

Contribuição de Simonsen à economia política brasileira

Marcio Ronci*

Economia é assunto que precisa ser abordado por líderes pragmáticos, imbuídos de preceitos éticos, mas nunca fanatizados por ideologias.

Simonsen (1992)¹

1. Introdução

Durante quase 40 anos, a economia política brasileira beneficiou-se das intervenções lúcidas e sempre oportunas de Mario Henrique Simonsen. Talvez a mais importante contribuição de Simonsen tenha sido a aplicação da racionalidade econômica à administração da economia pelo Estado (economia política), tendo sido sua influência essencialmente normativa, embora também tenha contribuído em termos do estudo da ciência econômica (economia positiva) com uma original explanação da inflação inercial usando a teoria dos jogos. Simonsen sabia como ninguém analisar a conjuntura econômica e apresentar soluções de política econômica sem nunca perder de vista seus possíveis desdobramentos em termos morais, políticos, sociais e administrativos. A contribuição de Simonsen à economia política é comparável àquela do notável Eugênio Gudin, embora sem a mesma clareza doutrinária. Enquanto Gudin era um intransigente defensor do livre mercado e da estabilidade monetária, Simonsen admitia um papel mais intervencionista para o Estado, embora desaprovasse o excesso intervencionista do Estado brasileiro, e era bem menos sanguíneo em relação à estabilidade monetária que a seu ver deveria ser buscada sem sacrificar demasiadamente o crescimento econômico. Em relação à política para promover o crescimento econômico, tanto Gudin quanto Simonsen eram essencialmente neoclássicos: concordavam que a chave estava em aumentar a produtividade investindo principalmente em educação e saúde (capital humano), bem como em aumentar a poupança e o investimento em capital fixo.

Tal como Gudin, Simonsen colaborou na formulação da política econômica de vários governos principalmente depois de 1964. Foi assessor informal do ministro Roberto Campos (1964-67), tendo importante contribuição na elaboração do plano decenal do governo Castelo Branco.² Como ministro da Fazenda do governo Geisel

* *Economista do Fundo Monetário Internacional. O autor agradece a Lorenzo L. Pérez por seus comentários.*

¹ *Revista Exame, fev. 1992.*

² *A colaboração de Simonsen ao governo Castelo Branco está bem documentada em Viana Filho (1975).*

(1974-78), sua atuação foi controversa. Embora pessoalmente não fosse favorável à implementação de vários projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e compreendesse a necessidade de desacelerar a economia para manter a inflação e o déficit das contas externas dentro de limites aceitáveis (sua “teoria do desaquecimento”), procurou implementar da melhor forma possível as decisões do presidente. É certo que do II PND ficou a capacidade de produção de bens intermediários e uma boa parte da infra-estrutura que ainda hoje serve ao país, mas o preço pago foi o excessivo endividamento externo e o gigantismo do Estado.³ Em 1979, como ministro do Planejamento do governo Figueiredo, defendeu a desaceleração da economia para controlar a inflação e evitar uma crise de balanço de pagamentos externo (que efetivamente se materializou com a inadimplência do México em 1982), mas infelizmente não encontrou receptividade para suas idéias e renunciou em agosto de 1979 (Skidmore, 1988:418-9), seguindo o exemplo de Gudin quando foi ministro da Fazenda de Café Filho em 1955. A partir do governo Sarney, Simonsen era sempre consultado em matéria de política econômica.

Com relação ao estudo da ciência econômica, enquanto Gudin foi o iniciador do moderno ensino de economia no país, Simonsen foi um dos pioneiros do ensino de pós-graduação da economia no Brasil. Gudin colaborou com o grande ministro da Educação Gustavo Capanema para renovar totalmente o ensino da economia,⁴ diminuindo a carga horária das disciplinas do direito para acentuar a importância do estudo da teoria econômica apoiada pela matemática e estatística. Ajudou a criar a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, onde ensinou a cadeira de Moeda e Crédito. Seu livro *Princípios de economia monetária* sem nenhum favor constituiu-se o primeiro livro moderno de economia escrito em português, cuja segunda edição apresentava a Teoria Geral de Keynes. Simonsen foi o criador da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas cujos cursos de mestrado e doutorado foram estabelecidos em janeiro de 1966 e novembro de 1971, respectivamente. A Escola tornou-se um importante centro de estudos e formação de economistas, tendo um número significativo participado do governo.⁵ Refletindo a predileção de Simonsen pela lógica e métodos matemáticos, a Escola orientou-se para o estudo de métodos quantitativos aplicados à economia. Tal como Gudin, Simonsen foi um extraordinário professor e grande divulgador dos últimos avanços da teoria econômica no Brasil, como atestam seus livros de microeconomia e macroeconomia, e vários artigos recentes.

Nas duas seções seguintes, apresentamos os principais pontos teóricos e normativos do pensamento de Simonsen em relação à política econômica voltada para o curto prazo e para o crescimento econômico. Acreditamos que essa seja a sua principal e mais duradoura contribuição à economia política brasileira, muito mais importante que sua gestão como ministro de Estado. Na seção final apresentamos um breve sumário e conclusões.

³Ver Skidmore (1988:401-7).

⁴Decreto-lei nº 7.988, de 22 de setembro de 1945.

⁵Ver Gustavo Costa (1986:91-5).

2. Política Econômica de Curto Prazo e Teoria da Inflação

A contribuição teórica e normativa de Simonsen influenciou principalmente a formulação das políticas de estabilização de curto prazo. Diferentemente de Gudin, que nutria grande simpatia pela tradição austríaca, individualista e libertária (Menger, von Mises, Hayek e Haberler), Simonsen sempre nutriu uma grande admiração por Keynes, embora reconhecesse ser um exagero sua hipótese de que o sistema capitalista sempre precisa de política fiscal compensatória para sustentar o pleno emprego.⁶ Simonsen foi um keynesiano impecável e certamente foi irônico que tenha recebido o epíteto de monetarista. Como Keynes, Simonsen acreditava que o governo tinha um papel importante na administração da economia. Nisso discordava de Gudin, para o qual *“O regime de livre concorrência e da liberdade de iniciativa deve constituir o incentivo básico para a melhoria do aparelhamento, da técnica e da eficiência dos empreendimentos”* (Simonsen & Gudin, 1977:133). Com relação à inflação, Gudin e Simonsen eram da mesma opinião de que não há plano econômico possível num regime de inflação desordenada. A inflação alta prejudica o crescimento porque mercados alocam ineficientemente recursos devido a preços relativos distorcidos pela inflação, e recursos escassos são desviados do setor produtivo para um setor financeiro inflado. Simonsen era, entretanto, bem menos sanguíneo que Gudin em relação à inflação e defendia o uso da política de rendas no seu combate (um estigma para Gudin). Com relação ao ajuste das contas externas, ambos, Gudin e Simonsen, concordavam que o câmbio deveria ser mantido competitivo, embora reconhecessem ser fundamental manter uma poupança doméstica elevada para sustentar determinado nível de câmbio.

Entretanto, sua mais importante contribuição normativa foi reconhecer que políticas de renda seriam condição necessária (mas não suficiente) para um plano de estabilização da inflação bem-sucedido que não sacrificasse o produto real. Já em 1976, Simonsen escrevia: *“Existe um argumento ponderável a favor da introdução de controles de preços numa política de combate à inflação: eles são um meio eficaz de reduzir o coeficiente de realimentação (da inflação). Essa redução permite realizar um mesmo cronograma de combate à inflação sem tantos sacrifícios do produto real (...) Os controles, nessa linha, interferem com os mercados apenas antecipando os resultados que de outra forma seriam obtidos por uma incômoda crise de estabilização. Se de fato essa antecipação benéfica será alcançada, ou se os controles gerarão distorções permanentes na alocação de recursos, eis uma questão de eficiência administrativa que não pode ser resolvida pela teoria.”* (Simonsen, 1976, v. 2, 127-8). Para dar suporte teórico à política de rendas no combate à inflação, Simonsen construiu ao longo dos anos uma elegante e original explanação para a inflação inercial baseada na teoria dos jogos não-cooperativos (Simonsen, 1986a). Segundo ele, a inércia inflacionária resultava de um problema de coordenação entre os agentes econômicos: mesmo que empresas e trabalhadores acreditem que a inflação cairá no futuro como consequência de uma política monetária e fiscal apertadas, ninguém quer ser o

⁶Para uma leitura atualizada de Keynes, veja-se Simonsen (1986b).

primeiro a reduzir preços ou salários, já que perderiam renda relativamente aqueles que não o fizessem. Portanto, uma política restritiva reduziria a demanda agregada, as empresas não poderiam vender seus produtos aos preços baseados na inflação passada e demitiriam seus empregados no curto prazo. Na linguagem da teoria dos jogos, a inércia inflacionária advém da dificuldade de se encontrar um equilíbrio de Nash num jogo não-cooperativo cercado de informação incompleta. Vale notar que essa explicação para a inércia inflacionária prescinde da indexação formal de contratos nominais.

Em suma, a explicação de Simonsen para a inércia inflacionária tem um sabor bem keynesiano – a inércia na variação dos salários nominais seria o análogo dinâmico da rigidez de salários nominais de Keynes – que o próprio Keynes já havia esboçado no capítulo 19 de sua *Teoria geral do emprego*. Embora plausível, a explicação de Simonsen para a inércia inflacionária exagera a dificuldade dos agentes econômicos em encontrar o equilíbrio de Nash. Enfatizando a interação e falta de coordenação entre os agentes econômicos para alcançar uma taxa de inflação mais baixa, Simonsen revela sua preferência por uma classe de modelos da teoria dos jogos a uma outra classe em que há interação estratégica entre os agentes privados e o governo.⁷ Um exemplo dessa classe de modelos seria um jogo repetitivo entre governo e o setor privado, no qual o setor privado não sabe as intenções do governo (informação imperfeita). Backus e Driffill (1985) e Barro (1986) assumem que haja dois tipos de governo: o *governo forte* sempre opta por baixa inflação enquanto o *governo fraco* tem preferência por aumentar o produto acima da taxa natural de crescimento por meio de inflação não-antecipada. Os agentes privados estão cientes das alternativas mas não podem identificar qual tipo de governo, e portanto procuram inferi-lo através do comportamento passado da inflação. Se a inflação é baixa, o setor privado pode ser levado a acreditar que se trate de um governo forte, mas um governo fraco também tem um incentivo (ao menos inicialmente) para adotar uma estratégia de baixa inflação, para em seguida induzir uma inflação não-antecipada. O ponto que o modelo ilustra, a expensas de hipóteses simplistas, é que o setor privado pode levar algum tempo para descobrir as reais intenções do governo. Portanto, a inércia da inflação decorreria muito mais desse fato do que de uma eventual falta de coordenação entre agentes privados para convergirem para um nível de inflação baixo.

É certo que Simonsen sempre foi bastante cauteloso em qualificar a utilização da política de rendas. Sempre manteve que a política de rendas visava tão-somente a reduzir a perda de produto real durante a estabilização, como foi o caso do Brasil em 1964, e França, Itália e Espanha nos anos 80; e enfatizou a importância de políticas fiscal e monetárias restritivas para estabilizar a economia. Depois do fracasso do Plano Cruzado, Simonsen escreveu: “*Se o erro de nossos ortodoxos foi esquecer o problema da inércia, a antítese heterodoxa foi igualmente errada, imaginar a inflação como puramente inercial. (...) é inútil apagar a memória da inflação e depois reacendê-la pela expansão monetária e fiscal*” (Simonsen, 1989:8). Mas a sua opção pela teoria inercial relegou a segundo plano o arcabouço institucional e o problema da credibilidade da política econômica.

⁷O próprio Simonsen deixou uma excelente resenha dos vários modelos da teoria dos jogos aplicados à macroeconomia (Simonsen, 1989).

Poder-se-ia argumentar que a questão do arcabouço institucional da política econômica é irrelevante, já que a credibilidade é ganha através de uma prova de fogo inicial para convencer os agentes privados da seriedade das intenções do governo. Porém, o arcabouço institucional serve para sinalizar o grau de comprometimento das autoridades com seu programa econômico, reduzindo os custos de informação e ajudando a coordenar os agentes privados na busca do equilíbrio de Nash com inflação baixa. Ademais, à medida que as instituições ganham credibilidade, as expectativas de inflação tornam-se mais inelásticas, reduzindo os custos do combate à inflação.⁸ O exemplo dos Estados Unidos é ilustrativo, depois que o banco central americano perdeu sua credibilidade nas mãos de Arthur Burns, embora fosse um excelente economista com grandes credenciais acadêmicas, o combate à inflação levado a cabo por Volcker foi extremamente penoso e a credibilidade do banco central foi reconquistada à custa de uma profunda recessão (1979-82). Entretanto, uma vez conquistada sua credibilidade e mantida uma política monetária responsável, os custos de combater a inflação reduziram-se, como atesta a breve recessão de 1991/92 seguida de sete anos consecutivos de forte crescimento econômico sem pressões inflacionárias.⁹ Cabe notar que Volcker e Greenspan não teriam condições de reconquistar a credibilidade da política monetária se não tivessem amparo na independência legal do banco central norte-americano.

Simonsen compreendia a importância da independência do banco central como atesta sua crítica à Lei nº 4.595 do Banco Central, de 1964: “*Contudo, o novo sistema ainda parece excessivamente vinculado ao Poder Executivo, com a tendência a sancionar passivamente quaisquer déficits da União*” (Simonsen, 1976b). Entretanto, em seus comentários durante a Conferência da Fundação Getúlio Vargas (“*A busca da estabilidade monetária*”, setembro 1994), embora reconhecesse a importância da independência do banco central, advertiu que não se tratava de panacéia e que a correção do déficit fiscal era mais importante no curto prazo. Simonsen estava certo em enfatizar a importância de medidas fiscais para estabilizar a economia no curto prazo. Todavia, a independência do banco central (juntamente com um claro compromisso em manter baixa inflação) é essencial para sustentar a estabilidade monetária no longo prazo, pois ajuda a isolar a política monetária de pressões políticas, preservando a credibilidade da moeda nacional.

3. Crescimento Econômico

Simonsen continuou a tradição de Gudín, essencialmente neoclássica, segundo a qual o crescimento econômico ocorre através da acumulação de capital físico financiado com o acúmulo da poupança doméstica com a colaboração do capital estrangeiro. Tanto Simonsen quanto Gudín sempre enfatizaram que a chave para o crescimento econômico e melhores salários era o aumento da *produtividade*, como

⁸Ronci e Tullio (1996) encontraram evidência de que a falta de credibilidade da política monetária (medida pela rotatividade do presidente do Banco Central) foi um fator importante para explicar a inflação brasileira nos anos 80.

⁹Ver Volcker (1992).

sucintamente escreveu Gudin: “O brasileiro é pobre, o americano é rico e o japonês também, porque, enquanto o primeiro produz 1.300kg de arroz por hectare, o segundo produz 4.000 e o terceiro, 5.000” (Gudin, 1968).¹⁰

Para aumentar a produtividade e a renda *per capita*, Simonsen e Gudin recomendavam investimento em capital humano e controle da natalidade (já que o fator limitante seria a “escassez de capital” no caso do Brasil). Em relação à educação, Simonsen escreveu: “*Se o Brasil quer efetivamente ingressar no Primeiro Mundo, não basta combater a inflação, coibir cartéis e abrir a economia ao exterior. É preciso, antes de tudo, investir em educação, treinando os recursos humanos necessários para operar a nova era industrial e valorizar a mão-de-obra nacional*” (Revista Exame, out. 1990).

Simonsen também partilhava a mesma preocupação de Gudin com o aparato legal e institucional adequado ao grau de desenvolvimento do país. No Brasil, a maior parte das reformas estruturais está relacionada com a melhora do aparato legal e institucional para apoiar mercados livres e proteger direitos de propriedade. Como Simonsen bem colocou: “*Um programa de estabilização, para ser bem-sucedido, precisa ser compreensível. Sua concepção tem de ser o encolhimento do Estado, em todas as suas dimensões. Por isso mesmo, deve respeitar os princípios de economia de mercado e, acima de tudo, respeitar o direito de propriedade*” (Revista Exame, mar. 1993).

A nova teoria do crescimento econômico e pesquisa empírica recente corroboraram o acerto da ênfase de Gudin e Simonsen na melhoria do capital humano e aspectos institucionais. A evidência empírica sugere que taxas de crescimento do produto maiores estão associadas a níveis elevados de capital humano na forma de educação, saúde e baixas taxas de fertilidade. Governos também contribuem para o crescimento econômico protegendo os direitos de propriedade, mantendo mercados livres e gastando pouco em consumo não-produtivo, em outras palavras, minimizando as distorções de mercado.¹¹ Investimento em infra-estrutura (transportes e comunicações) facilitam o crescimento econômico aumentando a produtividade do capital privado.¹²

Reproduzir as instituições econômicas bem-sucedidas de outros países é uma tarefa difícil. A abertura da economia e a competição internacional podem ajudar a suprir nossas deficiências institucionais e manter um mínimo de racionalidade econômica. O exemplo da Itália é ilustrativo, o grande estadista italiano Alcide de Gasperi batalhou tenazmente pela união européia, que segundo ele supriria as deficiências institucionais do governo e disciplinaria empresários e a mão-de-obra com relação a margens de lucro e custos laborais, ajudando a manter a inflação baixa (Barzini, 1983:

¹⁰Ver também Simonsen (1993 e 1991, e 1974) e Gudin (1978:243-5, e 1970:255-9).

¹¹Ver Barro e Sala-i-Martin (1991) e De Gregorio (1991). Em um estudo econométrico recente, Knack (1996) encontrou evidência de forte convergência na renda per capita entre países com instituições econômicas (proteção dos direitos de propriedade) que incentivem a poupança, investimento e produção. Essa evidência suporta a hipótese de North (1993 e 1981) de que a performance econômica de um país está estritamente ligada a sua estrutura institucional, em particular a proteção dos direitos de propriedade.

¹²Ver Easterly e Rebelo (1993).

190-2, e Sassoön, 1986:19 e 30-1). O acerto dessa política de abertura econômica é atestado pelas altas taxas de crescimento da produção e baixa inflação da economia italiana nas duas décadas seguintes ao fim da II Grande Guerra. Simonsen (1991) era da mesma opinião: “*Uma vez que a economia é aberta à competição internacional, políticas macroeconômicas necessitam ser alinhadas com o padrão mínimo internacional, especialmente quando a liberalização comercial está associada com a livre movimentação de capitais. Em resumo, governos perdem o poder de implementar políticas econômicas exóticas porque eles desfalcariam imediatamente as reservas em moedas fortes do país. Para economias mal administradas, essa limitação da soberania é uma vantagem, e esse parece ser o caso do Brasil*” (Simonsen, 1991).

4. Il Maestro e la sua Opera

O pensamento econômico de Simonsen era temperado por um saudável cepticismo em relação às limitações da teoria econômica combinado com pragmatismo em sua aplicação. Seu pensamento influenciou normativamente a formulação da política econômica brasileira durante mais de 40 anos. Podemos sumarizar brevemente sua contribuição como se segue.

Simonsen como bom keynesiano, favorecia uma política econômica ativista no curto prazo em oposição a regras de política econômica. Defendia políticas de renda para o combate à inflação como forma de reduzir os custos em termos de perda de produção juntamente com um rigoroso ajuste fiscal. Embora reconhecesse a importância da independência do banco central, não a considerava fundamental para a obtenção da estabilidade dos preços.

Sua recomendação para a política de crescimento econômico era essencialmente neoclássica, com ênfase na acumulação de capital humano e no aumento da produtividade.

Finalmente, acreditava que a economia de livre mercado e a abertura para o exterior seriam fatores importantes para alocar recursos eficientemente e aumentar a produtividade. Via também um papel importante para o Estado como regulador e supervisor dos mercados, embora criticasse o excesso intervencionista do Estado brasileiro.

Referências Bibliográficas

Backus, D. & Driffill, J. Inflation and reputation. *American Economic Review*, 75 (3):530-8, 1985.

Barro, R. J. Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, 17(1):3-20, 1986.

_____ & Sala-i-Martin, X. Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:107-82, 1991.

Barzini, Luigi. *The Europeans*. Penguin Books, 1983.

De Gregorio, José. *Economic growth in Latin America*. July 1991. (IMF Working Paper.)

Easterly, W. & Rebelo, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32:417-58, Dec. 1993.

Gudin, Eugênio. *Comentários e reflexões, 1970-1978*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

_____. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro, Agir, 1976.

_____. *Para um Brasil melhor*. Rio de Janeiro, Apec, 1970.

_____. Os principais obstáculos ao desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia*, 4:26-37, 1968.

Gustavo da Costa, Jorge. *Fundação Getulio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1986.

Kanack, Steve. Institutions and the convergence hypothesis: the cross-national evidence. *Public Choice*, 87:207-28, 1996.

Keynes, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. MacMillan and Cambridge University Press, 1973.

North, Douglass. Institutions and economic performance. In: Mäki, Uskali; Gustafsson, Bo & Knudsen, Christian (eds.). *Rationality, institutions and economic methodology*. London and New York, Routledge, 1993. p. 242-61.

_____. *Structure and change in economic history*. New York and London, W. W. Norton, 1981.

Ronci, Marcio & Tullio, Giuseppe. Brazilian Inflation from 1980 to 1993: causes, consequences and dynamics. *Journal of Latin American Studies*, 28:635-66, 1996.

Sassoon, Donald. *Contemporary Italy: politics, economy and society since 1945*. London and New York, Longman, 1986.

Simonsen, M. H. A teoria do crescimento em retrospecto. In: Fioravante, Moacyr & de Faria, Lauro Vieira (org.). *A última década: ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1993.

_____. *Brazil: conditions for economic recovery*. 1991. (EPGE Ensaio Econômico, 180.)

_____. Poupança e crescimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, 45(1):3-39, jan./mar. 1991.

_____. Inércia inflacionária e inflação inercial. In: Barbosa, F. H. & Simonsen, M. H. (orgs.). *Plano Cruzado: inércia versus inépcia*. Rio de Janeiro, Globo, 1989.

- _____. Macroeconomia e teoria dos jogos. *Revista Brasileira de Economia*, 43(3):315-71, jul./set. 1989.
- _____. *Rational expectations, income policies and game theory*. 1986a. (EPGE Ensaaios Econômicos, 90.)
- _____. Cinquenta anos de teoria geral do emprego. *Revista Brasileira de Economia*, 40(4):301-34, out./dez. 1986b.
- _____. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro, Apec, 1976a.
- _____. O sistema bancário brasileiro. In: Gudín, Eugênio. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro, Agir, 1976b.
- _____. *Brasil 2002*. 4 ed. Rio de Janeiro, Apec, 1974.
- _____. *Inflação: gradualismo versus tratamento de choque*. Rio de Janeiro, Apec, 1970.
- _____. & Gudín, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, 1977.
- Skidmore, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- Viana Filho, Luís. *O governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.
- Volcker, Paul & Gyohten, Toyoo. *Changing fortunes*. New York, Times Books, 1992.