

PARA ONDE APONTA A ECONOMIA BRASILEIRA NESTE FINAL DE SÉCULO?

Márcio Pochmann

Diversos analistas econômicos, pressionados pela emergência de suas interpretações sobre a situação nacional, terminam contribuindo, cada vez mais, para a conformação da “*cultura do fast food*”, conforme gosta de destacar o jornalista Clóvis Rossi. Impressiona a regularidade de opiniões pontuais, muitas vezes focadas no curto prazo, que pouco auxiliam o necessário repensar tanto a performance da economia brasileira nas duas últimas décadas quanto as suas perspectivas para o próximo século.

O debate que se difunde é difuso, confundindo, às vezes, muito mais do que esclarecendo as questões-chaves sobre os problemas e as alternativas da economia brasileira. Como não há convergência nos diagnósticos e nem nas propostas de condução da política econômica nacional, tende a permanecer um estilo de discussão que termina gerando muita energia, porém pouca luz.

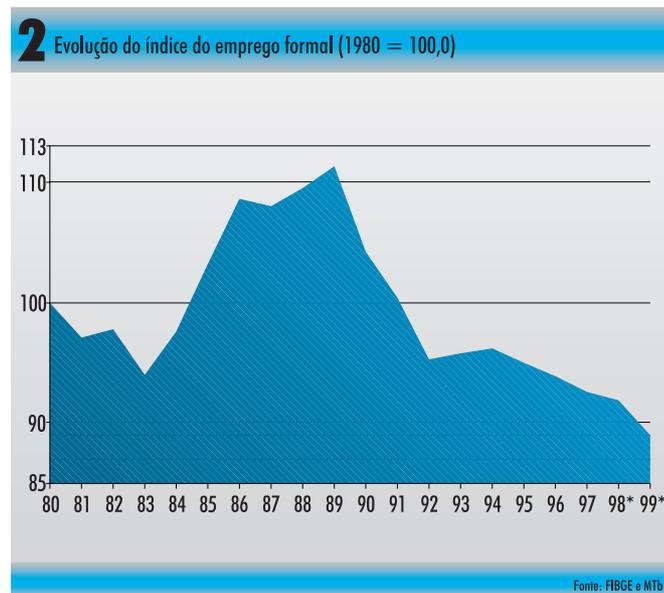
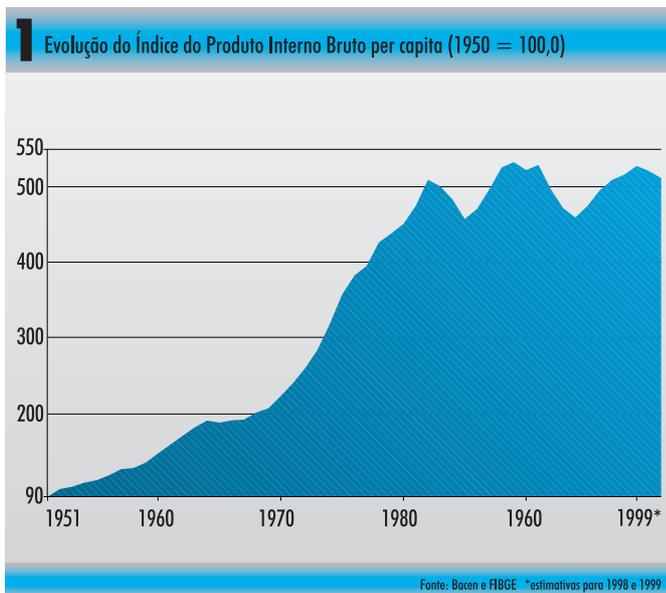
Diante disso, o presente texto pretende fugir do enfoque tradicional de centrar o objeto de análise da economia brasileira no curto prazo. Para tanto, o texto encontra-se dividido em duas partes, sendo apresentada na primeira uma breve referência à situação nacional de estagnação da economia desde 1980. Na segunda parte, procura-se caracterizar o novo modelo econômico em curso e suas perspectivas. O texto encerra recuperando os pontos centrais do debate sobre a economia brasileira.

Estagnação da economia nacional

Depois de ter abandonado o seu projeto de industrialização nacional, ocorrido entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil passou a marcar passo no mesmo lugar. Três fatores contribuem para indicar a situação de estagnação da economia brasileira nas duas últimas décadas: a estabilidade da renda *per capita* em torno do valor de 1980, a redução do emprego assalariado formal e a permanência de baixas taxas de investimento.

A tendência de crescimento econômico medíocre do Brasil desde 1980, principalmente se comparada à evolução da população brasileira (com taxas anuais decrescentes), resulta em estacionamento do Produto Interno Bruto *per capita* em torno dos mesmos valores de 1980, como média nas décadas de 1980 e 1990. Com o baixo desempenho da produção em 1998 e a previsão de recessão para o ano de 1999, por exemplo, o PIB por habitante do próximo ano poderá voltar a ser muito próximo ao de 1980: a estimativa é de 4.812 dólares em 1999 contra 4.710 dólares em 1980.

Essa situação de paralisia do PIB *per capita* parece ser uma marca negativa importante da evolução da economia brasileira no período recente. Entre 1950 e 1980, por exemplo, a renda *per capita* chegou a crescer cerca de 4,0% ao ano, o que permitiu a quintuplicação, em apenas três décadas, da renda por habitante.



Além da estagnação, a economia nacional tem mantido elevada instabilidade econômica, com forte e constante oscilação na produção e no emprego. O fato de o Brasil ter passado por dois períodos de recessão econômica (1981/83 e 1990/92), por dois períodos de recuperação da produção (1984/86 e 1993/95) e ainda por dois períodos de desaceleração das atividades (1987/89 e 1996/98) revela um contexto econômico de grave instabilidade nas decisões de produção e de investimento.

Outro resultado dessa instabilidade macroeconômica está na evolução do nível de emprego formal, com a redução do volume de trabalhadores assalariados com registro. Em 1980, por exemplo, o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores assalariados com registro formal e, em 1989, havia passado para 25,5 milhões.

Em 1998, contudo, a quantidade de assalariados com carteira assinada caiu para 22,9 milhões de trabalhadores, segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho. Além da queda absoluta do emprego formal, observa-se a sua redução relativa no total da ocupação, que deixou de representar 50,6% em 1980 para 30,3% em 1998.

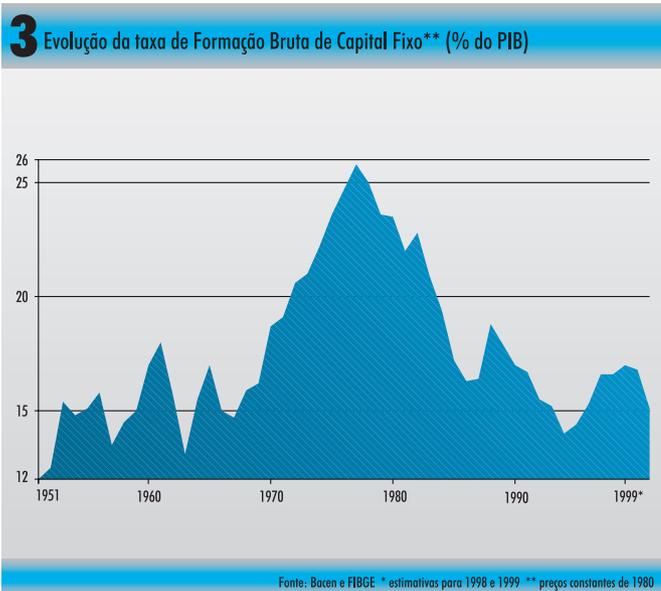
Com isso, observa-se que, após a recessão do governo Collor, a recuperação do nível de atividade econômica não veio acompanhada da elevação do nível de emprego formal, ao contrário do que havia sido verificado entre 1984/89. Na década de 1980,

por exemplo, o PIB apresentou uma taxa de crescimento média anual de 2,25%, sendo de 4,5% somente no período 1984/89 (descontado o período da recessão nos anos 1981/83). Paralelamente, o nível nacional de emprego assalariado formal registrou, respectivamente, taxas médias anuais de variação de 1,2% (1980/89) e de 2,85% (1984/89).

Na década de 1990, o emprego regular apresentou, em compensação, taxas negativas de variação média anual, tanto para o período 1990/97 (-1,97%) quanto para os anos 1993/97 (-0,28%), que excluem os efeitos da recessão (1990/92). O comportamento do PIB no período 1990/97 registrou uma taxa média anual de variação de 1,13% (1990/97) e de 4,1% para os anos 1993/97.

Pode-se perceber também que a tendência de permanência de taxas de investimento como proporção do produto relativamente baixas revela uma reduzida capacidade de recomposição e ampliação do parque produtivo nacional nos últimos 17 anos. Mesmo a recuperação do volume da produção entre 1993 e 1997, estimada em 22,5% de expansão do PIB, não foi acompanhada pela evolução do investimento.

Ainda que a evolução da formação bruta de capital fixo desde 1950 reflita as distintas composições do Produto Interno Bruto, constatam-se um período de elevação dos investimentos como proporção do PIB, entre 1950 e 1975, e um segundo



período de desaceleração dos investimentos desde então. Depois de atingir um quarto do produto nacional bruto na metade da década de 1970, os investimentos apresentaram três curtos momentos de tentativa de reversão da tendência de desaceleração, sem sucesso, entre 1978 e 1979, em 1985 e 1986 e entre 1993 e 1995.

O novo modelo econômico brasileiro

A estagnação da economia brasileira resulta fundamentalmente da opção das políticas macroeconômicas realizadas pelas autoridades governamentais. Na década de 1980, por exemplo, a crise da dívida externa (1981/83), estimulada pelo contexto da economia internacional (segundo choque do petróleo em 1979, elevação da taxa de juros internacionais entre 1979/83, recessão nas economias avançadas e ajuste nos bancos internacionais), levou à tomada de medidas duras pelo governo militar.

A primeira recessão econômica do segundo pós-guerra, entre 1981/83, foi realizada com a finalidade de tornar parte da produção nacional mais competitiva no mercado internacional, ao mesmo passo que o país contraía substancialmente as suas importações. Retirando a conta petróleo, o grau de abertura da economia não alcançava 3,5%, um dos mais baixos do mundo.

Ao mesmo tempo, o Brasil terminou consolidando um dos mais longos processos hiperinflacionários do século XX, a partir da recessão do início dos anos 80. Foram cerca de quinze anos de predominância de supertaxas de inflação, acompanhados pelo fracasso de quatro planos de estabilização (Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor).

Com o fim do regime militar em 1985, o programa de ajuste exportador estimulado pelo Fundo Monetário Internacional foi interrompido. Entretanto, diante da ausência de ingressos voluntários de capitais internacionais, ao longo de praticamente toda a década de 1980, tornou-se muito difícil a construção de uma outra alternativa de crescimento econômico sustentada que combinasse estabilidade monetária com a renegociação da dívida externa em novas bases.

O Plano Cruzado, em 1986 — o mais bem elaborado plano de estabilização da década — ruiu diante do esvaziamento das reservas internacionais e do forte poder dos exportadores brasileiros. Os planos de estabilização que o seguiram terminaram canalizando esforços orientados pelo atendimento dos interesses de banqueiros internacionais e, por consequência, dos exportadores e especuladores nacionais, o que contribuía para levar água para o moinho da hiperinflação.

No final dos anos 80, com a nova mudança no contexto internacional (expansão das economias avançadas, grande liquidez internacional e reafirmação dos bancos estrangeiros), surgiram condições mais favoráveis, tanto para a renegociação da dívida externa quanto para a implementação de programas de estabilização monetária na América Latina. Uma nova orientação para as políticas macroeconômicas nacionais passou a ser defendida pelo Fundo Monetário Internacional, consubstanciada pelo Consenso de Washington.

O Brasil, contudo, levaria ainda mais três anos para realizar uma renegociação em novas bases de sua dívida externa e demoraria cerca de quatro anos até concretizar um novo plano de estabilização monetária que representasse o rompimento com o processo hiperinflacionário. O Plano Real, em 1994, representou uma nova possibilidade de consolidação

das medidas de combate à inflação, a partir das mudanças no contexto internacional.

Com isso o país alcançaria a estabilidade monetária, todavia, pelo atraso em sua realização e pelos erros de sua implementação, terminaria mantendo elevada a instabilidade macroeconômica. A combinação de taxas de juros elevadas com regime cambial inadequado, desregulação financeira, abertura comercial e desregulamentação do mercado de trabalho conformaram um cenário nacional de forte dependência financeira, com ausência do crescimento econômico sustentado. Nesse sentido, permaneceu a forte oscilação no nível de atividade da produção (recuperação entre 1993/95, desaceleração entre 1996/98 e recessão possível em 1999).

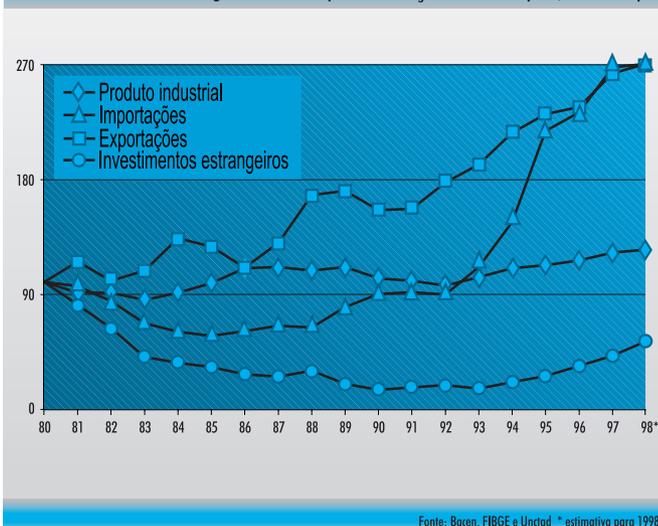
Deve-se destacar que a década de 90 marca a implementação de um novo projeto econômico de inserção competitiva no mercado mundial. Por inserção competitiva da economia nacional entendem-se as ações governamentais direcionadas à menor diferenciação possível entre mercados interno e externo, à modernização de grandes empresas com fortes ligações no comércio internacional, à crescente dependência econômica e financeira do exterior e à passagem do Estado empreendedor para o Estado regulador e focalizador de ações sociais, sendo a privatização uma oportunidade de formação de, pelo menos, 15 grandes grupos econômicos nacionais ou associados ao capital estrangeiro de expressão do capitalismo brasileiro.

As principais evidências do novo modelo econômico, em curso desde 1990, são: a alteração na composição da demanda agregada, a reinserção externa, a reestruturação das grandes empresas privadas e o ajuste do setor público, apresentadas a seguir.

A alteração na composição da demanda agregada

A revisão do papel do Estado na economia (racionalização e descentralização do gasto e privatização do setor público estatal), a desregulação financeira (endividamento externo e maior dependência de ingressos financeiros) e econômica (fusão de grandes empresas produtivas e financeiras) e a estabilização monetária constituem as alterações marcantes na composição da

4 Evolução dos índices do produto industrial, exportação, importação e participação do total dos invest. estrangeiros feitos no país em relação ao mundo (100,0 = 1980)



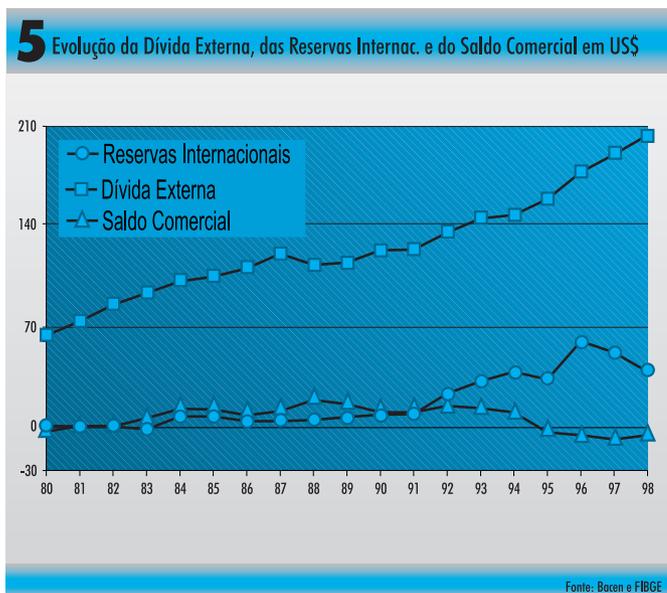
demanda agregada no Brasil. Essas modificações na composição da demanda agregada não tenderam a se mostrar, até agora e por si só, suficientes para permitir a retomada sustentada do desenvolvimento socioeconômico, nem tampouco possibilitar a ampla geração de empregos no Brasil dos anos 90.

Observa-se que a relativa paralisia da produção industrial nos últimos dezoito anos no país foi acompanhada pela expansão das exportações desde 1985, bem mais evidente a partir de 1991. Por outro lado, as importações, que entre 1980 e 1988 se mantiveram em patamar relativamente comprimido, apresentaram, desde 1992, uma tendência explosiva. Em função disso, a produção industrial foi sendo, em parte, substituída por produtos importados.

De outro modo, a estabilidade monetária ocorreu associada à maior oferta de produtos importados e ao ingresso de recursos externos. O PIB, com isso, sofreu uma nova recomposição. O setor secundário da economia perdeu participação relativa, enquanto o setor de serviços continuou elevando sua participação na produção nacional.

A reinserção externa

O Brasil inaugurou, nos anos 90, uma nova fase de reinserção externa, marcada pela abertura comercial, pela desregulamentação financeira e pela integração regional (Mercosul). Essa situação se mostra



muito distinta da *performance* brasileira no exterior verificada na década de 1980, quando a crise da dívida externa levou ao fechamento da economia, como forma de geração de saldos comerciais favoráveis para o pagamento dos compromissos financeiros com os bancos internacionais

A drástica mudança no comportamento da economia nacional, a partir da implementação do programa de inserção competitiva no mercado mundial, tem ocorrido num cenário de câmbio, juros e abertura comercial desfavorável que, desacompanhado de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, termina apontando para a construção de um novo modelo econômico sem possibilidades efetivas de retomada do crescimento econômico sustentado.

A continuidade na elevação do endividamento externo, com adição considerável pós-1994, tem sido financiada pela absorção de parte da liquidez internacional. Através de taxas de juros elevadas, o país tem conseguido atrair recursos externos, sendo uma parte deles composta de investimentos produtivos e outra parte constituída de aplicações financeiras especulativas.

A existência de um ciclo favorável ao ingresso de recursos externos nos anos 90, ao contrário da década de 1980, contribui também para o financiamento da balança comercial, que opera com déficits desde 1995. A abertura comercial, que se mostrou impor-

tante tanto para acirrar a competição intercapitalista no mercado interno quanto para ajudar no combate ao processo hiperinflacionário, não se mostrou suficiente para alterar a posição brasileira na economia mundial. Em 1997, o Brasil participou com apenas 0,9% do comércio internacional, quando na década de 1980 chegou a representar mais de 1%.

Essa situação pode se manter assim, enquanto as finanças internacionais forem favoráveis ao ingresso voluntário de recursos estrangeiros no país. Mas, a qualquer mudança mais grave na economia internacional, o país deverá ter no endividamento externo dificuldades adicionais para continuar financiando o seu déficit no Balanço de Pagamentos, o que pode colocar, cada vez mais, em xeque o modelo econômico com base na reinserção externa.

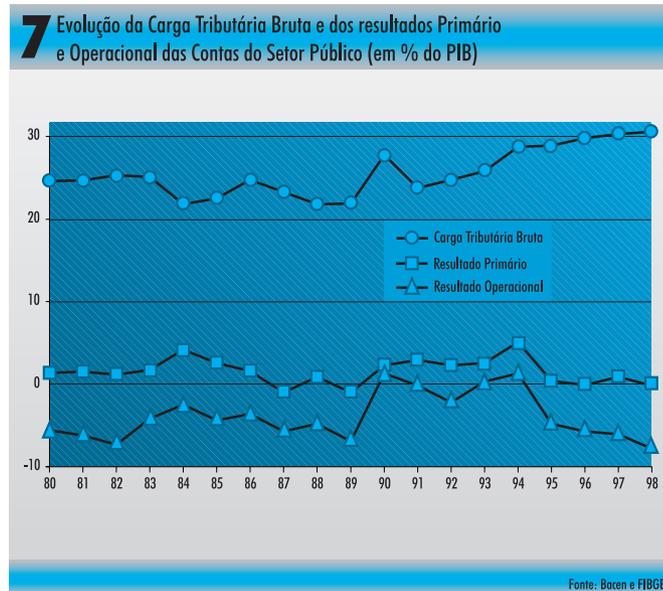
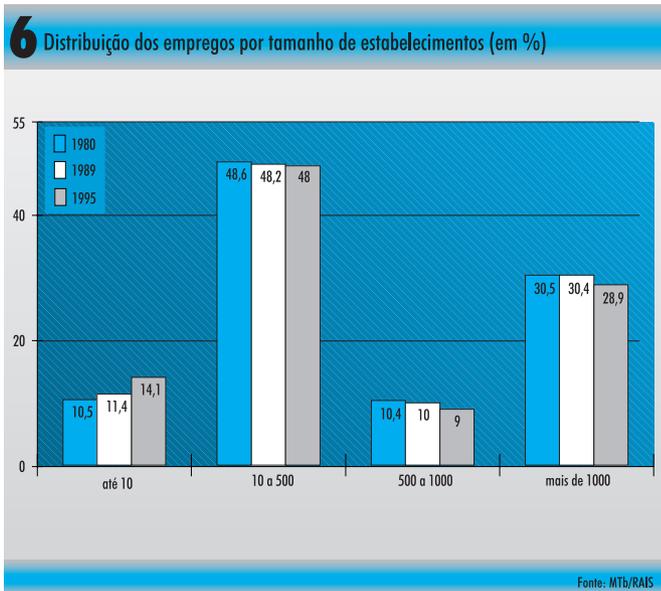
A reestruturação das grandes empresas privadas

A implantação do novo modelo econômico nos anos 90 trouxe implicações significativas para o conjunto das empresas que atuam no Brasil. Por conta disso, destaca-se do processo de reestruturação empresarial a mudança na conduta das grandes empresas, com a adoção de novos programas de gestão da produção, da reorganização do trabalho e da inovação tecnológica.

A introdução de novos fundamentos competitivos foi marcada pelo aumento da produtividade do trabalho e pela busca de maior inserção externa, através da alteração nos preços relativos e da elevação dos investimentos, especificamente nas grandes empresas. Mas esse movimento não foi homogêneo.

Na realidade, pode-se observar tanto a destruição quanto a reestruturação de parte significativa da estrutura produtiva. Por conta disso, houve maior heterogeneidade na base econômica, com a modernização seletiva e contida de grandes empresas internacionalizadas — na ponta da cadeia produtiva — e o retraimento, fechamento e desnacionalização de outras ao longo das cadeias produtivas.

Em grande medida, aprofundou-se a constituição de um novo *mix* na produção doméstica, levada adiante por intermédio da substituição de produtos intermediários e de bens de capital produzidos inter-



namente por importados. Assim, parte da produção nacional estaria sendo perdida, fazendo com que o aumento da produção interna não atuasse positivamente, como no passado, sobre o nível de emprego, mas sim sobre o aumento das importações.

Entre as décadas 1980 e 1990, por exemplo, somente as empresas com menos de 10 empregados aumentaram continuamente a sua participação relativa no total dos empregos formais, pois as demais empresas terminaram adotando de maneira generalizada os processos de terceirização, redução de hierarquias funcionais, redução do núcleo duro de empregados, entre outros. Por causa disso, a participação dos empregados com menos de 3 anos de serviço numa mesma empresa, em relação ao total da ocupação, caiu de 60,5% para 46,4% entre os anos 80 e 90, enquanto os empregados com mais de 5 anos numa mesma empresa aumentaram sua participação relativa de 26,4% para 39%.

O ajuste no setor público

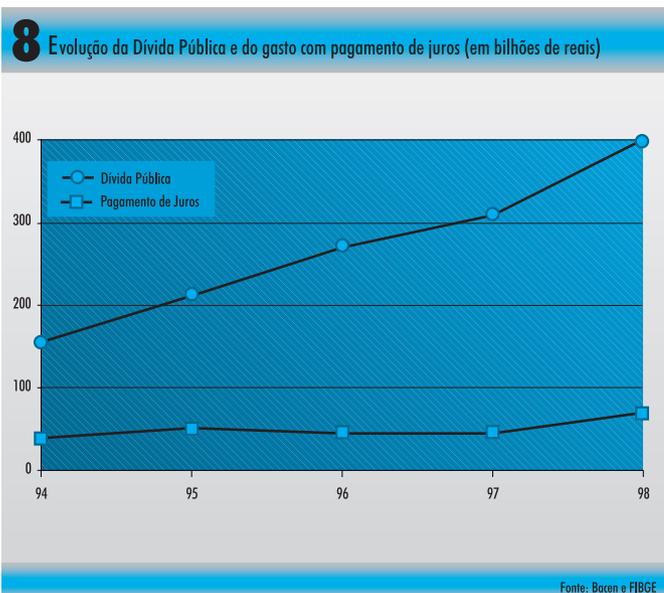
Durante a década de 1980, o setor público foi alvo de constantes ajustes, sobretudo no que diz respeito às despesas. As receitas como proporção do Produto Interno Bruto foram levemente decrescentes, indicando que a economia de recursos tendeu a se concentrar mais no Governo Federal e no Banco Central do que nos Estados, Municípios e nas Empresas Estatais.

Apesar disso, o setor público foi um dos principais responsáveis pela elevação ocupacional no país, amenizando, sobretudo nos períodos de recessão, o desemprego. Diante do encolhimento dos empregos no setor privado, decorrente da recessão dos anos 1990/92, o setor público passou a registrar, por exemplo, uma maior quantidade de empregos do que a indústria de transformação.

A elevação do emprego veio acompanhada do movimento de descentralização das receitas e das despesas em áreas como saúde e educação. Estados e Municípios atuaram favoravelmente na elevação do emprego público.

Nos anos 90, percebem-se maiores esforços na compressão dos gastos operacionais no setor público, como forma de compensar, em parte, a expansão das despesas com encargos financeiros e demais gastos promovidos, sobretudo, com a estabilidade monetária. A alternativa da demissão de funcionários públicos não-estáveis pelo poder executivo federal, de adoção de programas de demissão voluntária, de fechamento de organismos estatais, de privatização e de aprovação da reforma administrativa indicam uma firme intenção governamental no sentido do enxugamento do pessoal.

Apesar da elevação das receitas públicas como proporção do PIB, o desajuste das finanças públicas se manteve grave, especialmente a partir de 1994, com a estabilização monetária. As altas taxas de ju-



ros e o endividamento público se transformaram em fatos geradores da desorganização das finanças públicas no Brasil. A dívida pública, por exemplo, passou de 155 bilhões de reais, em 1994, para próximo de 400 bilhões de reais em 1998.

A segunda década perdida

Os pontos explorados pelo presente texto permitem observar que o atual modelo econômico de inserção competitiva no mercado mundial têm implicações diretas na permanência da estagnação econômica nacional e no agravamento da dependência externa. A estabilidade monetária se tornou possível sem alterar a elevada instabilidade macroeconômica, o que dificulta a retomada sustentada do crescimento econômico no Brasil.

Com o baixo desempenho em 1998 e a recessão em 1999, o país consolida a sua segunda década perdida. Não apenas a renda *per capita* se mantém próxima à de 1980 como as taxas de investimentos permanecem relativamente baixas.

Por conta disso, a recuperação da economia pós-1992 se mostrou muito mais uma bolha de elevação do nível de atividade, financiada pelo endividamento e amparada pelas importações do que a constituição de um novo ciclo de expansão produtiva. Ao mesmo tempo, o país passou a viver a sua pior crise de emprego.

Sem contar a recessão econômica do próximo ano, os indicadores de desemprego já apontam patamares ainda não conhecidos no Brasil. O modelo econômico em curso fez o Brasil participar com 0,9% no comércio internacional e com 8% no desemprego aberto mundial.

Ao ser desfavorável à competição interna e externa, diante de facilidades adicionais à importação e barreiras complementares à exportação, o novo modelo restringe as possibilidades de crescimento sustentado e compromete parcelas significativas da produção nacional. A valorização cambial e a alta taxa de juros — componentes fundantes da estabilização da moeda nacional — mostram-se inadequadas à evolução da produção e do emprego nacional.

Devido à mudança no *mix* de produção das empresas que operam no Brasil, qualquer elevação significativa no PIB cria problemas adicionais ao fechamento do Balanço de Pagamentos. Em outras palavras, há uma armadilha ao retorno do crescimento econômico sustentado, a partir da capacidade reduzida de o Estado investir autonomamente — historicamente detonador de ondas de investimento produtivo pelos setores privados nacional e estrangeiro — o que impede a recuperação dos níveis de formação bruta de capital fixo. A dependência dos investimentos privados (nacional e internacional) não se mostrou — até agora — favorável à expansão em larga escala da produção.

Enfim, deve-se fazer referência à capacidade do atual modelo econômico de permitir, no máximo, taxas reduzidas de elevação do produto e alto endividamento público e privado financiado com recursos externos. Diante disso, além do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, combinado com uma nova onda de desemprego estrutural, configura-se um quadro socialmente explosivo, com parcela seleta da população ativa mantendo-se cada vez menos incorporada aos empregos regulares.

Márcio Pochmann é professor do Instituto de Economia e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Unicamp.

Em função do projeto editorial da revista, não são publicadas referências bibliográficas.