

4. Ascensão e queda do modelo exportador

A escola de samba São Clemente desfilou com sucesso no sambódromo do Rio de Janeiro no carnaval de 1989, apresentando o enredo *Yes, nós temos banana*. Em um ano em que cinco escolas seriam rebaixadas do Grupo Especial para o de Acesso, a São Clemente empolgou o público em dose dupla: com um samba cativante e uma demonstração de garra e superação na avenida. Em pleno desfile, o eixo do segundo carro alegórico quebrou, e o *Nau do descobrimento* não podia mais ser manobrado.

A direção da escola passou as alas para frente do carro, para que a agremiação não perdesse pontos no quesito harmonia. O terceiro carro, no entanto, *Serra Pelada*, surgiu logo em seguida. Foi um momento de apreensão. Não havia espaço suficiente para a passagem do *Serra Pelada*, e o *Nau do descobrimento* teve que ser levado praticamente no braço até o fim do desfile. A São Clemente terminou o espetáculo aplaudida e se classificou em 13º lugar, apenas uma posição à frente das cinco últimas colocadas.

Naquele carnaval, o samba da escola fora um lamento à situação econômica do país, uma mensagem crítica que usava de apelos patrióticos e cujo alvo principal eram as exportações brasileiras.

Já é hora
Do gigante adormecido despertar
Do jeito que a coisa anda
Não pode continuar
A serra que é pelada até no nome
Pelada há muito está

Quero é saber de todo ouro
Onde está nosso “tesouro”
Onde estará?
Quero é saber de todo ouro
Onde está nosso “tesouro”?
O tesouro onde estará?
Parece brincadeira mas não é
O dólar valorizado
E o coitado do Cruzado

Não pode se envolver na transação
 O aço volta manufaturado
 Jacaré vira sapato
 Lembrando até piada de salão
 Exportam até nossa gasolina
 Por quantia pequenina
 E também nosso melhor café
 Os craques se mandando de montão
 Já está faltando cobra
 Pra jogar na nossa seleção

Eu choro, Eu grito
 E falo, porque amo meu país
 Só podem exportar
 A esperança deste povo ser feliz

Além da situação de crise, a letra da música aborda claramente uma percepção acerca do comércio internacional do Brasil. De fato, a primeira impressão é que o samba faz uma crítica bastante clara à posição de exportador de bens primários. Versos como “o aço volta manufaturado” e mesmo “o jacaré vira sapato” denotam uma concepção popular de um país que vive no atraso enquanto seus grandes recursos naturais são mandados para o exterior. Na verdade, a idéia não condiz com a pauta comercial brasileira da época. Já havia algum tempo que a venda de manufaturados tinha ultrapassado em importância e valor a de bens primários.

Segundo dados do Departamento de Desenvolvimento e Planejamento de Comércio Exterior (Depla), o ano de 1979, dez anos antes do samba, já havia sido paradigmático pelo relativo equilíbrio nas vendas de produtos básicos (43% das transações) e manufaturados (43,6%). A liderança desses últimos, na pauta comercial brasileira, foi, de fato, consolidada a partir de 1980. Em 1989, o Brasil já havia deixado a posição de exportador agrícola, apesar de ainda depender em larga escala desses produtos no mercado internacional. No momento do samba, o processo de industrialização já havia sido efetivo.

É interessante perceber, no entanto, no enredo da São Clemente, que as vendas do país ao exterior no fim dos fatídicos anos 1980 eram amplamente percebidas como exploratórias. A idéia popular da época era a de que o melhor ia para fora, enquanto aqui den-

tro a situação estava preta. Alguns empresários ficavam ricos, mas o bolso do brasileiro minguava com a inflação e as desvalorizações cambiais sucessivas. Vale lembrar que a renda per capita brasileira de 1989 era praticamente a mesma de 1980.

Tal percepção negativa das exportações não vinha do nada. De fato, tinha uma origem clara no plano de reequilíbrio das contas externas brasileiras implementado no início dos anos 1980. Naquele momento de instabilidade no ambiente econômico internacional, decorrente da alta dos juros externos e dos choques no preço do petróleo, o argumento em prol do desenvolvimento das exportações, até mesmo com contração severa das importações, se consolidou como uma solução ao problema da falta de moeda estrangeira necessária para o país arcar com seus compromissos externos. O modelo deu certo no que diz respeito ao seu objetivo de alavancar as vendas externas brasileiras, mas foi ao menos simultâneo a todo um processo gravíssimo de deterioração social e da moeda. (Carneiro e Modiano in Abreu (org.), 1990, p.323-346)

Vale chamar atenção para o fato de que a saída adotada estava em consonância não só com as necessidades do país, mas também com um paradigma em moda na época – fruto do sucesso de países como Japão, Coréia do Sul e Alemanha. Além disso, o projeto foi implementado em negociação com o FMI, representada pelas famosas “cartas de intenção”, produzidas após os choques no Balanço de Pagamentos brasileiro do início dos anos 1980.

O problema sentido na carne era a escassez de moeda forte. Havia chegado ao fim a disposição dos credores internacionais de financiar um ajuste de longo prazo e de cunho expansionista, como fora levado à frente pelo ministro Delfim Netto em 1979. As cartas de intenções que o país fez ao FMI deixam clara a sua obrigação de implementar um programa mais rígido que incluísse custos internos a uma economia altamente indexada e ainda em processo de industrialização, plenamente expansionista e comandada em grande escala pelo Estado. Em campanha na primeira eleição democrática à Presidência depois do regime militar, Fernando Collor de Mello várias vezes tocou nesse assunto, criticando os acordos da dívida feitos no início da década, o fez não só na campanha como também depois de eleito. Em um discurso na Câmara Brasileira de Comércio em Londres, em fevereiro de 1990, Collor afirmou que:

Para os países em desenvolvimento de modo geral, ou especialmente para a América Latina, o esforço exigido pelo pagamento da dívida não deixou de produzir consequências econômicas cada vez mais graves, e nem de nos aproximar perigosamente do limiar da ruptura social.¹

A questão tinha origem no desequilíbrio do Balanço de Pagamentos brasileiro. A conta dos serviços da dívida puxava a contabilidade para o vermelho, e isso se tornou gritante em um momento de escassez do crédito internacional e alta taxa de juros. De fato, a consequência advinha do próprio modelo antigo de industrialização e/ou desenvolvimento e, até mesmo por isso, a dívida estava em grande parte nas mãos do Estado.

Para um trabalho que tem como foco de estudo a abertura brasileira, caracterizado-a como um processo de internacionalização da economia e de ruptura em relação ao passado, torna-se prioritário conhecer primeiro o que havia antes, o modelo de política econômica vigente anteriormente. Nesse sentido, é preciso se debruçar sobre a política econômica anterior ao paradigma adotado a partir de 1988/89, ou seja, a do período relativo ao “desenvolvimentismo”.

Qualificar um período como “desenvolvimentista” obedece a um consenso generalizado que divide a história econômica brasileira em três momentos distintos e relacionados à dinâmica da economia internacional. Aproximadamente, estes momentos são: 1) o período liberal-agrícola, até aproximadamente os anos 1930; 2) o desenvolvimentista, dos 1930 até o fim dos anos 1980; e 3) o da internacionalização ou globalização, que toma corpo a partir da abertura comercial do governo Fernando Collor de Mello (1990-2) e se consolida com a desregulamentação financeira e a apreciação da moeda do Plano Real (1994). Cada um desses momentos significou (e ainda significa) um determinado arranjo institucional da economia que está relacionado ao ambiente internacional e ao mesmo tempo é justificado como a forma mais adequada, no período correspondente, a propiciar benefícios materiais à população.

No que diz respeito ao modelo intermediário, os anos 1950 são paradigmáticos. “As décadas de 30, 40 e 50 são o período básico de implantação do sistema industrial brasileiro”, afirma Bielschowsky (1988, p.5), logo no início do seu clássico Pensamento

¹ F.C. de Mello, “Discurso na Câmara de Comércio do Brasil em Londres”. Reproduzido em *O Globo*, 9 fev 1990, p.6.

econômico brasileiro. De fato, analisar a política econômica deste período é abordar os aspectos fundamentais do processo de industrialização do país, com base no conceito-chave do “desenvolvimentismo”.

“Desenvolvimentismo” é o ponto focal que organiza o pensamento econômico dos anos 1950. Ao redor do tema, questionavam-se os princípios clássicos/ortodoxos da economia política da época. A corrente “desenvolvimentista” apoiava a idéia de um planejamento industrializante como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento – como forma de superação da “condição periférica”. A partir da premissa de que não havia como alcançar a industrialização por meio das “forças espontâneas” do mercado; era preciso que o Estado o tomasse para si, fizesse o “planejamento”.²

O “planejamento” assim passou a definir a prioridade de alocação, objetivando a expansão de determinados setores e os instrumentos de promoção dessa expansão: a política industrial. Nesse processo, o Estado ordena a execução do plano, captando e orientando recursos financeiros. Além disso, promove os investimentos diretos naqueles setores considerados “estratégicos”, em especial onde a iniciativa privada é insuficiente.

Trata-se de uma proposição política para países subdesenvolvidos, a de se industrializar como meio de superar a pobreza e a “dependência”, e de fortalecer a “soberania” e a “autonomia”, no lugar da “interdependência” anterior, dos tempos da Era de Ouro do capitalismo global.

Além da conveniência da intervenção do Estado como forma de se superar a condição material periférica do país, a industrialização desenvolvimentista informava as relações econômicas internacionais com controles e regulações sobre o comércio exterior e o investimento estrangeiro. “Independência” e “interdependência”, desta forma, constituíram um debate muitas vezes permeado de ideais de soberania com graus diferentes de nacionalismo.³

² Há uma imensa literatura sobre este tema. Para um resumo do pensamento, destaca-se a obra: R. Bielschowsky, 1988.

³ Para uma discussão sobre planejamento e soberania, ver: Jaguaribe, 1958. Ver também: Ituassu, 1999. Nos anos 1960, essa discussão vai acabar sendo incorporada pela chamada “política externa independente”; sobre isso, ver: Dantas, 1962.

De fato, o principal ataque contra a ortodoxia até então vigente, e que na Europa perderia espaço para a “revolução keynesiana” e as socialdemocracias,⁴ tinha como alvo os princípios do livre comércio, interno e externo, e da eficiência da alocação de recursos pelo mercado. Com isso, sustentava-se a intervenção direta do Estado na economia, e tanto quanto o “planejamento”, o “protecionismo” assume o seu papel em todo o processo.

Vale lembrar, a noção de centro-periferia é fundamental para o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão da ONU muito influente na economia política dos anos 1950 na América Latina. A dicotomia é empregada, na prática, para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e explicar a distribuição dos ganhos. A disparidade entre centro e periferia, pela visão, se acirra de forma crescente na tendência do primeiro reduzir a taxa de expansão do consumo de produtos primários à medida que prossegue o progresso poupador dos mesmos.

Em meio a isso, a Segunda Guerra Mundial e as crises econômicas dos anos 1930 abriram as portas para um novo padrão histórico de desenvolvimento voltado “para dentro”, representado e impulsionado pelo maior protecionismo no centro, pela demanda limitada por produtos primários e pelo menor coeficiente de importação dos Estados Unidos. Todo esse arcabouço de idéias e percepções se confirmou durante a guerra e depois, quando a indústria latino-americana tornou-se fonte de emprego e consumo de uma crescente parte da população.

O processo comandado pelo Estado teve como primeiro passo a substituição de importações no setor de bens finais não-duráveis, bens de consumo, incentivada pela importação de bens de capital e intermediários. Como afirma um trabalho bastante citado sobre esse ponto, o processo acarreta uma mudança na composição das importações e não uma redução de seu volume. (Tavares, 1972, p.39)

Déficits, nesse caso, são vistos tanto como estímulos originais para as atividades de substituição de importações – ou seja, o impulso gerado pela necessidade de “cobrir o déficit” – quanto uma barreira dinâmica à continuidade do processo, limitando as compras externas. A capacidade de gerir essa contradição dependeria, assim, do peso dos re-

⁴ Bielschowsky, 1988., p.14. Sobre a “revolução keynesiana” na Europa, ver: Hall (org.), 1989; Blyth, 2002; e Frieden, 2006, p.229-52.

quisitos de importação advindos das mudanças da estrutura produtiva, do grau de diversificação da economia e do tamanho do mercado interno. Não é à toa que tal situação tenha produzido mecanismos de controle direto sobre as compras internacionais do país, tanto quanto uma explosão do débito externo nacional.

Uma das funções do “planejamento” era exatamente a de gerenciar o desequilíbrio externo, em especial nos primeiros momentos, quando este é mais acentuado. O Estado, assim, procura estabelecer “déficits razoáveis” com a coordenação da expansão das atividades industriais. Além disso, vale lembrar, o Estado, no seu próprio processo dispendioso de auto-implementação e estruturação, também cobre a falta de poupança interna que poderia prejudicar a industrialização – com uma seleção cuidadosa dos setores a serem beneficiados. O quanto isso não acabaria por gerar uma prática que reproduz um Estado seletivo e, conseqüentemente, não-público, ainda é um tema a ser posteriormente discutido. Por ora, é preciso alentar para o fato de que era possível, para o gerenciamento, estimar a capacidade de importação, na base de uma hipótese geral sobre a demanda externa de produtos primários, para então depois calcular o grau de substituição de importações que a taxa de crescimento desejada poderia exigir. Nesse modelo, a diferença entre a necessidade e a capacidade de importar é representação fiel da dinâmica deficitária no que diz respeito às relações econômicas internacionais do país.

Na verdade, fora preciso mudar os arranjos de mercado por meio da ação estatal. Se os excedentes de capital e mão-de-obra fossem utilizados nas atividades exportadoras, os termos de intercâmbio fatalmente se deteriorariam. Nesse sentido, para os desenvolvimentistas, o melhor emprego dos recursos era a indústria. Como afirmou a Cepal e seu principal expoente, o economista argentino Raúl Prebisch, se o desenvolvimento espontâneo da indústria é impraticável e “antieconômico”, para contrabalançar as diferenças de produtividade só restaria a proteção, por meio de tarifas alfandegárias ou de subsídios. Trata-se de uma teoria que pretendia mostrar a superioridade da absorção do excedente em atividades modernas de mercado interno, independentemente do alto custo da operação. Na verdade, o “protecionismo” desejava evitar o equívoco “natural” da alocação de recursos nos setores (agrícolas) exportadores. (Couto, 2007)

A partir de 1949, portanto, surge um novo posicionamento em relação às compras externas, e o sistema de licenças prévias passou a ser utilizado como um instrumento

consciente em favor da substituição das importações – *locus* clássico da economia política onde idéias se tornam mudanças institucionais.

Nesse momento, taxas de câmbio sobrevalorizadas e medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não-essenciais e/ou daqueles com similar nacional resultaram em um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas. Com a industrialização planejada, a produção de bens de consumo que ainda não eram produzidos dentro do país passa a contar com um incentivo cambial duplo. No lado do preço, eram favorecidas as compras desses setores. No campo da proteção, desestimulava-se a compra do produto equivalente importado. Essa foi basicamente a fase da implementação das indústrias de aparelhos domésticos e outros artefatos de consumo durável. (Vianna in Abreu (org.), 1990, p.105-22)

O grande surto importador de 1951/52, por exemplo, deu-se nesse contexto como função dos subsídios em pauta, associados a preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis. O protecionismo atuou impondo restrições à importação de bens competitivos, ao mesmo tempo em que a taxa de câmbio tendeu a alterar a estrutura das rentabilidades relativas, estimulando a produção para o mercado doméstico em comparação com a produção para a exportação. Tratava-se de um modelo “voltado para dentro”, diferente da variação “voltada para fora” do modelo exportador posterior. Vale notar que o crédito à indústria explode no fim dos anos 1940, em especial por meio do Banco do Brasil, crescendo 38% em 1947, 19% em 1948, e 28% em 1949. (p.116)

Nesse sentido, o governo Juscelino Kubitschek, em especial, caracterizou-se por um comprometimento integral do setor público com uma política de desenvolvimento, no qual o Plano de Metas foi a principal plataforma. Naquele momento, a economia cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em meio a um ambiente político aberto e democrático, e o câmbio foi um instrumento prioritário de política econômica. As manipulações da taxa de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação formavam o conjunto principal de estratégias operacionais. Na verdade, a evolução da economia brasileira na década de 1950 e até meados da década de 1960 foi marcada por modificações profundas na política cambial, e cada uma dessas alterações constitui um marco decisivo no processo de desenvolvimento do país e, simultane-

amente, de suas próprias relações econômicas internacionais, com um regime de taxas múltiplas vigorando até 1957.⁵

Além dos regimes cambiais, o país passou a experimentar também as leis de incentivo à entrada de capital, como a Lei 1807, de 1953-54, uma vitória dos favoráveis à participação do capital estrangeiro em detrimento dos nacionalistas mais ferrenhos. Na verdade, tais medidas tinham como intenção lidar com um problema crônico do processo, já exposto anteriormente. A progressiva diminuição das receitas de exportação de bens primários somada à intensificação do processo substitutivo comprometia o poder do setor público de orientar o processo de industrialização. A única solução viável, dessa forma, seria a entrada líquida de capitais, de modo a compensar o desequilíbrio no balanço de pagamentos, a não interromper a importação de bens essenciais e, ao mesmo tempo, a manter a taxa de investimentos requerida pela continuação do processo.

A regulamentação definitiva do câmbio foi efetivada em 1954, quando outros setores, além daqueles definidos na lei 1807 (energia, transportes e comunicação), foram qualificados a receber tratamento cambial favorecido. Estes setores eram selecionados pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), com base no critério do “interesse para a economia nacional”. A Instrução 113 da Sumoc, por exemplo, de 17 de janeiro de 1955, incluía na lista de setores favorecidos praticamente todos aqueles ramos industriais que não fossem, a critério da instituição, qualificados de “notoriamente supérfluos”. (Orenstein e Sochaczewski in Abreu (org.), 1990, p.171-95)

Com a reforma cambial de agosto de 1957, o governo teve como objetivo simplificar o sistema de taxas múltiplas, de cinco categorias para apenas duas: geral e especial. Na primeira, eram importados matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com oferta interna suficiente. Pela categoria especial, eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse satisfatório ao mercado interno. Além disso, no entanto, havia também a chamada “categoria preferencial”, que dava tratamento privilegiado ao papel, trigo, petróleo, aos fertilizantes e equipamentos industriais.

⁵ As referências aqui são: S.B. Vianna, “Duas tentativas de estabilização: 1951-1954”; D.M. de Pinho Neto, “O interregno Café Filho”; e L.O. Orenstein e A.C. Sochaczewski, “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”, todos em: Abreu (org.), 1990, p.123-96.

Uma das principais idéias implícitas na reforma de agosto de 1957, que incluía tarifas protecionistas de até 150% implementadas pelo Conselho de Política Aduaneira, foi acelerar a substituição de bens de capital, diminuindo-se a ênfase dada em anos anteriores à substituição de bens de consumo. Dessa forma, alguns bens de capital foram incluídos na categoria especial (o que tornou a sua importação mais cara), enquanto taxas favoráveis foram mantidas para a importação (com ou sem cobertura cambial) dos chamados bens de capital-capital: produtos intermediários, matérias-primas, todo o tipo de material necessário à produção de equipamentos. De fato, a indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955-60, em grande medida devido ao comportamento dos setores de equipamentos de transporte. Nesse sentido, de um ponto de vista mais amplo, a reforma de 1957 implicou um aprofundamento no processo de substituição de importações, na medida em que se alcançavam estágios mais avançados de industrialização. (idem)

Mas não era só a economia que crescia, os problemas que se radicalizariam na década de 1980 também já tomavam corpo. Se no período 1957-61, o Produto Interno Bruto brasileiro se elevou à taxa anual de 8,2%, o que significou um aumento da renda per capita de 5,1% ao ano, a inflação média no mesmo período foi de 22,6%. Além disso, os fortes déficits no Balanço de Pagamentos geravam reduções abruptas no coeficiente de importação e o preço do café passou a cair de forma constante a partir de 1955. (idem)

Igualmente negativo foi, por exemplo, a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar o Plano de Metas no governo JK. Se a elevação da carga tributária poderia ter sido uma solução, a proposta encontrava forte resistência no Congresso da época e preferiu-se, de fato, um tipo de “financiamento inflacionário” com a expansão da base monetária. Ao tentar comprimir a despesa e diminuir o déficit, sem prejudicar o ritmo de crescimento da economia, planejava-se um corte de gastos correntes mantendo-se inalterados os investimentos. Na prática, no entanto, acontecia o inverso: o governo, incapaz de conter os gastos correntes - basicamente os de pessoal - acabava por cortar gastos de investimento. (idem)

Em 1958, houve uma tentativa de conter o processo expansionista com a implementação do Programa de Estabilização Monetária (PEM). De fato, a partir de 1960, procurou-se limitar a expansão dos meios de pagamentos no nível necessário para o ritmo de

crescimento do produto real, com vistas a assegurar um grau razoável de estabilidade nos preços internos e de reequilíbrio no Balanço de Pagamentos.

A estratégia gradual do PEM, no entanto, não deu certo, e no final de dezembro de 1962 foi apresentado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado e chefiado por Celso Furtado, ministro extraordinário para o Desenvolvimento Econômico. O objetivo era responder em especial à deterioração externa e à aceleração inflacionária. Apesar de produzido por Furtado, um influente economista brasileiro ligado à tradição da Cepal, o plano se caracterizava por um diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante.

O Plano Trienal de Furtado previa corte de subsídios com correção de preços defasados, como o do trigo e dos derivados do petróleo; redução do déficit público, controle da expansão do crédito ao setor privado; e aumento do depósito compulsório dos bancos de 24% para 28%, além do escalonamento da dívida externa. O Plano Trienal e as negociações internacionais foram amplamente atacados por setores de esquerda, que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos dos Estados Unidos. Mais tarde, no fim de abril, o governo João Goulart deu os primeiros sinais de haver desistido de seus esforços de conciliação dos objetivos estratégicos das chamadas “reformas de base” à estabilização econômica. (Abreu in Abreu (org.), 1990, p.197-212)

Com a pressão política, os subsídios à importação de trigo e petróleo foram retomados, juntamente com um aumento de 60% ao funcionalismo público. O salário mínimo foi reajustado em 56,25%, o nível de empréstimo subiu expressivamente, mas a economia sofreu uma ampla desaceleração. Se o crescimento do PIB brasileiro foi de 6,6% em 1962, foi de 0,6% em 1963. (idem)

Apesar dos problemas, o projeto brasileiro de desenvolvimento seguiu em frente e mostrou resultados, de modo geral, pelo menos até o final dos anos 1970. O Brasil entrou no rol das dez maiores economias do mundo, saindo em poucas décadas de uma situação dependente da exportação de produtos agrários para uma das mais importantes nações industriais do planeta. O processo *per se* só iria se romper no início da década de 1980, muito atacado em quatro frentes fundamentais, consequências indesejadas do salto indus-

trializante brasileiro: dívida externa, baixa produtividade, concentração de renda e inflação.

4.1 Problemas que se perpetuam

Como não poderia deixar de ser, os problemas que apareceram de forma radical no fim dos anos 1980 têm origem histórica. Como se sabe, a economia brasileira no momento que antecede o processo de industrialização fora um ambiente bastante centrado nas poucas atividades para a exportação, em especial no setor cafeeiro, “com baixo grau de diversificação e com complementaridade intersetorial e integração vertical bastante reduzidas”, para usar a linguagem dos economistas. (Fritsch in Abreu (org.), 1990, p.31-72)

Com relação a esse modelo com base numa economia especializada em produtos primários, um dos problemas mais apontados pela literatura especializada é a chamada “inelasticidade da demanda”, dado que, para determinados produtos, a procura não cresce na mesma medida do aumento da renda. Entre 1920 e 1929, por exemplo, o PNB norte-americano cresceu de US\$103,6 bilhões para US\$152,7 bilhões (a preços constantes), o que representa um aumento de renda real per capita de mais de 35%. Simultaneamente, o consumo de café se manteve praticamente estável. (idem)

A inelasticidade do produto primário deve ser ressaltada dado o impacto que gera sobre a capacidade do país de importar, o que complica a situação no que diz respeito às necessidades advindas do processo de industrialização. As atividades de produtividade mais elevada – as exportações – lidavam com um aumento muito baixo de consumo. A tese clássica sobre o momento é a de que o aporte de capital no setor cafeeiro, por exemplo, que poderia gerar uma elevação na produção deste produto, também produziria, conseqüentemente, uma queda nos seus preços com muito pouco aumento do consumo, já que o produto é “inelástico”, reduzindo-se assim a renda proveniente da exportação. (Furtado, 1974; e Franco e Fritsch, 1988)

Ao mesmo tempo, os períodos de crise da economia norte-americana e mundial a partir de 1893 também empurraram o preço dos produtos primários para baixo. Para se

ter uma idéia, o valor médio da saca de café exportada em 1893 era de 4,09 libras; em 1896, de 2,91 libras; em 1899, de 1,48 libras.⁶

Em geral, citam-se quatro influências geradas pelos vários desequilíbrios do modelo agrícola ao processo de industrialização do país: o desemprego; a deterioração crescente nos termos internacionais de troca; o desequilíbrio externo; e a inflação. No que diz respeito ao desemprego, o fenômeno surge da incapacidade das atividades de exportação de absorver o excedente de mão-de-obra. Além disso, como notoriamente apontou Raúl Prebisch, uma das peculiaridades do desenvolvimento tardio é o uso de tecnologia importada, muitas vezes de natureza capital-intensiva, em regiões onde a produção trabalho-intensiva seria mais adequada, como ocorreu nas industrializações de vanguarda. Na Grã-Bretanha, o uso da tecnologia e o próprio padrão de consumo se desenvolveram em consonância com o processo de industrialização, o que não acontece no caso dos processos tardios.⁷

Além disso, também nos casos mais antigos, o uso da tecnologia abre vagas nos setores de desenvolvimento de máquinas, que oferecem novas oportunidades de trabalho. Não é necessário dizer que isso também não ocorre nos países de industrialização tardia ou periférica, que ainda precisariam de tempo para chegar ao estágio da produção de bens de capital.

Sobre a chamada deterioração dos termos de troca, este fenômeno está diretamente relacionado ao problema da inelasticidade da demanda pelos produtos “tipo exportação” da Primeira República. Como havia grande excedente de mão-de-obra e como era muito lenta a expansão da demanda internacional por bens primários, a pressão para baixo sobre salários e preços na periferia se fortalecia. Tal situação acentuaria o desequilíbrio externo à medida que, novamente, aumentava-se a exigência de importações ligadas ao processo de industrialização. Por muito tempo, afinal, mesmo nos anos da industrialização, a oferta de moeda estrangeira às economias periféricas continuou a depender da exportação de bens primários.

⁶ Sobre isso ver: Jaguaribe e Leston, 1968; e Singer, 1974.

⁷ Sobre isso ver: Prebisch, 1949; e Bielschowsky, 1988, p.18-9.

Dessa forma, não havendo nada no sistema que assegurasse uma relativa proporcionalidade entre o crescimento interno da demanda por importações e a própria capacidade de importar, o desequilíbrio externo cresce de forma constante ao longo do processo. O mesmo desequilíbrio externo que vai fechar as portas da economia brasileira nos anos 1980.

Tal vazio acabou gerando dois fenômenos distintos. Um deles foi o embate ideológico entre nacionalistas — contrários à participação do capital estrangeiro na industrialização e ligados intimamente à noção de “soberania”; e os não-nacionalistas — favoráveis à participação estrangeira mais livre no mercado brasileiro. Para os nacionalistas mais radicais, o débito era a representação clara da exploração externa ou simplesmente uma política de alinhamento equivocada.⁸

Com o tempo, o capital estrangeiro acabou se tornando imprescindível, mas muito do intervalo de renda gerado pelo desequilíbrio externo foi, vale lembrar, preenchido pelo Estado, o que suscitou um desequilíbrio fiscal fortíssimo, abriu as portas para que a autoridade política se apoderasse de boa parte da renda — onde pode estar o problema crônico da corrupção no Brasil — e turbinou a famigerada hiperinflação, outra mazela dos 1980.

Ao fim do ano de 1980, o déficit na conta corrente do balanço de pagamentos brasileiro, oriundo do alto nível de endividamento que incidia sobre a conta de serviços da dívida externa, foi de US\$12,8 bilhões, gerando uma queda nas reservas do país para o montante perigoso de apenas US\$3 bilhões. Este é um ponto fundamental da política econômica brasileira, com conseqüências às relações econômicas internacionais do país. Nesse momento, o governo brasileiro, nos últimos suspiros do regime militar, se vê obrigado interna e externamente a implementar um ajuste nas suas contas com o exterior.

Como já foi dito, o novo ambiente internacional oriundo da flutuação do dólar, dos dois choques de petróleo e da alta generalizada dos juros não propiciava a continuidade do papel planejador do Estado necessário ao paradigma de política econômica vigente no país e, conseqüentemente, ao próprio modelo de integração do Brasil à economia internacional. É nesse contexto que as linhas gerais da política macroeconômica brasileira passam a ser ditadas pela disponibilidade de financiamento externo, onde a escassez é cober-

⁸ Uma discussão clássica sobre o nacionalismo brasileiro está em: Jaguaribe, 1958.

ta pela capacidade de exportação do país. (Carneiro e Modiano, in Abreu (org.), 1990, p.323-46) É nesse momento que o samba da São Clemente de 1989 dialoga com, e assim “representa”, um problema político econômico às relações econômicas internacionais do Brasil no início da década.

O viés fica claro quando se analisa o Programa para o Setor Externo de 1983, base para um acordo com o FMI. Os objetivos básicos do plano foram um crescimento das exportações de 9,5% e uma redução das importações de 17%, o que produziria um saldo comercial de US\$6 bilhões, montante que seria responsável pelo pagamento dos juros da dívida externa brasileira e se possível, também, por uma elevação das reservas internacionais do país. (idem)

Uma novidade do plano consistia exatamente na contenção das importações. Os investimentos relacionados à exploração de petróleo, por exemplo, à substituição de energia na indústria e no transporte, à substituição de insumos básicos e nas atividades voltadas para a exportação estavam presentes na lista de prioridades do Estado brasileiro no terceiro Plano de Desenvolvimento Nacional, de 1979, apesar dos repetidos anúncios da época de cortes no orçamento público, como forma de lidar com a já ameaçadora inflação do momento. De fato, a idéia que põe lado a lado gastos públicos e inflação ainda era derrotada com folga pelos argumentos desenvolvimentistas, que defendiam a proposta de que a solução para os desequilíbrios correntes estaria no longo prazo, no aprofundamento do processo, com a especificidade de que o problema externo deslocava agora uma parte razoável do orçamento para o setor exportador. É nesse sentido que muitas vezes o modelo exportador pode ser percebido como um paradigma de continuidade ao processo de industrialização. Muitos princípios são os mesmos, como, por exemplo, o planejamento estatal e o controle cambial.

Se de um lado da moeda havia as exportações, para resolver a crise dos primeiros anos 1980, o outro caminho de saneamento dos desequilíbrios macroeconômicos brasileiros passava pelas tentativas de controle das despesas públicas, muito mais difícil politicamente de ser implementado. Uma das saídas encontradas naquela época foi o aumento da tributação, de 55%, por exemplo, no período 1981-82. Os limites à expansão do crédito e do consumo se traduziam nas novas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras, o IOF, que passou de 15% para 25%, no mesmo período, e subiu para 15% no caso

de bens importados pela Zona Franca de Manaus. Neste caso, em especial, pôde ser percebida uma significativa queda no poder de compra desses produtos, que era potencializada pelas sucessivas desvalorizações cambiais.

Com as medidas para contrair o crédito e o consumo, as importações, como era esperado, despencaram. Mesmo assim, no entanto, o déficit de conta corrente de 1982 foi alimentado pelos US\$ 2,2 bilhões de pagamento de juros da dívida externa, tornando o problema crônico do Balanço de Pagamentos virtualmente independente do montante importado. A partir desse momento, o déficit em conta corrente estará descolado das importações, ligado prioritariamente à administração da dívida externa. Em setembro de 1982, quando o vermelho nessa rubrica acumulava US\$ 16,3 bilhões, o país iniciou conversações com o FMI. (Dias e Modiano in Abreu (org.), 1990, p.328)

Foi então que, em 6 de janeiro de 1983, o governo brasileiro, sob a Presidência do general João Batista Figueiredo, submeteu a primeira carta de intenções ao Fundo Monetário Internacional (FMI). De fato, a conta da recessão, somada ao escândalo da bomba no Riocentro, já havia batido nas portas do Planalto nas eleições de 15 de novembro de 1982, quando a oposição – formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – elegeu 10 governadores nos principais estados do país.

Ao todo, sete cartas de intenções foram negociadas com o FMI na época, demonstrando uma dificuldade expressa na resistência à alocação de custos no ambiente interno, o que minava as bases do regime militar em decadência. Tratava-se, é preciso dizer, de uma economia altamente indexada e cujo setor público respondia por 30% a 50% do investimento total. (idem)

Dessa forma, foi negociado um teto de US\$ 6,9 bilhões para o déficit na conta corrente do país, o que exigia, como forma de compensação ao pagamento de juros, um superávit comercial de US\$ 6 bilhões. Nesse momento, o comércio internacional brasileiro deixa efetivamente a posição de instrumento do processo de industrialização e passa a servir, de fato, ao cumprimento das obrigações internacionais do país, claramente representadas pelos custos impostos pela dívida externa. É nesse ponto, por conseguinte, que as exportações assumem um papel não mais ligado à capacidade de importar, que agora, diferentemente da época “desenvolvimentista”, se vê amplamente reprimida – e não so-

mente controlada – pela atuação do Estado, mas à geração de moeda estrangeira. Esta seria absorvida basicamente pelo Estado, dado que grande parte da dívida era estatizada, potencializando-se assim o controle da autoridade sobre o câmbio, na forma, ou seja, no preço que melhor lhe convier.

O acordo previa que o superávit comercial brasileiro resultaria de um aumento de 12% das exportações e de uma redução de US\$ 2,5 bilhões nas importações, em relação ao ano de 1982. Com relação à inflação e à situação interna, o governo brasileiro prometia um aumento dos preços de “apenas” 78%, uma meta que seria alcançada por meio da contração dos gastos públicos. (idem)

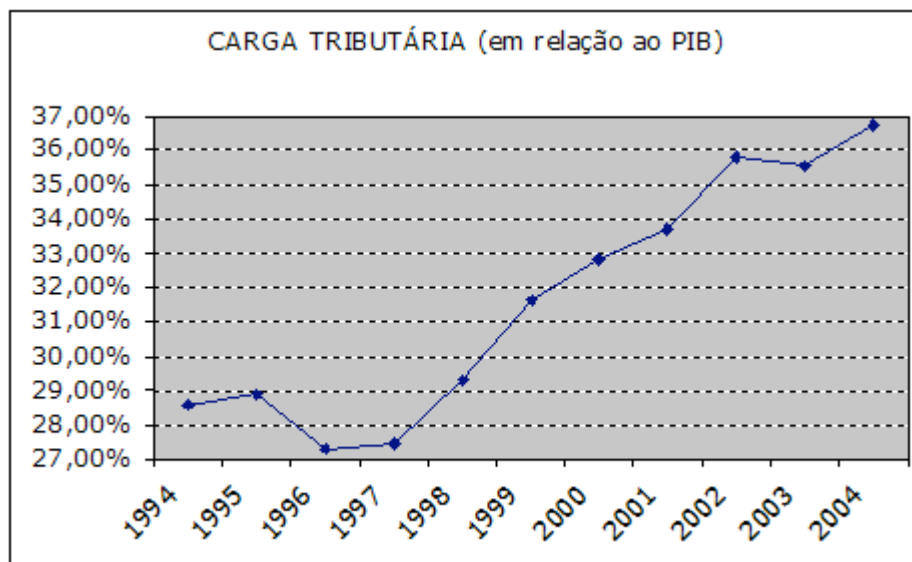
Já em meados de 1983, dois caminhos argumentativos sobre os percalços vividos pela economia brasileira e as formas de solução para a crise são apresentados de forma clara. Um deles é a relação entre Estado e inflação. Esta é uma proposição que aparece quase como uma semente nos primeiros anos da década de 1980 e que vai se fortalecer ao longo dos 10 anos seguintes, com a própria potencialização do processo inflacionário.

Esse é um ponto importante, mesmo no que diz respeito às relações internacionais do país. Vale perceber que, pelo menos no Brasil, o argumento que ataca à presença do Estado na economia se constrói concomitantemente ao da abertura para o mercado internacional – via diminuição das imposições tarifárias, redução do controle sobre o câmbio e diluição das restrições ao capital estrangeiro, fortes após a Constituição de 88. Esse arcabouço de mudanças que envolvem o ambiente internacional, por conseguinte, significou uma outra forma completa de relação do país com o mundo, em especial no que diz respeito à economia.

Outro ponto relevante, ainda nessa questão, diz respeito à natureza dessa retirada do Estado da economia. Se por um lado, essa redução do papel do Estado na regulação do mercado vai significar um esvaziamento do controle direto sobre muitos setores – como é claro no caso das privatizações, por exemplo –, por outro, não será representada por uma diminuição efetiva do tamanho do Estado, em consonância, inclusive, com o mesmo processo ocorrido nos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento econômico (OCDE).

Com os dados da própria organização, para o intervalo histórico de 1960 a 1994, percebe-se que tanto os gastos quanto as dívidas dos Estados nacionais estão em franca

ascendência, com um representativo intervalo de redução dos débitos no limiar dos anos 1990. (Garrett, 2005, p.16-7) Também no Brasil, com dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, o Estado não diminuiu de tamanho com as privatizações e a abertura, digamos, a partir do Plano Real (1994). Pelo contrário, e prova disso é a sua crescente tributação – representada no gráfico a seguir – mesmo em governos com perfis diferenciados como os de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011). Em 2006, segundo dados do IBGE, a carga tributária ultrapassou os 38% do PIB. Entre 2002 e 2006, em valores atualizados pelo IPCA, os gastos públicos do governo federal subiram 32,5%, de R\$ 311 bilhões para R\$ 412 bilhões.⁹



(Fonte: Ipeadata)

Além da redução do “Estado inflacionário”, o outro caminho argumentativo que ganha força como um dos competidores principais para servir de paradigma-solução à crise que vinha desde os primeiros anos da década é o das exportações – com base nos modelos coreano, alemão e japonês.¹⁰

Argumentos diferentes sobre a natureza da crise e sua solução convivem no Brasil de 1989. Os problemas do estrangulamento externo e da hiperinflação não são suficientes

⁹ P. Duarte, H.G. Batista e G. Camarotti. “Provisória e dispensável”, in *O Globo*, 11 ago 2007, p.3.

¹⁰ Também já o chinês, na época, e, em alguns momentos, o norte-americano.

para explicar por si a natureza do modelo institucional mais aberto ao mercado internacional e com um controle mais reduzido do Estado sobre a economia, políticas que o país adota em especial a partir de 1989 – mesmo que isso não signifique uma redução do tamanho, ao menos em capital, do Estado-nação brasileiro. A abordagem sobre o problema do estrangulamento externo pela via do aumento das exportações e contração das importações vinha reforçada do influente “modelo exportador” da época, simbolizado pelos sucessos de Japão, Coréia do Sul e Alemanha. Como será visto mais tarde, o aprofundamento desse modelo é uma proposta de peso para a solução da grande crise dos anos 1980 no Brasil, modelo este que será, pelo menos de início, derrotado por um outro paradigma ideológico-institucional com a eleição de Fernando Collor de Mello,¹¹ mas que certamente se mantém como um *leitmotif* forte e ativo no debate político econômico recente da história brasileira, com as suas próprias características ligadas às especificidades do tempo histórico.

As medidas acordadas com o FMI em 1983 mostram claramente a força significativa do paradigma político-econômico do tipo exportador, não só pelos subsídios programados quanto pelas desvalorizações do cruzeiro superiores à taxa mensal de inflação em um ponto percentual – um mecanismo institucional acordado com o Fundo que protegia o exportador da apreciação real do câmbio congelado, produzida pela inflação e a desvalorização *de facto* da moeda. Em 21 de fevereiro de 1983, foi inclusive abandonado o “gradualismo” estabelecido anteriormente e a moeda brasileira sofreu uma depreciação pontual de 30%. De março a novembro de 1983, o câmbio brasileiro sofreu uma desvalorização de 140% (para uma taxa de inflação para os mesmos 12 meses de 149%). (Carneiro e Modiano in Abreu (org.), 1990, p.323-46)

O ajuste externo fora alcançado com os custos da recessão interna, da queda do salário real e da desvalorização cambial. Ao mesmo tempo, o período inicial do plano foi marcado por um respiro dos juros internacionais, enquanto a economia norte-americana dava sinais de retomada do crescimento. Nesse contexto, durante o ano de 1983, as exportações subiram 7,3%, 21% acima da meta estipulada, e as importações brasileiras caí-

¹¹ E talvez também na implementação do real com apreciação cambial pós-1994.

ram em US\$ 4 bilhões, acima dos US\$ 2,5 bilhões programados, passando de 21,5% para 6,8% do PIB.

De fato, os resultados foram fruto direto do controle governamental sobre o câmbio e o comércio internacional do Brasil, no sentido de gerar dólares que contemplassem o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos brasileiro. Ajudavam ainda a contração da demanda interna e também o programa de investimentos pós-1975, que começava então a dar resultados e fora responsável por uma redução crescente do coeficiente de importações. O raciocínio era claramente o de aumentar o preço externo de produtos que vinham de setores complementares à indústria, incentivando-se assim a sua produção, até mesmo com subsídios e/ou financiamentos, e obtendo uma maior oferta interna destes bens. (idem)

O ajuste externo do início dos anos 1980, nesse sentido, se constituiu claramente com um “modelo exportador” que, por um lado, alavancou alguns setores – que mais tarde, no fim da década, serão atacados sob o argumento da ineficiência – mas que, por outro lado, gerou ou foi simultâneo a crises gravíssimas no plano interno, suscitando na época uma idéia popular bastante negativa em torno das exportações, representada novamente no samba da São Clemente.

As vendas externas brasileiras assim serão atacadas e defendidas no fim da década, inclusive como tema de campanha eleitoral – a primeira do mais recente regime democrático brasileiro. Nesse debate, foi exatamente contra o modelo pautado pelas exportações que Fernando Collor de Mello escreveu no jornal *O Globo*, em meados de 1989, seis meses antes de ser eleito presidente:

A dimensão da crise por que passa o Brasil nos últimos anos, de natureza moral, social, política e econômica, tem, infelizmente, provocado a polarização “ideológica” a respeito de temas importantes de uma forma que obscurece o debate e em nada contribui para a solução dos graves problemas nacionais.¹²

No texto acima, a “polarização ‘ideológica’” que o candidato gostaria de eliminar girava precisamente em torno do posicionamento favorável ou contrário ao chamado

¹² F.C. de Mello, “O novo papel das exportações”, in *O Globo*, O País, 31 mai 1989, p.3.

“modelo exportador”.¹³ De um lado estavam os que exaltavam o paradigma exportador com os modelos da época, como a Alemanha, o Japão, a Coreia do Sul etc. Carlos Tavares de Oliveira, por exemplo, era um porta-voz importante dessa posição e falava em nome da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Em 16 de março de 1989, por exemplo, assinando como consultor de Comércio Exterior da CNC, Oliveira criticou no jornal *O Globo* algumas medidas que vinham sendo tomadas no fim do governo Sarney contra benefícios gozados pelos exportadores:

Logo no início do ano [1989], havia continuado a temporada de caça à exportação (ou aos exportadores), com o corte vertical nas verbas para os financiamentos da Cacex. No mundo moderno – onde todos os países procuram enriquecer e se desenvolver colocando parte de sua produção no mercado externo – o crédito, juntamente com a taxa de câmbio, são os instrumentos válidos para estimular as exportações. ... Como se não bastassem essas doses mortíferas contra a exportação desenha-se, agora, o congelamento da taxa cambial, o qual, como ocorreu no Plano Cruzado, causará irrecuperáveis prejuízos ao setor externo.¹⁴

Crédito; depreciação cambial constante – acompanhando a inflação, isenção de impostos e a retração do mercado interno favoreciam as exportações brasileiras, como previsto pelo ajuste externo do início da década. Ao fim dos anos 1980, no entanto, os benefícios e o próprio setor começam a ser atacados. Há, inclusive, nesse ponto, uma discussão interessante acerca do congelamento cambial. É fácil perceber que há posições amplamente antagônicas no que diz respeito ao câmbio. A constante desvalorização é favorável às exportações mas também, para outros, inflacionária. É exatamente sobre esse ponto que a experiência inflacionária se torna fundamental e o Plano Cruzado, paradigmático. Afinal, trata-se de um plano de contenção à inflação com congelamento de preços, incluindo o do câmbio. O próprio Plano Real, posterior, será amplamente reconheci-

¹³ No mesmo discurso, Collor exemplifica a situação na qual a *condenável* “polarização ‘ideológica’” obscurece a solução com o debate relativo às exportações. “Um exemplo *disto* é a discussão a respeito da opção por um *modelo exportador*”, afirmou no texto. [grifos meus]

¹⁴ C.T. de Oliveira, “Barreiras internas às exportações”, in *O Globo*, Economia, 14 mar 1989, p.23.

do pelo congelamento do câmbio, e ainda numa taxa bastante apreciada, completamente desfavorável ao setor exportador.¹⁵

Além disso, está claro também que cada uma das posições prevê um tipo específico de inserção econômica no plano internacional. Cada uma delas suscita um modelo próprio de relações econômicas internacionais e, por conseguinte, base para as próprias relações internacionais do país. O aprofundamento do modelo exportador e a abertura com liberalização das importações implicam relacionamentos econômicos com o mundo completamente diferentes. No mínimo, com políticas cambiais e estrutura tarifária totalmente diferenciadas, o arcabouço institucional que põe em prática o plano ideológico.

É exatamente nesse debate que Fernando Collor de Mello se posiciona com o artigo publicado em maio de 1989. O então candidato a Presidência inicia a discussão sobre o papel das exportações relacionando o problema à questão da dívida externa: “Discutir o papel das exportações nos remete à questão da dívida externa”, afirmou.¹⁶

O Estado brasileiro respondeu à crise da dívida externa na década de 80 com a promoção de um ajuste ortodoxo na forma preconizada pelo FMI. Neste quadro, a necessidade de geração de superávits comerciais passou a ser vista como uma prioridade inquestionável.¹⁷

Collor expôs a opção por honrar o serviço da dívida por meio do estímulo às vendas externas e pela contração das importações, para depois criticar: “Houvesse uma renegociação mais firme – ainda que não necessariamente conflituosa – a geração de superávits não seria tão premente.” Além disso, Collor argumenta contra a idéia de que tal modelo favorecedor das exportações induziria ao crescimento, noção muito utilizada na época.

Não há como negar que ... dadas as características estruturais da economia brasileira, a geração de excedentes comerciais tem sido até agora incompatível com a retomada do crescimento. A queda do PIB em 1988 simultaneamente ao excepcional desempenho das exportações é suficiente para colocar em dúvida o potencial de alavancagem das exportações.¹⁸

¹⁵ Sobre isso, ver: Franco, 1999, p.117-52.

¹⁶ F.C. de Mello, “O novo papel das exportações”, in *O Globo*, O País, 31 mai 1989, p.3.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

A idéia é reforçada com o argumento de que a “dimensão absoluta” dos setores tradicionalmente exportadores seria pequena na estrutura industrial brasileira e que as exportações, de fato, funcionariam com base em “estímulos exógenos: incentivos fiscais, creditícios, baixa relação salário/câmbio.”

Se os salários não estivessem em níveis historicamente reduzidos – mesmo dentro dos tolerantes padrões brasileiros – e na ausência de um vasto programa de benefícios oficiais que pressionam o déficit público e a inflação, é forçoso reconhecer que o superávit brasileiro seria sensivelmente menor que os US\$ 18 bilhões de 1988.¹⁹

Ao mesmo tempo, diz o candidato, “os itens da pauta de exportação tendem a competir diretamente com a capacidade de absorção doméstica”. A idéia é a de que, em momentos de crise, o mercado externo atua como alternativa à contração da produção, mas, com a recuperação, “as vendas externas são rapidamente trocadas pelo mercado brasileiro”. Nesse sentido, afirma Collor: “O aumento das exportações é, antes de ser uma solução, apenas um sintoma da crise.”²⁰

Equacionado o problema, Fernando Collor de Mello sugere caminhos alternativos, “heterodoxos”, no sentido de garantir “transformações profundas que libertem as exportações brasileiras da dependência de incentivos oficiais e da retração da demanda interna”. Para que passem a expressar “o reflexo de nossa pujança. E não de nossas dificuldades.”²¹

De fato, os partidários do “modelo exportador” e de seu aprofundamento chegaram a 1989 já na defensiva. No final do governo Sarney, por exemplo, os exportadores de produtos semi-elaborados passaram a pagar aos estados o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), autorização de cobrança garantida na Constituição de 88. Além disso, o Adicional de Tarifa Portuária (ATP) criado pela lei n.7.700 de 21 de de-

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

zembro de 1988 aumentou os custos desse tributo em 50% ao setor exportador, segundo a própria categoria:

Com essa majoração, as despesas portuárias com o complexo da soja, por exemplo, nos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande, passaram a custar em média US\$ 10 por tonelada. Enquanto isso, em nossos principais concorrentes, a Argentina e os Estados Unidos, essas despesas ficam em apenas US\$ 5,03 e US\$ 3,40 a tonelada, respectivamente. Ainda nesta área, no mês passado – em pleno Plano Verão – o Ministério do Trabalho autorizou elevação absurda – chegando até 700% - da remuneração das jornadas extras de trabalho nos portos.²²

O setor também entrou 1989 reclamando dos cortes nos financiamentos, em especiais daqueles administrados pela antiga Cacex. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A., que cuidava do licenciamento de exportações e importações, bem como do crédito ao comércio exterior, foi criada em 1953 por Getúlio Vargas no lugar da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil. A agência, de fato, acaba sendo desativada em 1990, durante o primeiro ano do governo Fernando Collor de Mello, tendo suas funções divididas entre a Secretaria do Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Agência de Promoções de Exportações e Investimentos (Apex) e o próprio Banco do Brasil.

O ataque às exportações vinha também de uma linha mais sofisticada de argumentação, com base numa discussão mais própria do campo da economia. A idéia se origina, novamente, da relação entre os dois grandes problemas do Brasil na época: a dívida externa e a inflação, que assim passam a ser percebidas como fenômenos de uma mesma distorção estrutural.²³ A interpretação se constrói a partir do impacto negativo do serviço da dívida no combate à inflação. Um editorial do jornal *Folha de S. Paulo* de fevereiro de 1989 é bastante claro nesse ponto:

²² C.T. de Oliveira, “Barreiras internas às exportações”, in *O Globo*, Economia, 14 mar 1989, p.23.

²³ Sobre isso, ver: *Folha de São Paulo*, “Em defesa das exportações”, Opinião, 29 fev 1989, p.A2.

A necessidade de geração de superávits comerciais força a constante desvalorização cambial da moeda brasileira frente ao dólar. Por sua vez, o custo crescente da moeda externa pressiona os preços dos produtos com componentes importados.²⁴

A proposição continua, afirmando que os superávits comerciais brasileiros em um ambiente de dívida altamente estatizada também geravam expansões monetárias significativas que realimentavam a espiral inflacionária, produzidas pela autoridade para adquirir o nível de moeda estrangeira necessário para contemplar os compromissos financeiros no exterior.

A inflação atacou a economia brasileira desde o início dos anos 1980. O índice acumulado de 12 meses em dezembro de 1983 já atingira os 211%, sem falar no choque dos preços alimentícios de 335,8% do mesmo ano. (Carneiro e Modiano in Abreu (org.), 1990, p.323-46) Ao mesmo tempo, os gastos públicos se mostravam absolutamente descontrolados, com a chamada “indexação do serviço da dívida pública”. Apenas três meses após a aprovação formal do primeiro acordo com o FMI, a instituição suspendeu o aporte de US\$ 2 bilhões em função do fracasso do governo brasileiro em obter uma redução projetada para os déficits públicos nominais.

A contração da demanda interna – que propiciava as exportações – não garantia o enfraquecimento do processo inflacionário, o que tornava o descontrole das finanças públicas o próximo alvo. Nesse contexto, houve uma retração histórica do PIB de 1983, medida em 5,2% pelo IBGE em relação ao ano anterior; bem como uma queda de 7,5% do emprego, uma redução de 19% no setor de bens de capital, e de 5% no de bens não-duráveis. A renda per capita brasileira despencou 11% entre o pico de 1980 e a depressão de 1983. (idem)

É enganoso, no entanto, como já foi dito, pensar que a crise seria por si só suficiente para explicar a forma que a economia brasileira tomou após o fim do modelo vigente pelo menos desde os anos 1940, talvez, naquele momento, adaptado para a via exportadora – como uma primeira forma brasileira de internacionalização. No que diz respeito ao debate de 1983, de um lado havia os que argumentavam contra a proteção efetiva e tradicional do mercado à concorrência e aos produtos externos, o que estaria sucateando o

²⁴ Idem.

parque industrial brasileiro. Protestavam também contra a “industrialização artificial e ineficiente”. Tal posição, no entanto, perdeu força exatamente quando, sob impulso contínuo da demanda internacional, alguns setores mostraram “recuperação vigorosa” logo no primeiro semestre do ano seguinte: 1984. (idem)

Somente no primeiro semestre, as exportações de aço aumentaram 40%, aproveitando-se do surto de importações que levou os Estados Unidos a aumentarem suas importações da América Latina nos primeiros cinco meses de 1984, em comparação com o mesmo período do ano anterior, a uma taxa superior a 50%. As exportações de manufaturados responderam ao reaquecimento do comércio mundial, liderado pela recuperação norte-americana, estimulando a demanda no setor industrial e, via efeito multiplicador interindustrial, no resto da economia. (idem)

No embalo da recuperação, o setor de bens de capital cresceu 14,8%, impulsionado pela demanda derivada de setores agrícolas e de produtos de exportação e o PIB se elevou em 5,7% em 1984. Nada iria mudar tão facilmente: exportações e inflação foram marcantes em 1984. Nesse momento, o superávit comercial brasileiro acumulou US\$ 13,1 bilhões, superior aos US\$ 9 bilhões acordados com o FMI e em US\$ 3 bilhões a conta líquida com juros, aumentando as reservas nacionais. (p.341)

O argumento em prol de um modelo planejado de incentivo às exportações saiu então fortalecido. Segundo Carneiro e Modiano (in Abreu (org.), 1990), o resultado positivo do Balanço de Pagamentos brasileiro de 1984 comprovou determinadas teses acerca do ajustamento externo. Uma delas: a importância do comportamento das exportações para um ajustamento externo não-recessivo. Outra: mostrou que a estratégia de longo prazo seguida depois do primeiro choque do petróleo estava “pagando dividendos” com um crescimento substancial do PIB, acompanhado de uma redução do coeficiente de importação para 6,3% do PIB, bem como de um aumento do coeficiente de exportação para 12,3% do PIB. (idem)

O modelo estava a pleno vapor e a Nova República tomaria posse após o ajuste externo feito entre 1981 e 1984. A geração de superávits comerciais equilibrou a conta corrente do balanço de pagamentos brasileiro. Porém, o ajuste foi acompanhado de um plano recessivo interno; da redução do investimento público (em uma economia altamente dependente deste); da aceleração das desvalorizações cambiais; da elevação da taxa de ju-

ros; da correção de preços em prol dos exportados etc. Inflação, exportação, indexação e desequilíbrio das finanças públicas serão, daqui para frente, até 1989, a tônica do debate e alvos de sucessivos projetos de estabilização que se substituíram até o Plano Real de 1994, passando, nesse meio tempo, pela abertura de Fernando Collor de Mello, iniciada em maio de 1990.

É nesse sentido que o ano de 1989 pode ser visto como paradigmático na consolidação de determinadas idéias vitoriosas sobre a crise, que será amplamente vinculada ao modelo de desenvolvimento anterior. Também é um ano-chave no encaminhamento do novo arranjo a ser adotado, com a constituição do próprio debate que informará as posições políticas desse ponto em diante, posições estas que dizem respeito à política econômica brasileira e às relações econômicas internacionais do país.

É nesse contexto também que o tema da inflação se torna um ponto fundamental da análise aqui proposta. Não só porque foi um fenômeno marcante do período delimitado para interpretação mas também porque a espiral inflacionária gerou uma cisão bastante clara entre “desenvolvimentistas” e “ortodoxos/conservadores”.²⁵ Não há dúvidas de que os primeiros não poderiam conseguir colocar seus planos em prática – planos estes que envolviam simultaneamente uma atuação bastante direta do Estado – se estivessem fisicamente presos aos parâmetros ortodoxos de despesa pública, em prol da estabilidade da moeda.

Exatamente no que cabe à inflação, para além da expansão fiscal levada à frente pelo Estado – tanto no que diz respeito ao processo de industrialização, quanto também à própria formação do aparelho estatal –, a interpretação mais influente durante o momento desenvolvimentista foi a estruturalista (Bielschowsky, 1988), ou seja, a idéia de que políticas de estabilização não são capazes de resolver o problema da deterioração dos preços e ainda acabam por atrapalhar o crescimento – o mesmo debate que durante o período do ministro Delfim Netto favoreceu a continuidade da expansão no lugar da retração custosa a ser negociada com o FMI.

A própria polêmica sobre a inflação será peça-chave no debate de 1989 exatamente porque coloca dois arranjos diferenciados em confronto em um momento de ampla crise

²⁵ Sobre este ponto, ver: G.H.B. Franco, “Auge e declínio do inflacionismo no Brasil”, in Giambiagi, 2004.

e incerteza. Impulsionada pela indexação garantida pelo próprio Estado, a partir da segunda metade dos anos 1970, a inflação brasileira chegou ao fim do século XX com patamares supersônicos. Entre os 182 meses de abril de 1980 a maio de 1995 a correção dos preços chegou a 20.759.903.275.651%. (Franco, in Giambiagi, 2004)

O debate inflacionário, da mesma forma, está atrelado à questão cambial. Basta lembrar do editorial do jornal *Folha de S. Paulo* em 28 de fevereiro de 1989: “O custo crescente da moeda externa pressiona os preços dos produtos com componentes importados”.²⁶ A inflação e as desvalorizações constantes alimentavam-se mutuamente, institucionalizadas na política econômica brasileira pela indexação e pelo ajuste externo de superávits comerciais implementado a partir do início da década.

Ao mesmo tempo, novamente é interessante notar que, durante os conturbados anos 1980, o fenômeno da inflação não está apoiado no crescimento. Ao longo desses anos, a instabilidade internacional gerou altos e baixos nas economias nacionais, em especial na América Latina. O decréscimo do PIB brasileiro de 1983 em relação ao ano anterior e o impulso de 1984 são parte de uma média final que aponta praticamente para a manutenção da renda per capita brasileira entre 1980 e 1989 e para um decréscimo de 6.6% do PIB por habitante de toda América Latina.²⁷

A inflação, por outro lado, alcançou os 500% de média na região entre 1980 e 1988, tendo o Brasil experimentado uma alta dos preços na ordem de 800%, atrás apenas dos monstruosos números de 7.800% na Nicarágua, e 1.300% no Peru. Em sete dos 20 países da América Latina, entre eles o Brasil, os preços quase duplicaram em apenas dois anos, 1987 e 1988. (idem)

Sobre o tema, um artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo* em 28 de fevereiro de 1989 e de autoria do então deputado federal José Serra divide, na época, as correntes de economia política em disputa pela interpretação e solução do problema da inflação. De um lado do debate, segundo Serra, estavam os chamados “ortodoxos mais exaltados e emotivos”, críticos do controlismo estatal. Do outro, os partidários da manutenção e

²⁶ Folha de S. Paulo, “Em defesa das exportações”, Opinião, 28 fev 1989, p.A-2.

²⁷ J. Serra, “A economia do engano”, in Folha de São Paulo, Opinião, 6 jun 1989, p.A-3.

mesmo do aprofundamento do modelo vigente, que culpavam o estrangulamento externo e a dívida.

Economistas ortodoxos mais exaltados e emotivos encaram esses resultados [inflacionários] como fruto exclusivo da inépcia das políticas econômicas governamentais, embebidas no caldo da cultura do populismo e do controlismo estatal. Outros, simetricamente, responsabilizam exclusivamente o chamado estrangulamento externo, decorrente do peso da dívida, agravado ao máximo pelos elevados juros internacionais de 1978-84 e pelo novo choque do petróleo de 1979-80 (entre 1978 e 1981-82 as taxas de juros praticamente dobraram).²⁸

O debate era claramente constituído por aqueles que pregavam a manutenção e mesmo o aprofundamento do modelo vigente e outros que aproveitavam o momento de crise e incerteza para questionar o paradigma dominante da política econômica. Procurando não se identificar com a ortodoxia de “exaltados e emotivos”, Serra aponta para o problema que o modelo vigente vinha enfrentando com a crise internacional e os acordos feitos com o FMI, o que vai custar caro à imagem da instituição daí em diante.

Não há como ignorar ... o brutal impacto da dívida na desorganização das finanças públicas, nas mudanças inflacionárias de preços relativos e no comprometimento da poupança destinada ao investimento. ... Tal impacto pode ser avaliado pelo esforço dos países da região em exportar mais, importar menos e pagar os serviços da dívida.²⁹

É importante perceber que a relação entre inflação e dívida externa, que acaba por chamar atenção para as exportações, é um componente de peso do debate político econômico de 1989. Naquele momento, por exemplo, para Serra, o modelo vigente durante a década de 1980 na América Latina gerou um mecanismo muito simples de transferência de recursos.

Entre 1980 e 1988, o volume das exportações latino-americanas aumentou 56% e o das importações declinou 13%. No caso do Brasil, o esforço foi sensacional: enquanto o volume de exportações praticamente duplicou o de importações caiu 35%. Tais esforços não comoveram nem muito menos reabriram

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

o mercado internacional de crédito e foram consumidos pela evolução desfavorável das relações de troca ... principalmente pelas transferências de recursos ao exterior ... [que] expressam a remessa de lucros e o pagamento de juros menos os ingressos líquidos de capitais. Só no ano passado, as transferências equivaleram 29 bilhões de dólares; entre 1982 e 1988 atingiram um total acumulado de 179 bilhões de dólares. (idem)

O cenário é de inflação, não-crescimento da renda e altas transferências ao exterior, o que certamente vai abrir espaços para outras idéias de política econômica acompanhadas de novas abordagens para as relações econômicas internacionais do país, para além do modelo vigente.

Portanto, a inflação é uma dimensão fundamental de qualquer discussão que diga respeito à economia política do Brasil no fim dos anos 1980, entre outras coisas porque envolve também um debate sobre o papel do Estado na sua relação com o mercado, o que, por conseguinte, ganha uma dimensão internacional clara ao se perceber que o modelo exportador, pelo menos na forma implementada no Brasil após a crise dos primeiros anos 1980, pressupõe um papel bastante forte no que concerne ao planejamento estatal da economia. As metas superavitárias da balança comercial brasileira acordadas com o FMI são uma grande prova do amplo controle do Estado sobre o comércio internacional. Nesse sentido, é interessante perceber que se o problema da inflação é associado a uma imagem de um Estado perdulário e onipresente – onde impera a corrupção –, o modelo de internacionalização via exportação é visto como um produto dessa estrutura.

Tal paradigma é atacado por uma série de novas idéias, em ampla ligação com o mundo, que pregam a redução do papel do Estado na economia – Estado ineficiente, pesado, gastador e corrupto. Embutida aí também estará uma nova opção de relações econômicas internacionais do país, na medida em que se substitui o modelo exportador e a depreciação constante do câmbio por uma abertura maior no que diz respeito às importações e pelo congelamento cambial, que mais tarde receberá a rubrica “estabilidade”, inclusive com momentos de forte apreciação.

Ainda, vale chamar atenção para o fato de que a mudança, assim, se torna paradigmática em relação à história econômica brasileira exatamente porque uma série de conceitos do gerenciamento político econômico, que ainda se mantinham e vinham comandando o processo de internacionalização da economia, são substituídos por outros – ar-

gumentos vencedores no debate sobre a crise que envolveu o país durante toda a década de 1980, debate este que aflora de forma bastante clara durante o ano em que foram disputadas as primeiras eleições diretas para presidente depois de mais de 20 anos: 1989; ano que marca também o fim das experiências comunistas na Europa. Não o que abre a internacionalização brasileira, mas certamente o ano que muda a internacionalização.

Em janeiro de 1989, quando Maílson da Nóbrega assume o Ministério da Fazenda e põe em prática o seu plano Verão – a terceira tentativa de combater a inflação do governo José Sarney – a correção de preços está no patamar de 36,5% ao mês. Quando Fernando Collor de Mello é eleito em novembro de 1989 a inflação atinge a marca mensal de 45%. Em março, quando inicia o plano Collor, está em 80% ao mês.