

O baixo crescimento, as políticas macroeconômicas e o “Estado mínimo” brasileiro*

Ricardo Dathein**

Professor Adjunto IV do Departamento de Ciências Econômicas
e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS)

Resumo

Neste artigo, argumenta-se que a mudança do papel econômico do Estado é o principal determinante das baixas taxas de crescimento do Brasil. Depois de se fazer uma comparação com os desempenhos econômicos internacionais, apresenta-se uma análise sobre o caráter cíclico ou anticíclico das políticas macroeconômicas nos últimos governos. Em seguida, na órbita da oferta agregada, analisam-se as taxas de investimento internacionais e dos setores público e privado brasileiros e a mudança do papel econômico do Estado. Conclui-se que a construção de um “Estado mínimo” (em termos de capacidade de promoção de crescimento por meio de investimentos e planejamento) está na origem da semi-estagnação do último quarto de século.

Palavras-chave: desenvolvimento; políticas macroeconômicas; Estado.

Abstract

The article argues that the change of the economic paper of the State is the main determinant of the low growth rates in Brazil. After making a comparison with international economic performances, the text presents an analysis on the cyclical or anticyclical character of the macroeconomic policies in the last governments. After that, in the orbit of Aggregate Supply, it analyzes the international and the Brazilians public and private sectors investment rates, and the change of the economic paper of the State. One concludes that the construction of a “Minimum State” (in terms of capacity of growth promotion through investments and planning) is in the origin of the last quarter of century semi-stagnation.

* Artigo recebido em 10 jan. 2007.

** E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

1 Introdução

O baixo crescimento econômico brasileiro tem sido explicado pelo uso de políticas macroeconômicas equivocadas ou exageradas, o que estaria impedindo aumentos sustentáveis da taxa de investimentos. Portanto, mudanças nessas políticas aparecem como solução. De outra parte, aqueles que sustentam que o curto prazo não define o longo prazo, sob uma ótica liberal, defendem reformas microeconômicas no sentido de estimular os investimentos privados. Uma terceira corrente explica o baixo dinamismo pela mudança do papel do Estado, que se teria transformado em um Estado mínimo em termos de capacidade de investimentos e de planejamento, além de liberal em suas políticas de inserção internacional. Tendo isso em vista, somente mudanças na atuação desse Estado conseguiriam destravar o crescimento.

Com o objetivo de se esclarecer a terceira posição, neste artigo, faz-se, em primeiro lugar, uma comparação internacional do desempenho econômico brasileiro, destacando-se a piora de indicadores nos últimos governos. Em segundo lugar, faz-se uma análise sobre o caráter pró ou anticíclico das políticas monetária e fiscal, em relação ao desempenho do PIB, do desemprego e da inflação. Por último, discute-se a órbita da oferta agregada em suas relações com as políticas macroeconômicas e com a atuação do Estado, em termos de políticas de desenvolvimento (investimentos e planejamento), argumentando-se que aí está o maior gargalo econômico do País.

2 O baixo crescimento

Apesar do contexto internacional favorável, o Brasil tem crescido relativamente pouco, como pode ser observado na Tabela 1. Nos três governos examinados,¹ isso aconteceu em proporção crescente, passando-se de um crescimento médio de cerca de 70% da média mundial para 54% dessa média. Além disso, a participação do PIB brasileiro no PIB mundial apresenta uma sistemática redução, como mostra o Gráfico 1.

¹ Primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ou FHC1, de 1995 a 1998; segundo mandato do mesmo, ou FHC2, de 1999 a 2002; e primeiro mandato do Presidente Lula, ou Lula1, de 2003 a 2006.

Tabela 1

Relação entre as taxas de crescimento do Brasil e do mundo — 1995-06

GOVERNOS	TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO REAL		(%)
			RELAÇÃO BRASIL/MUNDO
	Brasil	Mundo	
FHC1	2,6	3,7	69,5
FHC2	2,1	3,6	58,7
Lula1	2,6	4,9	54,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL MONETARY FUND.

World economic outlook database. Sept, 2006. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006. IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

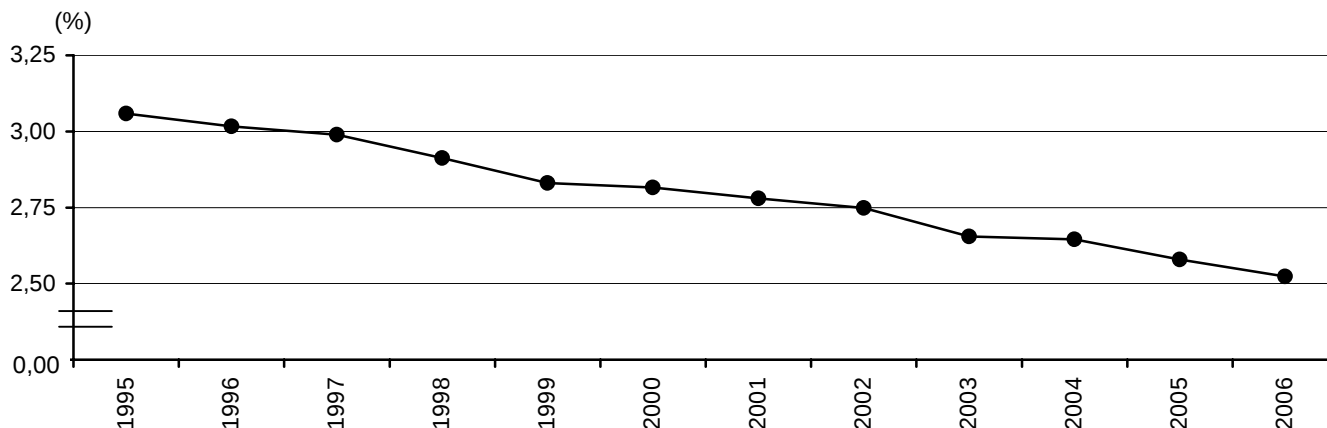
NOTA: As estimativas de crescimento do PIB para 2006 são de 2,8% para o Brasil e de 5,1% para o mundo.

Comparando-se o desempenho do Brasil com o de outras regiões, também se constata uma relativa estagnação, pois mesmo regiões que estavam antes em dificuldades, como África e América Latina, têm melhorado seus resultados. Além disso, os países não desenvolvidos têm conseguido aumentar sua participação no PIB mundial e em relação aos países avançados, ao contrário do Brasil, conforme a Tabela 2.

Especificamente em relação aos países ditos emergentes (um conjunto de 29 países, incluindo o Brasil), têm-se taxas de variação do PIB crescentes no período (Tabela 3) e muito superiores às do Brasil. Como essa taxa é muito influenciada pelo excepcional crescimento da China e da Índia, e também da Rússia no período recente (pois esses países têm um peso relativo de seu PIB muito elevado para o conjunto), a Tabela 3 mostra também o desempenho para 25 países (excluindo-se estes três países e o Brasil) e os chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Desse modo, o desempenho do Brasil continua fraco, mesmo quando comparado com os 25 países não desenvolvidos com produtos importantes no mundo.

Gráfico 1

Participação percentual do PIB do Brasil no PIB mundial — 1995-06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database**. Sept, 2006. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006.
 IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.
 UNDP. Disponível em: <www.undp.org/hdro>. Acesso em: dez. 2006.

NOTA: 1. Os dados têm como base o PIB em Paridade do Poder de Compra de 2004.
 2. As estimativas de crescimento do PIB para 2006 são 2,8% para o Brasil e 5,1% para o mundo.

Tabela 2

Taxas médias de crescimento para o mundo, o Brasil e regiões selecionadas — 1995-06

	(%)						
PERÍODOS	MUNDO (1)	ECONOMIAS AVANÇADAS (2)	TIGRES ASIÁTICOS (3)	ÁFRICA	AMÉRICA LATINA (4)	OUTROS EMERGENTES (5)	BRASIL
1995-06	4,0	2,7	4,8	4,1	2,9	5,7	2,4
2000-06	4,3	2,5	4,7	4,5	3,1	6,4	2,6
2003-06	4,9	2,7	4,6	5,2	4,3	7,3	2,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database**. Sept, 2006.
 Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006.

NOTA: Os dados de 2006 são estimados.

(1) Consideram-se 174 países. (2) Consideram-se 29 economias: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, Coréia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Cingapura, Suécia, Suíça e Taiwan. (3) Coréia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan. (4) São 33 países do Hemisfério Ocidental, não incluindo EUA, Canadá e Cuba. (5) Outros mercados emergentes e países em desenvolvimento: 145 países (mundo menos as economias avançadas).

Tabela 3

Crescimento médio ponderado das economias emergentes — 1995-06

	(%)			
PERÍODOS	29 PAÍSES (1)	25 PAÍSES (2)	BRIC (3)	BRASIL
1995-06	5,9	3,6	7,3	2,4
2000-06	6,4	4,3	7,7	2,6
2003-06	7,2	5,3	8,4	2,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database**. Sept, 2006.

Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006.

UNDP. Disponível em: <www.undp.org/hdro>. Acesso em: dez. 2006.

NOTA: 1. Dados ponderados pelo PIB em Paridade do Poder de Compra de 2004.

2. Os dados de 2006 são estimados.

(1) África do Sul, Argélia, Arábia Saudita, Argentina, Bangladesh, Brasil, Chile, China, Colômbia, Egito, Filipinas, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Polônia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Venezuela e Vietnã (seleção do autor). (2) Seleção anterior, exclusive Brasil, Rússia, Índia e China. (3) Brasil, Rússia, Índia e China.

3 Desempenho das políticas monetária e fiscal

Comparando-se o comportamento da taxa Selic com a evolução do PIB,² do desemprego e da inflação, nota-se uma substancial melhora de desempenho no período Lula1, em comparação com os períodos de FHC. Quanto à relação da política monetária com o produto, nos períodos FHC1 e FHC2, as correlações indicam a ocorrência de uma política pró-cíclica. No período Lula1, ao contrário, e principalmente excluindo-se o ano de 2003 (dedicado ao combate da inflação), a política monetária passou a ser anticíclica (Tabela 4 e Gráfico 2). Em relação ao desemprego, a política monetária de FHC também foi pró-cíclica, enquanto a de Lula, depois de 2003, foi anticíclica. Quanto ao combate à inflação, a política monetária de Lula aparece como mais eficiente, principalmente levando-se em conta o ano de 2003 (Tabela 4 e Gráfico 3). Os períodos de FHC foram muito afetados pelos choques de taxas de juros do primeiro semestre de 1998 (crise asiática) e do primeiro semestre de 1999 crises foram, no entanto, amplificados por opções de políticas que deixaram a economia muito mais vulnerável.

A Tabela 5 demonstra a existência de uma política fiscal anticíclica em relação ao produto e ao desemprego. A correlação entre déficit nominal e PIB aumentou seu caráter anticíclico no período 2004-06, enquanto a relação do superávit primário com o PIB melhorou substancialmente seu caráter anticíclico no Governo Lula (Gráfico 4). Em relação ao desemprego, não há claramente um melhor desempenho entre os dois governos no tocante ao déficit nominal, mas, sobre o superávit primário, a correlação também aparece muito superior no Governo Lula (Gráfico 5). No entanto, tem-se que considerar que, provavelmente, esses resultados da política fiscal são mais efeitos do que causa do desempenho do produto e do desemprego. Na relação entre política fiscal e inflação, também aparece um comportamento anticíclico, principalmente para o período posterior ao Governo FHC1, mas com a exceção provocada pelo ano de 2003 (Gráfico 6).

² Utiliza-se a série encadeada do índice trimestral do PIB a preços de mercado, em volume, com ajuste sazonal e média de 1990 igual a 100. A interpolação a partir dos índices do PIB trimestral é feita para permitir o cálculo de correlações com outras séries de base mensal.

Tabela 4

Índices de correlações da política monetária com o PIB, o desemprego e a inflação no Brasil — 1996-06

GOVERNOS	SELIC <i>VERSUS</i> PIB	SELIC <i>VERSUS</i> DESEMPREGO	SELIC <i>VERSUS</i> INFLAÇÃO
FHC (1)	-0,0172	0,0229	0,0656
FHC (2)	-0,4823	0,4423	-0,5009
Lula1-2003-06	(3)0,0096	(4) 0,4269	(4)0,9159
Lula1-2004-06	(5)0,6878	(6)-0,3474	(6)0,6987

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: 1. A taxa Selic usada é calculada a partir do índice de suas taxas médias mensais.

2. Para o PIB, são consideradas as taxas anuais de variação (últimos 12 meses divididos pelos 12 meses anteriores), calculadas com base em índices mensais obtidos por interpolação a partir do PIB trimestral.

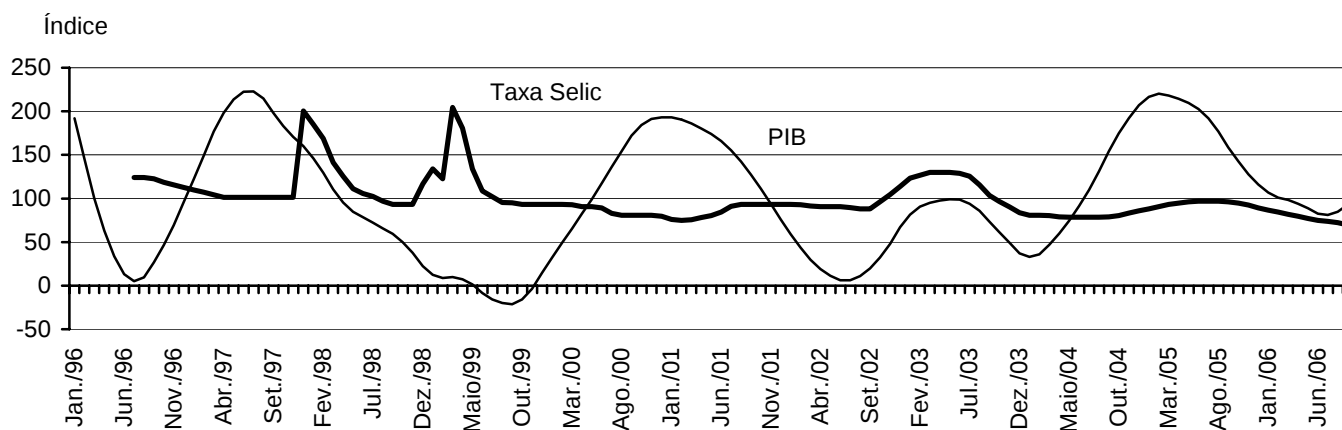
3. O índice de desemprego é calculado conectando-se as séries antiga e nova da PME (IBGE).

4. O índice de inflação é o IPCA anualizado.

(1) Jul./96-dez./98. (2) Jan./99-dez./02. (3) Jan./03-set./06. (4) Jan./03-nov./06. (5) Jan./04-set./06. (6) Jan./04-nov./06.

Gráfico 2

Evolução dos índices do PIB e da taxa Selic no Brasil — jan./96-set./06

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

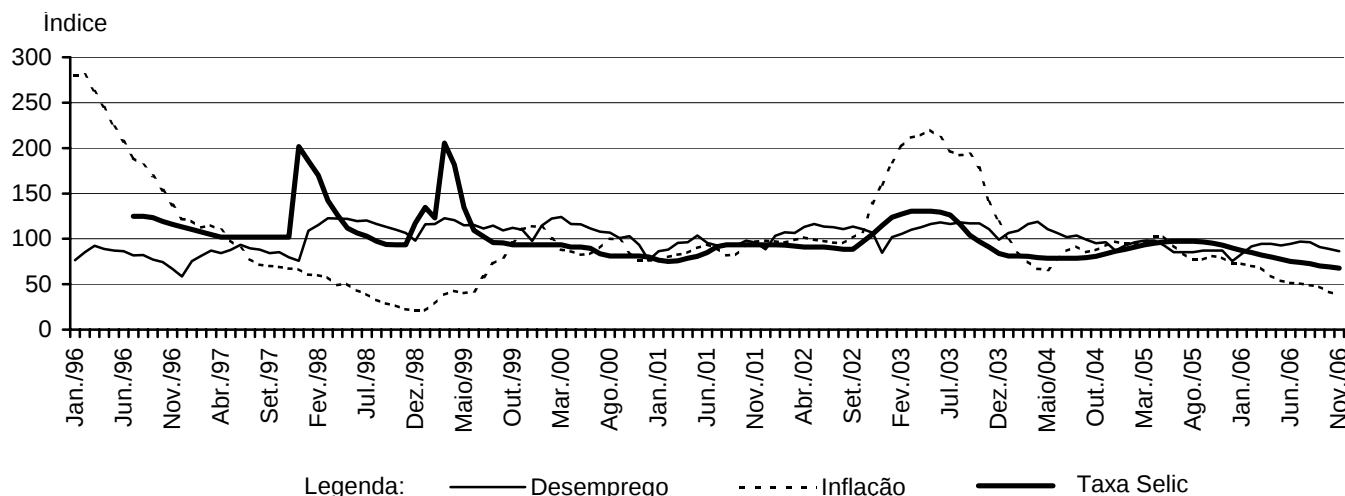
NOTA: 1. Os índices têm como base a média do período igual a 100.

2. O PIB é o índice das taxas anuais de variação.

3. A taxa Selic é o índice das taxas médias mensais.

Gráfico 3

Evolução dos índices do desemprego, da inflação e da taxa Selic no Brasil — jan./96-nov./06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: 1. Os índices têm como base a média do período igual a 100.

2. O índice de desemprego é calculado conectando-se as séries antiga e nova da PME (IBGE).

3. O índice de inflação é o IPCA anualizado.

4. A taxa Selic usada é calculada a partir do índice de suas taxas médias mensais.

Tabela 5

Índices de correlações da política fiscal com o PIB, o desemprego e a inflação no Brasil — 1996-06

GOVERNOS	DÉFICIT NOMINAL VERSUS PIB	DÉFICIT NOMINAL VERSUS DESEMPREGO	DÉFICIT NOMINAL VERSUS INFLAÇÃO
FHC1 (1)	-0,7731	0,3654	0,1944
FHC2 (2)	-0,6766	0,5888	-0,5694
Lula1-2003-06	(3)-0,7566	(4)0,7484	(4) 0,7172
Lula1-2004-06	(5)-0,9175	(6)0,4469	(6)-0,5235
GOVERNOS	SUPERÁVIT PRIMÁRIO VERSUS PIB	SUPERÁVIT PRIMÁRIO VERSUS DESEMPREGO	SUPERÁVIT PRIMÁRIO VERSUS INFLAÇÃO
FHC1 (1)	0,6960	-0,4702	0,1363
FHC2 (2)	0,4914	-0,4617	0,8014
Lula1-2003-06	(3)0,8228	(4)-0,6124	(4)-0,1903
Lula1-2004-06	(5)0,7914	(6)-0,5909	(6) 0,4987

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: 1. Para o PIB, são consideradas as taxas anuais de variação (últimos 12 meses divididos pelos 12 meses anteriores), calculadas com base em índices mensais obtidos por interpolação a partir do PIB trimestral.

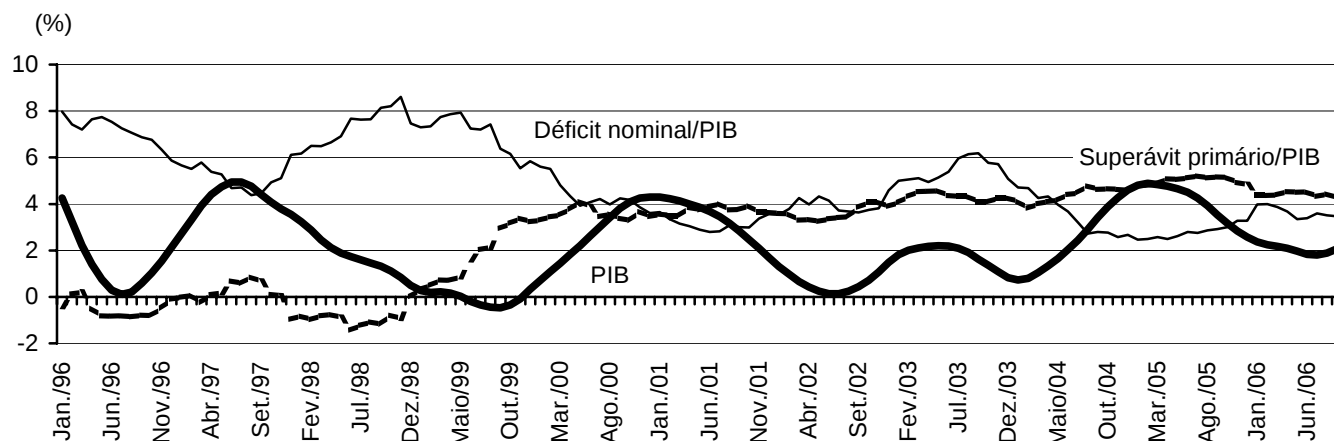
2. O índice de desemprego é calculado conectando-se as séries antiga e nova da PME (IBGE).

3. O índice de inflação é o IPCA anualizado.

(1) Jan./96-dez./08. (2) Jan./99-dez./02. (3) Jan./03-set./06. (4) Jan./03-nov./06. (5) Jan./04-set./06. (6) Jan./04-nov./06.

Gráfico 4

Política fiscal e PIB no Brasil — jan./96-set./06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

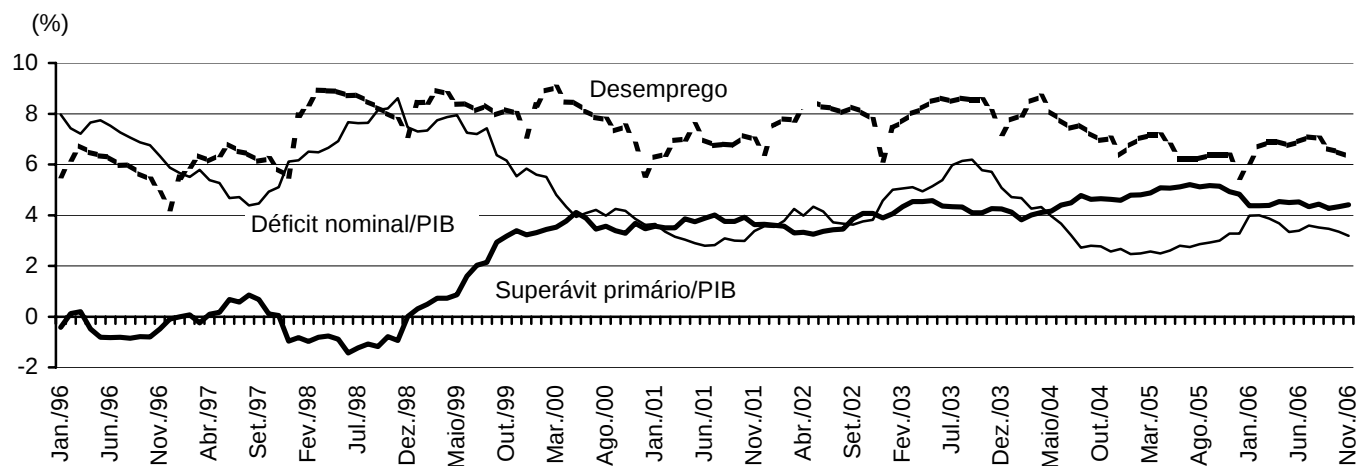
IBGE: Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006

IPEADATA: Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: Para o PIB, são consideradas as taxas anuais de variação (últimos 12 meses sobre os 12 meses anteriores), calculadas com base em índices mensais obtidos por interpolação a partir do PIB trimestral.

Gráfico 5

Política fiscal e desemprego no Brasil — jan./96-nov./06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

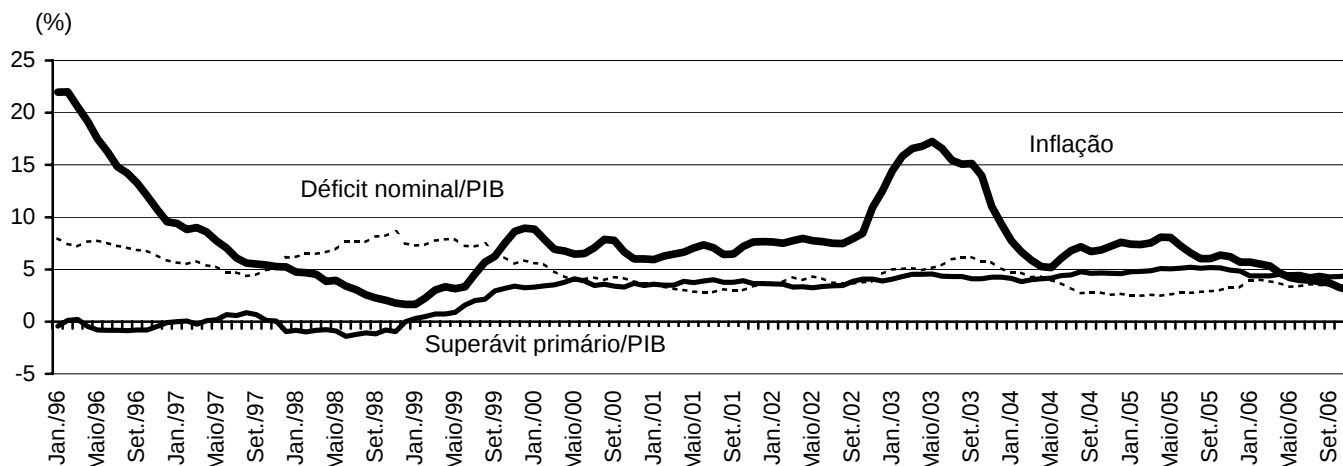
IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.

IPEADATA: Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: A taxa de desemprego é calculada conectando-se as séries antiga e nova da PME (IBGE).

Gráfico 6

Política fiscal e inflação no Brasil — jan./96-nov./06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: A taxa de inflação é o IPCA anualizado.

4 A órbita da oferta agregada

Apesar de as políticas macroeconômicas serem, em geral, anticíclicas, seu comportamento têm tido uma característica de *stop and go*, frente a um desempenho fortemente cíclico do produto. O caráter anticíclico dessas políticas, relativamente a uma pífia *performance* média do produto, demonstra que não são essas políticas de demanda e de curto prazo que garantem um crescimento maior e sustentável da economia. Também se deve ressaltar que não é um comportamento pró-cíclico (inexistente) que impede maior crescimento.

No entanto, o nível excessivo da taxa real de juros representa um importante fator inibidor de investimentos para o setor público e para a demanda privada. Como ilustração do elevado patamar da taxa de juros Selic, o Gráfico 7 compara o Brasil com os EUA e a Coreia do Sul. Enquanto, para os dois últimos, a taxa de juros usada em suas políticas monetárias ficou próxima de zero em boa parte dos anos 2000, no Brasil ela ficou oscilando em torno de 10% reais. Caso fossem viabilizadas taxas menores, poderia ser criada uma poupança e poderiam ser aumentados os investimentos por parte do Es-

tado. Existe, sob essa ótica, uma relação entre as políticas macroeconômicas de curto prazo e o comportamento do produto no longo prazo.

Por outro lado, a política monetária tem sido administrada levando-se em conta a existência de uma taxa de variação do produto potencial muito baixa. Por isso, quando o produto reage, alcança rapidamente esse nível, e a política monetária provoca uma nova recessão para combater a inflação (Gráfico 2). Com essa característica e seu comportamento *stop and go*, aumenta muito a incerteza³ para o setor privado, desestimulando seus investimentos.

As políticas macroeconômicas de curto prazo, pelo lado da demanda, apesar de seu comportamento anticíclico, não são suficientes para gerar crescimento econômico maior e sustentável. São necessárias medidas do lado da oferta, para aumentar a taxa de investimentos, que é relativamente baixa no Brasil. A Tabela 6 ilustra o fato de que o Brasil está investindo menos que a média mundial e muito menos que o grupo de países chamado de “outros emergentes”, ou que os Tigres

³ Talvez fosse melhor dizer que aumenta muito a “certeza” de que as políticas expansionistas não se sustentarão.

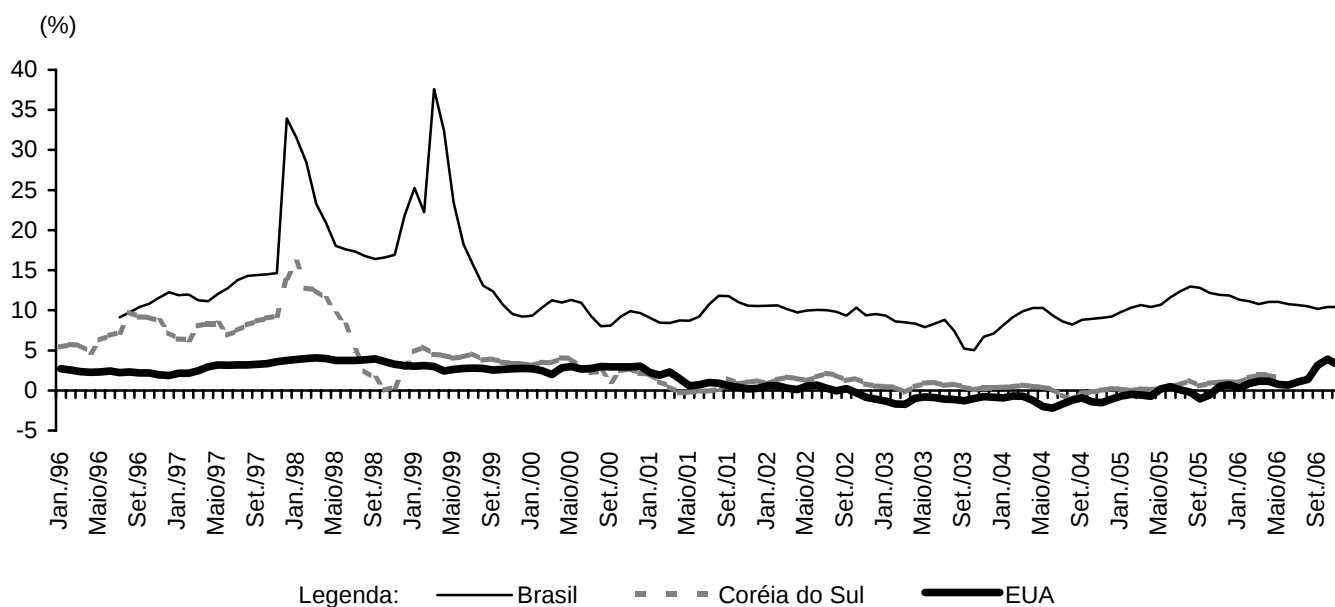
Asiáticos, os quais apresentam taxas de crescimento superiores.⁴

O Gráfico 8 ilustra muito bem a mudança estrutural ocorrida, na economia brasileira, no último quarto de século, que é a causa básica das baixas taxas de crescimento atuais. Durante um longo período, o setor público investiu entre 25% e 35% de seus recursos (até o final dos anos 70), enquanto o setor privado investia apenas entre 10% e 15% de seus recursos (PIB menos carga tributária) até o final dos anos 60. De meados dos anos 60 até o início dos anos 80, houve uma mudança de patamar para o setor privado, que passou a investir cerca de 20% a 25% de seus recursos, o que se mantém até hoje. A grande mudança foi a redução do patamar para o setor público, desde o final dos anos 70, em uma tendência sistemática. De meados dos anos 80 até o início da década de 90, os setores público e privado investiram uma proporção mais ou menos semelhante

de seus recursos. No entanto, a partir de 1992, as curvas divergem fortemente. No ano 2000, o setor público investia somente cerca de 10% de seus recursos (apesar do forte aumento da carga tributária), enquanto o setor privado continuava investindo entre 20% e 25% de seus recursos. O Gráfico 8 pode sugerir, nesse período final, um aumento dos investimentos privados (proporcionalmente ao PIB), o que não ocorreu (a não ser de 1993 a 1995). De fato, houve uma estagnação tendencial desde 1980, mas, como a carga tributária subiu e os recursos do setor privado diminuíram, proporcionalmente a esses o investimento privado elevou-se.⁵ Portanto, os investimentos privados não puderam tomar o espaço deixado pela forte redução dos investimentos públicos. Desse modo, a mudança estrutural e de longo prazo da atuação econômica do Estado aparece como a principal característica do período.

Gráfico 7

Taxa real de juros no Brasil, na Coréia do Sul e nos EUA — jan./96-nov./06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: São consideradas a taxa Selic para o Brasil, a taxa Money Market para a Coréia do Sul e a taxa FOMC para os EUA, as quais são deflacionadas pelos índices de preços ao consumidor.

⁴ A África e a América Latina, aparentemente, estão crescendo mais por aumento de demanda externa. No caso do Brasil, o porte da economia doméstica leva a que as relações com o exterior não resultem em impacto tão significativo.

⁵ Isso significa que, para o setor privado, o consumo diminuiu, enquanto sua poupança e seu investimento aumentaram proporcionalmente aos seus recursos. Ao mesmo tempo, também proporcionalmente, o consumo público aumentou muito, com queda de sua poupança e de seu investimento.

Tabela 6

Taxas de investimento para o mundo, o Brasil e regiões selecionadas — 1995-06

(%)

PERÍODOS	MUNDO (1)	ECONOMIAS AVANÇADAS (2)	TIGRES ASIÁTICOS (3)	ÁFRICA	AMÉRICA LATINA (4)	OUTROS EMERGENTES (5)	BRASIL
1995-06	22,1	21,2	27,7	20,4	20,9	25,3	19,4
2000-06	21,7	20,7	25,7	20,7	20,3	25,4	19,2
2003-06	21,9	20,6	25,5	21,5	20,4	26,5	19,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database**. Sept, 2006.
Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006.

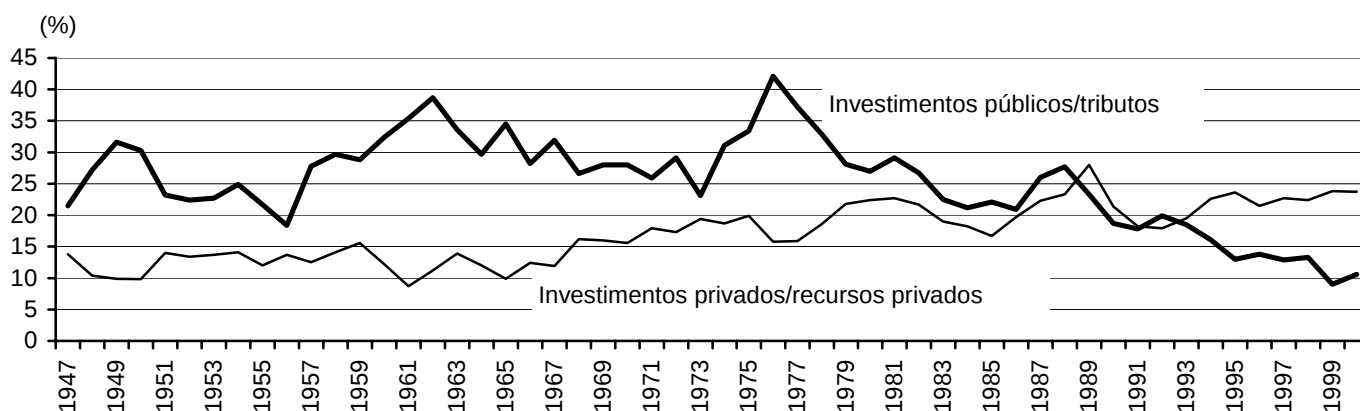
NOTA: 1. As taxas de investimento são iguais a investimento/PIB.

2. Os dados de 2006 são estimados.

(1) Consideram-se 174 países. (2) Consideram-se 29 economias: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Cingapura, Suécia, Suíça e Taiwan. (3) Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan. (4) São 33 países do Hemisfério Ocidental, não incluindo EUA, Canadá e Cuba. (5) Outros mercados emergentes e países em desenvolvimento: 145 países (mundo menos as economias avançadas).

Gráfico 8

Investimentos sobre recursos próprios dos setores público e privado no Brasil — 1947-00



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

5 Considerações finais

Como resultado desse processo, o PIB potencial tem patamar baixo e, tendo-se em vista as políticas monetárias fortemente instáveis, o setor privado não aumenta substancialmente e não mantém as elevações cíclicas de seus investimentos. Nesta análise, o problema do baixo crescimento não aparece como resultante de deficiências do setor privado (da mesma forma como argumenta Antônio Barros de Castro (2003), por exemplo). Ao contrário, ele seria causado pela forma de atuação do Estado e pelas políticas de inserção da economia no mercado internacional. Portanto, sua solução passaria principalmente por mudanças no âmbito do Estado.

Com os baixos investimentos do Estado, o investimento total não aumenta consideravelmente. Trata-se de um típico problema de ação coletiva, que o setor privado não tem condições de resolver. Para enfrentar esse tipo de problema é que existe o Estado. Portanto, não se trata de o Estado ser mais liberal ou mais intervencionista, mas de agir para resolver um problema de outra forma insolúvel, a não ser que se considere a liberdade aos detentores do capital como um valor superior (à la Hayek), comparativamente à superação do subdesenvolvimento, por exemplo.

O Governo FHC não teve, e o Governo Lula aparentemente não tem, consciência desse problema, da mesma forma que grande parte da oposição. Uma hipótese para explicar um "consenso" entre liberais, social-democratas e esquerda contra a participação do Estado na economia (enquanto promotor de desenvolvimento) e a favor da separação entre políticas econômicas (dirigidas pelo interesse do mercado) e políticas sociais é que o Estado desenvolvimentista ficou muito desgastado, por ter sido dirigido pela ditadura militar, sem maiores compromissos sociais e democráticos. Dessa maneira, construiu-se (via Constituinte de 1988, crise da década de 80 e consenso liberal dos anos 90) um Estado que é grande em termos de carga tributária e de políticas sociais (quantitativamente), mas que é um "Estado mínimo" em sua capacidade de promoção de crescimento via investimentos e planejamento.⁶

Portanto, é necessária a reconstrução do Estado desenvolvimentista em novos moldes, o qual deveria ter mais independência em relação a interesses particula-

res e corporativistas e, ao mesmo tempo, ter mais enraizamento social (Evans, 1996). Ao invés de menos, precisa-se de mais burocracia capaz, em sua forma weberiana, mas com uma democracia aprofundada, para que o Estado possa ser mais eficiente. Com isso, esse Estado teria que tomar a iniciativa de (a) arquitetar um projeto estratégico de desenvolvimento, (b) administrar sua execução, (c) moderar os conflitos característicos da mudança estrutural e (d) construir as instituições necessárias ao processo (Chang, 1999). Ao mesmo tempo, as políticas macroeconômicas⁷ precisam ser postas a serviço da viabilização desse projeto.⁸ Esse Estado não seria "máximo", mas seria o necessário (em termos de intervenção, que poderia ser mais focada, e em termos de gastos⁹) para tirar o País da relativa estagnação (Boyer, 1999). O que não se pode admitir é que, além de um *trade-off* insolúvel entre inflação e crescimento, também tenhamos um outro *trade-off* intransponível entre crescimento e distribuição de renda.¹⁰

⁷ As experiências do Leste Asiático mostram que os países que construíram as melhores políticas de reconversão industrial foram também as que obtiveram os melhores resultados em termos de ajustes macroeconômicos (Evans, 1996). Ou seja, as políticas do lado da oferta (ou o longo prazo) facilitam a resolução dos problemas macroeconômicos de curto prazo (ou a estabilização). Portanto, o contrário do que afirmam aqueles para os quais a estabilização macroeconômica é condição prévia para o desenvolvimento, apesar de que, obviamente, não pode haver descontrole das variáveis de curto prazo.

⁸ Suzigan e Furtado (2006), analisando a "política industrial" recente, afirmam que ela possui incompatibilidades com a política macroeconômica, que existem deficiências na infra-estrutura e no sistema de ciência, tecnologia e inovação e que faltam coordenação e decisão política, dentre outros problemas.

⁹ Uma pergunta tradicional é sobre a origem dos recursos. Em primeiro lugar, planejamento em si não exige grandes recursos. Em segundo, é difícil admitir que, com a carga tributária atual, não se possam realocar recursos, caso os investimentos sejam a prioridade. Em terceiro, o crédito pode ser utilizado.

¹⁰ Alguns economistas chegam a minimizar a importância do crescimento econômico, em termos quantitativos, defendendo que se deve priorizar um crescimento com "mais qualidade", que chamam de "pró-pobre". O próprio Banco Mundial (2005, p. 34), no entanto, já ressaltou que os países que mais têm conseguido reduzir a pobreza são justamente os que mais têm crescido. Esses autores liberais defendem um Estado que priorize o gasto social focalizado, com políticas econômicas "pró-mercado" de estabilização e reformas liberalizantes. Ou seja, o Estado deveria ocupar-se prioritariamente de políticas sociais, enquanto o mercado definiria as políticas econômicas, dicotomizando-se essas duas órbitas.

⁶ O investimento em infra-estrutura, por exemplo, necessita de planejamento de longo prazo. Esse investimento (e planejamento) cria oportunidades para investimentos privados, além de ser, ele próprio, demanda para empresas privadas.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005**. São Paulo: Ed. Singular, 2005.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, n. 12, jun. 1999.

CASTRO, Antônio Barros de. El segundo *catch-up* brasileño: características y limitaciones. **Revista de la CEPAL**, n. 80, ago. 2003.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental state**. Ithaca; London: Cornell University, 1999.

EVANS, Peter. El estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 140, ene./mar.1996.

IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: dez. 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook database**. Sept, 2006. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: dez. 2006.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial y desarrollo. **Revista de la CEPAL**, n. 89, ago. 2006.