado da economia brasileira, o que significaria a adoção de nova estratégia de

desenvolvimento. Isso não foi feito devido a circunstâncias históricas a seguir examinadas.

O comando da economia pelo Estado, que tinha na experiência soviética seu modelo mais avançado, começou a registrar problemas que levaram ao seu colapso final na década de 1990, o que foi considerado pelos defensores da *mainstream economics* uma irrecusável confirmação da tese neoliberal da absoluta superioridade do mecanismo de preços, como forma de comandar a economia. Não houve, assim, maior resistência à interpretação de que a semiestagnação, que se instalara na América Latina após 1980, tinha como causa a intervenção do Estado na economia. A adoção de nova estratégia, para preencher o vazio deixado pelo modelo de substituição de importações, pressupunha, obviamente, manter a ação do Estado na economia, estando, assim, liminarmente excluída. A solução correta seria a livre operação do mecanismo de preços, nos termos propostos pelo Consenso de Washington.

A América Latina submeteu-se, sem maior resistência, a essa interpretação, abandonando o planejamento, as políticas industriais e as outras modalidades de ação pública na economia. O resultado foi que a taxa de crescimento da região caiu de 7% para menos de 3%. E não adiantaram as mudanças propostas pelo Consenso de Washington Ampliado, isto é, de adaptar as instituições do País às necessidades do crescimento econômico. Diante do insucesso da integração econômica e da fórmula neoliberal, a volta às estratégias de longo prazo, de eficácia longamente comprovada pela bem-sucedida experiência dos países asiáticos, tornava-se a alternativa natural. E essa estratégia, pelas razões anteriormente apresentadas, deve ter como base a criação de mercado.

Não entraremos aqui nos detalhes do que deve ser uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil, limitando-nos a sublinhar seus aspectos básicos. Os instrumentos a serem utilizados são am-

plamente conhecidos e experimentados. Entre eles, isenções fiscais, crédito favorecido, investimento em pesquisa e desenvolvimento, formação de mão de obra de elevada qualificação etc., em setores previamente escolhidos.

Como o mercado a ser explorado é o externo, o comando do processo deverá caber a empresas de capital nacional. Isso porque as filiais de empresas estrangeiras, instaladas no País, têm seu acesso ao mercado internacional limitado, por já estar este atendido por suas matrizes.

As exportações devem, além disso, priorizar os produtos de tecnologia avançada e alto valor adicionado por trabalhador. Esse é aspecto importante, porque, para atingir o PIB *per capita* do nível registrado nos países desenvolvidos, uma parcela significativa da economia deve ser composta desses produtos.

A par dessas medidas de resultados a prazos médio e longo, outras ações de resultados imediatos devem, desde logo, ser executadas. Delas, a mais importante é uma taxa de câmbio subvalorizada.

Essa medida, hoje largamente utilizada por países como a China, tem a vantagem de tornar competitivas as indústrias nascentes, não só no mercado interno, mas também no externo, pelo que algumas vezes se ter dito que ela configura um protecionismo extenso. Como, além disso, é extremamente difícil determinar a taxa de câmbio correta, no sentido de não proporcionar ao País capacidade competitiva indevida, as críticas de eventuais concorrentes são de difícil comprovação, o que explica o fato de países como a China, apesar de alguns protestos, estarem, desde muito tempo, utilizando esse instrumento.

O Brasil se acha, presentemente, no polo oposto do recomendável. Ou seja, sua moeda é uma das mais sobrevalorizadas do mundo, o

que dificulta fortemente as exportações e facilita indevidamente as importações. A passagem da sobrevalorização ao extremo oposto da subvalorização constitui mudança radical, mas que deve ser implantada como primeiro e importante passo de uma estratégia de crescimento para fora.

Por não ter entrado no momento oportuno no crescimento para fora, o Brasil poderá ser forçado a adotar medidas heterodoxas. Cabe, nesse sentido, recapitular a experiência histórica do Japão. Tendo decidido responder à imposição pelas potências ocidentais da abertura de seu mercado de produtos manufaturados, optou por se lançar, ele mesmo, na industrialização. Defrontou-se, porém, com sério obstáculo: a incapacidade, ou desinteresse, da iniciativa privada nacional pela criação das empresas necessárias. A solução encontrada foi o próprio governo criá-las, transferindo-as à iniciativa privada quando comprovadamente lucrativas. No Brasil, a única empresa significativa no setor de alta tecnologia, a Embraer, obedeceu a esquema semelhante. Tudo indica que o relançamento da economia brasileira no crescimento acelerado, via exportação de produtos de tecnologia avançada, deverá obedecer a esquema semelhante.

Conclusão

Circunstâncias históricas, como a Grande Depressão da década de 1930, acompanhada de outros eventos de corolários protecionistas, permitiram ao Brasil criar parque manufatureiro abrangente. Após 1980, o “curtoprazismo” neoliberal, ao se opor à ação do Estado e, portanto, a qualquer estratégia econômica, está determinando volta atrás nesse processo. Ou seja, levando o País à gradativa especialização em setores nos quais tem vantagens comparativas naturais. Mediante um processo de desindustrialização e de rápida expansão

do agronegócio, o Brasil está se concentrando, crescentemente, na produção de *commodities* agrícolas e industriais, setores em que a abundância de recursos naturais lhes confere vantagens comparativas. Evolução cujo resultado final será a renúncia à obtenção de uma renda *per capita* e, portanto, padrão de vida do nível registrado em economias desenvolvidas.

O “curtoprazismo” impede, além disso, o próprio reconhecimento de que estamos diante do problema macroeconômico e de longo prazo, ou da falta de uma estratégia que substitua o modelo de substituição de importações, o que leva toda a política econômica a se concentrar na correção dos desequilíbrios cambial, fiscal e monetário. Não se está dizendo que estes devam ser ignorados, mas apenas que devem ser enfrentados no âmbito de correta estratégia econômica. O que hoje se faz, na prática, é substituir a estratégia pela correção desses desequilíbrios de curto prazo.

Em suma, os erros resultantes do “curtoprazismo” neoliberal levaram o País a trinta anos de lento crescimento. O mais grave está em que ele vem impedindo que a própria existência do problema seja reconhecida, o que determina um impasse difícil de ser contornado.

II – Economia brasileira inflação e crescimento econômico

Histórico

Passando à experiência internacional, pode-se verificar que a interpretação da relação entre surto inflacionário e crescimento retardatário se desdobra, claramente, em três fases. Na primeira, ocorreram dúvidas, visto que os fatos ofereciam casos de crescimento bem-sucedido com inflação e casos em que esta parecia prejudicial ao incremento do PIB.

Carliner (1995) resume da seguinte forma a indefinição dominante entre especialistas:

“Muitos economistas recomendam que, nos países em desenvolvimento, a inflação não deveria ser maior que na OCDE. No entanto, ambos, Japão e Coreia, tiveram inflação anual bem acima de 10%, durante seus anos de elevado crescimento. E a Índia (...) tinha baixa inflação. As lições parecem ser no sentido de que uma baixa inflação, por si só, não é suficiente para alcançar elevado crescimento, enquanto uma inflação extremamente alta, por exemplo, de 500% ao ano, é tão distorcedora, que inibe fortemente o crescimento. No entanto, *não há consenso sobre as consequências de uma taxa de inflação entre 10% e 30% nos países em desenvolvimento*” (p. 33, grifo nosso).

Essa posição vai evoluir, numa segunda fase, no sentido de se considerar uma inflação moderada e estável favorável ao crescimento retardatário. Yusuf e Stiglitz (2004) colocam nos seguintes termos a opinião dominante:

“Nas décadas de 1970 e 1980, as relações entre inflação e desenvolvimento não permitiam uma tomada de posição sobre o assunto, dado que existiam casos como o do Brasil e o da Coreia do Sul, em que a inflação foi acompanhada de crescimento acelerado, e outras situações nas quais a inflação gerou problemas. No início da década de 1990, *havia largo consenso de que taxas baixas e estáveis de inflação eram objetivo desejável para países em desenvolvimento*, embora taxas moderadas de inflação – de até 40 % ao ano – não fossem necessariamente nocivas ao crescimento” (p. 229, grifo nosso).

Presentemente (terceira fase), essa tolerância com o desequilíbrio monetário vai ser revista em função da experiência de países asiáticos, que registravam taxas extremamente elevadas de crescimento, com aumento anual de preços não superior a 5%. As consequências dessa constatação vão se refletir, por exemplo, no relatório do Banco Mundial de 2008 (“The Growth Report – Strategy for Sustained Growth and Inclusive Development”), que, embora sem negar que taxas elevadas de incremento do PIB tenham sido acompanhadas por inflação, defende a obtenção dessas taxas com relativa estabilidade monetária, tal como observada nos países asiáticos.

Desenvolvimento Econômico com Inflação Moderada e Estável

Aceitando-se que fatores culturais inviabilizam a política de crescimento acelerado com relativa estabilidade monetária, a primeira e óbvia opção é patrocinar as taxas elevadas de incremento do PIB, necessárias à eliminação do atraso econômico, aceitando-se como inevitável inflação moderada e estável. Tanto os fatos quanto as análises econômicas mostram ser esta opção perfeitamente razoável.

Por ocasião dos choques do petróleo da década 1970, países asiáticos optaram por aceitar essa modalidade de inflação, como forma de manter suas taxas elevadas de crescimento. O Brasil, após a Segunda Guerra Mundial e até 1980, expandiu sua economia à taxa anual média de 7%, com inflação de 20%. Fatos que justificam a posição de Yusuf e Stiglitz de que uma inflação moderada e estável não só não prejudica, como é favorável, ao crescimento econômico.

Nesse contexto, carece de racionalidade a rejeição sumária da hipótese de um crescimento com essa modalidade de inflação. Explicação

possível desse fato se acha no trauma provocado pela hiperinflação, que vitimou o País dos fins da década de 1980 à primeira metade da de 1990. Embora se deva assinalar que a Argentina, com exatamente o mesmo problema, não se considerou impedida de aceitar, posteriormente, durante cerca de uma década, inflação anual entre 20% e 30% para obter incremento anual médio do PIB, entre 8,5% e 9%. De qualquer forma, é realista aceitar que o modelo de desenvolvimento com inflação acelerada e estável, que, no passado, proporcionou um crescimento acelerado, tornou-se inaceitável, depois da experiência anti-inflacionária. Passaremos, assim, ao exame da alternativa representada por um desenvolvimento econômico com estabilidade monetária.

Desenvolvimento Econômico com (Relativa) Estabilidade Monetária

O aspecto “relativo” da estabilidade retardatária, em países subdesenvolvidos, deve ser justificado. O crescimento retardatário, que tem como objetivo a eliminação do atraso econômico, é necessariamente acelerado, o que implica em uma economia operando ao nível da plena capacidade. Nesse contexto, diferentemente do que sucede no crescimento clássico, que não atende à mesma condicionante, as pressões inflacionárias são inevitáveis, o que permite considerar elevação anual de preços não superior a 5% equivalente à estabilidade monetária.

A par disso, é amplamente aceito na literatura especializada que uma taxa de juros elevada (e a taxa brasileira está entre as maiores do mundo) desencoraja investimentos, entrando, portanto, em choque com o objetivo básico das políticas de desenvolvimento, que é o incremento acelerado do PIB para eliminar o atraso econômico. O fato de, apesar

disso, os juros serem utilizados, no Brasil, para controlar preços, só se explica pela absoluta prioridade concedida à estabilidade monetária.

A pergunta é, pois, a seguinte: em política de controle de preços, existe alternativa para a elevação da taxa de juros? A resposta é positiva, e a melhor maneira de comprovar esse fato é a partir da definição de Le Bourva.

“A inflação é o processo cumulativo da elevação de preços que resulta, durante um período, do combate monetário entre os diversos agentes econômicos para manter ou aumentar sua renda real (...), quando a massa global dos bens disponíveis na economia é insuficiente para atender simultaneamente a todas as exigências” (p. 22).

Observe-se que, quando o autor classifica o combate entre os agentes econômicos como “monetário”, o objetivo é sublinhar o papel básico na inflação do aumento da moeda (ou dos meios de pagamento), ou do aumento de sua velocidade de circulação. A elevação crônica de preços que a caracteriza deve ser acompanhada do acréscimo, no mesmo ritmo, da moeda. Ou, de outra maneira, ocorrerá uma crise de liquidez, com interrupção do processo.

A inflação tem, portanto, dois aspectos básicos: a disputa dos agentes econômicos (governo, empresas e trabalhadores) em torno da participação no PIB e o aumento da moeda que sanciona essa disputa. Ela pode, assim, ser eliminada, seja por meio de política econômica que mantenha o total das reivindicações dos agentes econômicos dentro dos limites decorrentes do tamanho do PIB, seja impedindo o aumento das disponibilidades monetárias no ritmo necessário para sancionar a disputa em torno dele.

Por ser mais fácil e direta, a forma normalmente usada para impedir que as pressões inflacionárias resultem em aumento efetivo de preços é a contenção das disponibilidades monetárias, levada adiante pela elevação da taxa de juros. A alternativa consiste em política de rendimentos que impeça a soma das reivindicações dos agentes econômicos superar as dimensões do PIB. Uma política de rendimentos com essas características constituiu a essência da ação do governo brasileiro para eliminar a hiperinflação que se instalara no País, a partir da segunda metade da década de 1980, experiência importante que parece ter sido hoje completamente esquecida.

Diante da rejeição dos responsáveis pela política econômica brasileira da alternativa de uma inflação moderada e estável, a política de rendimentos se torna impositiva. Não é aqui o lugar de se detalhar essa política. Nas linhas mais adiante recapitularemos, todavia, as lições da política de rendimentos que permitiu terminar com a hiperinflação brasileira. O Plano Cruzado e o Plano Real, propostos pelos economistas da PUC-RJ, são relevantes nessa recapitulação.

O Plano Cruzado se propôs a controlar preços, fazendo com que os reajustamentos periódicos da remuneração dos agentes econômicos fossem feitos levando em conta, não o pico do último reajustamento, mas a remuneração real média entre este e os preços vigentes imediatamente antes do novo reajustamento. Exemplifiquemos: supondo-se que a remuneração de um agente fosse, em termos reais, de 1.000 no último reajustamento, declinando, em consequência da inflação, para 800 na data de novo reajustamento, ela seria colocada na média de 900, e não no pico de 1.000.

Como essa média representa a participação efetiva de cada um dos agentes no PIB, seu somatório é, por definição, igual ao PIB. Desa-

parece, assim, a causa básica da inflação, que é a incompatibilidade entre as remunerações reivindicadas pelos agentes econômicos e o tamanho do PIB. Essa política de rendimentos foi o núcleo básico das medidas de estabilização monetária dos Planos Cruzado e Real, sendo ela, obviamente, complementada por medidas de tipo cambial, monetário e fiscal pertinentes.

No caso do Plano Cruzado, o erro cometido foi considerar que qualquer aumento de preços posterior a essa medida seria uma inflação residual, decorrente do hábito das empresas de reajustarem, periodicamente, seus preços. A solução era, portanto, um congelamento provisório de preços que eliminasse essa distorção psicológica. Sucede que as coisas não se revelaram tão simples. No caso de preços ajustados periodicamente (salários, aluguéis, mensalidades escolares, tarifas de serviço público etc.), não havia problema para definir o valor real médio da remuneração dos agentes econômicos. No caso dos preços estabelecidos pelas empresas, que definiam sua remuneração em termos de lucros, isso não existia, uma vez que elas podem ajustá-los a qualquer momento.

Acontece que, ao ser feito o congelamento, algumas empresas haviam acabado de fazer o reajustamento de preços, sendo, portanto, beneficiadas. Outras se achavam às vésperas do reajustamento e foram fortemente prejudicadas. Para se defenderem, elas passaram, então, a adotar toda forma de truques para burlar o congelamento (apresentar produtos antigos como novos, cobrar por serviços inexistentes etc.) com a volta da espiral de preços. Da mesma forma, teria sido necessário prever alguma regra para fazer com que as despesas públicas fossem mantidas nos seus níveis reais médios. Nada se tentou a respeito. Como consequência, voltou a se instalar no País a espiral inflacionária.

O Plano Real, em vez do congelamento de preços, preferiu sua redução gradual. Aos agentes econômicos com reajustamento periódico de suas remunerações, deixou-lhes livre a escolha entre: (a) revisão com base na média entre o último reajustamento e o preço vigente no momento do novo reajustamento, a ser pago em moeda corrigida contra a inflação; ou (b) como se vinha fazendo antes do Plano Cruzado, reposição integral do valor real do último reajustamento a ser pago em moeda corrente, isto é, sem defesa contra a inflação. Voltando ao exemplo anterior, a escolha seria entre 1.000, sujeitos à inflação, e 900 automaticamente corrigidos para compensar a inflação.

A fim de atender aos requisitos da primeira opção, propôs-se inicialmente criar, ao lado da moeda corrente afetada pela inflação, outra moeda garantida contra ela. O problema era a circulação de duas moedas no País. A dificuldade foi resolvida pela substituição da moeda nova pela criação de moeda contábil (ou índice de preços), a Unidade Real de Valor (URV), que corrigia automaticamente o valor da remuneração dos que haviam escolhido a opção (a). Corrigida a inflação, a URV seria substituída pelo real.

Com respeito às empresas, o reajustamento de preços continuou livre. Elas, porém, passaram a adotar, espontaneamente, a fórmula utilizada para os agentes de remuneração periodicamente reajustada (salários, aluguéis, tarifas de serviço público etc.). Entre outros motivos porque, dado o peso econômico desses agentes, uma correção de preços com base na total compensação da inflação passada criaria o problema de insuficiência de mercado. Exemplifiquemos: os preços dos bens produzidos aumentariam, digamos, 100%, enquanto a remuneração nominal desses agentes registraria reajustamento de apenas 70%. Insuficiente, portanto, para aquisição dos bens oferecidos.

Conclusão

Uma política de rendimentos corretamente implantada permitirá obter um crescimento acelerado com estabilidade monetária. A transição, todavia, da política anti-inflacionária atual, baseada na elevação da taxa de juros, para uma política de rendimentos, dificilmente poderá ser feita sem curto período intermediário de aceleração inflacionária. Isso por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque existe hoje no País uma inflação reprimida, sob a forma de tarifas de energia e transportes, preços de derivados do petróleo etc. artificialmente contidos. Distorção que, ao ser corrigida, determinará a elevação de preços.

Em segundo lugar, uma política de rendimentos deve ser levada adiante mediante negociação com os agentes econômicos, não podendo ser automaticamente implementada, o que torna quase inevitável uma aceleração de preços na fase de transição entre os dois sistemas.

Isso significa, em última análise, que a adoção de nova política salarial depende, da mesma forma que a nova estratégia econômica, do abandono da visão “curtoprazista” dominante.

III – Considerações finais

O problema está em que as duas políticas básicas propostas, criação de mercado de níveis adequados e combinação de crescimento acelerado com controle de preços, não são fáceis nem em termos econômicos nem políticos.

A política de desenvolvimento baseada na criação de mercado, proposta na primeira parte do presente texto e que visa a conferir

a empresas brasileiras nível internacional de competitividade, em setores de tecnologia avançada, poderia ter sido levada adiante durante a fase de substituição de importações, período em que a taxa de poupança do País era bastante mais elevada. Além disso, medidas hoje proibidas pela OMC eram largamente utilizadas, como as destinadas a influenciar o comportamento de empresas estrangeiras no sentido de apoio ao desenvolvimento econômico. Entre elas, o condicionamento de investimentos estrangeiros à aquisição de um mínimo de insumos locais, exigência de colocação no exterior de percentagem preestabelecida da produção, condicionamento de importações à colocação no exterior de produtos de igual valor etc. Nessa época, uma inflação moderada e estável era, inclusive, aceita como acompanhamento de taxa acelerada de crescimento econômico. Como o Brasil não aproveitou esse momento favorável, ele se acha hoje diante de graves dificuldades para implantar uma política eficaz de eliminação do seu atraso econômico.

Bibliografia

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento*. Brasília: IPEA, 2002.

LE BOURVA, J. *L'inflation française d'après-guerre. 1945-1949: essai sur la théorie et la mesure du processus inflationniste*. Paris: Armand Colin, 1952.

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-39, ago. 2010. ISSN 2176-7025.

CARLINER, Geoffrey. Comment. In: KRUEGER, Anne O. East asian experience and endogenous growth theory. In: ITO, Takatoshi;

KRUEGER, Anne O. *Growth theories in light of the east asian experience*. Chicago: University of Chicago Press, 1995. p. 30-33.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of development in eastern and south eastern europe. In: OKUN, B.; RICHARDSON, R. W. (Orgs.). *Studies in economic development*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1961.

WORLD BANK. *The east asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

_____. *The growth report: strategy for sustained growth and inclusive development*. Washington, DC: Commission on Growth and Development, 2008.

YUSUF, S.; STIGLITZ, J. E. Development issues: settled and open. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press, 2004.

Palestra proferida em 4 de novembro de 2014.