

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 CONSIDERAÇÕES FINAIS
Autores (as)	Regis Bonelli
DOI	
Título do livro	PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA
Editor (es)	
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1985
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1985

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Capítulo 13

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Uma solução duradoura do problema da dívida internacional requererá que as economias, e em particular as exportações dos países mais endividados, cresçam significativamente mais rápido do que a taxa de juros prevalecente. A obtenção desse resultado será auxiliada por alívio das taxas de juros internacionais e, adicionalmente, requererá não somente que a recuperação dos países da OECD seja sustentada, mas também que o acesso aos mercados da OECD seja mantido e expandido".

(OECD, *Economic Outlook*, 35, julho de 1984)

A epígrafe acima serve para ilustrar um ponto repetidamente enfatizado ao longo de vários dos capítulos que compõem este estudo: dada a inserção real e financeira do Brasil no sistema econômico internacional, torna-se extremamente difícil imaginar uma estratégia de crescimento independentemente da evolução do cenário externo. A dependência da economia brasileira em relação às flutuações do setor externo é ainda hoje — se é que em algum período não o foi — a restrição básica ao crescimento, pelas múltiplas implicações que tal relacionamento encerra. O corolário óbvio destas proposições é o de que atualmente, como no passado, a formulação geral da política econômica não pode prescindir de um permanente acompanhamento da evolução e, principalmente, das perspectivas da economia internacional. Isto não significa desconsiderar ou minimizar o fato de que, via de regra, a evolução futura da cena externa é eivada de incertezas. Mesmo reconhecendo essa dificuldade básica, há que se dedicar substancial atenção a tais aspectos, sob pena de ver frustrados os objetivos da política econômica.

Dentro do quadro que caracteriza a economia brasileira ao iniciar-se a segunda metade dos anos 80, o objetivo prioritário da política econômica deve ser o de criação de empregos a taxas compatíveis não só com a evolução da População Economicamente Ativa, mas também a um ritmo capaz de absorver o enorme contingente

de desempregados e subempregados atualmente existente, parte do qual gerado ao longo da fase de ajuste da primeira metade dos anos 80. Muito embora a questão do endividamento externo não possa ser considerada resolvida — dado o estoque da dívida acumulado no passado —, é reconhecido que a economia brasileira vem passando por um processo de ajuste com resultados em algumas áreas considerados animadores. Sem embargo, a questão do emprego, talvez mais do que no passado, ainda representa um problema de difícil resolução.

Uma das principais mensagens deste estudo, sob esta ótica, é a de que muito resta por ser feito, em termos de modificações na estrutura de produção, para que se consiga uma solução satisfatória no que se refere à absorção de mão-de-obra. Conforme assinalado na Parte II do trabalho, cenários moderadamente otimistas do setor externo são compatíveis com taxas de crescimento do produto agregado que, pelo que se pode deduzir das elasticidades emprego-produto, são insuficientes para prover uma resposta adequada em termos da questão do emprego — salvo no caso da ocorrência de alterações nos padrões prevaletentes de produção e consumo.

Este ponto é a seguir ilustrado por um exercício relativamente simples, utilizando-se uma matriz de relações intersetoriais. As hipóteses da simulação baseiam-se nos resultados referentes ao cenário básico apresentados na Parte II deste trabalho, e são essencialmente as seguintes:

a) crescimento do Produto Interno Bruto a uma taxa média de 5,2% ao ano entre 1983 e 1990;

b) crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo a uma taxa média de 8,3% ao ano entre 1983 e 1990;

c) crescimento dos gastos correntes do Governo a uma taxa média anual de 6,8% entre 1983 e 1990;

d) crescimento do *quantum* agregado de exportações da ordem de 26% entre 1983 e 1990 (média anual de 3,4%), desagregado em exportações de produtos não-manufaturados (-1,8% anuais), da Indústria Extrativa Mineral (8,0% ao ano) e produtos manufaturados (3,6% anuais);

e) crescimento do *quantum* importado da ordem de 6,9% ao ano, em média, entre 1983 e 1990; *

* Observe-se que as hipóteses referentes a exportações e importações implicam uma redução do saldo em transações reais entre 1983 e 1990 — ou, como contrapartida, um crescimento da absorção interna pouco superior ao do PIB.

f) como resultado destas hipóteses, o consumo pessoal (inclusive variação de estoques) cresce a uma taxa média anual de 4,6% entre 1983 e 1990;

g) manutenção das estruturas de consumo pessoal, investimento bruto em capital fixo, e gastos correntes do Governo, segundo o padrão vigente em 1975. *

Dadas estas hipóteses, o Quadro 13.1 resume os principais resultados obtidos com a matriz de insumo-produto em termos de taxas médias de produção e emprego segundo setores. Para a obtenção destas últimas estimativas foram utilizadas as elasticidades emprego-produto apresentadas no Capítulo 9 deste trabalho.

O crescimento do setor Agropecuário obtido na simulação é da ordem de 4,1% ao ano, entre 1983 e 1990, situando-se pouco abaixo da média histórica deste setor. ** O crescimento do emprego correspondente é de cerca de 1,2% ao ano, resultado da elasticidade emprego-produto adotada para este setor. Quanto ao setor secundário, os resultados apontam para taxas da ordem de 5,9% ao ano para o produto e 4,0% anuais para o emprego — daí resultando uma elasticidade emprego-produto para estas atividades de cerca de 0,68. A desagregação do secundário segundo as diversas indústrias que o compõem revela que esta elasticidade, relativamente elevada, deve-se à indústria de construção (0,96). Na Indústria de Transformação, em particular, a elasticidade média alcançou 0,52, sendo o crescimento do produto de cerca de 6,1% *** O setor Serviços caracteriza-se, segundo os resultados apresentados, por uma elasticidade emprego-produto da mesma ordem de grandeza da do setor secundário. O produto real cresce a 4,9% ao ano, e o emprego a 3,3% devido, basicamente, à evolução do Comércio e Outros Serviços — casos em que a elasticidade emprego-produto é superior à média do setor como um todo.

O resultado final desta simulação aparece na última linha do quadro, que mostra uma taxa média de crescimento do emprego da ordem de 3,2% para um crescimento do produto agregado de

* O ano-base das simulações é o de 1983, com todos os valores a preços de 1975.

** Este resultado é um pouco inferior ao adotado nas simulações da Parte II deste estudo. Tal discrepância pode estar refletindo diversos fatores, entre os quais se incluem: eventuais mudanças nos padrões de consumo, evolução da variação de estoques (estes, como se recorda, estão neste exercício incluídos junto com o consumo pessoal) e eventuais alterações nos coeficientes técnicos de insumo-produto. De qualquer forma, os resultados aqui apresentados têm caráter meramente indicativo.

*** Resultado pouco superior ao obtido nas simulações da Parte II; ver nota de rodapé anterior.

Quadro 13.1

SIMULAÇÃO DE TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DA
PRODUÇÃO E DO EMPREGO ENTRE 1983 E 1990,
SEGUNDO SETORES SELECIONADOS

(Em % a partir de Valores Constantes de 1975)

Setores	Crescimento da Produção	Crescimento do Emprego
1. <i>Agropecuária</i>	4,1	1,9
2. <i>Indústria</i>	5,9	4,9
2a. <i>Extrativa Mineral</i>	6,5	1,8
2b. <i>Transformação</i>	6,1	8,2
Minerais Não-Metálicos	5,8	1,9
Metalúrgica	6,4	3,7
Mecânica	7,6	5,3
Material Elétrico	6,2	2,7
Material de Transporte	10,6	2,3
Papel	4,9	1,4
Borracha	5,6	1,7
Química e Plásticos (excl. derivados petr.)	5,0	2,0
Derivados de Petróleo	6,2	3,3
Farmacêutica e Prod. Perfumaria	6,4	1,0
Têxtil	5,2	1,6
Vestuário e Calçados	5,5	3,1
Produtos Alimentares	5,2	4,4
Bebidas e Fumo	6,9	3,1
Madeira, Mobiliário, Couros, Editorial e Diversos	5,8	3,9
2c. <i>Serv. Industriais de Utilidade Pública</i>	3,2	1,7
2d. <i>Construção</i>	5,6	5,4
3. <i>Serviços</i>	4,9	3,8
Comércio	5,4	4,5
Transportes e Comunicações	4,5	1,4
Financeiros	5,2	3,2
Outros Serviços	3,8	3,1
Reparações Industriais, Resíduo	5,0	2,7
Total	5,2	3,2

FONTE: Elaboração INPES/IPEA. Ver texto.

cerca de 5,2% ao ano (elasticidade implícita de 0,615). Este resultado ilustra, sob outro ângulo, um ponto já repetidas vezes mencionado ao longo deste estudo: que, dadas as elasticidades emprego-produto da ordem de grandeza das observadas no Brasil, somente um crescimento mais acelerado da atividade econômica agregada é capaz de resolver a questão do emprego.

No presente caso, configura-se um *trade-off* bastante nítido: mesmo em um ambiente moderadamente otimista em relação à área externa — como apontado nos resultados do cenário básico na Parte II deste estudo — o crescimento do produto real da economia brasileira, compatível com a restrição externa, é insuficiente do ponto de vista do problema da absorção de mão-de-obra. Visto de outro ângulo: se o objetivo de geração de emprego for considerado prioritário, os requisitos em termos de aceleração do ritmo de crescimento conduzem, ainda no cenário básico, a resultados menos otimistas no que diz respeito às crescentes necessidades de financiamento externo. Dado o volume do estoque da dívida acumulada no passado e um cenário de altas taxas de juros internacionais, a dimensão financeira da restrição externa continuará limitando de forma ativa o ritmo de crescimento do produto. O equacionamento de longo prazo do problema da dívida externa, que em última instância deve viabilizar o crescimento do produto requerido, garantindo a recuperação das condições do País em continuar sendo financiado, aguarda ainda da parte do sistema financeiro internacional uma significativa contrapartida aos enormes esforços de ajustamento dos setores externo e energético empreendidos pela economia brasileira neste último quinquênio.

No capítulo em que foi analisado o problema do emprego, no entanto, simulações efetuadas com o objetivo de avaliar o efeito de uma redistribuição de renda sobre a absorção de mão-de-obra destacaram um importante resultado: que uma redistribuição de renda em benefício das classes mais pobres altera a distribuição do consumo pessoal em favor de setores cujo potencial de geração de empregos é superior à média da economia. Uma mudança estrutural neste sentido teria, portanto, a vantagem de aliar uma preocupação redistributivista a alterações tendentes a contribuir para a solução da questão da absorção de mão-de-obra. Nunca será demais relembrar, a propósito, que ao iniciar-se a segunda metade dos anos 80 o Brasil caracteriza-se por apresentar uma distribuição pessoal da renda marcadamente desigual, conforme apontado neste estudo.

Ao reconhecer a importância do gasto público, em consumo e investimento, como variável ativa e relevante na determinação do dispêndio agregado, aceita-se, como consequência natural, a necessi-

dade de promover-se um conjunto de reformas no âmbito das funções do Estado, reformas estas que vão do disciplinamento e controle dos gastos a substanciais alterações fiscais, tributárias e financeiras, passando ainda por uma criteriosa apreciação do problema da dívida pública interna. A necessidade de tais reformas — de resto, amplamente aceitas pela totalidade dos analistas — deve-se adicionar a urgência para que sejam iniciadas. O capítulo referente ao setor público destaca estes aspectos, além de prover um conjunto de linhas gerais de política econômica que pode servir de base para as discussões a este respeito.

A expansão de receitas e gastos do setor público — aí incluídos subsídios e transferências — é uma necessidade do momento presente, se se pretende simultaneamente atingir resultados substantivos em termos de crescimento e mudança estrutural. Na análise do papel do setor agrícola, efetuada na Parte III deste documento, procurou-se defender o ponto de que este setor necessita de uma dose de subsídios, com a finalidade precípua de reduzir os riscos inerentes à atividade agrícola, para que sejam atingidas as metas de satisfatório abastecimento interno, produção de biomassa e de exportáveis. Saliou-se, adicionalmente, que tal curso de ação é compatível com taxas de crescimento do produto da agropecuária superiores às da tendência histórica do setor. Desnecessário enfatizar que a questão do abastecimento interno é particularmente sensível pelos seus impactos diretos sobre o processo inflacionário.

No âmbito da indústria, a análise que o documento fornece revela-se fértil em sugestões de política econômica. Isto deriva, em boa medida, da ausência de uma política industrial explícita nos anos recentes — de resto, explicável pela premência de encontrar-se soluções para a crise do setor externo da economia. As sugestões apresentadas vão desde linhas gerais quanto à necessidade de reativação da Indústria de Construção — cuja relevância em termos de absorção de mão-de-obra e efeitos de encadeamento sobre diversos setores industriais é irrefutável — até propostas específicas no que toca à Indústria de Transformação. Caracterizada, ainda em 1984, por considerável subutilização de equipamentos em diversos ramos, esta indústria é reconhecidamente uma peça-chave em qualquer projeto de crescimento que venha a ser adotado no futuro. A capacidade ociosa existente pode tornar as fases iniciais da recuperação menos dispendiosas em termos de investimentos em capital fixo — ressalvados os casos em que os limites de utilização já estariam sendo atingidos, como nos ramos voltados para a exportação. Este documento arrola uma gama de problemas (e sugestões de política) que, além dos já mencionados desequilíbrios setoriais na utilização da capacidade de produção, inclui: a questão do atraso tecnológico; problemas

relacionados à proteção tarifária (e não-tarifária); concentração regional da indústria; necessidade de definir critérios rigorosos para a liberalização de importações; e, por último, mas não menos importante, a necessidade de criteriosa caracterização e rearranjo do quadro institucional da indústria.

Sem embargo, à crise do setor industrial contrapõem-se resultados que podem ser considerados otimistas no que diz respeito ao setor externo da economia. Em boa medida tais resultados deveram-se ao desempenho das exportações, à substituição de importações e à evolução do setor energético, cujos condicionantes ao crescimento econômico do País são, atualmente, bastante distintos daqueles vigentes ao final da década passada. Os significativos progressos alcançados nas atividades domésticas de prospecção e produção de petróleo, o desenvolvimento de substitutos parciais para este produto, bem como o relativo sucesso nas áreas de conservação no uso de seus derivados, representam não desprezível alívio nas restrições impostas pelo setor ao crescimento econômico. Isto, no entanto, não implica desconsiderar duas importantes preocupações: (a) primeiro, o fato de que o petróleo ainda é responsável por cerca de 40% da pauta de importações (deduzidas as exportações de derivados); (b) segundo, que para manter-se este quadro há necessidade de continuidade do esforço de investimento na área energética. A necessidade de uma discussão detalhada acerca das perspectivas de evolução do quadro energético é enfatizada no Capítulo 10 deste documento, no qual são arrolados os argumentos relevantes e apresentadas diversas sugestões de política econômica.

Do ponto de vista das restrições principais ao crescimento, no entanto, tem sido amplamente aceito que as preocupações deverão se concentrar em dois grandes itens: em primeiro lugar, a questão da dívida externa; em segundo, o processo inflacionário. Particularmente quanto ao primeiro destes, muito se falou ao longo do presente documento, em especial no Capítulo 12. Quanto ao segundo, não se apresentou uma análise específica, muito embora a interpretação do processo inflacionário, implícita neste estudo, seja compatível, no fundamental, com aquelas que salientam a importância de sua componente inercial (*vide* Capítulos 2 e 3).

No limiar de uma nova administração, o desafio imposto por estes dois grandes temas deverá certamente merecer atenção prioritária. Mais do que isso, são necessárias ações coordenadas de política econômica capazes de, ao início da nova fase de transição que ora se esboça, garantir para a sociedade brasileira os direitos fundamentais de emprego, com remunerações condizentes com as necessidades básicas da população, e justiça social.

**Composto e impresso no
Centro de Serviços Gráficos
do IBGE, Rio de Janeiro, RJ
— O. S. 24 722 —**