



FÓRUM NACIONAL

Cinco Décadas de
Questão Social
e os Grandes Desafios do
Crescimento
Sustentado

COORDENADORES

João Paulo dos Reis Velloso
Roberto Cavalcanti de Albuquerque

Guido Mantega · Ricardo L. Santiago

Sonia Rocha · Amélia Cohn

José Pastore e Nelson do Valle Silva

Marcelo Neri · Francisco Eduardo Pires de Souza

João Furtado · Antonio Barros de Castro

Mark Roland Thomas e Vinod Thomas

Renato Fragelli Cardoso · Paulo Mansur Levy

JOSÉ OLYMPIO
EDITORA

A hipótese do crescimento rápido e sustentável

*Antonio Barros de Castro**

*Assessor do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e professor licenciado do Instituto de Economia da UFRJ.

INTRODUÇÃO

A ECONOMIA BRASILEIRA, que no passado figurava entre as que mais rapidamente se expandiam no mundo, passou a crescer algo como 2% ao ano, em média, nos últimos 23 anos. Em diversos momentos, durante esta longa quase-estagnação, o tema do crescimento voltou a ser objeto de discussões, bem como de apaixonadas tomadas de posição. O ministro Funaro, tendo por base a arrancada que se seguiu ao lançamento do Plano Cruzado (1986), afirmou que teríamos, dali para frente, um crescimento “japonês” — o que à época significava expansão rápida e sustentada. Anos mais tarde, após o lançamento do Plano Real, e face à vibrante resposta inicial da economia, mais uma vez se apostou na retomada — sobre novas bases — do dinamismo desta economia. Alguns grandes investimentos na área dos duráveis foram inclusive levados a efeito, tendo por referência avaliações do mercado doméstico que se revelariam, mais adiante, flagrantemente sobreestimadas. O surpreendente êxito alcançado pela megadesvalorização do real nos primeiros meses de 1999, por fim, colocou mais uma vez em pauta a questão do crescimento sustentado. Nesse caso — que neste estudo receberá atenção muito especial — o ressurgimento do tema veio a dar-se em duas etapas.

Num primeiro momento, discutia-se, unicamente, se a economia seria capaz não apenas de reaquecer-se, como de ir além, sustentando o movimento de expansão. Mais recentemente uma outra questão vai se impondo: a que taxa pode, afinal, expandir essa economia, caso logre ingressar numa rota de crescimento sustentado? Trata-se de saber a que ritmo pode crescer, sem colocar em risco os seus equilíbrios macroeconômicos. E o pressuposto aqui é que

qualquer sinal de ameaça aos equilíbrios macroeconômicos deve ser respondido com medidas preventivas e corretivas. Presume-se que, através delas, a demanda efetiva voltará a se alinhar com a oferta potencial.

Por outro lado, a questão do crescimento tornou-se, no caso brasileiro, particularmente relevante, pela frequência com que os analistas se equivocam nas suas projeções acerca do desempenho (esperado) da economia. O ano de 2004 é um caso particularmente interessante a esse respeito. Nele, apesar da compressão dos rendimentos das famílias herdada de 2003, de uma política fiscal particularmente severa, e de uma política monetária, talvez, excessivamente cautelosa, deveremos fechar o ano — contra a grande maioria das previsões — com uma expansão superior à dos últimos dez anos.

Alguns, preocupados com a impulsão recentemente adquirida pela economia, concluem que os cuidados devem ser redobrados, para que os equilíbrios macroeconômicos sejam preservados — e, muito particularmente, para que as metas previstas para a inflação sejam cumpridas. Assim, o Banco Central do Brasil, em relatório datado de setembro de 2004, declara: “toda evidência atual para o Brasil indica uma tendência inequívoca de fechamento do hiato de produto¹. Em outras palavras, a economia estaria crescendo mais do que pode crescer sustentadamente, consumindo com isto, rapidamente, a folga herdada de 2003. Outros, discordando frontalmente da abordagem do Banco Central, tendem a negar ou ignorar a importância do crescimento verificado em 2004 — como se ele fosse fruto de acaso e/ou destinado a rapidamente desaparecer. Voltaremos a focalizar este desencontro, bem como a intrigante questão do desempenho de 2004, que nos parece encerrar diversas lições.

Retomando a apresentação do trabalho, caberia advertir que o seu objeto não é a taxa (um determinado número) a que pode crescer, sustentadamente, a economia. Estamos, sim, interessados em mostrar que faz pouco ou nenhum sentido supor que a economia não deverá crescer mais do que a tendência implícita no desempenho passado — referimo-nos, sobretudo, aos 3 a 3,5% ao ano, em torno dos quais se situam as estimativas de crescimento obtidas por métodos estatísticos. Estaremos, em particular, empenhados em introdu-

¹Relatório de Inflação. “PIB potencial e hiato do produto: atualização e novas estimações”. Banco Central do Brasil, setembro de 2004. Deve ser acrescentado que os analistas do BC acertaram, ao anunciar no início do ano que a economia tendia a apresentar um forte desempenho em 2004.

zir no debate a hipótese de que a longa quase-estagnação, por maiores que sejam os problemas dela herdados, afeta, também, positivamente, o desempenho que pode ser alcançado pela economia daqui para a frente.

Em certos momentos o texto alcança algum grau de abstração. Em regra, no entanto, o foco do trabalho está situado na experiência brasileira. Há diversas razões para que assim seja, e algumas delas ficarão claras ao longo do trabalho. Parece-nos dispensável insistir que se trata de um estudo de caráter exploratório. As hipóteses aqui sugeridas precisam ser discutidas, e o embasamento empírico deve, a bem dizer, ser construído. Na versão atual este é, pois, um trabalho assumidamente destinado a provocar debates.

O CRESCIMENTO RÁPIDO COMO ALGO INALCANÇÁVEL

Um bom número de razões e obstáculos pode ser evocado para justificar as dificuldades que a economia brasileira teria de superar, para alcançar um alto ritmo de crescimento. No fundamental, contudo, parece-nos que existem três maneiras de se negar a possibilidade do crescimento rápido desta economia.

Uma corrente acredita que a economia brasileira está, aos poucos, retomando o caminho do crescimento sustentável. De acordo com esta corrente, já seria mesmo possível crescer de forma sustentada — sendo, no entanto, crucialmente importante não exceder certos limites, inferidos através das informações disponíveis acerca do crescimento observado no passado. Caso tais limites sejam excedidos, com já foi anteriormente assinalado, os equilíbrios macroeconômicos — que tanto custaram à economia e à sociedade — voltam a ser ameaçados.

Os métodos utilizados no Brasil para estimar o produto potencial não discrepam, no fundamental, daqueles utilizados internacionalmente. Admite-se que o crescimento verificado no passado permite conhecer o ritmo sustentável de crescimento no futuro. Mais concretamente, se o crescimento exceder este ritmo, ingressa-se na situação sugerida pelo relatório do Banco Central acima citado: o hiato de produto tende a desaparecer, e tensões inflacionárias surgirão (ou serão reforçadas). O fato de que a barreira inflacionária reside, nas economias desenvolvidas, no mercado de trabalho, enquanto aqui se situa no coeficiente de utilização da capacidade instalada, não teria, supostamente,

maiores conseqüências. Ou seja, assim como o desemprego, lá, não deve ficar abaixo de uma determinada taxa, o uso da capacidade, aqui, não deve ultrapassar um certo limite. E a economia só estará desperdiçando crescimento se o uso da capacidade estiver situado abaixo desse limite. Além disto, a flagrante quebra de tendência ocorrida em 1980 — bem como a que pode estar ocorrendo agora — não teriam maiores conseqüências.

Uma outra corrente parte da convicção de que as reformas estruturais introduzidas no país nos últimos 15 anos apontavam na direção certa, mas não teriam sido suficientes para implantar neste país uma verdadeira economia de mercado. Nestas perspectivas caberia, pois, retomar e aprofundar as reformas. Este grupo tende ainda a colocar num primeiro plano a abertura financeira, vista como condição para o rebaixamento das taxas reais de juros — sem o que não seria supostamente possível retomar o crescimento.

A terceira corrente se caracteriza por colocar e manter no centro da discussão a fragilidade (e a instabilidade) tantas vezes demonstrada por esta economia. Nesta perspectiva, para a economia voltar a crescer sustentadamente, acredita-se que o regime de políticas macro deve ser alterado, e algum tipo de controle deve ser exercido sobre os fluxos internacionais de capital. Alguns acrescentariam que outras políticas, como, destacadamente, as políticas industriais e tecnológicas, teriam, também, que voltar a ser implementadas. Antes disto não se colocaria, sequer, a possibilidade do crescimento rápido e sustentado.

DA ESTAGNAÇÃO AO CRESCIMENTO RÁPIDO NO PLANO INTERNACIONAL. O QUE DIZEM OS DADOS

Usando informações disponíveis na Penn World Tables, o estudo recentemente realizado por Ricardo Hausman, Lant Pritchett e Dani Rodrik² revela que, de 1950 para cá, numerosas economias transitaram de situações de baixo ou nulo crescimento para a expansão rápida e sustentada (mantida durante pelo menos oito anos, segundo o critério arbitrado pelos autores).

²Growth Accelerations. NBER Working Papers Series. Junho de 2004.

A primeira conclusão a que chega o estudo é que a passagem de uma situação de não crescimento para outra de rápida expansão é uma experiência freqüente, tendo ocorrido 83 vezes no período sob análise!

Uma outra grande conclusão consiste em que “os pacotes de reformas do tipo *standard* têm efeitos marginais na probabilidade de que uma transição para o crescimento se inicie”³. Assim, como mostra o estudo, dos que transitaram (para o crescimento rápido) poucos passaram previamente pelas chamadas reformas de estrutura, e dos que fizeram reformas poucos alcançaram o crescimento rápido. Concretamente, somente em 9% dos casos (menos do que um em cada dez ocorrências), as reformas foram acompanhadas de transição para o crescimento firme e rápido.

Saltando para um outro fator candidato a explicar a transição para a expansão rápida, assinalemos que a desvalorização cambial apresenta uma boa relação com o fenômeno estudado. Depreende-se, no entanto, do texto em foco (que não pretende ir muito além dos testes estatísticos), que, tomada isoladamente, a taxa de câmbio teria um poder explicativo, ainda quando não desprezível, modesto.

Convém, por outro lado, chamar a atenção para um ponto de especial interesse no caso brasileiro: a transição para a democracia não se associa ao ingresso no crescimento rápido — pelo menos no curto prazo. Mas a relação democracia-crescimento melhora, significativamente, quando se sai do prazo de oito anos para um período bem mais extenso.

E quanto à conclusão maior deste amplo levantamento dos fatores que se associam com o crescimento rápido, consiste em algo que já vinha sendo anunciado em trabalhos de Rodrik, bem como, entre outros, de Stiglitz. Trata-se da idéia de que o crescimento rápido, tornado tão freqüente nos últimos decênios, deve ser entendido a partir de características próprias de cada caso. Vale dizer — e nas palavras dos autores do estudo aqui referido — as transições devem ser entendidas a partir de fatores explicativos “idiossincráticos”. A importância da conclusão dificilmente poderia ser exagerada, e ela será aqui fundamentalmente acatada. Parece-nos, no entanto, conveniente, acrescentar um breve esclarecimento a este respeito.

³Ob. cit., p. 16.

ADVERTÊNCIA METODOLÓGICA

Existe abundante e rica literatura sobre como se passa, com relativa rapidez, do atraso e estagnação, para a expansão firme, duradoura — e transformadora. Trata-se da literatura sobre *catch up* (emparelhamento). Nela, em vez de particularidades ou idiosincrasias, são colocados em evidência grandes traços histórico-institucionais que dominam, ou mesmo definem, a especificidade de cada experiência. Nesta perspectiva ganham especial destaque as condições em que se dá a ruptura ou mudança inicial, bem como a capacitação (*social capability*) dos grupos que lideram o processo, tirando proveito das possibilidades contidas no passado, ou inerentes à nova rota evolutiva⁴.

Vistos de perto, os casos de *catch up* diferem enormemente entre si. Mas enquanto algumas diferenças mostram-se acidentais — ou, talvez, “idiosincráticas” — outras revelam-se fundamentais para que se possa entender a experiência em questão, já que delas derivam numerosas conseqüências. Além disto, postas as experiências em perspectiva, importantes aspectos comuns podem ser percebidos. É também importante frisar que no processo de emparelhamento histórico podem ocorrer “substituições” através das quais atores e instituições marcadamente diferentes promovem transformações bastante semelhantes. É, por fim, ainda típico dos estudos de *catch up*, a descoberta e valorização das “vantagens do atraso”⁵. No nosso caso, este princípio aparece, como verá o leitor, através do que poderíamos denominar “vantagens da estagnação”.

Ao valorizar a longa quase-estagnação pretendemos colocar em destaque possibilidades nela contidas — e não realizadas. O procedimento parece plenamente justificar-se, na medida em que se admita que no período que estamos

⁴O termo *social capability* vem de uma das referências obrigatórias nos estudos sobre *catch up*: Abramovitz, Moses. Veja-se “Catching up, Forging Ahead and Falling Behind”, *Journal of Economic History*, junho de 1986. Os traços maiores do enfoque histórico-institucional empregado em diferentes estudos de casos de *catch up* são comentados, por vários autores, na coletânea organizada por Woo-Cummings, The Developmental State, Cornell University Press, 1999.

⁵Encontram-se em Gerschenkron, Alexander, as idéias de “vantagens do atraso” bem como de “substituição” histórica. Vide “Economic Backwardness in Historical Perspective”, Harvard University Press, 1966. Para uma visão ampla e diversificada do tema da aceleração do crescimento e da “convergência” veja-se Baumol, William, Nelson, Richard e Wolf, Edward, “Convergence of Productivity, Oxford” University Press, 1994.

(possivelmente) deixando para trás — e que se estende de 1980 a 2003 — muitas decisões foram bloqueadas, muitas oportunidades foram, quando muito, semi-exploradas. Se assim é, o futuro não deve ser pensado como projeção mecânica (e repetitiva) do passado: ele deverá combinar a exploração de oportunidades represadas, com o desenvolvimento de oportunidades inteiramente novas.

A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA VISTA PELA ÓTICA DO CRESCIMENTO

PERIODIZAÇÃO

Chamemos primeiramente a atenção para o fato maior de que os últimos 23 anos estão muito longe de apresentar o marasmo usualmente associado a estagnações duradouras. O período é caracterizado, antes de mais nada, por uma marcante sucessão de arrancadas e tombos. Este é, pois, um caso em que a média pouco representa — estando o crescimento, a qualquer momento, mais uma vez desfazendo-se (e a economia caminhando para a recessão), ou, mais uma vez, em franca recuperação.

Por outro lado, na forma como no conteúdo, a instabilidade e seus mecanismos foram mudando ao longo do tempo.

Por fim, seja pelo prisma das grandes instituições, das práticas de política econômica, ou do ocorrido com o tecido empresarial, a longa estagnação deve ser tida como um período de intensas mudanças. Estamos assim diante de uma curiosa mescla de baixo dinamismo e alta mudança — o que não pode ser omitido ao se tentar avaliar o potencial de crescimento da economia.

Três fases, nitidamente distinguíveis, integram o longo período de que estamos tratando.

Uma primeira fase, que se estende de 1980 a 1994, é dominada pela crise da dívida e suas seqüelas, bem como pela quase hiperinflação e as tentativas, mais ou menos dramáticas, de evitá-la. Durante este período, nas ocasiões em que se logrou obter um relativo controle sobre a macroeconomia, afastando-se com isto a ameaça da insolvência externa e o espectro da hiperinflação, verificaram-se episódios de crescimento. O mais notável deles, que já foi anteriormente referi-

do, ocorreu após o pleno amadurecimento dos grandes projetos integrantes do II PND, e o brutal esforço de ajustamento levado a efeito por Delfim de 1981 a 1983. O surto inclui o breve episódio do Plano Cruzado e nele a economia cresceu, em média, e durante três anos (de 1984 a 1986), 7% ao ano. A ilusão do crescimento vigoroso e sustentado desfez-se, no entanto, por completo, com o colapso do Cruzado, a moratória e o retorno da economia, nos primeiros meses de 1987, ao limiar da hiperinflação. Segue-se a instável e estéril fase final dos anos 1980, que já foi referida como os anos verdadeiramente perdidos da década perdida, e na qual o grande mérito da política econômica foi não permitir que a economia se lançasse no precipício da hiperinflação.

O segundo período surge com o êxito extraordinário do Plano Real, no que toca a estabilização monetária. A impulsão com que se afirma o crescimento é notável. Mas o descompasso entre a altíssima propensão a importar e o medíocre desempenho das exportações (reflexo da sobrevalorização cambial), o desequilíbrio fiscal crescente, a sucessão de crises internacionais (México, Ásia, Rússia) e a virulência das respostas dadas pelos gestores da política macro (via taxas de juros) à erosão da confiança, manteriam a economia submetida a uma forte instabilidade. Esta, que abandonara a esfera dos preços, recrudescia no âmbito das atividades produtivas. Ainda assim é importante chamar a atenção para a intensa reestruturação microeconômica observada neste segundo período, em resposta ao acicate da abertura e em decorrência da miragem de um amplo mercado de massa, surgida na euforia pós-estabilização.

A terceira fase, que se estende de 1999 ao presente, está inequivocamente associada à exitosa desvalorização de 1999. Convém frisar que à desvalorização combinou-se pelo menos uma mudança de fundamental importância: a adoção, da segunda metade de 1998 até o presente, de uma política fiscal crescentemente severa. Além disto, o novo quadro traria consigo a adoção do chamado regime de metas inflacionárias.

Livre do desestabilizador endógeno (cambial) imperante de 1994 a janeiro de 1999, provido de um novo regime de políticas macroeconômicas (percebido por muitos como consistente e alinhado com o estado das artes internacional), seria lícito pensar que o novo quadro daria por fim lugar à retomada do crescimento sustentado. Dificilmente as novas condições seriam capazes de engendrar um crescimento a altas taxas. Mas, a bem dizer, disto nem sequer se cogitava, até muito recentemente.

A retomada do crescimento sustentável, aguardada por alguns para este terceiro período, mostrou-se, contudo, mais uma vez, uma hipótese equivocada⁶. Flagrantemente não havíamos nos livrado das asfixias de demanda agregada, detonadas pelo volátil estado de confiança dos mercados, e executadas, em regra, mediante severas medidas de política monetária. Em suma, em março/abril de 2001, o nada desprezível surto de crescimento iniciado no segundo trimestre de 1999 ruiu como um castelo de cartas. Um novo mergulho viria ainda a ocorrer em 2002, cortando o fôlego de uma curta retomada iniciada poucos meses antes.

BREVE REFLEXÃO SOBRE OS CICLOS E OS PONTOS DE INFLEXÃO

Durante o longo período de quase-estagnação, englobando, como vimos, três fases, diversos surtos de reaquecimento e expansão, alcançando, no máximo, a duração de 22 meses (de maio de 1999 a março de 2001), foram abortados. À primeira vista, pelo menos, fica assim sugerida a existência de um teto no qual bate a expansão — que é então revertida. É importante sublinhar, porém, que o limite da expansão não se mostra diretamente relacionado com o crescimento, como usualmente ocorre nos ciclos econômicos. As evidências parecem sugerir que as ordens de produção dadas em resposta à expansão da demanda (de início, sobretudo, via crédito) aumentam as horas de trabalho contratadas, e que a renda assim gerada retorna ao consumo — enquanto pequenos investimentos começam a ser feitos. Em outras palavras, vistos a partir de si mesmos, os movimentos de expansão teriam tudo para prosseguir. Mas, subitamente, um terceiro fator intercepta a evolução, quebrando a circularidade ou retroalimentação. O ciclo é assim prematuramente desfeito — ficando claro que sua reversão não decorre ou deriva da própria expansão. Em outras palavras, se as ordens de produção que estão sendo dadas se frustram, e se a incipiente formação de capacidade produtiva adicional não encontra uso, isto não deriva de problemas surgidos do próprio crescimento. Neste sentido, não estamos diante de ciclos no sentido usual do termo, e os limites ou tetos da expansão devem ser explicadas por algo — o terceiro fator acima aludido —

⁶Incluo-me entre os que se equivocaram a este propósito — ainda quando sempre tive claro que o prosseguimento da expansão estava condicionado à não ocorrência de severas crises externas.

que nada tem de “cíclico”. É ele que interrompe o funcionamento da mais relevante relação macroeconômica: o crescente uso da capacidade produtiva (aí incluídos os seus acréscimos), em resposta ao aumento da demanda efetiva.

Uma boa ilustração do que acaba de ser dito pode ser encontrada na recuperação subitamente interrompida nos primeiros meses de 2001. Em janeiro deste último ano o índice de confiança publicado pela CNI atingia o seu valor máximo em toda a série publicada até o presente — sugerindo que o movimento de expansão, transcorridos vinte meses do seu início, continuava ganhando força. Estávamos, no entanto, há apenas dois/três meses de sua drástica reversão.

Algumas conclusões emergem do que acaba de ser dito. Primeiramente, os picos de atividade significam a súbita interrupção de um movimento, por algo que lhe é alheio. A ameaça de uma crise cambial e, através dela (via depreciação da moeda), o ressurgimento de pressões inflacionárias, são os vilões imediatos deste enredo, nos últimos dez anos. Por trás deles encontra-se, porém, a volatilidade da confiança na solvência das dívidas interna e externa. Convém recordar, no entanto, que no período 1980-1994, a iminência da chegada da hiperinflação era, de forma direta e inequívoca, a principal razão das freadas intempestivas da economia.

O anterior deixa também claro que, no passado, pelo menos, a interrupção do crescimento vinha sempre de um golpe de demanda — que de forma alguma poderia ser previsto a partir de elementos tais como: dotação de fatores, uso de capacidade, ou evolução da produtividade. Fica também evidente que os bloqueios do crescimento podem ocorrer em qualquer fase ou etapa da retomada expansiva. E, claro, ao chegar, introduzem uma autêntica descontinuidade. Não deve, pois, surpreender que os agentes econômicos embarcados nessa experiência, frente a qualquer distúrbio, sintam-se à borda de um precipício.

Uma segunda característica no tocante a reversões refere-se ao vigor com que a expansão é retomada após um período relativamente breve de cessação do crescimento e possível recessão. Ela sugere a existência, nesta economia, de impulsos expansivos que vêm à tona tão logo o governo sinalize (em regra mediante redução da taxa de juros) suavização ou superação das dificuldades.

Revertidos os sinais — e as expectativas — o vigor da retomada costuma surpreender. O detonador da recuperação é o crédito, e a zona inicialmente

favorecida da economia é a produção de duráveis. A energia da retomada é seguramente ajudada pela existência de um aparelho de crédito prontamente acionável pelas cadeias de varejo. A existência, desde a segunda metade dos anos 1990, de ampla capacidade ociosa na esfera dos duráveis — é outro fator que predispõe a uma rápida reação. Mas é evidente que, como pano de fundo da pronta e ampla reação, reside o fato de que a revolução do consumo de massa encontra-se, ainda, em pleno curso nesta economia — e as classes C e D revelam-se, a cada oportunidade, ávidas por ingressar em mercados que, para elas, significam não apenas satisfação como, também, *status*. Resumidamente, estamos diante de uma situação em que o reaquecimento da demanda é facilmente acionável — o que não deixa de ser verdade, ainda quando a massa salarial se encontre excepcionalmente retraída, como no início da retomada presentemente em curso⁷.

O que acaba de ser assinalado significa, enfim, que com certa frequência pequenas mudanças acarretam grandes alterações no estado da economia. Além disto, se o possivelmente abrupto e precoce fim das expansões recomenda grande cautela no tocante a assumir compromissos de médio e longo prazos, não é menos verdade que convém às empresas manter a capacidade produtiva em forma, para que as retomadas possam ser devidamente aproveitadas. Formada a visão empresarial neste meio ambiente, não deve surpreender o seu temperamento mercurial — que confirma e realimenta a instabilidade da economia.

Contrariamente ao verificado na Argentina, o agravamento extremo das dificuldades desta economia, ocorrido em 1998, encontrou firme e ampla — ainda quando não prevista — resposta por parte dos gestores da política macroeconômica. Este é um ponto nevrálgico no tocante à especificidade do caso brasileiro. Quando as dificuldades chegaram ao máximo (a economia praticamente quebrou no segundo semestre de 1998) em vez do país ser levado ao imobilismo, por razões as mais variadas, houve ampla resposta por parte das autoridades públicas. Como veremos a seguir, este era apenas o início de um conjunto ou cadeia de reações.

⁷A não compreensão deste ponto levou numerosos analistas a previsões equivocadamente pessimistas, no presente surto de crescimento.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO

O primeiro argumento que pretendemos aqui introduzir é de natureza empírica. Simplesmente não é válido concluir, com base no colapso de março/abril de 2001, que a hipótese da retomada do crescimento a partir dos ajustes fiscal e externo iniciados em fins de 1998, nada mais fosse que um equívoco. Aliás, apesar das aparências, também não é verdade que a economia ruiu como um castelo de cartas nos primeiros meses de 2001. A economia brasileira estava sendo, naquele momento, frontalmente atingida pelo colapso argentino e pela crise da Bolsa de Valores norte-americana. A isso se somou o devastador impacto sobre as expectativas, decorrente do anúncio (espetaculoso) da crise energética⁸. Face a tamanhas adversidades, é verdadeiramente impensável que o impulso expansivo da economia pudesse ser sustentado. Aliás, como mostrou a crise asiática do final do século XX, até mesmo economias referidas como exemplos de solidez rapidamente podem sucumbir, sob o contágio de crises originadas em seus vizinhos.

Tendo por pano de fundo o que acaba de ser dito, o abrupto término da promissora expansão iniciada em maio de 1999 adquire uma excepcional importância — e aqui reside o segundo aspecto que busco neste momento ressaltar. O recado deixado pelo colapso do crescimento nos primeiros meses de 2001 tornava-se claro para muitos: mesmo que se tenha êxito na redefinição do regime de políticas macroeconômicas (em contraste com o ocorrido na Argentina); e ainda quando o crescimento se mostre bastante saudável — como já foi dito, as expectativas empresariais se mantinham altamente otimistas em janeiro de 2001 —, não se escapa ao súbito e imprevisível bloqueio do crescimento.

Essa percepção levaria muitos a aceitar uma fácil e tentadora visão da situação econômica do país, compartilhada, aliás, por analistas de posição, para outros efeitos, antagônicas. Segundo ela os indicadores dívida pública/PIB (que ultrapassou 50% em 2001) e dívida externa/exportações (que excedeu quatro em 1998 e cinco em 1999) teriam ultrapassado “pontos de não retorno”. Em tais condições, a certeza de que por uma ou por outra razão se chegaria ao

⁸Especialistas em energia chegaram a anunciar, no início do episódio, que o país teria que ser submetido a cortes de energia elétrica de até três horas por dia.

colapso — sendo de pouca importância a natureza do “detonante” — parecia inescapável.

O anterior significa, pois, que a crise de 2001 confirmou e radicalizou uma percepção altamente pessimista do quadro econômico brasileiro. Não há, contudo, que perder de vista a especificidade do ambiente local. Com efeito, conhecedoras do vigor das (breves) retomadas, e ainda quando contidas por denso pessimismo quanto às perspectivas da economia, as empresas buscariam manter-se capazes (inclusive mediante pequenos investimentos) de aproveitar os bons momentos da economia. Transposto o raciocínio para um plano mais amplo, é lícito concluir que a evolução da oferta tornava-se altamente condicionada pelas expectativas (moldadas neste singular contexto) acerca do caprichoso comportamento característico da demanda efetiva doméstica. Salvo, evidentemente, se o negócio for voltado para exportações — hipótese mais adiante referida.

HISTÉRESE OU REPOSICIONAMENTO?

Difundido o pessimismo quanto às perspectivas de médio e longo prazos da economia, um possível padrão reativo por parte das empresas, bem como dos gestores das políticas públicas, consistiria em adaptar-se às modestas perspectivas da economia local. Este posicionamento, caracterizado pela aversão ao risco, a acomodação, e a ausência de iniciativas inovadoras, seria consistente com um prudente aproveitamento das retomadas e a antecipação das dificuldades (auto-refreamento) diante do ressurgimento de dificuldades para a economia como um todo. Mais precisamente implica reagir pouco aos estímulos, e retroceder, relativamente, também pouco, face ao retorno das dificuldades. As autoridades públicas, em particular, na medida em que assimilassem esse tipo de atitude, adotariam como grande objetivo evitar o pior — e buscariam fazer com que o mercado também contivesse suas reações. A mola das decisões privadas e públicas, cansada de distensões e retrações, a bem dizer, quase não mais reagiria (histérese). E caminha-se, com isto, da estagnação para o imobilismo, não faltando argumentos a quem queira argumentar que não existem alternativas.

Com os indicadores de endividamento tendo alcançado altos níveis — e ultrapassando, para muitos, o ponto de não retorno — o embotamento das rea-

ções significava, tanto a aceitação do que poderíamos denominar “dominância da dívida”, quanto, em última análise, a espera do colapso. Inegavelmente, esta era, até muito recentemente, uma das possibilidades contidas no quadro econômico brasileiro.

Não faltavam, em suma, argumentos aos que previam ruptura ou colapso — podendo, aliás, combinar-se ambos os desfechos. Existe, porém, um sério problema nesta interpretação. Ela tende a ignorar ou, pelo menos, subestimar as possibilidades de reposicionamento dos atores. Refiro-me, essencialmente, a reações em maior ou menor medida inovadoras, face a este estressante quadro. Ou seja, não se tem em conta a possível emergência de novos padrões de conduta — o que equivale a dizer, insisto, autênticos reposicionamentos. No caso da economia brasileira nos mais recentes anos, contudo, isto parece-nos não apenas ter ocorrido, como, de fato prevalecido. Trato, pois, no que segue, de sumariar dois grandes reposicionamentos verificados nos últimos anos — sem preocupações com a sua genealogia e especificações. Eles conformam um segundo padrão geral de reações, contrastante com o anterior. Nele, o estresse acentuado pelo tombo de 2001 tem papel de destaque. Mas a reação ao turbulento e ameaçador quadro é, sobretudo, buscar novas saídas, pôr em prática conhecimentos desenvolvidos ao longo da sucessão de crises.

O mais importante reposicionamento ocorrido em meio às frustrações verificadas de 2001 a 2003 foi a incorporação das exportações na estratégia de empresas industriais que, até então, pouca atenção davam à construção de posições no exterior.⁹ Esta reorientação em direção ao mercado externo, obviamente facilitada por sucessivas desvalorizações (e pela reanimação do mercado internacional), veio a ser um dos fatores que mais contribuíram para a explosão exportadora dos anos 2003 e 2004. Sua mais imediata consequência é o fortalecimento da posição de um crescente número de empresas — havendo que ter em conta, aqui, não apenas aquelas que exportam, como seus fornecedores domésticos. Obviamente, também se fortalece com isto a economia do país — que em seis anos vê o seu fluxo de comércio saltar de 15% do PIB,

⁹Indagado sobre o que lhe parecia estar ocorrendo de novo com o banco e a economia, o então vice-presidente do BNDES declarou (em 2002) que chamava a sua atenção, olhando a economia a partir do BNDES, o surgimento de demanda de recursos para investimento, procedente de empresas que não eram as clássicas exportadoras brasileiras. Pesquisa da CNI e da Cepal já havia detectado prenúncios desta tendência, em 2001.

para os 27,5% previstos para 2004. Dados a respeito deste fenômeno estão amplamente disponíveis e não serão aqui reproduzidos.

O segundo grande reposicionamento é de natureza mais difusa, e teve início antes do crítico período que vai de 2001 a 2003. O objeto aqui é o Estado, o que dele se espera, e o desenvolvimento de novas competências na esfera pública.

As mudanças começam, no caso, com o importante anúncio da Reforma do Estado, em 1995. Daí por diante facilmente se percebe o recuo e, em determinadas áreas, o desaparecimento do furor antiestado, característico da primeira metade dos anos 1990. Um crescente número de vozes volta a cobrar eficiência dos serviços públicos, o que no contexto atual significa, simplificada e genericamente: agilidade, flexibilidade, descentralização e transparência. Novos concursos, treinamento, planos de carreira etc., tornam-se, em tais circunstâncias, mais uma vez, necessários.

Combinava-se com o anterior a progressiva adoção, em determinados ministérios, de atitudes mais pragmáticas e proativas na condução das políticas públicas. Genericamente, este conjunto de mudanças pode ser indiretamente posto em evidência através do seguinte contraste.

Na fase inicial do primeiro governo FHC, influentes economistas propunham que se pusesse a economia no “piloto automático”, enquanto o combativo formulador Gustavo Franco defendia, frente à ameaçadora apreciação cambial em curso, que o preço do câmbio deveria ser tão livremente determinado quanto o da banana.¹⁰ Já no segundo mandato, adquirem força e abrangência os esforços no sentido da promoção das exportações, cresce o apoio ao agonegocio, surgem programas como o exitoso Moderfrota (1997), e começam-se a lançar, na fase final do governo, e através dos chamados Fundos Setoriais, as bases de uma possível retomada da política industrial e tecnológica. Acrescente-se, ainda, a estas iniciativas (indubitavelmente localizadas), um grande avanço na prestação de certos serviços modernos. A este propósito ficam aqui mencionados a Infraero, responsável pelo salto na qualidade dos serviços prestados nos aeroportos do país (entre os quais, pelo menos 20, passaram por profundas reformas), e o Governo Eletrônico — campo em que o Brasil vem assumindo posições de destaque, e até mesmo liderança, no plano internacional.

¹⁰É de se destacar, a este propósito, que G. Franco certamente não é o mais “automaticista” dentre os economistas que participavam do debate acerca de como levar adiante as reformas da economia.

O NOVO GOVERNO E O CRESCIMENTO RÁPIDO E SUSTENTÁVEL

Três mudanças, comentadas ao longo deste trabalho, modificaram a capacidade da economia de voltar a crescer, sustentadamente.

O câmbio flexível e a correção do crescente desequilíbrio fiscal tiraram a economia da rota suicida em que ela se encontrava no primeiro governo FHC.

A atitude mais pragmática do governo, na fase final do segundo mandato de FHC, começou a passar para as empresas a idéia de que, respeitados os limites impostos pela gestão macroeconômica, elas podem voltar a contar, como no passado (e nas economias capitalistas bem-sucedidas), com o empenho dos órgãos públicos em buscar soluções para as suas dificuldades. O ingresso do governo na produção de alguns modernos serviços e o surgimento, em determinadas áreas, de exitosas parcerias com o setor privado, viriam também contribuir para a recuperação, ainda que parcial, da imagem dos poderes públicos — tão degradada durante a sucessão de crises que assolou esta economia de 1979/1980 a 2003. Esta recuperação pode vir a se revelar de crítica importância, para que o país logre levar adiante novos tipos de políticas públicas, que supõem intensa colaboração entre atores integrantes de diferentes esferas. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, anunciada em março de 2004, e que começa, apenas, a ser implementada, é um tipo de iniciativa que requer parcerias da mais variada natureza.

Como fica, à luz das últimas considerações — e sempre numa perspectiva centrada no crescimento — o atual governo?

Tanto os que aplaudem quanto os que criticam as políticas do atual governo tendem a centrar as atenções nas políticas macroeconômicas. Ao fazê-lo, omitem, em regra, questões de grande importância.

Primeiramente, as políticas macroeconômicas a que este governo deu continuidade não são as que levaram à fragilização galopante da economia (até 1998), e sim as que iniciaram a virada para uma nova e promissora situação — cujo símbolo máximo é, reconhecidamente, o novo regime cambial.

A segunda ponderação é, também importante. Sem relaxar minimamente no tocante às políticas macroeconômicas, o atual governo se caracteriza pela atitude assumida ou mesmo ostensivamente negociadora, frente ao Congresso, dentro dos vários colegiados ou Câmaras, e junto aos movimentos sociais.

No âmbito dos colegiados, em particular, parece haver se estabelecido um clima de cooperação com o setor privado (especialmente com a indústria e o agronegócio), impensável no primeiro governo FHC, e que seguramente ultrapassa o alcançado no final do segundo FHC. Não se trata aqui, ao que parece, de uma opção consciente, e sim do resultado imprevisto da combinação de uma cultura marcadamente negociadora (característica de alguns dos mais influentes membros do governo), com a ampliação do campo de visão de certas lideranças empresariais. Não é demais lembrar que as empresas que aí estão sobreviveram a numerosas crises e aprenderam a suportar pressão competitiva desconhecida no passado, e se encontram hoje diante de muitas opções, antevistas, não raro, no passado, mas repetidamente abafadas.

Convém acrescentar, ainda, que o reposicionamento estratégico de numerosas empresas em direção aos mercados externos, tão importante na redefinição das possibilidades de crescimento, veio a ser duplamente favorecida pelo novo governo. Num primeiro momento, o próprio medo diante da nova experiência teria ajudado a intensificar os nexos das empresas com o exterior. A seguir, a confiança inspirada pela descoberta de quanto este governo ouve as empresas teria reforçado o impulso em direção aos arriscados, porém, lucrativos mercados externos. E aqui há que mencionar um aspecto que pode se revelar decisivo para que a retomada e possível aceleração do crescimento não venham a ser comprometidas.

A permissividade no tocante à valorização cambial tem se repetido, monotonamente, na América Latina e na África, sempre e quando as economias voltam, por algum tempo, “a dar certo”. Para que isto se reproduza presentemente neste país seria necessário não apenas um substancial aumento do afluxo de capital, como a indiferença por parte da gestão macroeconômica diante das dificuldades da indústria (a única que permaneceu de pé na América Latina) e o emudecimento, tanto da própria indústria, quanto dos sindicatos. Mais que isto, seria também necessário um novo fervor doutrinário, capaz de abafar o renovado pragmatismo. Nada disto parece inscrito nas atuais tendências.

Se este governo efetivamente passar a imagem de que não mais haverá *stops*, estará dando uma contribuição decisiva para o crescimento. E quanto à sua aceleração, é importante lembrar que se discutiu exaustivamente, neste país, nos últimos anos, inflexões — para baixo e para cima. Caberia discutir a fundo, daqui por diante, as novas tendências e oportunidades — de cujo aprovei-

tamento pode resultar a aceleração do crescimento. Como vimos, não faltam experiências exitosas a este respeito.

Visto em perspectiva, o conjunto das mais recentes transformações pode ter assumido, neste país, a função da “reforma da reforma”, a que se atribui, usualmente, o retorno ao crescimento no Chile, após o mergulho iniciado no governo Allende, e agravado, dramaticamente, nos primeiros anos da ditadura ¹¹. O movimento teve início naquele país nos anos finais da ditadura — e se tornaria muito mais consistente no regime democrático. Observe-se que lá, como aqui, a renovação do tecido de empresas e o comprometimento ou sensibilidade das autoridades públicas com aspectos, digamos, idiossincráticos, da experiência histórica em questão, encontram-se no centro das mudanças.

Caberia talvez finalizar lembrando que posicionamentos doutrinários do tipo “colocar a economia no piloto automático”, ou o preço do câmbio e da banana são (ou deveriam ser) formados de idêntica maneira, sempre tenderam a ser rejeitados neste país, onde os políticos e a burocracia, ao contrário do ocorrido em outras nações latino-americanas, jamais foram dados a arroubos de inspiração ideológica¹². Por outro lado, é bastante plausível supor que a longa quase-estagnação que atravessamos já deu grande parte do que podia dar de negativo. Do ponto em que nos encontramos, para a frente, há vantagens da estagnação a serem colhidas.¹³

¹¹Veja-se a propósito, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, de French-Davis, Ricardo. J.C.SAÉZ, editor, Chile, 2003.

¹²Vide a propósito, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, de Kathryn Sikkink, Cornell University Press, 1991.

¹³Roberto Cavalcanti de Albuquerque (no artigo publicado neste volume) mostrou, que enquanto na década de 1970 o PIB crescia muito mais rápido que o capital humano disponível no país, o inverso passou a ocorrer, de 1980 em diante. Este é um (poderoso) argumento a mais, em favor da hipótese, diversas vezes explorada neste texto, de que há, também, “vantagens da estagnação”.

A Questão Social

- O planejamento e a questão social
- Balanço econômico-social do século XX
- Cinco décadas de questão social
- Desigualdade, pobreza, mobilidade social
- Os programas sociais focalizados
- Uma agenda social para o Brasil

O Crescimento Sustentado

- Além das agendas macro e micro
- Bases de uma nova dinâmica econômica
- Em busca do crescimento rápido e sustentável
- A retomada do investimento
- A inovação como motor do crescimento
- Os pontos fortes do Brasil

