

BRASIL: UMA VIRADA? CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDUSTRIALIZAÇÃO E A DESINDUSTRIALIZAÇÃO¹*

Pierre Salama**

A maior parte das economias latino-americanas passam há vários anos por um processo de desindustrialização acentuado (Fajnzylberg, 1985). Parece tratar-se de algo mais profundo do que uma simples crise de acumulação destinada a ser superada. A diminuição do peso relativo da indústria no conjunto de riquezas produzidas é nítida, aparentemente duradoura, e indica *a contrario sensu* uma ascensão relativa do Setor Primário. Por essa razão, pode-se afirmar, com prudência, que a crise financeira atual por que passam esses países poderia engendrar a implementação de uma “reprimarização” de suas economias e que se **retornaria**, assim, em direção a uma divisão internacional do trabalho clássica. Mas, se um tal movimento de desestruturização—reestruturização do aparelho produtivo se confirmasse, os problemas que isto provocaria seriam muito importantes. Não parece possível que um tal retorno possa se realizar sem choques suscetíveis de desviarem tal processo. A formação social tornou-se complexa; em consequência da industrialização, a urbanização atingiu um nível considerável; e existiria um hiato entre uma tal formação social e a instauração de uma divisão internacional “arcaica” baseada nas exportações de produtos primários, cujos termos de troca se degradam sensivelmente. A reprimarização dessas economias seria acompanhada de um tal processo de marginalização que não parece possível que ela possa se desenvolver de modo duradouro.

* Artigo traduzido do francês por Sonia Tomazini e Sueli Tomazini Cassal, redigido em 30 de novembro de 1986.

** Professor titular da Universidade de Paris 13.

¹ Agradeço ao Laboratório do Groupe de Recherche sur l'État, l'Internationalisation des Techniques et le Développement (GREITD), cujas numerosas discussões foram extremamente enriquecedoras. Este artigo é dedicado à memória do meu amigo Gilberto Mathias, o Gê, cujo desaparecimento trágico aos 37 anos nos deixa desconsolados.

Mas a floresta da desindustrialização não pode esconder a árvore brasileira do crescimento forte. . . A industrialização viva e a superação da crise do começo da década de 60, se são exceção no continente latino-americano, explicam-se por razões análogas que fazem com que, em outros países, elas engendrem a desindustrialização. A maior parte dos países latino-americanos não conseguiram obter uma **dimensão**, uma **diversificação** e uma **flexibilidade** de seu aparelho industrial suficientes para permitir uma transferência líquida colossal de recursos para os bancos estrangeiros e, simultaneamente, suscitar um crescimento industrial forte.

O Brasil tem um saldo comercial positivo muito importante — o terceiro do mundo, precedido pelo Japão e pela Alemanha —, atingindo o montante de US\$ 13,4 bilhões em 1984; US\$ 12,5 bilhões em 1985, e US\$ 13 bilhões previstos para 1986,² o que lhe permite financiar uma grande parte do serviço da dívida. Apesar da amplitude das transferências, a dívida baixou em apenas US\$ 193 milhões no primeiro semestre de 1986 e manteve-se globalmente num nível extremamente elevado: US\$ 106 bilhões em termos brutos, ou seja, 350% do valor das exportações de bens e de serviços (contra 537% para a Argentina). Somente o pagamento dos juros em percentagem das exportações de bens e de serviços diminuiu levemente, passando de 38% em 1985 a 29% em 1986, graças ao crescimento das exportações e à baixa recente das taxas de juros reais no mercado financeiro internacional.³

Tal sangria financeira deveria provocar um efeito depressivo considerável. Se nos referirmos à França, estudos econométricos mostraram que a majoração do preço do petróleo iria provocar um aumento da “transferência” em direção aos países produtores de petróleo, que se podia avaliar em 2% do PNB. Esse aumento teria suscitado uma baixa do PNB de 3,5% e da renda real de 5,5% (Fonteneau & Muet, 1986, p.38). Sem dúvida, o pagamento dos juros, e mesmo do principal, não tem exatamente o mesmo significado. **Desde a origem**, ele traduz um endividamento provocado, **no essencial**, por um esforço de investimento que excede a capacidade de poupança interna, com o que se alimenta o crescimento. Mas, há vários anos, a autonomização da dívida em relação à estrutura produtiva é tal que passa a adquirir um significado comparável.⁴ Esse efeito depressivo pode ter sido ampliado (e o foi para numerosos países) na medida em que a transferência líquida pode ser avaliada en-

² A última projeção do saldo comercial apresentou uma perspectiva negativa. Estima-se que o crescimento da demanda interna deve reduzir esse saldo, o qual se elevaria, contudo, a 10 US\$ bilhões (World Financ. Market, 1986).

³ Sabe-se que o Ministro Funaro desejaria limitar o serviço da dívida a 2,5% do PNB, o que — nas condições atuais — parece difícil sem renegociação do total da dívida (World Financ. Market, 1986).

⁴ Para o Brasil, até 1979-80, data a partir da qual o endividamento crescente vem do próprio endividamento. Sobre a autonomização da dívida, ver nosso artigo *Dettes et dollarisation*, PAL, dez. 1985. Observe-se que, para numerosos países, o endividamento tem como origem quer uma política monetária e de câmbio inspirada pelos preceitos dos Chicago's Boys (Argentina, Chile), e não pelo esforço industrial, quer uma política de armamento (Peru).

tre 6 e 8% do PNB, ou seja, três vezes mais do que a sangria financeira que os países importadores de petróleo sofreram, à qual seria necessário acrescentar também a transferência suplementar dos recursos que o Brasil teve que efetuar igualmente em consequência de suas importações de petróleo. **E, no entanto, o crescimento continua muito forte.** Assim é que a produção cresceu 12% no primeiro semestre de 1986 em relação ao primeiro semestre de 1985,⁵ a tal ponto que não se sabe mais determinar com precisão a parcela do fator econômico e a do político nas penúrias atuais de produtos finais e intermediários. Vale dizer, ou tratou-se de uma política deliberada visando criar um clima de descontentamento e de desconfiança face a uma política econômica original e, sob a aparência de um realinhamento dos preços relativos, visando retornar a uma política mais ortodoxa liberando os preços em relação aos salários, ou foram tais penúrias provocadas por uma demanda demasiado impetuosa, alimentada pela liquidação das poupanças, pela recuperação do poder aquisitivo iniciada alguns meses antes da implementação do Plano Cruzado, por uma melhoria na distribuição da renda, pela elevação dos índices de emprego decorrente da aceleração do crescimento.⁶ Provavelmente, as duas coisas. Em relação à primeira questão, as eleições de novembro reforçaram os partidários do prosseguimento da experiência de democratização e de instauração de uma política econômica heterodoxa. Quanto à segunda, o Plano Cruzado II, de 21 de novembro de 1986, tentou responder elevando as tarifas de certos serviços públicos, os preços de bens duráveis e dos combustíveis, com o objetivo de conter a demanda e de diminuir o peso do serviço da dívida interna no orçamento.

Esse crescimento vivo é problemático: as mesmas causas engendraram efeitos contrários em outros países. É ele que tentaremos explicar. Eis por que evocaremos, primeiramente, o que foram os padrões de acumulação às vésperas da crise financeira. Apresentaremos, em seguida, o paradoxo constituído, de um lado, pela redução das três soberanias — soberania do setor de alimentos, orçamentária e monetária — e, de outro, pela reconquista de uma maior autonomia política face aos governos do Centro. Posteriormente, trataremos do desfecho desse paradoxo, apresentando o Plano Cruzado e seus aspectos heterodoxos. Em seguida, mostraremos o que fundamenta o sucesso desse Plano e as condições para sua continuidade.

1 - Nas origens do endividamento

No curso destes últimos 30 anos, o Brasil conseguiu obter uma estrutura industrial bastante complexa, abrangendo desde o setor dos bens de consumo aos se-

⁵ IBGE.

⁶ No período de 12 meses, verifica-se uma inflexão. A produção cresceu 14,3% em junho, 12,2% em julho e 9,2% em agosto. Para o setor automobilístico, baixou 4,5% no mês de agosto em relação ao mês de julho e, para o setor de alimentos, 7,7%, segundo o IBGE.

tores de bens de produção e de produtos intermediários. A reação face ao esgotamento da possibilidade de continuidade do crescimento via o processo de substituição de importações, o impulso e o dinamismo fornecidos ao setor de bens de consumo durável, tanto pela política industrial conduzida em favor do setor produtor de bens intermediários quanto pela política redistributiva da renda em favor de 25 a 30% da população e em detrimento dos outros, dão à estrutura industrial um aspecto relativamente completo, onde os “buracos” constituem a exceção. A evolução dessa estrutura industrial em direção a uma crescente complexidade gera importantes pressões por importações de produtos mais sofisticados; isso implica uma abertura crescente da economia ao comércio mundial, conduzindo a um expressivo endividamento. A internacionalização pelo comércio, no entanto, não é nem mais nem menos importante do que a que se observa a nível mundial em média e tende a escamotear processos reais de substituição das importações em certos setores estratégicos. A internacionalização financeira é, ao contrário, muito mais importante. A dívida aumentou consideravelmente, mas os mercados financeiros nacionais foram relativamente protegidos dos juros estrangeiros (Baer, 1986).

Os padrões de acumulação que se sucederam desde os golpes de Estado de 1964 e de 1967 têm um ponto em comum: são **excludentes** na medida em que marginalizam dos frutos do crescimento a grande maioria da população e se caracterizam, conseqüentemente, por uma desigualdade crescente de salários.⁷ Nos anos subsequentes aos golpes de Estado, e graças a estes últimos, instaura-se um padrão de acumulação particularmente excludente; original porquanto fundado, de um lado, na importância crescente assumida na distribuição da renda pela classe média e, de outro, no **desenvolvimento** paralelo e consecutivo do setor de bens de consumo duráveis, qualificado na época de bens de consumo de luxo. O dinamismo desse setor, controlado no essencial pelas empresas multinacionais, opunha-se à letargia e à heterogeneidade do setor de bens de consumo (“bens salários”) — consecutiva à maciça baixa do poder de compra que sofreram os trabalhadores não pertencentes à classe média — que é controlado principalmente pelas empresas nacionais. Os dois setores articulavam-se a um setor de bens de produção e sobretudo de bens intermediários sob controle do Estado. Essa articulação harmoniosa alimentava-se de uma baixa dos custos salariais e de uma correlação “feliz” entre os perfis globais (final e intermediário) da demanda e da oferta, de tal forma que a valorização do capital estivesse assegurada, pelo menos no setor de bens de consumo duráveis — enquanto perdurassem essas características —, fazendo com que esse setor impulsionasse os outros, primeiramente o setor de bens de produção e, em seguida, o de bens de consumo.

A partir de 1975, aproximadamente, os traços principais que caracterizavam o padrão de acumulação se modificam. O dinamismo da acumulação repousa menos

⁷ Ver o número especial de *Critiques de l'Économie Politique* (1974) e o conjunto de artigos admiráveis consagrados a essa questão.

do que antes no desenvolvimento da produção de bens de consumo duráveis, enquanto a desigualdade na repartição da renda em favor da classe média continua a crescer (Mathias & Salama, 1983 e 1985). A intervenção do Estado no setor energético e de infra-estrutura e na produção de bens intermediários pesa cada vez mais. O Brasil passa então por um novo processo de substituição das importações, apesar de viver uma fase de abertura crescente de sua economia,⁸ a qual lhe possibilitará consolidar seu aparelho industrial e assegurar uma certa **flexibilidade**.

A responsabilidade do endividamento, até o final da década de 70, pode ser atribuída aos padrões de acumulação e aos choques do petróleo. Com efeito, não resta dúvida de que o crescimento conjunto do setor de bens de consumo duráveis e da classe média conduz, no essencial, a importações maciças de bens de equipamento e de produtos intermediários, mas igualmente de bens duráveis.⁹ As exportações crescem de forma insuficientemente rápida em relação às importações, e o déficit é suprido pelo endividamento externo. Em seguida, crescem em importância os setores de bens de equipamento e energético, traduzidos em investimentos maciços, superiores aos permitidos pela poupança interna, tanto pública quanto privada, não podendo esta satisfazer integralmente a necessidade de financiamento do gasto produtivo devido à dimensão insuficiente do mercado financeiro, em razão de uma tributação demasiado fraca dos salários mais elevados, em virtude, enfim, de uma política econômica que privilegia deliberadamente o financiamento externo. Mas a responsabilidade do endividamento não pode ser atribuída exclusivamente aos fatores internos. Os choques do petróleo vão provocar déficits da balança comercial muito importantes em 1974 (–US\$ 4,7 bilhões), 1975 (–US\$ 3,5 bilhões) e 1976 (–US\$ 2,2 bilhões). O retorno ao equilíbrio será precário, apesar do esforço de substituição de importações, e o déficit comercial reaparecerá de novo em 1978 (–US\$ 1 bilhão), 1979 (–US\$ 2,7 bilhões) e 1980 (–US\$ 2,8 bilhões).

O déficit aumentará consideravelmente a partir desta data devido às saídas maciças de capitais provocadas pela alta das taxas de juro reais nos mercados internacionais e ao aumento consecutivo do serviço financeiro da dívida. Aos choques do petróleo acrescenta-se o choque financeiro, cujos efeitos podem ser medidos. Basta subtrair das entradas de divisas provenientes das exportações e dos empréstimos líquidos dos bancos estrangeiros ao Brasil o valor das importações de petróleo e o pagamento dos juros a título da dívida. O montante obtido baixa consideravelmente: passa de US\$ 9,78 bilhões em 1979 a US\$ 10,48 bilhões em 1980, US\$ 9,40

⁸ Na indústria de manufaturados, verifica-se a seguinte progressão no que se refere à taxa de cobertura: 40,2% (1970); 61,3% (1973); 54,2% (1975); 91% (1978); 97,7% (1979); 115,9% (1980); 179,7% (1981) e 180,6% (1982). Na metalurgia, a substituição das importações é particularmente forte: o índice de nacionalização passa de 14,4% a 115,9% de 1975 a 1982; e igualmente na indústria alimentar, na mecânica, na química de base, nos transportes (Jahni, 1985, p.46 e Cartier-Bresson, 1985).

⁹ Ver, por exemplo, Furtado (1983).

bilhões em 1981, US\$ 5,09 bilhões em 1982 e US\$ 5,82 bilhões em 1983 (Alejandro, 1984, p.350). A capacidade de importação de outros bens além do petróleo é reduzida à metade em consequência dos choques do petróleo e da disparada das taxas de juros reais e dos *spreads*. A dívida tende então a se auto-alimentar: os novos empréstimos são cada vez mais destinados ao serviço da mesma. Isso mostra o quanto ela se autonomiza em relação ao sistema produtivo e o quanto, *a contrario sensu*, uma ação voltada apenas para a esfera produtiva perde a eficácia. Os determinantes do endividamento crescente situam-se no Exterior do país, nas modalidades de funcionamento dos mercados financeiros internacionais e na nova orientação dos fluxos de capitais em direção aos Estados Unidos. As políticas de austeridade tornam-se ineficazes porque agem sobre esferas produtivas que são menos responsáveis do que antes pelo endividamento. Para os adeptos das políticas de ajustamento ortodoxas — inspirados naquelas preconizadas pelo FMI —, essas políticas de austeridade deveriam ter consequências mais severas: a perda de eficácia relativa das medidas deveria ser compensada pela severidade das mesmas.

As políticas de ajustamento ortodoxas não constituem um remédio. É por tê-las seguido à risca, mesmo em se afastando algumas vezes, que os governos latino-americanos agravaram a situação econômica de seus países. No caso do Brasil, essas políticas de austeridade, ao mesmo tempo em que precipitaram a crise,¹⁰ reduziram três soberanias essenciais: as soberanias monetária, orçamentária e agrícola. A continuação e o agravamento desse processo opunham-se então ao desenvolvimento de uma nova soberania política produzida pela “democratização”. A superação dessa contradição fez-se pela implementação de uma política de ajuste qualificada de heterodoxa. São esses dois pontos que iremos abordar em seguida: as três soberanias atingidas e o Plano Cruzado.

2 - As três soberanias atingidas

Os jornais europeus e norte-americanos costumam apresentar apenas um dos aspectos da dívida externa: as relações com os bancos. Esse não é senão um dos aspectos da questão. Existem outros. O endividamento traduz um tal processo de **dolarização** da economia que os mecanismos internos de reprodução da sociedade se acham profundamente alterados.

Pode-se definir a dolarização da seguinte maneira. A dolarização em sentido estrito corresponde à substituição das moedas, quer dizer, à fuga de capitais, quer esta última seja legal ou não. A moeda interna perde então sua função de reserva de valor. A dolarização em sentido amplo corresponde à perda relativa de outras fun-

¹⁰ O crescimento do PIB em termos reais foi negativo em 1981 (-1,56%), após ter sido fortemente positivo em 1979 e 1980 (6,4% e 7,2%), levemente positivo em 1982 (0,9%), muito negativo em 1983 (-3,16%), para em seguida elevar-se, segundo IBGE.

ções da moeda: unidade de medida, meio de circulação. A moeda doméstica é menos utilizada como unidade de medida num número crescente de mercados. Quando o processo se amplifica, ela pode perder sua função de meio de circulação. Um pseudodólar, quer dizer, um título indexado à cotação do dólar, serve como unidade de medida. Quando a moeda perde seu poder de meio de troca, o dólar a substitui nessa função. A Argentina, às vésperas do Plano Austral, sofria uma dolarização profunda: fuga de capitais, papel crescente do dólar nas transações internas. O Brasil conheceu uma fraca dolarização em sentido estrito, mas que se desenvolveu de 1983 a 1985.¹¹ O desenvolvimento da dolarização em sentido amplo foi, no entanto, mais importante, porém limitado globalmente à perda da qualidade da unidade de medida em proveito de um título indexado ao nível geral dos preços e à cotação do dólar: a ORTN. A emissão desse título permitiu frear sensivelmente a fuga de capitais. Esses títulos foram entendidos como dólares (daí o nome de pseudodólar) e serviram cada vez mais como unidade de medida, comprometendo, assim, a soberania monetária do País. No entanto, tal processo não chegou à mesma situação que conheceu Israel quando o Ministro da Fazenda propôs que o dólar fosse considerado como moeda nacional, alienando, assim, a soberania política do País. No Brasil, o processo foi freado mais cedo do que em Israel pela instauração do Plano Cruzado, com o seu propósito de desindexação geral.

A emissão desses títulos indexados tinha um objetivo não declarado. Os governos incitaram as empresas públicas a tomarem emprestado maciçamente no Exterior por duas razões: as condições financeiras que estas podiam obter eram melhores do que as que eles próprios teriam podido conseguir na mesma época;¹² a busca de uma maior legitimidade e a vontade de controlar a "abertura" visavam evitar uma política de aumento de receitas por via fiscal. O produto desses empréstimos era depositado nos cofres do Estado e servia, de um lado, para financiar as importações das empresas públicas, de outro, para aumentar as reservas oficiais do País e, configurando-se assim uma aparência mais sã, por conseguinte mais apresentável, nos mercados financeiros internacionais, para o financiamento, enfim e sobretudo, do serviço da dívida.

Entretanto um tal financiamento externo não poderia deixar de ter consequências. Se permitia resolver problemas imediatos, acentuava-os a longo prazo de

¹¹ As fugas de capitais atingiram US\$ 7 bilhões de 1983 a 1985, contra somente US\$ 3 bilhões de 1976 a 1982 (World Financ. Market, 1986).

¹² A política cambial e monetária foi incitativa: taxas de câmbio levemente supervalorizadas, mas menos do que aconteceu em outros países; taxas de juro algumas vezes superiores às que estavam em vigor nos mercados financeiros internacionais. A política industrial foi igualmente incitativa: grandes projetos industriais que necessitavam de financiamentos excedendo a capacidade interna de poupança. No total, as empresas públicas tomaram mais emprestado do que as empresas multinacionais, tornando, assim, obsoleto o que aparecia quase como um axioma das teorias da dependência.

duas maneiras. A emissão de títulos indexados à cotação do dólar atrelava o serviço da dívida interna à evolução da taxa de câmbio real do cruzeiro em relação ao dólar. Após o período de auge financeiro no final da década de 70, as taxas de câmbio das moedas latino-americanas, inclusive a do Brasil, vão sofrer uma evolução diferente da que sofreram naquele período. Vão passar de uma fase de supervalorização para uma fase de desvalorização. As desvalorizações serão superiores ao diferencial dos preços USA—Brasil. O processo de desvalorização será mais fraco do que em outros países e vai interromper-se em 1985, mas, nesse meio tempo, suas consequências sobre a evolução do serviço da dívida interna serão consideráveis. Como uma grande parte da dívida fora dolarizada graças ao jogo da indexação, o peso dessa dívida no orçamento irá crescendo.¹³ Ora, no mesmo momento, o FMI aconselhará a continuação dessa política de câmbio e a redução do déficit do orçamento. A redução do déficit conjuntamente com o aumento do serviço da dívida interna conduzirão a uma redução muito importante dos outros gastos. Os gastos de custeio e os de investimento achavam-se atrelados entre dois movimentos de sentido contrário. Como era difícil reduzir demasiadamente os gastos de custeio, em razão dos problemas de legitimação que uma tal política suscitava para um governo que se iniciava nos caminhos da democratização (“abertura”), os gastos de investimentos foram mais atingidos, reduzindo o nível de atividade interna e precipitando a crise.

A redução do déficit orçamentário conduz a uma redução acentuada de certos gastos públicos graças à dolarização da dívida interna. A soberania orçamentária é, assim, ainda mais reduzida do que permitiriam supor as recomendações cifradas do FMI.

As reduções das soberanias monetária e orçamentária acrescenta-se uma perda relativa da soberania agrícola. O Brasil, como a maior parte dos países subdesenvolvidos, sofreu uma dependência alimentar, embora suas exportações agrícolas tenham tido um sucesso inegável. Os produtos destinados ao mercado interno (arroz, feijão, milho, mandioca, batata) tiveram sua produção aumentada muito fracamente, algumas vezes aquém da taxa de crescimento demográfico. Ao contrário, os produtos destinados à exportação (soja, açúcar, cacau, café, laranja) conheceram uma taxa de crescimento elevada.¹⁴

A dependência alimentar tem várias causas, algumas clássicas, outras menos. A difusão do padrão de consumo dos países capitalistas desenvolvidos e a tendência para uma certa homogeneização efetuam-se mais rapidamente na medida em que a urbanização ganha importância e que a renda se eleva. A urbanização tornou-se muito relevante; a elevação da renda de 30% da população foi significativa no Bra-

¹³ Até data recente, a apresentação contábil do orçamento tornava difícil essa avaliação. Sobre a distinção entre orçamento fiscal e orçamento monetário, ver a nota de 18 de março de 1986 da Agence Financière pour le Brésil et le Cone Sud de l'Amérique Latine.

¹⁴ Ver o livro admirável de Melo (1983) e o estudo de Buainain & Souza Filho (1986).

sil. A demanda de certos produtos agrícolas tornou-se, dessa forma, muito importante. Paralelamente, a produção para a exportação aumentava fortemente, mas a destinada ao mercado interno nem se elevava substancialmente, nem se adaptava suficientemente rápido a essa mudança de consumo. Quando se adaptava, ela suscitava a importação de novos produtos (insumos). Com efeito, esses novos produtos podem ser comparados a produtos de alta tecnologia, no sentido em que sua produção necessita da utilização de máquinas, de fertilizantes específicos e de alimentos compostos.¹⁵ Eles entram em competição com os produzidos nos países capitalistas desenvolvidos, e as barreiras à entrada serão tanto mais elevadas na medida em que estes últimos usarão e abusarão do *dumping* para dar saída a seus excedentes. Como os países subdesenvolvidos não podem acompanhar, eles importam. Tais efeitos foram limitados no Brasil, mas o processo de dependência alimentar — embora menos acentuado do que em outros países — existe todavia.

Essa dependência alimentar relativa aos novos produtos e à maneira de produzi-los se faz acompanhar de uma insuficiência das disponibilidades dos produtos mais antigos no mercado interno. Duas razões explicam essa insuficiência: o crédito é destinado principalmente aos produtos de exportação, as estruturas agrárias arcaicas — dominantes nas regiões que produzem para o mercado interno — são pouco propícias ao aumento da produtividade na falta de uma verdadeira reforma agrária.

Com a eclosão da crise financeira, as importações serão fortemente comprimidas e as exportações estimuladas. A dependência alimentar transformar-se-á em **penúria alimentar** nas cidades. Os preços dos produtos agrícolas destinados ao mercado interno crescem mais rapidamente do que o nível geral dos preços no mesmo momento em que a demanda se reduz em razão da baixa dos salários e da dispensa de empregados sem seguro-desemprego. A insuficiência da oferta — apesar de uma redução da demanda — alimenta, assim, a alta dos preços agrícolas. O diferencial dos preços agrícolas e do índice geral dos preços — ao qual são indexados os salários — pesa mais particularmente sobre o poder de compra dos mais desfavorecidos, em razão do maior peso representado pelos produtos alimentares em seus orçamentos, e acentua a diferenciação social. Compreende-se que, nessas condições, as pilhagens de supermercados e de merenda escolar tenham podido multiplicar-se.

Assim, à redução das soberanias monetária e orçamentária acrescenta-se uma perda relativa da soberania do setor de alimentos.

3 - A soberania desafiada

Três soberanias essenciais são atingidas, algumas mais do que outras. A consequência lógica de um tal processo é a redução da soberania política. A essas redu-

¹⁵ A produção intensiva de carne desvia do consumo corrente quantidades cada vez maiores de produtos vegetais (cereais, tortas de oleaginosas) (Bertrand, 1985).

ções deveria corresponder uma maior maleabilidade do político em relação aos “conselhos” do FMI e aos desideratos dos governos do Centro. Esses três golpes à soberania monetária, orçamentária e agrícola pesam incontestavelmente nas tomadas de decisão. Mas a soberania política alimenta-se em outras fontes. Sabe-se que os regimes políticos da Periferia, longe de serem simples instrumentos do Centro, gozam de uma dupla autonomia relativa, uma face aos regimes políticos do Centro, outra face às suas próprias formações sociais.¹⁶ A democratização traduz a busca de uma legitimidade mais ampla e reforça o peso da formação social na definição da política social e econômica, aumentando, em consequência, a soberania política. Ao contrário, o endividamento externo e sua tradução na perda relativa das três soberanias diminuem a soberania política. A soberania política efetiva é o produto dessas forças agindo em sentido contrário. Com a democratização, o peso exercido pela formação social irá crescendo, primeiramente na definição da política industrial (política de informática no Brasil, etc.), em seguida na elaboração da política orçamentária e monetária, sem que se possa dizer, no entanto, que essa influência será duradoura.

As políticas de austeridade ortodoxas, aconselhadas pelo FMI, não são um remédio. Podemos constatar isso. O efeito depressivo que provocam está longe de ser transitório, e não reorganizam os fatores de produção em direção a uma maior eficiência. Muito pelo contrário, acentuam a dolarização, aceleram a inflação, que elas deviam reduzir, desenvolvendo duradouramente a perda de poder de compra, aumentam o desemprego, agudizam ainda mais o setor informal, transformando-o em setor de estrita sobrevivência. Isso evidencia o quanto essas políticas de austeridade são fonte de descontentamento e de perda de legitimidade, situação perigosa para governos em busca de uma maior legitimidade.

Compreende-se que uma tal situação dificilmente possa durar e que a definição de uma política de austeridade, fundada em outros princípios além daqueles que o FMI preconiza, se torne econômica e politicamente urgente.

A “nova política de austeridade” definida pela Nova República foi apresentada como uma resposta original à hiperinflação que se desenvolvia. **Curiosamente**, os pressupostos dessa política silenciavam sobre o peso do setor externo (dívida externa). Os objetivos da “política de austeridade” eram, simultaneamente, congelar os preços, garantir o crescimento, assegurar uma melhor justiça social. Nesse sentido, ela se opunha à política de austeridade ortodoxa que precipitava a crise, acentuava as desigualdades com a esperança vã de frear a alta dos preços e de restabelecer os grandes equilíbrios. Mas os objetivos a que a “política de austeridade” heterodoxa se propunha eram estritamente de ordem interna, como se a influência do Exterior no desenvolvimento da espiral hiperinflacionária fosse inexistente.

¹⁶ Esse ponto de vista foi longamente desenvolvido em Salama (1982) e sobretudo em Mathias & Salama (1983).

O sucesso imediato do Plano — tanto a nível político quanto econômico — fará com que se ignore que seu sucesso final depende da maneira como será resolvida a dolarização. Certamente, o congelamento de todos os preços, inclusive dos salários, e a desindexação geral parecem suprimir a dolarização, já que os títulos não são mais indexados à cotação do dólar e ao nível geral dos preços. O problema parece estar resolvido pelo problema. . . Mas a dolarização potencial nem por isso desapareceu. A indexação em relação ao nível geral dos preços e em relação ao dólar pode voltar a ser necessária se os problemas fundamentais que a economia brasileira atravessa não forem resolvidos de forma duradoura. Ora, estes últimos não podem ser compreendidos em se fazendo omissão da dívida e de seus efeitos. Vimos que a originalidade da crise decorria precisamente de sua inserção na economia mundial e das respostas que os governos deram ao contingenciamento externo. A dívida, ignorada aparentemente na ocasião da elaboração dos planos de austeridade, é o “presente ausente”. Seus efeitos negativos poderão reaparecer. Diferentemente da Argentina com o Plano Austral e do México com seus reescalamentos perpétuos, a maleabilidade do aparelho industrial e a influência de uma distribuição mais igualitária da renda podem permitir que os vencimentos sejam diferidos e que os efeitos negativos que o pagamento dos juros constitui para o crescimento sejam limitados.

Mas, se as referências ao peso da dívida no agravamento da crise e da inflação são quase ausentes, os fundamentos dessa política de austeridade e as primeiras medidas tomadas são heterodoxas.¹⁷ Os economistas argentinos e brasileiros aprofundaram a análise dos mecanismos da inflação que a escola dita estruturalista elaborara na América Latina, há alguns decênios. Segundo eles,¹⁸ a inflação pode ser decomposta em dois blocos. O primeiro tem uma filiação com as análises estruturalistas e insiste mais particularmente nas dificuldades provenientes da oferta. O segundo — chamado inflação “inercial” — tem por origem o mecanismo de indexação generalizada ao conjunto dos preços. A inflação perpetua-se e reforça a “cultura inflacionista” graças a um jogo quase automático de reprodução das altas de preço.

Nosso objetivo não é apresentar detalhadamente essa concepção original e estimulante da inflação, nem criticá-la, mas somente lembrar que, em se separando a inflação em dois blocos, sem analisar as relações que estes podem manter entre si, não se aprofunda suficientemente o estudo da hiperinflação e se propõe um remédio que, por ser **um choque psicológico**, pode revelar-se ineficaz se medidas de acompanhamento estruturais não forem tomadas. O remédio imediato à hiperinflação decorre da análise feita da inflação inercial. **Basta suprimir a indexação e congelar todos os preços.** “Apaga-se” — graças a uma medida administrativa — a inflação

¹⁷ Sobre as políticas de austeridade heterodoxas, ver o número especial de *Tiers Monde* consagrado às políticas de ajustamento e principalmente os artigos de J. Cartier-Bresson, M. Ikonocoff, J. Sabóia e P. Salama.

¹⁸ Para uma apresentação sintética das análises de Bresser Pereira, Lopes, Frankel, etc., consultar o artigo de B. Jetin em *Tiers Monde*.

inercial suprimindo-se a indexação. A liberdade dos preços não é considerada como podendo ser eficiente. Essa desconfiança face às regras do mercado fundamenta a heterodoxia do plano de ajuste econômico.

O congelamento dos preços é uma medida delicada a ser implantada quando a inflação atinge 300%. É necessário estabelecer uma tabela de conversão para as compras efetuadas a crédito com o objetivo de reduzir o montante das prestações, pois estas foram calculadas tendo-se em conta a inflação passada. Mas, embora tal operação seja delicada, não é aí que residem as principais dificuldades. A indexação não era quotidiana. Era semestral para os salários. Não se pode, então, congelar o último salário recebido porque este pode ter sido reajustado às vésperas da instauração do Plano, ou talvez o fosse no dia seguinte: nos dois casos a situação é evidentemente totalmente diferente. Compreende-se que a discussão social será centrada na definição do salário médio a reajustar, na porcentagem de aumento, nas condições de reindexação (parcial, total, a partir de que taxa de inflação?), na oportunidade de se estabelecer um seguro-desemprego por mais modesto que seja. As soluções encontradas rompem com as políticas de austeridade ortodoxas, são melhores do que as oferecidas no Plano Austral, mas continuam insatisfatórias. O salário médio é aumentado 8%, o salário mínimo 15%. A indexação é feita automaticamente a partir de 20% de inflação, mas limita-se a 60%. Um seguro-desemprego com condições de acesso muito restritivas é implantado. A hierarquia dos salários comprime-se. Os aumentos de salários inscrevem-se no movimento iniciado alguns meses antes e permitem que se chegue tão-somente ao nível atingido em 1981.

O tratamento do déficit público, a política monetária e a política salarial contidas no Plano Cruzado são mais heterodoxos do que os previstos no Plano Austral, mas as medidas tomadas individualmente não são heterodoxas ou ortodoxas em si mesmas. É o princípio que as comanda que é ou não. A expectativa contida no Plano Cruzado é que a oferta acompanhasse a demanda. A crise e a inflação explicam-se por uma demanda insuficiente que não conviria limitar ainda mais. São reconhecidas aí a influência estruturalista e, sob certos aspectos, uma concepção keynesiana que, tendo-se em conta a influência dominante do monetarismo em geral, aparece efetivamente como heterodoxa. É nesse sentido que é necessário compreender as medidas de acompanhamento de julho de 1986. A poupança obrigatória instituída teve por objetivo financiar — na falta de uma poupança suficiente — programas de investimentos e, assim, impulsionar a oferta.

A oferta vai tornar-se o problema dominante. A inelasticidade crescente da produção em relação a uma demanda aquecida pela liquidação das poupanças, o aumento do emprego e a recuperação do poder de compra, o aparecimento de pontos de estrangulamento paralisando a cadeia de transformação dos produtos somando-se à penúria criada no que concerne a alguns produtos alimentares vão tornar-se inquietantes.

Mas antes que tais problemas apareçam, o Plano Cruzado terá confirmado o desenvolvimento industrial. Esse duplo aspecto — sucesso e limites — não pode ser compreendido sem se fazer referência à flexibilidade do aparelho industrial adquirida graças às políticas industriais adotadas na década de 70.

Com efeito, as flutuações que a indústria conhece e a diversificação do aparelho industrial são surpreendentes. A produção da indústria de transformação¹⁹ baixa 11,3% em 1981; 0,3% em 1982; 5,9% em 1983; em seguida eleva-se 6% em 1984; e 8,3% em 1985. A indústria de bens de capital sofre flutuações mais amplas: a baixa é de 17,9% em 1981; 13,4% em 1982; 19,1% em 1983; e a alta é de 12,3% em 1984 e 12,3% em 1985. Os bens de consumo duráveis conhecem uma flutuação mais irregular. O desempenho do aparelho industrial no que se refere às exportações é igualmente surpreendente. O *quantum* das exportações da indústria de transformação passa do índice 100 em 1980 aos índices 168,4 em 1984 e 163,3 em 1985. A relação entre esse índice e o índice da produção da indústria de transformação passa de 100 em 1980 a 191 em 1984 e 173,1 em 1985 (Suzigan, 1986, p.37, tab. 6). A baixa relativa que se observa em 1985 revela que o motor do crescimento se desloca das exportações de produtos industriais²⁰ em direção ao desenvolvimento do mercado interno, alimentado pela recuperação dos salários.

Essa nova orientação é confirmada com o Plano Cruzado. O mercado interno aumenta consideravelmente. A produção industrial cresce fortemente no primeiro semestre de 1986 em relação ao primeiro semestre de 1985, mas insuficientemente em relação ao aumento da demanda. O mercado interno faz concorrência às exportações e constitui uma ameaça para a obtenção de um saldo positivo da balança comercial. As exportações de produtos metalúrgicos baixam 14,7% entre esses dois semestres por causa do “desvio” provocado pelo crescimento do mercado interno. As importações, excetuando-se o petróleo, aumentam 26,3% (os bens de equipamento 52%); a baixa do valor das importações de petróleo (-53,8%) reduz esse efeito negativo.

O Plano Cruzado acentua, assim, o movimento de recuperação, mas revela igualmente a fragilidade do aparelho produtivo. Submetido a uma demanda aquecida sobretudo pela liquidação das poupanças e pelo crescimento do emprego, o aparelho produtivo pôde adaptar-se, mas as reduções maciças do investimento, no co-

¹⁹ Compreende as indústrias de bens de capital, de produtos intermediários, de bens de consumo duráveis e não duráveis.

²⁰ Os produtos industriais brasileiros tornam-se competitivos e beneficiam-se da retomada do crescimento nos Estados Unidos. Os salários baixam durante a crise, a produtividade cresce (1980 = 100 e 1985 = 116) em razão de uma diminuição substancial do emprego (1980 = 100; 1984 = 78,1; e 1985 = 82,5) e de um desenvolvimento dos investimentos em modernização desde 1984. O custo salarial diminui. A esses efeitos positivos – em termos de competitividade – acrescenta-se uma evolução favorável da taxa de câmbio desde 1983. Os dois efeitos somam-se. O índice que exprime essa combinação revela uma deterioração de 1981 a 1982 e uma melhora sensível em seguida (1980 = 100; 1983 = 112,6; 1984 = 132; e 1985 = 130) (Suzigan, 1986).

meço da década de 80, não permitiram que a capacidade produtiva instalada fosse suficiente frente ao crescimento verificado. A oferta torna-se mais rígida, e o aparelho produtivo mostra sua fragilidade. Em outros termos, a complexidade do aparelho industrial nos anos 70 e a crise do início da década de 80 explicam simultaneamente sua capacidade de adaptar-se e os limites de tal adaptação. As pressões inflacionárias acentuam-se. A dúvida quanto ao sucesso final do Plano conduz a comportamentos especulativos que se exprimem tanto pela liquidação das poupanças quanto pela defasagem crescente entre o câmbio oficial e o câmbio paralelo. O segundo Plano Cruzado, de novembro de 1986, deve ser compreendido nesse contexto. A alta substancial das tarifas dos serviços públicos e do preço de certos bens duráveis assemelha-se a uma poupança forçada, obtida por outras vias que não a inflação. Poder-se-ia ver aí apenas uma consequência da necessidade de limitar a demanda, mas poder-se-ia igualmente compreendê-la **como a contrapartida de uma elevação da poupança para financiar o serviço da dívida externa**. As duas explicações não se opõem. O aparecimento de um excesso da demanda relativamente à capacidade da oferta não diminui em nada a necessidade de se encontrar uma poupança para financiar o serviço da dívida. O contingenciamento externo, ausente da apresentação dos pressupostos e objetivos do Plano, reaparece, assim, com força. O pagamento do serviço da dívida tem um efeito depressivo que uma demanda e uma expressiva diversificação do aparelho industrial não podem compensar de modo duradouro. É o que iremos ver em seguida.

O montante de recursos requeridos para honrar o serviço da dívida é obtido por duas vias: uma redução das importações e um aumento das exportações. A primeira decorre quer de uma diminuição dos salários, quer de uma restrição voluntária, cujos efeitos a curto prazo são inflacionários (repercussão da intensificação de medidas protecionistas, da desvalorização) e/ou recessivos (ausência de insumos). A segunda vem de uma orientação de estímulo à produção voltada para o Exterior. Esse crescimento das exportações ocasiona uma expansão da massa salarial e a compra de produtos intermediários internos que, transferidos, serão exportados. Quando as divisas obtidas são convertidas em moeda doméstica, a demanda aumenta, mas a oferta não está no mesmo nível, já que uma parte é amputada precisamente por essas exportações, e as importações são comprimidas. A inflação acelera-se, provocando uma expansão da poupança forçada. As medidas de proteção (indexação) condicionam sua amplitude e reproduzem uma inflação inercial, cuja causa original se encontra na sangria de recursos financeiros para o Exterior. Quando o produto das exportações não provoca integralmente um aumento da moeda nacional, o crescimento da massa monetária é certamente freado, mas o processo inflacionário continua no essencial porque o ato de produção é sempre um processo de dupla dimensão: do assalariado face ao capitalista e do próprio capitalista. Este último paga depois de seus empregados terem trabalhado, mas antes de ter obtido a realização da produção. O pagamento dos salários, direta ou indiretamente (cadeia de transformação de produtos) acompanhado de um desvio da oferta para o mercado externo a fim de aumentar o saldo da balança comercial, alimenta o processo de **poupança forçada**.

Esse aumento da poupança²¹ provoca um efeito depressivo graças ao jogo keynesiano clássico. A redução da demanda efetiva *ex-ante* conduz a baixas drásticas do investimento e a uma maior monetarização dos ativos. As empresas compram pseudodólares, cuja taxa de rendimento cresce ao ritmo da desvalorização da moeda. o processo de multiplicação para baixo é iniciado. Vimos o quanto ele pode ser importante.

A sangria financeira operada para pagar o serviço da dívida externa realiza-se graças à inflação e à poupança forçada. A demanda é limitada na falta de uma oferta que se encontra cada vez mais orientada para as exportações.

A recuperação do poder de compra e o aumento do emprego vão elevar o consumo. O achatamento da escala de salários e a liquidação das poupanças com o Plano Cruzado inscrevem-se na mesma orientação. Poder-se-ia, a partir disso, pensar que o crescimento da poupança devido às transferências para o Exterior e a diminuição da poupança devido às razões que acabamos de evocar **poderiam compensar-se**. Essa possibilidade depende do grau de flexibilidade do aparelho industrial e de sua dimensão. Em 1985 e até o mês de outubro de 1986, esse aparelho parece ter tido elasticidade suficiente para que o crescimento da demanda provocasse um aumento da produção e para que o efeito depressivo fosse não somente anulado, mas o crescimento se tornasse dinâmico. A diminuição do grau da capacidade ociosa age progressivamente como obstáculo, fazendo cada vez **mais ineficiente** a recuperação a curto e médio prazos e tornando necessário aumentar a oferta. **O efeito depressivo da sangria de recursos para o Exterior ressurgiu então com brutalidade**. A poupança compulsória torna-se novamente necessária **enquanto não se equacionar o pagamento** interminável e pesadíssimo **do serviço da dívida externa**. A dolarização, desconsiderada, ameaça de novo.

O prosseguimento da industrialização não será feito através de uma compressão da demanda com o objetivo — não confessado — de financiar a dívida. Os cenários das industrializações, antigos, mas atuais para numerosos países latino-americanos, correm o risco de ressurgir. É por isso que a experiência da redistribuição da renda deve ser continuada, sob a condição, todavia, de que seja atrelada a uma renegociação séria da dívida.

²¹ O crescimento da poupança é provavelmente mais elevado do que aquele que teria sido necessário para financiar o investimento no passado, prescindindo do aporte de recursos externos, já que são o produto do reembolso do principal e dos juros. A moratória de fato sobre o principal matiza essa apreciação de Miret e Fonteneau.

Bibliografia

- ALEJANDRO, C. D. (1984). Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore. **Brooking Papers on Economic Activity**, /s.l., s. ed./, (2):350.
- BAER, Mônica (1986). **A internacionalização financeira no Brasil**. Rio de Janeiro, Vozes.
- BERTRAND, J. P. (1985). Brésil: modernisation agricole et restructuration alimentaire dans la crise internationale. **Revue Tiers Monde**, Paris, I.E.D.E.S., 26(104): 879-98, oct./déc.
- BUAINAIN, A. Márcio & SOUZA FILHO, H. Meirelles de (1986). A trajetória recente da agricultura: da recessão à recuperação. In: CARNEIRO, Ricardo, org. **Política econômica da Nova República**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARTIER-BRESSON, J. (1985). **L'industrialisation brésilienne et la gestion de la contrainte économique externe**. /s.l., s. ed./. (Para ser publicado na Revue Canadienne d'Etudes du Développement).
- CRITIQUE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE (1974). Paris, Maspéro.
- FAJNZYLBERG, (1985). Caractéristiques de l'industrialisation en Amérique Latine. **Problèmes d'Amérique Latine**, /s.l., s. ed./, (77).
- FONTENEAU, A. & MUET, P. A. (1986). **La gauche face a la crise**. /s.l./, FNSP.
- FURTADO, Celso (1983). **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- JAHNI, (1985). **Un bilan comparatif des stratégies d'industrialisation appliquées au Brésil et en Argentine**. /s.l./, Cepii.
- MATHIAS, G. & SALAMA, P. (1983). **L'état surdéveloppé**. Paris La Découverte.
- . (1985). Heurs et malheurs des couches moyennes. **Revue Tiers Monde**, Paris, I.E.D.E.S., 26(101):129-42, jan./mar.
- MELO, Fernando Homem de (1983). **O problema alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SALAMA, Tissier (1982). **L'industrialisation dans le sous-développement**. Paris, Maspero.
- SUZIGAN, Wilson (1986). A indústria brasileira em 1985/86: desempenho e política. In: CARNEIRO, Ricardo, org. **Política econômica da Nova República**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- WORLD FINANCIAL MARKET (1986). **Ldc debt: debt relief or market solutions**. /s.l., s. ed./, apr./may.