ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**O BRASIL E O FUTURO**
Autores (as)	Aloísio Barboza de Araújo
DOI	

Título do livro	O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental
Editor (es)	
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1994
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

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.

O Brasil e o Futuro

Aloísio Barboza de Araújo*

Em janeiro de 1995, como se sabe, terá início um novo governo, renovando-se as esperanças de boa parte dos brasileiros, frustradas nos dois episódios anteriores, de 1985 e 1989.

Passados esses 10 anos, seria exagero afirmar que o Brasil está pior; alguns problemas, é verdade, agravaram-se e esses são sobretudo mais visíveis, seja nas aglomerações urbanas, seja em certas regiões rurais, onde o conflito social não cessa de ameaçar explodir. Ainda nesse período, alguns desequilíbrios macroeconômicos também agravaram-se, não com a velocidade que alguns observadores chegaram a prever, nem com a inexorabilidade das grandes catástrofes naturais, mas sem dúvida com uma persistência que está a exigir respostas cirúrgicas, da mesma forma que os conflitos sociais antes mencionados.

Por outro lado, a consciência da existência e da gravidade de ambos os tipos de problemas é praticamente unânime entre os formuladores de política, os formadores de opinião, os técnicos e a população em geral. Esse é um avanço que indubitavelmente ocorreu nos anos 80: a questão social está na agenda de todos ou quase todos os candidatos, embora varie, evidentemente, a maneira de abordá-la e o entendimento do que seria seu caráter emergencial. Em outras palavras, já não se defende abertamente a tese, tão em voga pelos *policy makers* dos anos 70, de que as questões sociais solucionam-se com o crescimento econômico, e somente a partir deste.

---

* Diretor-Adjunto da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

Da mesma forma, tornaram-se minoritárias as vozes que crêem honestamente na associação espúria entre inflação e crescimento econômico, uma relação funcional estabelecida com ares de ciência por numerosos profissionais nos anos 80 em vários templos do desenvolvimento econômico nacional brasileiro. É verdade que, em contrapartida, alguns outros sentiram-se tentados a ver na complexidade e sofisticação do sistema de indexação do país um antídoto perfeito contra a inflação, ao invés de vê-lo como um alimentador perverso da mesma. Em ambos os casos, a conseqüência natural dessa argumentação seria uma certa negligência em relação a políticas antiinflacionárias, ou até mesmo uma tomada de posição contra elas, sem que isso signifique uma predominância de políticas ditas *sociais*. Se houvesse algum confronto entre políticas, àquela época, seria entre políticas de crescimento e as de estabilização, e não entre crescimento e eqüidade, embora não haja dúvidas quanto ao caráter desigual que tomou o crescimento nas duas últimas décadas, pelo menos.

O fato é que as hesitações que marcaram o estabelecimento de políticas de ajuste em diversas oportunidades, como em 1979 e em 1981/82, são uma evidência do que se disse acima, isto é, de que não se pensava em reverter as prioridades e dedicar mais atenção à grave questão da desigualdade na distribuição pessoal da renda. O adiamento de tais políticas reflete, em primeiro lugar, a dificuldade de governos não-eleitos em impor custos à população, sobretudo às elites que os apóiam, e em segundo lugar as dúvidas quanto à eficácia dos ajustes, do ponto de vista político. Nesse sentido, é um pouco ingênuo falar em *erros de política*,[1] quando se tratou deliberadamente de postergar decisões custosas e de resultados duvidosos a curto prazo.

Na segunda metade dos anos 90, no entanto, não são exatamente essas questões que se elevam, quando se trata de delinear políticas econômicas de médio e longo prazos para o país. Há claramente, como acima dizíamos, um divisor de águas, no que diz respeito às prioridades: a prevalência ou não das questões distributivas sobre todas as outras. O desenho de uma política francamente distributiva, por exemplo, é certamente incompatível com a prioridade antiinflacionária, visto que esta exige uma austeridade fiscal difícil de ser atingida e mantida quando o objetivo principal é melhorar a distribuição da renda. Pode-se argumentar que essa mesma política tampouco se adequa a eventuais posturas liberais de redução do papel do Estado ou de inserção da economia brasileira no capitalismo internacional, a qualquer custo, inclusive o de desemprego.

---

1 Como é o caso de Cardoso, Eliana. Macroeconomic environment and capital formation in Latin America. In: Serven, L., Solimanos, A. (eds.). *Striving for growth after adjustment*. Washington, Banco Mundial, p. 181, 1994.

Em contraposição, a prioridade concedida à estabilização e à *modernização* da economia e do Estado implica uma menor atenção às questões distributivas, pelos mesmos motivos delineados anteriormente. A perseguição ao objetivo de equilíbrio fiscal torna difícil a concretização de políticas distributivas por parte do governo federal, uma vez que não se deseja elevar a carga tributária, e é praticamente impossível reduzir o gasto em outras rubricas do orçamento. É possível imaginar que governos comprometidos com a estabilização irão executar, no curto prazo, modestas políticas distributivas, provavelmente concentradas no segmento mais pobre da população, admitindo-se a médio prazo políticas voltadas para os setores de educação, saúde e nutrição, e eventualmente algumas medidas relacionadas à propriedade da terra. Não há dúvidas, por outro lado, de que os benefícios decorrentes de uma economia estável elevarão mais fortemente o poder aquisitivo dos estratos de menor renda real, consumando-se, assim, uma certa redistribuição com um mínimo de intervenção do Estado.

É preciso não esquecer, ademais, que está em curso no país uma nova experiência antiinflacionária; embora seja lícito duvidar de seu sucesso absoluto a médio prazo, trata-se de uma variável que não pode deixar de ser levada em consideração. A hipótese que se afigura como a mais provável, embora evidentemente não passe de uma hipótese, é a de que o novo governo *assuma* com a economia estabilizada, isto é, com uma baixa inflação. Nesse caso, qualquer que seja o governo eleito, o dilema que se colocará é um pouco diverso daquele contido nas considerações feitas anteriormente: manter ou não uma política que está sendo bem-sucedida, mas que implica um conjunto de restrições indesejáveis para qualquer governante: limites de despesas, uma certa contenção salarial, adiamento de investimentos etc.

Parece-nos, sem qualquer pretensão de originalidade, que o novo governo, qualquer que seja ele, não poderá insistir em suas idéias sem absorver contribuições dos derrotados. Em outras palavras, aqueles que pregam, por exemplo, a necessidade de mudanças urgentes e drásticas a fim de melhorar o perfil da distribuição da renda, convencer-se-ão sem dificuldades da inutilidade de medidas de caráter meramente voluntarista, que apenas farão com que os mercados reajam defensivamente, diminuindo, também, por exemplo, o emprego formal na economia. Em contrapartida, aqueles que desejam um *choque de capitalismo* para a economia brasileira e privilegiam as forças de mercado certamente saberão reconhecer que estas devem ser reguladas e às vezes contra-arrestadas pela ação do setor público como são exemplos os velhos países capitalistas europeus. Saberão reconhecer também que nem todas as ações inibidoras das forças de mercado representam *atraso* ou entrave ao crescimento econômico, sobretudo no que diz respeito ao mercado de mão-de-obra.

Numa perspectiva menos otimista, poder-se-ia pensar que, ao contrário, as forças extremistas empolgariam as ações de qualquer dos dois governos, ainda que se trate apenas de um exercício de imaginação. Nesse caso, o futuro afigurar-se-ia sombrio. De um lado, o predomínio das ações voluntaristas, negligenciando-se fortemente a realidade econômica do país, o arrastaria para uma situação caótica, já vivida em algumas nações latino-americanas, e com um final, senão trágico, nunca feliz. De outro lado, o apego obtuso às forças do mercado e a negligência da questão social só fariam agravar esta última, contribuindo para a exacerbação de uma situação de conflito. Em ambos os casos, para voltarmos aos aspectos macroeconômicos, pode-se assegurar uma queda nas taxas de crescimento do produto, quando não uma situação insustentável de escassez, desabastecimento e mercado *negro*, eventual hiperinflação e aumento da violência urbana.

Essa perspectiva, contudo, não deve passar de um exercício, como acima mencionamos; a experiência internacional dos anos 90 revela que tanto nos países desenvolvidos como nos demais, as posições extremadas têm sido cuidadosamente evitadas, além de encontrarem ressonância na sociedade somente em casos muito especiais, que envolvem uma séria ruptura institucional ou a ameaça desta. São dignos de nota, a propósito, os exemplos da França *socialista*, perseguindo tenazmente a competitividade internacional, e a Colômbia, permanecendo democrática, apesar da fragilidade do tecido social e das tentações à implantação de um governo autoritário.

Assim, pode-se praticamente assegurar que, qualquer que seja o governo, este não se dobrará a posições extremas, nem tampouco ignorará realidades inelutáveis, ainda que inconformes à pregação dos palanques ou aos próprios desejos dos candidatos. Em outras palavras, embora as diferenças obviamente não desapareçam, como se verá adiante, é lícito esperar alguma homogeneidade de pensamento que permanece encoberta no calor da campanha ou na excessiva cautela de linguagem dos programas de governo.

Por outro lado, alguma subversão da lógica distributiva parece estar sendo esperada no que toca às empresas estatais e às defesas do produto fabricado domesticamente. Seria sem dúvida um contra-senso que um governo comprometido com o bem-estar dos mais pobres sancionasse o corporativismo das estatais, mantendo os benefícios salariais e outros que, ademais de não se justificarem pelo mercado, em nada contribuem para a melhoria da distribuição da renda; ao contrário, é certamente um fator potencializador da desigualdade. Da mesma forma, a defesa do protecionismo, embora possa vir acompanhada de um argumento pró-emprego, certamente não traz como benefício líquido a melhoria no bem-estar do trabalhador, o que, se ainda não foi percebido, o será em pouco tempo. Essas falsas bandeiras têm sua

sobrevivência datada, seja no correr da campanha, seja no início de qualquer governo.

As diferenças que permanecem, dessa forma, dirão respeito principalmente à escala de prioridades, à velocidade das reformas e à composição dos gastos do governo. Na verdade, parece estar aí a diferença fundamental entre um e outro governo: o nível e a composição das despesas do governo, o que evidentemente terá repercussões sobre a estabilidade da economia, como se disse anteriormente.

Nesse caso, é possível que o governo *distributivista* minimize a importância dos efeitos de um déficit nas contas do governo, e rapidamente incorra nele, a fim de atender a demandas reprimidas ou a compromissos de programa. É possível supor também que se tentará cobrir com um aumento da carga tributária, taxando preferencialmente o capital, até por motivos doutrinários, em especial o setor financeiro. Pode-se prognosticar o fracasso dessa alternativa e o conseqüente déficit efetivo; a previsão de fracasso prende-se às dificuldades no Congresso Nacional à volatilidade do capital, que migrará rapidamente, se se impuserem diferenciações setoriais. Haverá certamente uma ameaça inflacionária, e a partir daí não cabem mais exercícios de *futurologia*, visto que, à distância, todas as reações do governo são igualmente possíveis.

No que toca à composição das despesas, pode-se imaginar que, nesse caso, o orçamento terá feição predominantemente *social*, em detrimento das despesas mais diretamente relacionadas ao crescimento econômico e ligadas à procura das empresas (infra-estrutura econômica). Não será mudança muito significativa, pois isso já vem ocorrendo em virtude não do estabelecimento de prioridades firmes, mas da contenção de despesas e da dificuldade de comprimir as despesas com saúde e previdência. Ainda assim, pode-se imaginar uma queda das despesas em *transportes e comunicações*, por exemplo, em favor de *educação e saúde*. Haverá obviamente uma reação contrária, não só por parte dos *lobbies* organizados, mas também dos trabalhadores e da própria população que se ressentirá de deficiências de oferta; uma vez mais, não é possível prever os passos seguintes.

Obviamente, o governo mais comprometido com a estabilização — que aqui poderia ser chamado de *estabilizador* — não atenderia com tanta presteza às demandas por maiores gastos de natureza social, se julgasse que isso poderia facilitar o *retorno* da inflação. No entanto, é possível que essas pressões se tornem rapidamente irresistíveis, tendo em vista certas dificuldades específicas dos orçamentos da União e da Previdência. Na verdade, a diferença crucial parece residir na questão da reforma constitucional, que é vista como essencial por um dos governos potenciais e com desconfiança pelo outro, o que tem repercussões imediatas na elaboração e

realização do orçamento. Essa diferença ficará bastante clara em algumas das colaborações deste volume.

Em conclusão, o que se busca neste volume é esboçar políticas econômicas viáveis em qualquer governo, mas que serão ou não aplicadas dependendo do leque de prioridades.

O Período 1980/93: Inflação sem Crescimento*

Grupo de Acompanhamento Conjuntural**

A grande expectativa ao final dos anos 70 era de que, na década seguinte, o Brasil seria capaz de consolidar os avanços conseguidos durante os chamados "anos do milagre" e completaria a transição para o estágio de economia avançada. Porém, ao final de 1993, o PIB brasileiro havia acumulado um crescimento de apenas 23,6% em relação a 1980, enquanto a população aumentou 25,8%, o que resultou numa queda de 7,7% no PIB *per capita* nesses 13 anos. Isto reflete o impacto da crise econômica que, com curtas interrupções, se alonga desde então e tem se refletido num brutal agravamento das desigualdades econômicas e sociais. Uma característica marcante desse período é, certamente, a escalada inflacionária que, partindo de médias anuais inferiores a 40% nos anos 70, culminou em 1993 com taxa superior a 2.750% (ver gráfico).

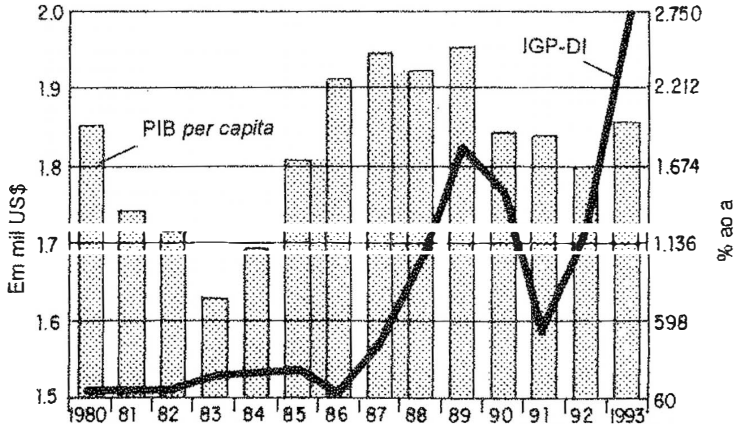
A política econômica ao longo desse período mostrou-se ineficaz para atacar as causas primárias desse problema. Inicialmente, a própria gravidade do processo inflacionário e seus impactos potenciais sobre a economia foram minimizados. Mesmo os ajustes empreendidos no triênio 1981/83, voltados primordialmente para solucionar problemas do setor externo, pouco ou nada

---

* O presente texto é uma condensação e atualização do trabalho do GAC — Grupo de Acompanhamento Conjuntural —, da Diretoria de Pesquisa do IPEA, publicado em Bonelli, R., Pinheiro, A.C. (eds.). *Perspectivas da Economia Brasileira — 1994*, IPEA, Rio de Janeiro, Cap.1, 1993.

** Constituem o GAC os técnicos Claudio M. Considera, Maria Helena Horta, Paulo M. Levy e Renato Villela, da Diretoria de Pesquisa do IPEA; Antonio Braz de Oliveira e Silva, do IBGE (Convênio IBGE/IPEA); e Eduardo C.M. da Costa, Lucília F.M. Valadão e Mérida Herasme Medina, contratados pelo Convênio IPEA/Fundação Banco do Brasil.

PIB *Per Capita* e Inflação no Brasil - 1980/93



Fonte: *Bacen, deflacionado pelo IPA/EUA.*

contribuíram para interromper o processo de desequilíbrio fiscal que já se iniciava; sendo este o combustível que alimentou a virtualmente contínua aceleração dos preços.

A partir da segunda metade da década de 80, a persistência do regime de alta inflação acabou por induzir a implementação de vários planos de estabilização que, mesmo tendo apresentado evidentes sinais de sucesso num primeiro momento, fruto da acertada ênfase no componente inercial da inflação, se mostraram incapazes de atacar as raízes do problema, tornando-se ineficazes a médio prazo. Tal incapacidade decorreu, ora por não se considerar, juntamente com o caráter inercial da inflação, o desequilíbrio fiscal como elemento central no processo de aceleração de preços, ora por ser politicamente inviável empreender as reformas necessárias para sustentar os bons resultados iniciais.

Assim, uma das principais características do período compreendido pela segunda metade dos anos 80 e os três primeiros anos da década de 90 foram os "ciclos inflacionários" de crescimento: períodos curtos em que se observava um aquecimento da atividade econômica, motivado muitas vezes pelas próprias expectativas de aceleração da inflação, mas que apresentavam pouco fôlego, interrompendo-se a partir do momento em que taxas de inflação mais elevadas passavam a corroer os salários reais. Em outras

palavras, foram várias as experiências de períodos de crescimento *não-sustentável* que resultaram, em várias oportunidades, das próprias medidas artificiais embutidas em planos de estabilização, que se apoiavam principalmente em controles de preços e salários. Estes períodos curtos de crescimento não se mostraram capazes de reverter a tendência mais geral de estagnação do produto ao longo da década de 80 e início da de 90.

O ano de 1986 inaugurou o ciclo das políticas de estabilização de cunho heterodoxo. Em fevereiro daquele ano, tendo a taxa mensal de inflação em janeiro superado os 16% (IGP-DI), foi decretado o Plano Cruzado. Nesse caso, partiu-se do pressuposto de que a inflação era meramente inercial, sem causas primárias relevantes. Negligenciando-se, dessa forma, o combate às raízes do problema inflacionário, permitiu-se que, ao final do ano, a taxa voltasse aos mesmos níveis anteriores ao plano. Em maio daquele ano já se havia tornado evidente que a sustentação do cruzado exigia medidas de austeridade fiscal, o que só foi feito depois das eleições gerais de 15 de novembro. Mas, como sugere a trajetória inflacionária a partir de então, tais providências chegaram tardiamente.

Em julho do ano seguinte, quando a inflação mensal já havia chegado a 26%, houve nova tentativa de choque de estabilização com o Plano Bresser. Desta vez, além da idéia da inércia, diagnosticou-se como causa primária predominante o ônus das dívidas públicas interna e externa. Além do congelamento de preços, de resultados limitados, buscou-se seguir uma estratégia de desindexação com o uso de um redutor, criando-se a URP — Unidade de Referência de Preços —, cujo valor para um dado mês era determinado pela inflação média do trimestre anterior. Os bons resultados duraram apenas três meses, após os quais as taxas mensais voltaram a subir, tendo alcançado, em setembro de 1988, o mesmo nível do mês do lançamento do plano.

Ao final de janeiro de 1989 foi implementado o Plano Verão, quando a taxa mensal chegara a 36,6%. Foram incorporadas poucas mudanças substanciais em relação aos planos anteriores, apesar de que se reconhecia então a necessidade de atacar as causas estruturais da inflação, negligenciadas nas políticas anteriores. A sucessão presidencial e as expectativas criadas com as dúvidas a respeito dos planos da nova equipe de governo não permitiram qualquer ação de alcance estrutural.

O novo governo assumiu o poder em março de 1990 com um ambicioso plano de estabilização e de reformas estruturais da economia (Plano Collor I). Desta vez, além das causas já verificadas anteriormente, foi reconhecida a necessidade de ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro; e tentou-se promover tudo ao mesmo tempo. O choque, então, foi o mais forte de que se tem notícia na história econômica brasileira: confiscou-se 80% dos ativos monetários e financeiros dos agentes econômi-

cos na expectativa de que a violenta retração de liquidez e o "efeito riqueza" decorrente desse confisco, auxiliados pela suspensão da necessidade de servir a dívida interna por 18 meses, rompessem o processo inflacionário inercial e garantissem algum alívio fiscal enquanto as reformas estruturais eram implementadas.

A reação foi proporcional à violência do choque, de forma que a equipe econômica de então, receosa de causar uma depressão do nível de atividades de dimensões desastrosas, decidiu suavizar seus efeitos, liberando ativos confiscados num processo que rapidamente devolveu a liquidez da economia aos níveis anteriores ao plano. Adicionalmente, o estilo arrojado adotado na condução das reformas estruturais propostas mostrou-se pouco eficaz num ambiente democrático, de maneira que a única delas que logrou algum sucesso foi a da abertura da economia ao comércio internacional que, a rigor, já vinha sendo empreendida desde o governo anterior e continua no atual, o que parece ser uma evidência de que é um processo dotado de dinâmica própria.

Os resultados do Plano Collor I, em termos de redução da inflação, foram positivos durante um curto período, mas a partir de julho de 1990 a taxa voltou a subir, tendo atingido o patamar de 20% já em janeiro do ano seguinte.

Em fevereiro de 1991, foi implementado o Plano Collor II, tentando-se mais uma vez o congelamento de preços e salários e tendo o mesmo resultado que as tentativas anteriores: após uma trégua dos preços durante quatro meses, a inflação voltou a recrudescer. Suas medidas mais importantes foram voltadas para recriar condições de financiamento do déficit público através do endividamento. A criação dos FAF — Fundos de Aplicação Financeira —, em substituição às operações diretas de *overnight*, foi a maneira encontrada para se contornar a aversão dos agentes econômicos a títulos públicos decorrente do confisco realizado no ano anterior. Aplicações de curto prazo só poderiam ser feitas através desses fundos, que compulsoriamente eram lastreados em papéis do governo.

Com a mudança do Ministro da Economia em maio de 1991, alterou-se completamente a orientação da política econômica, que passou a se caracterizar por uma completa descrença na terapia antiinflacionária heterodoxa. Deu-se início a um amplo processo de liberação de preços ao mesmo tempo em que, principalmente através da manutenção prolongada de uma política monetária ativa, com taxas de juros elevadas, se evitou uma trajetória explosiva dos preços. Concomitantemente, iniciou-se um processo de acumulação de reservas internacionais decorrentes, além dos saldos comerciais positivos, de uma significativa entrada de recursos externos atraídos pelas altas taxas de juros domésticas. A necessidade de esterilizar essa

crescente entrada de divisas levou a uma elevação significativa do estoque da dívida interna que, por sua vez, passou rapidamente a pressionar o déficit operacional. O fim prematuro da administração Collor não permitiu que se pudesse confirmar claramente o propósito dessa política, mas pode-se especular sem grande receio de engano que se buscava evitar um processo inflacionário explosivo ao mesmo tempo em que se acumulava lastro para um programa de estabilização ancorado no câmbio.

A despeito dos sucessivos esforços no sentido de evitar a indexação, ela avançou velozmente sobre a economia e, a partir de fevereiro de 1993, já no atual governo, a inflação voltou a mostrar uma tendência ascendente, sem que, no entanto, se configurasse um quadro de descontrole. A política de estabilização adotada a partir de maio de 1993 tem como característica o diagnóstico de que a questão fiscal é a origem do processo inflacionário atual e a ampla indexação da economia impede que políticas tradicionais de controle de demanda agregada dêem cabo desse processo sem impor custos econômicos e sociais excessivamente elevados.[1]

Este texto está sendo elaborado num momento em que se vive mais uma trégua no processo inflacionário. O Plano Real é outra chance que a economia brasileira tem de romper com a sucessão de curtos ciclos de crescimento que não se sustentam. As reformas estruturais que permitirão tal rompimento são a continuação lógica do programa de estabilização que vem sendo implementado, do qual o Plano Real é uma das etapas.

---

1 Tal política e os desenvolvimentos recentes da conjuntura econômica são analisados em Villela, Renato, Levy, Paulo M. *O plano real e a consolidação da estabilidade*, na Parte II deste volume.