

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 OBJETIVOS, PRINCIPAIS HIPÓTESES E ESCOPO DO ESTUDO
Autores (as)	José Cláudio F. da Silva 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 1

OBJETIVOS, PRINCIPAIS HIPÓTESES E ESCOPO DO ESTUDO

A primeira metade dos anos 80 representa, do ponto de vista econômico, um período de ajuste da economia brasileira que se seguiu a um ciclo de crescimento de pouco mais de uma década. Essa "fase de transição" prolongou-se por quatro anos marcados pelo desequilíbrio no balanço de pagamentos, pela redução nos níveis de emprego, pela aceleração do processo inflacionário e, principalmente, pela incerteza quanto ao futuro. Sobretudo, foi um período que contribuiu para criar uma clara consciência da restrição de recursos (externa e interna) que provavelmente perdurará durante boa parte do restante da década de 80. Nesse sentido, torna-se fundamental uma análise das perspectivas para o final dessa década, bem como uma discussão das características principais de uma estratégia que procure criar condições para a retomada do desenvolvimento e promoção e consolidação de um ajuste estrutural do qual resultarão, necessariamente, novos padrões de produção, consumo e distribuição de renda, bem como alterações na posição que o Brasil hoje ocupa na divisão internacional do trabalho.

O estudo que ora se apresenta tem, pois, um duplo objetivo: por um lado, fornecer subsídios para a formulação das linhas gerais de política econômica em uma perspectiva que se estende até o final da década de 80; por outro lado, apresentar projeções quantitativas consistentes a nível agregado e segundo principais setores, em termos de cenários plausíveis para o futuro, à luz da discussão sobre as orientações gerais de política econômica e da evolução provável do setor externo e da economia mundial.

Esta análise prospectiva parte do reconhecimento de que, ao nível macroeconômico, a economia brasileira enfrenta hoje três restrições básicas. A primeira é dada pelo balanço de pagamentos. A segunda pela inadequação da receita pública face aos gastos do setor

público que seriam necessários para uma recuperação auto-sustentada. A terceira pela necessidade de conter a aceleração da inflação, que pode vir a pôr em xeque o processo de retomada.

É à luz destas questões básicas que deve ser considerado o objetivo fundamental de política econômica a perseguir no restante da década de 80: crescimento do emprego, o qual depende crucialmente do crescimento econômico agregado, com o reajuste estrutural requerido, de modo a não agravar o problema do balanço de pagamentos.

Dada a atual estrutura de preços relativos, e com o serviço da dívida externa acumulada no passado, o crescimento agregado que se deseja é limitado pela restrição do balanço de pagamentos. O ajuste das contas do setor externo verificado nos últimos anos, porém, resultou em novos graus de liberdade, os quais parecem ter afastado, ao menos temporariamente, o espectro de um estrangulamento cambial. * Quanto ao plano interno, a consecução dos objetivos a perseguir na segunda metade dos anos 80 requer uma reforma fiscal e financeira do setor público (em que seja redefinido o papel redistributivo das transferências "federalistas") de forma a permitir o financiamento não-inflacionário dos gastos governamentais, definidos de forma abrangente. Isto não implica desconsiderar a necessidade de programação criteriosa dos investimentos públicos — e definição de prioridades para o setor privado, pela sinalização via instrumentos de política econômica — como meios indispensáveis ao esforço de diversificação estrutural que a economia brasileira deve continuar a empreender no restante da década de 80. Esse esforço é necessário se se pretende tornar a economia menos vulnerável a choques externos — e, portanto, menos asfíxiada em seu crescimento pela recorrente restrição do balanço de pagamentos — e consolidar a fase de recuperação que ora se esboça.

Quanto à questão do *mix* público-privado, cabe observar que já existe no Brasil uma tradição de pragmatismo na consideração das relações entre esses agentes, que deve ser preservada. Esta tradição os encara como complementares antes que substitutos, não enxergando antagonismos de monta entre o investimento público em infra-estrutura produtiva, infra-estrutura social e indústrias básicas e o apoio ao investimento privado em geral e, em particular, via incentivos, aos setores e atividades definidos como prioritários pela estratégia de superação da crise recente.

* Ressalte-se, no entanto, que o País não pode prescindir de novos recursos externos, como se verá mais adiante.

Um conjunto de preocupações e hipóteses caracterizou toda a elaboração do documento, conjunto esse que enfatiza as seguintes questões:

a) a absorção de mão-de-obra/geração de empregos constituirá o objetivo dominante em termos de política econômica nos próximos anos. Portanto, impõe-se a retomada do crescimento em ritmo compatível com a necessidade de absorção de mão-de-obra; e, mais, essa retomada terá que ser necessariamente feita com a recuperação do mercado interno. O crescimento alavancado pelas exportações — principalmente de manufaturados — foi instrumental para a recuperação observada do nível de atividade em 1984. No entanto, isso foi em boa medida possível graças à capacidade ociosa preexistente — e, portanto, à depressão da demanda interna —, ao aumento de competitividade das exportações e à política econômica dos EUA. No prazo mais longo, o dilema entre crescimento calcado na expansão de exportações *versus* reativação da demanda interna torna-se um pouco menos importante na medida em que haja investimento no setor exportador, capaz de aumentar sua competitividade e de prescindir da depressão da demanda interna. Ainda assim, como se verá, trata-se mais de consolidar a posição obtida em 1984, o que não será fácil, do que supor que o ritmo de crescimento recente das exportações de manufaturados possa ser projetado para o futuro e venha a ser a mola mestra do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, a promoção de exportações permitirá ao País crescer sem agravar a questão do balanço de pagamentos; mas taxas de crescimento compatíveis com a necessidade de absorção de mão-de-obra somente serão obtidas se, paralelamente, houver recuperação da demanda interna;

b) o setor externo continuará, no horizonte previsível, a ser o condicionante fundamental para o crescimento da economia brasileira. Isso nos coloca de forma crucial diante das seguintes questões: b.1) quanto do crescimento recente das exportações é mera consequência da recuperação norte-americana, e quanto é definitivamente aumento de nossa competitividade externa? b.2) quão sustentável é a recuperação dos EUA, e quais as possibilidades de se manter o dinamismo das exportações caso o crescimento norte-americano amorteça de maneira brusca? b.3) ainda existe espaço para a manipulação dos instrumentos de política comercial e cambial nesse sentido, ou já exaurimos os *trade-offs* dentro dos limites do razoável? b.4) quais são as perspectivas em termos de valorização do dólar, preços internacionais, protecionismo, taxa de juros e do *mix* de políticas fiscal e monetária nos países industrializados? b.5) quais as possibilidades a se explorar no *front* da dívida externa?

c) a compatibilização de a) com b) leva inevitavelmente à necessidade de uma reforma fiscal e financeira do setor público, capaz de transformar os gastos governamentais em ativa variável de demanda agregada sem elevar o *deficit*. Note-se que parece haver espaço para estas reformas, dada a redução da carga tributária bruta ao longo da última década. Mais do que *espaço*, no entanto, há uma *necessidade* dessas reformas, que é imposta pelas novas condições de funcionamento da economia brasileira se se pretende atingir as metas acima enumeradas;

d) é fundamental não perder os resultados duramente conseguidos ao longo da recente fase de transição, particularmente no que diz respeito ao setor externo, energia e ajuste do setor público;

e) não se deve minimizar a importância do combate ao processo inflacionário. Esse combate, no entanto, deverá ser gradual, aproveitando-se todos os espaços disponíveis, pelo exercício da imaginação criadora, e devendo-se ter cautela quanto à adoção seja de estratégias ortodoxas, seja de propostas abrangentes que possam resultar em aceleração da inflação ou em rigidez no sistema de preços relativos. *

Este documento, não obstante a amplitude de preocupações e análises que o informam, não tem a pretensão de cobrir *todos* os aspectos relevantes da complexa problemática que caracteriza o desempenho de uma economia estruturalmente diversificada como a brasileira. A filosofia que norteou sua elaboração pretendeu, em relação aos rumos da política económica, atender a dois princípios: por um lado, indicar-se-iam as tendências de evolução futura — com particular ênfase no condicionante representado pela economia internacional — dentro do marco mais geral de uma necessidade de reorientação do crescimento; por outro lado, seriam fornecidos *subsídios para a formulação* de uma estratégia de longo prazo, visando à retomada do crescimento, estratégia essa condicionada à solução (ou, ao menos, ao não agravamento) dos problemas de curto prazo. As recomendações de política — cujos pontos principais são resumidos na Seção 3.4 — procuram seguir tais princípios.

Quanto à organização do trabalho, o restante desta primeira parte recolhe e resume alguns elementos essenciais dos demais estudos que compõem o relatório (Partes II e III), constituindo-se em um todo relativamente independente. Assim é que no Capítulo 2 é traçado um breve retrospecto da evolução da economia brasileira ao

* Não consta deste estudo um diagnóstico explícito do processo inflacionário brasileiro. Não obstante, subjacente às idéias expostas mais adiante está a noção — de resto, amplamente aceita — de que a resistência à baixa das taxas de inflação tem origem nos mecanismos de indexação amplamente disseminados no sistema económico.

longo do último decênio, enfatizando o papel da crise do setor externo e a retração do sistema financeiro internacional que culminaram no programa de ajustamento adotado a partir do acordo com o FMI. O Capítulo 3 procura lançar algumas idéias no sentido de fornecer subsídios para a elaboração de uma estratégia de crescimento para o restante dos anos 80. Ainda neste capítulo está incluída uma breve descrição de linhas gerais de política econômica, entendidas em sentido amplo, capazes de apoiar a implementação de uma estratégia de longo prazo visando à consecução dos objetivos acima definidos.

Na Parte II é apresentado um modelo de projeção para o setor externo da economia brasileira. Inicialmente, no Capítulo 4, descreve-se a estrutura do modelo, o papel das principais variáveis exógenas e sua provável evolução ao longo do período 1985-1990 segundo o cenário aqui denominado *básico*. O capítulo seguinte apresenta os resultados obtidos para o cenário básico e simulações com cenários alternativos, os quais apresentam desvios das principais variáveis exógenas em relação aos valores adotados no cenário básico.

A Parte III compõe-se de sete capítulos nos quais são analisados diversos setores e/ou temas julgados relevantes no âmbito deste estudo: Setor Público, Agricultura, Indústria, Emprego e Salários, Energia, Previdência Social e Setor Externo. Via de regra, a exposição em cada um dos capítulos inicia-se com um breve retrospecto da evolução recente ou colocação dos problemas centrais, seguido de avaliação da política econômica e sugestão de linhas gerais de ação.

Finalmente, na Parte IV são recolhidas as principais conclusões do estudo e apresentadas algumas considerações finais.