

Coleção  
ESTUDOS BRASILEIROS  
Vol. 91

ANTONIO BARROS DE CASTRO  
FRANCISCO EDUARDO PIRES DE SOUZA

# A economia brasileira em marcha forçada

007/10/94



PAZ E TERRA

I

AJUSTAMENTO X TRANSFORMAÇÃO  
A ECONOMIA BRASILEIRA DE 1974 a 1984 \*

ANTONIO BARROS DE CASTRO

\* Este trabalho tem por origem uma discussão com Dragoslav Avramovic sobre a especificidade da experiência brasileira de ajustamento externo. Durante o seu desenvolvimento foi de grande importância, a permanente troca de idéias com Francisco Eduardo Pires de Souza. Meus agradecimentos, também para Júlio Mourão e Claudio Tângari, com quem conferi, numerosas vezes, algumas das hipóteses aqui apresentadas. Em sua versão preliminar, este trabalho tinha para título "Ajustamento x Adaptação Estrutural: a Experiência Brasileira", mimeo., FEA/UFRJ, texto para discussão n.º 49, junho de 1984.

## INTRODUÇÃO

As relações da economia brasileira com o exterior sofreram, no curto período de dois anos — 1983 e 1984 — uma drástica mudança. Sumariamente, e como se pode observar na Tabela 1, estes câmbios poderiam ser assim caracterizados:

- o déficit de transações correntes, que havia se tornado imenso e virtualmente insustentável, foi drasticamente eliminado;
- o galopante crescimento da dívida foi praticamente detido;
- as reservas, que haviam se esvaído em 1982 (e se tornaram negativas em 1983) foram parcialmente reconstituídas.

A obtenção destes resultados se deve, de forma imediata, ao fato de que o comércio de mercadorias passa, no período de um relativo equilíbrio, a uma situação na qual o valor das exportações constitui quase o dobro do valor das importações.

Muito se discutirá, daqui por diante, acerca do significado e dos determinantes destas mudanças. O presente trabalho pretende questionar a interpretação amplamente difundida (entre defensores e críticos das prescrições do FMI) de que elas são o resultado da política de “ajustamento” ensaiada em 1981, e posta efetivamente em prática desde fins de 1982. Acredito, pelo contrário, que as referidas mudanças não resultam das políticas (monetária, fiscal, de salários e câmbio) a que foi recentemente submetida a economia. Sua explicação deve ser buscada em outro período, e em outra acepção da política econômica — no que toca a objetivos e

TABELA 1

(US\$ MILHÕES)

	1982	1983	1984
Balança Comercial	780	6.470	13.068
Balanco Transações Correntes <sup>(1)</sup>	-14.755	-6.142	654
Dívida Líquida	79.211	87.069	87.887
Reservas Internacionais Líquidas	-2.880	-3.296	4.243

(1) Excluído lucros reinvestidos.

FONTE: Banco Central do Brasil, Programa Econômico, vários números.

instrumentos. Creio, em suma, que as mudanças anteriormente assinaladas têm por base a opção feita em 1974, no sentido de não deter e sim, vigorosamente, redirecionar a expansão em curso na economia. Esta opção, daqui por diante referida como "estratégia de 74", possibilitou a continuidade do crescimento — com novos rumos e menor velocidade — por mais seis anos. Ao terminar, abruptamente, em 1981, o longo e intenso período de crescimento, datado de meados de 1967, a economia brasileira, com escalas e estruturas profundamente alteradas — e colhendo os frutos da safra de projetos integrantes da estratégia de 74 —, encontrava-se em plena mutação. Emergia, em síntese, uma nova estrutura, cujas relações com o exterior diferem enormemente do anteriormente estabelecido — e explicam, no fundamental, as mudanças apontadas.

Tendo em seu cerne a proposição que acabamos de sumariar, o texto que se segue trata de examinar o ocorrido na economia brasileira, no crítico período que se estende de 1974 a 1984. É fácil ver que as discussões que aí se travam não são de interesse meramente acadêmico. Concretamente, se forem corretas as idéias aqui defendidas, o país tem hoje, diante de si, um horizonte de possibilidades muito mais amplo do que comumente se supõe. Assim, no que se refere à dívida externa, o pagamento integral dos juros não seria tão problemático como usualmente se presume, enquanto — saltando para a outra ponta do arco de possibilidades — a moratória seria uma opção patentemente viável. No tocante à retomada do crescimento, por outro lado, a estrutura

econômica que emerge das recentes transformações permitiria a definição de caminhos até aqui não trilhados, seja no que se refere à inserção do país na economia internacional, seja no que toca à extensão aos trabalhadores dos frutos da industrialização.

## 1. SUMÁRIA DISCUSSÃO DA POLÍTICA DE AJUSTAMENTO

Para os que sustentam que a rápida mudança das contas externas observada no biênio 1983-84 resulta da política econômica levada a efeito no período, a guinada que o governo anuncia à nação em 25 de outubro de 1982 constitui um marco. O texto então aprovado pelo Conselho Monetário Nacional afirma ser imprescindível abandonar a "estratégia de ajuste gradual" do Balanço de Pagamentos, em benefício de um processo mais rápido de combate ao déficit<sup>1</sup>. Mais precisamente o texto oficial faz saber que o objetivo fundamental da política econômica passa a ser "reduzir drasticamente o déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos". Esta mudança teria se tornado um imperativo, em decorrência da decisão, por parte dos bancos internacionais, de restringir a oferta de fundos ao Brasil, bem como a numerosos outros tomadores. Em última análise, o ajustamento cobrado ao país permitiria aos bancos internacionais reduzir "a participação relativa dos empréstimos ao Brasil, nos (seus) *portfolios*..."

A consecução do objetivo mais imediato — drástica redução do déficit de transações correntes — ficava a cargo da Balança Comercial, que através de violenta inflexão, saltaria de uma posição de relativo equilíbrio, para um superávit de US\$ 6 bilhões,

1. Integra do Documento "Programação do Setor Externo para 1983", *Folha de S. Paulo*, 26/10/82.

já no ano entrante. Através deste caminho, o déficit de transações correntes haveria de cair dos US\$ 14 bilhões, previstos para 1982, para US\$ 6,9 bilhões em 1983 e US\$ 5 bilhões em 1984. Seria assim compatibilizada a necessidade de obtenção de “dinheiro novo”, com a disponibilidade de recursos financeiros no mercado internacional.

Apontado o caminho para a imediata redução das necessidades de “dinheiro novo”, o documento reconhece que não há muito o que esperar das exportações, “cuja expansão está em grande parte condicionada à evolução da conjuntura internacional”. Assim sendo, “o superávit comercial em 1983 será assegurado muito mais pela contenção das importações (limitadas ao máximo de US\$ 17 bilhões) do que pelo comportamento esperado das exportações”... Quanto aos mecanismos pelos quais as importações serão reduzidas, nada é dito, sendo apenas assinalado em que proporção os setores público e privado terão reduzidas as suas compras no exterior. O documento é ainda mais parcimonioso no que se refere às demais políticas. Acrescenta apenas, a esse respeito, que “a exemplo do que vem ocorrendo nos últimos dois anos, dar-se-á continuidade ao conjunto de políticas fiscal e monetária, que deverão contribuir para a sensível desaceleração do processo inflacionário, tendo impacto adicional positivo, ainda que de forma indireta, sobre as contas externas, através da redução do excesso de demanda agregada”. “Por outro lado” — acrescenta o documento — “será mantido o realismo nas políticas de taxa de juros, correção monetária e, especialmente, na política cambial”. Quanto ao mais, evita-se falar no que ocorreria com o nível geral de atividades. Pouco após, no entanto, o documento do *staff* do FMI — nitidamente afinado com as diretrizes do CMN — iria acenar com “um retorno ao crescimento econômico em 1984”<sup>2</sup>.

2. FMI — “Relatório do *staff* para a consulta do Art. IV”, 10 de fevereiro de 1983, publicado em anexo à Exposição do Ministro de Estado da Fazenda no Senado Federal em 23/3/83. Cabe talvez lembrar, a este propósito, que no dia seguinte à resolução do CMN, o Ministro da Fazenda declarou à imprensa: “não vai haver recessão nos próximos dois anos, e não poderia ser de outra forma, porque as metas agora fixadas pelo governo para o setor externo serão boas para o país”, ao que acrescentava: “O que é bom para o Brasil é bom para os trabalhadores” (*Jornal do Brasil*, 26/6/83). Este tipo de declaração, abundante à época, e que mais parece revelar sobre a pessoa

Os objetivos anunciados pela programação para 83, recebidos à época com a mais completa incredulidade, foram alcançados e até mesmo ultrapassados — como se pode observar na Tabela 1. Além disto, o retorno do crescimento em 84 completa um quadro de resultados positivos no *front* “real” (ao qual se contrapõem as severas derrotas colhidas no combate à inflação) que o Ministro Delfim Netto iria celebrar em diferentes ocasiões<sup>3</sup>.

Segundo ele, o ajustamento externo praticado no Brasil, em resposta às sucessivas “trombadas” recebidas pelo país, não teria, porém, qualquer originalidade. Assim, referindo-se ao resto da América Latina, diria enfático que “o processo de ajuste foi exatamente o mesmo em todos os outros países”. Ao que acrescenta, dirigindo-se aos que pretendam ressaltar o papel desempenhado pela contração das importações, que “no caso brasileiro, em particular, a queda das importações foi menor do que a dos nossos companheiros mais próximos — companheiros de sacrifícios, de sofrimento”<sup>4</sup>. A moral da história salta aos olhos. O Brasil como muitos outros países — com ou sem petróleo, alguns mesmo da órbita socialista — para assimilar a sucessão de choques externos que culminou com a rutura financeira de setembro de 82, teve de adotar um programa convencional de ajustamento. Posto em prática o programa de estabilização, desenhado pelas autoridades brasileiras e consagrado no acordo com o FMI, a economia, pelo menos no que se refere ao Balanço de Pagamentos, respondeu extraordinariamente bem. O êxito assim alcançado, não obstante os juros externos médios continuarem excepcionalmente elevados, os capitais de risco não terem voltado a ingressar no ritmo desejado, e o mercado financeiro internacional não ter se recuperado, permitiria, em breve, o retorno do crescimento.

do Ministro, que sobre a opção tomada pelo governo, será sistematicamente desconsiderado ao longo deste trabalho, o qual se interessa apenas pelas decisões que — erradas ou certas — pareçam afetar significativamente o curso dos acontecimentos.

3. Vide, p. ex., “Mudanças Estruturais da Economia no Governo Figueiredo”, palestra do Ministro na Escola Superior de Guerra, 13 de julho de 1984, e “O Reencontro da Nação com o Crescimento”. A. Delfim Netto, *Folha de S. Paulo*, 20/10/84.

4. “Mudanças Estruturais na Economia do Governo Figueiredo”, *op. cit.*, pp. 23 e 47.

O último ponto merece destaque. Já em dezembro de 1983 o ministro havia declarado que o país voltava a dispor de um "espaço para crescer, não só porque nós temos capital e mão-de-obra desempregada, como porque nós temos uma possibilidade de ampliar as importações do setor privado em 15%". Posteriormente, congratulando-se com a retomada em curso no ano de 1984, frisaria que o reinício do crescimento "sob liderança das exportações se dava na direção correta, que não colide com o equilíbrio externo"<sup>5</sup>.

\* \* \*

Acredito haver suficientemente sublinhado os resultados alcançados pela economia brasileira, que podem levar a crer que a política de ajustamento posta em prática em 1983 e 1984 foi um sucesso. Para que as mudanças observadas sejam justificadamente atribuídas à política adotada é preciso, no entanto, ir mais além. Há que indagar que medidas e instrumentos foram efetivamente responsáveis pela promoção do ajustamento, e verificar se a forma em que o ajuste veio a ocorrer corresponde ao esperado como resultado da ação destas medidas e instrumentos. Isto porque podemos estar diante (em maior ou menor grau) de uma mera coincidência entre políticas e resultados. Em tais casos — diversas vezes registrados em economia — a verdadeira explicação reside em outra parte, e a política supostamente responsável pelo ocorrido apenas corrobora — ou até mesmo prejudica — a ação de outros determinantes.

Tendo presente a advertência anterior, tratemos de especificar no que segue as grandes linhas de política de contenção, para, a seguir, confrontá-las com as mudanças que compõem a reviravolta ocorrida nas contas externas do país. Estaremos assim, ainda que sumariamente, testando a suposta responsabilidade das políticas de 1983 e 1984, na obtenção de ajustamento externo.

Começemos pela especificação das políticas que integram o programa de ajustamento, valendo-nos para tanto de um recente

5. "Transigir: Aprendizado na Convivência", SEPLAN, dezembro de 1983, e "Mudanças Estruturais na Economia do Governo Figueiredo", *op. cit.*, p. 49.

texto de Adroaldo Moura e Silva<sup>6</sup>, para quem os "principais elementos de instrumentalização" da política de ajuste podem ser assim resumidos.

No que toca ao controle e redução do dispêndio interno:

— o déficit público foi combatido, mediante redução dos gastos de custeio, investimento e transferência, e, por outro lado, aumento da carga tributária;

— o crédito bancário interno foi violentamente restringido e procurou-se reduzir o estoque real da moeda primária. Residem aqui alguns dos principais determinantes da brutal elevação da taxa de juros interna, responsável, por sua vez, pela retração na compra de duráveis (inclusive habitação) e nos investimentos;

— a mudança da política salarial, combinada ao desemprego, determinou grande contração na folha real de salários urbano-industriais, restringindo, em consequência, a demanda de bens de consumo.

No que se refere à reorientação do gasto, mediante alteração dos preços relativos:

— a taxa de câmbio (real) sofreu forte elevação, o que combinado com a compressão salarial, resultou em violenta alta da relação câmbio-salário;

— o preço (real) de alguns derivados de petróleo sofreu significativa elevação, havendo também alguma alta (real) no preço da energia elétrica.

Encerrada a listagem das frentes de atuação da política de ajuste, Adroaldo não se detém em especificar como elas teriam provocado os resultados obtidos. Há no seu texto, a esse respeito, tão-somente:

— uma aposta, segundo a qual a mudança câmbio-salário é a mais "importante medida de política econômica em resposta à crise externa"<sup>7</sup>;

6. Do autor, "Ajuste e Desequilíbrio: Exercício Prospectivo sobre a Economia Brasileira (80/84)". Mimeo., novembro, 1984.

7. *Idem, op. cit.*, p. 14. Delfim Netto, de sua parte, afirma que "Os resultados conseguidos no comércio exterior foram consequência da alteração deliberada da taxa cambial" ("Mudanças" . . . , *op. cit.*, p. 17). Para ele, no entanto, até mesmo a maxidesvalorização de dezembro de 1979 foi eficaz. É porém consensual entre os observadores do período, que a inflação e a política cambial de 1980 anularam os possíveis efeitos positivos da máxi de 1979.

— e a conclusão, de acordo com a qual “a estrutura industrial brasileira demonstrou extraordinária capacidade de adaptação aos estímulos de política econômica”<sup>8</sup>.

Ficam faltando os nexos. A menos que se aceite, com o autor, que ao caminhar “na direção de substituir mecanismos tradicionais de reserva de mercado por mecanismos mais propícios à competição através do câmbio real e tarifas aduaneiras”, e ao “substituir a generalizada inclinação do passado de proteger a acumulação do capital através de crédito subsidiado e expedientes fiscais, por mecanismos mais impessoais e menos cartorializados”... se esteja promovendo a obtenção dos resultados alcançados. Isto, porém, não parece ser mais do que uma tortuosa profissão de fé na “mágica” do mercado. E continuamos sem saber como a política de ajustamento explica o ajustamento externo realmente verificado...<sup>9</sup>

\* \* \*

Se pretendermos avançar na compreensão de como se deram as transformações que culminaram no ajustamento externo aqui ocorrido, há que perceber, antes de tudo, que o processo brasileiro de ajustamento difere profundamente não apenas do previsto pelas autoridades, como do ocorrido em outros países.

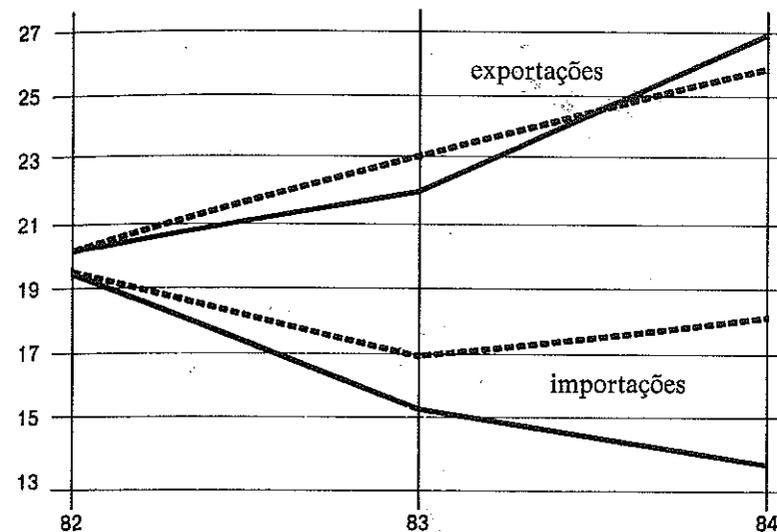
O Gráfico 1 mostra, em linhas tracejadas, a evolução das importações e das exportações previstas pela Programação para 83, e, em linhas contínuas, a evolução efetivamente verificada. Vê-se ali que, enquanto as exportações tiveram um comportamento próximo ao previsto, as importações comportaram-se de forma absolutamente insuspeitada. Vejamos esta questão mais de perto.

Ao ter início, em 1982, a drástica mudança observada nas

8. *Ib.*, *op. cit.*, p. 16. A conclusão remete à sua Tabela 4. Mas o que lá encontramos é tão-somente um registro de dados confirmando o fato de que em 1983 a queda das importações prevalece sobre o aumento das exportações, enquanto o inverso se verifica em 1984. Há também informações a respeito da espetacular expansão do coeficiente de auto-abastecimento de petróleo. A eles Adroaldo se referirá, realçando “o dramático processo de substituição de importações que estes números encerram” (p. 18). Será que o autor o atribuiria às medidas da política que integram o programa de ajustamento?

9. Voltaremos ao tema, ao comentar trabalhos de E. Bacha e M. C. Tavares.

GRÁFICO 1



contas externas, as importações brasileiras não pareciam oferecer espaço para novos cortes. Isto pode ser inferido de duas constatações. A primeira, de natureza genérica, está espelhada na Tabela 2, a qual nos indica que — ao contrário do ocorrido nos demais países ali assinalados — o coeficiente de importações ( $\frac{\text{Imp}}{\text{PIB}}$ )

do Brasil reduziu-se significativamente, entre 1974 e 1982. A segunda, mais específica, informa-nos que nada menos de 78% das importações brasileiras em 1982 eram constituídas de Combustíveis e Lubrificantes e Matérias-primas<sup>10</sup>. Numa palavra, as importações brasileiras encontravam-se “no osso”, sendo tolice ou má fé comparar a redução das importações aqui verificada com o ocorrido na Argentina e no Chile, ao término do delírio consumista patrocinado pelas respectivas ditaduras militares. Assim também, a galopante elevação das importações ocorrida no México e na

10. Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, Separata, agosto de 1984.

Venezuela nos anos que precedem o colapso financeiro internacional de 1982 criou uma margem de compressão, inexistente no Brasil. Não obstante tudo isto, as importações brasileiras em dólares de 1982 caíram nada menos de 33% entre 82 e 84. E,

TABELA 2

	Importações Totais				PIB			
	1973	1976	1979	1982	1973	1976	1979	1982
Brasil	100	156	177	143	100	126	150	160
EUA	100	139	182	159	100	102	115	114
Japão	100	135	185	168	100	108	124	140
R.F.A.	100	130	182	136	100	100	110	113
Itália	100	123	169	142	100	100	110	113

FONTE: Fabio Gambiagi, "Ajustamento Energético, Substituição de Importações e Endividamento Externo". Mimeo., FEA/UFRJ, Janeiro de 1985.

como para frisar ainda mais a diferença do aqui ocorrido, a expansão industrial de quase 7% registrada em 1984 se fez acompanhar de uma nova queda das importações... No México, por contraste, uma retomada muito mais modesta seria acompanhada de um salto de 29,6% das importações.

O paradoxo contido na violenta queda das importações brasileiras — caracterizadas por manifesta "incompressibilidade" — pode no entanto ser esclarecido, a partir da subdivisão das importações em dois grupos.

Num grupo se encontram os produtos cujas importações, a partir de um certo ponto, situado de preferência entre 1981 e 1984 — e antes ou depois da maxidesvalorização de fevereiro de 1983 — caem em flecha. Para alguns dos produtos integrantes deste grupo, a súbita queda das importações é mesmo seguida do início das exportações.

Num segundo grupo de produtos, contrariamente, as importações acompanham o movimento de agregados tais como: o nível

geral de atividades (Y), o volume de investimentos (I), ou o montante de exportações (X).

Sem prolongar desnecessariamente estas considerações, identifiquemos de pronto os dois grupos. No primeiro se encontram produtos que foram objeto de grandes programas apoiados pelo II PND. Destacadamente, aí se encontram os metais não-ferrosos, os produtos químicos, o papel e a celulose, os fertilizantes e os produtos siderúrgicos: as importações totais deste conjunto de bens caíram 60% entre 1980 e 1983. No 2.º grupo, por outro lado, situam-se aqueles produtos que não foram objeto de grandes programas. Integra este grupo, por exemplo, o carvão metalúrgico, cujas importações caem de 3,1% entre 1980 e 1982, para disparar em 1983 (31% de aumento), com o surto de exportações siderúrgicas<sup>11</sup>.

Voltemos agora para as exportações.

No ano de 1984, como é bem sabido, o aumento das exportações contribuiu mais que a retração das importações para a formação do colossal superávit comercial de US\$ 13 bilhões. Colaboraram para este avanço a excepcional expansão do mercado norte-americano, o início da recuperação latino-americana e africana (após o colapso de 1982), a entrada em carga de alguns grandes projetos oriundos de meados dos anos 70 e, claro, os estímulos derivados da política cambial. A ordem dos fatores aqui apontados não pretende negar que a mudança da relação salário-câmbio tenha contribuído para o avanço das exportações. O efeito-preço pode mesmo haver predominado na explicação do crescimento das exportações de certos produtos, no ano de 1984. O que sim pretendo frisar é que qualquer afirmativa neste terreno deve ter em conta a complexidade da função exportação. Além disto, convém ter presente que a forte redução dos subsídios creditícios às exportações ao longo de 1984, aliada à progressiva eliminação do crédito-prêmio (até abril de 85), e à valorização do dólar frente às demais moedas, operaram como fatores adversos ao

11. Uma análise mais fina dos dados permitiria, creio, destacar do 2.º grupo um outro conjunto de produtos onde teria ocorrido intensa substituição de importações em resposta ao rígido controle das importações estabelecido em fins de 1982. Mesmo aqui, porém, a substituição guiou-se, antes pela segurança oferecida pelo suprimento interno, que pela mudança de preços relativos em decorrência da desvalorização cambial.

exportador brasileiro. Tidos, em conta estes fatores, percebe-se, aliás, que a mudança da referida relação foi em parte compensada pela perda de outras vantagens.

Por último, mas nem por isto menos importante, há que advertir que 1982 não deve ser tomado como base para a avaliação do comportamento das exportações. Naquele ano verificou-se, por motivos excepcionais e bem conhecidos, a única retração registrada nas exportações brasileiras nos últimos 18 anos<sup>12</sup>. Face a esta anomalia, o crescimento registrado em 1983 e 1984 contém um elemento "corretivo", de recuperação da tendência de longo prazo<sup>13</sup>.

As considerações acima conduzem-nos a resultados que podem ser assim resumidos. Enquanto as exportações encontram-se em 1984 (e sob a influência de múltiplos fatores) de volta à sua linha de tendência, as compras externas de alguns dos produtos de menor peso na nossa pauta de importações sofreram, recentemente, uma drástica mudança de rota. Esta guinada, em grande medida responsável pelo surgimento de enormes saldos comerciais e pela superação do déficit em transações correntes, não pode ser explicada pela política de ajustamento levada a efeito em 1983 e 1984. Longe disto, para entendê-la temos de remontar à traumática experiência em que se viu o país metido, no ano de 1974, e à resposta a ela dada pelo governo brasileiro.

12. Referindo-se ao fato, diria A. Delfim Netto, em novembro de 1982: "Qualquer que seja o nosso esforço, qualquer que seja a nossa taxa de câmbio, podemos até ter olhos azuis, que a Argentina não compra". Veja-se "Brasil, 82: A Grande Luta para Manter o Espaço para Crescer", Palestra na Escola de Guerra Naval, 15/9/82, p. 24.

13. Quanto aos fatores explicativos desta tendência, vide José Tavares de Araújo Jr., *Tecnologia, Concorrência e Mudança Estrutural: A Experiência Brasileira Recente*, IPEA, 1985, pp. 49 a 52.

## 2. A ESTRATÉGIA DE 74

### A sabedoria convencional e suas alternativas

O transtorno das contas externas verificado no ano de 1974 surgiu como resultado do crescimento explosivo do valor das importações. Em decorrência deste último fenômeno — e não obstante a vigorosa expansão das exportações — o país incorreu naquele ano em descomunal déficit comercial, que em dólares de 1984 atingiu a cifra de US\$ 9,9 bilhões.

O vultoso déficit de mercadorias registrado em 1974 encerrava, sem dúvida, um componente especulativo, responsável, em grande medida, por um acréscimo do dispêndio com matérias-primas *superior* à elevação do gasto com petróleo (Tabela 3). Mesmo descontado este componente, era no entanto flagrante o surgimento de um desarranjo de grande magnitude nas contas externas.

Frente a este problema, que poderia fazer o governo brasileiro? A sabedoria econômica convencional tem em conta duas possíveis respostas: financiamento ou ajustamento<sup>14</sup>.

A escolha do financiamento significa que as autoridades preferem evitar as dificuldades e sacrifícios que há de enfrentar-se, para que a economia se adapte às novas circunstâncias. Evidente-

14. Benjamim Cohen, *La Organización del Dinero en el Mundo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 36 e seguintes.

**TABELA 3**  
 Importações (em US\$ milhões)

Importação de:	1972	1973	1974
Bens de Consumo	463	720	973
Matérias-Primas	1.565	2.560	5.588
Combustíveis e Lubrificantes	469	769	2.962
Bens de Capital	1.734	2.142	3.119
Importações totais	4.232	6.192	12.641
Exportações Totais	3.991	6.199	7.951

FONTE: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, separata de agosto de 1984.

mente, a condição necessária para que se verifique o “financiamento” é a disponibilidade de recursos no mercado internacional. A opção pelo ajustamento, ao contrário, implica o engajamento da política econômica num processo de adaptação da economia ao novo quadro.

Caso o financiamento seja a solução escolhida, fica implícito que a crise é tomada como algo passageiro, não requerendo uma realocação de recursos no interior da economia. A brecha entre oferta e demanda de divisas é, pois, neste caso, concebida como “Temporal e não repetitiva”<sup>15</sup>, não havendo porque enfrentar os custos do ajuste.

Se o ajustamento for o caminho escolhido, as políticas fiscal e monetária serão utilizadas, para desaquecer a economia e, com isto, reforçar a reação automática do mercado. Além disto, a variação dos preços relativos (e, em particular, a alteração da taxa de câmbio) poderá ser utilizada, para intensificar os sinais de mercado e, com isto, incitar o reajustamento da economia, através da mudança na composição do gasto.

Em 1974 e 1975, uma quantidade de países lançou-se ao reajustamento de suas economias, mediante políticas de desaquecimento, acompanhadas da elevação gradual — ou, mesmo “des-

15. *Idem*, p. 49.

regulação” — dos preços dos derivados de petróleo. Entre eles, com destaque, os EUA, a Holanda, a Alemanha e — com menor firmeza — alguns países subdesenvolvidos como o México.

O governo brasileiro, porém (segundo interpretação amplamente difundida), recusou o caminho do ajustamento, e reiterou sua opção, datada de meados dos anos 60, pelo crescimento-comendivamento. De acordo com Langoni, “Estava implícita, na estratégia de financiar o desequilíbrio, a hipótese acerca do caráter transitório do choque do petróleo”<sup>16</sup>. A escolha era sem dúvida atraente. Não apenas por evitar sacrifícios (ou pelo menos adiá-los), como porque os bancos privados internacionais, que passaram a reciclar (e multiplicar) os vultosos fundos procedentes da OPEP, brigavam por emprestar a países de razoável grau de desenvolvimento, e bom desempenho recente — encomendando *a posteriori*, segundo Langoni, os estudos econômicos destinados a “justificar o que já havia sido feito em matéria de empréstimos”<sup>17</sup>.

O desfecho da estória — ainda segundo a visão dominante — é por demais conhecido. Tendo se recusado à autocontenção de 1974 a 1978 e, uma derradeira vez, da segunda metade de 1979 a fins de 80, o país teria de pagar, nos mais recentes anos, o preço de um ajuste tardio e desnecessariamente penoso. E teria de ouvir um certo moralista bissexto falar de cigarras e formigas...

\* \* \*

O fato de que o governo brasileiro negou-se a frear o crescimento da economia é indubitável. Também é verdade que para cobrir a diferença entre o dispêndio interno (consumo + investimento) e a produção nacional, na conjuntura imediatamente pós-choque, o país foi levado a tomar vultosos empréstimos. Finalmente, é ainda verdadeiro que, na percepção de algumas autoridades, a política de “captação de poupança externa”, visando a sustentação do crescimento acelerado, característica do período anterior (1968-73), havia sido confirmada (e supostamente

16. C. G. Langoni, *A Crise do Desenvolvimento. Uma Estratégia para o Futuro*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985, pp. 15 e 119.

17. *Idem*, p. 101.

aperfeiçoada) pelo governo empossado em 1974<sup>18</sup>. Em tal caso, o novo governo teria endossado a opção anterior pelo crescimento com endividamento, acreditando que, mantidas certas precauções, a dívida não comprometeria o crescimento, sendo o ajustamento dispensável<sup>19</sup>.

A opção realizada em 1974 foi, porém, outra. Compreendê-la é condição para que se entenda, não apenas aquele momento histórico, como o que hoje se passa na economia — e as perspectivas de crescimento que se abrem para o país. É o que tentaremos mostrar daqui por diante.

### As opções de 74

O governo empossado em 1974 anunciou, através de seu Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que “o Brasil se empenhará” (...) em “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”<sup>20</sup>.

Este primeiro e grande objetivo englobaria ações nos “seguintes principais campos de atuação”:

— “Consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e adaptação de tecnologias”;

— “Ajustamento às novas realidades da economia mundial”;

— “Nova etapa no esforço de Integração Nacional”;

— “Estratégia de Desenvolvimento Social, orientado no sentido de: 1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; 2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta”... (*idem*, pp. 26 e 27).

O plano deixa claro que a consecução destas mudanças requer a ativa presença do Estado. Na esfera econômica, *stricto sensu*,

18. Veja-se, a propósito, o “O Banco Central e o Sistema Financeiro Nacional”, palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em 1/9/77, por Paulo Pereira Lira.

19. Uma discussão da política de endividamento, e do papel da poupança externa, antes e depois de 1974, é feita por Francisco Eduardo Pires de Souza, na segunda parte deste livro.

20. Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-79, Brasília, setembro de 1974, p. 7.

porque “para construir uma economia moderna e competitiva, se torna necessário recorrer a instrumentos poderosos de grande eficácia”... (*ib.*, p. 39). No que toca à problemática social, porque “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda”... (*ib.*, p. 61). Quanto ao que denomina “Ajustamento às novas realidades da economia mundial”, declara o II PND que “A principal preocupação é adaptar-se, do ponto de vista da estrutura econômica” (...) mediante “a mudança da ênfase relativa entre os setores econômicos”... (*ib.*, p. 19).

O programa de 74 concebe o Brasil como um país em processo de desenvolvimento. A crise mundial e, em particular, “a crise de energia (que) afeta os fundamentos da sociedade industrial moderna” (*ib.*, p. 18, parêntesis acrescentado), o teria atingido em meio a este processo, e “no esforço de maior sintonia com a economia mundial”... (*ib.*, p. 16). Face às novas circunstâncias, que surgem como *condicionantes* do processo de desenvolvimento, impõe-se uma correção de rota. Na crise, afirma o plano, “quem mais se arrisca a perder são os países subdesenvolvidos importadores de petróleo” (*ib.*, p. 18). Há, pois, que combater a vulnerabilidade recentemente manifestada, mediante ações que se estendem da busca do auto-abastecimento, ao desenvolvimento de “novas vantagens comparativas” (*ib.*, p. 28). É importante frisar, no entanto, que a mudança de rota é concebida como algo que não altera o objetivo último: a construção de uma moderna economia industrial. Este objetivo maior empresta ao programa um sentido de continuidade — que pode também ser percebido no fato de que algumas das deficiências a serem agora combatidas já haviam sido anteriormente detectadas. Mais precisamente, segundo Velloso, a crise do petróleo apenas tornou o programa de 74 imperioso e inadiável<sup>21</sup>.

O anterior deixa claro que a resposta brasileira ao brutal desequilíbrio externo que se manifesta em 1974 surge, na pers-

21. João Paulo dos Reis Velloso, *Brasil: A Solução Positiva*, Abril-TEC, 1977, p. 117. Observe-se a propósito que a necessidade de um programa específico de rápida expansão da capacidade produtiva de insumos básicos havia efetivamente sido realçada por Velloso em julho de 1973 (antes, pois, do 1.º choque do petróleo). O próprio M. H. Simonsen, visivelmente menos identificado, de início, pelo menos, com a nova estratégia (veja-se a respeito

pectiva dos novos governantes, como aquilo que se deverá fazer frente às novas condições imperantes na economia mundial, para assegurar a transição ao estágio superior do desenvolvimento. As responsabilidades da política econômica e, em particular, do planejamento, seriam enormes. Tanto mais que, relegada às reações do mercado, a economia não parecia tender a reagir à crise com novos avanços. Esta importante questão (mais adiante retomada), chegou a ser explicitada por Velloso, para quem: "se você quiser atuar inteiramente através do sistema de mercado, nas condições atuais da economia brasileira" (...) "não vai ter o setor privado atuando em siderurgia, em fertilizantes, em petroquímica, em metais não-ferrosos, etc." Ao que acrescenta, "a maneira de fazer com que o setor privado opere nesses setores é através do governo. É tendo incentivo fiscal ou financeiro, ou os dois". Em seu cerne, a questão reside, pois, em como fazer que os recursos existentes sejam "aplicados nos setores que hoje são vitais para o desenvolvimento econômico do Brasil e para resolver o déficit da balança de comércio". E a resposta apresentada pelo governo é inequívoca: "Para fazer funcionar setores pesados de rentabilidade direta baixa e de prazo de maturação longo, você precisa de incentivos governamentais" <sup>22</sup>.

A solução proposta pelo novo governo era, sem dúvida, extremamente ousada. E isto por diversas razões.

Primeiramente, porque o crescimento da economia brasileira vinha sendo liderado, desde os anos 50 e, particularmente, ao longo do último surto de crescimento (1967-1973), pelos duráveis de consumo. Agora, porém, declara o novo governo, pela voz de seu Ministro da Indústria e do Comércio, que "algumas atividades industriais, como a indústria automobilística, por exemplo, deixarão de merecer atenção prioritária. (...) Não é hora de estimular

sua entrevista na revista *Visão*, intitulada "Por que Não Haverá Mudanças" em 25/2/74), viria a declarar: "Ainda que não tivesse ocorrido a crise do petróleo, a partir de 1974 teríamos que mudar as prioridades do desenvolvimento econômico, dando maior ênfase à pesquisa de recursos naturais, à agricultura e à indústria de base". In "Aspectos Atuais da Conjuntura Brasileira", Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, 24/9/1976.

22. Entrevista do Ministro do Planejamento à revista *Visão*, em 19 de abril de 1976.

o crescimento de uma grande faixa de indústrias produtoras de bens de consumo duráveis" <sup>23</sup>. Em tais condições, e dada a proeminência atribuída à expansão de ramos intermediários, percebe-se que a nova política propunha, de fato, a reorientação do processo de crescimento.

Além disto, porque a desejada mudança de rota, que não poderia ocorrer sem um grande esforço de investimento, teria início em meio a um mundo em recessão e, mais que isto, com a economia interna tendendo, presumivelmente, à reversão cíclica.

Some-se ao que precede uma questão bastante concreta e não menos delicada: a metalurgia e a petroquímica, merecedoras de grande destaque no bloco de setores privilegiados pelo II PND, são atividades particularmente energético-intensivas. Em outras palavras, a despeito da (reconhecida) gravidade do problema energético, as opções feitas em 1974 implicavam a intensificação do consumo de energia. Desta forma, não obstante visasse equacionar os problemas energéticos de longo prazo, o plano trazia embutido o seu agravamento a curto e médio prazos <sup>24</sup>.

Finalmente, a nova política escolhia superar a atrofiação dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital. Ocorre, porém, que o atraso relativo destes setores constitui o próprio estigma, no plano industrial, do subdesenvolvimento <sup>25</sup>. Neste sentido, reiteramos, o II PND se propunha superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento...

\* \* \*

Tendo presente o até aqui apresentado, estamos em condições de comentar alguns aspectos bastante controvertidos da nova política.

23. Entrevista à revista *Exame*, out./74, citado em Carlos Lessa, "A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso", Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio, 1978, p. 190.

24. O II PND admite que, no tocante a "prover internamente suas fontes de energia"; os resultados levarão "pelo menos uma década", ficando ainda na dependência do que se venha efetivamente a descobrir, mediante investimentos em exploração de petróleo. II PND, p. 74.

25. Fernando Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de America Latina*. México, Editorial Nueva Imagen, 1983, Capítulo III.

Inicialmente, indaguemo-nos sobre a natureza da opção brasileira: financiamento ou 'ajustamento'? Segundo muitos, ao evitar o "ajustamento" e recorrer a empréstimos externos, o país teria escolhido o financiamento e, com ele, adiado a solução de seus problemas. Parece-me, no entanto, que longe de evitar problemas, a opção brasileira foi no sentido de atacá-los pela raiz. Tratava-se, como assinala mais uma vez Velloso, de buscar uma "solução duradoura, e não apenas transitória, para a crise do petróleo" <sup>26</sup>. Em suma, face à autêntica reconversão da base energética e à reestruturação do aparelho produtivo, promovidos a partir de 1974 pelo governo brasileiro, torna-se verdadeiramente incompreensível a afirmação de Langoni de que "Estava implícita na estratégia" (...) o "caráter transitório do choque de petróleo" <sup>27</sup>.

A resposta brasileira, acredito, não pode ser reduzida a qualquer dos termos da dicotomia convencional. Optou-se aqui por uma autêntica transformação: da economia e do seu relacionamento com o exterior. Frente a esta opção, o "financiamento", propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia.

Acrescente-se, por fim, que enquanto o ajustamento convencional recorre em maior ou menor medida às políticas do manejo do gasto interno (nível e composição), a solução aqui adotada agia direta e preferencialmente sobre a formação de capital. Quanto às políticas fiscal, creditícia e de comércio exterior, atuando *ad hoc* e no mais das vezes em regime de exceção, tratavam de

26. J. P. R. Velloso, "Balanço Preliminar do II PND", Exposição perante o Conselho de Desenvolvimento Econômico, 20 de dezembro de 1978. A convicção de que o mundo se encontrava imerso numa crise ampla e duradoura, era particularmente presente nas posições do Ministro Severo Gomes. Veja-se, a respeito, sua Conferência, "Política Nacional de Comércio e Indústria", proferida na Escola Superior de Guerra, a 21 de agosto de 1974.

27. Segundo o autor, "Era comum àquela época a visão de que seria impossível sustentar, por um período longo de tempo, o novo nível de preços do petróleo em termos reais". Esta afirmativa parece revelar uma completa incompreensão por parte de Langoni, da estratégia de 74. (Consulte-se, a propósito, o II PND, pp. 17 a 20.) É um fato, no entanto, que M. Friedman (entre outros) anunciou para breve — em junho de 1974 — o retorno do preço do petróleo para um valor próximo do nível pré-outubro 1973. Milton Friedman, "There's no Such Thing as a Free Lunch". Chicago, 1975, pp. 307-308.

fomentar, desimpedir ou provocar decisões relevantes para a reorientação do processo de crescimento, ou para o reequilíbrio do Balanço de Pagamentos. A própria política inflacionária, recorrendo de preferência ao controle de preços — e só excepcionalmente às restrições monetárias globais <sup>28</sup>, procurava manter sob controle o nível de preços, sem prejudicar o andamento das transformações.

### A estratégia de 74 e sua racionalidade econômica

Até este ponto a escolha feita pelo governo brasileiro em 1974 foi referida, unicamente, ao seu fundamento ostensivo: a determinação por parte dos governantes de levar adiante — em meio à crise — o processo de desenvolvimento. O prosseguimento da expansão surge, assim, como uma "necessidade" enraizada na vontade política e que chega à esfera das decisões econômicas como um imperativo. Se assim é, trata-se, como já foi dito, de uma cega opção pelo "crescimento-a-qualquer-custo".

Tentarei mostrar, no que se segue, que, longe disto, a escolha feita em 1974 contém uma alta dose de racionalidade econômica. Não pretendo, porém, colocar a racionalidade econômica no lugar da vontade política, como fundamento da opção. Isto seria equivocado e mistificador. É evidente, numa palavra, o primado da vontade política nas decisões tomadas a partir de 74. O que pretendo mostrar, ao contrário, é que ao evitar uma crise conjuntural, possivelmente de enorme gravidade, e, sobretudo, ao entreabrir novas e amplas possibilidades futuras, as escolhas de 74 conformavam uma estratégia econômica oportuna e promissora.

\* \* \*

Encontrava-se em curso, em 1974 — recém-iniciados, a meio caminho, ou em fase de conclusão — um volume sem precedentes de investimentos, decididos a partir do galopante crescimento do mercado interno, ocorrido nos anos anteriores. Este conjunto de investimentos — doravante referido como "safra do milagre" — definido na suposição de que o crescimento acelerado haveria de prosseguir, e na ignorância do choque do petróleo e suas consequências, achava-se, no primeiro semestre de 1974, em maior ou

28. Mario Henrique Simonsen, revista *Visão*, 19/4/76.

menor medida (ninguém poderia saber ao certo), posto em xeque. O mercado e a própria política econômica deveriam daí por diante mostrar em que medida aquela safra de investimentos corresponderia — ou frustraria — às expectativas que lhes deram origem.

Assinalado o anterior, vejamos a situação por um outro ângulo.

A drástica deterioração dos termos de intercâmbio ocorrida em 1974 deixava a economia em situação verdadeiramente crítica. Aquilo que a economia tinha a oferecer ao mundo não mais seria capaz de comprar o indispensável ao seu funcionamento, e, claro, ao seu crescimento. Era como se, enquanto exportadora, a economia permanecesse no mesmo ponto, mas suas necessidades tivessem se trasladado para um patamar muito mais elevado. E o Balanço de Pagamentos ali estava a registrar as dimensões do desastre. Em última análise, estavam sendo questionados a estrutura produtiva, a inserção no comércio internacional e o próprio estilo de crescimento da economia.

Diante de problemas desta natureza e magnitude, de nada serviria travar a economia e/ou reorientar o gasto interno. Mais precisamente, o mero desaquecimento da economia, e/ou a ativação de certos ramos e a retração de outros, deixaria intacta uma estrutura econômica desbalanceada e comprovadamente vulnerável, face a um mundo cuja instabilidade não poderia mais ser ignorada. Além do mais, as decisões necessárias à correção das insuficiências reconhecidamente existentes na estrutura produtiva exigiam a preservação de uma conjuntura razoavelmente estimulante — o que contra-indicava, em princípio, soluções que implicassem recessão.

Vejamos agora como podem se ligar os dois argumentos.

Caso se permitisse que a “safra do milagre” sofresse grandes baixas, seria detonado um movimento de reversão conjuntural que não seria fácil conter. Em tal caso, estaria também irremediavelmente comprometido o estado de ânimo dos capitalistas, tornando-se praticamente impossível obter a sua adesão ao lançamento de uma nova safra de investimentos. Em outras palavras, a sorte da safra do milagre determinaria a possibilidade de uma resposta “positiva”<sup>29</sup> à crítica situação a que fora levada a economia.

29. A expressão é de Velloso, que antecipa alguns dos pontos aqui levantados no capítulo “A Opção Econômica”, in *Brasil: a Solução Positiva*, op. cit.

Contrariamente, se antes de ser detonada a reversão conjuntural, tivesse início o lançamento de um novo bloco de investimentos — a “safra de 74” — seria factível evitar o desencadeamento de um processo cumulativo de retração e, possivelmente, o esfriamento do estado de ânimo dos capitalistas. Além do mais, preservado um ritmo de expansão da renda, digamos, razoável — como resultado da progressiva entrada em cena dos novos investimentos —, a ampliação da capacidade produtiva (resultante da safra do milagre) poderia, com maior ou menor dificuldade, ser assimilada.

Tendo presente as considerações anteriores, percebe-se que o bloco de investimentos anunciado pelo II PND, destinado a “substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação”<sup>30</sup>, teria em princípio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de conseqüências imprevisíveis; assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e, claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva.

Ao que precede cabe acrescentar umas poucas considerações, para que possamos encerrar esta reflexão sobre o II PND.

O governo empenhou-se a fundo em obter o concurso dos capitais privados. Segundo Velloso, “para que o empresário, principalmente nacional, se engajasse em grandes projetos de investimento em áreas pesadas” (...) a “solução foi orientar todo o sistema de incentivos do Governo para esses setores, considerados da mais alta prioridade, jogar toda a constelação de instrumentos do BNDE nesse esforço, e, até utilizar mecanismos excepcionais”...<sup>31</sup>

Isto, porém, não era o bastante. Em diversos casos, além do acúmulo de estímulos e favores, as empresas tinham que ser diretamente pressionadas. Assim, por exemplo, na área dos aços não-planos, “quando o Consider levou ao C.D.E. a lista de projetos, vimos que essa lista era incapaz de dar auto-suficiência ao Brasil. Então, até por proposta minha, o Consider teve de voltar às empresas para perguntar por que elas não executavam projetos maiores”. Também no caso do alumínio, “estamos voltando a conversar com o Ermírio, com a Alcoa, com a Alcan para ver se elas não vão além das expansões já programadas. E assim, em muitos setores, nós estamos

30. II PND, p. 8.

31. J. P. R. Velloso, *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 124.

tendo que convocar (*sic*) as empresas para viabilizar alguns projetos. É o caso do papel e celulose”<sup>32</sup>.

O governo contava, além disto, para o cumprimento de algumas de suas principais metas, com as empresas de sua propriedade. A este respeito, aliás, há um vasto silêncio no II PND (bem como, em regra, nos demais documentos oficiais). No entanto, e como assinou Lessa, “Ainda que o II PND não o diga”, a nova política “colocava no centro do palco da industrialização brasileira, a grande empresa estatal”<sup>33</sup>. Os gigantescos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto num duplo sentido: por sua função estratégica e pelo fato de que, de suas encomendas, derivavam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado. Além disto, alguns dos projetos a cargo das estatais, pelo seu período excepcionalmente longo de maturação, fariam com que a influência da estratégia de 74 perdurasse muito além do declínio dos investimentos privados a ela associados — cujo arrefecimento parece datar de 1976<sup>34</sup>. E isto (como veremos mais adiante), não obstante o explícito repúdio da estratégia de 74, pela política econômica que começa a se implantar em fins de 1979. É que a estas alturas (1979/80) a economia já se encontrava manifestamente grávida das mudanças perseguidas desde 1974: seria um disparate impedir a conclusão das transformações.

\* \* \*

Difícilmente se poderia evitar, nos primeiros anos de aplicação do plano, que a superposição de ondas de investimento determinasse um ritmo de expansão da renda, superior ao desejável, ou

32. J. P. R. Velloso, entrevista a *Visão*, 19/4/76.

33. Carlos Lessa, “A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e fracasso”, *op. cit.*, p. 96.

34. Os investimentos aprovados pelo CDI tiveram um pico em 1976, associado a maciças aplicações na área metalúrgica e daí por diante declinaram rapidamente. Os desembolsos do BNDE, porém, sustentaram um elevado patamar de 1975 a 1979, indicando que na sua esfera de aplicações, pelo menos, não se verificou retração na tomada de recursos para investimentos. Domingos de Gouveia Rodrigues, “Empresas Não Financeiras no Brasil: Evolução e Desempenho no Período 1975-82”, IBMEC, Rio de Janeiro, 1984, mimeo., quadro 3.

mesmo tolerável, tendo em vista a evolução do déficit de Transações Correntes. Este tipo de transgressão verificou-se nitidamente em 1976, provocando decidida reação das autoridades, e imediata queda do ritmo de crescimento industrial. Muitos acreditaram estar diante da esperada reversão cíclica da economia. A firme sustentação das opções de 74 pelo governo asseguraria, contudo, o prosseguimento do crescimento — cada vez mais fundado nos grandes programas setoriais que davam corpo à nova política.

O que acaba de ser dito sugere que não seria fácil prever ou controlar a taxa de crescimento da economia, ano a ano. Neste sentido algumas previsões contidas no II PND não têm verdadeiramente base. Procurando justificar as (exageradas) taxas ali mencionadas, o Ministro do Planejamento apresentaria dois tipos de explicação. Uma delas — de que se trata de um “Plano sem metas quantitativas” — não parece ir além de uma tentativa de evasão<sup>35</sup>. A outra, contudo, deve ser seriamente considerada. Segundo esta última, “Se, em agosto de 1974, se tivesse estabelecido para 1975 uma meta de expansão do PIB de, digamos, 4 a 6%, o desânimo teria sido total. E essa taxa de crescimento mais baixa teria ocorrido, não em 1975, mas já em 1974”<sup>36</sup>. Transparece aqui o temor — fundado, no meu entender — de que a crise que muitos pressentiam poderia ser deflagrada por um simples indício de que as expectativas do período anterior não se cumpriram<sup>37</sup>.

Fechando estes comentários, assinalemos que o II PND, em decorrência da própria missão que se propõe, é concebido como um programa de médio e longo prazos. Certos resultados são (no mais das vezes, equivocadamente) esperados para os próximos 2 a 3 anos, mas, no que se refere a desenvolver internamente “fontes básicas de energia”, admite-se corajosamente que “uma estratégia nesse sentido levará pelo menos uma década”... (II PND, pp. 19 e 74).

É de destacar-se, a este propósito, que a interminável sucessão de atritos que caracterizou o relacionamento do Estado com a iniciativa privada no período 1974/78 não impediu que o programa definido em 74 fosse preservado e, em certas áreas, até mesmo

35. J. P. R. Velloso, Atualidade do II PND, *op. cit.*

36. *Idem*.

37. No próprio II PND a “preservação do crescimento acelerado” é aliás defendida, sob a alegação de que “um recuo pode significar violento traumatismo”... II PND, p. 21.

reforçado. Entre os fatores de resistência destacam-se, claro, os interesses diretamente beneficiados pelos projetos. Mas isto seguramente não é tudo, e entre as razões da sustentação da rota inicialmente traçada não parece haver faltado a firme determinação das autoridades governamentais. Assim, por exemplo, em meados de 1976, sob uma tempestade de críticas, as principais opções foram confirmadas, e o governo publicou um documento, cuja sentença-chave diz: "O governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional"<sup>38</sup>.

Não obstante preservados, os programas integrantes do II PND sofreram atrasos que postergaram o atingimento de diversas metas. Já em 1978 se admitia que alguns objetivos estavam sendo alcançados (por ex. em siderurgia e celulose), mas, para o conjunto dos insumos básicos, a auto-suficiência só seria atingida em 1981/1982. Com mais razão na área da energia, onde as mudanças de estrutura são caracteristicamente lentas (sendo ainda, no caso do petróleo, notoriamente sujeitas a azares), os maiores resultados passavam a ser esperados para a primeira metade dos anos 80.

De fato, enquanto reforma da estrutura produtiva, e mudança da inserção do país no mercado mundial, o programa só seria realizado nos primeiros anos da atual década — quando, aliás, se revelaria mais necessário que nunca. É o que trataremos de mostrar mais adiante. Antes, porém, caberia deter-se sobre algumas das críticas feitas às opções de 74.

### A propósito de críticas

Não me referirei aqui às críticas procedentes daqueles que crêem que a política de 74 consistia no adiamento de problemas, ou, como já se disse, numa "evasão ao ajustamento"<sup>39</sup>. Os que assim pensam estão de acordo com o Ministro Delfim Netto, para quem teria sido possível promover o ajustamento (vale dizer, o ajustamento convencional) em 74. "Mas — indaga o ministro — em 74

38. "Ação Para a Empresa Privada Nacional, o Governo e a Economia de Mercado", Presidência da República, 23/6/76.

39. Paulo Rabello de Castro, "Macroeconomia Madrastra, Microeconomia Mirrada", em FMI x Brasil, *A Armadilha da Recessão*, Fórum Gazeta Mercantil, 1983.

alguém imaginava o que iria acontecer em 79?"<sup>40</sup> Como se viu ao longo das páginas precedentes, a política de 74 não consistia em postergar problemas: as soluções é que ficavam adiadas, dado o prazo tecnicamente requerido pela maturação dos grandes investimentos. Além do mais, a estratégia de 74 supunha, justamente, que o mundo ingressava numa fase de turbulência, sendo necessário enfrentá-la com uma redução da "dependência externa"<sup>41</sup>. A onda de distúrbios que tem início em 1979 viria pois validar o diagnóstico feito em 1974.

Um outro gênero de críticas vê no II PND — essencialmente — um passo adiante no processo de estatização da economia. A "onda estatizante", declara o jornal *O Estado de S. Paulo*, numa série de reportagens intitulada "Os Caminhos da Estatização"<sup>42</sup>, estaria agora "se estendendo a setores que pertenciam ao setor privado" (*op. cit.*, p. 71). Os setores apontados são o siderúrgico (produtos não-planos), fertilizantes, exploração mineral, polpa de celulose, petroquímica, indústria de base — até aqui, destaques do II PND —, a comercialização de certos produtos agrícolas, as áreas creditícia e financeira. Trata-se, alerta o jornal, de um "processo sutil que um dia poderá obrigar-nos a reconhecer que a economia brasileira é uma economia socialista" (*idem, op. cit.*, pp. 71 e 78).

De acordo com a revista *Visão*, engajada na mesma campanha, o fenômeno em foco seria "o grande *paradoxo* do movimento revolucionário de 1964: a estatização da economia tem sido processada por governos convictamente privatistas"<sup>43</sup>. Diante deste problema, declara Henry Maksoud, "precisamos dar ao debate político um conteúdo ideológico e econômico muito forte". "É pre-

40. Entrevista à *Gazeta Mercantil*, 28 de fevereiro de 1985.

41. O conceito da dependência externa, recorrentemente empregado pelos formuladores da política de 74, é passível de crítica, ao omitir a dimensão financeira do fenômeno. Assim, para M. H. Simonsen: "...a verdadeira medida da dependência externa de um país está no volume de importações essenciais ao funcionamento da atividade econômica e à sustentação de um nível adequado de investimento". *Gazeta Mercantil*, 9-11/7/1977.

42. Série de 11 reportagens publicadas por *O Estado de S. Paulo*, de fevereiro a março de 1975. Os trechos aqui citados foram selecionados por Charles Freitas Pessanha em sua Tese de Mestrado, "O Estado e Economia no Brasil: a campanha contra a estatização 1974-76", IUPERJ, 1981, pp. 70 a 117.

43. *Visão*, 19/4/76, p. 27.

ciso despertar o governo para essa realidade. É preciso conchamar nossas Forças Armadas, os homens de negócio, todos os que se interessam pelo futuro da nação"... (*idem*, p. 152).

Nesta primeira fase da campanha (aquela propriamente referida ao II PND) prevalece um tom de denúncia, sendo, inclusive, bastante freqüente apontar como responsáveis pelo avanço da estatização aqueles "ideologicamente engajados na tese marxista-leninista", que longe de terem desaparecido lograram êxito em "infiltrar-se no chamado segundo escalão do aparelho estatal"<sup>44</sup>.

Não discutirei aqui estas alegações, — que seriam reeditadas, com mais sutileza, nos anos subsequentes. Pretendo apenas sublinhar que o avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulo e orientação das decisões privadas, bem como a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, era algo *inerente* à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas. Isto posto, havia que lançar em campo todas as forças e instrumentos direta ou indiretamente comandados pelo Estado. Havia, em particular, que reforçar a capacidade dos poderes públicos de direcionar recursos. Assim, por exemplo, a transferência de fundos como o PIS e o PASEP para o controle do BNDE visava assegurar que eles viessem a financiar investimentos (e não o consumo de duráveis) e, mais, que as áreas de aplicação fossem aquelas "vitais para o desenvolvimento econômico do Brasil e para resolver o déficit do balanço de comércio"<sup>45</sup>.

Não é fácil imaginar o que teria ocorrido com a economia brasileira, caso a acomodação à crise houvesse sido entregue às reações do mercado. A resposta encontrada pelos países desenvolvidos, para pagar a conta do petróleo, foi uma grande expansão das vendas de máquinas, equipamentos e armas, para os países do

44. Editorial de *O Estado de S. Paulo*, 5/3/75, de acordo com Charles Freitas Pessanha, *op. cit.*, p. 90. No mesmo tom, veja-se "O Gigantismo das Empresas do Estado", de Eugenio Gudín, o qual alerta para as ações subreptícias dos "melancias", *in* Pessanha, *op. cit.*, p. 115.

45. J. P. R. Velloso, entrevistista a *Visão*, 19/4/76.

Terceiro Mundo e, em particular, para a OPEP<sup>46</sup>. Estes foram de fato os únicos mercados (fora o do petróleo) que se revelaram capazes de engendrar vultosos recursos *adicionais* no período pós-74. Inútil acrescentar, tal tipo de resposta requer o desenvolvimento prévio das referidas indústrias e isto, por sua vez, supõe um elevado grau de capacitação tecnológica — estando pois, à época, fora do alcance da economia brasileira. Não creio, em suma, que existisse, para o Brasil, solução capaz de evitar o endividamento externo e o redirecionamento *forçado* dos investimentos.

Resta no entanto indagar se foram corretamente escolhidas as prioridades e, concretamente, se não teria sido melhor confiar no tirocínio dos empresários privados. Pelo que conheço das pressões e sugestões feitas à época por interesses privados, creio que não. A título de curiosidade, seguem abaixo, sob a forma de escalas de prioridade, as recomendações feitas ao governo por um grupo de empresários e alguns ministros de Estado em outubro de 1976<sup>47</sup>.

## PRIORIDADES DE GOVERNO

### Segundo Empresários

Itaipu  
Ferrovia do Aço  
Expansão da Siderurgia  
Prospecção de Petróleo  
Programa Nuclear  
Saneamento Básico  
Transportes Urbanos  
III Pólo Petroquímico  
Programa Rodoviário  
Telecomunicações

### Segundo Ministros

Prospecção de Petróleo  
Expansão da Siderurgia  
Transportes Urbanos  
Saneamento Básico  
Ferrovia do Aço  
Telecomunicações  
III Pólo Petroquímico  
Programa Rodoviário  
Programa Nuclear  
Itaipu

46. Consulte-se, a esse respeito, Fernando Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de América Latina*, *op. cit.*, pp. 57 a 64.

47. Revista *Exame*, 13/10/76. Foram consultados 12 empresários, dirigentes das empresas: Bergamo, Brown Boveri, C.B.P.Q., Cobrasma, Confab, Conforja, Construtora Alcindo Vieira, Ecisa, Heleno & Fonseca, Santa Matilde e Ultra, e três ministros, cf. Carlos Lessa, "A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e fracasso", *op. cit.*, pp. 163 e 164.

Como se vê, nas respostas dos empresários, a Prospecção de Petróleo surge como *quarta* prioridade, abaixo mesmo da Ferrovia do Aço (!), à qual é conferida a segunda prioridade, só superada por Itaipu. Quanto ao Programa Nuclear, surge logo após a Prospecção de Petróleo, e acima dos Transportes Urbanos...<sup>48</sup> As respostas dos ministros, como seria de se esperar, conferem com as opções do governo, que seriam, aliás, logo a seguir reafirmadas.

Os despropósitos contidos na listagem anterior dispensam comentários. Igualmente disparatadas seriam, por exemplo, certas propostas e atitudes de representantes das montadoras no pós-74. Dentre elas destaquemos: introdução do motor a diesel para carros de passeio; resistência em cessar a produção de veículos de seis cilindros; resistência ao motor a álcool; previsões, como a do Sr. J. Sanchez da GM do Brasil, de um mercado interno de dois milhões de veículos em 1985, etc.<sup>49</sup>

\* \* \*

Volto-me agora para um outro gênero de crítica, representado pela já referida tese de Carlos Lessa.

Lessa não crê que o II PND pretenda dar uma resposta à crise externa. Para ele “o II PND faz da ‘crise do petróleo’ (à qual o autor sempre se refere entre aspas) a justificativa para a proclamação serena e não traumática do projeto de potência nascida no interior do aparelho do Estado” (*op. cit.*, p. 115, parêntesis acrescentados). O próprio “equilíbrio das contas externas seria um objetivo tático” (*idem*, p. 115). Para Lessa, enfim, “o diagnóstico explícito (vale dizer, a crise do petróleo, etc.) é apenas a ponta do iceberg”... (*ib.*, p. 53, parêntesis acrescentado), havendo que partir em busca do não dito: só assim poderemos entender este documento que “anuncia à Sociedade o destino, os encargos e as benesses dos anos vindouros que o Estado-Príncipe consultando suas razões houve por bem proclamar” (*ib.*, p. 2).

48. A Ferrovia do Aço e, em especial, o Acordo Nuclear, já eram então objeto de cerrada crítica por parte de técnicos e cientistas.

49. Os atritos de representantes da indústria automobilística com a nova administração começaram cedo e se agravaram rapidamente. Segundo a revista *Visão* de 23/9/74 (p. 66) o Sr. Wolfgang Sauer, presidente da Volkswagen, teria confidenciado “ou sou um bobo ou está tudo errado entre nós e o governo”. Cf. Carlos Lessa, “A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso”, *op. cit.*, pp. 188 a 197.

O nosso autor vê, em suma, no episódio II PND, um caso extremo de descolamento do Estado de suas bases de sustentação. “O próprio fortalecimento do capital nacional, repetidamente enfatizado no II PND, seria apenas o primeiro momento de uma Estratégia que aponta a Nação-Potência” (*ib.*, p. 23). Mas, como “a mera vontade do Príncipe, não importa quão poderosa seja, não se sustenta em si mesma” (*ib.*, p. 208), “a nosso juízo, em algum momento, ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa”... e “o II PND transformou-se em letra morta”, ainda que, “ao nível apolo-gético das declarações oficiais continue vigente” (*ib.*, p. 83).

Meu entendimento do II PND é, como vimos, diferente. Trata-se de um plano cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise, que tornou patente a vulnerabilidade da economia brasileira.<sup>50</sup> Mas o plano encontra-se também impregnado da decisão de levar a termo o processo de desenvolvimento econômico. E é sob este prisma que a tese de Lessa — despida de exageros — tem sua dose de razão. Há, no plano, uma manifesta vontade política, e um grande desencontro com os “interesses”. O projeto de industrialização nacional, que teve como primeiro grande marco a batalha pela moderna siderurgia, é ali ostensivamente assumido. Tal projeto, ora adotado, ora deixado de lado, por sucessivas administrações, tem profundas raízes em segmentos da burocracia civil e das Forças Armadas, conta com o apoio intermitente de parcela da burguesia nativa e chegou, mesmo, no episódio da luta pelo petróleo, a desfrutar de apoio popular. Jamais deixou, porém, de trazer em si a marca de uma determinação política que busca sobrepor-se ao chamado jogo das forças de mercado. Por isto mesmo, cabe advertir, a caracterização feita por Lessa, segundo a qual a estratégia de 74 coloca “o Estado como sujeito e a sociedade como objeto”,<sup>51</sup> é enganosa. Há aqui um deslize através do qual a sociedade vem a ser identificada com o mercado. O Estado surge na estratégia de 74, inegavelmente como sujeito — mas o objeto é,

50. Esta constatação, já anteriormente assinalada, encontra-se fortemente presente no pronunciamento que se segue à primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. Ainda mais enfático, declararia Severo Gomes meses após: “Na verdade, parece extinguir-se um período na vida da humanidade, iniciado no pós-guerra”... Conferência na ESG, 21/8/74.

51. Carlos Lessa, “A Estratégia do Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso”, *op. cit.*, p. 15.

antes que nada, a economia, ou se se quiser, o mercado. O equívoco seguramente provém de que naquele momento o Estado também era — ostensivamente — o sujeito no plano político. E, aqui sim, o objeto era a sociedade. Mas, o II PND, enquanto estratégia de superação da crise e consolidação dos interesses de longo prazo da economia brasileira, que rejeita e redireciona os impulsos procedentes do mercado, poderia haver sido adotado através dos mais límpidos processos democráticos. Em outras palavras, a perversão política reside nos métodos através dos quais o II PND foi definido e implementado. Isto posto, admita-se que as democracias européias, frente à reconstrução do pós-guerra, tomaram também decisões que pouco ou nada tinham a ver com os interesses capitalistas de curto prazo — e exigiam grande presença e intensa atuação do Estado sobre a economia. Por outro lado, convém não esquecer, o regime seria autoritário, com ou sem II PND. . . Aliás, na América Latina, as ditaduras têm revelado maior afinidade com o liberalismo econômico e as atividades primário-exportadoras, que com o planejamento e a industrialização.<sup>52</sup>

Finalizando, discordo de que o II PND tenha, na prática, morrido em 1976, sobrevivendo apenas na retórica oficial. A estratégia de 74 abortou a reversão cíclica que se anunciava quando da posse do novo governo e permitiu a sustentação de uma elevada taxa de crescimento até o final da década dos 70. Além disto, por haver deslançado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979.

\* \* \*

Espero haver deixado claro que, segundo penso, o que há de condenável no período em foco não decorre das diretrizes econômicas estabelecidas em 1974, e sim do regime político vigente. É claro, no entanto, que as taras do regime contaminaram, em maior ou menor medida, tudo o que ocorreu no período. No que se refere ao plano propriamente dito, o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como um produto de gabinete, incapaz de obter o

52. Veja-se a propósito as críticas — no nosso entender procedentes — de José Serra a Guilherme O'Donnell em "Três Teses Equivocadas Relativas à Ligação entre Industrialização e Regimes Autoritários", in David Collier (org.), *O Novo Autoritarismo na América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. Esta falta de respaldo político e participação social deve ter custado muito. E isto não apenas pela razão trivial de que qualquer plano ou política ganha em vigor quando discutido e aceito pela sociedade, mas, concretamente, pela carência de apoio frente a interesses menores ou mesmo escusos que ameaçavam mutilar a estratégia. Acrescente-se a isto o fato de que a corrupção e a impunidade, tão características do ambiente fechado das ditaduras, impuseram severos estragos à consecução de diversas metas. Nada disto, porém, impediu que — a um custo seguramente superior ao necessário — a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado.<sup>53</sup> O que fracassou foi a chamada "estratégia social", de acordo com a qual seria necessário "realizar políticas redistributivas, enquanto o bolo cresce".<sup>54</sup>

53. Veja-se, adiante, seção "O Ganho de Divisas decorrente dos Grandes Programas Setoriais", pp. 56 a 60.

54. II PND, p. 61.

### 3. VICISSITUDES DO II DELFINATO

#### Introdução

No ano de 1977, como reflexo do rígido controle das importações (parte integrante da estratégia adotada), da queda do ritmo de crescimento da economia e da evolução excepcionalmente favorável dos termos de intercâmbio — que saltam de um índice 76 em 1975, para 100 em 1977 —, foi momentaneamente atingida uma situação de equilíbrio das transações comerciais. Dois anos após com os principais programas e projetos oriundos do II PND ainda em pleno andamento, o país foi alcançado pelo segundo choque do petróleo. A nova alta, que faria o valor das importações de combustíveis líquidos saltar do patamar de US\$ 4 bilhões, para valores próximos a US\$ 10 bilhões entre 1980 e 1982, se seguiriam a explosão dos juros — principal fator determinante do salto da conta de juros líquidos pagos ao exterior, de US\$ 2,7 bilhões em 1978, para US\$ 9,2 bilhões já em 1981 — e, a ela associada, a derrocada dos preços de importantes produtos primários exportados pelo país. Outras adversidades, como é bem sabido, viriam a se somar: a longa recessão dos países industrializados e o colapso do sistema internacional de crédito privado.

A brutal queda da capacidade de importar — que de um índice 236 alcançado em 1978 cai, já em 1979, para o valor 161<sup>55</sup> —

55. Índice com base 100, em 1970, calculado a partir de dados do Banco Central.

requeria, mais uma vez, uma resposta por parte do país. A escolha coerente com o II PND deveria combinar, no nosso entender, uma revisão, face às novas circunstâncias, dos programas e projetos definidos em 74, acrescida de medidas extraordinárias do tipo: racionamento do consumo de combustíveis; controle das importações, por empresas (medida que veio a ser adotada em 1980, após a queima das reservas do país); programa de emergência de substituição de importações; e, claro, fomento redobrado às exportações. A esta correção e intensificação do processo de ajuste deveria ainda ser acrescentada uma política industrial e tecnológica impondo normas e especificando limites para o consumo de energia em setores tais como: veículos automotores, eletrodomésticos, construção civil, etc. Teria com isto (praticamente) início uma política mais “fina” de adaptação à era da energia cara, atuando-se agora, ainda que tardiamente, sobre processos e produtos.

Mais que uma estratégia alternativa, esta política representaria um derradeiro esforço (e sacrifício) visando abreviar o caminho em direção às transformações visadas pelo II PND. Afinal, as novas dificuldades — aí incluída a recessão mundial de 1980 e 82, e o colapso do mercado financeiro internacional — vinham comprovar a validade do empenho assumido no sentido da internalização das fontes de energia, dos insumos estratégicos, e dos bens de capital.

É fundamental ressaltar ainda que desta feita — em 1979 — uma política de contenção do crescimento teria resultados penosos, mas, sem dúvida, nem sequer comparáveis às desastrosas consequências que era de se esperar de uma freada em 1974. Neste último ano, insistimos, travar uma economia que havia no ano anterior crescido à espantosa taxa de 14%, que havia recentemente deflagrado um grande surto de investimentos (em maior ou menor medida colocado em questão pela quadruplicação do preço do petróleo), e num momento em que era crucial preservar o estado de ânimo dos empresários, para poder engajá-los no programa de reestruturação do aparelho de oferta, equivaleria a promover o desmoronamento do presente e o comprometimento — talvez irremediável — do futuro. Em 79, por contraste: a velocidade da economia era muito inferior; os investimentos oriundos do milagre (dada a sustentação do crescimento nos anos anteriores) já haviam sido em maior ou menor medida digeridos; a safra de investimentos de 74 já se encontrava em adiantado estágio de maturação; e, o que também é importante, não se pretendia deslanchar uma nova onda de investimentos. Em resumo, os efeitos negativos do desaquecimento

não se abateriam sobre uma conjuntura volátil — e nem tampouco se pretendia obter, como em 74, a adesão dos capitais privados a um novo salto adiante da economia. Por fim, o amplo comprometimento direto e indireto dos poderes públicos em projetos associados ao II PND facilitaria a sustentação — durante o desaquecimento — dos empreendimentos integrantes da safra de 74. Aliás, ameaçados talvez no curto prazo, eles haviam se tornado ainda mais válidos numa perspectiva de longo prazo. Este último ponto parece-me crucial. Significa que a economia não mais se encontrava ameaçada — como em 74 — por uma crise de ajustamento do estoque de capital.

O aprofundamento da opção de 74, aliado — na medida do indispensável — ao esfriamento da economia, era, pois, no meu entender, uma possibilidade a ser seriamente considerada em 1979. A esta posição talvez tenha tendido o Ministro Simonsen, ao defender, em julho de 1979, a implantação de uma “economia de guerra”<sup>56</sup>. Após sua queda, vozes isoladas continuaram, vez por outra, a propor este tipo de solução. Como é bem sabido, este não seria, porém, o caminho adotado. Muito pelo contrário.

### Confronto de opções

Já foi diversas vezes dito que a política econômica, mais uma vez sob o comando de Delfim Netto, a partir de agosto de 1979, caracterizou-se pela inconsistência. Que Delfim disse e desdisse, apontou numa direção e logo a seguir noutra, até mesmo contrária, não cabe dúvida. Acredito, porém, que sob este ziguezague há opções básicas que vão adquirindo crescente consistência. Mais adiante trataremos de identificá-las. Antes, porém, convém fazer uma breve referência à fase inicial da nova política, por muitos impropriamente apontada como um desastrado ensaio de heterodoxia.

Passados os eufóricos pronunciamentos que acompanharam a apoteótica posse do novo Ministro do Planejamento, sua política veio a tomar corpo com o chamado “pacote” de dezembro. A alguns observadores não passou despercebido o fato de que, se por um lado o novo ministro se negava a admitir a recessão — donde a

56. Diretrizes para a Comissão Nacional de Energia, *Jornal do Brasil*, 9/7/79.

suposta heterodoxia —, por outro começava a definir uma estratégia visando levar o país “de volta à economia de mercado”<sup>57</sup>. Mais precisamente, diversas medidas tomadas por Delfim estavam afinadas com o receituário ortodoxo. Dentre elas destacamos: o fim do subsídio às exportações; a extinção do depósito prévio; o relaxamento dos critérios de similaridade; o início do desmantelamento do mecanismo dos juros subsidiados e a desvalorização cambial.

É bem verdade que algumas destas medidas haviam sido concebidas (em regra no biênio 1974/75) como “de exceção”, já existindo compromissos no sentido da sua gradual extinção. Ocorre, porém, que a situação havia se tornado, mais uma vez, “de emergência”. E o sinal de alerta havia partido do próprio Ministro Simonsen que — insuspeito no seu afincamento em debelar as pressões inflacionárias — havia declarado: “a inflação é péssima, mas o impasse externo mortal”<sup>58</sup>. Delfim ignorou o alerta, desfez-se dos instrumentos heterodoxos de controle do comércio exterior, desvalorizou... e voltou atrás, restabelecendo — e até mesmo intensificando — certos controles, pouco depois. Permaneceram, no entanto, o “choque inflacionário”, e outras consequências negativas da maxidesvalorização.<sup>59</sup> Restou também uma situação externa profundamente agravada pela dilapidação das reservas e o crescimento explosivo da dívida de curto prazo.<sup>60</sup>

Findo o episódio, na segunda metade de 1980, os contrastes entre a nova concepção e a estratégia de 74 irão se tornar patentes. A grandes rasgos, o confronto pode ser estabelecido como segue.

57. Consulte-se, a propósito, o suplemento da *Gazeta Mercantil* de 10/12/79, dedicado ao pacote. Veja-se, em particular, os artigos intitulados “Os novos rumos para crescer”, “Uma parte da receita do FMI”, “No exterior reação imediata deverá ser favorável ao pacote”, e “Para os banqueiros, magnífico”. Como muitos poderão lembrar, o “pacote de dezembro” recebeu o apoio de correntes bastante diversas. Destoando do clima predominante, José Serra faria dura crítica às novas medidas, em “Remédio para piorar doente”, *Folha de S. Paulo*, 12/12/79.

58. Diretrizes para a Comissão Nacional de Energia, *Jornal do Brasil*, 9/7/79.

59. Como já foi assinalado, a política de prefixação das desvalorizações se encarregou de reconstituir, em poucos meses, a paridade cambial anterior à maxidesvalorização.

60. Paulo Nogueira Batista Jr., *Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, pp. 22 e 23.

A interpretação do desequilíbrio observado nas transações externas brasileiras sofre, com Delfim, uma profunda alteração. Ao observador menos atento isto pode passar despercebido, seja porque Delfim evita explicitar a mudança de diagnóstico, seja porque ele responsabiliza enfaticamente o exterior pelo ressurgimento do desequilíbrio externo. Esta visão dos fatos — o país teria levado uma nova “trombada” — não apenas se assemelha à de 74, como discrepa, inegavelmente, da visão do FMI. Cessam aí, porém, os elementos de continuidade. Quanto à mudança em curso na percepção dos problemas enfrentados pela economia brasileira, revela-se, antes que nada, no realce atribuído à magnitude do gasto (global) interno. Para Delfim, os países produtores de petróleo haviam colocado em 1973 um imposto sobre “a economia nacional”. E acrescenta: “isto implicaria uma redução ou a nível de consumo, ou a nível de investimento. Como não fizemos isto, entramos no caminho de ampliar o endividamento externo”.<sup>61</sup> Não é preciso realçar a discrepância entre esta visão — tão característica da comunidade financeira internacional — e a percepção do problema que impregna o II PND. Neste último caso, não se perde jamais de vista que a economia enfrenta uma situação de *estrangulamento externo*. A curto prazo, a situação podia ser contornada mediante uma combinação de freios e estímulos aplicados, respectivamente, a importações e exportações, e captação de empréstimos externos. Mas o eixo da política econômica residiria nos meios e medidas destinados a recondicionar o aparelho produtivo. Para Delfim, no entanto, “um tratamento de choque, em 73, certamente teria produzido resultados”.<sup>62</sup> Ao invés disto o governo optou por “um programa que estava muito acima de nossa capacidade de poupança.”... “nós investimos muito mais do que a Sociedade está disposta a poupar”<sup>63</sup>. Além disto, acrescenta Delfim, em outra parte, o próprio consumo foi mantido acima das possibilidades do país: “Se tomarmos um país europeu, o Estado brasileiro já desempenha o papel

61. A. Delfim Netto, “Manter o Desenvolvimento e Reduzir a Dependência Externa”, palestra na ESG, maio de 1980, p. 6. Veja-se também, no mesmo sentido, A. Delfim Netto: “Abertura política não combina com a recessão”. Entrevista ao Panorama Econômico de *O Globo*, 30/5/80.

62. Palestra na ESG, maio de 1980, p. 19.

63. A. Delfim Netto, “Mudanças Estruturais na Economia do Governo Figueiredo”, *op. cit.*, p. 75.

do Estado em 1980, e a economia brasileira está em 1950... Produzimos como se estivéssemos em 1950 e distribuimos, realmente, em 1980”<sup>64</sup>.

O anterior assinala, sem dúvida, uma profunda mudança na percepção das dificuldades enfrentadas pela economia. Ao invés do estrangulamento externo, o vilão da história passa a ser a deficiência de poupança, tendo por coadjuvante o excesso de consumo. O colapso da capacidade de importar que constitui, no caso, a verdadeira questão — e não apenas a “origem” das dificuldades — dilui-se como problema. Numa palavra, o desequilíbrio passa a ser concebido como interno. No diagnóstico de 74 também se reconhecia a existência de um problema interno — mas ele era de natureza setorial, envolvendo base energética e estrutura produtiva.

Quanto ao déficit de transações correntes — idêntico por definição à poupança externa — é entendido por Delfim como a medida da “contribuição dos outros países para o nosso desenvolvimento”<sup>65</sup>. A adoção desta perspectiva contradiz obviamente a tese de que o país havia sido vítima de uma “trombada”. Além do mais — e ao contrário do ocorrido nos anos 70 — estava-se justamente ingressando numa fase em que a carga explosivamente crescente de juros passava a explicar uma elevada proporção do déficit de transações correntes — tornando entre errôneo e ridículo afirmar que o referido déficit mede a “contribuição” externa para o desenvolvimento.

Mais que um mero deslocamento da problemática, a versão agora adotada pelo governo subestimava ou mesmo ignorava o esforço de mudança em que se encontrava engajada a economia brasileira. Omitido aquilo que havia de específico, Delfim descobrirá (não se cansando desde então de proclamar) que a situação brasileira era idêntica à de qualquer outro devedor, e que o processo de ajuste trará consigo os mesmos resultados.

O anterior nos conduz à mais importante consequência prática da mudança de diagnóstico: a aceitação da terapia convencional. A partir desta perspectiva, Delfim anuncia como um caso exemplar de “ajuste” o ocorrido no Brasil em 1981. Assim, referindo-se à

64. Panorama Econômico, *O Globo*, 30/5/80.

65. A. Delfim Netto, “Manter o desenvolvimento...”, ESG, 80, p. 26, e A. Delfim Netto, “Mudanças”, ESG, 84, p. 18.

experiência daquele ano, afirma: "Era preciso, portanto, fazer esse enorme ajustamento. Ele foi feito. E com bastante sucesso. Reivindico isso". Ao que acrescenta, no mesmo tom: "Tão logo tínhamos promovido o ajuste, pusemos de novo em marcha o sistema produtivo e rapidamente o índice de desemprego voltou para os níveis anteriores, mostrando que realmente a economia responde aos comandos"<sup>66</sup>.

Cerca de um ano mais tarde, o governo iria ainda mais longe, na aceitação do receituário ortodoxo. Além de "aumentar significativamente a poupança interna" há que "tornar a economia mais eficiente". Este novo objetivo "será alcançado através de alinhamento nos preços relativos entre os vários setores, eliminação de subsídios e redução da intervenção direta e indireta do governo na economia"<sup>67</sup>. Mais uma vez, não é preciso frisar a completa mudança de perspectiva, face às propostas que caracterizam a política de 74. Ali também se perseguia a maior eficiência, mas ela seria obtida através da correção dos flagrantes desbalanceamentos do aparelho produtivo, e do alcance de um outro "patamar tecnológico"<sup>68</sup>.

Retornando aos contrastes, focalizemos, por um momento, as empresas públicas.

As estatais, que haviam assumido posições hegemônicas nas transformações desencadeadas pelo II PND, passam a ser vistas como "um dos problemas mais complicados da economia brasileira"<sup>69</sup>. O contraste das visões pode talvez ser evidenciado da seguinte maneira. Na política de 74, bem como na nova política dos anos 80, sobre elas recai "o maior peso do esforço de ajustamento"<sup>70</sup>. Só que no primeiro caso isto significa assumir e exercer a liderança no recondicionamento da economia, enquanto no segundo

66. A. Delfim Netto, "Brasil 82: A Grande Luta para Manter o Espaço para Crescer". Escola de Guerra Naval, 15/9/82, pp. 6 e 10.

67. Carta ao Sr. Jacques de Larosière, de 6 de janeiro de 1983, assinada por Ernane Galvêas e C. Geraldo Langoni.

68. A expressão é de Marcos Vianna, citado em Charles Freitas Pessanha, "O Estado e Economia no Brasil: a Campanha Contra a Estatização 1974-76", *op. cit.*, p. 127.

69. A. Delfim Netto, "Brasil 82: a Grande Luta para Manter o Espaço para Crescer", *op. cit.*

70. "A Crise Mundial e a Estratégia Brasileira do Ajustamento do Balanço de Pagamentos", Exposição do Ministro Ernane Galvêas no Senado Federal, em 23/3/83, p. 66.

isto quer dizer que a elas cabem os maiores sacrifícios. Sua função é, numa palavra, regressiva: cabe-lhes "ceder espaço" à empresa privada. Quanto aos grandes projetos, direta ou indiretamente sob sua responsabilidade, serão referidos como contrapartida da dívida<sup>71</sup>, o que, além de falso<sup>72</sup>, equivale a apontá-los à execração pública.

No que se refere às grandes opções, assinalemos que a partir de 1979/80 diferentes fontes governamentais começam a denunciar a "industrialização a qualquer custo" praticada neste país. Volta-se também a falar em vantagens comparativas "legítimas", que estariam situadas nos setores agrícola e mineral<sup>73</sup>. Para Delfim, "o desemprego que está em São Paulo ninguém vai resolver aqui em SP"<sup>74</sup>. A retomada haveria de vir através da expansão agrícola, e a maior capacidade de importar, em decorrência do crescimento das exportações primárias (previsão feita em dezembro de 1983)<sup>75</sup>.

A maior prioridade nacional era, para Delfim, o Projeto Carajás. A ele caberia equacionar o problema da dívida externa: "Quando tivermos Carajás a plena carga, ele representará uma exportação da ordem de 9 a 10 bilhões de dólares por ano. É um acréscimo sobre as exportações normais. Isto significa que a curva de exportações vai se deslocar para cima e vai construir um espaço entre as importações, que constitui o saldo da balança comercial. É com esse saldo que nós vamos diminuir o nosso déficit em contas-correntes; e é desta forma que vamos diminuir a importância relativa da dívida externa"<sup>76</sup>.

71. A. Delfim Netto, "Manter o Desenvolvimento e Reduzir a Dependência Externa", Palestra na ESG, maio de 80, p. 27.

72. "A dívida foi feita para pagar a conta do petróleo e os juros. Os projetos que estavam sendo executados eram apenas um bom argumento para conseguir o dinheiro". A. Delfim Netto, entrevista a *Exame*, 1/5/85. Este tema é examinado na Parte II deste volume (pp. 126 a 128).

73. Carlos Geraldo Langoni, "A Estratégia de Ajustamento do Setor Externo", *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 27/9/81.

74. A. Delfim Netto, "Emprego na Indústria Começa no Campo", Programa "Crítica e Autocrítica", 10/9/81, SEPLAN.

75. A. Delfim Netto, "Transigir: Aprendizado da Convivência", *op. cit.*, pp. 22 e 23.

76. A. Delfim Netto, "Rumo ao Norte: A Abertura de uma Nova Etapa do Desenvolvimento", Entrevista a jornalistas do *Grupo Liberal*, Belém do Pará, dezembro de 1982, pp. 4 e 18, SEPLAN.

Não comentarei a qualidade das novas opções, ou o acerto das previsões a elas associadas. Direi apenas que o giro de 180° que a equipe capitaneada por Delfim tentou imprimir à economia — em consonância com o saber econômico convencional, seus apóstolos, e os interesses que os respaldam — não conseguiu efetivar-se. Um importante foco de resistência era constituído pelos cronogramas de obras e dispêndios dos grandes projetos (ainda) em andamento. Como reconhece Delfim, “temos que terminar os projetos porque falta pouca coisa em cada projeto”<sup>77</sup>. Não havia como provocar o aborto, no oitavo mês de gravidez... A ortodoxia tinha que conviver com a heterodoxia. A solução do embate permanecia adiada — e o país começava a chegar ao término da longa jornada que teve início em 1974. Com efeito, nos anos de 1983 e 1984 viriam à tona, em massa, e provocando verdadeiros saltos de oferta, efeitos da estratégia de 74.

#### O ganho de divisas decorrente dos grandes programas setoriais

A expansão da capacidade produtiva resultante dos grandes programas setoriais, que começa a tomar corpo em fins dos anos 70, e prossegue nos primeiros anos desta década, viria a culminar em 1983 e 1984. O momento não poderia ser mais oportuno. O colapso da capacidade de importar ocorrido de 1979 a 1982 foi ainda maior que o verificado em 1973 e 1974. E o barril de petróleo substituído, digamos, em 1983, custava, em dólares constantes, 36% a mais do que em 1974. Assim sendo, o estrangulamento externo que os grandes programas setoriais viriam, por fim, aliviar, era ainda mais agudo do que aquele que inspirou a estratégia de 1974.

Por outro lado, as vantagens comparativas adquiridas a partir de 1974 (e confirmadas pelo segundo choque) mediante, entre outros mecanismos, o barateamento relativo da eletricidade de origem hídrica, e o desbravamento de áreas e recursos até então marginalizados, começam, recentemente, a se traduzir na conquista de novos espaços no mercado externo. A celulose e os não-ferrosos são aqui exemplos notórios. Em tais casos, cabe frisar, a substituição de importações foi desde o início concebida como um mero primeiro estágio, a ela se seguindo o ingresso no mercado internacio-

77. A. Delfim Netto, “Mudanças Estruturais na Economia do Governo Figueiredo”, *op. cit.*, p. 34.

nal. Reflexo deste fato, a metodologia (a seguir indicada) de avaliação dos ganhos de divisas patrocinados pelos grandes programas agrega, setor por setor, os dólares poupados mediante substituição de importações, e os adquiridos via exportações adicionais. Sumariamente, o método de avaliação pode ser assim descrito.

O primeiro passo consiste em comparar ano a ano, o consumo interno de cada produto, ou grupo de produtos, associado a um determinado programa (petróleo, metais não-ferrosos, produtos químicos, papel e celulose e produtos siderúrgicos), com o nível médio de sua produção em 1979/80. A diferença entre estas duas magnitudes (o consumido no ano de referência e o produzido no ano-base 1979/80) fornece uma estimativa do volume de importações *virtuais*, que teria sido necessário realizar, caso não entrasse em operação a capacidade produtiva adicional, oriunda de investimentos passados, incluídos nos programas setoriais. Há três suposições neste raciocínio:

- em 1979/80, limiar da entrada em operação dos grandes programas, a capacidade instalada encontra-se plenamente utilizada. Observe-se que, no referente aos setores aqui considerados, isto não é uma decorrência da conjuntura (geral) da economia, e sim do próprio recrudescimento da asfixia externa;
- todo acréscimo de capacidade, posterior a 1980, provém dos programas setoriais. Em outras palavras, os investimentos em curso, nos setores aqui focalizados, são parte integrante da safra de 74;
- caso não fosse atendido a partir da capacidade interna existente (desde 1979/80, ou, por acréscimo, a partir dos grandes programas), o suprimento teria de ser feito por importações.

Tratando-se dos produtos em questão — petróleo, metais não-ferrosos, produtos químicos, papel e celulose e produtos siderúrgicos — estas suposições nos parecem plenamente válidas.

Do volume virtual de importações líquidas (vale dizer importações — exportações)<sup>78</sup>, passa-se ao respectivo *valor*, multiplicando-se esta quantidade pelos preços vigentes no mercado internacional. Finalmente, a diferença entre o valor das importações (líquidas) virtuais, e o valor das importações (líquidas) efetivas fornece o ganho de divisas por produto (ou grupo de produtos).

78. As importações virtuais, bem como as efetivas, serão sempre consideradas em termos líquidos, isto é, importações-exportações.

Remetendo o leitor para maiores detalhes ao Apêndice I, apresentamos a seguir os grandes resultados obtidos a partir desta metodologia.

**TABELA 4**  
Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais

Ano	US\$ milhões						Total
	Petró- leo	Metais Não- Ferrosos	Papel e Celu- lose	Produtos Siderúr- gicos	Fertili- zantes	Produtos Químicos	
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

FONTE: Vide Apêndice II.

No tocante à área de bens de capital, um dos programas de maior destaque na estratégia de 74, a substituição de importações verificada entre 1979/80 e 1984 foi também considerável. Ocorre, porém, que não seria lícito, neste caso, supor a capacidade de produção plenamente ocupada, no ano (médio) base de 1979/80. Por outro lado, o avanço neste setor só raramente se faz por adição de grandes blocos de capacidade — surgindo mesmo, freqüentemente, como resultado de pequenas mudanças introduzidas nas linhas de produção existentes. Finalmente, não seria fácil distinguir, neste terreno, entre a substituição de importações patrocinada pelas políticas de 74, e a substituição em resposta à retomada do estrangulamento externo, a partir de 1981. Por todas estas razões, decidimos tratar, à parte, a substituição de importações ocorrida neste campo. O sumário exercício, constante do Apêndice II (Tabela X), sugere ganhos consideráveis neste campo: da ordem de US\$ 1,7 bilhão em 83, e US\$ 2,2 bilhões em 1984<sup>79</sup>.

79. É bem sabido que toda estimativa de substituição de importações contém alguma dose de arbítrio. No exercício aqui realizado, por exemplo, pareceu-

Por fim, sendo o nosso intuito avaliar, unicamente, os ganhos de divisas atribuíveis aos grandes projetos setoriais deslanchados em 1974/75, deixamos de considerar aqui a substituição de importações realizada no varejo por empresas nacionais e estrangeiras. Não cabe dúvida, porém, que a reação das empresas à asfixia externa (especialmente de fins de 1982 a fins de 1984) foi altamente criativa. De acordo com informações colhidas na CACEX, a produção local de peças e componentes permitiu uma redução do valor das importações não inferior a US\$ 1,5 bilhão, no ano de 1984.

Retornemos aos ganhos de divisas promovidos por grandes programas setoriais.

A Tabela 4 permite tecer as seguintes considerações sobre o ajuste externo procedido nos anos de 1983 e 84. Para conseguir o (mesmo) saldo comercial obtido nestes anos, mas sem contar com os ganhos advindos dos programas setoriais, seria necessário comprimir, adicionalmente, o gasto líquido de divisas, de US\$ 4,9 bilhões e US\$ 7,4 bilhões, respectivamente, em 1983 e 1984.

Isto significa que mediante políticas de compressão (adicional) do gasto interno, desvalorização cambial, ou através de expedientes heterodoxos (intensificação do controle às importações, aumento dos subsídios às exportações, etc.), as importações totais teriam que ser reduzidas e/ou as exportações ampliadas, no correspondente àqueles valores. Caso os instrumentos heterodoxos se encontrassem banidos, por pressão da comunidade financeira internacional, restariam apenas a compressão do gasto interno e a desvalorização cambial. Além disto, se as importações se mostrassem inelásticas, e o mercado internacional permanecesse estagnado, dificultando seriamente a ampliação das exportações (quadro próximo à realidade enfrentada em 1983), o grosso do ajuste teria que ser obtido

nos plausível ignorar o efeito preço — que no entanto teria certamente contribuído para a contenção do consumo de certos derivados do petróleo, após 1980. Por outro lado, teríamos que ter descontado as importações destinadas à operação da capacidade acrescida de produção. Como será dito mais adiante, no que toca aos primeiros estágios da produção (como por exemplo, no campo mineral), isto não constitui problema. Na química orgânica, porém, haveria sem dúvida que subtrair o correspondente ao valor da matéria-prima. Em alguns setores (como siderurgia e celulose), em compensação, a substituição de importações havia começado antes de 1979, o que sugere a ocorrência de uma subestimação do valor total substituído.

por retração (adicional) das importações. Dado, no entanto, a rigidez do coeficiente de importações, isto requeriria significativa queda (sempre adicional) da renda interna. Sem prolongar o raciocínio, lembremos apenas que a retração efetivamente ocorrida em 1983 parece haver levado um grande número de empresas à beira da falência. Em tais circunstâncias é lícito supor que uma retração significativamente maior desencadearia a tão temida — e amplamente cogitada — quebra em cadeia de empresas e bancos. Em outras palavras, o ganho de divisas engendrado pelos programas setoriais pode haver sido decisivo para evitar o colapso da economia — que chegou a parecer eminente, na segunda metade de 1983.

Vejamos a questão por um outro ângulo.

Em 1984 a economia brasileira se revelou capaz de obter um saldo comercial de US\$ 13 bilhões, gerando um volume global de renda aproximadamente igual à média do biênio 1979/80 — quando o saldo comercial foi negativo e da ordem de US\$ 2,8 bilhões. Deste salto para melhor do superávit comercial — a uma renda global aproximadamente constante — US\$ 7,4 bilhões seriam devidos aos ganhos de divisas provenientes dos grandes programas setoriais. O restante se deve a fatores tais como: substituição de importações em outras áreas (aí incluídos bens de capital); aquisição de capacidade competitiva por parte das exportações brasileiras (por desvalorização cambial, bem como por outros mecanismos); contenção da economia<sup>80</sup>; e crescimento (explosivo) das importações norte-americanas. É através do exame da contribuição destes fatores que poderia ser realisticamente avaliado em que medida correu a política econômica, levada a efeito no período, para a mudança verificada na balança comercial. Quanto aos grandes programas setoriais — e seu impacto — são devidos a decisões muito anteriores...

#### **Algumas reflexões adicionais sobre o ajuste à brasileira**

No processo de ajustamento recentemente ocorrido teve grande destaque, como vimos, a substituição de importações. A esse res-

80. Mantida a renda global constante, é evidente que a entrada em operação da capacidade produtiva recém-criada implica a retração compensatória de outras atividades.

peito convém fazer breve recapitulação, visando contrariar a fase clássica da substituição de importações, situada entre o imediato pós-guerra e o início dos anos 60, com a atual experiência.

No grande surto de substituição de importações dos anos 50, mereceu grande destaque no Brasil e nos demais países da América Latina a implantação de atividades produtoras de duráveis de consumo. Tratava-se, como já foi tantas vezes assinalado, de um processo de diversificação do aparelho produtivo nacional, situado — predominantemente — nos últimos estágios da produção. A substituição se referia, a rigor, a uma parcela, maior ou menor, do valor correspondente ao bem final. Vale dizer, feita a “substituição”, a produção internalizada requeria a aquisição no exterior de determinadas matérias-primas, peças e componentes.

Seja porque o consumo dos bens a serem “substituídos” se encontrasse em plena fase de difusão, seja porque a sua demanda houvesse sido refreada antes da “substituição”, o mercado destes bens tendia a crescer aceleradamente após o início da produção nacional. Em tais condições, os vazamentos (correspondentes às importações) faziam, não raro, aumentar — ao invés de diminuir — o gasto em divisas. Na medida em que isto ocorresse, a própria substituição de importações se encarregaria de repor — e talvez, mesmo, agravar — o estrangulamento externo, renovando-se com isto o impulso à substituição. É neste sentido que a substituição foi concebida como um “processo” que, dentro de certos limites, se realimenta a si mesmo<sup>81</sup>.

\* \* \*

A maciça substituição de importações recentemente verificada no Brasil apresenta características muito diversas. Antes de mais nada, ela se verifica, predominantemente, no campo dos insumos básicos e, em menor medida, no setor de bens de capital. No que se refere aos insumos básicos, os produtos substituídos, encontrando-se nos primeiros estágios da produção, praticamente só têm encadeamento a jusante. Como, tipicamente, as plantas de processamento já se encontram em operação no país, não surgem importantes vazamentos (importações), e nem tampouco é estimulada a internalização de outros elos ou estágios produtivos. Some-se a isto

81. Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972, pp. 41 a 58.

o fato de que o programa de desenvolvimento da indústria de bens de capital previa, simultaneamente, progressiva implantação da produção local das máquinas e equipamentos envolvidos nos programas de insumos básicos. Uma boa ilustração é fornecida pelo ramo papel e celulose. Nele, além da importação de insumos de qualquer tipo ser insignificante, 90% do valor dos bens de capital passaria a ser de origem nacional. Duas exceções de relevo a esta tendência geral são fornecidas pela petroquímica e pelo programa nuclear. No primeiro caso, porque a sua matéria-prima básica (nafta) é um derivado do petróleo cujo coeficiente importado (rapidamente declinante) ainda é de aproximadamente 45%. No caso do programa nuclear, porque se tratava da implantação de todo um ciclo de atividades, envolvendo diversos equipamentos fora do alcance do país. Aliás, o esforço feito no sentido de internalizar a produção de equipamentos destinados a este setor tendeu a agravar o desperdício de recursos e divisas, tornado regra nesta malfadada experiência.

Se a todas as observações que acabamos de fazer adicionarmos o fato de que não há porque esperar uma aceleração da demanda dos produtos recentemente substituídos (havendo, inclusive, no caso do petróleo e das novas fontes energéticas, programas visando economizar o seu uso), somos levados a concluir que não ocorre, desta feita, a deflagração de um "processo", em que o estrangulamento se repõe, como resultado do próprio avanço. Muito pelo contrário, a substituição de importações — e o ganho de divisas que dela deriva — se faz de "uma vez por todas". Assim sendo, a substituição de importações que acabamos de caracterizar simplesmente permite à economia que — com uma mesma capacidade de importar — opere a um maior nível de atividades<sup>82</sup>. Vista a questão por outro ângulo, o ganho de divisas derivado de um programa de substituição de importações desta natureza pode ser entendido como o resultado de um maior grau de interseção entre a economia e a base de recursos naturais.

A experiência que viemos de sumariar, em tudo e por tudo diversa do surto de substituição de importações característica da América Latina dos anos 50, tem alguma similitude com o programa arquitetado pelo industrial W. Rathenau, visando assegurar o

82. Em caráter preliminar, as idéias acima foram originariamente apresentadas, por este autor, em "Ajustamento x Adaptação Estrutural: A Experiência Brasileira". Texto para Discussão n.º 49, Instituto de Economia Industrial, junho de 1984.

funcionamento da economia alemã, durante a I Grande Guerra<sup>83</sup>. A possibilidade (e conveniência) de um grande avanço na direção preconizada pelo II PND vinha também sendo considerada pela CEPAL. Assim, num texto daquele organismo internacional, dedicado ao reexame do papel (e espaço) da substituição de importações, era dito que: "a industrialização substitutiva deveria ser uma das políticas fundamentais que permitirá assegurar o logrado em matéria de desenvolvimento econômico e levá-lo mais adiante. Seu papel pode não ser da mesma magnitude em termos quantitativos que no passado, mas tem, indubitavelmente, importância transcendental em termos qualitativos e em setores decisivos. Isto se percebe claramente se se observa que precisamente os setores mais atrasados no processo de substituição são aqueles que produzem bens tão criticamente importantes para o desenvolvimento como os bens de capital (particularmente os específicos), e alguns bens intermediários básicos"<sup>84</sup>.

Se a substituição de importações aqui caracterizada contrasta com o processo clássico, por gerar de fato um substancial saldo comercial, sua discrepância com as experiências recentes de obtenção de saldo via corte abrupto das importações — verificadas, entre outros países, no México, Venezuela e Argentina — é total. Isto porque, grande parte do saldo comercial recentemente apresentado pelo Brasil constitui o reflexo de características adquiridas pela economia. O saldo obtido por mera queda do nível de atividades e/ou contenção das importações, por contraste, é por natureza volátil. Um bom indício disto é fornecido pelo ocorrido em 1984 no México e no Brasil. Naquele país, uma ligeira recuperação, com crescimento da ordem de 2,5% do PIB, foi acompanhada de uma expansão de 29,6% do valor total das importações. Enquanto isto, no caso do Brasil, uma recuperação muito mais vigorosa (4,5% do crescimento do PIB e 7% de expansão da indústria) foi acompanhada de uma retração das importações de 7%<sup>85</sup>.

\* \* \*

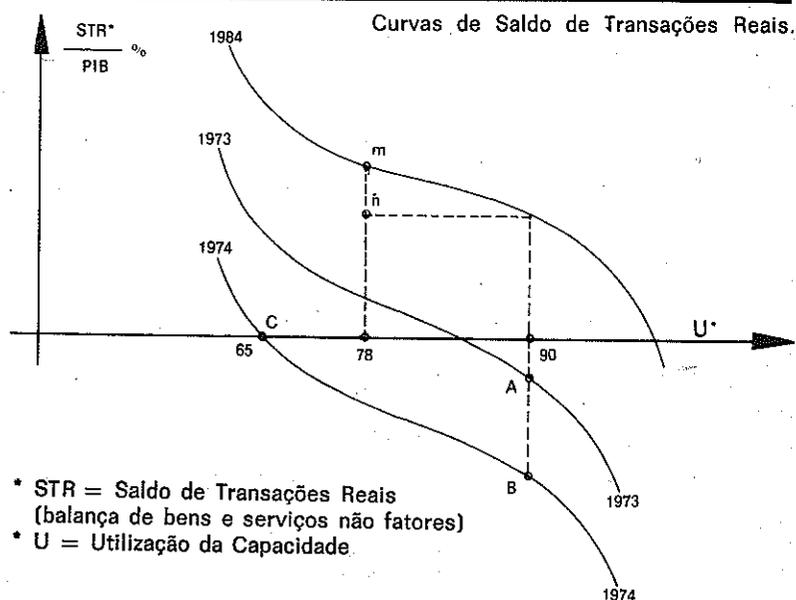
83. Cf. *Address of Walther Rathenau on Germany's Provision for Raw Materials*, reproduzido em *Economic History of Europe: Twentieth Century*, de S. Clough, T. Moodie e C. Moodie. New York, Harper Torchbook, 1968, pp. 31 a 40.

84. Juan Ayza, Gérard Fichet e Norberto González, *América Latina: Integración Económica y Substitución de Importaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 48 e 49.

85. Dados sobre importações procedentes de "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1984", CEPAL, 20 de dezembro de 1984.

Feitas estas considerações, apresentamos abaixo um gráfico que busca retratar as mudanças ocorridas desde 1973.

**GRÁFICO 2**



A curva relativa a 1973 nos diz que naquele ano, com a indústria funcionando a 90% de sua capacidade, incorria-se num pequeno déficit de transações reais<sup>86</sup>. Tratava-se de uma situação confortável, na medida em que o modesto hiato de recursos — incorrido a um nível máximo de atividades — mostrava-se plenamente financiável. O ano seguinte trouxe porém uma situação de

86. Com uma utilização de capacidade superior a 90%, o coeficiente marginal de importações se eleva com grande rapidez, reflexo da rigidização da oferta face a uma demanda ainda em expansão. Por esta razão o saldo comercial na região situada à direita da plena utilização da capacidade. Por outro lado, a retração da demanda interna, ao se acentuar, provoca a busca desenfreada do mercado externo. A rápida expansão das exportações (repelidas pelo mercado interno) explica assim a subida em pique do saldo comercial, à medida que nos distanciamos, para a esquerda, da plena utilização da capacidade.

grave desequilíbrio, patenteadado pela curva relativa a 1974. A opção feita pelas autoridades brasileiras foi no sentido de manter a economia operando a uma alta taxa de utilização de capacidade, ainda que isto implicasse pesados déficits. No Gráfico 2 isto equivale a deslocar-se para o ponto B. A solução via corte de dispêndio global em contraposição equivaleria a um deslocamento em direção a C. Por razões detidamente examinadas neste texto, acredito que, enquanto a partir do B seria de fato possível construir o caminho de retorno a uma posição sustentável, o recuo em direção a C daria início a uma retração de conseqüências imprevisíveis.

O retorno a uma posição sustentável requereria o alcance de uma situação, na qual um substancial saldo de transações reais fosse obtido, mesmo com a economia operando a um elevado nível de atividade. O referido saldo se prestaria (como objetivo mínimo) ao pagamento de um montante de juros capaz de deter o crescimento da dívida.

Parte da correção desejada foi obtida, de 1975 a 78, através de uma combinação de rígidas restrições às importações e generoso fomento às exportações<sup>87</sup>. No gráfico anterior, isto equivaleria a pequenos deslocamentos da curva 1974, em direção à curva 1984<sup>88</sup>. Caberia no entanto aos grandes projetos provocar uma autêntica mudança de nível, na curva de saldos.

A situação atingida em 1984 (e representada pela curva respectiva) indica que, operando a um nível médio de 78% foi possível atingir um S.T.R. de US\$ 11.345 milhões. Trata-se de uma situação simétrica à de 1974. Se naquele crítico momento, uma elevada utilização de capacidade implicava enormes déficits, presentemente a economia mostra-se capaz de gerar substanciais superávits, mesmo com a eliminação da capacidade ociosa existente<sup>89</sup>.

87. Maria de Fátima Serro Pombal Dib, *Importações Brasileiras: Políticas de Controle e Determinações da Demanda*, BNDES, 1985, pp. 48 a 53.

88. Esta tática, cujos resultados em termos de correção de Balanço Comercial se revelaram excelentes, permitiu, em última análise, evitar o recurso a uma maxidesvalorização. Não tenho dúvida de que o choque inflacionário produzido por uma maxidesvalorização, combinado aos demais choques de preços característicos do período, teria provocado um surto inflacionário capaz de colocar em risco a estratégia maior de resposta à crise.

89. Como sugere o gráfico, o retorno à utilização máxima (90%) da capacidade imporiria uma perda (por acréscimo de importações e redução de exportações) equivalente a mn no saldo de transações reais.

## Outras avaliações do processo de ajustamento externo

No que resta deste trabalho cuidarei, primeiramente, de examinar os argumentos daqueles que, discrepando em maior ou menor medida do receituário ortodoxo, atribuem no entanto o ajustamento externo às políticas implementadas de 1981 a 84. Posteriormente, retomaremos a avaliação da estratégia de 74, não mais no estreito marco em que ela foi até aqui apreciada, e sim numa perspectiva histórica — única capaz de apreciar o seu verdadeiro significado.

\* \* \*

E. Bacha, no trabalho a seguir comentado<sup>90</sup>, procura estabelecer os fatores determinantes da evolução observada nas contas correntes do Brasil, desde meados da década de 70. Estes fatores, ou razões explicativas do comportamento do saldo de transações correntes “são divididos em três grupos: choques externos, ônus da dívida externa e políticas internas” (*idem*, p. 584). A ação destes três grupos de fatores deverá explicar a variação observada no déficit de transações correntes, a cada ano — e face ao ano tomado como base. O exercício é particularmente estimulante para nós, já que se trata de uma avaliação do efeito das diversas políticas adotadas nos últimos dez anos, visando superar o desajuste externo da economia.

Há duas ordens de conclusões no trabalho de Bacha. Uma se refere propriamente ao seu objeto de análise. A esse respeito conclui o autor que, contrariamente ao presumido pela ortodoxia, as razões efetivas da acumulação da dívida externa brasileira pouco têm “a ver com excessos reais de despesa doméstica. A dívida externa acumulou-se ao longo do período principalmente por causa da deterioração das relações de troca, dos choques de juros e da recessão mundial” (*ib.*, p. 613). Estamos, a este propósito, de pleno acordo. Mas Bacha discorre também, longamente, acerca da resposta brasileira ao chamado desajuste externo. A esse respeito, os resultados por ele encontrados são — e que isto seja dito de partida — desconcertadamente diferentes, quando não mesmo opostos

90. Edmar Bacha, “Choques Externos e Perspectivas de Crescimento: o Caso do Brasil — 1973/89”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro de 1984.

aos aqui apresentados. No que segue, sucintamente, e tratando de sublinhar contrastes, busco apontá-los.

- Os anos 1974 e 75 representam para Bacha um período de “tumulto e indecisão”, do ponto de vista da política interna.
- De 1976 a 1978, o ajuste “à brasileira é colocado em prática. As importações são reprimidas e mantêm-se taxas relativamente altas de crescimento do PIB” (*ib.*, p. 586). Nestes anos, “o grosso do ajuste deu-se através da substituição de importações”, movimento que teria tido início em 1975 (*ib.*, p. 590).
- Em 1979 e 80 “o Brasil considera uma desaceleração com Simonsen, mas um curso expansionista é favorecido sob Delfim Netto” (*ib.*, p. 586).
- De 1981 a 83, por fim, e “uma vez forçados à ação por uma posição de reservas internacionais em rápida deterioração, os responsáveis pela política econômica do governo demonstraram uma capacidade considerável de deter a economia e ainda mais de expandir a sua competitividade externa”. “A reação doméstica foi, eventualmente, muito forte, mas infelizmente veio muito tarde”... (*ib.*, p. 593).

Em suma, de 1974 a 1978, estamos diante de “uma economia em desenvolvimento que decidiu não provocar uma recessão como meio de lidar com a adversidade externa”. Naquela fase, “os esforços para substituir energia importada... foram muito menores do que o requerido pelas circunstâncias. Em consequência, a dívida externa acumulou-se e os problemas foram essencialmente adiados para o futuro” (*ib.*, p. 593). Mais adiante (e acrescentando a este período os anos 1979 e 80) dirá Bacha que “a relutância em ajustar-se deve ser avaliada no contexto da severidade dos choques externos” (*ib.*, p. 594). Seja, porém, como for, é para ele um fato que, “colocado ante circunstâncias externas adversas (o país) optou por financiamento ao invés de ajustamento” (*ib.*, p. 613).

Meu entendimento do que caracteriza (e como evoluiu) a resposta dada pelo governo brasileiro à crise foi exposto ao longo deste trabalho, e não pretendo estabelecer aqui um confronto, ponto a ponto, com o esquema apresentado por Bacha. O que sim pretendo mostrar a seguir é que os mais característicos resultados por ele encontrados estão condicionados por premissas inadequadas, no meu entender, ao estudo do aqui ocorrido. Mais precisamente, sua conclusão — que sintetiza todas as discordâncias — de que “os esforços de ajuste do Brasil foram demasiadamente tardios”,

porém, de uma eficácia “impressionante” (*ib.*, p. 594)<sup>91</sup>, não é senão uma conseqüência da aceitação, pelo autor, de uma determinada suposição que trato, no que segue, de apontar e discutir.

Bacha pretende analisar os fatores que concorrem para explicar a variação, a cada ano, do déficit de transações correntes. Dentre estes fatores destacam-se, como vimos, as chamadas “políticas internas” — cujo desempenho será avaliado pela colaboração supostamente prestada à variação registrada no déficit de transações correntes. Semelhante procedimento pode ser correto. Exemplicativo.

A apreciação do resultado alcançado por uma política de contenção da despesa interna pode ser feita mediante o exame de sua contribuição para a variação observada no referido déficit. Assim também, a substituição de importações que tenha por base o aproveitamento de desempregados, ou o desvio (realocação) de recursos, das atividades que produzem bens e serviços de uso doméstico, para atividades produtoras de artigos até então importados, pode ter a sua contribuição para a variação do saldo, direta e imediatamente mensurada. Neste último caso, pode-se inclusive afirmar que o avanço da produção interna reflete melhoria da “competitividade externa” (*ib.*, p. 589).

É fundamental perceber, no entanto, que em ambos os casos acima mencionados, as condições de produção de que dispõe a economia constituem um dado. Assim sendo, as mudanças (reações) observadas nada mais significam que variação do grau de aproveitamento dos recursos disponíveis, e/ou realocação dos mesmos. Admitamos, porém, que a substituição de importações exija a construção de novas plantas industriais e talvez mesmo a implantação de novos setores. Em tais condições, ao se avaliar o impacto da política econômica, há evidentemente que abandonar o suposto — que permeia a análise de Bacha — da contemporaneidade dos esforços e dos resultados. Como vimos, o lançamento de programas desta natureza contribui, numa primeira etapa (via elevação do nível de atividades), para o agravamento — ao invés do alívio — do déficit.

Além disto, alterados gradativamente os parâmetros da economia, modificadas, em certos ramos, as escalas de operação, e gera-

91. O termo “impressionante” refere-se mais precisamente à “penetração das exportações e à substituição de importações no período 1981/83” (p. 593).

das novas economias (e deseconomias) externas, irão se definindo as áreas em que a economia efetivamente adquire (ou perde) “competitividade externa”. Nada disto, evidentemente, ocorre de imediato. Mas, justamente, a defasagem entre esforços e resultados é um traço marcante da experiência brasileira de “ajuste” externo. Frente a esta realidade, a metodologia empregada por Bacha fica irreparavelmente prejudicada. Basta assinalar que os resultados (finalmente) obtidos pelo colossal programa de trabalho que culmina na ligação do sistema definitivo da Bacia de Campos, serão por ele atribuído — *não há melhor registro em seu método* — à política econômica “forte”, ainda que “tardia”, iniciada em 1981. O equívoco dispensa comentários. Vale ainda frisar, no entanto, que quando o autor afirma que “os esforços de ajuste do Brasil foram demasiadamente tardios” (*ib.*, p. 596), ou que “os problemas foram essencialmente adiados para o futuro” (*ib.*, p. 591), está inferindo do fato verdadeiro de que os resultados tardaram a surgir um juízo negativo — e impróprio — sobre os esforços realizados. Seja qual for a opinião que se tenha sobre a estratégia de 74, é necessário reconhecer que a resposta começou cedo no Brasil: as soluções é que ficaram adiadas, em decorrência, basicamente, da natureza dos investimentos integrantes da safra de 74.

Finalizando, há uma conclusão no trabalho de Bacha, que, por surpreendente, e destoante das idéias aqui apresentadas, merece um comentário. Trata-se da afirmativa de que o “grosso do ajuste” de 75 a 78 deu-se mediante substituição de importações (*ib.*, p. 590). O problema é, ainda aqui, do período de análise. No auge cíclico de 1973, o coeficiente de importações encontrava-se (ciclicamente) inflado. Ora, sendo a substituição de importações medida por Bacha através da redução observada no coeficiente de importações, os anos que se seguem à euforia de 1973 não poderiam senão acusar um movimento de “substituição de importações” — ainda quando o seu significado econômico fosse algo entre nulo e trivial<sup>92</sup>.

\* \* \*

92. Na tradição cepalina, corretamente, a redução das compras externas, não acompanhada de um correspondente aumento da produção interna dos mesmos bens ou similares, não é considerada substituição de importações. Cf. Juan Ayza *et al.*, *América Latina: Integración Económica y Substitución de Importaciones*, *op. cit.*, p. 28.

O texto daqui por diante focalizado, de M. C. Tavares<sup>93</sup>, discute, entre outras questões, o que denomina de “falso problema” da substituição de importações. Para a autora, a substituição de importações “propriamente dita” teria sido um fenômeno restrito aos anos 50, sendo “falso” supor a sua ocorrência na experiência recente. Vejamos por quê.

M. C. Tavares insiste na idéia de que as importações se aceleram no auge e caem mais que proporcionalmente na recessão, vale dizer, que o coeficiente de importação tem um comportamento “pró-cíclico”. O argumento é sem dúvida pertinente, e foi, aliás, aqui empregado, nos comentários feitos ao trabalho de Bacha. Dele se depreende que só faz sentido comparar coeficientes de importações em fases correspondentes (homólogas) do ciclo econômico.

Estabelecido o anterior, prossegue M. C. Tavares, advertindo que “se tomarmos o período inteiro do recente ciclo industrial brasileiro, notamos que o coeficiente global de importações da indústria no fim do período é exatamente igual ao do início” (*op. cit.*, p. 8). Contrariamente, nos anos 50, “ocorreu uma baixa acentuada e tendencial dos coeficientes globais de importações que são completamente distintos no início e no fim do ciclo de expansão” (*ib.*, p. 9).

O que M. C. Tavares está aqui afirmando parece ser que: corretamente escolhidos os pontos de comparação, a ocorrência de substituição de importações no “último ciclo industrial”, correspondente ao período 1967/80, simplesmente desaparece (*ib.*, p. 9)<sup>94</sup>. Ocorre, porém, que sendo 1967 o último ano de uma severa e longa recessão, não é comparável (por razões salientadas pela própria autora) com 1980, sétimo ano de um período de crescimento e reestruturação, iniciado em 1974. Se se pretendesse fazer

93. “O Debate sobre a Retomada do Crescimento Industrial: algumas falácias e várias interrogações”, mimeo., janeiro de 1985. Este trabalho contém parte do relatório apresentado por M. C. Tavares e Carlos Lessa, sob o título “O Desenvolvimento e a Política Industrial da Década de 70 — Impasses e Alternativas”, mimeo., IEL, 1984.

94. Observe-se, a este propósito, que tomar o período 1967-80 como um “ciclo” é algo bastante discutível. A própria autora afirma, em outra parte, que os anos 70 compreendem dois períodos que “correspondem a padrões de crescimento distintos”. Veja-se “O Desenvolvimento e a Política Industrial da Década de 70 — Impasses e Alternativas”, M. C. Tavares e C. Lessa, *op. cit.*, p. 6.

esse tipo de comparação, haveria de ser de 1967 com 1983. Neste caso, porém, o coeficiente de importações de manufaturados cairia aproximadamente à metade. E estaria comprovada a ocorrência de substituição de importações, pelo critério defendido pela autora, e em escala comparável à verificada nos anos 50: em ambos os períodos, o coeficiente de importações baixou cerca de 50%, como indica a tabela abaixo.

TABELA 5

Coeficiente de importações de manufaturados, na oferta total de manufaturados<sup>(1)</sup>

1949	1964	1967	1970	1974	1979	1984
13,9	6,1	7,1	8,0	11,9	6,8	3,5 *

1. FONTE: Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil, FGV/Banco Mundial, 1983, p. 23, tabela 18.

\* Estimativa nossa.

Negada a ocorrência da substituição de importações, M. C. Tavares chega à surpreendente conclusão de que se deu nos anos 80, o mesmo que em 1955 e 1963/65. A diferença seria apenas de grau: “A grande diferença para a atual situação recessiva é a intensidade do ciclo e da restrição do balanço de pagamentos”<sup>95</sup>. . . Em tais circunstâncias, conclui a autora que “os superávits crescentes do balanço comercial a partir de 1981 representam assim um ajustamento forçado, por parte dos empresários, à situação recessiva” (*idem*, p. 3).

Estamos pois de volta à idéia de que o remédio ortodoxo (a recessão imposta à economia) foi amargo mas curou. Ou, se se quer, textualmente: “a quase ruptura do sistema de crédito bancário internacional em 1982 e a prolongada recessão americana e mundial não nos deixavam outra alternativa senão o ajuste recessivo. As críticas a este são corretas, porém, em relação ao caos da política econômica e financeira que se instaurou a partir do irrea-

95. “O Debate sobre a Retomada do Crescimento Industrial: Algumas Falácias e Várias Interrogações”, *op. cit.*, p. 7.

lismo das decisões tomadas a partir de 1979 e do 'excessivo realismo' demonstrado a partir de 1982"<sup>96</sup>.

Ninguém ignora que as "políticas recessivas" contribuíram para a contenção do déficit de transações correntes ao longo dos anos 80<sup>97</sup>. O grave é não perceber que os resultados alcançados nos mais recentes anos dependem *primordialmente* da substituição de importações e, secundariamente, da contribuição dos grandes programas setoriais, para o aumento das exportações. Sem isto o "excessivo realismo" pós-82 teria se revelado de longe impotente — vale dizer, *irrealista*.

A convicção de que o ocorrido no Brasil constitui um "ajuste recessivo" leva naturalmente à conclusão de que os recentes saldos comerciais desaparecerão com a retomada. O equívoco acerca do ocorrido no passado começa assim a prejudicar a compreensão das perspectivas da economia, no período que se abre...

96. "O Desenvolvimento e a Política Industrial da Década de 70 — Impasses e Alternativas", *op. cit.*, p. 7, nota 4.

97. Creio, no entanto, que estas políticas poderiam ter sido em grande medida evitadas, se já em 1979 houvesse sido intensificado o uso dos chamados instrumentos heterodoxos. Vide antes, pp. 48 a 50.

#### 4. A ECONOMIA EM MUTAÇÃO: REFLEXÕES

Nos países de desenvolvimento tardio, a industrialização é um processo marcado pela ocorrência de autênticas mutações. Estas mutações se processam através da implantação de grandes setores, ou blocos de atividades que, em decorrência de características que lhes são peculiares, alteram o próprio funcionamento da economia.

Exatamente por alterar o funcionamento da economia, e, em particular, os mecanismos e a direção do crescimento, a implantação destas atividades não pode ter o seu significado avaliado a partir do quadro vigente na economia, antes de ocorrida a mudança. Mais precisamente, os projetos através dos quais a mudança será promovida, tomados singularmente, e referidos ao estado presente da economia, serão considerados inadequados, sobredimensionados, ou mesmo extravagantes. A sua implementação poderá no entanto desencadear reações, de início predominantemente adaptativas, a seguir verdadeiramente criativas (exploração de novas oportunidades), capazes de promover a efetiva assimilação de mudança<sup>98</sup>. O sucesso da operação — caso se verifique — trará consigo a transformação de anteriores extravagâncias, em características constitutivas de uma nova realidade. Conclui-se pois que a

98. Não me refiro portanto à criação ou superposição de uma outra economia, cuja demanda, intermediária e final, justifique a própria oferta. Neste caso (idealizado por Rosenstein-Rodan), aliás, o problema fundamental da "assimilação" encontra-se *a priori* solucionado.

investida transformadora inicial justifica-se — ou não — pelo que virá a ser a economia, decorrido o tempo suficiente para que amadureçam as principais decorrências da mudança.

Uma primeira conclusão pode ser extraída do anterior. O êxito deste tipo de empreendimento requer empenho e continuidade. De um lado ficam as experiências que, mal concebidas ou insuficientemente levadas a efeito, tornam-se historicamente abortadas; do outro estão aquelas efetivamente implementadas e assimiladas.

Percebe-se também que o tipo de mudança de que estou tratando não atende e nem pretende atender aos interesses econômicos imediatos. Requer, pelo contrário, um relativo descondicionamento face à situação presente. Este descondicionamento pode ser facilitado pela erupção de crises capazes de pôr a nu a vulnerabilidade do *status quo*. Não menos importante é, porém, a vontade política de superar a crise, via transformação<sup>99</sup>.

Dadas as características próprias das mutações aqui referidas, não deve surpreender a sua relativa raridade na história. Poucos países, em momentos históricos excepcionais, mostraram-se capazes de reter suas forças e promover transformações desta natureza.

O Japão oferece, talvez, o exemplo mais notório de um país apto a promovê-las. E isto não apenas ao tempo da restauração Meiji, mas também recentemente, no período que se segue à II Grande Guerra. Uma boa ilustração pode ser encontrada no episódio da implantação da moderna siderurgia, a partir de 1950. Vale a pena, ainda que sumariamente, evocá-lo.

A economia japonesa emergiu da guerra literalmente desprovida de moderna siderurgia. As empresas privadas, de sua parte, tendiam a buscar a sua (re)afirmação em ramos tradicionais como tecidos, vestuário, cerâmica e artefatos de metal. Esta tendência — que correspondia, em princípio, às vantagens comparativas de um país com mão-de-obra barata e escassez de capital — era bem vista por analistas econômicos ocidentais, bem como pelo próprio Banco do Japão. Um grupo de burocratas escudado na Agência de Plane-

99. As proposições acima inspiram-se no estudo dos *late comers*, em Schumpeter e Hirschman. Lembro, também, que o estudo das descontinuidades e mudanças qualitativas do porte aqui focalizado adquiriram grande relevância e atualidade a partir das investigações acerca de possíveis mudanças de base energética (do petróleo para nuclear, etc.). Veja-se, a propósito, Mario Amendola, "Productive Transformations and Economic Theory", Banco Nacional del Lavoro, *Quarterly Review*, dezembro de 1984.

jamento Econômico e no poderoso Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MITI) insurgiu-se porém contra esta orientação, argumentando que o Japão deveria construir um moderno sistema industrial e que, para tanto, certas indústrias — ainda quando capital-intensivas — eram fundamentais. O aço em particular — ao qual o Banco do Japão logrou impedir a concessão de empréstimos em 1951 — deveria ser considerado uma prioridade absoluta. Prevalceu, como se sabe, a opção defendida pelos burocratas, técnicos e administradores públicos — e a proposta conservadora, passado apenas um decênio, se tornaria quase incompreensível<sup>100</sup>.

Na experiência brasileira de industrialização, acredito que a construção de Volta Redonda tenha promovido uma mutação do gênero acima referido. Mais tarde, a indústria automobilística viria a introduzir uma nova mutação. Neste caso, ainda que a natureza política do projeto fosse, nos seus primórdios, transparente, não cabe dúvida que os promotores da mudança souberam valer-se do interesse de montadoras européias, que tentavam responder ao desafio americano, penetrando no "quintal" latino-americano. Mais relevante, no entanto, para efeitos desta análise, é uma outra característica desta experiência. No Brasil, por razões que não cabe aqui discutir, a indústria consolidou-se. No Chile, no Peru, na Colômbia e na Venezuela, contrariamente, a implantação da indústria automobilística não parece haver sido muito mais que uma encenação, destinada a contornar barreiras e obter favores. Assim, de acordo com Sundelson, as indústrias instaladas nestes países "fazem apenas o necessário para permanecer dentro dos limites do que têm de fazer, para conseguir licenças de importação"<sup>101</sup>. O episódio parece ilustrar a afirmativa, anteriormente feita, de que as mutações têm de ser levadas às últimas conseqüências, para vingar. Em outras palavras, a fachada industrial montada em diversos países, com o intuito de obter favores fiscais e cambiais, ficou possivelmente

100. G. Allen, "Industrial Policy and Innovation in Japan", in *Industrial Policy and Innovation*, organizado por C. Carter, pp. 68 e seguintes, Londres, Heinemann, 1981.

101. J. Wilner Sundelson, "U. S. Automotive Investments Abroad", in *The International Corporation, A Symposium*, coletânea organizada por Charles Kindleberger, M.I.T. Press, 1970, p. 248. Sobre o caso verdadeiramente caricatural da "indústria" automobilística de Arica, veja-se Leland Johnson, "Problems of Import Substitution: The Chilean Automobile Industry", in *Latin America. Problems of Economic Development*, coletânea organizada por C. T. Nisbet, New York, The Free Press, 1969, pp. 267 a 287.

longe do necessário para detonar a reação em cadeia que rompe com o passado, e libera as energias de um autêntico surto industrial. Lamentavelmente, não se havendo atingido a referida massa crítica, fica em aberto a possibilidade de uma regressão industrial. . .

Uma nova mutação seria promovida no Brasil pela estratégia de 74. A dimensão histórica desta mudança só pode ser percebida, se tivermos presente certas características do crescimento econômico brasileiro, na fase que a precede.

No quarto de século que vai de 1948 a 73, o crescimento da indústria no Brasil foi em média bastante rápido. Este crescimento não parecia contudo destinado a reproduzir aqui uma estrutura industrial completa e moderna. Concretamente, setores tais como as indústrias de base (especialmente química) e de bens de capital revelaram-se incapazes de assumir o peso e funções que lhes correspondem nas estruturas industriais avançadas. Em particular, a manifesta atrofia do setor produtor de bens de capital significava que o crescimento, ainda quando veloz, era tecnologicamente passivo. E a aceleração do crescimento na fase do milagre (1968/73), longe de negar, tornou ainda mais nítidas estas limitações.

O anterior pode ser visto por um outro ângulo.

Os setores em que a indústria se revelava deficiente combinavam, em diferentes dosagens, características tais como: longo prazo de maturação, baixo retorno, elevado risco e alta densidade tecnológica. Conseqüentemente, não obstante todo o crescimento industrial progresso, não se havia de fato superado aquilo que a CEPAL denominou de etapa "difícil" do processo de industrialização. Em suma, o crescimento industrial havia sido enorme, mas, ao topar com a barreira das indústrias "difíceis", ladeara o obstáculo, prosseguindo sob a forma de uma expansão predominantemente horizontal — e crescentemente aberta para o exterior.

É importante frisar, a propósito do que acaba de ser dito, que este movimento refletia o interesse imediato das empresas. Com efeito — e como já havia sido observado em outras experiências, especialmente a argentina — o capital nativo, bem como as empresas estrangeiras, alegando razões de preços, qualidade e garantia de suprimento, tende a se opor à internalização da produção de insumos básicos e, sobretudo, de máquinas e equipamentos.

O crescimento veloz, horizontal, e tecnologicamente passivo dos anos 1968/73 teve abrupto fim em 1974. Dali por diante, em *marcha forçada*, a economia subiria a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas. A nova arremetida e em par-

ticular os investimentos integrantes da safra de 74 garantiram cinco anos de crescimento a uma taxa média elevada — pouco inferior, de fato, à taxa alcançada quando da implantação da indústria automobilística. A malfadada experiência que marca o retorno de Delfim Netto ao poder (setembro de 79 e fins de 80) garantiu-lhe mais um ano de rápido crescimento. Tomados em conjunto estes anos, verifica-se que de 1974 a 80 a indústria de transformação cresceu 7,1% ao ano, enquanto a indústria de bens de capital cresceu 8,5% ao ano.

A seguir, como sabemos, mergulha a economia na longa e penosa retração que se estende de 1981 a 83. É fundamental perceber, no entanto, que a marcha forçada não cessa com a reversão da política econômica, em fins de 1980. A recessão torna negativo o crescimento, mas não detém o avanço. O significado desta proposição talvez possa ser apreendido através de um indicador que poderíamos denominar Índice de Avanço. Este índice, partindo da idéia de que o investimento cria as bases materiais da expansão e o crescimento mede a sua efetivação, seria obtido por uma combinação das taxas de investimento e de crescimento. Visto por esta ótica, 1981 e 1982 surgem como anos em que a economia se retrai, mas o "avanço" prossegue, sustentado pelo elevado nível de acumulação <sup>102</sup>.

TABELA 6

Crescimento e formação bruta do capital

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Crescimento	6,4	7,2	-1,6	0,9	-3,2	4,5
Formação Bruta de Capital Fixo	22,1	22,5	21,2	21,2	16,9	16,4

\* \* \*

Amadurecidos os principais resultados da marcha forçada empreendida a partir de 1974, emerge, a meados dos anos 80, uma

102. A relativa sustentação dos investimentos nos primeiros anos da década deve-se, antes de mais nada, à necessidade de completar os grandes projetos. Além disto, a firme elevação dos preços relativos da gasolina e do óleo combustível ocorrida em 1980, ao beneficiar o sistema Petrobrás, colaborou também para a preservação do nível global de investimentos.

outra economia. Esta mutação já revelou de corpo inteiro as suas possibilidades, no que toca às transações comerciais com o exterior. Internamente, contudo, a mutação contém, no meu entender, um potencial inexplorado de (novas) mudanças. Para entendê-lo convém, uma derradeira vez, relembrar aspectos da fase que se esgota em 1974.

O crescimento da economia brasileira foi, até 1973/74, liderado pela indústria de bens duráveis de consumo. Estes bens tinham por destino, majoritariamente (e em primeira mão), as camadas de poder aquisitivo médio e alto, cuja capacidade de consumo, lastreada em rendimentos (inclusive salários) rapidamente crescentes, e potenciada pelo crédito ao consumidor, crescia explosivamente. Símbolo da expansão em curso, a indústria automobilística ingressava, à época do milagre, numa nova etapa, marcada pelo lançamento de veículos de maior porte, a multiplicação dos modelos, e o mercado do segundo carro por família<sup>103</sup>. Inspirada nestes fenômenos, ganharia corpo naqueles anos a idéia de que o crescimento econômico brasileiro se caracterizava por uma peculiar correspondência entre a estrutura de oferta e o perfil da demanda. Através dela, a produção de bens “de luxo” encontrava vazão no poder aquisitivo, rapidamente crescente, de indivíduos situados entre os — digamos — 20% de maior poder aquisitivo. Esta correspondência, base de um crescimento excepcionalmente veloz, chegou a ser estilizada em modelos de grande influência. Havia sido, enfim, detectada e descortificada a lógica perversa da industrialização em meio ao subdesenvolvimento.

O anterior significa que a mutação trazida pela indústria automobilística era portadora de graves conseqüências. Na medida em que a economia enveredasse pelo caminho da sua integral realização, as desigualdades sociais tenderiam a se aprofundar<sup>104</sup>. As próprias políticas públicas voltadas para a assimilação da nova onda (notadamente os vultosos investimentos destinados a viabilizar o transporte individual) ratificavam a tendência concentradora. Assim

103. “A Dinâmica do Crescimento da Indústria de Automóveis no Brasil: 1957/78”, Eduardo Augusto Guimarães, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro de 1980.

104. Advirta-se, no entanto, que como resultado do aumento do emprego, do barateamento relativo de certas manufaturas, e da extensão do crédito pessoal a camadas menos favorecidas, o consumo popular de bens industrializados encontrava-se também em rápida expansão.

sendo, após a escalada em que consistia a montagem do novo bloco industrial, surgia um estreito vale.

Tendo isto presente, retornemos à estratégia de 74.

Como resultado do conjunto de programas integrantes da opção de 74, a capacidade de produção de petróleo e eletricidade, de insumos básicos, e de bens de capital foi, como sabemos, drasticamente ampliada. Os dois primeiros conjuntos de setores produzem bens ditos básicos, caracterizados pela utilização, direta ou indireta, em todas as atividades. No terceiro conjunto (bens de capital), os produtos em si não são de uso universal, mas as respectivas plantas produtivas são flexíveis (bens de capital sob encomenda) ou, pelo menos, dotadas de certo grau de versatilidade.

Agregue-se ao anterior o fato de que a indústria de duráveis de consumo parece haver atingido — após longo período de intenso e praticamente ininterrupto crescimento<sup>105</sup> — plenas condições de acesso ao mercado internacional. Exemplifico: os veículos de procedência brasileira vêm sendo apontados na imprensa internacional como a arma de que dispõem as montadoras norte-americanas para disputar, palmo a palmo com os japoneses, o prestigioso mercado escandinavo.

Combinando-se as duas ordens de considerações, vemos que a economia dispõe presentemente de um avantajado núcleo (energia, metalurgia, química e bens de capital) que, por sua versatilidade, pode, em princípio, ser posto a serviço de diferentes estratégias, e de um setor de bens “de luxo” com crescente acesso ao mercado externo. Ambas as mudanças apontam numa direção: a evolução registrada no último decênio tendeu a descondicionar o dinamismo da economia, do perfil da demanda interna. Evidentemente, o surgimento de uma constelação de institutos de pesquisa, empresas de engenharia, de consultoria, etc., em maior ou menor medida capacitados a recondicionar e recriar processos técnicos e produtos, ao elevar a capacidade de modelagem da própria oferta, não fez senão reforçar a proposição anterior.

Os argumentos anteriores sugerem que, finda a custosa marcha forçada iniciada em 1974 — tornada muito mais penosa pela política macroeconômica inaugurada a fins de 1980 — o país con-

105. Como já foi anteriormente sugerido, a contribuição do II PND para o êxito aqui obtido (além dos estímulos concedidos às exportações) consistiu em preservar, por diversos anos, condições relativamente favoráveis no mercado interno de duráveis.

ta, presentemente, com uma nova base — e um amplo campo de possibilidades. A partir desta nova base, crescimento e concentração não mais se conjugam, e a síndrome de Belíndia<sup>106</sup> (recentemente agravada) não mais pode ser atribuída à lógica perversa da economia.

\* \* \*

Uma grande e heterogênea frente, englobando cepalinos arrependidos, dependentistas, adeptos de tecnologias alternativas e — destacadamente — apóstolos da ortodoxia econômica, produziu nos últimos 20 anos uma abundante literatura que tem por traço comum a denúncia dos resultados obtidos pela industrialização na América Latina. O caso do Brasil aí figura com grande destaque. Serve para demonstrar que mesmo ali onde a estagnação (a que no início dos anos 60 pareciam fadadas as economias latino-americanas) transmutou-se em milagre, e a diversificação manufatureira mais avançou, não foram superados os limites, digamos, qualitativos da industrialização ao estilo latino-americano. O teste histórico teria levado décadas. Mas o resultado — alega-se — é inteiramente frustrante: o crescimento industrial em nenhum caso teria levado ao surgimento de uma indústria comparável à dos países desenvolvidos.

Admitido o fracasso, assistiu-se ao recrudescimento da ortodoxia. A industrialização latino-americana, criada à sombra de favores e privilégios governamentais, não poderia mesmo vingar. Segundo um trabalho recentemente publicado, “boa parte do setor manufatureiro recebeu algum grau de proteção, cujo principal efeito foi elevar os preços domésticos das manufaturas. Além disto, quando os fazedores de política discriminavam em favor de uma indústria ou setor, eles necessariamente discriminavam contra alguma outra atividade”<sup>107</sup>. Em suma, os favores governamentais acarretaram o uso ineficiente dos recursos. E isto não apenas a curto prazo. As deficiências da indústria latino-americana teriam se revelado per-

106. Combinação de Bélgica e Índia, modelizada por Lance Taylor e Edmar Bacha, em “The inequilizing Spiral: a first growth model for Belíndia”, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, n.º 2.

107. Robert Ballance, Javed Ansari e Hans Singer, *The International Economy and Industrial Development*, Estados Unidos, Allanheld, Osmum & Co., 1982, pp. 42 e 43. Os argumentos procedem do influente *Industry and Trade in Some Developing Countries*, de I. Little, T. Scitovsky e M. Scott, Oxford University Press, 1970.

sistentes e até mesmo suscetíveis de agravamento. O que implica dizer que os argumentos em favor da “indústria infantil” tampouco teriam se justificado na América Latina.

A conclusão a que se chega por esta via é evidente. Haveria que eliminar favores, liberalizar a economia, e, claro, caminhar no sentido da redescoberta das vantagens comparativas — donde, aliás, segundo esta corrente, nunca deveriam ter se apartado as nações latino-americanas<sup>108</sup>.

Não me estenderei em comentários e críticas acerca do que acabo de sumariar. Direi apenas que o parque industrial brasileiro é uma negação ao vivo de muitas teses e, particularmente, do receituário neoliberal. A indústria deste país, além de apresentar sinais ostensivos de competitividade internacional, teve as suas deficiências estruturais literalmente superadas<sup>109</sup>. Estes resultados não foram certamente obtidos mediante “liberalização”. A economia brasileira vem aliás de atravessar um longo período, no qual a interferência governamental atingiu — como é de praxe assinalar — níveis jamais alcançados<sup>110</sup>.

108. Eugênio Gudín brandindo essencialmente os mesmos argumentos que os neoliberais contemporâneos, havia denunciado a indústria automobilística brasileira, “essa fantasmagoria mecânica (que) em vez de enriquecer vem empobrecendo o brasileiro, obrigado a pagar duas ou três vezes (como no caso dos automóveis de passageiros) o preço pago em outros países”. Do autor, “Industrialização — Panacéia”, 18/5/61, incluído em *Análise dos Problemas Brasileiros*, 1958-64, Rio de Janeiro, Agir, 1965, p. 202.

109. As falhas remanescentes, como, por exemplo, no domínio da química fina, tendem, ao que parece, a ser superadas sem maiores dificuldades. Advirta-se, a este propósito, que através da comparação de matrizes insumo-produto vem sendo de há muito constatado que as estruturas industriais modernas são profundamente semelhantes — o que frontalmente questiona a crença na alocação de recursos segundo preços relativos. Veja-se D. Simpson e J. Tsukui, “The Fundamental Structure of Input-Output Tables: an International Comparison”, in *The Review of Economics and Statistics*, novembro de 1965. A conclusão mais geral a que se chega neste trabalho é, segundo Eleutério Prado, de que “existe uma estrutura de produção fundamental comum aos sistemas econômicos modernos”. Do autor, “Estrutura Tecnológica e Desenvolvimento Regional”, in *Ensaio Econômico*, IPE, USP, 1981, p. 146. Os resultados preliminares obtidos pela equipe do Instituto de Economia Industrial da FEA/UFRJ, liderada por José Tavares de Araújo Jr., parecem confirmar esta conclusão, no que toca a moderna indústria brasileira.

110. Um contra-exemplo notável a esse respeito é fornecido pela Argentina. Ali, diante de uma patente ameaça de regressão industrial, o governo militar recentemente findo negou-se terminantemente a interferir em defesa dos

Tampouco caberia aqui discutir, como a indústria recém-montada neste país enfrentará a onda tecnológica centrada na microeletrônica. Esta é uma questão que ameaça — e estimula — quaisquer das estruturas industriais fundadas na eletromecânica. O que sim convém frisar, é que o parque manufatureiro aqui existente não mais cabe — sequer como caso-limite — dentro do perímetro do subdesenvolvimento.

setores ameaçados. Questionado se até mesmo a siderurgia seria entregue à sua sorte, o Ministro do Comércio declarou: "Queremos um modelo de país moderno, um modelo de sociedade ocidental de igualdade de oportunidades: se produz caramelos ou se se dedica à siderurgia, isto irá sendo dito pela economia". *El Clarín*, Buenos Aires, 10 de maio de 1980. Como é bem sabido, a regressão prosseguiu, e, em diversos setores, verdadeiramente consumou-se.

## APÊNDICE I

### MÉTODO DE CÁLCULO DO GANHO DE DIVISAS

Sendo  $\hat{X}$  e  $\hat{M}$  as exportações virtuais e as importações virtuais, o ganho de divisas para cada produto (ou grupo de produtos) no ano  $i$  pode ser expresso como:

$$(1) G = (\hat{M}^i - \hat{X}^i) - (M^i - X^i)$$

Denominando as quantidades e o preço médio das exportações por  $Q_x$  e  $P_x$ , e o das importações por  $Q_m$  e  $P_m$ , temos:

$$(2) G = (\hat{Q}_m^i P_m^i - \hat{Q}_x^i P_x^i) - (Q_m^i P_m^i - Q_x^i P_x^i)$$

E, se supusermos que as exportações e importações de cada produto são realizadas a um mesmo preço médio ( $P_I$ ), dado pelo mercado internacional, teremos:<sup>1</sup>

$$(3) G = (\hat{Q}_m^i P_I^i - \hat{Q}_x^i P_I^i) - (Q_m^i P_I^i - Q_x^i P_I^i)$$

$$(4) G = P_I^i [(\hat{Q}_m^i - \hat{Q}_x^i) - (Q_m^i - Q_x^i)]$$

Por outro lado, as quantidades importadas — líquidas das quantidades exportadas — podem ser expressas em termos de volume de produção (O), do consumo (C) e da variação de estoques ( $\Delta E$ ):

$$(5) Q_m^i - Q_x^i = C^i - O^i + \Delta E$$

Como as importações líquidas virtuais correspondem a uma situação hipotética em que a produção fica estabilizada ao nível médio de 1979/80, elas seriam calculadas pela expressão  $\hat{Q}_m^i - \hat{Q}_x^i = C^i - O^o + \Delta E$ , onde o sobrescrito  $o$  significa a média de 1979/80. Entretanto, a variação de estoques *verificada* é fruto de fatores fortuitos, não podendo ser utilizada nesta estimativa, como um componente necessário da demanda, à semelhança do consumo efe-

1. Na prática, sempre que ocorreu divergência entre o preço de exportação e o de importação, tomou-se o primeiro quando o país era exportador líquido da mercadoria, e o segundo no caso inverso.

tivo<sup>2</sup>. Resolvemos portanto cancelar este termo na expressão das importações virtuais. Tendo isto em conta, e substituindo (5) em (4), temos então:

$$(6) G = P_1^i [(C^i - O^o) - (C^i - O^i + \Delta E)]$$

$$(7) G = P_1^i [(O^i - O^o) - \Delta E]$$

A expressão (7) nos indica que o ganho de divisas é função da expansão da produção resultante da entrada em operação da capacidade produtiva derivada dos programas setoriais ( $O^i - O^o$ ), e do nível dos preços internacionais do produto. Por outro lado, sempre que por qualquer eventualidade houver um aumento de produção que seja absorvido sob a forma de variação de estoques, sem afetar portanto, quer o nível das exportações, quer o das importações, este aumento é contrabalançado pelo termo  $\Delta E$ , não resultando — pela fórmula — em ganho de divisas<sup>3</sup>.

\* \* \*

Antes de expor os resultados obtidos pela aplicação do resultado acima descrito, convém fazer uma breve comparação entre o mesmo e outros métodos destinados a quantificar a substituição de importações, particularmente o de Chenery, e outros desenvolvimentos na mesma linha, como as fórmulas de Morley e Smith, e a de Tyler<sup>4</sup>.

2. Note-se que em função da queda quase que generalizada da demanda, no período em pauta, não haveria muita razão para aumentos importantes de estoques. Entretanto, observou-se que para certos produtos, em alguns anos, a produção substitutiva ficava muito além da demanda, resultando numa acumulação excessiva de estoques. É evidente portanto que, se não existissem as plantas industriais responsáveis pela produção substitutiva, as importações virtuais não teriam por que incorporar uma quantidade de bens necessária à formação de tais estoques extraordinários.

3. Se porventura no ano seguinte os estoques acumulados pelo aumento da produção forem, por exemplo, exportados, a redução do termo  $\Delta E$  causará então o ganho de divisas. Preferimos utilizar este método (incluir o termo  $\Delta E$ ) porque nosso objetivo é comparar, em cada ano, o ganho de divisas dos projetos de substituição de importações com o saldo da balança comercial.

4. H. B. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", in *American Economic Review*, setembro de 1960; S. A. Morley, e G. W. Smith, "On the Measurement of Import Substitution", in *American Economic Review*, setembro de 1970; W. G. Tyler, "A Substituição e a Expansão da Exportação como 'Fontes' do Crescimento Industrial no Brasil", in *Estudos Econômicos*, v. 3, n.º 2, agosto de 1973.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer a diferença de objetivos, que é o motivo da adoção de procedimentos distintos. A maior parte destes estudos visa mensurar a substituição de importações, com a finalidade de compará-la com outras fontes de demanda (exportações e demanda interna) capazes de explicar o crescimento da indústria. Em nosso caso, o objetivo é mensurar o efeito sobre a balança comercial da substituição de importações e do aumento de exportações (tomados em conjunto) derivados de um conjunto de programas setoriais de investimento, impulsionados por decisões públicas. Tendo isto em conta, podemos comparar os dois métodos, fazendo algumas manipulações algébricas simples a partir de nossa equação (1). Inicialmente substituímos as exportações virtuais pelas verificadas, visto que agora estamos interessados apenas no ganho

de divisas derivado da substituição de importações ( $\hat{M} - M^i$ ). Temos então a equação modificada:

$$(1.1) G = (M^i - X^i) - (M^i - X^i)$$

O primeiro termo do lado direito, representando as importações líquidas virtuais, pode ser expresso como:

$$(8) \hat{M}^i - X^i = D^i + W^i - O^o, \text{ onde:}$$

$D^i$  = demanda interna final no ano  $i$

$W^i$  = demanda intermediária no ano  $i$

$O^o$  = produção média do setor em 1979/80.

$$(9) \hat{M} = (D^i + W^i + X^i) - O^o$$

$$(10) \hat{M} = (D^i + W^i + X^i) - (1 - \mu^o)(D^o + W^o + X^o)$$

onde  $\mu$  representa a relação entre a importação e a oferta global (importação + produção interna), de forma que o segundo termo do lado direito significa a parcela da demanda total (interna e de exportação) por determinado produto industrial, que é atendida com a produção doméstica no período-base (média de 1979/80).

O segundo termo da equação (1) pode ser expresso como:

$$(11) M^i = \mu^i (D^i + W^i + X^i)$$

E, subtraindo-se (11) de (10), temos uma estimativa da substituição de importações:

$$(12) \hat{M} - M^i = (1 - \mu^i)(D^i + W^i + X^i) - (1 - \mu^o)(D^o + W^o + X^o)$$

Entretanto, se para fins de determinação das importações virtuais (equação 8) tivéssemos admitido uma produção doméstica virtual que evoluísse obedecendo o coeficiente  $(1 - \mu^o)$ , isto é, se em vez de  $(1 - \mu^o)(D^o + W^o + X^o)$  tivéssemos  $(1 - \mu^o)(D^i + W^i + X^i)$ , então:

$$(13) \hat{M} - M = (1 - \mu^i)(D^i + W^i + X^i) - (1 - \mu^o)(D^o + W^o + X^o)$$

ou

$$(14) \hat{M} - M = (\mu^o - \mu^i)(D^i + W^i + X^i)$$

A equação (14) é a fórmula de Chenery para medir a substituição de importações<sup>5</sup>.

A diferença entre os dois métodos resulta portanto do fato de que nós estimamos as importações virtuais supondo fixa a produção dos setores considerados, ao nível médio de 1979/80. Este suposto deve-se a que, a nosso ver, não teria sido possível expandir a oferta de tais bens a partir do início dos anos 80, sem a maturação de um conjunto de projetos de investimentos articulados e apoiados financeiramente pelo Estado desde meados dos anos 70.

Os aperfeiçoamentos introduzidos na fórmula de Chenery por Morley e Smith e por Tyler visaram captar o impacto total da substituição de importações enquanto fonte de demanda, através da incorporação dos encadeamentos intersetoriais e do efeito multiplicador. Tais procedimentos não necessitariam ser introduzidos neste trabalho, dado que nosso objetivo não é medir a importância da substituição de importações enquanto componente de demanda para o crescimento industrial.

\* \* \*

5. H. B. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", *op. cit.*, p. 640. Observe-se que  $D+W+X = M+O$ , que é igual à oferta total Z da fórmula de Chenery.

## APÊNDICE II

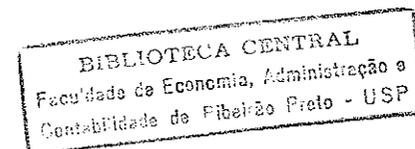
### DISCRIMINAÇÃO DOS GANHOS DE DIVISAS POR PRODUTOS OU GRUPO DE PRODUTOS

As Tabelas I a IX a seguir apresentam as estimativas para o ganho de divisas no período 1981 a 1984 para os seis setores selecionados. A Tabela I sintetiza as informações obtidas para o conjunto dos setores. Nela, chama a atenção a dimensão inusitada dos ganhos totais e a importância da contribuição das transformações ocorridas na área energética.

A Tabela II apresenta um resumo dos resultados alcançados na substituição do petróleo. Nela foi introduzida uma coluna de "importações líquidas virtuais" estimada com base na elasticidade produto das importações de petróleo, para se chegar à economia total (em b/d) obtida na balança comercial, decorrente das adaptações operadas no campo energético. Tais ganhos, entretanto, incluem as economias derivadas de mudanças no comportamento dos consumidores, as quais não se explicam pelos programas setoriais que desejamos avaliar. Sendo assim, agregamos os aumentos da produção interna de petróleo e substitutos (álcool, carvão, gás, etc.) e chegamos a um resultado um pouco inferior ao da coluna III, que utilizamos para calcular pela fórmula (7) anterior, o ganho de divisas.

As estimativas do ganho de divisas com papel, celulose, produtos siderúrgicos e metais não-ferrosos foram elaboradas exatamente conforme exposto no início deste apêndice. Para os dois últimos grupos de produtos (Tabelas III e VI) os resultados foram apresentados de forma sintética devido ao grande número de informações.

Finalmente, no caso de produtos químicos e fertilizantes, as dificuldades para o cálculo de dados globais de consumo efetivo nos levaram a uma adaptação na estimativa das importações líquidas virtuais. Estas foram projetadas mediante o emprego da elasticidade em relação ao PIB industrial (para os produtos químicos) e agrícolas (para os fertilizantes), observada no período anterior.



**TABELA I**  
GANHOS DE DIVISAS DERIVADOS DOS PROGRAMAS SETORIAIS

Ano	Petróleo	Metals		Produtos Químicos	Fertilizantes	Papel e Celulose	Produtos Siderúrgicos		Total
		Não-Ferrosos	Ferrosos				Siderúrgicos	Total	
1981	1.052	22	1.029	354	90	149	2.696		
1982	1.903	139	1.210	218	170	79	3.719		
1983	2.351	366	1.308	308	188	363	4.884		
1984 <sup>(1)</sup>	4.404	353	1.307	325	378	636	7.403		

US\$ milhões

FONTES: Tabelas II a IX a seguir

1. Projeções nossas.

**TABELA II**  
GANHOS DE DIVISAS DERIVADOS DOS GRANDES PROGRAMAS SETORIAIS. SUBSTITUIÇÃO DO PETRÓLEO IMPORTADO \*

Período	Consumo 10 <sup>3</sup> b/d	Importação Líquida Virtual <sup>(1)</sup> 10 <sup>3</sup> b/d		Preço Médio do Barril US\$	Importação Líquida Virtual US\$ 10 <sup>3</sup>		Importação Líquida Efetiva US\$ 10 <sup>3</sup>	Ganho de Divisas US\$ 10 <sup>3</sup>
		931	856		10.739	8.674		
79/80	1.110	931	856	—	—	—	—	—
1981	1.035	856	877	34,37	10.739	9.674	1.052	1.052
1982	1.056	877	852	32,85	10.515	8.612	1.903	1.903
1983	1.031	852	859	29,39	9.140	6.789	2.351	2.351
1984	1.038	859	859	28,40	8.904	4.844 <sup>(2)</sup>	4.060	4.060

(\*) Por petróleo nacional, álcool, carvão mineral e gás natural (excluídas: eletrotérmica, carvão vegetal, lenha e fontes de reduzida expressão).  
(1) Importação líquida virtual = consumo anual de petróleo mais aumento da produção de energéticos alternativos (álcool, carvão e gás natural) menos produção média do período 79/80 10<sup>3</sup> b/d.

(2) Previsão.

FONTES: Banco Central, *Brasil Programa Econômico*, Volume 6, Fevereiro 85; Ministério das Minas e Energia, *Balanco Energético*, 1984; *Gazeta Mercantil*, Relatório: Balanço do Governo Figueiredo, 28/2/85.

Como um mero exercício alternativo foram calculados os ganhos de divisas com a substituição de petróleo importado, a preços constantes de 1982. Os resultados constam da Tabela IIA.

**TABELA II A**  
PETRÓLEO A PREÇOS DE 1982

Período	Consumo 10 <sup>3</sup> b/d	Importação Líquida Virtual 10 <sup>3</sup> b/d	Preço Mé- dio do Brasil US\$	Importação Líquida Virtual US\$ 10 <sup>4</sup>	Importação Líquida Efetiva US\$ 10 <sup>4</sup>	Ganho de Divisas US\$ 10 <sup>4</sup>
1982	1.056	877	32,85	10.515	8.612	1.903
1983	1.031	852	32,85	10.216	6.789	3.427
1984	1.038	859	32,85	10.400	4.844	5.456

CONS. 79.180 — 1.110

**TABELA III**  
GANHO DE DIVISAS DERIVADOS DOS GRANDES  
PROGRAMAS SETORIAIS  
METAIS NÃO-FERROSOS

METAL	1981	1982	1983	1984 <sup>(1)</sup>
Alumínio	—	91.924	194.708	215.822
Cobre	—	8.738	79.754	29.344*
Zinco	20.617	19.003	18.712	21.022
Magnésio	2	—	856	2.734
Níquel	1.159	19.813	72.457	83.766
TOTAL	21.778	139.478	366.487	352.688

FONTES: CONSIDER, *Anuário Estatístico 1983*, e *Informe Estatístico*,  
Out/84 — Importação  
Dez/84 — Exportação

(\*) Os resultados obtidos com o cobre em 1984 foram seriamente prejudicados pela longa paralisação da Caraiiba Metals.

**TABELA IV**  
GANHO DE DIVISAS DERIVADOS DOS PROGRAMAS DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES  
PAPEL

Período	(I) Exportações (US\$ 1000)	(II) Importações (US\$ 1000)	(III) Exportações Líquidas (X-M) (US\$ 1000)	(IV) Consumo (1000 t)	(V) Preço Médio <sup>(1)</sup> (US\$/t)	(VI) Exportações Líquidas <sup>(2)</sup> Virtuais (US\$ 1000)	(VII) = III - IV Ganho de Divisas (US\$ 1000)
Média							
1979/80	142.324	165.280	-22.956	3.298	—	—	—
1981	219.630	156.502	63.128	3.008	667	108.054	(*)
1982	164.253	143.418	20.835	3.327	551	-86.507	107.342
1983	208.447	121.495	86.952	3.183	469	-6.097	93.049
1984 <sup>(3)</sup>	348.216	104.556	243.660	3.208	471	-17.898	261.558

(\*) Não há economia de divisas neste ano em virtude da queda da produção de papel e celulose.  
(1) O preço médio refere-se à maioria dos tipos de papel importados, conforme constam do item "Papéis, cartolinas e cartões em rolos ou em folhas" da Tabela de Importações, ou do item correspondente de exportações (caso em que há exportações líquidas), por fator agregado das "Séries Estatísticas" da CACEX. Compreende uma variedade ligeiramente menos abrangente que o capítulo 48 da NBM. O valor das importações e exportações (III), entretanto, compreende todo aquele capítulo.  
(2) Exportações líquidas de importações, tomando-se como base a evolução do consumo, e supondo-se constante a produção aos níveis de 1979-80 (3.170.472 t).  
(3) Projeção com base nos dados do período jan-ago.  
FONTES: CACEX, *Comércio Exterior, Séries Estatísticas*, 1983; CACEX, *Exportação, Análise Estatística Comparativa*, jan-ago/84; Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose, *Anuário Estatístico de 1983 e Conjuntura Setorial*, jan-jul/84.

**TABELA V**  
**GANHOS DE DIVISAS DERIVADOS DOS PROGRAMAS DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES**  
**CELULOSE**

Período	(I) Exportações (US\$ 1000)	(II) Importações (US\$ 1000)	(III) Exportações Líquidas (X-M) (US\$ 1000)	(IV) Consumo <sup>(1)</sup> (1000 t)	(V) Preço Médio <sup>(2)</sup> (US\$/t)	(VI) Exportações Líquidas <sup>(3)</sup> Virtuais (US\$ 1000)	(VII)=III-VI Ganho de Divisas (US\$ 1000)
Média							
1979/80	272.817	33.848	238.969	1.994	360	—	—
1981	365.833	20.059	345.774	1.994	384	255.744	90.030
1982	294.371	9.023	285.348	1.994	335	223.110	62.238
1983	311.212	6.867	304.345	1.994	315	209.790	94.553
1984 <sup>(4)</sup>	417.382	9.847	407.535	1.994	436	290.376	117.159

(1) Suposto constante ao nível de 1979, dada a hipótese formulada, no quadro anterior, da constância do nível de produção do papel. Ou seja, para chegar às importações virtuais de celulose utilizou-se um consumo hipotético (e não o verificado), de forma a tornar esta projeção compatível com a tabela anterior, na qual é suposta uma produção constante de papel para o cálculo das importações líquidas virtuais.

(2) Preço médio das exportações da categoria "pasta química de madeira e soda e sulfato", segundo a classificação da CACEX por fator agregado (vide nota 1 da Tabela IV).

(3) Exportações, líquidas de importações, tomando-se como base a coluna de consumo, os preços médios no mercado internacional, e supondo-se constante a produção aos níveis de 1979/80 (2.660.224 t).

(4) Projeção com base nos dados do período jan-ago.

FONTES: CACEX, *Comércio Exterior, Séries Estatísticas, 1983*; CACEX, *Exportação, Análise Estatística Comparativa, jan-ago/84*; Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose, *Anuário Estatístico de 1983 e Conjuntura Setorial, jan-jul/84*.

**TABELA VI**  
**GANHOS DE DIVISAS DERIVADOS DOS PROGRAMAS DE EXPANSÃO DO SETOR**  
**LAMINADOS DE AÇO**

ANO	LAMINADOS PLANOS				LAMINADOS NÃO-PLANOS				Total Geral			
	Não re-vestidos	Revestidos	Aços Especiais	Total	Trilhos e Acessórios	Tubos sem Costura	Perif. lados	Barras		Vergalhões	Fio Máquina	TOTAL
1981	—	—	85.344	83.344	—	23.760	—	—	39.845	—	63.605	148.949
1982	—	—	51.394	51.394	—	—	—	—	27.539	—	27.539	78.933
1983	283.104	—	51.091	334.198	—	—	—	—	29.535	—	29.535	363.577
1984 <sup>(1)</sup>	378.030	18.317	129.042	525.389	—	5.303	—	—	100.855	4.714	110.872	636.261

US\$ 1000

FONTES: CONSIDER, *Anuário Estatístico, 1983 e Informe Estatístico, outubro de 1984*. Elaboração nossa.

(1) Projeção com base nos dados disponíveis até o 1.º semestre.

Obs.: A inexistência de ganho de divisas (—) indica que a produção do item no referido ano foi inferior à média obtida em 1979/80, e, portanto, que o acréscimo de capacidade instalada (quando existente) derivado dos programas de expansão não foi necessário para melhorar o saldo comercial, dada a queda do consumo interno.

**TABELA VII**  
PRODUTOS QUÍMICOS ORGÂNICOS

Período	Importações Líquidas Virtuais (I)	Importações Líquidas (II)	Economia de Divisas III=I-II
1979/80	—	887.265	—
1981	1.158.643	380.914	777.729
1982	1.357.047	381.897	975.150
1983	1.114.677	155.067	959.610
1984	1.104.591	16.411 <sup>(2)</sup>	1.088.180

FONTES: — CACEX, *Séries Estatísticas* 1983 e 1984.  
— CACES, ESP — *Análise Estatística Comparativa*, jan-dez de 1984.  
— Banco Central, Boletim de maio/84.  
— *Conjuntura Econômica*, junho/84.

(1) Obtidas pela projeção das importações do período-base (79/80), empregando-se a elasticidade PIB Industrial das importações do período 1977-80 (=1,73), e inflacionando-se pelo índice de preços específico das importações destes produtos.

(2) Obtido pela anualização das informações disponíveis para o período jan-out de 1984 para exportações subsidiadas, exportações verificadas no período jan/dez.

Obs.: A respeito dos resultados aqui obtidos, considera-se as seguintes informações:

1) Importações líquidas de produtos químicos orgânicos

1977 — 588.839

1978 — 639.881

1979 — 845.080

1980 — 929.449

2) Índice de Preços de Importação dos Produtos Químicos Orgânicos

1980 — 100

1981 — 127

1982 — 147

1983 — 137

1984 — 122

Percebe-se que o valor alcançado em 1980 equivaleria — inflacionado pelo índice de preços específicos do setor — a 1.134.404 a preços de 1984.

**TABELA VIII**  
PRODUTOS QUÍMICOS INORGÂNICOS

Período	(I) Importações Líquidas Virtuais	(II) Importações Líquidas Efetivas	(III=I-II) Economia de Divisas
1979/80	—	455.704	—
1981	489.292	238.255	251.037
1982	444.629	209.592	235.037
1983	439.832	91.108	348.724
1984	357.738	138.177	219.561

FONTES: Vide Tabela VII.

**TABELA IX**  
FERTILIZANTES

Período	Importações Líquidas Projetadas <sup>(1)</sup>	Importações Líquidas Efetivas	Economia de Divisas
1979/80	—	517.279	—
1981	703.016	348.768	354.248
1982	447.913	230.069	217.844
1983	407.167	99.500	307.667
1984	569.270	239.468	324.802

FONTES: as mesmas da Tabela VII.

(1) Neste caso, à diferença dos demais, as importações foram projetadas tendo como base a elasticidade das mesmas em relação ao PIB agrícola.

**TABELA X**  
GANHOS DE DIVISAS EM BENS DE CAPITAL  
(Em bilhões de dólares de 1983)

Ano	F. B. K. F.	Importações Efetivas de Máquinas e Equipamentos	Importações <sup>(1)</sup> Virtuais de Máquinas e Equipamentos	Economia de Divisas
79/80	46,3	5,25	—	—
81	45,5	4,4	5,15	0,75
82	46	3,4	5,2	1,8
83	37,1	2,5	4,2	1,7
84	38,6	2,2	4,4	2,2

FONTES: BNDES/DEPLAN.

1) Calculadas a partir do coeficiente de importações  $\left(\frac{\text{Mbk}}{\text{FBKF}}\right)$  médio de 1979/80, aplicado aos demais anos.

Obs.: Além das restrições apontadas no texto, convém advertir sobre a relativa precariedade desta estimativa, dada a marcada variabilidade do coeficiente importado de bens de capital, com a mudança de taxa de investimento. Informações procedentes da CACEX e de associações de classe tendem, porém, a confirmar os seus resultados.