

# **CRESCIMENTO SOB RESTRIÇÕES EXTERNAS E RECURSOS OCIOSOS NA ECONOMIA BRASILEIRA<sup>1</sup>**

Marlon Clovis Medeiros<sup>2</sup>

Nosso objetivo no presente artigo é explorar uma trilha de análise aberta pela aproximação entre duas literaturas que abordam aspectos diferentes, mas complementares do desenvolvimento econômico: uma abordagem keynesiana do *crescimento sob restrição externa*, proposta por Anthony Thirlwall e uma abordagem marxista (já com influência keynesiana), da *formação e utilização dos recursos ociosos na dinâmica cíclica da economia brasileira* por Ignácio Rangel.

Nossa questão central é analisar qual a relação no desenvolvimento brasileiro recente (pós-1930) entre a formação de amplos recursos ociosos e a emergência da restrição externa (sob suas formas comercial e financeira). Nossa argumentação procura demonstrar que essa relação é fundamental para a compreensão dos movimentos da economia brasileira e que não se trata de um processo linear e unidimensional, no sentido de que a ocorrência de períodos de crise da economia mundial levam necessariamente a crise nacional e ociosidade dos recursos e inversamente. A relação entre a capacidade ociosa e as restrições externas ao crescimento brasileiro é contraditória e complementar, alternando-se de acordo com as condições próprias a cada período.

As referências de Rangel e Thirlwall partem da constatação de que o crescimento econômico é restrito mais em função de problemas de demanda do que de incapacidade de ampliação da estrutura produtiva. Ao analisarmos o caso brasileiro, esta constatação adquire importância capital, por tratar-se de uma economia que se desenvolve em meio à formação constante de sobre-capacidade em determinados setores, com outros setores deficitários em estrutura. O país balanceou-se entre uma condição periférica agro-exportadora e a montagem de um edifício industrial que tendem continuamente a formação de capacidade ociosa. Aqui se abre a possibilidade de combinação da questão da capacidade ociosa e das restrições ao crescimento, via obtenção de divisas e de aumento das exportações.

Os fatores de restrição ao crescimento econômico estão no centro do debate acerca do desenvolvimento, em especial nos momentos de crise, como o que o Brasil vive de forma mais acentuada desde a década de 1990. A partir da abertura de mercado, da maior exposição do país às oscilações financeiras internacionais, da ampliação da dívida externa, das baixas taxas de crescimento e de agravamento do desemprego e dos problemas sociais decorrentes. A discussão aqui proposta busca um contraponto a visão dominante há pelo menos duas décadas, em matéria de política e análise econômica, de que o Brasil padece de “insuficiência de capacidade” e de “excesso

---

<sup>1</sup> Este artigo beneficiou-se dos comentários e sugestões do prof. Gilberto Tadeu Lima, do curso de Pós- Graduação em Economia FEA- USP, a quem agradecemos.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. Doutorando em Geografia Humana pela FFLCH/USP.

de demanda”, sendo estas por sua vez apontadas como as causas da inflação. Argumentamos pelo contrário, que o Brasil montou paulatinamente uma estrutura produtiva com excesso de capacidade para a nossa demanda interna (dado o esquema desigual de distribuição de renda), levando a que a demanda externa e o investimento tenham se tornado centrais tanto para a utilização da capacidade instalada como para a continuidade de sua expansão nos mais diversos setores.

O artigo encontra-se dividido em duas seções. Na primeira, expomos as principais proposições de Thirlwall e Rangel, destacando os aspectos relevantes à análise que propomos. Na segunda parte realizamos a síntese das duas propostas, destacando as diferentes fases da restrição externa e da formação dos recursos ociosos na economia brasileira, finalizando com uma análise mais detalhada do período pós- 1990.

## **1. AS PROPOSIÇÕES DE THIRLWALL E RANGEL**

### **1.1. A Demanda Externa como Elemento Central da Restrição ao Crescimento: O modelo de Thirlwall**

A abordagem de inspiração keynesiana acentua o papel da demanda no direcionamento do sistema, como enfatiza Thirlwall (1979), adotando, portanto, caminho oposto aos modelos neoclássicos. Estes explicam as diferentes taxas de crescimento dos países, pelas diferenças nos fatores da oferta e a da produtividade, sem, no entanto explicar porque há diferença no crescimento destes fatores. Thirlwall propõe que a explicação para as diferentes taxas de crescimento verificada nos países origina-se nas restrições de demanda, que por sua vez vinculam-se ao equilíbrio no Balanço de Pagamentos:

For the Keynesian, it is demand that drives the economic system to which supply, within limits, adapts. Taking this approach, growth rates differ because the growth of demand differs between countries. The question then becomes why does demand grow at different rates between countries? (...) The more probable explanation lies in constraints on demand. In an open economy, the dominant constraint is the balance of payments (Thirlwall, 1979, p. 45).

Num primeiro momento, o equilíbrio no balanço de pagamentos vincula-se à corrente de comércio, a relação entre as exportações e a demanda por importações (a relação dos termos de troca).

...the growth experience of several developed countries approximate to the rate of growth of exports divided by the income elasticity of demand for imports, which, on certain assumptions, can be regarded as a measure of what I call the balance of payments equilibrium growth rate (Thirlwall, 1979, p 45 e 46).

O ponto central da proposta de Thirlwall situa-se na taxa de crescimento compatível com o equilíbrio no balanço de pagamentos. Assim, a possibilidade ampliar as exportações sem deteriorar a conta-corrente do balanço de pagamentos torna-se elemento central que impulsiona uma utilização mais adequada da capacidade produtiva instalada, a geração de novos investimentos, o desenvolvimento tecnológico e a continuidade do crescimento econômico. A situação contrária, de impossibilidade de aliviar o balanço de pagamentos via criação de demanda, leva a um **círculo vicioso de crise**, como prossegue o autor:

If a country gets into balance of payment difficulties as it expands demand, before the short term capacity growth rate is reached, then demand must be curtailed, supply is never full utilized, investment is discouraged, technological progress is slowed down, and a country's goods compared to foreign goods become less desirable so worsening the balance of payments still further, and so on. A vicious circle is started (Thirlwall, 1979, p. 46).

Isto põe em primeiro plano, como esclarecem McCombie e Thirlwall (1997), que o desempenho econômico de um país depende em último caso, do desempenho em mercados externos. Assim, o crescimento é liderado pelas exportações e o balanço de pagamentos pode limitar o crescimento bem abaixo de seu potencial produtivo. O crescimento do produto encontra limite primeiramente na demanda global do sistema, do que na disponibilidade de fatores.

O modelo original de Thirlwall (1979) toma como questão central: qual a taxa de crescimento de um país, que seja compatível com o equilíbrio no balanço de pagamentos no longo prazo? Por outras palavras, como crescer o produto interno e consequentemente as exportações, sem aumentar as importações a ponto de gerar déficits comerciais persistentes? A taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo é a razão entre a taxa de exportações e a elasticidade-renda das importações. Embora o modelo tome como elemento central da explicação a demanda, está implícita na variável referente às elasticidades (renda e preço) das exportações e das importações, o estágio de desenvolvimento da estrutura produtiva. Taxas mais elevadas de elasticidade-renda das exportações indicam produtos de maior valor adicionado, de origem industrial e de maior intensidade tecnológica, que possuem maior possibilidade de aumento da demanda frente ao aumento de renda da economia mundial. Neste caso, as importações, grosso modo referem-se a matérias-primas e bens de origem primária em geral. Os preços relativos são favoráveis aos bens de maior valor adicionado que apresentam, em geral, tendência de aumento tanto do consumo quanto de preços nos mercados internacionais (em especial os bens intensivos em tecnologia). A situação contrária também é verificável, um país com baixa elasticidade-renda das exportações, apresenta alta elasticidade-renda por importações, pois necessita de tecnologia e equipamentos entre outros produtos com preços relativos mais elevados. Isto pode levar, ao que se convencionou chamar, no

estruturalismo latino- americano de “deterioração dos termos de troca”. Para escapar a esta situação, países nesta condição devem expandir as exportações de forma mais acelerada, em especial dos bens que não pressionem o balanço de pagamentos.

Num segundo momento no trabalho de Thirlwall e Hussain (1982), o modelo amplia-se dos fluxos de comércio strito-sensu, para incorporar os fluxos de capital no balanço de pagamentos. Os autores argumentam que esta mudança é necessária para se compreender os países em desenvolvimento, os quais passaram, no II pós-guerra a receber volumosos recursos externos para financiar seu crescimento. Como o crescimento desses recursos foi superior ao crescimento das exportações desses países, a inclusão dos fluxos de capital torna-se fundamental na análise do balanço de pagamentos.

Analisando um conjunto de vinte países em desenvolvimento, Thirlwall e Hussain (1982) apontam seis países (Brasil, Tunísia, Paquistão, Tailândia, Sri Lanka e Costa Rica) que apresentaram crescimento superior ao previsto tendo em conta a razão exportações/elasticidade por importados. A diferença para mais é explicada pelo influxo de capital externo. Isto introduz uma série de questões que antes não estavam contempladas. A própria restrição no balanço de pagamentos, absolutizada no modelo original à relação entre as elasticidades das exportações e importações é enriquecida com os fluxos de capital, que podem jogar o papel de aliviar a restrição ao financiar a demanda e a criação de nova estrutura produtiva que melhore as elasticidades. Isto possibilita que a competitividade internacional de um país não se restrinja a “competição preço” ampliando a “competição não-preço” (que abrange a questão tecnológica presente nos produtos e processos de produção e não apenas a questão dos preços no mercado internacional e via taxa de câmbio). Como expõe McCombie e Thirlwall (1997, p. 500):

The growth of a country's income is a function of three components divided by the income elasticity of demand for imports. The first is the effect of world income on a country's growth rate, the second is the combined effect of the price elasticities and the rate of change of the terms of the trade, and the third is the effect of the growth of real capital flows.

A questão dos fluxos de capital abre também o leque de discussão para as taxas de juros e o nível de endividamento que pode tanto aliviar quanto agravar a restrição ao crescimento de um determinado país. Como apontam Santos, Lima e Carvalho (2004), deve-se levar em conta o estoque de dívida, pois este corresponderá a remessa de juros ao exterior, no futuro. Por isto, a abordagem volta-se ao comportamento no longo prazo, onde podem ser observadas com propriedade as mudanças nas elasticidades (termos de troca), o comportamento do balanço de pagamentos em diferentes contextos de escassez ou abundância de divisas no mercado internacional

e fundamentalmente, se o influxo de capital levou a maturação da estrutura produtiva e alívio nas restrições à demanda.

Moreno-Brid (1998) acrescenta que é necessária uma relação estável entre o endividamento e o PIB, de modo que não ocorra zeragem do influxo de capital externo e que o afluxo de capital via juros não atinja níveis explosivos. Isto levaria a sérios prejuízos na continuidade do crescimento.

Diversos trabalhos têm sido dedicados a investigar o alcance da Lei de Thirlwall para o estudo da economia brasileira. Os resultados são sugestivos e abrem diversas questões a serem aprofundadas. O trabalho de Nakabashi e Porcile (2004) analisou dois períodos diferentes, o período 1968-80 e o período 1990-2000, concluindo que em ambos, o volume de recursos externos foi crescente, visando alcançar equilíbrio no balanço de pagamentos. No entanto, o estudo aponta que no primeiro período houve direcionamento consciente de política de exportações, levando a economia a altas taxas de crescimento, enquanto no segundo período houve abandono da política de exportações e de crescimento.

Santos, Lima e Carvalho (2004) analisam o período 1948-2004, concluindo que o crescimento brasileiro foi restrito pelo balanço de pagamento tanto no que diz respeito a questão financeira quanto comercial. Os resultados alcançados para o conjunto do período, que abrange estágios diversos de desenvolvimento da economia brasileira, demonstram, que a inclusão do componente financeiro provavelmente contribuiu pouco para o crescimento além do previsto pela lei de Thirlwall. Isto sugere que os efeitos positivos advindos da entrada de capital nas décadas de 1950/60/70, como demonstrado no trabalho de Thirlwall e Hussain (1982), foi minimizado pelo pagamento recente de serviço da dívida<sup>3</sup>.

Os resultados destes estudos abrem a discussão de que o influxo de capitais externos não significa necessariamente benefícios para o crescimento econômico, uma vez que é preciso analisar qual a finalidade do fluxo de capitais e qual o volume de endividamento que pode estrangular ao invés de aliviar o balanço da pagamentos. Abrem ainda, a discussão de que a compreensão da estrutura da demanda, envolve necessariamente a estrutura da oferta, pois é da integração de ambas, a que em última análise a lei de Thirlwall se refere. Como expõe McCombie e Thirlwall (1997, p. 500), a explicação do desempenho econômico, mesmo na abordagem orientada pela demanda, depende dos fatores “não-preço” de competitividade da estrutura da oferta.

No tocante a estrutura da oferta, um dos elementos centrais, citado também por Thirlwall (1979), refere-se que as restrições à demanda ocasionam subutilização da estrutura produtiva, levando a ociosidade de recursos. Aqui chegamos ao ponto de articulação com a análise de Ignácio Rangel acerca dos recursos ociosos da economia brasileira.

---

<sup>3</sup> Uma síntese mais completa dos trabalhos dedicados ao estudo da economia brasileira a partir da lei de Thirlwall pode ser encontrada em Santos, Lima e Carvalho (2004).

## 1.2. Capacidade Ociosa e o Desenvolvimento Cíclico da Economia Brasileira em Ignácio Rangel

Como analisar a questão da restrição externa ao desenvolvimento brasileiro no referencial rangeliano? O pacto de poder é elemento central no direcionamento do Estado brasileiro, segundo Rangel. Este é um primeiro esclarecimento, essencial para o encadeamento das análises subsequentes acerca da macroeconomia. Rangel tem claro que o desenvolvimento econômico tem um componente de determinismo tecno-econômico que independe das vontades e das políticas implementadas momentaneamente. Ou seja, há uma estrutura econômica que é historicamente formada e transformada e que apresenta uma dinâmica que não pode ser arbitrariamente alterada ao prazer, mesmo daqueles que estão “no comando”. Mas por outro lado, Rangel também põe no primeiro plano o interesse das classes sociais que estão no poder. Estas estabelecem planos e metas conforme seu estágio de desenvolvimento e seus objetivos futuros, influenciando e direcionando as políticas econômicas. Mas o desenrolar dos pactos de poder, com “meias-rupturas”, leva a que as mudanças sejam lentas e graduais e que muitas vezes ocorram em direção inesperada por aqueles que as iniciam. Aqui temos então um campo em disputa que trabalha num “limite” entre a lógica objetiva do desenvolvimento econômico e os interesses explícitos das classes no poder.

Os pactos de poder que ocupam o poder do Estado, as *Dualidades* são um dos pilares da análise rangeliana da economia e da sociedade brasileira. Como aponta Rangel (1985), o poder do Estado desde a independência sempre foi exercido por uma coalizão de duas classes que refletem o amadurecimento das forças produtivas nacionais. A mudança de classes não ocorre simultaneamente, mas com meias-rupturas no momento de crise da economia mundial. Assim, a primeira dualidade composta pelo latifúndio escravista e pelo nascente capital comercial (ligado ao capital comercial português) firma-se da independência até a abolição/república. Esta mudança põe o capital comercial já amadurecido (ligado ao capital industrial inglês), em posição hegemônica, associado ao latifúndio semi- feudal. A segunda dualidade mantém-se até a crise de 29, quando é confrontada com nova situação econômica que é incapaz de contornar. O latifúndio voltado ao mercado interno, amadurecido politicamente associa-se ao nascente capital industrial nacional (ligado ao capital financeiro norte- americano), marcando o período da efetiva industrialização brasileira. Com o fim do governo militar, a terceira dualidade é abalada, com a perda de força do capital industrial e reforço do capital financeiro nacional (ligado ao capital financeiro internacional). Esta mudança representa o primeiro passo no redirecionamento da política econômica que refletindo os interesses das classes no poder, prioriza a internacionalização, desmontando as políticas de reforço do mercado interno.

Esta é a chave para se entender a macroeconomia em Rangel, pois esta será (ou deveria ser), um reflexo da disputa entre as classes no poder, e quanto mais preparado (teoricamente e tecnicamente), estiver aquele que deve ser responsável pelo estabelecimento da política macroeconômica, mais será possível aproximar a economia do plano e do “interesse em geral”. O responsável pelo planejamento econômico, para Rangel, deve ser aquele que decifra a lógica inexorável do desenvolvimento econômico, podendo orientar decisões plausíveis diante do quadro conjuntural e político apresentado. Esta introdução se faz necessária para pontuar e delimitar o ponto de partida. Trata-se de um pensador militante que trata o desenvolvimento econômico como processo conflitante e convulsivo, mas que apresenta uma lógica que deve ser decifrada, e no decifrar esta lógica, as relações políticas (no sentido amplo) ocupam papel central. Assim, aqui se trata da economia política (no sentido clássico), e não da ciência econômica como ramo especializado separado da história, da sociologia etc<sup>4</sup>.

Aprofundaremos agora, uma das questões centrais do desenvolvimento econômico brasileiro, que Rangel denominou de **dialética da capacidade ociosa** (Rangel, 1980, 1982 e 1986a). O processo de desenvolvimento brasileiro levou à formação simultânea nos diferentes períodos de setores carregados de ociosidade (que impelem a economia para a crise) e setores carentes de investimento (mas fundamentais para possibilitar o crescimento nos setores com ociosidade). Como aponta Bielschowsky (1996), o argumento da existência de recursos ociosos na economia brasileira é a raiz principal da discordância de Rangel com todas as correntes de interpretação do Brasil, inclusive a cepalina. A origem da **propensão à formação de capacidade ociosa** nos setores produtivos liga-se diretamente ao início de nosso processo de industrialização. Nas palavras do autor:

Com efeito, o pacto fundamental do poder estabelecido em consequência da revolução de 1930 consagrava a aliança entre o latifúndio saído da Abolição da Escravatura e da I República, com o capital industrial nascente, surgido por efeito de um processo de diferenciação do antigo capital comercial. Essa coalizão de classes, que preside aos nossos destinos, desde então, tinha sua justificativa histórica e econômica no fato de que a criação do capital industrial, nos quadros de um esforço de substituição de importações, oferecia condições propícias para uma *ampla formação de capital, relativamente independente da expansão do consumo global e do preço da mão de obra*” (Rangel, 1986, p. 41 grifo nosso).

Esta situação compatibilizava-se com a conjuntura internacional, que ao mesmo tempo em que diminuía a demanda pelos produtos brasileiros, contraía nossa capacidade para importar bens

---

<sup>4</sup> Ricardo Bielschowsky nos apresenta uma definição clara e sintética do projeto intelectual de Rangel: “a análise de Rangel corresponde a um original ensaio de adaptação do materialismo histórico e da teoria econômica à análise do caso brasileiro, que o autor empreendeu com o sentido de uma busca sistemática do entendimento da especificidade das leis de formação histórica e de funcionamento da economia brasileira” (Bielschowsky, 1996, p. 210).

essenciais à sociedade naquele momento (inclusive bens de consumo não-duráveis). Esta situação leva ao investimento em formação de capital, acima da “propensão a consumir do sistema”.

A baixa propensão a consumir da economia brasileira, baseia-se numa alta taxa de exploração, ou por outras palavras, na razão investimento/consumo (I:C), na qual o componente I, é desproporcionalmente superior a C. Assim, o investimento adquire o papel ativo de criar nova capacidade produtiva e de ao mesmo tempo criar nova demanda pelo aumento do emprego de mão de obra e pelo aumento do consumo produtivo. O investimento, ao mesmo tempo em que criava nova capacidade, aliviava a ociosidade nos setores superinvestidos. A análise de Rangel pontua os recursos ociosos utilizados no início da industrialização brasileira:

Como estávamos importando alguns produtos que, com os necessários estímulos, já podiam ser produzidos internamente, pelo emprego de capacidade ociosa existente sob várias formas, inclusive pela aplicação de parte da mão de obra sobrando da agricultura exportadora, na produção artesanal interna desses produtos tradicionalmente importados, o resultado final foi que parte da capacidade ociosa nacional foi efetivamente usada e o aumento do investimento tomou a forma não de uma simples redistribuição da renda, como pretendem nossos ortodoxos, mas de um aumento efetivo da renda real ( Rangel, 1986, p. 44).

Num ciclo, surgia a necessidade de substituir as importações, num setor subinvestido, que se convertia no ciclo seguinte, em setor carregado de ociosidade. Este processo inicia-se pelas indústrias de bens de consumo simples, enquanto os bens de consumo duráveis e os bens de produção eram supridos via importação, ou no caso destes últimos, parte era suprida internamente de forma artesanal, em oficinas. Nos ciclos seguintes, os investimentos direcionam-se paulatinamente no sentido do desenvolvimento da indústria nacional de bens de consumo duráveis e bens de produção, até o ponto, em que ao final da década de 1970 (em virtude em especial dos investimentos do II PND) estes também se encontram com larga capacidade ociosa.

O esforço de substituição de importações, nas condições concretas em que teve lugar, no Brasil, sob a pressão de uma taxa de exploração que aumentava a cada novo passo- visto como *a produtividade do trabalho aumentava mais rapidamente que o salário*- levou-nos, indústria após indústria, atividade após atividade e quase sem transição, da ausência de produção interna de determinado bem ou serviço, à formação de tal capacidade produtiva, que se plenamente utilizada, determinaria a superprodução (Rangel, 1986, p. 45 grifo nosso).

Assim, ciclo após ciclo, os recursos ociosos a serem postos em movimento passam dos mais básicos, ou “naturais” (mão de obra e terra) à capacidade industrial instalada subutilizada.

O volume de *imobilizações produtivas*, isto é, dos investimentos destinados a suscitar capacidade produtiva nova, por sua vez, é mantido em nível consideravelmente superior ao *normal*, levando, em períodos cada vez



mais curtos- à medida que com a produtividade do trabalho, não compensada pela elevação do nível salarial, elevam-se a taxa de exploração do sistema e o volume de mais- valia em poder dos investidores- à saturação da demanda de inversão. A tendência crescente à acumulação de capacidade ociosa, tanto no que concerne às instalações, como aos estoques (capital fixo e de giro, ou circulante), firmou-se, assim, como um traço marcante da operação do sistema econômico brasileiro (Rangel, 1986, p. 56).

Dada a baixa participação do consumo na expansão da demanda, a economia brasileira torna-se extremamente dependente do investimento para elevar a renda, como parcela da acumulação de capital, contrabalanceando o excesso de capacidade em determinados setores (que tendem à ociosidade) e a falta de estrutura em outros setores, necessários aos próprios setores superinvestidos. Isto leva a uma dinâmica que obriga o país a um crescimento cada vez mais acelerado a fim de evitar a depressão. Por outras palavras, a alta taxa de exploração (em especial via baixos salários, em paralelo à elevação da produtividade), a qual ocasiona uma baixa propensão a consumir da economia nacional, gera um volumoso capital a ser reinvestido, mas encerra rapidamente as oportunidades a esse investimento, levando a necessidade de procura constante por novas áreas, e uma *propensão à ociosidade* de considerável fatia da capacidade produtiva. Este processo faz a economia brasileira caminhar entre os extremos do crescimento acelerado (os “milagres”) e da depressão. Esta levou à utilização da inflação como um “estimulante” do investimento. Nas condições de inflação elevada, as empresas e as famílias são levadas a adiantar imobilizações que poderiam esperar, para se proteger da desvalorização da moeda. Logo, o que poderia parecer a um primeiro exame apenas como consumo, converte-se em investimento e possibilita maior taxa de utilização da capacidade instalada<sup>5</sup>.

O quadro político- institucional interpretou seguidamente a elevação de preços e a diminuição do crescimento oriundas da formação de capacidade ociosa, como inflação e depressão oriundas de insuficiência de capacidade produtiva com excesso de demanda. Assim recorreu-se em diversos períodos a choques de demanda e a crescente procura por recursos externos, superiores as necessidades da economia nacional, o que nos períodos de crise da economia mundial- em especial do segundo choque do petróleo em diante- agravou sobremaneira a restrição externa ao crescimento da economia brasileira. Desde o plano Cruzado em 1986, todos os planos de estabilização partiram da idéia de excesso de demanda e insuficiência de capacidade da oferta, para combater a inflação.

---

<sup>5</sup> Rangel aponta que é um equívoco considerar todos os gastos das famílias como consumo. Estas direcionam parte considerável de suas rendas a imobilizações que não tomam a forma de *consumo corrente*. Imobilizações estas, que inclusive podem alterar a forma do consumo corrente destas famílias e converterem-se em atividade econômica, como a compra de bens de consumo duráveis domésticos, a compra e/ou construção de imóveis, veículos entre outros. Essa confusão leva à subestimação da taxa de investimento na economia brasileira. Isto é tão mais verdadeiro, a medida que, em especial a partir da década de 1990, milhões de trabalhadores foram lançados à informalidade, levando ao surgimento (em especial nos grandes centros) de numerosos pequenos negócios, vendedores ambulantes e serviços diversos, nos quais os trabalhadores utilizam seus bens de consumo domésticos, sua casa, seu automóvel, entre outros, como meios de produção.

Entenderam a inflação como causa dos desequilíbrios e não como consequência (o que ela de fato é). Logo, os planos colocaram em prática aperto fiscal e monetário, arrocho salarial, contenção do crédito e principalmente do consumo.

Ao diagnóstico da formação de excesso de capacidade nos setores produtivos da economia brasileira, alternando-se setorialmente ciclo após ciclo, surge uma questão fundamental: porque a formação de capacidade se reproduz continuamente, sem que os investimentos, ao longo do tempo, se ajustem à insuficiência crônica de demanda? Rangel aponta que a resposta está em que o excesso de recursos disponíveis pressiona continuamente para a preparação de novos campos para investimento. Quando isto ocorre, cria-se um “equilíbrio global” temporário, até que novos setores estejam saturados de capital e capacidade, pois estes reproduzem a dinâmica do *superinvestimento*. Ainda aqui permanece a questão de porque após um ciclo de superinvestimento, em que se reproduz a capacidade ociosa, não ocorrem investimentos mais equilibrados no ciclo seguinte? Quando saturados os novos setores, a rentabilidade dos investimentos declina. Cria-se uma tendência à depressão, mas a inflação é um dos meios de se resistir a esta tendência (como já analisamos anteriormente). A elevação do índice geral de preços funciona como defesa das empresas com ociosidade contra a queda dos lucros originada pela demanda “preguiçosa”<sup>6</sup>.

O caminho para a retomada do crescimento situa-se na obtenção de recursos (internos ou externos) para financiar a expansão dos setores carentes de investimento e ao mesmo tempo garantir a demanda efetiva aos setores ociosos. No entanto, como aponta Rangel (1982), enquanto nos países centrais a saída da crise ocorre pela gestação e propagação do novo padrão tecnológico, o nosso ciclo médio, em condições tecnológicas dadas exogenamente, depende em maior de grau de *inovações institucionais*, que “*sensibilizam certos grupos de atividades* suscitando, afinal, investimentos que elevam a conjuntura e permitem melhor utilização da capacidade excedente, deixada pelos ciclos anteriores” (Rangel, 1982, p. 39). A alta taxa de lucros presente nos novos setores, e o conseqüente crescimento da economia nacional, levam a investimentos que novamente superam a capacidade de absorção dos mecanismos de circulação.

Como sugeriu Rangel (1980 e 1982), o próprio hiato existente entre a industrialização dos diversos setores é um dos elementos centrais que explica a dificuldade em definir o volume de investimentos adequado a cada estágio do desenvolvimento, o que redundava em superinvestimento nos setores dinâmicos e subinvestimento nos setores menos dinâmicos. A industrialização ocorreu

---

<sup>6</sup> Neste particular, torna-se claro o papel funcional que a inflação exerceu na economia brasileira e que, quando esta foi subitamente suprimida com o Plano Real, não foi substituída por nenhum mecanismo igualmente eficiente de estímulo à imobilização. Pelo contrário, a inflação baixa combinada com elevada taxa de juros, estimulou o investimento em ativos puramente financeiros (tanto pelo capital nacional quanto pelo estrangeiro), causando uma forte contração do investimento produtivo.

de forma cíclica, com os setores modernizando-se segundo as condições de cada período exigiam, sem um plano prévio

Assim, no início da industrialização, os recursos ociosos (inicialmente mão- de- obra e terras, em especial do café) possibilitam crescimento elevado, o qual se reproduz e leva a novos setores ociosos. Cria-se uma dinâmica viciosa de ociosidade- crescimento- ociosidade- investimento- crescimento- ociosidade e assim continuamente, a formação de imensas reservas de recursos ociosos é causa tanto da depressão econômica quanto da retomada acelerada do crescimento. O elemento que une os dois processos é o grande volume de **investimentos**. Estes, tornaram-se mais importantes do que a demanda interna (e mesmo a externa), como combustível do crescimento e como elemento de formação de expectativas de novo investimento do setor privado. Isto se acentua especialmente com o crescimento da liquidez internacional em dois momentos marcantes: no II pós- guerra, quando são criados organismos internacionais de financiamento e organismos da ONU, como a CEPAL, voltados aos países subdesenvolvidos da América Latina e, num segundo momento, na década de 1970 com os abundantes recursos dos petrodólares ofertados à atrativas taxas de juros.

No período 1930- 80 a cada novo ciclo de investimentos, a economia brasileira crescia de maneira mais acelerada elevando a renda e a demanda interna, possibilitando as condições para atendimento da demanda externa de produtos diversos (desde os bens agrícolas aos industrializados). A partir da década de 1950, quando foi necessário iniciar a substituição industrial de importações de bens de produção, a economia brasileira teve que recorrer continuamente a divisas externas, pois os recursos internos não eram suficientes para tal volume de investimentos. Somado a necessidade crescente de recursos, a inexistência de um sistema financeiro nacional que pudesse operar a inversão dos recursos entre o pólo de ociosidade e o pólo carente de investimentos, leva a constante procura por recursos externos. Aqui temos uma ligação direta com os mercados externos, não somente como mercados consumidores dos produtos brasileiros, mas como fonte de financiamento dos investimentos internos.

Criou-se assim, repetidamente (por mais contraditório que pareça) um imenso parque produtivo, mas subutilizado, devido a variações na disponibilidade de divisas, na demanda externa e na redução do crescimento interno: uma **dinâmica alternadamente viciosa e virtuosa**. Viciosa porque a acumulação de excesso de capacidade empurra toda a economia para a crise, mas virtuosa, pois possibilita a saída acelerada da crise, pois os investimentos na criação da estrutura produtiva já foram em grande parte realizados. Assim, a saída das crises, no curto prazo, dava-se por mudanças institucionais para o aproveitamento do potencial existente.

Os fatores que explicam a formação cíclica de imensa capacidade ociosa na economia nacional e de como esta agrava a restrição externa podem ser sintetizados da seguinte maneira:

- 1) Dinâmica Cíclica do Crescimento e Industrialização Escalonada- a alta taxa de exploração leva a que o capital seja continuamente reinvestido para elevar a demanda e a renda. Os setores são superdimensionados. Subsídio cambial para importações de bens de produção e para substituição de importações de bens de consumo. Elevação do investimento elevava também a demanda interna, aliviando a ociosidade e levando a novos investimentos em FBCF.
- 2) Inflação crescente leva à Imobilização- inflação compele os recursos a novas imobilizações que criam por um lado novas estruturas produtivas, como por outro demanda para setores de bens de produção e de bens de consumo duráveis.
- 3) Quadro político institucional- mercado financeiro embrionário incapaz de realizar a transferência de recursos inter- setorial leva a busca de poupança externa para financiar os investimentos.
- 4) Variações na Demanda Externa- A cada ciclo de crise internacional, a economia brasileira opera uma redistribuição de funções entre o mercado interno e o externo, ocasionando excesso de capacidade para a demanda efetiva.
- 5) Economia Internacional com Liquidez Abundante- A partir do segundo pós- guerra, os recursos disponíveis à industrialização dos países periféricos tornou-se crescente e com taxas de juros atrativas (mesmo que flutuantes até fins da década de 1970).

## **II- REPRODUÇÃO CÍCLICA DA OCIOSIDADE E AS FASES DA RESTRIÇÃO EXTERNA DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Neste item, analisamos as relações entre a formação de sobre- capacidade na economia brasileira e o crescimento sob restrições externas. Procuraremos demonstrar que tanto a propensão a formação de capacidade ociosa quanto a restrição externa apresentam caráter cíclico que responde por um lado, as flutuações da economia mundial (variações da liquidez internacional, mudança nas estratégias das economias centrais de acordo com os períodos de crescimento ou crise) e por outro às nossas conjunturas internas (estágio do processo de substituição de importações, condições institucionais, conjunturas de crescimento ou crise).

Da fase de hegemonia do capital mercantil e do latifúndio agroexportador até as primeiras décadas da industrialização sob hegemonia do novo pacto de poder (o latifúndio voltado ao mercado interno e o nascente capital industrial) a restrição externa, nos períodos de crise mundial, manifestava-se por *contração durável da capacidade para importar e pela piora dos termos de troca, na forma de diminuição da demanda pelos produtos exportados pelo Brasil*. Esta situação obrigava à reestruturação, direcionamento para o mercado interno de parte dos recursos e dos produtos antes voltados à exportação, esforço de produção interna de parte dos produtos antes

importados e mudanças no pacto de poder. O novo pacto viabilizava as mudanças institucionais condizentes com a nova situação. A restrição externa na forma de contração da demanda externa por café impulsionou o direcionamento para o mercado interno, dos recursos já existentes e além disto, forçou a criação do mercado interno propriamente dito (mercado de mão-de-obra e de bens de produção).

Com a formação do capital industrial brasileiro, conjuntamente com a continuidade do desenvolvimento das atividades agro- exportadoras, amplia-se consideravelmente o potencial produtivo nacional, agora também de bens de consumo para o mercado interno. A centralização do Estado Nacional, iniciada no governo Vargas é a nova configuração institucional necessária ao desenvolvimento da nova estrutura econômica, antes comandada pelas oligarquias regionais. Com este processo, ganha novo relevo a questão do financiamento das atividades produtivas, pois as divisas obtidas com exportações (relativamente decrescentes desde a década de 1930) não mais eram suficientes para a continuidade da expansão industrial, que como já afirmamos, desenrolou-se escalonadamente dos setores de bens de consumo não- duráveis (mais simples de se estruturarem) para os setores de bens de consumo duráveis e de bens de produção (os quais exigem maiores volumes de investimento e prazos de financiamento longos, por se tratarem de atividades *capital intensive*). Neste movimento, muda a feição da restrição externa à economia brasileira (década de 1950 em diante) que passa a *crescentes necessidades de financiamento para a continuidade do processo de substituição de importações*. Torna-se mais complexa a questão da capacidade ociosa, agora materializada em instalações industriais subutilizadas que passam a necessitar de nova demanda. Isto cria a condição de o Brasil tornar-se também exportador de produtos industrializados dos setores com grande ociosidade.

Conjugava-se agora uma restrição externa que tem uma face financeira (de continuidade do fluxo de capital para financiar a industrialização) e uma face comercial, de oferta de parte dos bens de produção importados e demanda pelos produtos nacionais dos setores com ociosidade. Com o amadurecimento do capital industrial a economia brasileira passa a produzir seus próprios ciclos médios de expansão e crise, ou seja, a economia nacional flutua não mais, *apenas* em função das flutuações da economia mundial.

Uma terceira fase da restrição externa refere-se à mudança profunda na forma de utilização dos recursos externos e no direcionamento da economia nacional, o que levou, como das outras vezes a mudanças institucionais (embora estas não tenham efetivamente dado origem a um novo pacto de poder). A partir do governo Collor e mais intensamente a partir do governo FHC, a *busca por divisas externas não mais vem no sentido de aliviar a ociosidade nos setores mais desenvolvidos e de financiar novas atividades, mas no sentido de aliviar o serviço da dívida externa, os déficits internos e de financiar as importações para controlar os preços internos*.

Desenvolveu-se claramente um esquema Ponzi de financiamento (na conceituação de Minsky), no qual as receitas não são suficientes para cobrir as dívidas. *A restrição externa assume uma face francamente financeira.* Com os altos juros e o crescimento dos influxos de capital externo com este fim, o capital financeiro nacional salta fase clássica (de união do capital bancário com o industrial) que não chegou a amadurecer e aproveita-se das oportunidades de ganhos especulativos. Viabiliza espaço significativo no pacto de poder, conseguindo transformar seus interesses, no direcionamento da política econômica. Este novo período levou, não somente a ociosidade dos setores produtivos, como a desindustrialização, aumentando perigosamente o desemprego, a desmobilização da atividade produtiva, a venda de diversas empresas nacionais a grupos estrangeiros e aumento da dependência quanto aos produtos importados (onerando significativamente o balanço de pagamentos que manteve déficit por seis anos consecutivos). Esta situação levou inevitavelmente à crise que obrigou a desvalorização cambial para permitir a retomada das atividades exportadoras e diminuir a ociosidade nos setores que haviam se mantido. Tornou-se claro que o esquema adotado até então não podia ser sustentado no longo prazo sem levar a economia a grave estrangulamento.

No questionamento ao direcionamento neoliberal da política econômica, formou-se e fortaleceu-se um grupo de interesses do empresariado do setor produtivo, o qual consegue ocupar posições de poder no executivo e viabilizar seus interesses. Recentemente, podemos citar o governador do estado do Mato Grosso, Blairo Maggi (proprietário do Grupo A. Maggi, produtor de grãos), o ministro da Agricultura do Governo Lula, Roberto Rodrigues (fazendeiro e usineiro) e o ministro do comércio exterior do governo Lula, Luiz Fernando Furlan (um dos principais sócios e dirigentes do grupo SADIA e da ABEF- Associação Brasileira de Exportadores de Frango). Além do executivo, no legislativo a “bancada ruralista” obteve reforço significativo a partir do segundo mandato de FHC, obtendo espaço para seus interesses inclusive via grande mídia nacional.

Assim levantamos uma questão que pode ser tomada como hipótese de trabalho: os setores que desenvolvem mais acentuadamente a capacidade ociosa são os que se organizam politicamente para fazer parte do pacto de poder e defender seus interesses de forma direta? Durante a década de 1990, com a abertura de mercado e a falta de políticas de crescimento econômico, o empresariado industrial vai paulatinamente saindo de uma posição passiva a que havia sido relegado na década de 1980 e organiza-se para defender seus interesses (a indústria brasileira atingiu níveis altos de ociosidade durante a década), a ponto dos industriais serem a principal voz reivindicando mudanças econômicas profundas, e apoiarem a candidatura de Lula, além do seu vice, José Alencar, ser um dos principais industriais do país.

Esquemáticamente, podemos pontuar as três fases da restrição interna da seguinte forma:

- 1) *Restrição Comercial* – Fins do século XIX às primeiras décadas da substituição industrial de importações- Diminuição da demanda externa pelos produtos brasileiros e contração de nossa capacidade para importar

- 2) *Restrição Comercial e em parte Financeira*- Década de 1950 à fins da década de 1970- demanda externa para os novos produtos industriais brasileiros e divisas para a continuidade da industrialização, na fase pesada.
- 3) *Restrição Financeira*- Década de 1980 e mais intensamente do plano Real em diante- Busca de divisas para cobrir serviço da dívida, aliviar déficits, financiar importações e manter a economia sob controle.

Guardadas as devidas diferenças entre as três fases, há um movimento em comum: primeiro, a economia nacional desenvolve-se aproveitando os estímulos externos; num segundo momento emerge a restrição externa que leva a economia à crise; num terceiro, a ociosidade forçada funciona como poupança interna que permite a retomada mais ou menos acelerada do crescimento, o alívio da restrição e a continuidade do investimento em novo patamar.

## **2.1 - As Transformações Da Economia Brasileira Na Terceira Fase Da Restrição Externa**

Nossa hipótese é de que o II PND (governo Geisel), foi o último período em que houve um esforço concentrado de utilizar, tanto o potencial produtivo já existente e parcialmente ocioso como de criação de novas estruturas produtivas necessárias à continuidade da construção do *edifício industrial* brasileiro. Nas décadas seguintes aumenta consideravelmente a ociosidade nos setores produtivos, ao passo que se prioriza, por um lado, a entrada de recursos externos para equilibrar a conta-corrente de capital e combater a inflação e, por outro, paulatinamente abandonam-se as políticas voltadas ao desenvolvimento dos setores produtivos, como carro- chefe da economia nacional. A partir disto, priorizou-se o desenvolvimento das políticas monetária, cambial e fiscal.

Da década de 1980 em diante houve apenas alguns períodos, como no início do governo Figueiredo (quando Delfim Netto retorna ao ministério da Fazenda) e no segundo governo FHC (quando ocorreu a desvalorização cambial), incentivos à exportação como forma de aliviar o balanço de pagamentos, de gerar divisas sem recorrer a novos empréstimos externos e de diminuir a ociosidade nos setores produtivos. Os efeitos foram mais claros nos setores produtivos de alimentos e commodities agrícolas. De 2000 a 2002, o crescimento das exportações agrícolas claramente aliviou os efeitos do crescimento da dívida externa (que desde o início do plano Real tornavam-se explosivos) e da fuga de capital em 1998-99 e garantiram crescimento positivo (mesmo que extremamente baixo) do PIB. Retirando-se o crescimento do PIB agrícola (e do seu efeito nos setores interligados, como serviços de transporte, indústria de insumos etc.) o PIB brasileiro provavelmente teria decrescido e revelado com mais clareza que o plano de estabilização, da forma como implementado foi uma verdadeira “bomba de efeito retardado” como definiu Reinaldo Gonçalves (1998).

O plano Real priorizou o combate à inflação como principal meta da política macroeconômica, pondo em prática aperto fiscal e monetário, desindexação (principalmente dos salários) e contenção

do crédito. Adotou-se ampla abertura a importações, câmbio valorizado e aumento dos empréstimos externos como meio para controlar a inflação e combater os déficits. O plano, num primeiro momento trabalhou mais com a idéia de “insuficiência de capacidade interna” do que de “excesso de consumo”, abrindo as importações para satisfazer a demanda. As importações totais passam de US\$ 33 bilhões em 1994 para 49,8 bilhões em 1995, chegando a US\$ 57,7 bilhões em 1998<sup>7</sup>. Nos anos seguintes, as importações param de crescer, mas mantém-se nos mesmos patamares. Este crescimento, acompanhado do fraco desempenho das exportações, levou a déficits na balança comercial do início do governo FHC até o ano 2001, no qual ocorre superávit de US\$ 2,6 bilhões.

É importante observar que embora as exportações reiniciem crescimento em 2000, como resposta direta da desvalorização cambial, o grande salto das exportações ocorre em 2003 e 2004, com variações positivas em valores de 21% e de 32%, respectivamente. A recuperação das exportações no ano 2000, de 14,7% é estatisticamente irrelevante, visto que estas haviam decrescido 3,5% em 1998 e 6,2% em 1999. Na verdade, no fim do governo FHC as exportações não apresentaram crescimento relevante, apenas retomaram o crescimento que havia sido prejudicado pelo plano Real. Podemos observar isto mais claramente com o quadro nº 1, que demonstra o crescimento ano a ano das importações e exportações e o saldo da balança comercial brasileira de 1990 a 2004.

O saldo da balança comercial de um superávit de US\$ 10,4 bilhões em 1994, entra em uma trajetória de déficits que se iniciam com US\$ 3,3 bilhões em 1995, atingindo US\$ 6,6 bilhões em 1998. Nos anos seguintes os déficits diminuem, mas permanecem até 2001. O governo FHC (a exemplo do governo Collor) se aproveitou da baixa nos preços dos produtos dos países asiáticos (em especial da China) para criar choques de oferta e manter baixos os preços internos.

Importante ressaltar, que ao contrário de uma anunciada obsolescência ou falta de competitividade do parque produtivo nacional a crise da indústria nacional frente à concorrência externa foi causada primordialmente por uma distorção dos preços relativos. O câmbio valorizado, somado a diminuição das barreiras de importação causou uma elevação dos preços internos, estimulando a importação de produtos que eram produzidos internamente. Como analisou Gonçalves (1998, p. 172): “o conjunto das contas externas também reflete a distorção dos preços relativos determinada pela apreciação cambial. Considerando todo o governo FH é provável que o déficit médio anual de transações correntes chegue a US\$ 30 bilhões, o que equivale a um aumento do passivo externo do país durante os quatro anos do governo FH de US\$ 120 bilhões”.

Os dados analisados por Gonçalves (1998) e Coutinho (1998) demonstram alguns dos efeitos da política macroeconômica sobre a economia nacional a partir de 1995:

---

<sup>7</sup> Os dados referentes ao comércio internacional brasileiro, salvo indicações, foram extraídos da Secex, disponíveis em [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br).



- o déficit em transações correntes no Balanço de Pagamentos passa de US\$ 18 bilhões em 1995 para US\$ 43 bilhões em 1998;
- a indústria brasileira perdeu um mercado de US\$ 18 bilhões entre 1993- 96 o que equivaleu a 25% do valor da produção industrial e redução de 3% ao ano da demanda;
- Houve aumento de quase 70% da importação de bens de capital, com redução de 10% da produção interna;

**Quadro nº 1- Exportações, Importações e Saldo na Balança Comercial-  
Brasil (1990- 2004)**

	Exportações		Importações		Saldo da Bal. Comercial
	US\$ milhões	Var. a. a. (%)	US\$ milhões	Var. a. a. (%)	US\$ milhões
<b>1990</b>	31.413	- 8,7	20.661	13,1	10.752
<b>1991</b>	31.620	0,06	21.041	1,8	10.579
<b>1992</b>	35.792	13,1	20.554	-2,4	15.238
<b>1993</b>	38.563	7,7	25.256	22,8	13.307
<b>1994</b>	43.535	12,9	33.078	30,9	10.467
<b>1995</b>	46.506	6,7	49.857	50,7	-3.351
<b>1996</b>	47.747	2,6	53.301	6,6	-5.554
<b>1997</b>	52.994	10,9	59.746	12,0	-6.752
<b>1998</b>	51.140	-3,5	57.746	-3,2	-6.606
<b>1999</b>	48.011	-6,2	49.272	-24,7	-1.261
<b>2000</b>	55.086	14,7	55.835	13,3	- 749
<b>2001</b>	58.223	5,6	55.572	-0,5	2.651
<b>2002</b>	60.362	3,6	47.240	-25,0	13.122
<b>2003</b>	73.084	21,0	48.291	2,2	24.793
<b>2004</b>	96.475	32,0	62.779	30,0	33.696

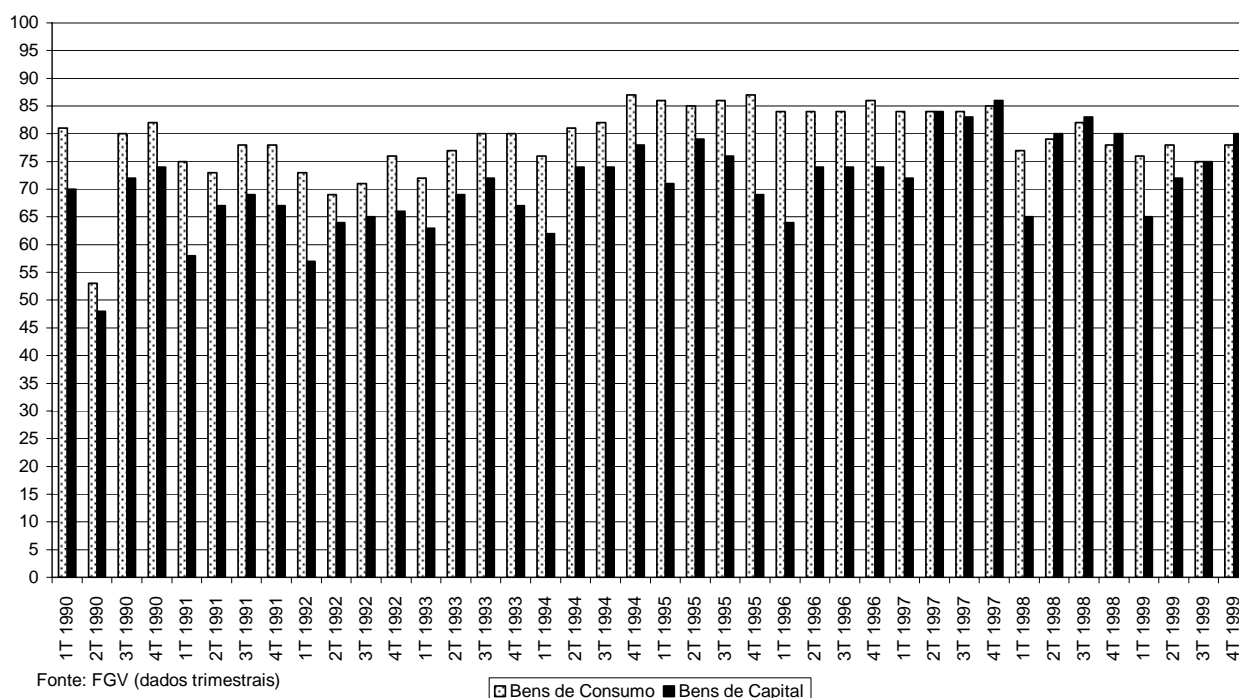
Fonte: MDIC- Secex

Conforme Lima (2005), o déficit em conta-corrente totalizou US\$ 180 bilhões de 1995 a 2001, o que levou atualmente a fluxo de saída anual de US\$ 24 bilhões em juros e dividendos. A política cambial, os incentivos à importação e o abandono de políticas industriais reduziram a demanda da produção nacional, levando à redução de investimentos e significativa ociosidade do parque produtivo de diversos setores de ponta, como apontou Coutinho (1998, p 234): “Em muitos casos a produção no Brasil foi simplesmente suprimida e substituída por importações, ainda que a escala de nosso mercado permitisse produção eficiente. É o caso de muitos segmentos de bens de capital, informática e telecomunicações, eletrônicos de consumo, componentes, autopeças, várias especialidades na área de química e farmacêutica.”

A abertura de mercado ao expor as empresas à concorrência externa e as aquisições (via IDE), e paralelamente via valorização cambial e incentivos do BNDES, possibilitaram a importação de equipamentos e a reestruturação, ampliando por sua vez, a capacidade ociosa da economia. A importação de equipamentos acentua a ociosidade de duas maneiras, primeiro pelo reequipamento das empresas nacionais, o que aumenta a capacidade de produção, sem mudança na demanda interna. Segundo, parte desses equipamentos poderia ser adquirida de indústrias nacionais, o que diminui a demanda e aumenta a ociosidade das indústrias nacionais de bens de produção. A capacidade da produção nacional de bens de produção é subestimada tanto pelos formuladores de políticas quanto pelos empresários nacionais de outros setores e pelos agentes de financiamento. Os grandes fabricantes estrangeiros possuem melhores condições de financiar a compra de seus equipamentos pelas indústrias de outros países, pois os investimentos em equipamentos não são realizados à vista.

Enquanto, por um lado, argumentava-se que o “excesso de demanda” elevaria a inflação, para se justificar as importações, esses setores acumulavam ano a ano volumes maiores de ociosidade, como podemos observar no gráfico abaixo, e tornavam-se inclusive, alvos preferenciais das aquisições pelo capital estrangeiro.

Índices de Utilização da Capacidade Instalada- 1990- 99



A retomada das exportações após a rápida desvalorização cambial demonstrou que a capacidade produtiva já estava instalada, e contando com capacidade de exportação inclusive de bens

industriais de alto valor agregado e não apenas de commodities. Enquanto no período 1995-99 as exportações de produtos industrializados estacionam entre US\$ 34 e 37 bilhões, no período de 2000 a 2004, aumentam em 88%, chegando US\$ 66,3 bilhões (as exportações totais aumentam em torno de 100% no mesmo período). Em 2004 as exportações de automóveis, aviões, motores e peças de automóveis e tratores chegam a 10,9% das exportações totais. Uma análise sucinta de alguns dados referentes aos setores produtores de automóveis, máquinas agrícolas e autopeças, ilustra com mais clareza nosso argumento acerca do impacto da redução da demanda interna, elevação da ociosidade e retomada das exportações utilizando-se da capacidade já instalada<sup>8</sup>:

- A indústria automobilística investiu crescentemente no Brasil na década de 1990, inclusive com a entrada de novas montadoras, chegando em 2003 à capacidade instalada para produção de 3,2 milhões de unidades/ano. No entanto, desde 2001 a produção anual encontra-se estacionada em torno de 1,8 milhões/ano. As importações de automóveis de US\$ 733 milhões em 1990, chegam em 1997 a US\$ 5,1 bilhões, enquanto as exportações passam de US\$ 1,96 bilhões em 1999 para US\$ 3,56 bilhões em 2003 e US\$ 4,95 bilhões em 2004. Em unidades, as exportações de autoveículos (incluindo autos de passeio, comerciais leves, caminhões e ônibus), que iniciam a década de 1990 em 187.311 unidades, aumentam até 1997, com 416.872 unidades. Nos anos seguintes tem decréscimo, mas recuperam-se até atingir 535.980 unidades em 2003 e 649.568 em 2004. As importações, somadas a crise na década de 1990, levaram este setor a considerável ociosidade e busca de reestruturação e de maior espaço nos mercados externos, o que pode significar em pouco tempo, mudança qualitativa significativa nas exportações brasileiras.
- A indústria de máquinas agrícolas automotrizes, que chegou a produzir mais de 70 mil unidades por ano no início da década de 1980, tem violenta queda da produção na década de 1990, produzindo em torno de 20 a 30 mil unidades até o ano 2001. A partir deste ano reinicia crescimento da produção, chegando a 61 mil unidades em 2003 e 69 mil em 2004. Isto demonstra que esta indústria apresentou elevados índices de ociosidade durante mais de uma década, só retomando a produção pelo estímulo às exportações que passam de insipientes quatro a cinco mil unidades anuais de 1990 a 2002 (com picos de 10 mil unidades em 1997 e 2002) para 21 mil unidades em 2003 e 31 mil em 2004 (o que representa quase metade da produção nacional). Em valores, as exportações passam de US\$ 106 milhões em 1999, para US\$ 502 milhões em 2003 e US\$ 810 em 2004.

---

<sup>8</sup> As estatísticas referentes à indústria automobilística, indústria de equipamentos agrícolas e indústria de autopeças, salvo indicações, foram extraídas e sintetizadas do anuário estatístico da indústria automobilística 2005, da ANFAVEA. Disponível em [www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br).

- A indústria de autopeças, uma das mais atingidas pelas importações na década de 1990, apresentou, a partir de 1990, níveis de ociosidade se entre 30 e 40%, chegando ao pico de 45% em 1998-99, conforme Luedemann (2003). O setor apresentou queda crescente no faturamento de US\$ 15,54 bilhões em 1989, para US\$ 12,24 bilhões em 1990 e US\$ 9,84 bilhões em 1991. Recupera o crescimento, atingindo US\$ 17,45 bilhões em 1997, para tornar a cair chegando a US\$ 11,01 bilhões em 2002 e recuperando-se moderadamente em 2003 para US\$ 12,4 bilhões, também em função das exportações. O setor aumentou os investimentos após o plano Real, somando US\$ 8,04 bilhões de 1995 a 2000, em comparação com US\$ 4,05 bilhões investidos de 1990 a 94. O faturamento com exportações, que representava apenas 11% em 1990 cresce continuamente até 1996-97, quando tem queda, mas recupera-se atingindo 22% em 2003.

.Uma análise do setor agroalimentar que no governo FHC e em diversos períodos recentes socorreu toda a economia nacional completa o quadro que buscamos demonstrar. A agricultura brasileira vem experimentando, ao longo do período pós- 1930, uma dinâmica cíclica que responde as necessidades, em determinados períodos, de rebaixamento dos preços no mercado interno e em outros à necessidade de alívio das restrições do balanço de pagamentos e da geração autônoma de divisas, visando equilibrar a economia como um todo. Após incentivos para exportação e “euforia”, geralmente apoiados em subsídios e desvalorização cambial, segue-se um estrangulamento do setor, pois há redirecionamento dos investimentos e das políticas para outros setores e em especial da década de 1980 em diante, para o controle da inflação. No governo FHC recorreu-se à importação de alimentos (em detrimento da produção interna dos mesmos alimentos) para o controle dos preços internos.

Em diversos momentos, o incentivo à exportação de produtos agrícolas representou um socorro a toda a economia brasileira, por diversas razões, como geração de divisas com exportações, aumento da demanda interna (via geração de demanda e emprego), rebaixamento dos preços internos, geração de investimentos em setores como serviços, comércio e infra-estruturas; redução da ociosidade na indústria de equipamentos agrícolas, insumos e na agroindústria exportadora que concomitantemente abastece o mercado interno, causando, conseqüentemente (no médio prazo) redução do preço dos alimentos no mercado interno.

Algo que demonstra que o crescimento da produção ocorreu primordialmente pela utilização da capacidade ociosa é que os períodos de maiores investimentos não coincidiram necessariamente com os períodos de maior crescimento econômico. No setor agrícola isto é claro, em especial na década de 1990. O volume de crédito diminui acentuadamente na primeira metade da década, enquanto a produção relativamente se estabiliza. Na segunda metade, após o plano Real, o volume de crédito, em especial o de investimento continua em queda, inclusive no período de boom das

exportações do agronegócio. O crédito para investimento como parcela do crédito total, chega em 1996 ao ponto máximo da década (em termos relativos ao total do crédito no ano), com 23,9%, depois caindo ano a ano até 16,94% em 2000<sup>9</sup>. Nos anos seguintes, já como reflexo do aumento de exportações, o investimento volta a crescer, chegando a 20,68% em 2001 e 22,87% em 2003<sup>10</sup>.

Observa-se elevação do crédito para custeio e comercialização e pequena elevação do crédito de investimento, ao passo que a produção, em especial de grãos, aumentava a taxas elevadas. A produção de soja (principal produto de exportação agrícola) de 31,1 milhões de toneladas em 1999, passa para 34,1 em 2000, 42,7 em 2002 e 51,8 milhões de toneladas em 2003 (um aumento de 65% em 5 anos)<sup>11</sup>. O esmagamento de soja para produção de farelo e óleo, tem pequeno aumento 21,6 milhões de toneladas em 1999 para 29,5 milhões em 2003. No entanto, a capacidade instalada de esmagamento passa de 39,4 milhões em 2001, para 48,05 milhões em 2004 (aumento de 21, 9%). Isto indica percentuais de ociosidade de aproximadamente 30% de 2001 a 2003 e 39% em 2004. Isto demonstra que o setor já apresenta estrutura produtiva necessária, faltando demanda<sup>12</sup>.

As exportações de soja em grão passam de 8,9 milhões de toneladas em 1999, para 11,7 milhões em 2000, 22,3 milhões em 2003 e 24,5 milhões de toneladas em 2004 (aumento de 175,8%). As exportações de farelo e óleo de soja têm expansão das exportações de respectivamente 42% e 74%. Os valores das exportações do complexo soja passam de US\$ 4,4 bilhões em 1996 (9,2% das exportações totais), para US\$ 8,1 bilhões em 2003 e US\$ 10,04 bilhões em 2004 (10,4% das exportações totais). Assim, o setor agroalimentar como um todo foi responsável pela amenização da recessão econômica em fins do governo FHC, garantindo superávits na balança comercial, no momento em que o influxo de capitais externos e o câmbio valorizado não mais garantiam o equilíbrio macroeconômico. As exportações dos principais produtos do setor agroalimentar (soja e derivados, café, carnes, fumo, açúcar e suco de laranja) que somavam US\$ 11,89 bilhões em 1996 (24,9% das exportações totais), passam a US\$ 15,6 em 2003 e 20 bilhões em 2004 (20,77% das exportações totais)<sup>13</sup>. O setor agroalimentar possuía capacidade ociosa e pôde utilizá-la com a desvalorização cambial de uma maneira imediata e sem onerar o balanço de pagamentos, uma vez

<sup>9</sup> Os dados referentes ao crédito rural, foram extraídos do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil, vários anos.

<sup>10</sup> É importante observar que no início da década de 1980, nos anos em que houve elevado crescimento das exportações agrícolas, o percentual do crédito de investimento também era baixo, em torno de 12% a 15% de 1982 a 1985, mas subindo em 1986 para mais de 30%, também como reflexo do crescimento das exportações nos anos anteriores. Os investimentos mais significativos em modernização da agricultura e da estrutura agroindustrial, que permitiram o surto exportador no início da década de 1980 foram realizados na década de 1970.

<sup>11</sup> Os dados referentes à produção e exportação de soja e derivados foram extraídos do site da Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais- ABIOVE, [www.abiove.com.br](http://www.abiove.com.br).

<sup>12</sup> Em entrevista à revista Guia Exame, de Agosto de 2005 (*Especial Agronegócio*), diretores de algumas das grandes processadoras de soja no Brasil, como Cargill e Bunge, afirmam que realizarão em 2006, investimentos em ampliação da rede de armazenagem e terminais nos portos, mas não em ampliação da capacidade produtiva pois esta encontra-se largamente ociosa.

<sup>13</sup> Dados recalculados a partir dos dados da Secex disponíveis em [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br).

que os insumos são em sua quase totalidade nacionais e os investimentos em tecnologias importadas (em especial de equipamentos da agroindústria) já haviam sido realizados.

A desvalorização cambial e a retomada do crescimento da economia mundial geraram a demanda necessária para aproveitar os recursos ociosos na agricultura, na agroindústria, nas empresas de produção de insumos, defensivos, fertilizantes, equipamentos entre outros. O setor havia recebido vultosos investimentos em abertura e sistematização de terras, ampliação da capacidade industrial de abate de aves, de processamento de açúcar, de soja, de café, de fumo, entre outros, em especial na década de 1980. Na década de 1990 os investimentos concentraram-se primordialmente na modernização de instalações e nas fusões e aquisições (com forte entrada de capital estrangeiro) e menos na ampliação da capacidade instalada. Conforme os dados de Benetti (2001), nos anos de 1992 a 2000 ocorrem 250 processos de fusões e aquisições nos setores de alimentos, bebidas e fumo, sendo que metade dos processos ocorreu nos anos de 1996-98, período do Real supervalorizado.

Podemos acrescentar ainda, que estudos recentes põem em questão a relação entre o crescimento do IDE e os resultados econômicos para o Brasil na década de 1990. Lima (2005) demonstra que a contribuição para expansão do comércio exterior pelo IDE não foi significativa, pois estes se concentraram em setores de baixa participação no comércio internacional. Acrescenta ainda que as empresas estrangeiras tornaram-se responsáveis por 61% do déficit em transações correntes em 2000 e por 70% do aumento da dívida externa entre 1995 e 2000. Concentrando-se com mais intensidade no setor de serviços, as empresas estrangeiras elevaram significativamente as importações, uma vez que internalizaram sua rede internacional de suprimentos, onerando, portanto, a balança comercial brasileira.

### **Considerações Finais**

A combinação da análise do crescimento sob restrição externa (Thirlwall) e do desenvolvimento cíclico da economia brasileira com formação de capacidade ociosa (Rangel), nos leva a conclusão de que a restrição externa é cíclica à economia nacional. Em determinados períodos, ao se restringir a demanda externa por produtos nacionais, esta obriga ao reajustamento interno e à utilização dos recursos ociosos, levando a economia a novo período de crescimento. Em outros períodos leva a economia à crise ao se restringirem as divisas externas, levando a estrutura interna à ociosidade, redução das taxas de lucros, dos investimentos, desemprego, crise política etc. Assim, de acordo com a disponibilidade interna de recursos ociosos, o agravamento da restrição externa foi positivo ao crescimento nacional (como nas primeiras décadas do processo de substituição industrial de importações), em outros, trouxe estrangulamento da capacidade de crescimento pela via financeira (como na década de 1990).

O efeito da restrição externa sobre a economia nacional dependia em cada momento, do grau de dependência externa, oriundo por sua vez, do nível de desenvolvimento das forças produtivas nacionais e do grau de sua ociosidade, da forma da inserção externa e do grau de organização dos grupos de interesses nacionais. Podemos observar que momentos em que havia claramente divergência de interesses entre determinadas frações do pacto de poder e as necessidades de crescimento da economia nacional. No início da industrialização brasileira esta divergência manifestou-se no conflito entre as posições pró-industrialização, que defendiam a proteção e o planejamento da expansão do mercado interno, com as posições de continuidade da economia de base agro- exportadora, que defendiam políticas de comércio exterior que aproveitassem a “vocação natural” agrária brasileira<sup>14</sup>. Na década de 1990 este conflito toma outras formas a medida que o capital industrial perde espaço político para o capital financeiro, viabilizando políticas econ  micas neo-liberais de internacionaliza  o da economia.   medida que se agravava a exposi  o financeira do Brasil e que a estrutura produtiva interna sofria os impactos, o capital financeiro se fortalecia e se beneficiava do crescente fluxo de capital externo e das altas taxas de juros. No período de 1995-99, o governo FHC praticou uma política econômica ortodoxa que preconizou o alívio das restri  es (serviço e juros da d  vida externa e controle da infla  o) recorrendo ao aumento expressivo de influxo de capital externo e ao câmbio sobre- valorizado. Isto não gerou a contrapartida necessária, ou seja, o crescimento do PIB a um nível compatível com o alívio da restri  o por meios próprios (gera  o aut  noma de divisas).

A dinâmica cíclica do crescimento brasileiro, associada   alta taxa de explora  o gerou um círculo vicioso do crescimento alavancado pelo investimento e não pela (fraca) demanda interna. Isto pôde ser observado com toda a clareza durante a década de 1990, em especial após o plano Real, em que a principal queixa do empresariado nacional eram as altas taxas de juros para investimento e a alta carga tributária, enquanto diversos setores acumulavam altas taxas de capacidade instalada ociosa. A retomada do crescimento destes setores necessitava, em curto prazo, de expansão de consumo, que poderia ocorrer via melhorias salariais ou financiamento do consumo a menores taxas. No entanto, a pauta de discussões incluía somente redu  o de juros e de impostos para o capital, além da retirada de direitos dos trabalhadores e reforma previdenciária.

V  -se que mesmo com todas as mudanças na economia nacional operadas nas últimas décadas, a dinâmica de superinvestimento com insuficiência de demanda, apontada há décadas por Rangel, permanece. A capacidade ociosa periodicamente presente em diversos setores   uma poupança interna prontamente utilizável e frequentemente ignorada pelos formuladores de política econômica e mesmo pela maior parte dos analistas. A utiliza  o da capacidade ociosa pode

---

<sup>14</sup> Na década de 1940 os debates entre Roberto Simonsen e Eug  nio Gudin, se tornaram célebres por sintetizarem as posi  es de ambos os grupos, o primeiro com posi  es desenvolvimentistas e pr  - planejamento econômico, enquanto o segundo adotava posi  es liberais e contra a interven  o do Estado como promotor da industrializa  o.

propiciar melhoria na elasticidade-renda das exportações no caso de produtos industrializados em que a demanda do mercado interno esteja decrescente ou crescendo lentamente, levando a redirecionamento de produtos para mercados externos, como vêm ocorrendo atualmente, no caso de automóveis, tratores, caminhões, motores elétricos, têxteis finos entre outros. O conjunto de dados apresentado deixa claro que o crescimento recente das exportações foi mais intenso nos setores com maior capacidade ociosa e que no auge da vigência das políticas monetaristas anti-desenvolvimentistas, o alívio das restrições financeiras ocorreu de maneira mais eficiente, utilizando-se o potencial produtivo interno **já instalado**. Isto ocasionou diversos efeitos positivos sobre a economia como um todo:

- 1) Geração de divisas sem o recurso a novos empréstimos externos;
- 2) Estímulo à retomada dos investimentos nos setores diretamente beneficiados e de novos investimentos nos setores ligados aos setores exportadores, mas que se encontravam sub-investidos;
- 3) Ampliação do mercado interno via geração de renda, emprego e de expansão da demanda global amenizando os efeitos da insuficiência crônica de demanda oriunda do esquema de distribuição de renda;
- 4) Reforço (ainda que incipiente) de posições desenvolvimentistas que propõe políticas de cunho comercial, industrial e tecnológica para a retomada do crescimento.

Evidencia-se que para o caso brasileiro, só podemos pensar numa geração autônoma de divisas para o alívio da restrição externa, como propunha Thirlwall, mobilizando a capacidade já existente, porém ociosa, como analisou Rangel.

### Referências Bibliográficas:

BENETTI, Maria Domingues. Reestruturação na Área da Circulação das Mercadorias: O Novo Fator da Luta Competitiva no Mercado Agroindustrial Brasileiro. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 22 n° 1, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **O Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

COUTINHO, Luciano. O Desempenho da Indústria sob o Real. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.). **O Brasil Pós- Real. A Política Econômica em Debate**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização Macroeconômica e Incertezas Críticas: o Governo FH e suas Bombas de Efeito Retardado. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.). **O Brasil Pós- Real. A Política Econômica em Debate**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

LIMA, G. T. & CARVALHO, V. R. (2005) **A restrição externa como fator limitante do crescimento econômico brasileiro**. Apresentado na edição de Outubro de 2005 do ciclo "Agendas do Desenvolvimento Brasileiro", Departamento de Economia da FEA-USP.



LUEDEMANN, Marta da Silveira. **Transformações na Indústria Automobilística Mundial: O Caso do Complexo Automotivo do Brasil- 1990-2002**. São Paulo: FFLCH/USP, 2003. (Tese de Doutorado em Geografia Humana).

NAKABASHI, Luciano, PORCILE, Gabriel. Crescimento da Economia Brasileira e Fluxo de Capitais a Partir da Lei de Thirlwall: 1968-1980 e 1992-2000. **Texto Para Discussão N° 240**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2004.

MAMIGONIAN, Armen. **Teorias sobre a Industrialização Brasileira**. Florianópolis: UFSC, 2000.

McCOMBIE, J. & THIRLWALL, A. Economic growth and balance-of-payments constraint revisited, in Arestis, P., Palma, G. & Sawyer, M. (eds) **Markets, Unemployment and Economic Policy**, Vol. 2, London: Routledge, 1997.

MORENO-BRID, J. C. On capital flows and the balance-of-payments constrained growth model, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol. 21, 1998.

RANGEL, Ignácio. **Recursos Ociosos e Política Econômica**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **Ciclo Tecnologia e Crescimento**. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1982.

\_\_\_\_\_. **A Inflação Brasileira**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bial, 1986.

\_\_\_\_\_. **Economia: Milagre e Anti-Milagre**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986a.

SANTOS, A. T. L., LIMA, G. T. & CARVALHO, V. R. **A restrição externa como fator limitante do crescimento econômico brasileiro: um teste empírico**. In: Anais Eletrônicos do XXXIII Encontro Nacional de Economia, Natal, Dezembro de 2005 [disponível em [www.anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)].

THIRLWALL, A. The balance of payments constraint as an explanation of international **growth rates differences**, **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, Vol. 128, 1979.

THIRLWALL, A. & HUSSAIN, M. The balance of payments constraint, capital flows and growth rates differences between developing countries, **Oxford Economic Papers**, Vol. 34, 1982.