

A economia brasileira revisitada *

*Francisco Luiz Cazeiro Lopreato ***

O professor Fabrício Augusto de Oliveira brinda os leitores com mais um relevante trabalho. O livro *Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial: Brasil, 1980-2010* faz uma análise detalhada da trajetória da política econômica do Brasil ao longo de trinta anos. A discussão, calcada no debate da política econômica, é dividida em dois grandes períodos. O primeiro, 1980-2006, revela uma economia em processo de estagnação, enredada na crise externa e na alta inflação. O segundo, 2007-2010, sinaliza a recuperação, com a volta do crescimento e acenos de superação dos entraves, frustrados, no entanto, pela crise mundial.

O autor, logo de início, coloca a sua perspectiva analítica: a economia política. Lembra que “as políticas econômicas são moldadas/formuladas à luz de teorias econômicas elaboradas para entender e explicar os fenômenos econômicos”. A política econômica é o instrumento pelo qual a “ciência intervém no organismo econômico. É ela que fornece o arcabouço que guia e orienta a formulação das formas de atuação da política econômica, estando esta sujeita, portanto, a mudanças de acordo com a interpretação que a ciência faz da dinâmica de funcionamento do sistema” (p. 17).

Os fenômenos econômicos permitem derivar interpretações e terapias distintas, mas, no entender de Fabrício, prevalece, na condução da política econômica, a visão da “ciência oficial” impregnada de conteúdo ideológico, mimetizada sob a roupagem científica, que tem, por alvo, a sustentação do *status quo*. Logo, na sua interpretação, a condução da política econômica envolve razões políticas e disputas de interesses de classes. Isso explica o porquê da insistência na defesa intransigente de determinadas políticas e as dificuldades de o País superar parte de seus problemas.

O livro é dividido em quatro partes, compostas de nove capítulos.

A Parte I – *A década de 1980: ajustamentos e choques*, analisa as origens da crise da economia brasileira nos anos 80, com a *débâcle* da dívida externa. A trajetória de crescimento acelerado das três décadas anteriores deu lugar a uma economia instável e de alta inflação. A política recessiva não logrou resolver os problemas de balanço de pagamentos, nem recompor as condições do setor público. Os planos de estabilização heterodoxos, sobretudo o Plano Cruzado, apesar do diagnóstico mais acurado da realidade e das medidas de saneamento das contas públicas, também não tiveram êxito. A incapacidade de renegociar o estoque da dívida externa perpetuou a crise fiscal e a obrigação de sustentar o financiamento público com a rolagem diária da dívida pública, acirrando as expectativas e aproximando o País da hiperinflação.

* Resenha de Oliveira, Fabrício Augusto de. *Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012 (Pensamento Brasileiro).

** Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), Campinas, SP, Brasil. E-mail: lopreato@eco.unicamp.br

A Parte II – *A década de 90: da instabilidade ao Plano Real* – é constituída de 3 capítulos que analisam a política econômica desde a posse de Collor até os preparativos do Plano Real. O texto discute, com detalhes, os meandros do Plano Collor, num ambiente dominado pela visão liberal. O diagnóstico inicial apontou, corretamente, o ajuste fiscal duradouro, a renegociação da dívida externa, a abertura da economia, a reforma do Estado e a formulação de política industrial como questões vitais para a superação dos óbices que se opunham à estabilidade macroeconômica. Porém, o plano pouco avançou. A passagem à proposta ortodoxa, baseada no controle, via política monetária, da demanda interna, não logrou estabilizar as perspectivas de longo prazo, ao contrário, alimentou o cenário de instabilidade do período final do governo Sarney, agravado com a recessão.

O Plano Collor II é visto pelo autor como o reconhecimento do fracasso da proposta inicial e da insuficiência da estratégia restrita ao controle da política monetária, abrindo caminho para o enfrentamento dos problemas de financiamento público e da indexação da economia. O breve período de relativa estabilidade e crescimento após as novas medidas logo se perdeu. Marcílio Marques Moreira retomou a política recessiva anterior e o pagamento dos juros da dívida externa. A estratégia levou a economia à beira de uma crise cambial e da hiperinflação num quadro de crise política e recessão prolongada.

A Parte III – *O Plano Real – Estabilidade monetária com endividamento e baixo crescimento (1994-2006)* – apresenta análise detalhada, em três capítulos, dos dois mandatos de FHC e do primeiro governo Lula.

O capítulo 1 – *A primeira fase do Plano: estabilidade de preços com endividamento (1994-1998)* – reconstrói as três etapas de implantação do Plano Real: a construção da âncora fiscal, por meio do PAI (Plano de Ação Imediata), considerada mal sucedida por não lograr a estabilidade fiscal; a adoção da URV e o lançamento da nova moeda em julho de 1994, que, aos olhos do autor, se deu de modo precipitado, em resposta ao calendário político.

A arquitetura do plano, apoiada no câmbio não plenamente fixo e nos juros elevados, mostrou-se capaz de reduzir a inflação e elevar o crescimento do PIB, dando condições de reeleger FHC. O “sucesso” do período 1996- 1998 logo cedeu lugar às preocupações com os desajustes da economia, momento retratado na feliz expressão de Fabrício: “céu de brigadeiro em campo minado”. O desequilíbrio do balanço de transações correntes cresceu com a valorização cambial, e as medidas adotadas nem de longe foram suficientes para enfrentar as dificuldades, agravando a vulnerabilidade externa. O lado fiscal, embora tenha avançado as privatizações e o controle das finanças das esferas subnacionais por meio da renegociação das dívidas de estados e municípios, também não evitou o crescimento da relação dívida/PIB, impulsionada pelos altos juros.

A política econômica de contenção do consumo e de atração de capital externo sofreu duros golpes com a crise da Ásia em meados de 1997 e a crise da Rússia em 1998. O autor mostra como as medidas defensivas no campo fiscal e o expressivo aumento dos juros, sem a correção da defasagem cambial, não evitaram que o País fosse guindado ao posto de *bola da vez* do movimento global. Nem o acordo com o FMI, apesar de cumprir a tarefa de reeleger FHC, conseguiu conter a crise de 1999 e evitar o fim da primeira fase do Plano Real.

O capítulo 2 – *A segunda fase do Plano Real (1999-2002): restrição fiscal e baixo crescimento* – discute a construção e as peças do novo modelo de estabilização alicerçado no tripé câmbio flutuante, regime de meta de inflação e geração de superávits primários. O autor destaca que a política fiscal, nesse novo arranjo macroeconômico, torna-se inócua para promover o desenvolvimento e a geração de emprego (p. 212). A defesa da sustentabilidade da dívida, com o Estado “bem-comportado” e capaz de gerar superávits primários, coloca-se como o meio de iluminar as expectativas dos agentes econômicos sobre as principais variáveis macroeconômicas (p. 212) e apoiar a política monetária no seu papel de âncora dos preços. O modelo de política econômica, na tentativa de assegurar reputação e credibilidade, defende a atuação do mercado e retira a capacidade de o governo intervir na economia.

A crença de que a estabilidade de preços e a responsabilidade fiscal, por si só, levariam ao crescimento sustentado não se verificou. O comprometimento com a defesa da estabilidade retirou autonomia da política econômica e a condenou ao movimento de vaivém, forçando o País a pagar o preço do baixo crescimento. A crise econômica mundial, o apagão do setor elétrico e o *overshooting* cambial de 2002, ao lado do “risco Lula”, reforçaram a instabilidade e delegaram ao novo governo um quadro econômico precário, além de expectativas em deterioração que “nem a Carta ao Povo Brasileiro, nem a presença do FMI no país foram capazes de desfazer” (p. 259).

O capítulo 3 – *O Plano Real no governo Lula: radicalizando o modelo (2003-2006)* – vê o primeiro governo Lula como continuidade do anterior:

[...] manterá, com fidelidade, a arquitetura do modelo econômico do Plano Real, radicalizando-o em alguns aspectos, mas terminará, ao contrário de FHC, sendo beneficiado por um acontecimento inesperado: a ausência de crises externas durante todo este período, combinada com o forte crescimento da economia mundial (p. 267).

As propostas de reformas na área fiscal e a elevação da taxa de juros refletiam a aceitação do receituário ortodoxo, reforçada, a seguir, com a decisão de “renovar e prorrogar o acordo com o FMI até o final de 2004” (p. 280), que, na avaliação do autor, pode ser entendida como o meio de justificar a necessidade de manter a mesma política.

A política de austeridade levou o País a experimentar um crescimento de apenas 1,1% do PIB em 2003. Nos anos seguintes, a conjuntura internacional permitiu ganhos no balanço comercial e redução da vulnerabilidade externa, ao mesmo tempo em que ocorreram avanços simultâneos na situação fiscal, no controle da inflação e na expansão do PIB. Porém, a continuidade da política de juros altos tornou-se o principal empecilho ao crescimento acelerado.

A conclusão do autor é de que a política econômica, apesar de algumas medidas pontuais, “esmerou-se em continuar reforçando os pilares do modelo econômico para continuar desfrutando de ‘credibilidade’ e ‘reputação’, tratando apenas de monitorar e travar o crescimento sempre que este representasse uma ameaça para a preservação de seu edifício” (p. 291). Mesmo sem desconsiderar a política social, acredita não ser possível enxergar, na política econômica, ações proativas para impulsionar o crescimento. Termina por afirmar:

“por isso, não é nenhum exagero dizer que a maior taxa de expansão da economia, embora inferior à verificada nos mercados emergentes, teria ocorrido, apesar da política econômica” (p. 291).

A Parte IV, composta de dois capítulos, analisa o segundo mandato de Lula. O capítulo 1 – *O segundo mandato de Lula: remendo do modelo em meio à crise mundial (2007-2008)* – discute o alcance e limites das medidas adotadas em resposta à crise mundial. O autor chama a atenção para as “interpretações apressadas de alguns analistas de que a política econômica abandonara a rigidez da ortodoxia” (p. 310). No seu entender: a rigor, a par da ligeira flexibilização realizada na política fiscal [...] o modelo econômico estruturado em 1999, continuou intacto: um modelo ortodoxo, letal para a atividade econômica, combinando juros altos, câmbio baixo e ajuste fiscal frouxo, especialmente num contexto em que o governo, diante da melhora do quadro macroeconômico, passou a demonstrar maior disposição em aumentar os gastos públicos. Mantidas essas mesmas bases, as mudanças nele introduzidas não teriam passado de um mero “remendo” no modelo de desenvolvimento que, implantado no Brasil desde a década de 1990, continuou mantendo o crescimento econômico altamente dependente dos humores do comportamento da economia e das finanças internacionais (p. 312).

O ensaio de heterodoxia no ajustamento do modelo, com propostas para conter o fluxo de capital e a valorização cambial, o lançamento do PDP, a criação do Fundo Soberano e o cuidado com alguns setores afetados pela crise, colocou-se como resposta emergencial, já que o momento não deixou alternativa senão reconhecer a crise e redirecionar o rumo da política econômica, com reflexo na expansão dos gastos correntes, responsável por comprometer parte dos investimentos prometidos pelo PAC.

O capítulo 2 da Parte IV – *Do inferno da estagnação ao céu de brigadeiro do crescimento (2009-2010)* – analisa a política econômica anticíclica de 2009, com destaque aos seus três principais instrumentos: i) intervenções no mercado de câmbio; ii) ações na área monetária e creditícia; e iii) medidas de política fiscal. O arsenal de medidas oficiais não evitou a queda do PIB e a deterioração de indicadores econômicos relevantes, mas a melhoria dos fundamentos da economia logo deu lugar a momentos de bonança em 2010. Todavia, na visão do autor:

na ausência de reformas importantes realizadas no governo Lula, da priorização dos investimentos – públicos e privados – e de ações mais efetivas para o enfrentamento dos graves problemas que remanesciam, na área fiscal, do câmbio e nas contas externas, parecia evidente que o crescimento projetado e esperado de 5%, não ocorreria sem o aprofundamento dos desequilíbrios existentes na economia brasileira (p. 369).

A situação forçou o governo a reverter parte das ações do ano anterior, mantendo, no entanto, a trajetória fiscal expansionista, responsável por sustentar o crescimento econômico. O bom desempenho econômico, além de ocupar excelente posição no ranking mundial de juros reais, levou o País a se tornar o “queridinho” da comunidade internacional. Na opinião de Fabrício:

uma situação paradoxal diante do equilíbrio macroeconômico ruim e da

pouca confiabilidade que apresentava em seus fundamentos: taxa de juros extremamente elevadas, cujos encargos representavam cerca de 6% do PIB, desequilíbrios crescentes na balança de transações correntes, câmbio altamente apreciado, desindustrialização, contas públicas em deterioração e carga tributária escorchantes (p. 374).

Com a definição das eleições, o autor defende que o governo buscou enfrentar alguns desequilíbrios, como o aumento dos preços e a valorização cambial. Não obteve sucesso porque a política fiscal expansionista mitigou o esforço do Banco Central de conter a inflação, e a situação de liquidez internacional dificultou a ação sobre o câmbio. Os problemas acabaram por se transferir ao próximo governo.

O livro chega ao fim com instigante colocação: é possível uma comparação entre os governos FHC e Lula. A opinião do autor é clara: Lula sai na frente caso se olhe apenas a taxa média de crescimento. Porém, “apesar deste melhor desempenho do PIB na era Lula, a política macroeconômica foi substancialmente a mesma, sendo as diferenças destes resultados explicadas pelos contextos econômicos – nacional e mundial – bem distintos nos dois períodos” (p. 385/386). Lula beneficiou-se das reformas realizadas na fase anterior e, com a economia em expansão, pôde flexibilizar a política fiscal e “ampliar os gastos públicos, notadamente na área social, de transferência direta de renda para a população, que constituiria a principal marca de seu governo, sem abandonar o compromisso com a ortodoxia” (p. 387).

O livro de Fabrício, mesmo para os que, como eu, não comungam com parte de seus argumentos, oferece uma análise aprofundada da política econômica, retratando o seu alcance e limites, o que o coloca em lugar de destaque como leitura necessária aos que buscam entender a economia brasileira.