

# Crise, Ajustamento e Estagnação A Economia Brasileira no Período 1974-89

---

*Ricardo Carneiro*

## **Introdução**

O dinamismo da economia brasileira desde os anos 30 está indissociavelmente vinculado à industrialização, entendida como a constituição de uma estrutura industrial que progressivamente emancipa o processo de acumulação das restrições impostas pela base técnica e do bloqueio estabelecido pela divisão internacional do trabalho.

Durante a segunda metade dos anos 50, com a implantação da indústria pesada — bens de capital e consumo duráveis —, um novo eixo de expansão apoiado na contínua diversificação da matriz industrial, assegurou excepcional dinamismo à economia brasileira. A exaustão desse longo ciclo de crescimento e a ausência de crescimento sustentado nos anos 80 conferem, pois, a esta década um caráter singular na história econômica contemporânea do país.

As precondições para a instalação da indústria pesada só iriam amadurecer em meados dos anos 50. No plano internacional, um intenso processo de concorrência nas economias centrais dá ensejo a uma expansão das grandes empresas em direção à periferia capitalista. Internamente, o Estado assume um papel proeminente na implantação de segmentos relevantes da indústria pesada e no investimento maciço em infraestrutura, o que o capacita a estabelecer, simultaneamente, as bases de associação entre os interesses do capital interno e externo.

Segundo Cardoso de Mello (1975) tendo-se como eixo o tripé formado pelo capital estatal, o capital multinacional e o capital privado nacional, constitui-se a partir de meados da década de 50 um bloco de inversões, que configura um salto qualitativo no processo de industrialização. Os novos investimentos no setor de meios de produção (bens de capital e infra-estrutura econômica) e no setor de bens de consumo capitalista (bens duráveis de consumo) não estão condicionados por uma demanda preexistente e, através de seus encadeamentos, produzem uma nova determinação dinâmica na economia.

Este novo padrão de crescimento tem no investimento autônomo sua fonte primordial de dinamismo. A autodeterminação do capital estaria assegurada no sentido de que as decisões de investir comandam o processo de crescimento, que não se encontraria limitado quer por restrições externas — o limite à capacidade para importar —, quer por restrições internas — como a distribuição da renda e o perfil da demanda.

A afirmação anterior não implica concluir que a economia tenha superado o subdesenvolvimento através da internalização de um núcleo autônomo de progresso técnico. Continuam a existir também importantes fraturas na estrutura industrial. Contudo, a dinâmica é dada pelo investimento e não há barreiras à acumulação advindas da capacidade para importar, seja porque uma parcela decisiva do capital constante é produzida internamente, seja porque as importações necessárias à expansão da capacidade produtiva são diretamente financiadas pelas filiais das multinacionais aqui instaladas.

Uma vez instalado o núcleo fundamental da indústria pesada, a trajetória de crescimento da economia segue num processo cíclico, comandado pelos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis e condicionado pelas especificidades da inserção desses setores na economia brasileira. Tal especificidade residiria na menor diferenciação do setor pesado da indústria, no elevado grau de internacionalização da propriedade do capital e no padrão de financiamento. Segundo Tavares (1975), a crise, ou mais propriamente a desaceleração cíclica como a que ocorre no início dos anos 60, pode ser vista como resultado do sobreinvestimento nos setores dominantes, cuja retração se propaga para o conjunto da economia.

O novo ciclo expansivo após as reformas econômicas do período 1964-6 tem como pressuposto a estrutura produtiva constituída em meados dos anos 50. Como mostram Cardoso de Mello e Belluzzo (1982), algumas peculiaridades devem ser ressaltadas. Apesar de o eixo de expansão ser idêntico, as reformas, principalmente no sistema de financiamento, reforçam o papel do setor de bens de consumo duráveis — a indústria automobilística e da construção civil — na dinâmica do crescimento.

Além de apoiar-se em modificações relevantes no padrão de financiamento público e privado, que acentuavam a liderança dos bens de consumo duráveis, o novo ciclo caracteriza-se pela crescente importância do financiamento externo. A existência de um eixo de expansão dado pela indústria pesada, combinada com as reformulações no padrão de financiamento, promove, entre 1967 e 1973, um período de intenso crescimento, denominado “milagre brasileiro”.

O dinamismo deste processo de industrialização supõe um requisito essencial : a estabilidade do padrão tecnológico. É isso que, em última instância, permite a difusão dos padrões de produção e consumo das economias centrais na periferia capitalista. Em outros termos, a maturidade e a estabilidade do padrão tecnológico atenuam o bloqueio ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas na periferia. A partir deste condicionante global, o dinamismo e sucesso do processo de industrialização das várias economias periféricas pode ser explicado pelo papel do Estado, bem como pelas formas de organização e grau de diferenciação do capital privado doméstico.

Consideradas essas referências gerais, nosso trabalho se volta à análise da estagnação da economia brasileira nos anos 80. Seu ponto de partida é a segunda metade da década de 70, por duas razões fundamentais. No âmbito internacional, o choque do petróleo explicita a crise, dando ensejo à reestruturação global das economias centrais, influenciando de modo decisivo suas relações com a periferia capitalista.

Embora este seja um condicionante fundamental para o desdobramento da crise na periferia, há que considerar as várias situações periféricas diferenciadas. Do ponto de vista do Brasil, dado o grau de industrialização alcançado, o desenvolvimento da crise

nos anos 80 estará duplamente condicionado: pela estratégia de ajustamento estrutural implementada a partir de meados da década de 70, através do II PND, e, posteriormente, pelo ajuste das contas externas para viabilizar a transferência de recursos reais para o exterior.

### 1. Herança do Ajustamento Estrutural: 1974-80

O desempenho da economia brasileira durante o período esteve fortemente condicionado pela estratégia de ajustamento à crise internacional consubstanciada no II PND. O programa visava eliminar o atraso do setor de meios de produção, constituindo uma estrutura industrial integrada, e ampliar a produção doméstica de alimentos e energia, suprimindo assim a propensão da economia ao desequilíbrio externo. A rigor o II PND vai além destes objetivos na medida em que, através destas metas, pretendia superar simultaneamente o desequilíbrio externo e o subdesenvolvimento, constituindo um núcleo dinâmico endógeno, propulsor do crescimento, centrado nas indústrias de bens de capital e de bens intermediários.

Uma questão de grande importância, referente ao período, é formulada por Tavares e Lessa (1983). Os autores procuram esclarecer em que medida a trajetória da economia continua a ser determinada pelo ciclo endógeno, ou alternativamente pela substituição de importações, ou ainda pelo *drive* exportador.

No caso da substituição de importações, a dinâmica seria ditada pela internalização de segmentos relevantes da indústria e redundaria numa baixa tendencial do coeficiente importado. Na hipótese do *drive* exportador, a competitividade das exportações permitiria que os mercados externos adicionais respondessem pela dinâmica industrial. Em contraposição a essas duas alternativas, teríamos a hipótese da primazia do ciclo endógeno, em que o crescimento estaria determinado pelo investimento doméstico, seja o autônomo ou o induzido pelas relações intra-industriais.

Ao negarem as duas primeiras hipóteses, os autores partem da constatação de que não há uma redução estrutural do coeficiente importado nem tampouco uma ampliação tendencial do coeficiente exportado. As flutuações desses coeficientes seriam exclusivamente de natureza cíclica. O coeficiente importado teria um comportamento pró-cíclico em razão da complementaridade das importações de meios de produção com a produção doméstica. Já o coeficiente exportado seria anticíclico, variando conforme a absorção doméstica. A elevação do coeficiente exportado e a redução do coeficiente importado no período 1974-80 teriam resultado do processo intenso de desaceleração do investimento, que em última instância refletiu a restrição no balanço de pagamentos.

Os dados da Tabela 1 desqualificam de imediato a hipótese do *drive* exportador, tanto pela estabilidade do coeficiente exportado, como em razão dos déficits comerciais sistemáticos. No caso do coeficiente importado o comportamento cíclico é inegável. Todavia, esta trajetória expressa movimentos da produção corrente, sendo insuficiente para desqualificar a tese da substituição de importações. Isto porque o reflexo dos novos investimentos sobre o coeficiente importado demandaria a maturação dessas inversões para se manifestar.

A objeção à tese da substituição de importações diz respeito à própria natureza e etapa do processo de industrialização. Embora no período em questão exista um desequilíbrio do balanço de pagamentos, não há restrição absoluta na capacidade para importar, que se constituiu historicamente no fator indutor da substituição de importações. A internalização de parcela significativa da indústria de meios de produção já havia constituído no país uma estrutura industrial complexa, tornando endógenos os determinantes do ciclo. Assim, a decisão de “substituir importações” através da montagem de novos segmentos produtivos da indústria pesada foi uma opção, entre outras, para avançar no processo de industrialização.

**TABELA 1**  
BRASIL — AGREGADOS MACROECONÔMICOS A PREÇOS CONSTANTES  
(VARIÇÕES MÉDIAS ANUAIS E COMPOSIÇÃO — 1970-80)

	PIB		CONSUMO		FBCF		EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO	
	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.
1970-80	8,5%	80,9%	8,1%	80,9%	9,8%	21,8%	9,9%	8,6%	8,7%	11,3%
1970-73	12,4%	82,4%	12,2%	82,4%	17,7%	22,1%	14,4%	8,2%	21,6%	12,8%
1974-76	7,8%	82,7%	7,3%	82,7%	10,0%	24,8%	4,4%	7,8%	6,6%	15,3%
1977-80	6,2%	80,2%	5,6%	80,2%	4,1%	23,3%	10,9%	8,2%	1,3%	11,8%

Fonte: FIBGE — Departamento de Contas Nacionais.

### 1.1. Dinâmica do investimento e estrutura produtiva

A constatação da persistência do ciclo endógeno, deve ser considerada à luz da autonomia dos novos investimentos em relação ao ciclo precedente. Ou seja, o crescimento que se estende de meados da década até 1980 só pode ser entendido a partir do investimento autônomo liderado pelo Estado através do II PND.

Quanto ao padrão de associação entre investimento público e privado, o trabalho de Coutinho e Reichstul (1983) mostra a sua progressiva desarticulação. A participação do investimento privado no investimento total cai de 60%, em 1974, para 55%, em 1979. Em contrapartida, o investimento das empresas estatais aumenta sua participação em igual magnitude, passando de 23,5% do total, em 1974, para 28,5%, em 1979. O crescente peso do investimento produtivo estatal num quadro de desaceleração constitui um indicativo da inconsistência do padrão de crescimento oriundo da estratégia de 1974.

Essas considerações nos levam a examinar em mais detalhe o desempenho do investimento durante o período. O primeiro aspecto é a desaceleração das taxas de crescimento, que ocorre já a partir de 1974 (Tabela 1). Há contudo dois subperíodos nitidamente distintos: de 1974 a 1976 o investimento cresce acima da produção corrente; entre 1977 e 1980 ocorre o inverso. Esta constatação é importante pois indica a inflexão na trajetória do crescimento.

As indicações de que o padrão de investimento montado como estratégia de ajustamento estrutural à crise de 1974 é inconsistente (ele começa a desarticular-se em 1977) estão presentes também na evolução da composição do investimento. As máquinas e equipamentos, após manterem a participação média de 43% no total do investimento no triênio 1974-6, declinam progressivamente até alcançar 35% em 1980<sup>(1)</sup>.

A desaceleração do investimento a partir de 1977 e sua mudança de composição em direção à construção civil nos levam a indagar sobre as razões da inconsistência do novo padrão de crescimento proposto pelo II PND. Em outras palavras, por que os investimentos em bens de capital, bens intermediários e energia não foram capazes de promover uma aceleração cíclica de maior duração, e mais que isto, por que não foram capazes de constituir um novo padrão de crescimento cuja dinâmica estaria assentada no investimento da indústria de meios de produção?

O principal obstáculo ao novo padrão localizou-se na indústria de bens de capital, cuja taxa de crescimento desacelera rapidamente no período. Os investimentos na indústria de bens intermediários, em energia e na própria indústria de bens de capital foram insuficientes para dinamizá-la transformando-a no setor líder. A explicação consagrada para este fato sugere que parcela expressiva da demanda por máquinas e equipamentos criada pelos novos investimentos foi desviada para o exterior em razão do financiamento externo através dos créditos de fornecedores.

O argumento do vazamento da demanda para o exterior devido ao financiamento externo parece verdadeiro mas insuficiente. Nos bens sob encomenda — segmento da indústria de bens de capital onde concentraram-se os novos projetos — ocorreu uma excessiva dispersão dos investimentos e ausência de especialização dos produtores. Segundo Assis (1985), são exatamente a ausência de especialização e a pulverização de investimentos que contribuem para a expansão horizontal do setor, reduzindo os ganhos de escala, dificultando a incorporação de progresso tecnológico e resultando na formação de excesso de capacidade.

Apesar da desarticulação dos investimentos, segundo Tavares e Lessa (1983), há no período uma mudança estrutural no crescimento industrial, com a diversificação da estrutura produtiva em direção à indústria pesada. Ou seja, mesmo com a redução pela metade da taxa de crescimento do investimento, promove-se uma diversificação da estrutura produtiva, concentrada, sucessivamente, na indústria de bens de capital e na de bens intermediários.

É indiscutível a diversificação que ocorre na estrutura industrial durante o período, e que tem como protagonista principal a indústria de insumos básicos. A sustentação da taxa de crescimento em torno de 8% a.a. da indústria de bens intermediários<sup>(2)</sup> tem por base a ampliação da capacidade produtiva nos setores já existentes e a implantação de novos setores. Dados apresentados por Batista (1987, p. 74) testemunham o grande esforço de investimento na indústria de insumos básicos durante o período. Nas

(1) Fonte: FIBGE — Departamento de Contas Nacionais/Conta de Capital.

(2) Entre 1974 e 1980, a taxa de crescimento do produto real da indústria de transformação por categoria de uso foi a seguinte: Bens de capital (7,4%); Bens Intermediários (8,3%); Bens de consumo duráveis (9,3%); Bens de consumo não duráveis (4,4%). Dados extraídos de SERRA (1982) apud FIBGE.

indústrias metalúrgica, química e de minerais não metálicos são visíveis tanto a ampliação da produção quanto a implantação de novos setores.

As afirmações de que o período 1974-80 marca uma diversificação da estrutura industrial em direção à indústria pesada requerem, contudo, algumas qualificações. Se não considerarmos apenas a desaceleração em relação ao ciclo anterior mas o crescimento da produção, concluímos que o crescimento no período foi liderado pelos bens intermediários e, apesar da grande desaceleração, pelos bens de consumo duráveis.

Duas conclusões importantes advêm desses dados: a rápida desaceleração da produção de bens de capital indica que os investimentos no setor estavam em clara desarticulação entre si e com os demais segmentos industriais, tendo as ampliações de capacidade resultado num maior grau de ociosidade. Por sua vez, a liderança dos bens de consumo duráveis (apesar da menor taxa de crescimento), associada à constatação anterior, indica que de fato o II PND não logrou constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira, a não ser que consideremos como tal a internalização da oferta de importantes ramos produtores de bens intermediários.

A questão da energia é outro aspecto da maior relevância para o período. Entre 1973 e 1979, o *quantum* importado de petróleo cresce 50%, elevando a sua participação na pauta de 11% para 37%. A produção de petróleo bruto permanece estagnada durante toda a década, apresentando em 1980 o mesmo patamar de 1973 — cerca de 10 milhões de m<sup>3</sup> segundo a Petrobrás. Este aumento da dependência em relação à energia importada resulta da preservação do crescimento e da sua reorientação, mas também de uma política de preços permissiva e de uma política de investimentos tímida quando confrontada à magnitude da crise.

Os defensores da estratégia energética do II PND, embora admitam o estímulo ao consumo advindo da política de preços, destacam a política de investimentos no setor como elemento central de superação permanente da dependência em relação à energia importada. Num primeiro momento a dependência aumentaria inexoravelmente em razão do tempo de maturação dos investimentos. Assim, tanto os projetos de inversão em hidroeletricidade quanto os de prospecção de petróleo *offshore*, inevitavelmente, só começariam a apresentar resultados substantivos após 1979.

Dados apresentados por Batista (1987, p. 70) mostram que os investimentos em energia como percentagem da FBCF passam de uma média de 8,4% no período 1970-4 para 10,1% em 1975-9. Adicionalmente, verifica-se que no segundo período esta participação é ligeiramente ascendente. No caso do petróleo a participação passa de uma média de 1,1% em 1970-4 para 2,3% em 1979. Os investimentos em eletricidade, embora mais expressivos, crescem substantivamente menos, passando de 7,4% no primeiro período para 9,2% em 1979.

A propósito dessas afirmações, duas objeções centrais podem ser formuladas. No caso da hidroeletricidade a ampliação dos investimentos está primordialmente associada à necessidade adicional de energia dos projetos de insumos básicos, na sua maior parte energético-intensivos. Reforça esta afirmação o fato de que os programas de conservação/substituição de energia no setor industrial só ganham impulso no início dos anos 80, após o segundo choque do petróleo.

Se do ponto de vista da indústria os esforços para economizar ou substituir energia são tardios, concentrando-se após o segundo choque do petróleo, no caso da matriz de transporte nenhuma modificação substantiva é observada mesmo após 1979. Esta continua a centrar-se essencialmente no binômio rodovias-derivados de petróleo. Neste campo assinala-se a criação do Proálcool para incremento da produção do álcool anidro, para substituir ou ser adicionado à gasolina. O programa era questionável frente a outras alternativas de produção de energia doméstica, envolvendo um elevado custo do barril equivalente de petróleo e um expressivo montante de subsídios. De qualquer maneira, é inquestionável o seu papel na economia de divisas. Contudo, como alerta o IPEA/INPES (1985, p. 289), a dinamização do programa só ocorre após 1979, portanto, após o segundo choque do petróleo.

Quanto à prospecção de petróleo, a política de investimentos realizada após o segundo choque do petróleo é bastante ilustrativa de como o primeiro choque foi percebido. Embora no período 1975-9 os investimentos tenham dobrado em relação ao período anterior, é no período 1980-3 que ganham impulso decisivo. Segundo o IPEA/INPES (1985, p. 269), o investimento em prospecção tem a seguinte evolução, tomando-se o índice das médias trienais: 1971-3 = 100; 1974-6 = 202; 1977-9 = 211; 1980-2 = 445. Por estes dados é evidente o esforço bem mais significativo de investimento a partir do segundo choque do petróleo.

No que diz respeito à política de preços, a estratégia foi a de não repassar os aumentos de preços internacionais. A evolução dos índices de preços reais do petróleo e derivados calculada pelo IPEA/INPES (1985, pp. 264 e 265) mostra que, tomando-se por base o ano de 1972 (1972 = 100), em 1978 — antes, portanto, do segundo choque — os índices de preços reais eram respectivamente: petróleo = 277; GLP = 111; óleo combustível = 131; óleo Diesel = 149; gasolina = 208. Além da apreciação da taxa de câmbio, este resultado foi obtido através da redução da tributação dos derivados, da compressão das margens de comercialização e do subsídio direto através de transferências à Petrobrás das diferenças de preços via Orçamento Monetário, através da “conta petróleo”.

No que tange à agricultura, a segunda metade dos anos 70 consolida um padrão de modernização e de inserção no comércio internacional que se projetará para os anos 80. Como mostram Mendonça de Barros e Manoel (1989), esta modernização esteve apoiada na expansão do crédito subsidiado para aquisição de insumos modernos, cuja oferta foi ampliada ou internalizada no âmbito dos projetos do II PND.

Nessa década, as atividades que não estavam vinculadas a um dos eixos dinâmicos — agroindustrial ou exportador — tiveram um desempenho medíocre, como o da produção de alimentos não comercializáveis. Tal desempenho contrasta com o dinamismo das atividades ligadas às exportações, que se confundem em grande parte com atividades com algum grau de processamento. Dados apresentados por Rezende (1989) indicam que, entre os produtos não comercializáveis, apenas o milho — que é uma cultura intimamente associada à produção de rações — e o trigo — que contou com uma ampla política de subsídio para internalizar a oferta — revelam crescimento significativo. No caso dos exportáveis, além do desempenho da cana-de-açúcar, o destaque fica para os produtos não tradicionais como soja e laranja.

Consolida-se nessa década, em particular na sua segunda metade, uma forma peculiar de inserção da agricultura brasileira no comércio internacional. O coeficiente exportado da agricultura evolui da seguinte forma: 1970-1: (13,5%); 1972-4: (16,9%); 1975-7: (21,3%); 1978-80: (18,3%)<sup>(3)</sup>. A participação dos novos produtos passa de 15% para 30% na pauta, entre 1971 e 1980, enquanto o grau de processamento vai de 22%, em 1975, para 34%, em 1980. É essa inserção que explica a sustentação do dinamismo da agricultura em face da perda de dinamismo da indústria no período considerado.

A dinâmica do investimento e as transformações da estrutura produtiva entre 1974 e 1980 sugerem a fratura do padrão de crescimento. O programa de ajustamento estrutural não logrou constituir um novo eixo de expansão para a economia assentado na indústria de meios de produção. Como foi assinalado, ocorre uma crescente desarticulação dos investimentos e uma trajetória diferenciada dos vários segmentos produtivos, em especial daqueles que se inserem com maior dinamismo no comércio internacional.

## 1.2. Transformações no comércio exterior

O principal fator determinante dos déficits comerciais no período foi a deterioração dos termos de troca. Esse movimento geral, contudo, não deve obscurecer a existência de dois períodos distintos: entre o primeiro choque do petróleo e 1977, o déficit surge abruptamente, em 1974, como resultado da quadruplicação dos preços do petróleo e da perda global nas relações de troca. O crescimento marginal do *quantum* exportado e a insuficiente redução do *quantum* importado implicam que redução progressiva do déficit decorra predominantemente da melhoria das relações de troca (Tabela 2).

**TABELA 2**  
BRASIL — ÍNDICES DO COMÉRCIO EXTERIOR  
E SALDO COMERCIAL — 1972-80  
(1977 = 100)

	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES		IRT	SALDO COMERCIAL (US\$ bilhões)
	PREÇOS	QUANTUM	PREÇOS	QUANTUM		
1972	41	76	47	70	87	-
1973	56	88	59	85	95	7,0
1974	71	89	91	115	78	(4.690,0)
1975	71	98	94	109	76	(3.540,0)
1976	82	99	96	108	85	(2.225,0)
1977	100	100	100	100	100	97,0
1978	92	113	107	105	86	(1.024,0)
1979	101	124	128	115	79	(2.840,0)
1980	107	152	164	115	65	(2.829,0)

Fonte: Bacen, Relatórios Anuais.

(3) Dados de MENDONÇA DE BARROS & MANOEL (1989, p. 322) apud FIBGE.



Já no período seguinte — entre 1977 e 1980 —, de crescente ampliação do déficit, a deterioração das relações de troca é contínua e os déficits só não se mostram mais elevados porque é evidente o esforço para compensar, pelo *quantum* exportado, o medíocre crescimento dos preços. Diametralmente oposto é o comportamento das importações, em que o crescimento acentuado de preços se faz acompanhar de um crescimento do *quantum* importado.

Informações detalhadas da pauta de importações e exportações, fornecidas pela Cacex, esclarecem melhor o que foi dito acima. Quanto às importações, observa-se que o petróleo passa de 12% do valor importado em 1973 para 44% em 1980. As importações de matérias-primas, embora mantendo patamares elevados, sofrem queda de 42% para 30% do total, certamente por efeito da entrada em operação de projetos que “substituíam importações”. O declínio dos bens de capital, de 34% para 19% da pauta, está intimamente associado à desaceleração do investimento, enquanto o dos bens de consumo, de 10% para 5%, se vincula à política de controle seletivo que discriminava contra bens não essenciais. A conclusão óbvia é que o desequilíbrio da balança comercial se agrava, no período, em razão da dependência da energia importada.

Quanto às exportações, o exame da pauta mostra expressiva diversificação em manufaturados, que passam de 23%, em 1973, para 45%, em 1980. O grande movimento de diversificação, porém, ocorre a partir de 1977, estando assim associado à ampliação do *quantum* exportado que se observa no período. Se considerarmos que o crescimento do comércio internacional no período é pouco expressivo, o desempenho positivo das exportações pode ser explicado pela combinação de dois fatores: o *drive* exportador de segmentos produtivos que buscam escapar do aumento do grau de ociosidade, e o conjunto de incentivos fiscais e subsídios creditícios às exportações de manufaturados<sup>(4)</sup>.

Embora a diversificação da pauta de exportação em direção aos manufaturados seja resultado das transformações na estrutura produtiva, ela resulta também da fratura do padrão de crescimento. A desarticulação dos investimentos que resulta do II PND — e a rápida desaceleração do crescimento após 1977 — induz vários setores a buscar no comércio exterior os mercados adicionais para fugir ao baixo grau de utilização da capacidade produtiva. Para isto, contaram com uma generosa política de subsídios e incentivos.

## 2. Crise e Estagnação: 1981-9

É inquestionável a caracterização dos anos 80 como um período de estagnação. O crescimento do PIB próximo ao aumento da população, com significativa redução quando confrontado com a tendência histórica, traduz de forma mais imediata os

(4) Segundo BAUMANN (1989), esses incentivos e subsídios alcançam o ápice durante o período, assumindo os seguintes percentuais do valor exportado: 1974 (55%); 1975 (56%); 1976 (66%); 1977 (72%); 1978 (68%). Após 1979, com a maxidesvalorização cambial, ocorre redução dos incentivos e subsídios, passando nos últimos anos para: 1979 (67%); 1980 (45%).

contornos da estagnação. Contudo, é no crescimento negativo do investimento que esta adquire o seu significado mais profundo (Tabela 3).

**TABELA 3**  
**BRASIL**  
**AGREGADOS MACROECONÔMICOS A PREÇOS CONSTANTES — 1981-9**  
**(VARIAÇÃO E COMPOSIÇÃO — MÉDIAS ANUAIS)**

	PIB		CONSUMO(1)		FBCF		EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO		SALDOIRT(2)	
	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.	VAR.	PART.
1981-89	2,2%	77,3%	1,8%	77,3%	-1,4%	18,0%	8,5%	13,1%	-1,3%	8,4%	4,8%	-1,3%
1981-83	-2,1%	78,4%	-2,2%	78,4%	-11,7%	19,0%	8,0%	11,9%	-12,0%	9,3%	2,6%	-2,0%
1984-86	7,0%	77,5%	6,4%	77,5%	11,2%	17,6%	5,3%	13,0%	7,7%	8,0%	4,9%	-0,6%
1987-89	2,1%	75,8%	1,3%	75,8%	-2,2%	17,4%	12,3%	14,7%	1,5%	8,0%	6,7%	-1,0%

(1) A partir de 1985 a variação de estoques está incluída no consumo.

(2) Influência das relações de troca.

Fonte: FIBGE — Departamento de Contas Nacionais.

Há outros aspectos importantes, como a redução da propensão média a consumir e os superávits comerciais, obtidos de forma sistemática apesar da deterioração permanente dos termos de intercâmbio com o exterior. O aspecto comum a todas as variáveis macroeconômicas durante a década é seu elevado grau de instabilidade, que se expressa na curta duração de ciclos econômicos com breves períodos de expansão e retração.

## 2.1. Investimento e estrutura produtiva

Dada sua importância, cabe analisar inicialmente o crescimento negativo do investimento na década. A redução da participação de máquinas e equipamentos na FBCF reflete uma taxa de crescimento fortemente negativa (-4,0% a.a). A participação da construção na FBCF, por sua vez, amplia-se, traduzindo apenas desempenho menos medíocre, com taxa de crescimento nula<sup>(5)</sup>.

Uma qualificação adicional sobre o caráter do investimento durante a década ilustra o ponto anterior. Segundo Suzigan (1987), o crescimento da indústria de bens de capital ocorre fundamentalmente no setor de bens de capital seriados, enquanto o de bens sob encomenda revela baixo dinamismo. Caracteriza-se dessa forma o denominado investimento de modernização, cuja marca principal é a introdução de novas máquinas destinadas a elevar a produtividade sem alterações substantivas na capacidade produtiva. Certamente é esse tipo de investimento que se confunde com aqueles nos setores vinculados à exportação e que explicam a sustentação de um patamar mínimo da taxa de investimento em máquinas e equipamentos — em torno de 5% do PIB — durante a década.

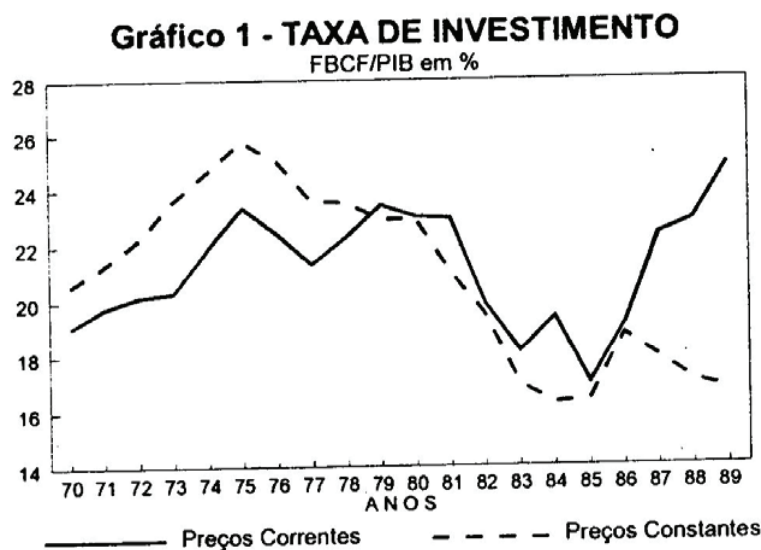
(5) Fonte dos dados relativos ao investimento: FIBGE — Contas Nacionais/Conta de Capital.

Outro dado de igual importância deve ser ressaltado, como a dissociação entre investimentos privados e públicos, cuja ruptura constitui uma indicação clara do esfacelamento do padrão anterior de crescimento. São aspectos centrais dessa ruptura o decréscimo sistemático dos investimentos do setor produtivo estatal (7,5% a.a.) e o crescimento nulo do gasto público em infra-estrutura e dos investimentos privados<sup>(6)</sup>.

Diante desse comportamento dos investimentos estatais, *lato sensu*, que possuem caráter estratégico por se localizarem nas áreas de infra-estrutura e insumos básicos, não se poderia esperar desempenho distinto do investimento privado, marcado pelo declínio e por fortes oscilações cíclicas, refletindo em última instância ausência de um horizonte de crescimento sustentado.

Um aspecto que merece uma análise detalhada diz respeito à evolução da taxa de investimento, medida como proporção do PIB. Fica patente a existência de divergências entre a taxa de investimento medida a preços correntes e a medida a preços constantes. Nos anos 80, a taxa a preços constantes não só é inferior à taxa a preços correntes, como essa diferença tende a acentuar-se (Gráfico 1). A inversão na magnitude relativa das taxas tem um significado peculiar: o encarecimento do investimento na década de 80.

O encarecimento do investimento tem implicações diversas sobre o desempenho da economia brasileira. As informações existentes indicam que a mudança de preços relativos dos bens de capital não traduz modificações significativas no padrão tecnológico, mas deve-se sobretudo às medidas de política econômica associadas ao ajustamento da economia à transferência de recursos reais para o exterior.



Ao longo dos anos 80, combinam-se, em intensidade distinta, três fatores para explicar o encarecimento do investimento: a desvalorização real do câmbio, o aumento

(6) Dados sobre investimento das empresas estatais extraídos de SEPLAN/SEST (1989).

da taxa de juros e os ciclos recessivos. Embora a correta apreensão de cada um desses fatores só possa se fazer ao longo dos ciclos durante a década, cabe explicitar como contribuem para a mudança dos preços relativos dos bens de capital. As desvalorizações reais do câmbio encarecem o componente importado do investimento, além de criar uma proteção adicional aos produtores domésticos. A elevação das taxas de juro impactam o setor de forma importante na medida em que este se caracteriza por um ciclo de produção longo. Por sua vez, os períodos recessivos e de estagnação aumentam o grau de ociosidade, ampliando os custos unitários fixos.

Embora os anos 80 se caracterizem por um crescimento dos preços dos bens de capital sistematicamente superiores aos demais preços da economia, cabe assinalar a distinção entre três períodos<sup>(7)</sup>. Entre 1981 e 1983, há um rápido aumento dos preços relativos dos bens de capital, resultante do ajustamento externo, que, além das desvalorizações reais do câmbio, caracterizou-se pela elevação da taxa de juros, implicando uma recessão de grande magnitude. Este movimento é atenuado no período seguinte, entre 1984 e 1986, pela recuperação do crescimento, apreciação cambial e redução das taxas de juro. O brusco deslocamento observado a partir de 1987 pode ser explicado pelo retorno da política restritiva e da estagnação. Contudo, sua magnitude leva a pensar que o fracasso das políticas heterodoxas de congelamento de preços tenham induzido a uma política de fixação de margens de lucro extremamente agressiva por parte dos produtores.

Pode-se concluir do que foi exposto que o encarecimento dos bens de capital durante a década não esteve determinado por razões estruturais, como por exemplo a transformação do paradigma tecnológico. Ao não traduzir mudanças estruturais, esta tendência cristaliza restrições adicionais à sustentação do crescimento, tais como: maior esforço de investimento para manter dada taxa de crescimento; elevação dos preços de bens finais e deterioração da competitividade externa; aguçamento da contradição entre crescimento da absorção doméstica e transferência de recursos reais ao exterior.

As questões apontadas acima, de grande relevância para entender a estagnação da economia brasileira nessa década, serão examinadas ao longo das próximas seções. Antes porém, vejamos as principais modificações na estrutura produtiva que resultaram deste padrão de inversão.

O desempenho medíocre do investimento teria necessariamente que se refletir de forma negativa no comportamento das atividades produtivas, que apresentam declínio substancial nas taxas de crescimento dos principais segmentos produtivos durante a década. Além disso, algumas características centrais da década merecem ser destacadas: a estagnação da produção na indústria (1,1% a.a.) contrasta com a preservação do crescimento na agropecuária (3,1% a.a.). Ocorre portanto uma nítida dissociação entre o crescimento da indústria e o da agropecuária, mais evidente quando se contrasta o desempenho da produção vegetal (3,4% a.a.) com o da indústria de transformação (0,8% a.a.)<sup>(8)</sup>.

(7) A evolução da relação deflator implícito do investimento/deflator implícito do PIB, na década, foi a seguinte: 1980 = 100; 1981 = 109; 1982 = 110; 1983 = 107; 1984 = 104; 1985 = 103; 1986 = 102; 1987 = 125; 1988 = 134; 1989 = 149. Dados de FIBGE — Contas Nacionais/Conta de Capital.

(8) Dados de FIBGE — Contas Nacionais/PIB Setorial.

O dinamismo diferenciado da agricultura durante os anos 80 repousa numa série de fatores: a importância do mercado externo; a redução dos principais custos de produção, decorrente da estagnação e do barateamento do petróleo; e a política de sustentação do nível de renda do setor através da política de preços mínimos. No caso dos mercados externos, como mostra Fonseca (1990), o coeficiente exportado mantém-se sem maiores alterações, em torno de 20%. A estabilidade deste coeficiente é conseguida apesar do crescimento moderado do comércio internacional de produtos agrícolas e da queda de preços. A ampliação das quantidades exportadas, que explica a manutenção do grau de abertura do setor agropecuário, é um importante indicador da competitividade das exportações brasileiras neste segmento produtivo.

Outro fator relevante para a estabilidade dos mercados para os produtos agrícolas foi a substituição da política de crédito subsidiado pela política de preços mínimos, que constituiu importante instrumento de sustentação e estabilização da renda agrícola. Conforme Buainain (1988), sob a influência dos fatores mencionados a agricultura não só manteve a tendência de crescimento da década anterior, como apresentou ganhos expressivos de produtividade nas lavouras mais importantes.

Além da importância dos mercados como fator de preservação do dinamismo da agricultura, Rezende (1989) aponta dois outros aspectos relevantes: do ponto de vista estrutural, teríamos o caráter anticíclico dos preços de fatores de produção importantes (terra e mão-de-obra), além da exogeneidade de custos de produção relevantes, determinados pelo preço do petróleo. Isso determinou que, ao contrário do setor industrial, a agricultura tenha se ajustado à crise via redução de preços e não via quantidades. Mesmo com queda de preços, o barateamento da mão-de-obra e da terra, devido à estagnação da economia, e dos insumos, em razão da queda do preço do petróleo, permitiu ampliar a produção sem comprimir a rentabilidade.

Em contraposição à agropecuária, a indústria revela um crescimento medíocre durante a década. Apenas a indústria extrativa mineral, devido à produção de petróleo e exportação de minérios, mantém a mesma tendência de crescimento (7,2% a.a), secundada pelos serviços industriais de utilidade pública (6,7% a.a.), cujo crescimento ainda está determinado pela ocupação de capacidade das grandes inversões públicas, em especial da energia elétrica. Os segmentos mais importantes, contudo, permanecem praticamente estagnados. Na construção civil, esse desempenho está associado à redução dos gastos do governo em infra-estrutura e à crise do Sistema Financeiro da Habitação. A indústria de transformação certamente não encontrou no mercado externo um elemento de dinamismo, que pudesse substituir a absorção doméstica.

A avaliação do desempenho da indústria por categoria de uso aduz importantes informações à análise anterior. As indústrias que haviam liderado o padrão de crescimento anterior — bens de capital e bens de consumo duráveis —, e que constituíam o suporte do ciclo endógeno, mostram regressão ou crescimento praticamente nulo<sup>(9)</sup>. A

(9) Segundo dados do FIBGE, a produção industrial por categoria de uso entre 1981 e 1989 apresentou a seguinte variação total: Bens de Capital (- 6,9%); Bens de consumo durável (8,2%); Bens Intermediários (17%); Bens de consumo não durável (18,1%).

liderança do crescimento, embora a taxas mais reduzidas, fica por conta dos segmentos que conseguem realizar um *drive* exportador, como é caso das indústrias de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis.

Os dados sobre o desempenho cíclico da produção industrial ao longo dos anos 80 são também ilustrativos sobre os constrangimentos ao crescimento da indústria. Nos períodos de recessão são as indústrias de bens de capital e consumo duráveis que apresentam o pior desempenho. A partir da recuperação da produção corrente, estes setores retomam a liderança do crescimento, como que num movimento de restauração do ciclo endógeno. Todavia, esse padrão de crescimento é incompatível com a manutenção de elevados superávits comerciais, pelo menos quando se restabelecem as taxas de crescimento históricas. Isto porque os efeitos multiplicadores e a retomada do investimento conduzem a uma redução do coeficiente exportado da indústria, em especial das indústrias de bens intermediários e de consumo não duráveis.

**TABELA 4**  
BRASIL  
COEFICIENTE EXPORTAÇÕES/VENDAS  
E GRAU DE UTILIZAÇÃO DE CAPACIDADE — 1980-9  
(%)

	COEFICIENTE EXPORTADO											
	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	MAX.	MIN.
GERAL	8,7	10,0	9,0	12,4	15,3	14,6	11,5	11,9	14,2	14,7	15,3	8,7
SETORES												
Bens de Consumo	9,9	11,2	9,2	11,8	14,6	14,9	11,2	12,8	13,1	13,0	14,9	9,2
Bens de Capital	14,7	17,6	15,2	18,2	18,2	16,8	15,3	16,2	22,3	21,3	22,3	14,7
Mat. de Constr.	5,4	5,5	4,5	6,7	7,5	6,4	5,0	4,8	6,6	6,9	7,5	4,5
Outr. Prod. Interm.	6,8	8,4	8,3	12,3	16,1	14,7	11,5	10,7	13,4	14,8	16,1	6,8
	NÍVEIS DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA											
	81	82	83	84	85	86	87	88	89	MAX.	MIN.	
GERAL	84	78	76	73	74	78	83	81	80	81	84	73
SETORES												
Bens de Consumo	84	74	74	74	72	77	81	77	76	78	84	72
Bens de Capital	82	74	65	56	61	67	76	76	75	76	82	56
Mat. de Constr.	88	82	80	71	68	72	77	78	76	74	88	68
Outros Prod. Interm.	88	80	80	79	81	83	86	87	86	86	88	79

Fonte: FGV— Sondagem Conjuntural.

A afirmação anterior leva ao exame mais detalhado da importância dos mercados externo para o desempenho dos vários setores industriais (Tabela 4). A indústria de bens de capital mostra um aumento da dependência dos mercados externos, ampliando significativamente seu coeficiente exportado ao final da década. Este demonstra pouca sensibilidade às variações cíclicas da absorção doméstica. Em nenhum momento coloca-se a disjuntiva entre atendimento do mercado interno e exportações, o que fica patente pelo elevado grau de ociosidade da capacidade produtiva instalada. Em outros

termos, a desarticulação do padrão de crescimento e o baixo grau de utilização da capacidade produtiva fazem com que a indústria de bens de capital tenha no mercado externo um mercado adicional de crescente importância, embora insuficiente para compensar a perda de dinamismo do mercado interno.

A indústria produtora de bens intermediários mostra uma crescente inserção no mercado externo. Contudo, ao contrário do que ocorre na indústria de bens de capital, a sensibilidade cíclica do coeficiente exportado é bastante pronunciada. Os níveis de utilização de capacidade sugerem que esta indústria acessa mais facilmente os mercados externos quando dos períodos recessivos domésticos. Exatamente por esta razão, quando a absorção doméstica se expande o setor atinge níveis bastante elevados de utilização da capacidade, colocando a disjuntiva entre exportar ou atender o mercado interno.

Os dados sobre bens de consumo, embora excessivamente agregados, indicam um padrão semelhante ao da indústria de bens intermediários, vale dizer, coeficiente exportado tendencialmente em elevação, mas influenciado pelo comportamento da absorção doméstica. Aparentemente a contradição entre exportação e mercado externo não se coloca para o setor em razão da preservação de margens de ociosidade mais elevada. A esse propósito é necessário registrar que os dados médios escondem situações setoriais bastante distintas e que serão examinadas em detalhe posteriormente.

Os dados analisados mostram que a desarticulação do padrão de crescimento leva a uma inserção diferenciada dos setores produtivos no mercado externo. Esta, além de desigual, sofre influência distinta do ciclo econômico. A indústria de bens de capital, em razão do excesso de capacidade herdada do II PND e da desarticulação do padrão de crescimento que é fruto deste programa já inicia a década com um coeficiente exportado elevado. Apesar de os mercados externos revelarem-se cada vez mais importantes para esta indústria, eles são insuficientes para substituir o crescimento do mercado interno.

A situação é distinta no caso dos bens intermediários, onde a entrada em operação dos projetos do II PND, associada à redução da taxa de crescimento da absorção doméstica, promove uma crescente abertura desta indústria, que assim revela um crescimento superior apoiada nos mercados externo e interno. Já para o conjunto dos bens de consumo, a inserção externa é de menor importância e incapaz de sustentar o ritmo de crescimento da década anterior.

A articulação desigual dos vários setores industriais com o mercado externo, que é resultado da fratura do padrão de crescimento, conduz a importantes desequilíbrios na estrutura industrial, que se expressam em taxas de crescimento, coeficientes exportados e graus de utilização da capacidade bastante discrepantes. Em razão dessas constatações, analisamos a seguir a articulação externa da economia brasileira com o exterior, examinando-a do ponto de vista setorial e macroeconômico a fim de precisar os limites que o *drive* exportador e a transferência de recursos reais impõem ao crescimento.

## 2.2. Inserção externa e transferência de recursos reais

Como foi dito no início desta seção, uma das peculiaridades da economia brasileira na década dos 80 foi a obtenção de sistemáticos superávits comerciais. Do nosso ponto

de vista, essa transferência de recursos reais ao exterior para fazer face ao serviço da dívida externa introduz uma importante restrição ao crescimento econômico. Esta tese não é, contudo, compartilhada por importantes interpretações sobre a economia brasileira durante o período. Antes de analisar detalhadamente a questão, vejamos o enunciado dessas teses.

A idéia central da tese do superávit estrutural era a de que o processo de substituição de importações realizado durante o ajustamento estrutural, entre 1974 e 1979, permitiu à economia operar em níveis de atividades crescentes, sem alterações significativas no coeficiente importado. Na formulação original de Castro e Souza (1985), admitia-se a possibilidade de geração de superávits mesmo com a eliminação da capacidade ociosa, ou seja, na fase de aceleração do ciclo. Essa concepção sobre o caráter do ajustamento estrutural realizado no período 1974-9 tem como uma das principais implicações negar a relevância do constrangimento cambial ao crescimento, advindo da transferência de recursos reais ao exterior.

Contestando a interpretação tradicional sobre a origem do superávit comercial — que teria sido fruto do controle dos gastos e das mudanças de preços relativos durante o ajustamento externo entre 1981 e 1983 —, os autores argumentam que as exportações cresceram mais do que o esperado e as importações se reduziram menos do que o previsto. Estas modificações podem portanto ser atribuídas a mudanças de natureza estrutural, vale dizer às modificações na estrutura produtiva, que permitiriam a geração de superávits comerciais, independentemente do ciclo e da taxa de câmbio.

Outra importante tese sobre a compatibilidade do crescimento com a restrição externa foi formulada por Delfim Netto (1984). Segundo o então ministro da Fazenda, após o ajustamento recessivo, a mudança de preços relativos em favor dos bens comercializáveis, resultante da desvalorização da taxa de câmbio, permitiria que as exportações se transformassem na nova fonte de dinamismo do crescimento. Em outros termos, o *drive* exportador substituiria o ciclo endógeno como fonte do crescimento. Esta tese diferencia-se da anterior na medida em que admite a importância da taxa de câmbio, bem como de variáveis cíclicas internas e externas, para viabilizar este novo padrão de crescimento.

Tanto a concepção do superávit estrutural quanto a da viabilidade do crescimento via *drive* exportador colidem frontalmente com o desempenho da economia brasileira na presente década, caracterizada pela estagnação. Por esta razão, examinam-se a seguir em detalhe os obstáculos interpostos pela restrição externa ao crescimento, tanto do ponto de vista setorial quanto da ótica macroeconômica.

### **2.2.1. Inserção externa: aspectos setoriais**

Na primeira parte deste trabalho já havíamos feito referência à diversificação da pauta de exportações em direção aos manufaturados que ocorre a partir de 1977. Esse processo persiste ao longo dos anos 80, passando a participação dos manufaturados de 45% da pauta em 1980 para 63% em 1989. Esse peso crescente dos manufaturados na pauta é acompanhado simultaneamente de uma importante diversificação, com o surgimento e consolidação de novos setores exportadores.



Ocorre ao longo da década uma perda de importância de setores tradicionais — alimentos, extrativa mineral, têxtil, bebidas — na pauta de exportação (Tabela 5). Em contraposição, os setores produtores de bens intermediários — química, metalúrgica, papel e papelão, minerais não metálicos — acusam um importante aumento de participação. Com alguma diferenciação interna, os segmentos que produzem bens de capital — material de transporte, mecânica, material elétrico e de comunicações — mostram participação estável.

**TABELA 5**  
PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO VALOR EXPORTADO DE GÊNEROS SELECIONADOS  
E TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO — 1980-8  
(%)

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981-83		1984		1985-86		1987-88	
		PART.	TX. CRESC.	PART.	TX. CRESC.	PART.	TX. CRESC.	PART.	TX. CRESC.
Total	100,0	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—
Alimentos	29,8	24,7	-2,8	25,9	26,8	23,4	-13,8	19,1	8,4
Química	15,4	20,2	12,6	20,6	25,4	17,0	-22,3	15,8	24,2
Extrativa Mineral	9,0	9,8	-0,8	7,0	6,2	7,9	0,1	6,9	9,6
Mat. Transporte	7,1	8,0	1,5	5,4	-2,4	7,0	2,0	10,0	42,6
Metalurgia	5,8	6,8	18,8	9,7	34,7	11,2	1,9	14,2	45,1
Mecânica	7,4	6,0	5,7	4,9	26,0	5,9	-6,2	6,3	23,5
Têxtil	3,7	3,5	6,1	3,5	8,7	3,1	-14,5	3,3	18,9
Vest./Calçados	2,4	3,0	16,2	4,2	53,2	4,4	-3,5	4,4	13,0
Papel/Papelão	2,6	3,5	0,2	2,7	42,4	2,5	-5,8	3,4	41,6
Mat. Elet./Comunic.	2,3	2,3	1,3	2,3	26,2	3,0	14,3	3,2	11,8
Fumo	1,5	2,0	17,0	1,7	-0,7	1,8	-5,8	1,7	15,4
Prod. Min. Não Metálicos	1,1	1,3	14,5	1,8	45,8	1,7	-14,9	1,4	18,2
Borracha	0,7	0,6	1,2	0,9	81,0	1,2	2,2	1,1	18,1
Mat. Plásticas	0,3	0,3	11,4	0,4	36,1	0,6	22,2	0,2	-49,0
Bebidas	0,7	0,4	-16,4	0,7	132,8	0,4	-32,4	0,1	-25,8

Fonte: Funcex, apud SARTI e FURTADO (1991).

Esta transformação da pauta de exportação reflete as mudanças na estrutura produtiva e a desarticulação do padrão de crescimento que ocorrem a partir da segunda metade da década de 70, mas está também condicionada por fatores cíclicos. Nos setores tradicionais as taxas de crescimento das exportações aumentam no período recessivo e são negativas quando a absorção doméstica volta a se recuperar entre 1985 e 1986, retomando o crescimento após 1987. Este mesmo padrão cíclico de comportamento das exportações é observado, porém com maior intensidade, no caso dos segmentos produtores de bens intermediários. Os setores produtores de bens de capital — à exceção da indústria mecânica — mostram menor sensibilidade cíclica na determinação do desempenho das exportações.

Uma avaliação mais precisa da influência de fatores estruturais e cíclicos sobre as exportações brasileiras pode ser feita através da análise desagregada da inserção externa

dos principais gêneros produtivos (Tabela 6). Nos três principais gêneros produtores de bens de consumo — alimentos, vestuário e calçados, têxtil —, que representam aproximadamente 1/3 das exportações, o coeficiente exportado já era elevado no início da década, crescendo moderadamente ao longo do período. Embora nesses gêneros haja uma inserção exportadora tradicional, fundada em vantagens comparativas absolutas, cabe notar que a influência de fatores cíclicos sobre o coeficiente exportado é expressiva, aparecendo com clareza em 1986, ano do auge da absorção doméstica.

**TABELA 6**  
MÉDIA ANUAL DO COEFICIENTE EXPORTAÇÕES/VENDAS  
1980/89

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	MAX.	MIN.
Prod. Min. Não Metálicos	3,2	3,0	1,9	2,4	3,8	3,8	4,3	4,1	6,4	6,1	6,4	1,9
Metalúrgica	6,8	8,9	9,8	19,4	23,0	21,9	18,9	19,5	24,2	26,5	26,5	6,8
Mecânica	11,1	11,7	9,1	11,6	11,1	11,6	9,5	9,4	15,3	16,7	16,7	9,1
Mat. Elet. e de Comunicações	6,4	6,0	4,5	6,4	7,6	6,2	5,0	5,0	5,4	6,0	7,6	4,5
Material de Transporte	16,6	21,8	18,8	22,4	23,4	23,7	19,1	23,9	23,7	20,8	23,9	16,6
Madeira	19,1	21,0	16,5	26,9	31,9	23,0	16,2	19,6	25,5	24,2	31,9	16,2
Mobiliário	2,6	2,1	1,4	2,3	4,3	4,0	5,2	3,0	3,6	4,1	5,2	1,4
Celulose, Papel e Papelão	17,9	18,2	16,6	24,2	29,9	22,6	22,3	24,4	24,5	25,0	29,9	16,6
Borracha	6,4	4,7	4,4	7,4	13,2	14,2	10,0	8,6	14,9	16,8	16,8	4,4
Couros e Peles	26,2	26,3	18,6	24,2	22,0	16,3	10,7	23,0	26,9	28,7	28,7	10,7
Química	3,5	6,1	6,6	8,6	12,4	12,2	8,2	4,5	7,5	8,7	12,4	3,5
Prod. Farmac. e Veterinários	2,6	4,0	1,8	1,4	2,6	3,3	2,8	3,2	7,4	7,6	7,6	1,4
Perf., Sabão, Det., Glic., Velas	1,3	2,9	1,1	0,3	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	2,9	0,3
Prod. de Matérias Plásticas	1,6	2,1	1,3	1,6	2,2	1,5	1,7	1,8	3,2	3,5	3,5	1,3
Indústria Têxtil	10,6	10,4	8,7	12,6	15,8	11,8	8,9	11,1	12,3	12,8	15,8	8,7
Vest., Calçados e Art. Tecido	13,1	15,3	13,9	16,4	23,2	23,7	17,4	20,6	18,8	18,4	23,7	13,1
Prod. Alimentares	15,8	14,4	12,0	13,0	16,8	18,2	12,7	16,5	17,6	17,1	18,2	12,0
Bebidas	0,9	0,8	0,5	1,0	1,9	1,1	0,5	0,9	0,7	0,9	1,9	0,5
Fumo	7,7	10,7	13,5	18,7	20,4	10,8	18,9	5,8	4,6	4,2	20,4	4,2
Editorial e Gráfica	1,6	1,4	1,1	0,9	0,6	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	1,6	0,4
Diversas	8,8	12,1	7,1	4,5	7,0	4,3	4,0	9,4	13,7	8,1	13,7	4,0

Fonte: FGV — Sondagem Conjuntural.

Para os principais gêneros exportadores produtores de bens intermediários — metalúrgica, papel e papelão, química — há um grande crescimento do coeficiente exportado ao longo da década. É de grande significação a ampliação da produção exportada nos anos 1981-3, coincidindo portanto com a entrada em operação dos projetos do II PND e com a recessão para promover o ajustamento externo. Nesses gêneros a importância de fatores cíclicos para explicar o coeficiente exportado é mais pronunciada. A afirmação anterior é ilustrada pela expressiva queda deste coeficiente em 1985 e 1986 e pela sua rápida recuperação posterior.

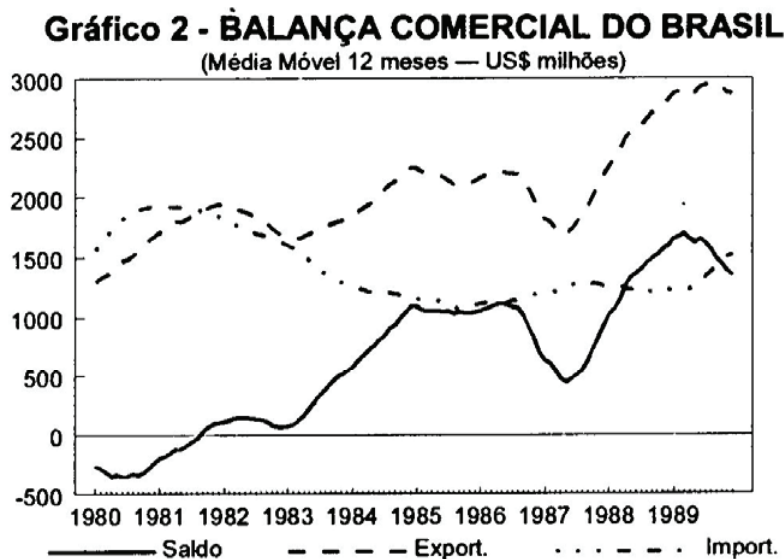
Os gêneros predominantemente produtores de bens de capital — mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte — mostram uma inserção externa importante já no início da década, com crescimento moderado ao longo do período. A sensibilidade cíclica do coeficiente exportado é bastante reduzida, refletindo o elevado grau de ociosidade destas indústrias. Dados a desarticulação do padrão de

crescimento e o excesso de capacidade herdado do período anterior, a busca de mercados externos constituiu um fator compensatório para o nível de atividades, extremamente deprimido nesta indústria durante a década.

As conclusões que advêm desses dados são bastante significativas. Embora a diversificação da pauta de exportações da economia brasileira nos anos 80 expresse transformações de natureza estrutural como a diversificação da estrutura produtiva — parte dela oriunda do ajustamento estrutural do II PND —, o desempenho dessas exportações está fortemente condicionado por fatores cíclicos, em especial a absorção doméstica. O coeficiente exportado nos vários gêneros produtivos guarda uma relação inversa com a absorção doméstica, mais intensa nos bens intermediários, atenuando-se nos bens de consumo e nos bens de capital.

### 2.2.2. Inserção externa: aspectos macroeconômicos.

A análise anterior nos conduz a avaliar com mais detalhe os determinantes do superávit comercial ao longo da década (Gráfico 2). Um exame mais acurado do superávit indica a existência de subperíodos que merecem avaliação precisa na sua associação com o ciclo econômico. De meados de 1981 até o começo de 1983, inverte-se o sinal da balança comercial num contexto de recessão doméstica. A redução das importações é primordial nessa mudança de sinal, pois há importante oscilação nas exportações, em boa medida resultante da recessão mundial do início da década.



No subperíodo seguinte — entre início de 1983 e o final de 1984 —, o superávit é crescente, coincidindo com a drástica recessão doméstica de 1983 e o início da recuperação em 1984, esta última resultante do excepcional crescimento das exportações que decorreu do intenso crescimento do comércio internacional. Tanto a redução das importações quanto a ampliação das exportações contribuem para o aumento do

saldo. Em resumo, não há como desconhecer a importância de fatores cíclicos internos e externos na explicação do superávit comercial obtido pelo país durante o período.

Posteriormente, identificam-se várias fases distintas: do início de 1985 até meados de 1986, o valor do superávit é estável e, apesar da recuperação doméstica, tanto as exportações quanto as importações mantêm o patamar, o que só foi possível devido ao elevado grau de ociosidade pós-recessão. O decréscimo do saldo observado entre meados de 1986 e 1987, num contexto de aceleração cíclica, resulta na sua maior parte da redução das exportações. Quando ocorre a involução da absorção doméstica, a partir de meados de 1987, é o crescimento das exportações que explica a recuperação do superávit. Conclui-se, portanto, que a partir de meados da década as oscilações do superávit comercial, em função das flutuações da absorção doméstica, são predominantemente determinadas pelas variações das exportações.

A proposição de que a influência cíclica sobre o superávit ocorreu primordialmente por meio das exportações pode ser melhor verificada através de uma análise desagregada. No caso das exportações, as quantidades exportadas são o principal determinante do aumento do valor, compensando a evolução desfavorável dos preços, que caem sistematicamente entre 1980 e 1985, recuperam-se parcialmente em 1986 e acusam um crescimento lento até 1989 (Tabela 7). Como a variação do *quantum* exportado guarda uma relação inversa com a variação da absorção doméstica — o que pode ser visto com nitidez nos anos de recessão intensa, como 1981 e 1983, ou de grande crescimento, como 1986 —, o efeito cíclico é nesse caso de importância central na determinação do valor das exportações. Essa oposição é atenuada em 1986, quando a queda do valor exportado só não é maior devido à substantiva melhoria de preços que, permanecendo após esse ano, contribui conjuntamente com a queda da absorção doméstica para a rápida recuperação do valor das exportações e do superávit.

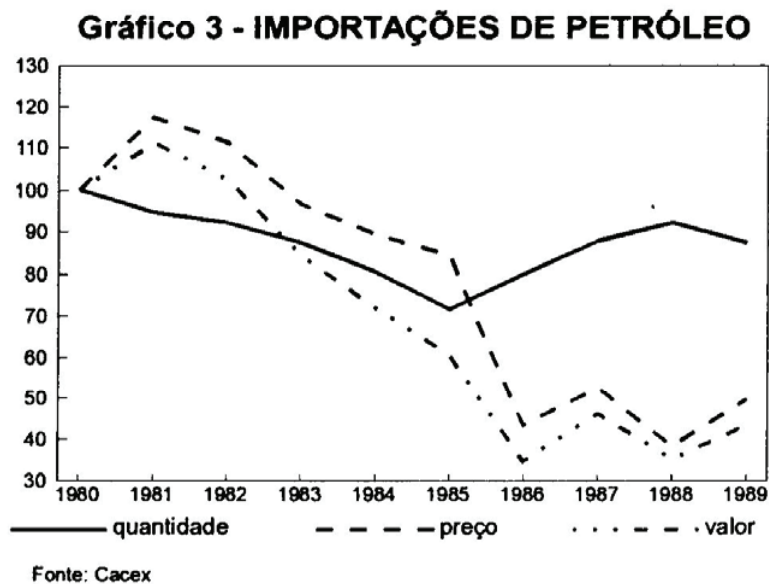
**TABELA 7**  
**BRASIL**  
**EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES GLOBAIS**  
**ÍNDICES DE PREÇO, QUANTIDADE E VALOR — 1980-9**  
*(1980 = 100)*

	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	P	Q	V	P	Q	V
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	94,4	120,4	113,6	111,0	86,1	95,5
1982	88,8	109,9	97,5	107,3	79,1	84,9
1983	83,2	125,7	104,5	101,8	66,1	67,3
1984	85,0	153,9	130,9	96,3	63,5	61,2
1985	80,4	163,2	131,1	90,9	62,6	56,9
1986	86,0	134,2	115,4	72,0	82,6	59,4
1987	86,0	155,9	134,1	78,7	80,9	63,6
1988	94,4	183,6	173,3	86,0	71,3	61,3
1989	96,3	178,9	172,3	92,1	83,5	76,9

Fonte: Bacen, *Relatório Anual*, 1989.

Nas importações, apesar de o fator cíclico ser importante, há outros elementos que afetam o valor importado. A redução mais importante deste último ocorre no período recessivo (1981-3), em razão da diminuição acentuada das quantidades, pois os preços permanecem em patamares elevados. A continuidade do declínio do valor importado durante os primeiros anos da recuperação deve-se à queda nos preços, já que as quantidades se estabilizam. No biênio correspondente ao auge da absorção doméstica (1986-7), a queda dos preços compensa a elevação das quantidades importadas. Em resumo, embora o *quantum* importado guarde estreita relação com o ciclo, seu impacto no valor importado é significativamente alterado pelo movimento dos preços, indicando importante diferença em relação ao comportamento das exportações.

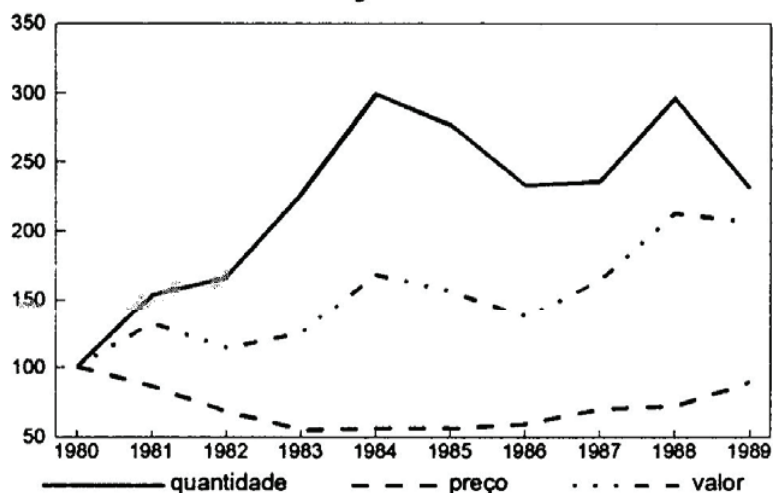
As questões anteriores podem ser melhor ilustradas através da referência ao comportamento das importações e exportações segundo os principais grupos. O efeito cíclico menos pronunciado no caso das importações, notadamente na fase de recuperação, deve-se a um fator primordial: os combustíveis minerais (petróleo), além de uma redução do consumo por unidade de produto — que atenua o crescimento do *quantum* importado —, têm importante redução de preço, que até 1986 contribui para reduzir o valor importado. Como esse é o principal item da pauta de importações, explica-se por que essas têm comportamento cíclico menos pronunciado. A rigor, o declínio do preço do petróleo explica por que o crescimento da demanda doméstica não se traduziu em crescimento expressivo das importações totais (Gráfico 3).



A avaliação das exportações por grupos principais demonstra uma evolução das exportações totais bem semelhante à das exportações de manufaturados. A razão para tal está no peso crescente desses bens na pauta. Por sua vez, é expressiva a correlação entre o ciclo doméstico e o valor das exportações de manufaturados, em especial com o *quantum* exportado. Até 1984 é o *quantum* exportado de manufaturados que explica

o crescimento das exportações. No auge da absorção doméstica — 1986 — a redução das quantidades é amenizada por uma melhoria de preços, o que não impede uma redução do valor exportado. Nos anos de 1988 e 1989, a recuperação do *quantum*, acompanhada de uma melhoria de preços, explica a boa performance do valor exportado (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS**



Fonte: Cacex

O que se pode concluir da análise anterior é que, no período de recuperação, a restrição cambial, em razão da maior absorção doméstica, não se manifesta com mais intensidade na evolução das importações porque o comportamento dos preços é favorável. É nas exportações, em particular na de manufaturados, que se pode avaliar com precisão a existência de um *trade-off* entre a continuidade do crescimento e a preservação do superávit comercial.

Uma argumentação contrária às evidências apresentadas anteriormente é apresentada por Castro e Souza (1988), segundo os quais o declínio das exportações em 1985-6 se deveu sobretudo à velocidade de crescimento da absorção doméstica. Isso teria impedido a recuperação paulatina da utilização da capacidade instalada, desviando exportações para o mercado interno. O argumento só teria validade se os setores exportadores tivessem apresentado no período níveis expressivos de ociosidade, o que, como veremos a seguir, esteve longe de ocorrer (Tabela 8).

Nos gêneros predominantemente produtores de bens intermediários, a utilização da capacidade fica sistematicamente acima da média nas várias fases do ciclo e, além da sua variação menor, há segmentos onde a plena utilização é evidente, como no químico, no metalúrgico e no de papel e papelão. Nos bens de consumo, a pressão menor do ciclo doméstico não exclui a existência de importantes gêneros exportadores com capacidade virtualmente esgotada no pico da absorção doméstica, como é o caso do setor têxtil. Nos gêneros predominantemente produtores de bens de capital, o problema não mostra relevância, com graus elevados de ociosidade mesmo no auge do ciclo.

**TABELA 8**  
**BRASIL**  
**NÍVEIS DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA**  
**INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO — 1980-9**  
(%)

GÊNEROS INDUSTRIAIS	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	MAX.	MIN.
Prod. Min. N. Metal.	90	85	82	75	68	70	78	81	80	76	90	68
Metalúrgica	90	81	76	77	84	87	87	85	85	88	90	76
Mecânica	80	73	66	60	63	72	79	76	75	76	80	60
Mat. Elet. e de Comun.	80	72	72	68	68	76	81	81	75	74	81	68
Mat. de Transporte	87	71	64	63	64	68	78	72	76	77	87	63
Madeira	86	77	80	72	76	79	84	81	78	83	86	72
Mobiliário	80	73	76	70	69	77	86	75	72	74	86	69
Cel., Pap. e Papelão	91	87	88	85	88	88	90	90	88	89	91	85
Borracha	95	82	77	70	77	84	88	89	88	84	95	70
Couros e Peles	78	71	77	77	73	74	75	72	76	74	78	71
Química	89	81	81	82	81	82	84	88	86	87	89	81
Prod. Farm. e Veter.	83	80	78	78	79	78	84	84	82	81	84	78
Perf., Sabão, Det., Glic., elas	89	85	83	75	74	76	81	84	80	77	89	74
Prod. e Mat. Plast.	82	72	74	67	65	71	83	78	71	77	83	65
Indústria Têxtil	90	82	84	80	80	88	91	88	87	89	91	80
Vest., Calç. e Art. de Tec.	88	84	84	83	79	82	86	84	84	88	88	79
Prod. Alimentares	76	74	73	73	73	76	74	74	71	73	76	71
Bebidas	85	83	81	79	78	77	84	79	81	86	86	77
Fumo	83	82	78	70	68	76	87	92	93	77	93	68
Editorial e Gráfica	73	75	77	75	72	75	82	79	74	81	82	72
Diversos	84	79	76	73	72	85	89	90	81	86	90	72

Fonte: FGV — Sondagem Conjuntural.

A conclusão geral sobre os dados parece óbvia: o esgotamento da capacidade produtiva doméstica em face do crescimento da absorção interna ocorre na indústria de bens intermediários e em alguns segmentos de bens de consumo, exatamente os que possuem elevado coeficiente exportado e participam decisivamente na pauta de exportação. Manifesta-se desse modo uma inconsistência essencial entre a preservação do superávit comercial e o crescimento da absorção doméstica, quando se restabelece a taxa histórica de crescimento.

## Conclusões

Este artigo se propôs a analisar as razões da estagnação da economia brasileira nos anos 80. Vista a questão da ótica das transformações da estrutura produtiva e da inserção externa da economia, pode-se entender a perda de dinamismo da economia brasileira como resultante de dois fatores: o insucesso do programa de ajustamento estrutural, na segunda metade dos anos 70; e, nos anos 80, a transferência de recursos reais ao exterior.

A avaliação do período de ajustamento estrutural indica o fracasso da tentativa de constituir um novo padrão de crescimento assentado na indústria pesada. A maior

evidência desse fato reside na desarticulação da nova indústria de bens de capital com os demais setores da economia. O enfraquecimento das relações interindustriais e a desaceleração do crescimento indicam que, desde o último terço da década dos 70, um conjunto expressivo de setores industriais realiza um *drive* exportador para fugir ao elevado grau de ociosidade imposto pela perda de dinamismo do mercado interno.

A desarticulação do padrão de crescimento constitui uma importante herança legada aos anos 80. Ao iniciar-se a década já são evidentes os desequilíbrios na estrutura industrial, visíveis na dispersão significativa tanto dos graus de utilização da capacidade produtiva instalada, quanto na inserção no mercado externo. A geração compulsória de superávits comerciais para servir a dívida externa acentua os desequilíbrios, contribuindo para aprofundar a desarticulação do padrão de crescimento.

Vimos que a tese do superávit estrutural, que postulava a possibilidade de obtenção de superávits comerciais expressivos independentemente das variáveis cíclicas, mostrou-se equivocada frente à retomada do crescimento à taxa histórica. Da mesma forma, a tentativa de retomar o crescimento com base no *drive* exportador mostrou-se inconsistente. Dada a complexidade da estrutura produtiva da economia brasileira, os efeitos multiplicadores do superávit comercial desencadeiam o restabelecimento do ciclo endógeno — liderado pelas indústrias de bens de capital e de consumo durável —, aumentando a absorção doméstica e comprometendo o desempenho das exportações e do superávit.

A estagnação da economia brasileira ao longo da década de 80 indica impasses de curto e longo prazos. O crescimento sustentado através da restauração do ciclo endógeno, assentado na indústria pesada, encontra limitações imediatas na incompatibilidade entre absorção doméstica e transferência de recursos reais ao exterior. De uma perspectiva dinâmica, essa contradição se agrava pelo rápido envelhecimento da indústria de bens de capital em razão da transformação do paradigma tecnológico.

A constituição de um novo padrão com base nos setores produtores de *tradeables* traz também uma dupla dificuldade. De imediato surge a questão de como redefinir as relações entre setores exportadores e não exportadores numa economia caracterizada por um pequeno grau de abertura. De outro lado, mesmo que fosse possível viabilizar o crescimento com base nas exportações, restaria o problema de como manter a competitividade dinâmica dessas exportações numa situação de restrição à capacidade para importar.

*Ricardo Carneiro é professor do Instituto de Economia da Unicamp e consultor do IESP/Fundap.*

## Referências Bibliográficas

- ASSIS, L.E. *A indústria de bens de capital no Brasil*. Tese de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, 1985.
- BATISTA, J.C. "A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, v. 7, n.º 2, 1987.



- BAUMANN, R. "Ajuste externo: experiência recente e perspectivas para a próxima década". In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 2, 1989.
- BUAINAIN, A.M. *Limites da política agrícola*. Texto para Discussão. Campinas: Cecon/IE/Unicamp, 1988 (Texto para Discussão n.º 6).
- CARDOSO DE MELLO, J.M. *O capitalismo tardio*. Tese de doutoramento. Campinas: Depe/IFCH/Unicamp, 1975, mimeo.
- \_\_\_\_\_ & BELLUZZO, L.G.M. "Reflexões sobre a crise atual". In: BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, R., orgs. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1.
- CASTRO, A.B. & SOUZA, F.E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. "O saldo e a dívida". *Revista de Economia Política*, v. 8, n.º 2, abr./jun. 1988.
- COUTINHO, L. & REICHTSTUL, H.P. "Investimento estatal 1974-1980: Ciclo e crise". In: BELLUZZO, L.G.M. e COUTINHO, R. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983, v. 2.
- DELFIN NETTO, A. "Mudanças estruturais da economia no governo Figueiredo". Palestra na ESG. Brasília: Seplan, 13 jun. 1984.
- FONSECA, R.B. *O comércio agrícola mundial: perspectivas para o Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1990, mimeo.
- IPEA/INPES. *Perspectivas de longo prazo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985, cap. 8.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R. & MANOEL, A. "Insumos agrícolas: evolução recente e perspectivas". In: BRANDÃO, A.S., org. *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- RESENDE, G.C. "Controvérsias de economia agrícola: uma revisão crítica". *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia*. Anpec, 1989.
- SEPLAN/SEST. *Relatório das empresas estatais (1988)*. Brasília: Seplan, 1989.
- SERRA, J. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra". In: BELLUZZO, L.G.M. e COUTINHO, R., orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1.
- SARTI, F. & FURTADO, J. *Estrutura e exportações industriais nos anos 80: Elementos para uma caracterização*. Campinas: IE/Unicamp, 1991, mimeo.
- SUZIGAN, W. "Indústria brasileira: retrospectiva de 1986 e perspectivas". In: CARNEIRO, R., org. *Política econômica do Cruzado*. São Paulo: Bienal/Unicamp, 1987.
- TAVARES, M.C. *Acumulação de Capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, 1975, mimeo.
- \_\_\_\_\_ & LESSA, C. *Desenvolvimento industrial nos anos 70: impasses e alternativas*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983, mimeo.

## Resumo

O artigo examina as razões que conduziram à estagnação da economia brasileira nos anos 80. Procura demonstrar que essa estagnação está fortemente condicionada pela política de ajustamento estrutural levada a cabo na segunda metade dos anos 70, e, posteriormente, nos anos 80 pela transferência de recursos reais ao exterior. A estratégia de ajustamento estrutural da economia brasileira à crise internacional perseguida pelo II PND não logrou constituir um novo padrão de crescimento, assentado sobre a indústria pesada e menos vulnerável aos choques externos. Ao final dos anos 70 já é patente a desarticulação do processo de crescimento, através do enfraquecimento das relações interindustriais. Desequilíbrios na estrutura produtiva, presentes na dispersão significativa dos graus de utilização da capacidade produtiva e na inserção diferenciada no mercado externo, indicam como herança dos anos 70 a ruptura do ciclo endógeno na economia brasileira. Nesse contexto, a compulsoriedade da transferência de recursos reais ao exterior cria restrições adicionais ao crescimento e à constituição de um novo padrão de acumulação. A impossibilidade de fundar o crescimento, seja no *drive* exportador ou na restauração do ciclo endógeno, em face da restrição externa, conduz à estagnação da economia brasileira nos anos 80.

## Abstract

This article examines the reasons underlying the stagnation of the Brazilian economy in the 1980s. It seeks to demonstrate that this stagnation was strongly conditioned by the structural adjustment policies of the second half of the 1970s as well as by the transfer of real assets to other countries in the 1980s. The structural approach adopted by the Second PND (National Development Plan) to attempt to adjust the Brazilian economy to the international crisis did not succeed in creating a new standard for growth, one based on heavy industry and less vulnerable to external shocks. By the end of the 1970s, the disarticulation of the growth process already had become evident, through the weakening of relations between industries. The lack of equilibrium in the productive structure, demonstrated by the wide variation in the occupation of productive capacities and by varying patterns of insertion into the international economy, provides evidence as to the main legacy of the 1970s' economic policies: a rupture in the endogenous cycle of the Brazilian economy. Within this context, the forced transfer of real assets outside of the country creates additional restraints to growth as well as a new pattern of accumulation. The impossibility of basing growth either on an export-oriented motor or on the restoration of the endogenous cycle has led to the stagnation of the Brazilian economy in the 1980s.