

## RESENHA

# A ORDEM DO PROGRESSO:

## *dois séculos de política econômica no Brasil. 2ª edição.*

Marcelo de Paiva Abreu (Org.)

Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

Recebida em 29 de julho de 2014

Aprovada em 24 de outubro de 2014

Oferecer a disciplina de Economia Brasileira é importante por conta da oportunidade que ela oferece de apresentarmos os grandes clássicos da economia do Brasil além, é claro, de ser fundamental na formação dos futuros economistas. Nomes como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Delfim Neto, Mario Henrique Simonsen e tantos outros são objeto de leitura e reflexão quando ministramos o curso. Porém, além dos clássicos, um curso de economia brasileira precisa de apoio em “manuais” cronologicamente organizados, inclusive para garantir um processo de transmissão do conhecimento mais objetivo e didático para o corpo discente.

Um dos “manuais” de economia brasileira mais conhecidos tem o título de *A ordem do progresso*. Editado em 1989 pela editora Campus, é composto por treze capítulos que apresentam e analisam a política econômica no Brasil no período entre 1889-1989. Escrito e organizado por professores do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, rapidamente tornou-se uma referência para pesquisadores e estudantes da área, mesmo que muitos entendam que a metodologia usada por seus autores expressa na maior parte das vezes um viés de interpretação específico dentro da ciência econômica.

Recentemente foi lançada uma nova edição do livro. Revisada e ampliada, o material agora analisa a economia brasileira desde o império (1822) até o ano de 2010, além de apresentar uma revisão/atualização de

### RENAUT MICHEL

Renaut Michel é Professor Adjunto II do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense e Pesquisador do Núcleo de Estudos de Economia Brasileira – NEB. Foi Diretor Adjunto da Diretoria de Políticas Macroeconômicas do IPEA.

alguns capítulos da edição anterior. O primeiro capítulo, escrito pelos economistas Marcelo de Paiva Abreu (organizador do livro) e Luiz Aranha Correa do Lago, tem por objeto a economia brasileira no império, 1822-1889. Como explicado pelo organizador na Introdução à nova edição, este capítulo apresenta uma formatação distinta dos demais. Enquanto todos os outros concentram suas análises na política econômica de cada período focado, o Capítulo 1 basicamente apresenta um retrato da economia brasileira para o período em tela, apoiando-se nas estatísticas disponíveis para o período.

A partir do Capítulo 2 indo até o Capítulo 8, onde são apresentadas as decisões de política econômica e seus resultados para o período que vai de 1890 até 1961, a segunda edição basicamente reproduz o material publicado na edição de 1989, com revisões bem pequenas em relação aos capítulos originais. Já o Capítulo 9 da edição nova, 8 na edição antiga, apresenta novidades importantes. Na primeira edição, a redação deste capítulo ficou sob a responsabilidade do organizador do livro. Na nova, o capítulo foi escrito pelo economista Mario Mesquita. Apesar de apresentar uma estrutura de seções bastante parecida, talvez a grande novidade da edição nova em relação à análise do período 1961-64 tenha sido o aprofundamento da apresentação do

debate que envolveu as explicações para a significativa queda no produto no ano de 1963. Apesar de, na edição original, o autor já tratar do tema, no capítulo escrito pelo professor Mario Mesquita tal debate é aprofundado, permitindo talvez um amadurecimento maior nas reflexões dos interessados neste período e no estudo das causas da estagnação de 1963.

O capítulo que analisa a economia brasileira entre 1964-67, tal qual os Capítulos de 2 a 8 sofreu alterações bem marginais, não apresentando grandes novidades à redação dada pelo seu autor, Andre Lara Resende, na edição de 1989. O mesmo não acontece com o Capítulo 11 da edição atualizada. O período em análise é aquele entre 1967-74, identificado na literatura como o período do “milagre brasileiro”. É possível verificar que na edição mais contemporânea aconteceu um importante “enxugamento” realizado pelo economista Luiz Aranha Correa do Lago. É provável que o autor tenha optado por uma revisão marcada pela redução do material porque realmente, para aqueles que têm a experiência de ministrar na disciplina de economia brasileira, a leitura do antigo Capítulo 10 era bastante árida, particularmente para alunos de graduação. Deste ponto de vista a modificação parece justificável.

Os Capítulos 12, 13 e 14 seguiram o mesmo roteiro dos Capítulos de 2 a 8 e 10, ou seja basicamente são reproduções da edição original. Vale salientar que em dois deles, nos Capítulos 12 e 13, o livro contou com a competente colaboração do saudoso economista e professor Dionísio Dias Carneiro, a quem o livro é dedicado em memória. O Capítulo 14, que analisa os planos heterodoxos da década de oitenta (Cruzado, Bresser e Verão), repete a metodologia de basicamente repetir a edição original (Capítulo 13). Já os Capítulos 15, 16 e 17 são novidades da edição de 2014.

Redigido pelos economistas Marcelo de Paiva Abreu e Rogério Werneck, o Capítulo 15 analisa o período 1990-94. Seu início é dedicado ao chamado Plano Collor, editado em março de 1990. Apesar de sugerir que a grande preocupação no período era o risco de acontecer uma rápida mudança de composição da carteira de ativos dos agentes econômicos, na direção de sair de aplicações em títulos públicos em busca de ativos reais, o capítulo não aprofunda muito a análise sobre as medidas de caráter econômico-financeiro que o Plano Collor apresentou. Em alguma medida, mostra as dificuldades do programa no que diz respeito ao ajuste fiscal e aborda seu fracasso, a volta da inflação e a crise institucional que marcou o início da década de noventa no Brasil.

Após apresentar a transição para a posse do presidente Itamar Franco ao final de 1992, os autores debruçaram-se na tarefa de analisar a concepção e implementação do Plano Real. Salientando a liderança decisiva do ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, os autores mostram a trajetória do Plano Real em suas três etapas, vale dizer, ajuste fiscal, introdução da Unidade Real de Valor (URV) e criação da moeda Real. Talvez fosse importante uma maior ênfase na segunda fase, quando a URV, enquanto unidade de conta, teria o papel estratégico de eliminar a dispersão dos preços relativos na economia brasileira, condição absolutamente necessária para a possibilidade de êxito na empreitada. Muitos leitores deste capítulo irão perceber que a metodologia usada por seus autores expressa, na maior parte das vezes, um viés de interpretação específico dentro da ciência econômica. Não observamos nenhum problema quanto a esse procedimento, comum na produção intelectual de economistas e que em nada desmerece o esforço analítico.

O Capítulo 16 tem por objeto de análise a condução da política econômica e seus resultados ao longo do período 1995-2002 e foi escrito pelo economista Rogério Werneck. Em grandes linhas, a análise está dividida em três grandes blocos: o primeiro, que é marcado pela ideia de âncora cambial e vai até janeiro de 1999; o

segundo, em que os pilares da política econômica são definidos a partir do modelo de metas de inflação; e, por fim, o capítulo avalia a transição política de 2002 e seus efeitos sobre a economia brasileira. Mais uma vez é importante salientar que o método de análise do autor expressa uma linha de interpretação em economia, o que em nada desabona o teor analítico.

Em relação ao primeiro bloco de análise, aparece como questão central o regime cambial inaugurado pelo Plano Real. Tal regime colocaria em lados opostos, inclusive dentro da própria equipe de governo do então eleito novo presidente da República Fernando Henrique Cardoso, os defensores do regime inaugurado em julho de 1994 e aqueles que entendiam que a taxa de câmbio estaria sobrevalorizada. Na esteira dessa cisão estaria o dilema estabilidade vs. crescimento. Ou seja, os defensores do regime cambial vigente argumentavam sobre os riscos de uma alteração cambial e seus efeitos sobre a inflação enquanto seus críticos alertavam para a questão da restrição externa ao crescimento.

De outro lado o capítulo também analisa a agenda econômica do período e os aspectos relacionados às reformas, abertura comercial e privatizações. Deste ponto de vista, respeitando seu método de análise, o autor dá ênfase aos entres de um processo “necessário” de mudanças estruturais e os limites institucionais para

alcançá-las. A complexidade apenas aumenta quando aparece em cena o projeto para estabelecer a reeleição para presidente da República, tornando mais aguda ainda a dicotomia economia vs. arranjo institucional.

A crise cambial do final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-98) é analisada a partir da deterioração do quadro internacional e seus efeitos sobre o modelo inaugurado em 1994. Neste sentido, mesmo tendo que recorrer ao Fundo Monetário Internacional no segundo semestre de 1998, já com o advento da eleição nas ruas, o autor argumenta no capítulo que a vitória do então presidente no pleito de outubro seria explicada pela aversão da população ao discurso econômico da oposição política.

O aprofundamento da divisão dentro da própria equipe econômica do governo levou o presidente a optar pela mudança do regime cambial. Segundo o autor, a tentativa de uma saída administrada do antigo regime de câmbio fracassou completamente, levando a decisão de se implantar o câmbio flutuante. Rogério Werneck defende a tese de que boa parte da explicação para a desvalorização descontrolada do câmbio não ter afetado mais dramaticamente o processo inflacionário deve-se à decisão do presidente de manter o ministro da Fazenda – Pedro Malan – e parte da equipe econômica no governo desde a implantação do Plano Real.

Aqui, mais uma vez, cabe o comentário de que tal explicação, em primeiro lugar, expressa a opinião do autor do capítulo e, em segundo, reproduz o viés metodológico usado por ele.

A conjunção de uma taxa de câmbio em outro patamar, geração de superávit primário e taxa de juros bem menores do que as que vigoraram entre 1995-98, levaram o autor a escrever sobre um possível “círculo virtuoso”, no qual a economia brasileira poderia conviver com inflação dentro da meta e crescimento mais robusto, na casa de 4% a.a. como em 2000. Contudo, a crise energética de 2001 e, segundo o economista, o risco de alternância no poder executivo, bastante visível em 2002, teria minado a possibilidade de um quadro econômico parecido com o de 2000. Para o autor, o risco envolvido na perspectiva de alternância no executivo conturbou as expectativas, colocando em xeque o futuro da economia brasileira.

O Capítulo 17 é também escrito pelo economista Rogério Werneck, e analisa a política econômica e seus resultados entre 2003 e 2010. Antes de efetuar a resenha, cabe aqui um esclarecimento. Entendemos que existe uma importante diferença entre escrever um artigo acadêmico e um artigo de opinião. Apesar de reconhecermos a dificuldade implícita na tentativa de ser o mais isento de juízo de valor quando escrevemos academicamente, é necessário pelo menos a

tentativa de se alcançar essa isenção. Quando a produção é assinada como artigo de *opinião* este rigor pode ser bem menor e, no limite, pode não existir, pois como informa o próprio qualificativo, trata-se de um artigo de opinião. Fazemos esse esclarecimento tendo em vista o teor do Capítulo 17 e o papel do livro no qual ele está inserido.

O livro *A ordem do progresso* é uma referência entre estudantes e profissionais que militam na área de economia. Leitura obrigatória na disciplina de Economia Brasileira em todos os cursos de ciências econômicas do Brasil, é também bibliografia sempre presente nos processos seletivos para recrutamento de economistas para os mais diversos postos dentro do Estado brasileiro, além também de servir de ferramenta para entrevistas de seleção nas diversas empresas privadas em nosso país. Além disso, também é referência obrigatória como bibliografia para processos de seleção de mestrado e doutorado nos diversos centros de pós-graduação espalhados por todo o território nacional. Neste sentido, o livro possui a enorme responsabilidade de ser um dos elementos que formam futuros profissionais de economia, seja no âmbito do Estado, seja no âmbito do setor privado, seja na formação de futuros professores.

Feito o esclarecimento, vamos ao Capítulo 17. O principal ponto de diferença que, na opinião do

autor desta resenha, é possível identificar neste capítulo em relação aos demais é o uso sistemático de adjetivações ao longo do texto. O leitor desta resenha deve ter percebido que, circunstancialmente, foi alertado que os redatores dos capítulos quase sempre usam de um viés metodológico em suas análises, o que é bem comum na produção de material acadêmico na área de economia. O que nos causou alguma surpresa no Capítulo 17 não foi o uso de um método particular de análise, mas sim o uso sistemático de adjetivos para qualificar decisões de política econômica no período. Neste contexto, a herança de instabilidade do governo anterior seria explicada pelo autor do capítulo em função do risco embutido no discurso econômico do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. A reversão deste ambiente de expectativas negativas deu-se tendo em vista uma “metamorfose” dentro do Partido dos Trabalhadores.

Com efeito, segundo o autor “quis a história, com alguma ironia, que coubesse ao Presidente Lula colher os frutos de 15 anos de penosa mobilização do país com a estabilidade macroeconômica”. Será a estabilidade macroeconômica propriedade de alguém? A nomeação de Antonio Palocci para o Ministério da Fazenda e a formação de uma equipe econômica constituída por quadros com o viés metodológico idêntico aos quadros do período 1995-2002 e uma conjuntura internacional favorável seriam, segundo

o autor, as principais explicações para a relativamente rápida reversão do quadro de crise a partir de 2004. Com a saída de Palocci em 2006 e a nomeação do economista Guido Mantega para a Fazenda o autor identifica um ambiente de contestação nos rumos da política “sensata” que haviam sido adotadas a partir de 2003.

Ao final de 2006, com a inflação na casa de 3% a.a. e crescimento robusto por três anos seguidos, o Presidente Lula foi reeleito. Segundo Rogério Werneck, isso teria aumentado a confiança do governo. Ainda na opinião do autor, emerge um discurso de negação “peremptória” das necessidades de reforma da previdência em nome da defesa “festiva” do expansionismo fiscal. O autor analisa o papel da política de salário mínimo e dos programas sociais na melhoria na distribuição de renda no período, mas enfatiza que, na contramão deste processo, o governo Lula promoveu “dispendiosa” distribuição de “benesses” estatais a grandes empresas.

Ao analisar os impactos da crise financeira internacional que atingiu mais fortemente a economia brasileira no último trimestre de 2008, o autor escreve que esta crise foi até “festejada” pelo governo, pois deu grau de liberdade para mudanças importantes no regime fiscal brasileiro. Para reforçar seu argumento, ao lado da análise específica da política fiscal, Werneck examina o papel do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na arquitetura econômica do segundo mandato do Presidente Lula. Neste sentido, ao lado da “contabilidade criativa”, que envolveu a relação entre o Tesouro Nacional e o BNDES, o autor salienta que se tornaram cada vez mais “generosos” os “guichês de favores do governo”. Apesar dos adjetivos todos, Werneck conclui o capítulo informando que a economia brasileira entre 2003 e 2010 teve expansão importante e termina fazendo uma pequena digressão sobre a economia a partir de 2011, mas nos parece que a análise do período posterior ao governo Lula vai merecer outro capítulo do livro em uma possível nova edição.