

A INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA DE AUSTERIDADE: COMENTÁRIOS SOBRE O PERÍODO 1981-85*

*Clarisse Chiappini Castilhos***

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar os efeitos da política econômica adotada durante o período 1980-85. Para tanto, partiremos da análise dos efeitos da referida política sobre o aprofundamento da recessão sofrida pela economia brasileira durante a fase em questão. Em seguida, examinaremos as consequências da recessão em si sobre a dinâmica da indústria de transformação brasileira.

Ao longo deste artigo, procuraremos distinguir o que é de responsabilidade exclusiva da política de austeridade, o que é consequência “natural” do movimento de acumulação de capital no interior da economia brasileira e o que é resultado da interação destes dois aspectos.

No que tange à política econômica, é interessante destacar a série de fatos que anteciparam a submissão do País ao Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como os acontecimentos que se desencadearam a partir dessa data, isto é, do início de 1983. Entretanto não existe nenhuma intenção de subestimar a importância da situação internacional e, menos ainda, dos elementos específicos ao movimento da acumulação de capital no interior da economia brasileira. Consideramos mesmo que é na interação desses elementos que encontraremos a gênese da recessão em nosso País.

Nas palavras de Maria da Conceição Tavares,

“(. . .) o recurso do Governo Figueiredo ao FMI, no início de 1983, não pode ser considerado um ato isolado de renúncia à soberania no

* Adaptação e tradução da monografia *La Politique D'austerité et L'industrie de Transformation au Brésil: 1981/85*, que fez parte dos trabalhos requeridos para a obtenção do título *Diplôme des Études Approfondies (DEA)* na área Dinâmica dos Sistemas Produtivos e Economia Mundial da Universidade de Paris X, Nanterre, 1986.

** Economista da FEE.

campo das decisões econômicas. Na realidade, trata-se do coroamento formal de um processo cujas origens remotas se encontram no golpe de 64 e no regime por ele instaurado, que ao longo do tempo foi deslocando o eixo da dependência econômica do campo tecnológico e industrial para o campo financeiro” (Tavares & Assis, 1985, p.79).

Evidentemente, não será necessário analisar, neste artigo, o modelo brasileiro de acumulação dos anos 1960-70, para compreender o papel da política de austeridade executada no período posterior. Entretanto as transformações econômicas verificadas na década de 70, assim como as articulações da economia brasileira com o movimento internacional de acumulação de capital, serão consideradas como pressupostos e utilizadas como referência ao longo de todo este artigo.

Na primeira parte, trataremos das principais características e objetivos da política de austeridade executada pelo governo militar dos anos 1981-85 seja sob orientação do FMI, seja durante o período imediatamente anterior.

Na segunda parte, analisaremos os efeitos dessa política sobre a *performance* da indústria brasileira aos níveis global e setorial. Também serão levantadas algumas hipóteses acerca das prováveis consequências do processo recessivo brasileiro, agravado pela política de austeridade, sobre a estrutura produtiva da indústria de transformação do País. Para a avaliação tanto do desempenho industrial durante a fase de aplicação da política de austeridade como das prováveis alterações estruturais, considerar-se-á como pano de fundo o movimento da acumulação de capital a nível internacional e no interior da economia brasileira.

Antes de finalizar esta introdução, é preciso salientar dois pontos que serão considerados durante este artigo.

O primeiro refere-se ao conceito utilizado de **política de austeridade**. Este conceito é aplicado como a tradução de uma política econômica fundamentada sobre os princípios da **escola monetarista**. Segundo Aftalion e Poncet,

“(. . .) para os monetaristas, o sistema econômico privado é essencialmente estável, e a força maior de instabilidade reside nas ações das políticas de curto prazo emanantes do Estado, principalmente nos estímulos monetários (. . .). A política monetária deve se fundamentar **sobre o controle não das taxas de juros, mas da taxa de crescimento da massa monetária** que deverá crescer a um ritmo anual moderado e constante, e é a base monetária que deverá submeter-se ao seu controle. A política fiscal deverá, no contexto de um orçamento equilibrado, contentar-se em facilitar a redistribuição da renda e, portanto, em realocar os recursos de maneira a permitir a produção e a gestão eficaz dos bens (públicos) que não podem ser confiados à iniciativa privada (defesa nacional, polícia, hospitais (. . .))” (Aftalion & Poncet, 1981, p.104-5).

Na medida em que a orientação do FMI é monetarista, a condição que o Fundo impõe para apoiar um país endividado é a adoção de uma política de austeridade, isto é, uma disposição do país de adotar uma política fundamentada no controle monetário.

O segundo ponto a destacar é que, além da pressão exercida pelo FMI, a adoção de uma política de austeridade por um país mostra, antes de tudo, uma escolha do Estado de superar uma situação de crise, ou de desequilíbrio, sem prejudicar os grupos sociais dominantes.

“Sob a ótica dos monetaristas o principal é controlar a quantidade de moeda. Mas na hora em que eles aplicam o plano de estabilização, fazem-no acompanhar por uma política de controle salarial. Porque, se o governo controlar a moeda e deixar o salário nominal no mesmo nível, o que ocorre é que, na verdade, poderia alcançar-se o objetivo estabilizador, mas à custa dos capitalistas (. . .). Mas há uma inconsistência com a análise teórica. Dizem os monetaristas: para controlar preços, controlem moeda e se esqueçam do resto. Se realmente fizerem isso, além de gerarem a crise de estabilização, provocarão uma transferência de renda a favor dos assalariados. Para evitar a transferência de renda de capitalistas para os trabalhadores, fazem acompanhar a contração monetária de um arrocho salarial” (Bacha, 1984, p. 90).

Portanto, uma política de ajustamento de tipo monetarista consiste, essencialmente, no favorecimento do desenvolvimento de condições para a superação da situação de desequilíbrio através dos mecanismos próprios ao modo de produção capitalista, isto é, a concentração e a centralização do capital e da renda. Nesse caso, os únicos obstáculos serão, do lado político, a resistência dos assalariados e, do lado econômico, as limitações impostas pelas necessidades intrínsecas à própria acumulação de capital. O primeiro obstáculo pode ser superado pela força, como foi feito durante o governo militar, ou pela negociação que, em situação de desemprego, não é difícil ver a quem favorecerá. O segundo é resultado das relações entre os capitalistas, onde o movimento da acumulação internacional interage com as especificidades do capitalismo brasileiro. Esse segundo obstáculo será justamente o tema de nosso artigo.

1 — A política econômica do período 1981-85

A política econômica adotada entre o início de 1979 e o fim de 1980 teve características bastante heterodoxas. Durante esse curto período, essa política acarretou conseqüências favoráveis para a atividade produtiva em geral e para a atividade da indústria de transformação em particular. Entretanto essa tímida reação frente aos profundos problemas engendrados nos anos 1960-70 foi insuficiente para enfrentar a crise já então estruturada.

A combinação de fenômenos internos à estrutura produtiva brasileira com a crise de valorização do capital a nível internacional teve efeitos muito graves sobre a inflação e a dívida externa. Nesse contexto, as autoridades econômicas optaram por medidas cada vez mais restritivas, abandonando os instrumentos não ortodoxos, isto é, voltados para estimular a demanda efetiva. Os elementos ortodoxos foram,

ao contrário, reforçados. A partir do fim de 1980, observa-se já a predominância da orientação monetarista. Essa “nova” estratégia de ajustamento acelerado da economia vai tornar ainda mais aguda a recessão que se aproxima.

Essa é a idéia principal deste artigo: a idéia de que a estratégia monetarista aprofundou os efeitos perversos da crise. Entretanto essa crise viria de qualquer maneira, porque havia sido engendrada no tipo de crescimento verificado no período anterior. A opção pela estratégia monetarista foi uma escolha política, consequência das relações de poder vigentes no período em questão. Relações estas que não modificaram, ou que não se modificaram, o suficiente com o advento da Nova República para orientar uma política econômica que venha a atingir os privilégios dos grupos sociais dominantes.

O que nós tentaremos desvendar é até que ponto essa política monetarista conseguiu alcançar seus próprios objetivos e qual foi o tipo de mudança induzida por ela na indústria de transformação.

Para responder a essas questões, começaremos por descrever, o mais sinteticamente possível, as características principais da política de austeridade do período 1981-85, da qual podemos distinguir duas fases.

A primeira vai de novembro de 1980 até o início de 1983. Esse período caracteriza-se pela adoção gradual das medidas de austeridade cujo final será o recurso ao FMI. O segundo período caracteriza-se pela transferência da coordenação da economia para o Fundo, o qual impôs uma política rigorosamente ortodoxa.

1.1 – O período 1980-83: a via que encaminha ao Fundo

O conjunto de medidas que caracterizou a política econômica desse período visou principalmente ao setor público, mas estendeu-se também ao setor privado. A dívida externa, a inflação e a dívida pública ocuparam o lugar de destaque das preocupações governamentais. Essa ação teve como objetivo principal demonstrar aos credores internacionais que as autoridades econômicas haviam recuperado o controle da situação.

Portanto, o objetivo principal da adoção de medidas cada vez mais austeras foi manter a entrada dos capitais vindos do Exterior. O Governo tentou, dessa mesma maneira, ajustar a economia às normas do FMI, preparando-se para uma eventual procura de apoio deste organismo.

Adotando uma orientação ortodoxa, as autoridades econômicas partiram da concepção da existência de uma relação estável entre a demanda de bens e a demanda de moeda, a restrição da primeira induzindo ao controle da segunda. Assim, certas medidas tiveram como finalidade a desaceleração da demanda efetiva no sentido de conter a inflação.

O outro princípio monetarista adotado foi o de que um déficit orçamentário revela que o Governo gasta mais do que ganha. Nesse caso, o Governo constitui-se em fonte de desequilíbrio. Por isso, a intervenção estatal na economia foi posta em questão, sendo o controle do déficit orçamentário o outro parâmetro da política

econômica. Esse mesmo princípio foi utilizado para julgar o déficit das contas externas, ou seja, o princípio de que o País gasta (conta de importação) mais do que ganha (conta de exportação).

Baseando-se em tais pressupostos, o Governo adotou as medidas que se seguem. Para conter a demanda global e, portanto, a inflação, impuseram-se limitações à expansão da moeda e do crédito simultaneamente à liberação dos preços e das taxas de juros.

O consumo interno também foi atingido pela alteração da política salarial. Dessa vez, as restrições voltam-se contra os grupos de salários médios e altos, situados acima de 15 salários mínimos (BR. Decreto-Lei 6.886). A situação dos outros salários, preservada, ainda que pouco, pela política heterodoxa do período anterior, ficou intocada até fevereiro de 1983.

Além disso, a renda disponível foi comprimida pelo aumento dos impostos diretos e indiretos, cujo sentido foi o de reforçar a capacidade fiscal do Governo. Porém o alvo “redução do déficit público” foi atacado principalmente através da redução das despesas públicas e dos investimentos das empresas estatais. Tal medida reforçou ainda mais a queda dos investimentos totais e, assim, da demanda efetiva.

Como consequência desse conjunto de medidas, verificou-se uma aceleração do ritmo de queda do consumo interno. Isso propiciou um crescimento dos excedentes exportáveis e — devido à queda da atividade econômica — uma redução das importações. Portanto, serviu ao terceiro objetivo: alcançar um saldo positivo na balança comercial e, por seu intermédio, reduzir o déficit do balanço de pagamentos.

Em resumo, esperava-se que a desaceleração da economia servisse, ao mesmo tempo, para controlar a inflação, para ajudar a pagar a dívida externa e para reduzir o déficit do setor público.

Como complementação ao objetivo de controlar a dívida externa, foram implementadas outras medidas, as quais, muitas vezes, entraram em choque com os outros dois objetivos (controlar a inflação e conter a dívida pública).

Foram criados diversos tipos de estímulos e subsídios à exportação. Para atrair a entrada de recursos do Exterior, a exploração de recursos minerais abriu-se, ainda mais, à exploração de empresas estrangeiras. É o caso de “Carajás”. Outra forma de atrair esses recursos externos foram os *suppliers credits* (empréstimos de fornecedores). Esses empréstimos foram condicionados à importação de certos bens (em geral, bens de capital já produzidos no Brasil). Finalmente, os projetos das empresas estatais passaram a ser gerados, a partir de então, com o único intento de captar recursos. Muitos desses projetos não foram nem mesmo executados, entretanto comprometeram o orçamento futuro das estatais.

Já em 1981, essa política mostra seus efeitos desaceleradores sobre a atividade econômica. Mesmo assim, seus elementos ortodoxos foram reforçados a partir do momento em que o Governo decidiu recorrer ao FMI. Esse fato verificou-se em setembro de 1982, quando a moratória mexicana foi decretada. Essa data assinala a ruptura radical do modo de financiamento do Terceiro Mundo pelo sistema bancário internacional privado. A dívida brasileira tornou-se incontrolável, uma vez que o crédito internacional foi totalmente fechado. Os empréstimos ao Brasil foram blo-

queados e, a partir desse momento, o Governo esperou unicamente pelas eleições de novembro de 1982 para requerer a intervenção do FMI.

“Os Novos Países Industrializados (NPI) representam, em 1982, três quartos dos empréstimos, contra 3% nos países menos avançados. Dentre esses, somente quatro países receberam mais da metade dos empréstimos bancários: o Brasil, o México, a Argentina e a Coréia. (...) Em 1982, o montante de empréstimos a cinco países da América Latina representava 150% do capital dos nove primeiros bancos americanos. (...) Os nove primeiros devedores do Sul e do Leste foram obrigados a pagar um preço muito elevado para ter acesso aos circuitos de financiamento dos Bancos Multinacionais (BMN). (...) As escolhas a curto prazo privilegiaram tanto os países emprestadores como os países devedores. Com efeito, se o edifício construído por iniciativa dos BMN foi eficiente, ele é também estruturalmente instável. A crise financeira mexicana de agosto de 1982 quase levou a *renverser la bicyclette*¹” (Michalet, 1985, p.163-4).

1.2 – O período 1983-84: a política do FMI

Para entender o significado da intervenção do FMI no Brasil, é preciso compreender que, quando um país busca o Fundo, ele o busca, antes de tudo, como uma instituição que garanta a entrada de novos empréstimos. O FMI, como representante da ordem financeira internacional, vai exigir, em troca, que o ajustamento seja efetuado do lado do país endividado e, em seguida, que este ajustamento seja realizado o mais rápido possível.

Com relação à intervenção do FMI no Brasil, a orientação geral foi mais ou menos idêntica. O objetivo principal do FMI foi assegurar, para a comunidade financeira internacional, o pagamento integral do serviço da dívida pelo Brasil. Para isso, o Fundo orientou uma política no sentido de mobilizar a maior parte da capacidade exportadora a partir da restrição à demanda interna. Os instrumentos utilizados foram: novos e profundos cortes das despesas públicas, aumento dos impostos regressivos e uma política de contenção dos salários reais, atingindo, desta vez, todos os grupos salariais (BR. Decreto-Lei 2.012).

Como se pode verificar, a receita prescrita pelo FMI ao Brasil não mudou fundamentalmente a política adotada durante o período precedente. A diferença essencial reside no ritmo exigido para os ajustes, assim como na intensificação do rigor com relação às medidas adotadas.

¹ Em tradução livre, “virar o barco”.

Durante esses dois anos e meio que o Brasil ficou totalmente submetido à orientação do FMI, os compromissos estabelecidos através das cartas de intenções mudaram sete vezes. Esse fato é suficientemente eloquente para mostrar a incompatibilidade entre seus objetivos e a realidade brasileira.

As sete cartas

A descrição da sucessão das Cartas de Intenções firmadas entre o FMI e o Governo brasileiro será feita de uma forma esquemática, uma vez que visa apenas a ilustrar a afirmação precedente, assim como a fornecer elementos para o desenvolvimento das conclusões posteriores.²

Carta de Intenções nº 1, janeiro de 1983

Objetivo principal

Equilíbrio do balanço de pagamentos em 1983.

Objetivos intermediários:

- crescimento da poupança interna, em especial do setor público;
- redução das importações e aumento das exportações;
- redução da intervenção do Estado na economia.

Metas quantitativas:

- redução da necessidade de financiamento do setor público não financeiro (NFSPNF)/PIB em 7,9%;
- redução dos investimentos estatais em 24,5% em 1983 com relação a 1982 (ano em que este montante havia crescido somente 0,5%);
- redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos com relação ao PIB em 0,2% (1983); em 1,5% (1984); e em 1,0% (1985);
- inflação: redução do Índice Geral de Preços (IGP) a 78% e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) a 70% em 1983.

Instrumentos:

- fixação de um limite de expansão dos ativos domésticos líquidos das autoridades monetárias;
- eliminação das subvenções ao consumo (trigo e açúcar);

² As informações relativas às sete cartas de intenções foram retiradas dos relatórios, contidos na Revista de Economia Política (1983, p. 139-50), bem como em Marques & Batista Junior (1984, p. 5-29), Silva & Horta (1984, p. 25-41) e Indicadores Econômicos RS (1984, p. 13-4).

- antecipação do pagamento do Imposto de Renda;
- corte das despesas públicas em previdência social e aumento das despesas com encargos sociais obrigatórios da parte das empresas e dos assalariados;
- criação de um imposto ao consumo de óleo Diesel e correção dos preços internos do petróleo;
- criação de incentivos à substituição do petróleo por outras fontes de energia;
- manutenção da política de minidesvalorização cambial e do crédito-prêmio às exportações;
- estabelecimento de um limite para a queda da taxa de câmbio.

Considerando os efeitos recessivos dessa política sobre a atividade econômica e sobre o emprego, a Carta nº 1 contém recomendações gerais, jamais explicitadas, no sentido da criação de políticas específicas de apoio ao setor exportador, à agricultura e aos setores industriais geradores de empregos e não dependentes de importações.

Além disso, essa “Carta” tem observações sobre a necessidade de uma “política salarial destinada ao aumento do emprego” e de “uma política de preços destinada à incitação da produção”. Tais observações nunca serão concretizadas em políticas específicas com alguma chance de serem executadas.

No mês de fevereiro de 1983, isto é, um mês após a assinatura da primeira Carta, já era evidente que esse acordo não seria cumprido. A maxidesvalorização cambial que havia sido efetuada um pouco antes provoca uma aceleração da inflação. A manutenção da política salarial de dezembro de 1980 também foi considerada pelo FMI como um fator inflacionário.

Finalmente, as perspectivas colocadas pela situação internacional indicaram que não haveria um crescimento das exportações brasileiras suficiente para reduzir o déficit em conta corrente a apenas 2% do PIB.

Antes do estabelecimento do segundo acordo, caiu o último bastião heterodoxo: a política salarial foi modificada, mesmo que ainda preservasse um pouco o poder aquisitivo do grupo de até três salários mínimos, as outras faixas não foram poupadas (BR. Decreto-Lei 2.012).

Carta de Intenções nº 2 (adendo da primeira Carta), fevereiro de 1983

Objetivo principal

Melhorar (e não mais equilibrar) a situação do balanço de pagamentos até o final de 1983.

Objetivos quantitativos

A Carta nº 2 mantém algumas metas quantitativas: da primeira Carta e propõe as seguintes alterações:

- redução da NFSPNF/PIB para 8,8% em 1983, 5,5% em 1984 e 4,0% em 1985;

- redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos/PIB para 2,2% em 1983;
- limitação da expansão do IGP a 100% em 1983, 100% em 1984 e 100% em 1985.

Com relação ao setor público, o Adendo em questão contém propostas bem mais genéricas do que a primeira Carta. A única recomendação refere-se a uma “melhoria das finanças públicas” e a uma “redução gradual” dos empréstimos externos.

Instrumentos

- redução do crédito subvencionado à agricultura;
- intensificação do rigor da política de preços.

Já durante o mês de abril de 1983, apareceram os primeiros indícios de que o limite dado à expansão da NFSPNF não tinha sido respeitado. Os limites estabelecidos à expansão dos ativos internos líquidos e ao déficit global do balanço de pagamentos, assim como os objetivos fiscais e monetários, tiveram idêntico destino.

Como consequência, o FMI impôs novas condições. Exigiu reforço das medidas que visavam a equilibrar as finanças públicas. Passou a considerar obrigatória a adequação dos orçamentos das empresas estatais às necessidades de equilíbrio do orçamento público. Requereu, da mesma maneira, a adoção de medidas fiscais mais duras com novas reduções dos subsídios. Do lado da moeda e do crédito, as exigências recaíram na liberação dos preços e das taxas de juros. Como última condição, o Fundo solicitou uma política salarial “adequada” à política de ajustamento.

Enquanto aguardava as alterações exigidas, o FMI suspendeu a segunda parte do empréstimo, condicionando a liberação desta ao cumprimento de suas exigências. Entretanto esse empréstimo era a única possibilidade de viabilizar o pagamento dos serviços da dívida.

A partir desse impasse, a situação internacional do Brasil chegou ao seu limite. As reservas internacionais acabaram por reduzir-se. Em agosto, o serviço da dívida, que não havia sido pago no prazo contratado, passou de US\$ 1 bilhão a US\$ 2,5 bilhões pela simples ação dos juros.

Em junho de 1983, o FMI suspendeu o contrato com o Governo brasileiro. Esse contrato foi restabelecido somente em setembro de 1983. Antes disso, o Governo promoveu duas alterações na política salarial até atingir a meta esperada pelo FMI, isto é, até o ponto em que os reajustes da massa salarial não ultrapassassem 80% do INPC. Esse “ponto ótimo” da proposta ortodoxa foi consubstanciado pelo Decreto-Lei nº 2.045, de agosto de 1983.

Uma vez o Governo brasileiro tendo cedido a todas as exigências do FMI, um novo acordo estabeleceu-se. As condições da terceira Carta foram a tal ponto rigorosas que provocaram uma crise interna entre os condutores da política econômica brasileira. Carlos Langoni recusou-se a assinar o novo acordo e demitiu-se da presidência do Banco Central.

Carta de Intenções nº 3, setembro de 1983

Essa Carta representa, antes de tudo, uma dispensa das exigências relativas às metas que não haviam sido alcançadas. Além disso, estabelece novos objetivos quantitativos para os dois últimos trimestres de 1983, assim como adianta certas metas para 1984 e 1985.

Inflação

1983 — expectativas de uma queda significativa no último trimestre do ano a partir de uma previsão de crescimento mensal médio de 5%.

1984 — a inflação mensal deve reduzir-se gradualmente para chegar ao último trimestre com uma taxa média mensal de 2,5%.

Setor público

Foi um dos dois itens mais visados pela terceira Carta —, ocupou mais de metade do documento, contendo recomendações que vão desde o campo das finanças federais até o das finanças municipais.

1983 — o endividamento público deve ser submetido a verificações mensais. Estabelecem-se limites mensais para a expansão da NFSPNF, a fim de que seu volume se reduza, até o fim do ano, a menos de 15,2% do PIB. Para tanto, seu crescimento nominal deve ser de 126% até setembro e de 120% até dezembro.

1984 — o objetivo é o superávit das contas correntes, que deve atingir 0,3% do PIB. Para isso, é elevada a carga tributária para 1,2% do PIB e são reduzidos os subsídios diretos e indiretos.

Política monetária

1983 — todos os esforços são concentrados no sentido de limitar a expansão dos ativos domésticos líquidos a 90%. São bem evidentes os resultados desse controle em termos de liquidez, principalmente considerando-se que a inflação anual atingiu 200%.

Dívida externa

Juntamente com o item setor público, foi um dos aspectos sobre o qual o FMI efetuou maior controle nessa terceira Carta.

1983 — estabelecimento de limites trimestrais para o déficit global do balanço de pagamentos e para o crescimento da dívida externa. É estabelecido também um piso para a desvalorização cambial.

1984 — o objetivo é um superávit da balança comercial de US\$ 9 bilhões, bem como a redução do déficit em operações correntes para US\$ 6 bilhões no mínimo.

Segundo pode-se observar, essa terceira Carta foi mais rigorosa do que as outras, em particular do ponto de vista da liquidez. O problema principal é que a mesma estabeleceu limitações à expansão nominal das despesas públicas e da base mo-

netária a partir de projeções da inflação claramente subestimadas. A previsão do crescimento mensal médio da inflação era de 5%, no entanto, até o período da assinatura da Carta, esta taxa havia atingido a média mensal de 13%. Quanto ao limite estabelecido para o crescimento nominal da NFSPNF, apesar da aparência de liberação, o mesmo consistiu em forte contenção, uma vez que o crescimento da inflação estava subestimado.

Essa imposição da parte do FMI ilustra claramente o aspecto de que o ajustamento deve ser feito a partir dos países devedores. Nesse mesmo período, os países credores, em especial os EUA, contavam com elevada dívida interna.

Além disso, a meta estabelecida de atingir um superávit da balança comercial de US\$ 8 bilhões em 1983 e de US\$ 9 bilhões em 1984 significa que o Brasil deveria financiar com recursos reais (produtos exportados) a metade da renda líquida enviada ao Exterior (juros, lucros e dividendos).

Pela terceira vez, parece evidente que as metas do acordo não foram cumpridas. Foi necessária uma nova carta. Antes dessa decisão, a política salarial foi novamente alterada (BR. Decreto-Lei 2.065). Os reajustes totais ficaram ainda em torno de 80% do INPC, mas o grupo que recebe até três salários mínimos foi um pouco preservado (100% do INPC). Em troca, a renda real dos outros assalariados reduziu-se ainda mais.

Carta de Intenções nº 4 (adendo da terceira Carta), novembro de 1983

Essa Carta altera certos objetivos relativos ao ano de 1983 e estabelece novos compromissos para o ano de 1984. Além disso, explicita a intenção de manter taxas de juros "reais".

Política monetária

1983 — mantém a limitação quantitativa estabelecida na terceira Carta para a expansão dos ativos domésticos líquidos e reduz o limite do crescimento da disponibilidade monetária a 87%, com relação a 1982.

1984 — prevê a expansão da base monetária e da disponibilidade monetária em 50%.

Setor público

1983 — mantém o mesmo limite para o crescimento da NFSPNF.

A reação do FMI, apesar do resultado positivo atingido pela balança comercial, foi a de condicionar a liberação dos empréstimos para equilibrar o balanço de pagamentos a uma quinta Carta.

Carta de Intenções nº 5, março de 1984

Essa Carta estabelece as condições para o ano de 1984.

Política monetária:

- expansão da base monetária e da disponibilidade monetária em 50%;
- liberação do crédito, isto é, redução dos subsídios ao crédito.

Inflação

Não há mais previsões de taxa; o objetivo é atingir o final de 1984 com um crescimento anual equivalente, pelo menos, ao da metade de 1983.

Setor público:

- o déficit nominal, que havia sido de 17,9% do PIB em 1983, deve ficar entre 11% e 13%;
- o déficit operacional, que atingiu 2,5% do PIB em 1983, deve passar a 0,3% em 1984;
- o déficit das empresas estatais, que havia sido de 1,9% do PIB, deve passar a 1,2% em 1984;
- corte adicional nos investimentos das empresas estatais para compensar o efeito do aumento das taxas de juros sobre as dívidas interna e externa dessas empresas.

Setor externo:

- o superávit da balança comercial deve ser de US\$ 9 bilhões;
- o déficit de operações correntes deve se reduzir a US\$ 5 bilhões;
- o superávit do balanço de pagamentos deve atingir US\$ 1 bilhão, assim como as reservas internacionais brutas devem aumentar em US\$ 1 bilhão; e
- a correção cambial deve seguir a inflação.

Em 1984, em realidade, o superávit da balança comercial chegou a US\$ 13 bilhões, enquanto o déficit de operações correntes foi de quase US\$ 9 bilhões. A dívida externa de médio e longo prazos cresceu perto de US\$ 10 bilhões. Esses maus resultados relativos à dívida externa, simultaneamente aos excelentes resultados da balança comercial, ilustram bem a origem financeira da dívida, assim como a inadequação da política adotada.

As metas relativas aos déficits nominal e operacional do setor público para o primeiro semestre foram atingidas devido à subscrição das ações das empresas estatais efetuada pelo Governo. As metas relativas aos trimestres seguintes foram refeitas.

Carta de Intenções nº 6 (adendo da quinta Carta), setembro de 1984

Política monetária

O limite da expansão anual da disponibilidade monetária passa de 50% a 95%.

Setor público:

- o limite à expansão do déficit nominal e operacional público permanece o mesmo da quinta Carta;
- estabelece-se aumento do imposto sobre a renda;
- redução do crédito-prêmio às exportações; e
- os investimentos das empresas estatais devem crescer 1,7% em 1984 com relação a uma queda de 31% em 1983. Isso foi permitido pela necessidade de conclusão de grandes projetos (hidroelétricas de Itaipu e Tucuruí e Ferrovia do Aço). Para 1985, entretanto, é estabelecido um compromisso de redução dos investimentos das empresas estatais de 10%.

Os bons resultados da balança comercial tiveram como consequência uma intensificação da entrada de dólares. Com a finalidade de conter o crescimento da massa monetária, o Governo aumentou a venda de títulos do Tesouro. Entretanto, até outubro, a expansão monetária atingiu 175%, e a dívida pública também cresceu.

Houve uma sétima carta que estabeleceu objetivos para o ano de 1985. Esta última carta não teve quase nenhum valor, uma vez que a mesma foi assinada pelas autoridades do regime que terminou no início de 1985.

Carta de Intenções nº 7, dezembro de 1984

Inflação

Expansão projetada de 120%.

Disponibilidade monetária

Limita seu crescimento a 60%.

Setor público

O superávit operacional com relação ao PIB deve ser de 2,9%. Para conter o déficit do setor público, são estabelecidos limites rigorosos à obtenção de empréstimos externos e internos.

Com relação à atividade produtiva da economia brasileira em seu conjunto, são bem evidentes os efeitos desaceleradores provocados pela política de austeridade do período 1981-85. Por outro lado, com relação aos objetivos expressos pela estratégia ortodoxa, ou seja, o controle da inflação e da dívida externa, os resultados igualmente não foram atingidos. O único sucesso — o crescimento excepcional das exportações brasileiras — foi muito mais uma consequência da conjuntura inter-

nacional favorável do que efeito da política econômica propriamente dita. Entretanto essa avaliação dos resultados globais não é o objetivo deste artigo.

Do ponto de vista específico da indústria de transformação brasileira, são igualmente evidentes os efeitos da política de austeridade sobre a queda do nível da produção e do emprego. Também parece claro que essa recessão deixou traços profundos na estrutura industrial do País. Entretanto, para compreender quais são as perspectivas reais do desenvolvimento da indústria de transformação brasileira no longo prazo, é preciso distinguir o que é conjuntural do que é estrutural, ou seja, o que foi resultado da política ortodoxa adotada nesses poucos anos do que foi resultado das condições da acumulação capitalista, seja a nível internacional, seja a nível interno.

Ao analisar a *performance* industrial do período de execução da política de austeridade, tentaremos estabelecer essas diferenças. A despeito disso, é preciso ter sempre presente que tal distinção não pode ser rígida. Isto porque tanto a política econômica adotada no período em questão quanto as transformações estruturais verificadas na fase precedente estão inseridas numa mesma lógica, ou seja, na lógica do movimento da acumulação de capital a nível mundial.

2 — A indústria brasileira no período 1981-85

Nesta última parte, trataremos dos efeitos da política de austeridade sobre o comportamento da indústria de transformação brasileira durante o período de sua execução. Para o desenvolvimento dessa análise, será levado em conta o fato de que a intensificação do rigor monetarista teve início justamente quando o ritmo da acumulação de capital, no interior da economia brasileira, havia entrado numa fase de desaceleração. Portanto, teremos como pano de fundo os acontecimentos verificados na fase anterior (1968-80), onde se encontra a gênese da recessão dos anos 1981-85. Esta recessão, como já foi referido, é resposta não apenas aos conflitos internos da economia brasileira, mas à interação destes conflitos com as necessidades da acumulação de capital a nível mundial.

O objetivo desta última parte é, em síntese, o de precisar o papel de uma política desse tipo num contexto com as características particulares da estrutura industrial brasileira. É com essa finalidade que analisaremos a seguir a *performance* da indústria durante os anos 1981-85. Este período pode ser dividido em dois momentos: os anos 1981-83, quando a produção e o emprego caem em ritmo acelerado, e os anos 1983-85, quando o ritmo de queda se desacelera e recomeça uma lenta retomada da atividade.

2.1 — O período 1981-83: recessão e austeridade

Para compreender a recessão sofrida pela indústria de transformação brasileira, deve-se considerar que o ano de 1981 começou com uma situação de ociosidade

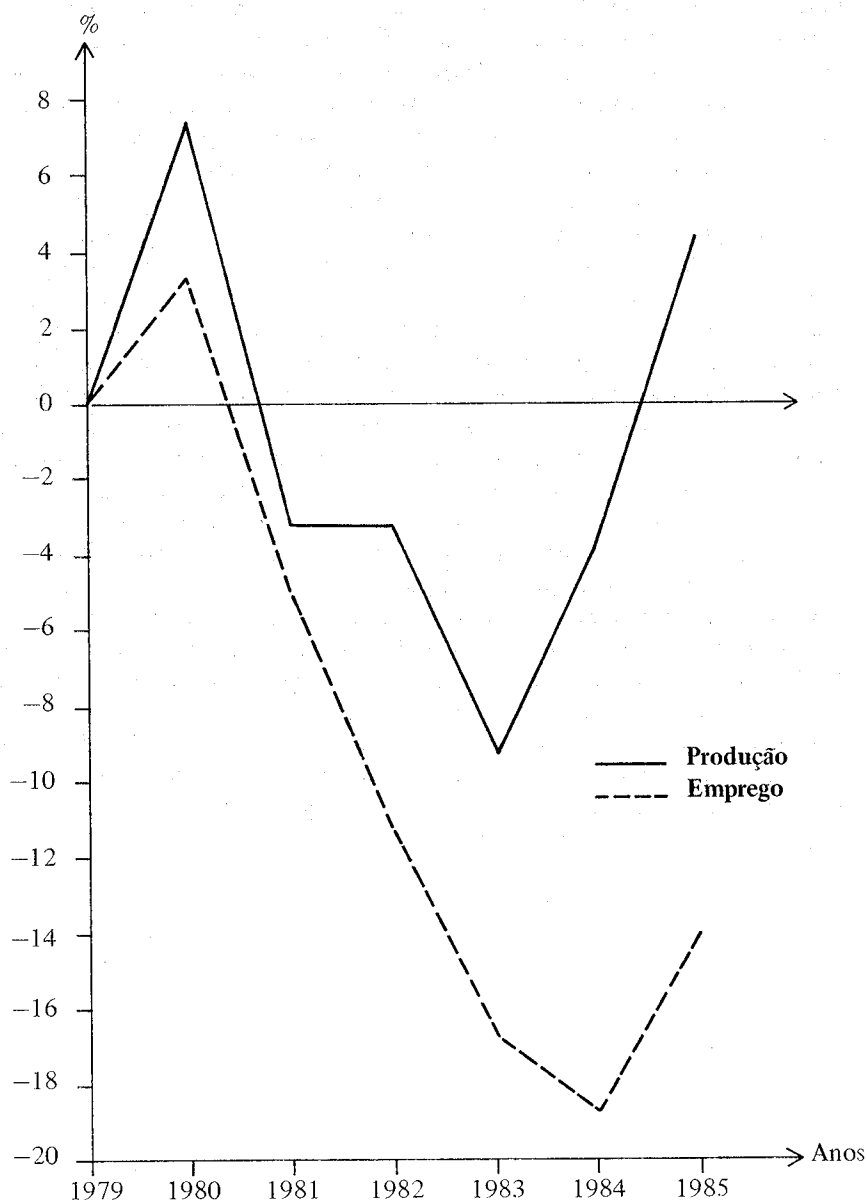
da capacidade produtiva e de queda dos investimentos privados (nacionais e internacionais) e públicos.

É em tal contexto que se desenvolveu a política de austeridade. Orientando todos os instrumentos no sentido de conter a demanda efetiva (consumo mais investimento), essa política visou, antes de tudo, garantir o pagamento do serviço da dívida externa. É nesse sentido que tudo foi feito para atingir um saldo positivo e crescente na balança comercial. Dessa maneira, verificou-se uma tentativa de reduzir as importações pelo simples efeito da queda da atividade econômica. Além disso, pretendeu-se favorecer o crescimento das exportações pela redução do consumo interno, portanto, através da ampliação dos excedentes exportáveis.

Assim, após a breve retomada do crescimento de 1980, a produção industrial caiu em “queda livre” até 1983. A situação do emprego industrial foi ainda mais grave. Até 1981, o emprego desacelerou-se mais lentamente que a produção. Após, as demissões aceleraram-se a um ritmo mais intenso do que o da queda da produção industrial. No Gráfico 1, pode-se observar que, mesmo quando a curva de produção recomeçou uma trajetória ascendente (1983), a curva de emprego permaneceu decendente. Tais resultados, em termos de emprego industrial, desativaram fortemente o poder de barganha dos trabalhadores que assistiram, paralelamente, a uma deterioração crescente do poder aquisitivo dos seus salários. Com isso, o consumo interno contraiu-se ainda mais, alimentando o círculo vicioso da recessão.

No Gráfico 2, é possível estabelecerem-se comparações entre o desempenho dos diferentes setores industriais e a produção total durante os anos 1981-83. Como revela-se evidente, o setor mais bruscamente atingido foi o de bens de capital, cujas atividades caíram sem parar durante os três anos em questão. Também a indústria de bens de consumo duráveis sofreu profunda redução de sua produção no ano de 1981. Em 1982, essa desaceleração arrefeceu um pouco, tornando a aprofundar-se em 1983. A produção do setor de bens intermediários declinou a um ritmo menos intenso que o dos precedentes, permanecendo um pouco acima da média da indústria (curva de produção total). Finalmente, o setor de bens de consumo não duráveis, apesar da forte queda em 1982, foi o único que manteve seu nível de produção acima do ano de referência (1979).

GRÁFICO 1

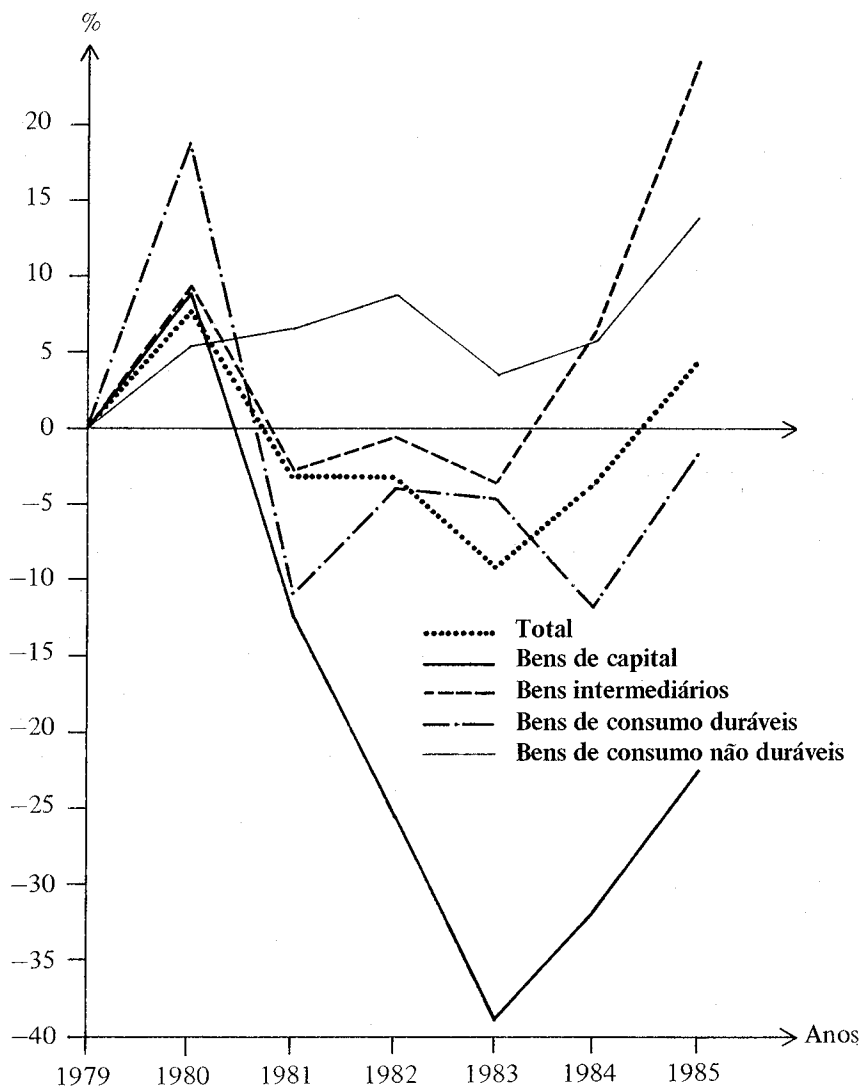
VARIAÇÃO PERCENTUAL DA PRODUÇÃO E DO EMPREGO
INDUSTRIAL NO BRASIL – 1980-85

FONTE: IBGE.

NOTA: A variação tem por base 1979= 100.

GRÁFICO 2

**VARIAÇÃO PERCENTUAL DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL
TOTAL E SETORIAL NO BRASIL – 1980-85**



FONTE: IBGE.

NOTA: A variação tem por base 1979=100.

2.2 – A dinâmica dos setores industriais no período 1981-83

Analisando-se separadamente os setores industriais, podemos tentar precisar a ação da política econômica em questão na estrutura produtiva de cada setor e na sua dinâmica intersetorial. Como é bastante conhecido, a decadência do “milagre brasileiro” começou a partir da superacumulação verificada nos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Como consequência, os investimentos voltados para o primeiro setor começaram a reduzir-se já em 1976, e, na indústria de bens de capital, a partir de 1979. Conforme se pode igualmente observar no Gráfico 2, os setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital lideraram a desaceleração industrial da mesma maneira que haviam sido os líderes do crescimento nos anos anteriores.

A situação do setor de **bens de consumo duráveis** pode ser ilustrada pelo comportamento da **indústria automobilística**. Esta indústria é a mais representativa da última fase de expansão internacional do capital, que se caracteriza (desde a década de 60) pela expansão internacional do processo produtivo. Portanto, o seu comportamento é também um importante indicador do movimento internacional da acumulação e da maneira como a economia brasileira internaliza esse processo.

Apenas para ilustrar a intensidade com que foi ampliada a capacidade produtiva do setor, podemos citar os dados referentes ao período 1968-73. Nesses poucos anos, o capital fixo da indústria automobilística cresceu 70%. À medida que a demanda interna começou a contrair-se e que se modificaram as condições e o volume do fluxo internacional de capital de risco e de capital financeiro, a indústria automobilística iniciou também uma nova estratégia. Estratégia esta voltada para o longo prazo. Assim, quando a política econômica veio pressionar, o setor já estava preparado para atuar a níveis de emprego e de produção inferiores.

Para evitar que essa superacumulação pressionasse para baixo sua lucratividade, a indústria automobilística utilizou-se de diversos recursos. Para compensar o elevado montante de capital invertido no início do processo, procurou ampliar os rendimentos do trabalho através da elevação da produtividade e, com isso, reduzir a participação do trabalho por unidade produzida. Para diminuir o peso da participação do capital constante, efetuou transformações no sentido de aumentar a flexibilidade do processo de produção. Essa maior flexibilidade do equipamento foi procurada através da standardização do produto e dos equipamentos, de modo a propiciar a integração (vertical e horizontal) da produção.

Esse processo correspondeu não a uma iniciativa exclusiva das filiais brasileiras, mas foi resultado de uma estratégia formulada a nível mundial e coordenada pelas sedes das respectivas empresas multinacionais. Essa estratégia, que no Brasil começou a partir de 1976, levou um tempo para mostrar seus resultados. Por isso, no curto prazo, ou seja, desde que a demanda efetiva começou a arrefecer, a reação das empresas automobilísticas manifestou-se pela administração de preços a níveis superiores à inflação. Sua ação teve, portanto, um resultado realimentador da inflação.

Com relação ao aspecto que queremos destacar, o dos efeitos da política de austeridade sobre o setor de bens de consumo duráveis, podemos concluir que sua “modernização”³ independeu de tal política. Entretanto essa política teve óbvios efeitos sobre a redução da renda disponível dos potenciais consumidores de bens de consumo duráveis através da redução dos salários das classes média e média alta (introduzida pela Lei nº 6.886, dezembro de 1980) e de outras medidas contracionistas. Isso acelerou a queda da produção corrente, induzindo as empresas a precipitarem e a acelerarem o processo de demissão de mão-de-obra. Por outro lado, a liberação das taxas de juros e as diversas pressões monetárias e creditícias atuaram no sentido de atrair capitais em direção ao mercado financeiro e, portanto, de desestimular os investimentos produtivos.

Em 1982, a maioria das montadoras apresentou lucros não operacionais mais elevados que os lucros operacionais. Em 1983, a produção automobilística reduziu-se 28,42% com relação a 1979, e o emprego caiu 71,58% no mesmo período (Ind. IBGE, 1985). Esse conjunto de fatos teve efeitos desaceleradores sobre a demanda interindustrial, principalmente considerando-se as intensas inter-relações entre o setor de bens de consumo duráveis e os outros setores industriais.

No que se refere ao setor de **bens de capital**, a situação foi bem mais grave em termos estruturais. Para compreender o desempenho desse setor, em geral, é preciso considerar, em primeiro lugar, que o mesmo acompanha o ritmo dos investimentos produtivos, e, em segundo lugar, que, no contexto da economia brasileira, seu principal cliente é o Estado.

No período em análise, essa indústria ampliou significativamente sua capacidade produtiva. Tais investimentos foram propiciados basicamente por encomendas advindas do setor público. Em 1979, o Estado é o responsável por 60% das encomendas à indústria de bens de capital e por 45% dos investimentos. Entretanto essa ampliação ocorreu no momento em que a crise de superacumulação do setor de bens de consumo duráveis já estava em curso. Como resultado, aumentou o descompasso já existente entre o estoque de capital fixo e o produto final.

Ao mesmo tempo, além de manter a economia aquecida, tal ampliação desempenhou um papel positivo. Os investimentos em bens de capital planejados pelo II PND tiveram como objetivo reduzir os desequilíbrios internos causados pela inadequação da oferta de bens de capital face à demanda interindustrial. Conforme explica José Serra,

“Os efeitos aceleradores da fase de auge do ciclo expansivo, combinados com os incentivos do II PND, impulsionaram fortemente os investimen-

³ Quando nos referimos à “modernização” no presente texto, queremos expressar o conjunto de determinadas modificações do processo de produção e de gestão de uma empresa verificado nas últimas décadas que visa, geralmente, a economizar simultaneamente capital constante e capital variável através da elevação da produtividade do trabalho e da flexibilidade do equipamento.

tos no setor de bens de capital. (...) Tal avanço expressou-se em uma redução do coeficiente importado de máquinas e equipamentos nos projetos de investimentos e no consumo aparente destes produtos (26 para 19% entre 1973-1979).

“Três problemas específicos contribuíram, no entanto, para desperdiçar o potencial produtivo existente nesse setor e inibir o seu desenvolvimento: (o grifo é nosso)

“i) Houve um número excessivo de projetos em algumas linhas de produção, em geral como consequência da entrada de empresas estrangeiras em áreas já atendidas (ou em vias de sê-lo) pela produção doméstica. Isto ocorreu, por exemplo, com pontes rolantes, prensas e laminadoras. Outro problema de ociosidade no referido subsetor decorreu dos volumosos investimentos para satisfazer uma demanda que nunca se materializou. A situação mais típica a esse respeito refere-se à indústria de material ferroviário;

“ii) Manifestou-se, de forma reiterada, o problema das importações de equipamentos que poderiam ser produzidos pela indústria doméstica. Isto ocorreu não apenas devido às facilidades de crédito externo ao importador, mas também, e sobretudo, ao financiamento externo em moeda necessário ao ajuste do balanço de pagamentos. (...)

“iii)(...) a instabilidade das compras de bens de capital no mercado doméstico, principalmente dos bens sob encomendas, bem como a opção, sempre presente, de serem importados similares ou sucedâneos, (...) tendem a incentivar a diversificação das linhas de produtos como forma de reduzir o risco e otimizar o nível de ocupação da capacidade instalada. Isto limita as possibilidades de especialização técnica e estimula a proliferação de tecnologias” (Serra, 1984, p. 113-4).

A ação do Estado desencadeou, portanto, efeitos contrários. De um lado, entre 1974 e 1979, atuou no sentido de manter a economia aquecida pelo estímulo aos investimentos produtivos no setor de bens de capital e, assim, propiciou a substituição da importação desses bens. Por outro lado, os problemas consequentes da orientação inadequada desses investimentos e os outros citados por José Serra geraram um potencial produtivo que permaneceu perigosamente ocioso. É o caso especialmente do subsetor de bens de capital sob encomenda.

A política de austeridade implementada após 1981, por sua vez, desarticulou completamente esse setor tão intimamente ligado ao setor público. Os profundos e principalmente indiscriminados cortes das despesas públicas em geral e dos orçamentos das estatais em particular tiveram consequências mais graves para esse setor do que para os demais. Os prazos foram insuficientes para a conclusão de projetos importantes ou, pelo menos, para a reorientação dos recursos em direção a projetos prioritários. Somaram-se a isso outras dificuldades. As empresas estatais utilizadas para a captação de recursos externos não podiam mais pagar as encomendas efetuadas e, muito menos, fazer novas encomendas. A liberação da importação de equipamentos similares, para estimular a entrada de recursos externos, tornou-se prática corrente.

Assim, a capacidade ociosa, já existente em 1980, aumentou significativamente com as medidas de corte dos investimentos públicos e com a desaceleração da atividade econômica em geral (o que, como já foi colocado, inibia e desviava os investimentos do setor privado). A conseqüente e inevitável desaceleração da produção corrente de bens de capital teve conseqüências óbvias sobre o emprego desse setor e sobre a atividade dos seus fornecedores (indústria siderúrgica por exemplo).

Entretanto, ao contrário da indústria de bens de consumo não duráveis, o setor não estava preparado para tal revés. Assim, verificaram-se, em importantes segmentos, a obsolescência pura e simples dos equipamentos e a impossibilidade de investir em novas tecnologias. Apesar da fragilidade do setor de bens de capital em face da recessão, foi sua ampliação, iniciada em 1974, que permitiu à indústria brasileira em seu conjunto atravessar os caminhos da austeridade.

A citação abaixo, retirada de um texto escrito por Coutinho & Reichstul (1983), previne sobre a situação que se seguiu (e se agravou):

“Configura-se, assim, uma séria contradição entre a utilização das empresas estatais como instrumento de política conjuntural e, de outro lado, o seu papel como executoras de prioridades e metas de planejamento de médio e longo prazos. A insistência no controle conjuntural, se levada à frente sem restrições, pode agravar a recessão e desarticular desastrosamente, por um bom período de tempo, os planos e a execução de investimentos necessários a médio prazo e que, em vários casos, fazem parte dos objetivos estratégicos de política que o próprio governo declara perseguir. Certamente, a forte recessão de 1981/82 já criou capacidade ociosa em vários setores-chaves (energia elétrica e siderurgia principalmente) e isso tende a ‘justificar’ mais cortes, adiamentos, reprogramações. (...) Uma coisa é ajustar, cuidadosamente, o fluxo de inversões estatais a uma tendência mais moderada de expansão, baseada em projeções menos ufanistas de crescimento futuro; outra coisa é manipular o investimento estatal como instrumento de curto prazo (...)” (Coutinho & Reichstul, 1983, p. 57-8).

No caso do setor de **bens intermediários**, a compreensão de sua dinâmica passa pela compreensão do desempenho dos setores dos quais participa como insumo. Por exemplo, a produção de autopeças segue o ritmo da indústria automobilística em particular e o de transportes em geral. A tendência à standardização da produção de automóveis, já citada, beneficiou aquelas empresas produtoras de autopeças que mais rapidamente se adaptaram a essas modificações. Tal processo acirrou as condições de concorrência desse segmento industrial e impeliu a concentração e a eliminação de várias empresas durante a crise. Por isso se explica que os segmentos produtores de insumos para os setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital reduziram mais profundamente sua produção corrente durante a crise (a citada indústria de autopeças e as indústrias siderúrgicas e de material elétrico).

Porém a queda da produção corrente de bens intermediários, em 1981, não foi resposta apenas às transformações em curso e à desaceleração das atividades dos

outros setores. Também no caso do setor em análise, houve reflexos diretos da política de austeridade sobre o seu desempenho. Em primeiro lugar, porque esse setor é profundamente ligado seja aos investimentos estatais (indústrias siderúrgicas), seja às encomendas estatais (material de telecomunicações por exemplo).

Além disso, as medidas restritivas às importações afetaram o desempenho da indústria química. A elevação dos preços dos produtos agrícolas, propiciada pela política exportadora, agiu contra os insumos baseados em bens primários (óleo de soja por exemplo). Finalmente, as restrições ao crédito colaboraram também para o acirramento do processo de centralização e de concentração industrial.

Por outro lado, foi a “modernização” da indústria siderúrgica, apenas para citar o exemplo mais importante, que lhe deu boas condições de competitividade no mercado internacional e ajudou decisivamente nos bons resultados comerciais.

A indústria de **bens de consumo não duráveis** manteve uma *performance* razoável de 1981 a 1983 graças a diversos aspectos conjunturais. Entre esses, pode-se destacar a “resistência heterodoxa” consubstanciada na manutenção — até o início de 1983 — do Decreto-Lei nº 2.012, que manteve em 100% do INPC os reajustes salariais dos grupos de baixa renda (até três salários mínimos). Além disso, deve-se citar a ampliação das exportações de alguns bens de consumo não duráveis, bem como o conhecido fenômeno da substituição do consumo, isto é, a manutenção do consumo de certos bens essenciais em troca do abandono de outros “menos” essenciais.

Finalmente, é preciso lembrar que, no último ano desse período (1983), se inicia a orientação do FMI. Todas as medidas austeras implementadas nos dois anos precedentes tornaram-se ainda mais rigorosas. Durante 1983, tudo foi desfavorável à atividade produtiva. Os salários reais foram mais contraídos, sucederam-se novos e mais profundos cortes nas despesas públicas.

Apesar disso, a inflação e a dívida externa continuaram crescendo descontroladamente. Por outro lado, foi durante 1983 que a balança comercial apresentou um saldo positivo e que a indústria concluiu todos os “ajustamentos” viáveis (aumento da produtividade, demissão de mão-de-obra, redução de custos, centralização de capitais, substituição da utilização de insumos importados, etc.). Mesmo assim, a política de austeridade continuou até 1985.

2.3 — O período 1984-85: relance e perspectivas

No início de 1984, a atividade produtiva apresentou resultados positivos. Após três longos anos de “queda livre” da produção e do emprego, a curva da produção industrial encontrou finalmente seu ponto de inflexão. Pode-se observar, no Gráfico 2, a tendência generalizada de redução do ritmo de queda. A única exceção é o setor de bens de consumo duráveis que sofreu nova queda da produção durante esse ano.

Porém, de uma maneira geral, pode-se afirmar que a recuperação do crescimento da produção corrente começou em 1984. Da mesma maneira, é lícito consi-

derar-se o crescimento das exportações como o principal fator conjuntural a liderar essa recuperação. Conforme o Gráfico 2, o crescimento mais destacável foi o de bens intermediários, seguido do de bens de consumo não duráveis, justamente os setores que obtiveram melhores resultados no mercado externo.

Segundo pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), apenas para citarmos alguns dados, até 1983 somente 13% da produção industrial paulista era exportada. Em 1983, essa participação atingiu quase 30% da produção total.

Tal desempenho das exportações se tornou possível pela combinação de dois fatores. Em primeiro lugar, sob o aspecto estritamente conjuntural, foi resultante da política de reaquecimento norte-americano. Em segundo, como já foi citado, tal *performance* foi também resultado dos “ajustamentos” efetuados durante o período recessivo que, por sua vez, foram propiciados pelas transformações iniciadas no período precedente.

Por outro lado, como podemos verificar na primeira parte deste artigo (sexta Carta de Intenções), a entrada de recursos inerentes das exportações deu origem a mais uma série de restrições monetárias que tolheram a recuperação das indústrias voltadas ao mercado interno. Portanto, apesar de todos os “ajustes” efetuados, a política do FMI continuou no mesmo sentido: tolher a atividade produtiva.

A nível de setores, foram as indústrias de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis, como já foi colocado, que lideraram a recuperação.

A renovação das restrições monetaristas, atingindo duramente o poder aquisitivo dos assalariados de classe média e média alta (política salarial e restrições creditícias em particular), explica, em parte, a nova queda da produção das indústrias de bens de consumo duráveis. Além disso, esse setor já se encontrava trabalhando dentro de uma nova estratégia. A indústria brasileira de automóveis, que já estava em condições de produzir o “carro mundial”, passou a orientar seus planos, principalmente, em função do mercado internacional, seja pela exportação do produto final, seja pela exportação de determinados componentes (motores por exemplo). Portanto, produzir menos não significou necessariamente menores lucros. A ampliação da utilização dos equipamentos, devido à maior flexibilidade alcançada, permitiu custos unitários inferiores. A maior produtividade do trabalho ocasionou resultados idênticos em termos da relação salário/produto.

Diversos segmentos da indústria de bens de capital permaneceram com altos níveis de ociosidade. O nível de sua produção, como pode-se observar no Gráfico 2, embora em alta, continuou, até 1985, muito abaixo ao de 1979. Apesar disso, nessa fase, alguns segmentos obtiveram bons desempenhos. Os novos padrões de concorrência internacional geraram a adoção de medidas protecionistas à indústria da informática. Tal medida beneficiou o desenvolvimento do segmento da indústria de bens de capital produtor de máquinas de controle numérico. Esse segmento foi um dos que mais cresceu nesses anos. Também o segmento produtor de tratores e máquinas agrícolas, onde as filiais brasileiras adquiriram um bom nível tecnológico, obteve bons resultados no mercado interno e nas exportações.

Portanto, apesar das medidas restritivas, os três últimos anos do período enfo-

cado caracterizaram-se por uma certa retomada das atividades industriais. Tal retomada foi conseguida, apesar do FMI, por determinados reajustes verificados no interior do processo produtivo. Tais transformações, que permitiram os ajustes no ritmo exigido pelo FMI, têm sua origem no período anterior, cujo processo foi referido neste texto. Esse processo constitui-se basicamente na “modernização” de algumas indústrias e na eliminação e/ou absorção de outras e é normalmente designado de racionalização da produção. Além disso, esse processo é também resultado da conclusão de diversos projetos iniciados a partir do II PND que permitiram, dentre outras coisas, a complementação da oferta interna de insumos básicos.

Como parte dessa “modernização”, a produtividade do trabalho cresceu de maneira significativa. Segundo o IBGE, a indústria de transformação assinalou, no primeiro semestre de 1983, a taxa mais elevada de produtividade depois do primeiro semestre de 1980. O esforço exportador pressionou a introdução de inovações tecnológicas no sentido de reduzir custos e melhorar a qualidade do produto, de maneira a lhe dar condições de concorrência internacional. A restrição às importações induziu à produção de insumos importados ou à sua substituição por outros produtos fabricados pela indústria local. O coeficiente de importação por unidade produzida passou da média de 15% em 1980 para 8,5% em 1984. Finalmente, é importante sublinhar a ocorrência da substituição do petróleo por outras fontes de energia. Além disso, a elevação das taxas de juros induziu à utilização de capital próprio através da venda de ações ao mercado financeiro.

Conclusão

De uma maneira geral, o que nós consideramos é que, a partir dos anos 70, a indústria de transformação brasileira foi palco de uma série de modificações. As relações existentes entre esse movimento e a profunda recessão são importantes. Entretanto nem a recessão, nem a política de austeridade é suficiente para explicar a introdução de novas tecnologias na indústria brasileira. Primeiro, porque essas modernizações são decorrentes das transformações verificadas na economia do País, a partir da década de 50. Em seguida, porque o conjunto desse movimento é o resultado da interação das necessidades da acumulação de capital tanto ao nível internacional como nacional. A recessão interna e a política de austeridade tiveram, certamente, efeitos particulares, mas elas não explicam nem o início desse processo, nem suas características.

Com relação à recessão dos anos 1981-85, o que nós podemos concluir dessa análise é que a política de austeridade foi responsável pelo agravamento das consequências dessa crise, mesmo que esta tenha sido gerada no período anterior. Assim, a estratégia monetarista precipitou os “ajustamentos” requeridos pelo processo de superacumulação da fase anterior e agudizou as condições de concorrência. A contração profunda da demanda efetiva intensificou e acelerou o processo de concentração e de centralização de capital, que já estava em andamento desde 1979. Essa precipitação dos acontecimentos tornou mais duras as consequências da crise, tais

como o desemprego, a obsolescência da indústria de bens de capital, a falência de empresas produtivas e o atraso tecnológico do capital nacional.

Com relação ao processo de “modernização” e de “ajustamentos” verificado no interior da estrutura industrial, considera-se menos decisiva a política monetarista. A superação da crise baseou-se, é certo, nos “ajustamentos” realizados inclusive durante o período recessivo. Entretanto esses “ajustamentos” foram propiciados pelas reformas executadas a partir de 1974. É o que Antônio Barros de Castro chamou “economia em marcha forçada”.

“Em resposta à crise que eclode em 1974, a economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de ‘marcha forçada’. De início ela se traduz, basicamente, na sustentação de taxas de investimento excepcionalmente elevadas, não obstante as dificuldades trazidas pela crise. Mais adiante, e já então em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma (surpreendente) melhoria no Balanço de Pagamentos – atribuída, em regra, e **equivocadamente** (o grifo é nosso) a política econômica dos anos 80. A retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial, seria o próximo efeito das mudanças direta e indiretamente promovidas pela marcha forçada” (Castro & Souza, 1985, p. 8).

Portanto, o que podemos inicialmente concluir é que, se a política contracionista teve forte responsabilidade no processo recessivo, assim como na precipitação dos “ajustes”, a saída dessa recessão foi devida a condições anteriores a tal política. Condições estas relacionadas seja com o movimento internacional da acumulação de capital (no caso dos bens de consumo duráveis), seja com a atuação do Estado antes da política recessiva (no caso da indústria de bens de capital e da indústria de bens intermediários).

No momento em que a estratégia monetarista persiste enquanto tentativa à Nova República, em que as velhas receitas de austeridade e de controle salarial voltam a acenar como única solução, a experiência desse período cabe ser lembrada. Mais graves tornam-se as perspectivas em face da volta a esse tipo de política, se pensarmos o Brasil dentro do movimento da acumulação mundial. Do ponto de vista específico da indústria de transformação, pelo menos dois aspectos merecem uma reflexão mais profunda.

O primeiro refere-se ao fato de que o domínio tecnológico é altamente concentrado a nível de países e a nível das empresas multinacionais. Por outro lado, a inovação tecnológica constitui-se hoje em poderosa, e provavelmente principal, arma de concorrência internacional. A única chance de o Brasil controlar alguns desses processos está na participação dinâmica do Estado. Ora, a política monetarista inibe profundamente a participação do setor público. Além disso, todas as outras restrições à atividade econômica reduzirão seriamente as chances de introdução de inovações nas empresas nacionais.

O segundo, e talvez o mais grave, é o fato de que a “modernização” é uma exigência das novas necessidades da acumulação de capital. Portanto, mesmo que

não sejam controlados pelas filiais locais, os padrões tecnológicos das empresas multinacionais seguem, atualmente, os padrões das respectivas matrizes. Esse processo visa, de maneira geral, à economia de trabalho. No caso da economia brasileira, a combinação desse padrão internacional de economia de trabalho com a inibição “voluntária” de demanda efetiva significa necessariamente a manutenção, ou mesmo ampliação, do atual nível de desemprego. Portanto a economia brasileira corre o sério risco de não criar empregos industriais suficientes nem mesmo para recuperar os níveis de antes da crise. Ora, por um lado, a adoção de uma política monetarista inibe as possibilidades do Estado de fazer frente a esse tipo de situação. Por outro lado, à medida que tolhe a recuperação da atividade produtiva e adia a resolução dos pontos de estrangulamento da estrutura industrial (e não industrial), impede o desenvolvimento de uma base produtiva mais complexa e, portanto, a única possibilidade de obter uma certa recuperação dos níveis de emprego dentro dos limites do modo de produção capitalista.

Bibliografia

- AFTALION, Florence & PONCET, Patrice (1981). **Le monetarisme**. Paris, Presses Universitaires. 127 p.
- BACHA, Edmar (1984). **Introdução à macroeconomia: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Campus.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.012**, 25.01.83.
- . **Decreto-Lei nº 2.045**, 13.07.83.
- . **Decreto-Lei nº 2.065**, 26.10.83.
- . **Decreto-Lei nº 6.886**, 10.12.80.
- CASTRO, A. Barros & SOUZA, F. E. Pires de (1985). **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 216 p.
- COUTINHO, Luciano G. & REICHSTUL, Henri Philippe (1983). Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise. In: **DESENVOLVIMENTO capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 2 ed. São Paulo, Brasiliense. v. 2, p. 38-58.
- INDICADORES CONJUNTURAIS DA INDÚSTRIA (1979/81). Rio de Janeiro, IBGE.
- INDICADORES ECONÔMICOS RS (1974). Aspectos globais da conjuntura. Porto Alegre, FEE, v. 12, n. 4, dez. p. 9-49.
- INDICADORES IBGE (1982/86). Rio de Janeiro, IBGE, v. 1/5, dez.
- MARQUES, Maria Silvia Bastos & BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (1984). A terceira versão do acordo Brasil-FMI. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, 4(2):5-29, abr./jun.

- MICHALET, Charles-Albert (1985). **Le capitalisme mondial**. Paris, Presses Universitaires. 368p.
- REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA (1983). O acordo do Brasil com o FMI. São Paulo, Centro de Economia Política, v. 3, n. 4, out./dez. p. 139-50.
- SERRA, José (1984). **Ciclos e mudanças estruturais na economia do pós-guerra**. In: DESENVOLVIMENTO capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. 3. ed. São Paulo, Brasiliense. v. 1, p. 56-121.
- SILVA, José Cláudio Ferreira da & HORTA, Maria Helena T. T. (1984). As negociações financeiras internacionais do Brasil pós-FMI. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, 4(3):25-41, jul./set.
- TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, J. C. (1985). **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro, Zahar. 107 p.