

Retrospectiva da Economia Brasileira*

Antônio B. de Oliveira e Silva**

Carlos von Doellinger***

Claudio Monteiro Considera***

Maria Helena Horta***

Paulo Mansur Levy***

Renato Villela***

1.1 - A Crise Econômica e Social

1.1.1 - O Registro da Crise

A crise econômica brasileira, que com curtas interrupções já se alonga por 13 anos, interrompeu os sonhos de que o país caminhava para se tornar uma economia industrial moderna. De fato, durante esse período o Brasil substituiu taxas de crescimento do PIB anuais em torno de sua histórica média de 7% do pós-guerra e taxas de inflação nunca superiores a 8% mensais, por uma crise sem precedentes que tem combinado recessão, inflação e um brutal agravamento das desigualdades econômicas e sociais.

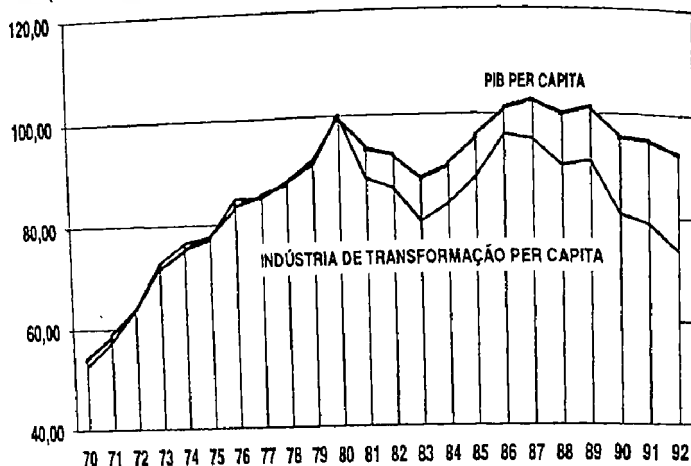
Ao final de 1992, o PIB havia acumulado um crescimento de 17,4% em relação a 1980, enquanto a população aumentou cerca de 25,8%, o que resultou num decréscimo de 7,9% no PIB *per capita*. O setor industrial (extrativa mineral, transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública), por sua vez, apresentou um nível inferior (-1,6%) ao de 1980, logo, 21,8% inferior em termos *per capita*. O mais grave, entretanto, foi o desempenho da indústria de transformação, o setor dinâmico por excelência na fase pretérita, responsável pela produção dos principais bens de uma sociedade moderna: seu nível de produção foi, em 1992, cerca de 7,3% inferior ao de 1980 e, portanto, 26,3% inferior em termos *per capita* (Gráfico 1.1).

* Os autores agradecem a colaboração dos Técnicos de Pesquisa do IPEA/DIPES/GAC (Projeto IPEA-PNUD 89/008) Eduardo de Cerqueira M. da Costa, Lucília de Fátima R. Valadão e Mérida Herasme Medina, bem como dos estagiários Cristiano Maroja Medeiros, Gisela Palma da Silva e Luiz Filipe Castro Neves. Agradecem também a Regis Bonelli e Armando Castelar Pinheiro, editores deste volume, por suas valiosas e minuciosas críticas e sugestões.

** Do IBGE.

***Do IPEA/DIPES/GAC.

Gráfico 1.1
PIB e Produto da Indústria de Transformação Per Capita
 (Base: 1980 = 100)



Fonte: IBGE

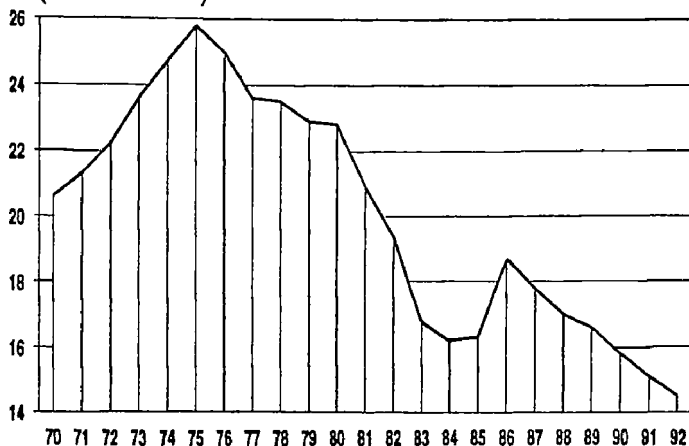
É também alarmante a redução da capacidade de investimento da economia brasileira. A parcela do PIB destinada à formação bruta de capital fixo caiu de 23,3% na década de 70 para 18,3% na década de 80 e para 15% neste início da década de 90 (Gráfico 1.2). A qualidade do investimento e a incorporação de tecnologia avançada também diminuíram, pelo que se pôde deduzir da queda da participação de máquinas e equipamentos no investimento total e dos equipamentos importados sobre o total de máquinas e equipamentos destinados à formação bruta de capital do país: enquanto na década de 70 essas proporções eram respectivamente de 36,9 e 23,3% em média, na década de 80 caiu para 26,4 e 11,2%, chegando a ser de apenas 26,2 e 9% em 1989 (Gráfico 1.3).

Outro lado perverso da crise é a redução do consumo privado *per capita*, o qual retornou em 1992 aos níveis de 1978 (Gráfico 1.4) tanto em decorrência da queda do produto como pela transferência de recursos reais para o exterior.

A inflação brasileira, um mal antigo, chegou a alcançar no período pós-80 taxa anual superior a 2.500% (1989), com a média situando-se em torno de 580%, contrastando com a média anual inferior a 40% dos anos 70.

Com a queda do Produto Interno Bruto e a aceleração inflacionária, os rendimentos dos trabalhadores assalariados reduziram-se. O salário mínimo correspondia em 1992 a menos de 50%, em termos reais, do vigente no início da década de 80 (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.2
Taxa de Investimento
 (Em % do PIB)



Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

Gráfico 1.3
Composição da Formação Bruta de Capital Fixo

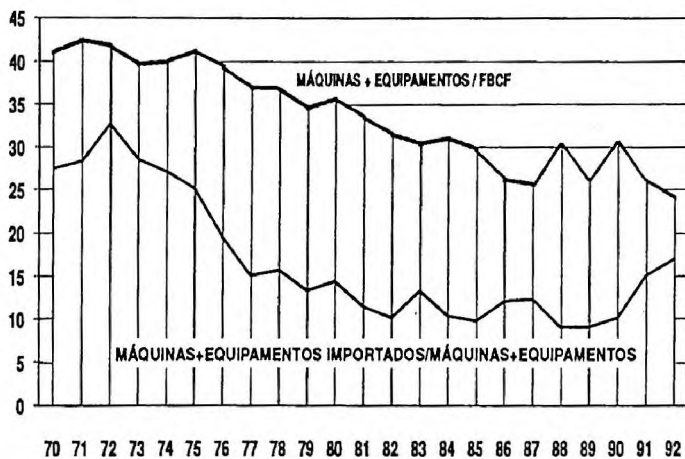
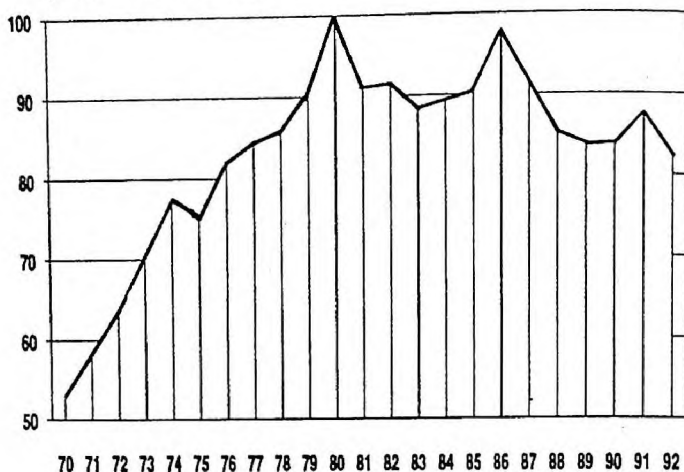
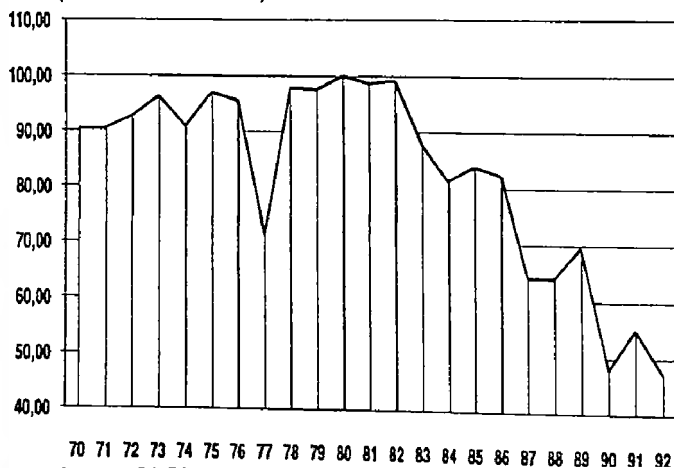


Gráfico 1.4
Consumo Privado Real Per Capita
 (Base: 1980 = 100)



Fonte: IBGE.

Gráfico 1.5
Salário Mínimo Real
 (Base: 1980 = 100)



Deflator: IPC/FGV.

Por sua vez, a taxa de desemprego aberto de 1992 situou-se em níveis superiores ao do início da década. No caso do emprego industrial, os dados do IBGE mostram que seu nível em 1992 é o mais baixo desde que se tem registro (Gráfico 1.6). Com a crise de 1990/92, o nível de emprego na indústria brasileira é 27% inferior ao de 1980. Em particular, a indústria paulista eliminou cerca de 450 mil postos de trabalho no período 1990/92.

A concentração de renda, medida pelo Índice de Gini, também se agravou, não apenas pela influência do desemprego nas camadas menos qualificadas da população mas, principalmente, pelo efeito da inflação, que pune particularmente os assalariados e especialmente aqueles da base da pirâmide salarial, os quais têm menor poder de barganha (Gráfico 1.7).

Na área de educação e saúde públicas está estampado o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado, decorrente da erosão das contas públicas. Queda na qualidade do ensino básico devido aos poucos recursos, exíguos salários e baixo rendimento do corpo docente com o simultâneo aumento da evasão escolar. Sucateamento de hospitais e outras instituições de saúde, bem como aumento das áreas de endemias rurais, é a contrapartida das restrições orçamentárias do governo.

Gráfico 1.6
Emprego na Indústria Geral
(Base: 1981 = 100)

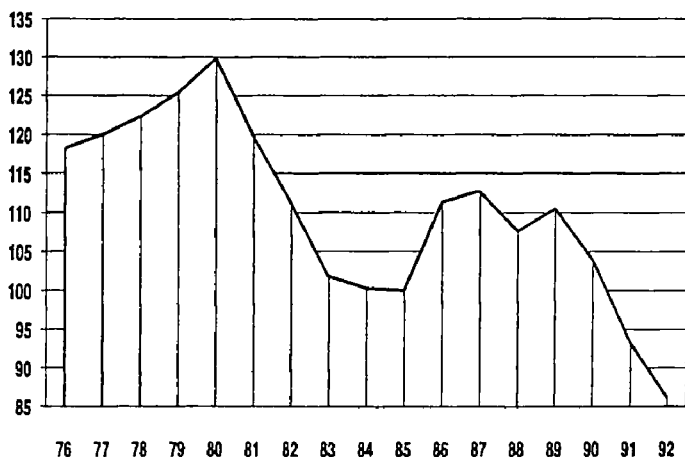
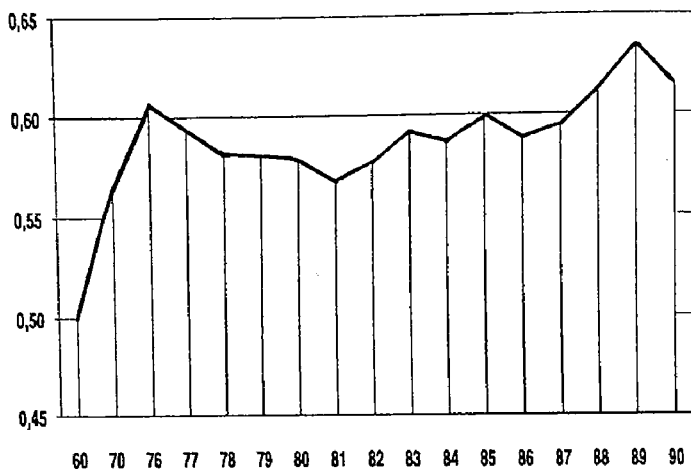


Gráfico 1.7
Evolução da Desigualdade desde 1960
Índice de Gini



1.1.2 - As Origens da Crise: As Dívidas Externa e Interna

Como se sabe, a estratégia brasileira de manter a economia crescendo a taxas elevadas e financiando o déficit em conta corrente mediante empréstimos contratados a taxas de juros flutuantes, adotada após o primeiro choque do petróleo, deixou o país em uma situação extremamente vulnerável em relação a novos choques externos. O segundo choque do petróleo em 1979, bem como o ajustamento relativamente rápido das contas externas dos países industrializados — provocando não só uma queda acentuada no nível de atividade e, conseqüentemente, no volume do comércio mundial, como também uma brusca elevação das taxas de juros internacionais —, resultou em uma sensível deterioração das contas externas brasileiras, que foi agravada pela política expansionista adotada em 1979/80.

A origem da crise atual pode, portanto, ser remetida às dificuldades decorrentes do processo de ajustamento à reversão das transformações do quadro financeiro internacional a partir de 1979. A prematura transferência de recursos reais para o exterior resultou em drástica redução das taxas de investimento, apesar da sensível elevação da taxa doméstica de poupança interna, restringindo assim as oportunidades de investimento. A essa transferência para o exterior não correspondeu, contudo, uma transferência interna equivalente que permitisse ao setor público fazer frente aos encargos da dívida que se havia acumulado, seja por empréstimos diretos, seja por haver

assumido a responsabilidade pelo pagamento em dólares da dívida originalmente contratada pelo setor privado. O resultado foi um crescimento exponencial da dívida pública interna.

Incapaz de produzir um superávit primário que lhe permitisse pagar a conta dos juros sobre as suas dívidas interna e externa, o governo teve que recorrer, ao longo da década, não apenas a uma elevação da dívida interna, que foi se transformando em "moeda" indexada, mas também a um aumento da oferta de moeda, com conseqüências extremamente graves sobre o processo inflacionário, deslocando a ênfase das políticas de ajustamento externo para políticas, objetivando o controle da inflação já a partir de 1986.

Na primeira metade dos anos 80, aos impactos originários do setor externo sobre as contas públicas vieram a se somar aqueles decorrentes da recessão. Do lado do gasto, mesmo com a redução do investimento a partir do final da década de 70, seus elevados níveis do período anterior e o alargamento do papel do governo na vida nacional já garantiriam o aumento das despesas correntes, apenas por conta da operação e manutenção de um setor público maldimensionado e ineficiente.

Na segunda metade dos anos 80, observou-se também um expressivo aumento na folha salarial do funcionalismo, em virtude de uma também significativa expansão de seu contingente. Tal processo culminou em 1989 com um gasto com pessoal (incluindo encargos sociais, inativos e pensionistas) da União equivalente a 4,1% do PIB, após ter correspondido a 3% na década de 70 e a 2,5% no período 1980/85.

A recessão do início dos anos 80, os amplos sistemas de incentivos fiscais estabelecidos na década anterior e o crescimento da inflação haviam levado à queda da arrecadação tributária do país concomitantemente com o aumento do gasto. A partir de 1984 e até as vésperas do Plano Collor, a carga tributária bruta se estabilizou em um patamar próximo a 22% do PIB, cerca de três pontos percentuais abaixo do nível médio observado no período 1970/83, o que conferiu às contas públicas contornos deficitários crônicos.

Com o aumento da inflação e do gasto e com a capacidade arrecadadora do Estado reduzida, o financiamento dos déficits era feito à base do endividamento. À medida que aumentava a instabilidade da economia, tal financiamento se dava em prazos cada vez menores, de forma que, no auge da crise fiscal do final da década de 80, a dívida federal era refinanciada diariamente. Com isso, o pagamento de juros tornou-se o principal item isolado da despesa pública, representando em 1989 quase 6% do PIB.

Em 1990, o Plano Collor I, numa tentativa de romper o circuito *deficit-dívida-inflação*, aplicou uma terapia de choque cuja tônica foi o seqüestro temporário de 80% dos ativos financeiros do país. Ao mesmo tempo, instituiu-se a incidência extraordinária do IOF sobre estoques financeiros e possibilitou-se o uso de recursos seqüestrados para pagamento de tributos. O

impacto conjugado dessas medidas foi inicialmente favorável, seja pelo crescimento da carga tributária de mais de 6% do PIB em apenas um ano, seja pela redução do gasto com títulos da dívida decorrente do confisco, ainda que de caráter provisório. *Grosso modo*, decorridos 12 meses de sua adoção, tais efeitos exauriram-se.

O fracasso da estabilização dos preços foi importante coadjuvante na erosão da credibilidade governamental, o que, juntamente com a queda do nível de atividade econômica, serviu de escusa para um crescente movimento de evasão (legal e ilegal) das responsabilidades tributárias. A volta de pressões do lado do gasto, inclusive as decorrentes do endividamento, e elevados níveis de evasão e sonegação constituem o pano de fundo das renovadas discussões sobre uma ampla reforma fiscal.

1.1.3 - Os Programas de Estabilização: Crônica dos Insucessos

A retrospectiva da evolução da inflação e dos resultados das políticas de estabilização desde 1980 é, no mínimo, melancólica. De fato, é um relato de frustrações de todos os tipos, que colocaram o Brasil, em 1993, na singular posição de ser um dos raros países do mundo com inflação mensal de dois dígitos.

Os seis anos que entremearam as duas crises do petróleo (1974/79) já se haviam caracterizado por médias anuais elevadas de inflação: 44,4%, de acordo com o IGP-DI. A segunda crise do petróleo, em 1979, seguida da crise financeira internacional, em 1980, estabeleceu o novo patamar de 100%, até 1982, quando sobreveio a crise da dívida. As políticas de estabilização dessa época, no entanto, visaram sobretudo ao reequilíbrio das contas externas. Como consequência, algumas pressões de custos se intensificaram, sobretudo a cambial (maxidesvalorização) e as decorrentes de aumentos reais de tarifas públicas. De certo modo isso poderia explicar, ou pelo menos atenuar, o fracasso em atingir a meta de estabilização de preços. Entre 1983 e 1984 a inflação passou ao patamar de 200%, atingindo 235% em 1985 (IGP-DI).

O ano de 1986 registra o início de um novo estilo de políticas de estabilização. Abandonando em grande parte a ortodoxia, as autoridades econômicas passaram a interpretar, sucessivamente, a inflação como: predominantemente inercial; de expectativas; eventualmente decorrente de conflitos distributivos; e, mais à frente, decorrente das dívidas públicas externa e/ou interna.

Em fevereiro de 1986, tendo a taxa mensal de inflação de janeiro superado os 16% (IGP-DI), foi decretado o Plano Cruzado. O pressuposto era de inflação meramente inercial, sem causas primárias relevantes. Não era! A

falta de ataque às causas primárias permitiu que ao final do ano a taxa voltasse aos mesmos níveis anteriores ao plano.

Em junho de 1987 houve nova tentativa de choque de estabilização, com o Plano Bresser. Desta vez combinou-se a idéia da inércia com uma causa primária predominante: o ônus das dívidas pública interna e externa — apesar de o governo já haver decretado a moratória sobre essa última em fevereiro de 1987. A taxa mensal era de 26%. Novo fracasso! Após três meses de trégua, as taxas mensais voltaram a subir e, em setembro de 1988, alcançaram o mesmo nível do mês de lançamento do plano.

Ao final de janeiro de 1989 foi lançado o Plano Verão, quando a taxa mensal chegara a 36,6%. Foram incorporadas poucas mudanças substanciais em relação aos planos anteriores, porém com grandes promessas de ajustes nas contas consolidadas do setor público. Reconhecia-se então a necessidade de atacar as causas estruturais da inflação, negligenciadas nos planos anteriores. A sucessão presidencial e as expectativas criadas com as dúvidas a respeito dos planos da nova equipe de governo não permitiram qualquer ação, além da de levar o governo até seu final. As taxas mensais voltaram a subir após os mesmos três meses de trégua, superando o nível de janeiro após cinco meses de elevações sucessivas. A escalada ascendente continuou, agravada por expectativas de choque quando da mudança de governo, atingindo 81,3% em março de 1990.

O novo governo assumiu o poder em março de 1990 com um ambicioso plano de estabilização e de reformas estruturais da economia (Plano Collor I). Nessa nova postura, além de um *mix* das causas já reconhecidas anteriormente, foi argüida a necessidade de ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro. A inflação, no entanto, após recuar para 9% entre maio e junho (taxa anualizada de 181%), voltou a subir a partir de julho, atingindo o patamar de 20% em janeiro de 1991.

Nova tentativa de “plano de choque” foi adotada em fevereiro de 1991 (Plano Collor II), desta vez com maior ênfase em medidas não-ortodoxas, a exemplo dos planos do governo anterior. A taxa mensal era de 21,1%. Após quatro meses de trégua relativa dos preços, a escalada de taxas mensais se revigorou em meados do ano, chegando a 22,1% em dezembro.

Com os agentes econômicos “saturados” de planos de choque, o governo voltou à ortodoxia pura; mas o máximo que conseguiu foi evitar novo crescimento explosivo dos preços. Em janeiro de 1992 a taxa mensal foi de 26,8% e, em setembro, de 27,34%. Com o final da crise do *impeachment*, as expectativas criadas pelo novo governo, somadas a erros de política econômica, acarretaram a aceleração da inflação. A taxa acumulada em 1992 foi de 1.158%, não muito distante da média anual dos últimos três anos. Assim, à falência dos “planos de choque” podemos certamente incorporar o fracasso da ortodoxia da gestão do Ministro Marcílio.

A alternância entre programas de combate à inflação de natureza muitas vezes opostas, observada ao longo dos anos 80 e com maior intensidade no período recente, contribuiu para aumentar a incerteza dos agentes econômicos e intensificar movimentos de natureza defensiva e especulativa. A cada plano fracassado estreitou-se a margem de manobra da política econômica para atacar o problema. A despeito de sucessivos esforços por parte do governo no sentido de evitar a indexação, ela avançou velozmente sobre a economia, tornando extremamente penosas as mudanças de preços relativos, ao ponto de que até mesmo fatores sazonais passaram a representar um fator de aceleração da inflação.

O curso da inflação em 1993 tem sido marcado por esta característica. Com isso observou-se uma tendência ascendente, desde fevereiro, embora sem aceleração expressiva. Na média dos índices, cerca de 1 a 1,5 ponto percentual de elevação das taxas mensais. Assim, de um "patamar" próximo a 25%, em fevereiro, atingiu-se a 31% no início do segundo semestre.

Os fatores determinantes da ascensão inflacionária de 1993 foram as pressões de custos repassados aos preços dos bens e serviços através de um processo de crescente indexação. Dentre esses fatores pode-se destacar os preços de alimentos, determinados basicamente pelas flutuações da oferta, os preços e tarifas públicas e os reajustes salariais, notadamente do salário mínimo. As taxas de câmbio e as taxas de juros nominais mantiveram-se igualmente indexadas às taxas de inflação, mas não contribuíram para sua aceleração.

A constatação dessa realidade, amplamente reconhecida por especialistas das mais diversas linhas de pensamento, fortalece hoje a conclusão de que somente através de uma política de rendas adequadamente coordenada seja possível um combate eficaz ao processo inflacionário. Políticas desse teor, contudo, pressupõem a efetiva eliminação das causas fundamentais do desequilíbrio macroeconômico entre oferta e demanda global, causado basicamente pelo déficit do setor público consolidado.

1.2 - O Quadro Macroeconômico Recente - 1990/93

1.2.1 - Atividade Econômica

A economia brasileira iniciou os anos 90 com uma queda do nível de atividade econômica jamais vista anteriormente: de 1989 para 1990 o PIB caiu 4,3% e em 1992 mantinha ainda o índice de 1990. Nesse período os curtos ciclos de retomada de crescimento foram, sistematicamente, interrompidos pela aceleração inflacionária, já que esta, além de corroer o poder aquisitivo dos salários, obrigou as sucessivas equipes econômicas a lançar mão de políticas monetárias contractionistas que, invariavelmente, voltavam a provocar recessão.

Em outubro de 1992, uma vez terminada a crise do *impeachment*, a economia iniciou uma nova fase de ascensão. Na série dessazonalizada, o PIB do quarto trimestre de 1992 cresceu 1,9%, enquanto o do primeiro trimestre deste ano cresceu 4,2% e no segundo 1,2%, acumulando, portanto, 7,3% desde outubro de 1992 até junho do corrente ano.

Esse desempenho foi basicamente influenciado pelo crescimento explosivo da produção industrial que, segundo o indicador dessazonalizado da indústria geral da Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF) do IBGE, apresentou no mesmo período, de outubro de 1992 a junho do corrente ano, crescimento de 13,2%, acumulando nove meses de crescimento contínuo.

As categorias de uso têm tido taxas de crescimento diferentes entre si: o melhor desempenho foi o da categoria de bens duráveis de consumo, cujo indicador dessazonalizado acumula, de outubro a julho, crescimento de 40%; não-duráveis de consumo cresceu 8%; bens de capital 16%; e bens intermediários 10%. Chama-se a atenção para o excelente desempenho da produção de bens de capital em 1993, que pode estar indicando um maior nível de confiança na performance futura da economia, induzindo novos investimentos.

As projeções, baseadas em modelos de séries temporais, com a incorporação de resultados até julho, apontam para o crescimento do PIB em 4,5% para 1993, com a agropecuária crescendo 1%, a indústria 8,1% e os serviços 3,4%. Os melhores desempenhos estão previstos para a indústria de transformação e o comércio com 8,7 e 7,4% de crescimento, respectivamente.

Essa retomada, que teve início no quarto trimestre de 1992, contrariou a sazonalidade padrão em que o auge da produção industrial se dá no terceiro trimestre do ano. Nossas análises apontam a crise política do *impeachment*, que foi de março a setembro, associada a uma rígida política monetária visando conter movimentos especulativos de ativos financeiros, como a causa dessa mudança de padrão sazonal. A resolução da crise, associada a uma política monetária frouxa, provocou a expansão do consumo e da produção no quarto trimestre de 1992 e sua continuidade no primeiro trimestre com a reposição dos estoques que se exauriram com as vendas de fim de ano.

O esgotamento do processo de reposição de estoques, junto com a aceleração da inflação, tem provocado a desaceleração do processo de crescimento. Como resultado, o crescimento do PIB do ano de 1993 ficará um pouco aquém daquele observado ao final do primeiro semestre, que foi de 5,5%.

Há, entretanto, alguns sinais que apontam para uma duração eventualmente mais prolongada desse crescimento. No mercado de trabalho, embora o nível de emprego não tenha respondido na mesma intensidade da produção, sua tendência foi invertida, passando a apresentar, a partir de janeiro, crescimento, resultado não observado nos três anos anteriores.

O segundo sinal vem da recuperação da taxa de investimento que reverteu a partir do quarto trimestre de 1992 sua tendência declinante. Os investimentos, como proporção do PIB, passaram de 13,9% no terceiro trimestre de 1992 para 14,1% no quarto trimestre; e 15,9% e 15,2% no primeiro e no segundo trimestres deste ano. Essa recuperação tem sido reforçada pelo crescimento das importações de máquinas e equipamentos.

Estas duas decisões — de empregar e de investir — são decisões de médio e de longo prazos, indicando que, apesar do nível de incerteza, derivado da elevada taxa de inflação e de sua tendência ascendente, a economia deverá continuar seu processo de recuperação, embora num ritmo menos intenso do que aquele observado no quarto trimestre de 1992 e primeiro trimestre de 1993. De fato, se observaram estabilização no segundo trimestre, queda no terceiro trimestre e nova recuperação no quarto trimestre.

Do mercado de trabalho vem ainda um terceiro sinal positivo: a recuperação no nível de emprego vem acompanhada de elevação do salário real médio e, portanto, da massa salarial. Este aumento de renda das famílias, aliado à expressiva queda nas taxas de juros reais, deve continuar garantindo demanda para a manutenção do crescimento industrial.

O quarto sinal vem do setor externo: o comércio exterior continua em crescimento, trajetória já observada há mais de dois anos e, a despeito do arrefecimento no ritmo, o país terminará o ano de 1993 com US\$ 39,1 bilhões de exportações contra US\$ 25,1 bilhões de importações.

O problema central da economia brasileira continua sendo a inflação, que, embora não prenuncie um movimento explosivo, continua elevada para uma economia que pretende crescer em trajetória sustentada. Num quadro de indexação generalizado, esse processo adquire um caráter parcialmente autônomo diante dos recorrentes movimentos de reordenação dos preços relativos — sejam eles de origem sazonal ou como resposta a mudanças nas condições de demanda ou pressões de custos. O futuro da economia nos anos vindouros dependerá da capacidade do governo em lidar com essa questão.

1.2.2 - Emprego e Salários

Os últimos 12 anos foram marcados por duas crises no mercado de trabalho: uma no período 1981/83 e outra iniciando-se em 1990. Nesta, a queda no nível de emprego inicia-se com a implantação do Plano Collor I, prosseguindo praticamente sem interrupções até o final de 1992, que se encerra com uma crise sem precedentes no mercado de trabalho.

A melhora apresentada nos primeiros meses de 1993 não é ainda suficiente para retornar aos níveis de fins da década passada. Segundo dados da Fiesp, a média do nível de emprego em 1992 era 21,2% inferior ao de 1989. Embora em junho de 1993 o nível tenha sido 2,9% superior ao de dezembro, o

acumulado no primeiro semestre de 1993 foi, ainda, 4,8% inferior ao do mesmo período do ano anterior.

Os dados da Fundação Seade para a Grande São Paulo indicam que o desemprego — total e aberto — cresceu significativamente no mesmo período. Enquanto em 1989 as médias dessas duas taxas situavam-se em 8,8 e 6,6% respectivamente, em 1992 elas saltaram para 14,8 e 9,1%, atingindo em dezembro de 1992, na série dessazonalizada, seus níveis recordes de 17,13 e 9,74%, declinando a partir de então. A perspectiva de continuidade do crescimento da produção industrial permite prever que, embora continuem bastante elevadas, as taxas de desemprego de 1993 serão inferiores às verificadas em 1992.

A forte queda no salário médio real após o Plano Collor I foi generalizada. Sua recuperação vem ocorrendo desde o início de 1991, embora os níveis salariais situem-se, em fins de 1993, ainda significativamente abaixo dos níveis de 1990.

Recorde-se que o Plano Collor I pretendia abolir qualquer intervenção do poder público na fixação dos salários; esses deveriam resultar da livre negociação, ignorando-se qualquer perda salarial anterior. A elevação das taxas de inflação mensal, a indexação informal dos salários — especialmente dos trabalhadores industriais — e os problemas advindos nas negociações dos dissídios coletivos fizeram com que o governo aprovasse uma lei visando garantir uma reposição mínima equivalente à recomposição do salário real dos últimos 12 meses. Na prática, ao fixar os critérios de cálculo do salário médio real, o governo reconheceu as perdas anteriores. O Plano Collor II manteve esse mesmo critério.

Note-se, contudo, que não foi estabelecida nenhuma política específica para o salário mínimo; era reajustado por concessões periódicas de abonos. Em setembro de 1991, em virtude da elevação do patamar inflacionário, foi aprovada uma lei que garantia a reposição salarial quadrimestral, com adiantamento bimestral de no mínimo 50% da inflação no período, até o limite de três salários mínimos. Esse, por sua vez, continuava recebendo reajustes através da concessão de abonos, com reposição integral quadrimestral.

Em maio de 1992, a lei salarial passou por alterações cosméticas, entre as quais se destacam: mudança no indexador (de INPC para IRSM) e a introdução de um Fator de Atualização Salarial (FAS), de forma que ajustasse a reposição, que passaria a ser diferenciada caso a inflação estivesse subindo ou caindo.

A aceleração da inflação levou a uma nova alteração da legislação salarial no início de 1993, entre elas a inclusão de antecipações também para o salário mínimo. Além disso, a antecipação bimensal passou a ser de 60% da inflação, incluindo agora os salários até o limite de seis salários mínimos. Para o

funcionalismo público, somente em junho de 1993 foi definida uma política de reajuste salarial.

Essa política salarial permitiu uma atenuação das perdas do salário médio real no primeiro semestre de 1993, já que compensou a elevação das taxas inflacionárias verificadas desde o início do ano. Com isso, o nível de salários no início de 1993 encontrava-se mais elevado do que no anterior. O novo patamar inflacionário, ao ultrapassar a taxa mensal de 30%, trouxe novamente a questão da política salarial para o centro das discussões. Com a aprovação de medida provisória que estabelece reajustes mensais para os salários na magnitude em que a inflação do mês exceder o nível de 10%, com integralização quadrimestral, o salário médio real deverá continuar se elevando até que um novo patamar de inflação retome a situação de equilíbrio anterior.

1.2.3 - Produtividade

A crise econômica por que tem passado a economia brasileira trouxe novamente para discussão a questão da eficiência da indústria brasileira. Em consequência, uma série de medidas foi acionada, entre as quais se destacam: a liberalização gradual do comércio exterior, o Programa de Qualidade e Competitividade, a privatização do setor produtivo estatal, a desregulamentação da economia e a aprovação de um código de defesa do consumidor — considerado bastante avançado em termos internacionais.

Aparentemente, em resposta a tais medidas inicia-se em 1991 um vigoroso movimento de elevação da produtividade industrial. Isso pode ser constatado tomando como indicador da produtividade o quociente da divisão do indicador da produção física pelo do emprego (pessoas ocupadas), para o total da indústria.

As mudanças ocorridas desde então certamente obrigaram as empresas a se reestruturar. Além do natural ajuste recessivo, foram identificadas em estudos de caso e em algumas pesquisas setoriais mudanças organizacionais, especialmente nas grandes empresas ou naquelas localizadas em mercados nos quais a competição é mais acirrada. Esse é o caso de empresas voltadas para o mercado externo ou sujeitas à competição com produtos importados.

Inicialmente, acreditava-se que esses ajustes estruturais seriam fenômenos localizados ocorrendo em setores de atividade e em empresas operando nos setores mais expostos à competição internacional. Mais recentemente, entretanto, tem ganhado corpo a tese de que se trata de um fenômeno generalizado. Segundo ela, o ajuste estrutural teria sido realizado de maneira generalizada e estabelecido um novo patamar de produção por emprego industrial, a ponto de se afirmar que mesmo o retorno dos níveis de produção anteriores não traria de volta o nível de emprego anterior à recessão.

Essa parece ser uma tese pouco plausível. Em primeiro lugar, não é possível acreditar em mudanças na tecnologia produtiva sem investimentos;

nesse sentido é suficiente lembrar as informações acima em que se chama a atenção para o fato de que as taxas de investimentos foram declinantes até 1992 quando chegaram à média anual de 14,4%. É verdade que em 1991 e 1992 constata-se um aumento tanto na participação do componente máquinas e equipamentos na formação de capital (26,4%) quanto na contribuição dos equipamentos importados (15%), certamente mais avançados tecnologicamente, fatores que podem ter contribuído positivamente.

Em segundo lugar, não é possível crer que as mudanças estruturais tenham decorrido apenas de um súbito ataque de racionalidade econômica da parte do empresariado brasileiro, que decidiu cortar empregados desnecessários, passando, a partir da crise recente, a dar maior atenção aos custos. Vale dizer, o empresariado brasileiro contentava-se, mesmo durante a crise dos anos 80, em andar longe do seu objetivo básico de maximizar lucros.

Nossa hipótese é que o ganho de produtividade observado durante a recessão do período 1990/92 é decorrência natural do ajuste recessivo, fato aliás já observado na recessão de 1981/83, e pode ser fenômeno característico de setores industriais específicos e não um fenômeno generalizado. Não é supérfluo lembrar que a indústria brasileira, mesmo considerando a recuperação observada em 1993, está ainda aquém de seu pico de produção (e de emprego) ocorrido em 1987 — produziu cerca de 90% daquele ano.

Sustenta-se, adicionalmente, que uma efetiva retomada do crescimento econômico não repetirá o que ocorreu durante a retomada de crescimento de 1983/84. Naquele momento vários investimentos realizados ao final da década de 70, notadamente os decorrentes do II PND, maturaram e entraram imediatamente em produção, possibilitando uma subida vertiginosa da produtividade. Pelo contrário, devido à redução dos investimentos durante a década de 80, não há, no momento presente, um estoque de investimentos aguardando para entrar em operação.

É possível prever, portanto, que tão logo se evidencie a retomada sustentada do crescimento ocorra, até mesmo no primeiro ano, em alguns setores, uma queda da produtividade em razão de um aumento do emprego acima do da produção. Os aumentos de produtividade observados recentemente, em razão de um crescimento da produção acima do emprego, decorrem de um aumento de utilização de horas de trabalho extras, ao invés de mais emprego, reação de precaução natural do empresariado frente às incertezas quanto à continuidade da retomada do crescimento.

É possível até mesmo que algumas funções não propriamente industriais, realizadas no âmbito dessa atividade, tenham sido terceirizadas, provocando uma redução do emprego na atividade industrial, embora, certamente, elevando o emprego na atividade de serviços, o que não é possível de ser investigado por qualquer das pesquisas conjunturais disponíveis.

Evidentemente, algumas transformações ocorreram no período mais recente em razão, principalmente, da disseminação do uso da microinformática nos processos administrativos e mesmo da produção, notadamente da adoção de controle numérico em máquinas-ferramenta e melhorias organizacionais. Mas essas transformações não explicam mais do que 20% dos fechamentos de postos de trabalho na indústria, os quais, na sua maioria, decorrem da profunda recessão do período 1990/92.

Para esclarecer alguns pontos dessa questão, procurou-se desagregar essas informações por gênero da indústria, cujos resultados estão disponíveis na Tabela 1.1.¹ Elas permitem observar que:

a) da segunda metade dos anos 70 até a recessão do início da década de 80, a produtividade se eleva para o total da indústria (Gráfico 1.8) e para quase todos os seus gêneros;

b) em decorrência dos investimentos realizados ainda na segunda metade dos anos 70, a produtividade continua crescendo durante o período recessivo, devido a uma queda do emprego superior à queda da produção, tanto para o total da indústria como para quase todos os gêneros. Nos outros gêneros para os quais não houve queda da produção, o resultado foi um aumento vigoroso da produtividade nesse período;

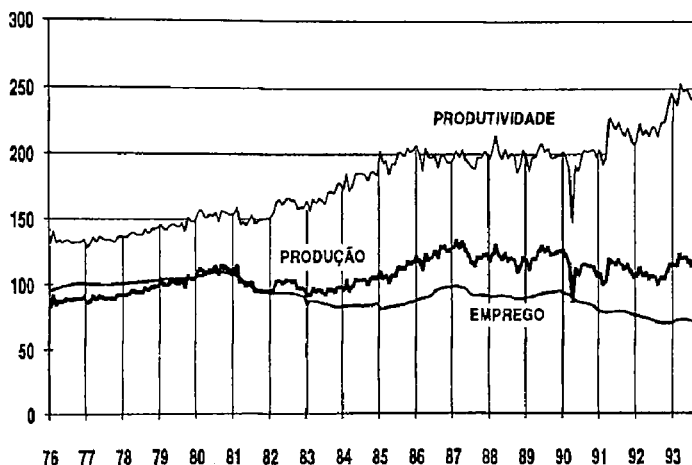
c) quando tem início o processo de recuperação, em meados de 1983, a plena maturação dos investimentos realizados no final da década de 70 provoca uma vigorosa elevação da produtividade para o total da indústria e para quase todos os seus gêneros;

d) o processo de relativa estagnação econômica que se inicia em 1987 e se prolonga até 1990 é um período de manutenção (ou queda) dos níveis de produtividade para o total da indústria e para quase todos os gêneros, excetuando-se extrativa mineral, fumo e bebidas, cuja produção e produtividade continuaram se elevando;

e) a recessão industrial que se inicia em 1990, prolongando-se até o terceiro trimestre de 1992, ocorreu ao fim de três anos de relativa estagnação da

1 Trabalha-se aqui com uma série iniciando em 1976 até junho de 1993. Pretendeu-se com isso comparar o período do final da década de 70 em que continuava o processo de crescimento econômico de longo prazo, a recessão do início dos anos 80, o restante da década perdida, os três anos recentes de recessão e a recuperação iniciada nos meses finais de 1992. Para se ter tal série foi necessário encadear duas séries de produção física (1976/80 e 1981/93) e duas séries de emprego (1976/85 e 1986/93) que tiveram alterações metodológicas. Além disso, existe um efeito estatístico de agregação que, mesmo em nível de gênero, desempenha papel crucial: o peso de cada atividade no emprego e na produção é diferenciado, trazendo distorções nos resultados. Finalmente é necessário alertar para o caráter conjuntural dessas informações que não são as mais adequadas para um estudo dessa natureza. Mas, são essas as únicas informações abrangentes disponíveis, que aliás são também as que têm sido usadas para mostrar o aumento da produtividade do período recessivo recente. As informações de produção e emprego estão na Parte 4 deste volume — Estatísticas e Indicadores Econômicos e Sociais.

Gráfico 1.8
Produtividade na Indústria Geral



Fonte: IBGE.

produção industrial e da própria produtividade. A queda da produção industrial e a concomitante queda do emprego mantiveram no primeiro momento a estagnação da produtividade; a partir de meados de 1991 observa-se sua súbita elevação, que se prolonga nos meses iniciais da recuperação do final de 1992 e início de 1993;

f) esse movimento observado para o total da indústria repete-se em apenas cinco gêneros — papel e papelão; materiais elétricos e de comunicações; produtos químicos; perfumaria, sabões e velas; e metalurgia. Este, por sinal, nos parece o único caso capaz de suportar a tese corrente de ajuste estrutural realizado na recessão — único caso de “súbito despertar da racionalidade empresarial”. Nessa indústria é conhecido o esforço do Estado-empresário em ajustar suas empresas para a privatização. O resultado foi um sucesso absoluto: manutenção da produção (e crescimento da produtividade) com a demissão de pessoal — na verdade, pessoal excedente;

g) nos gêneros de produtos têxteis, alimentares e material de transporte ocorreu uma queda da produtividade no período 1987/91 e um crescimento no período 1991/93, fazendo-a retornar ao nível anterior;

h) nos gêneros de produtos de borracha, de materiais plásticos e do vestuário o nível da produtividade permanece estagnado desde 1981/83, enquanto nos gêneros de mecânica e produtos de minerais não-metálicos desde 1987;

TABELA 1.1
Produtividade na Indústria Geral e por Gênero:
Índice de Base Fixa (1981=100)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES
1976.I	90,07	93,70	83,06	89,63	108,90	88,54
II	88,82	86,57	82,42	88,28	106,37	87,16
III	88,60	91,76	82,54	92,70	105,17	87,65
IV	88,91	91,15	83,67	88,83	103,37	85,56
1977.I	88,11	87,59	84,46	88,05	102,01	84,37
II	90,16	87,85	85,00	89,22	102,59	87,49
III	89,54	83,50	83,65	91,15	103,57	85,16
IV	90,39	86,56	83,78	91,01	101,15	88,66
1978.I	91,63	89,32	83,22	89,77	101,03	92,83
II	92,76	92,21	86,57	93,08	103,13	94,66
III	93,49	95,28	88,16	93,86	104,34	95,62
IV	95,36	92,60	90,50	96,42	110,25	95,87
1979.I	95,91	94,05	92,67	93,27	107,82	98,09
II	97,20	100,36	93,75	97,31	109,52	94,76
III	96,26	103,91	91,35	99,32	106,88	96,90
IV	99,73	106,32	93,10	102,33	113,05	101,66
1980.I	103,31	108,22	96,13	104,43	117,10	100,83
II	101,59	106,08	96,28	105,12	109,12	102,30
III	102,26	112,01	99,63	108,08	114,32	105,04
IV	103,01	103,19	100,65	109,23	111,93	104,71
1981.I	102,01	102,04	98,69	107,40	108,50	98,98
II	98,54	99,21	97,22	97,79	100,52	97,79
III	99,92	96,68	101,74	95,69	96,18	102,03
IV	100,43	102,42	102,89	99,04	95,72	103,92
1982.I	104,54	104,97	103,88	105,25	97,47	117,01
II	109,20	104,75	107,93	109,79	100,12	122,03
III	110,12	104,29	104,68	110,81	102,54	117,27
IV	106,03	112,31	100,38	104,06	92,92	114,45
1983.I	108,09	116,74	99,67	106,85	94,71	120,40
II	109,66	123,11	100,88	116,53	100,97	119,64
III	111,99	130,15	100,52	120,38	102,32	122,60
IV	116,60	137,37	102,82	122,05	108,93	121,89

(continua)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES
1984.I	117,60	159,03	107,89	124,82	116,31	134,69
II	121,47	161,91	107,99	126,28	119,97	128,86
III	122,07	170,35	111,19	128,08	115,00	132,47
IV	123,57	180,27	114,54	131,01	117,33	139,49
1985.I	131,33	169,75	116,97	129,73	121,18	144,17
II	126,52	179,48	113,22	123,25	110,77	132,27
III	133,51	180,45	117,71	129,12	121,21	143,71
IV	135,68	182,87	117,36	129,87	126,93	152,63
1986.I	131,78	188,64	116,22	129,44	125,09	155,10
II	133,40	188,73	118,55	127,32	130,38	158,17
III	130,54	186,04	117,85	126,78	132,47	145,79
IV	130,14	188,46	120,88	124,82	128,88	142,01
1987.I	132,49	192,17	122,08	125,69	136,91	147,36
II	131,85	192,29	115,15	123,71	138,40	138,56
III	128,16	200,99	112,21	119,32	126,88	124,06
IV	133,21	209,49	117,22	125,11	131,79	138,65
1988.I	136,62	221,52	121,65	127,10	136,73	146,03
II	133,70	218,51	115,10	122,88	125,25	145,04
III	132,56	226,05	111,91	118,94	125,19	139,59
IV	129,17	230,20	108,54	123,43	129,38	140,20
1989.I	129,29	238,81	110,61	124,47	125,86	145,30
II	135,78	250,94	123,17	133,04	139,16	146,89
III	134,09	263,23	119,45	131,66	142,53	147,67
IV	132,17	262,75	117,66	131,42	135,74	147,50
1990.I	130,85	268,60	115,21	128,78	124,31	160,28
II	116,61	277,92	97,72	104,50	107,18	136,31
III	134,09	301,48	116,55	123,76	134,87	157,39
IV	134,15	326,38	112,48	121,94	114,79	154,95
1991.I	131,75	337,10	115,16	123,34	116,29	151,10
II	149,21	361,93	132,82	141,61	128,34	183,70
III	146,07	328,29	130,50	139,13	125,02	181,69
IV	142,66	363,53	124,15	136,89	118,35	159,49
1992.I	144,25	359,91	118,07	144,98	120,90	160,94
II	145,26	362,68	113,15	146,72	112,45	153,51
III	146,23	382,50	111,81	149,17	108,71	161,01
IV	156,91	393,33	122,59	157,48	120,52	183,14

(continua)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES
1993.I	163,06	391,05	135,06	167,32	140,11	214,73
II	164,95	409,37	129,21	171,89	138,57	214,10

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPELE PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1976.I	107,04	81,79	83,57	77,95	93,50	79,54
II	106,65	84,78	82,38	79,81	94,98	79,41
III	107,63	82,97	81,78	78,80	92,53	80,67
IV	105,65	85,44	81,88	82,37	88,28	78,18
1977.I	104,85	81,34	81,27	81,66	79,01	73,29
II	106,96	82,83	81,28	82,79	77,95	74,99
III	109,68	82,57	84,09	82,21	72,82	72,73
IV	107,03	83,50	85,74	85,00	79,00	70,20
1978.I	109,36	84,18	88,10	85,82	80,30	72,93
II	111,75	85,00	89,54	86,66	76,25	77,47
III	116,01	89,63	90,30	89,91	80,83	77,68
IV	117,14	91,14	91,72	91,32	79,27	81,15
1979.I	108,60	92,86	93,79	94,57	78,04	86,04
II	116,36	92,23	93,66	96,64	84,95	87,93
III	113,06	92,73	98,33	94,66	84,03	91,77
IV	118,22	94,79	101,45	94,98	84,98	92,97
1980.I	120,21	97,67	99,52	97,94	89,75	97,62
II	102,18	99,46	97,73	101,61	94,19	90,64
III	114,71	98,05	102,57	94,12	98,23	98,39
IV	114,40	96,43	108,20	92,57	99,81	95,43
1981.I	108,26	98,71	106,61	99,38	98,55	97,26
II	100,25	94,83	98,67	97,22	100,13	99,54
III	96,21	100,89	93,61	100,68	102,04	99,44
IV	94,48	106,49	101,30	103,20	99,43	103,24
1982.I	103,27	111,71	106,10	108,75	104,49	99,61
II	108,07	117,01	111,86	117,72	103,33	105,23
III	109,09	116,84	104,33	122,96	104,56	99,78
IV	103,87	114,95	100,30	113,20	110,54	102,00

(continua)

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPEL E PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1983.I	100,48	114,90	106,94	114,69	103,66	105,14
II	110,71	120,40	125,56	115,34	105,80	111,49
III	102,40	122,89	111,65	125,01	98,13	111,75
IV	107,80	128,64	103,61	131,37	101,68	116,94
1984.I	109,66	131,04	103,52	126,23	115,35	116,26
II	114,33	133,28	106,05	133,86	117,56	118,75
III	111,95	132,49	112,61	134,54	124,09	123,14
IV	109,81	136,81	110,44	131,10	131,95	129,56
1985.I	112,90	136,26	105,66	127,21	128,41	144,56
II	87,64	130,79	104,93	128,43	120,84	135,03
III	121,81	135,28	106,87	129,70	136,04	145,25
IV	116,90	137,34	115,01	130,26	146,52	152,78
1986.I	110,34	134,11	111,65	127,31	144,12	143,99
II	118,66	139,61	110,08	124,00	153,41	140,82
III	103,50	133,66	112,38	127,11	156,05	164,01
IV	93,71	131,50	111,23	133,94	142,57	150,59
1987.I	93,13	135,35	112,11	134,51	154,77	163,77
II	99,49	134,06	108,44	130,16	146,55	163,18
III	88,73	131,95	109,65	130,67	130,49	155,48
IV	95,46	133,88	116,83	128,95	136,54	174,12
1988.I	106,18	136,62	115,06	134,59	142,64	176,78
II	109,85	139,99	115,63	132,80	127,15	157,06
III	104,35	142,77	107,54	133,40	119,82	145,47
IV	101,90	145,78	109,95	119,81	115,56	158,27
1989.I	100,18	139,73	105,89	129,34	118,00	150,13
II	100,59	146,17	114,90	132,58	135,35	176,03
III	103,47	142,21	109,10	126,64	127,95	179,02
IV	95,56	142,35	106,04	128,92	128,08	171,99
1990.I	95,26	136,68	109,59	125,06	120,12	155,96
II	69,37	123,79	91,57	113,56	103,75	145,89
III	87,60	145,31	109,22	132,39	128,34	162,35
IV	94,82	138,03	106,68	136,78	128,27	141,73
1991.I	88,78	146,84	90,08	128,82	111,16	155,48
II	96,95	164,07	120,87	152,74	125,47	166,03
III	103,49	162,95	117,67	148,50	122,90	151,75
IV	98,00	158,24	115,82	149,30	117,38	137,42

(continua)

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPEL E PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1992.I	93,18	160,39	116,36	152,72	110,85	174,69
II	109,19	158,36	118,50	147,76	113,23	168,40
III	103,79	160,19	114,28	151,46	99,17	173,54
IV	105,14	174,20	118,84	159,62	101,01	196,76
1993.I	121,39	180,32	124,12	164,39	127,65	216,81
II	136,42	178,30	123,43	169,25	134,28	187,12

TRIMESTRE	PRODUTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÊXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1976.I	90,97	71,52	90,82	93,83	95,25	75,12
II	92,63	70,33	87,04	90,72	88,61	70,23
III	93,62	71,55	87,17	88,46	91,36	77,82
IV	93,57	70,09	86,20	91,58	92,31	81,63
1977.I	92,03	70,93	86,75	90,97	91,38	78,82
II	92,65	74,16	88,42	97,37	97,61	83,52
III	92,75	73,83	86,02	95,11	96,24	84,83
IV	97,95	75,36	87,29	94,54	92,30	81,57
1978.I	97,28	75,88	90,64	97,06	92,65	81,09
II	99,24	76,48	89,39	96,77	97,19	85,40
III	96,01	76,69	86,17	95,40	99,47	85,45
IV	96,86	77,89	87,41	95,55	103,53	86,27
1979.I	109,27	88,00	96,26	99,78	103,27	85,30
II	111,63	87,49	96,79	101,01	98,67	78,72
III	111,12	87,42	102,50	102,54	101,15	81,62
IV	110,03	87,39	103,76	100,65	99,12	85,15
1980.I	106,96	88,22	98,25	97,51	100,69	87,21
II	107,83	88,67	94,90	97,80	95,99	78,68
III	108,82	85,34	97,43	95,26	102,39	95,67
IV	108,04	85,89	99,32	96,26	106,23	110,68
1981.I	100,15	80,47	103,04	97,04	104,10	105,02
II	93,09	80,35	98,49	100,09	104,76	106,59
III	100,57	91,84	99,36	105,00	97,57	91,80
IV	107,77	92,69	99,90	96,58	94,37	90,67

(continua)

TRIMESTRE	PRODUTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÉXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1982.I	118,05	93,22	104,21	97,10	98,39	105,61
II	121,16	95,04	104,53	99,76	102,30	107,27
III	118,42	97,45	101,85	104,66	108,43	98,99
IV	109,17	93,09	95,42	106,49	104,84	106,25
1983.I	110,15	92,33	94,10	106,33	103,75	118,68
II-	111,12	95,50	90,50	101,55	96,43	113,07
III	106,99	97,96	86,67	104,50	103,83	105,91
IV	111,40	94,98	90,11	109,68	105,81	114,01
1984.I	114,72	96,22	97,24	103,23	108,61	120,17
II	117,11	99,65	94,85	109,33	101,26	120,79
III	114,66	100,19	90,32	109,41	108,91	127,81
IV	114,36	103,08	93,69	108,53	116,51	126,94
1985.I	118,64	104,12	97,03	105,63	109,07	134,53
II	107,41	97,57	94,45	106,63	124,28	138,83
III	105,78	98,81	98,45	105,14	123,95	139,02
IV	115,12	101,62	101,00	103,63	132,13	140,16
1986.I	110,39	101,44	98,77	100,87	133,60	136,33
II	105,92	101,58	96,88	99,39	144,37	156,39
III	114,02	99,68	98,38	93,11	149,19	153,90
IV	113,34	98,47	96,68	98,44	137,96	159,21
1987.I	115,32	95,82	105,32	109,15	135,80	146,76
II	103,75	92,02	102,63	103,56	117,67	150,86
III	93,60	87,84	100,00	102,28	124,87	139,40
IV	101,62	90,80	103,37	105,75	132,68	157,34
1988.I	103,32	90,75	109,55	102,01	139,50	166,45
II	106,12	86,88	100,16	107,87	130,53	161,34
III	107,41	87,11	96,41	107,08	134,54	164,38
IV	112,15	87,04	92,50	94,30	133,29	152,47
1989.I	109,32	89,62	97,29	95,15	138,04	146,85
II	125,42	89,65	97,15	96,55	154,32	171,72
III	114,22	86,07	96,25	95,76	148,99	170,49
IV	102,20	84,30	94,07	98,55	141,27	164,47
1990.I	94,01	84,79	90,01	102,87	143,00	162,13
II	82,03	76,91	90,17	98,80	140,15	169,06
III	100,18	85,71	95,62	100,57	146,95	189,11
IV	92,75	79,54	94,81	107,28	154,29	201,04

(continua)

TRIMESTRE	PRODUTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÊXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1991.I	97,07	80,66	92,87	106,84	149,59	202,36
II	112,31	91,35	100,53	115,95	169,66	192,69
III	109,23	88,33	94,11	113,22	163,09	184,08
IV	104,34	82,24	90,42	106,58	149,08	161,54
1992.I	105,63	94,06	93,48	110,70	139,31	179,72
II	102,43	96,32	94,02	112,29	136,70	174,22
III	103,61	96,21	96,94	112,07	127,68	152,56
IV	119,66	103,36	101,39	119,91	142,31	160,99
1993.I	117,14	110,23	107,41	120,21	150,94	167,26
II	107,89	105,24	94,20	120,85	151,65	191,87

Fonte(s): IBGE, Estatísticas Básicas - Séries retrospectivas n. 2 (Indicadores da Produção Industrial, 1971-90) e Pesquisa Industrial Mensal.

Elaboração: IPEA/DIPES/GAC.

i) na indústria de bebidas a produtividade, após crescer no período 1983/91, cai, voltando a subir na segunda metade de 1992 com a retomada da produção, não tendo retornado ainda a seu nível máximo anterior; na indústria do fumo ocorreu algo semelhante à de bebidas sem, contudo, ter se observado o crescimento da produtividade no período recente, talvez por não ter retomado ainda o crescimento da produção;

j) a indústria farmacêutica representa um caso totalmente atípico — sua produção cai desde 1987 e o emprego se mantém acarretando a queda da produtividade, fazendo crer que a retomada da produção provocará um aumento considerável da produtividade;

k) a indústria extrativa mineral configura-se, também, como um caso totalmente fora dos padrões — sua produção e produtividade crescem lentamente no período 1976/83 para a partir daí se acelerarem com a produtividade multiplicando-se por mais de quatro vezes em relação à observada no início desse processo, traduzindo o excepcional crescimento da produção oriunda da exploração de petróleo na plataforma continental, certamente um avanço na tecnologia de produção, mas isto ocorreu logo após o segundo choque do petróleo.

Esses resultados, longe de serem definitivos, evidenciam a necessidade da realização de estudos complementares com base em dados que permitam a incorporação de elementos importantes na análise, tais como o tamanho da indústria e do mercado, concentração, proteção efetiva, importância do mercado externo etc.

Pode-se, a despeito da precariedade das informações disponíveis, concluir que não há nenhuma evidência de que tenha havido na economia um ajuste estrutural generalizado que justifique os aumentos de produtividade observados para o total da indústria e para alguns gêneros, significando dessa forma um novo patamar técnico-econômico da indústria brasileira. Muito pelo contrário, essas informações respaldam a tese de que se trata de um ajuste recessivo típico.

De qualquer forma o que se afirma aqui é que o atual nível de produtividade não representa um novo patamar técnico-econômico da indústria brasileira. A retomada do crescimento econômico deverá trazer de volta parcela considerável dos postos de emprego fechados durante a recessão; esse efeito será contrabalançado pelo investimento seletivo visando ao aumento da produtividade. O resultado líquido será o de uma queda da produtividade quando a recuperação se mostrar sustentada, embora não a níveis de produtividade anteriores ao da recessão.

1.2.4 - Setor Externo

Desde 1990 o setor externo da economia tem se caracterizado por oscilações bastante acentuadas, tanto no que se refere aos indicadores de competitividade como ao comportamento da balança comercial. Analisando-se as séries da taxa de câmbio efetiva real, observa-se que esta sofreu uma sensível deterioração a partir do final de 1988, deterioração esta que se tornou mais acentuada em 1989 e início de 1990, levando esse indicador em março de 1990 ao nível mais baixo da década e acumulando no período um atraso cambial de 43,9% com relação aos valores médios observados em 1988 (Gráfico 1.9).

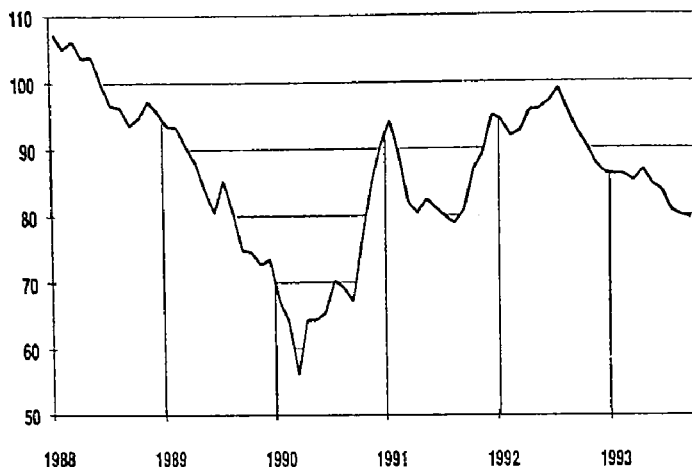
Para o ano de 1990, observou-se uma elevação das importações exclusive petróleo de 9,6%, em boa parte explicada pela política de abertura comercial implementada desde o início do Governo Collor. Com a redução das exportações e o aumento das importações, o ano fechou com um superávit de US\$10,7 bilhões, o pior resultado desde 1986.

A adoção e manutenção de uma política cambial realista a partir do final de 1991 permitiu uma evolução satisfatória das contas externas em 1992. Apesar do fraco desempenho da economia mundial, as exportações superaram US\$36 bilhões, com um crescimento de 14,5% com relação a 1991, enquanto as importações registravam uma queda de 0,7%, como resultado do baixo nível de atividade da economia, tendo a indústria apresentado uma queda da ordem de 4%, saltando o saldo da balança comercial para US\$15,7 bilhões.

Em 1993 a taxa de câmbio efetiva real manteve a tendência de queda verificada desde agosto de 1992 e interrompida apenas em abril. Quando comparado com julho de 1992, o atraso cambial acumulado até junho de 1993

Gráfico 1.9

Taxa de Câmbio Efetiva Real
(Base: Média de 1988 = 100)



foi de 115,5%, sendo aproximadamente 40% deste explicado pela valorização do dólar frente à cesta de moedas consideradas em nossas estimativas. Vale a pena ressaltar, no entanto, que quando consideramos apenas os produtos manufaturados — os mais afetados por oscilações do câmbio — verifica-se que esse movimento recente é mais atenuado, sendo o atraso cambial acumulado em igual período de 12%.

Apesar da apreciação do câmbio e da recuperação do nível de atividade doméstica a partir de outubro do ano passado, as exportações têm se mantido em um patamar elevado, projetando-se para 1993 uma exportação da ordem de US\$38,5 bilhões, o patamar mais elevado da década. Quanto às importações, estas têm apresentado uma tendência de alta, principalmente em abril e maio, sendo o crescimento das importações, exclusive petróleo, no período janeiro/junho, quando comparado com os valores observados em igual período do ano anterior, de 24,1%. Como decorrência desse fenômeno, prevê-se para o ano um saldo comercial da ordem de US\$15 bilhões, apesar da previsão de um nível recorde de exportações.

Por fim, vale salientar que o impacto da abertura comercial empreendida desde o início do Governo Collor sobre o nível das importações não pode ser desconsiderado. Tomando-se as importações, exclusive petróleo, estas passam de um patamar médio de US\$9,4 bilhões no período 1983/88 (com um mínimo de US\$7,2 bilhões em 1984 e um máximo de US\$11,4 bilhões em

1988) para US\$14,9 bilhões em 1989 — resultado muito influenciado pela aceleração inflacionária do final do Governo Sarney que resultou em uma apreciação crescente da taxa de câmbio, bem como por uma demanda elevada por estoques de produtos importados decorrente da percepção por parte dos agentes econômicos da iminência de um choque quando da posse do novo governo. No período 1990/92 as importações passam para US\$17,2 bilhões, projetando-se para 1993 importações, exclusive petróleo, da ordem de US\$22 bilhões. Chama ainda a atenção o fato de que, apesar da expressiva desaceleração do nível da atividade doméstica em 1992, as importações, exclusive petróleo, tenham apresentado uma queda inferior a 1% com relação aos valores de 1991.

Em linhas gerais, podemos dizer que o comportamento bastante instável dos grandes agregados da balança comercial desde 1990 esteve estreitamente associado às fortes oscilações do câmbio e do nível da atividade doméstica observadas no período, sendo bastante significativo o impacto da abertura comercial sobre o nível das importações.

1.3 - Reformas Estruturais e Perspectivas

Em seu processo de desenvolvimento no pós-guerra (Segunda Guerra Mundial), a economia brasileira empreendeu uma série de reformas estruturais. Muitas delas, embora tenham sido importantes fatores de transformação no passado, tornaram-se, no decorrer da década perdida de 80, os novos gargalos estruturais. No início da década de 90, poderiam ser alinhados como tais: barreiras alfandegárias protecionistas da indústria; controle sistemático de preços; a existência de centenas de empresas estatais ineficientes na área das indústrias de base e de infra-estrutura; e o crescente processo de endividamento externo e interno.

A constatação desses novos empecilhos à competição e ao desenvolvimento foi sendo crescente e relutantemente assimilada pelas sucessivas equipes econômicas ao longo de toda a “década perdida”. Nenhuma delas, entretanto, foi capaz de colocar em ação um programa amplo de reformas estruturais buscando remover todos os gargalos mencionados. As tentativas, todas parciais, foram persistentemente derrotadas.

O governo eleito em 1990 tinha como programa básico remover esses gargalos. A primeira equipe econômica do Governo Collor iniciou um amplo espectro de reformas, algumas bem-sucedidas e outras que só ampliaram as dificuldades anteriormente existentes. A segunda equipe econômica, que assumiu frente a um quadro de amplo desajuste institucional e de nova ameaça de hiperinflação, procurou desarmar o aparato de intervenção governamental herdado, visando recuperar a capacidade dos instrumentos de política econômica, dando, ainda, continuidade ao programa de reformas estruturais iniciado pela primeira equipe econômica.

Estas reformas visavam superar os novos gargalos estruturais mencionados e consistiram na liberalização do comércio exterior, retomada das relações com a comunidade financeira internacional, privatização de empresas públicas, desregulamentação de serviços e da Administração Pública, liberação dos preços e o programa brasileiro de qualidade e produtividade.

Os êxitos obtidos não foram — e não poderiam ser — suficientes para se alcançar a estabilidade econômica, ainda que em algum momento isso tenha sido esperado pelo governo; tampouco seriam suficientes para evitar os custos econômicos e sociais do processo de estabilização, que algumas dessas reformas necessariamente tenderiam, no curto prazo, a agravar. Nesses custos, de fato, se tem incorrido ao longo de toda a década perdida, sem que durante ela, entretanto, se tenha tido qualquer benefício. Baixo nível de atividade econômica, queda da renda *per capita*, desemprego elevado, distribuição perversa da renda, erosão da qualidade da máquina administrativa do Estado e desarticulação dos seus programas de educação e saúde têm sido a tônica de todo o período pós-80.

A citação das reformas feita anteriormente deixa claro que ficou de fora uma vez mais o sempre inalcançado ajuste fiscal. Inalcançado, pois as tentativas empreendidas, no passado, se mostraram, *a posteriori*, insuficientes para seus objetivos. Nesse campo, pelo contrário, muito se perdeu. Os tímidos cortes que a União tentou fazer esbarraram sempre na elevada rigidez de despesas em todas as esferas de governo. No período recente, até a implantação do Programa de Ação Imediata do Ministro Fernando Henrique Cardoso, esses cortes vinham-se limitando basicamente aos gastos com pessoal e ao adiamento do pagamento de despesas contraídas.

Pelo lado das receitas o quadro de deterioração foi ainda mais grave: a partir da Constituição de 1988, repassaram-se aos governos estaduais e, especialmente, aos municipais parcelas substanciais de receitas da União, sem transferir, na mesma magnitude, os respectivos serviços por elas financiados. Além disso, com a reforma administrativa deteriorou-se o sistema de arrecadação federal, gerando crescente evasão fiscal, que só recentemente tem sido revertida. Não se pode deixar ainda de citar as incontáveis ações judiciais que, aproveitando-se de legislações viciadas, muitas de iniciativa do próprio executivo, permitiram ampliar “legalmente” essa evasão.

Constata-se, pois, que a sociedade está novamente frente à decisão que vem sistematicamente adiando — fazer o ajuste fiscal suficiente e definitivo. E isso compreende os seguintes componentes: reforma do sistema tributário socialmente injusto e operacionalmente complexo; corte e reordenação dos gastos públicos e sua redistribuição entre esferas de governo; corte de subsídios e incentivos fiscais; e reforma da Previdência Social. Compreende ainda o ajuste patrimonial com a ampliação e aceleração do programa de privatização.

Sem dúvida, dessa decisão dependerá o futuro de nossa economia. O que está se decidindo não é mais se iremos, como se anunciava até pouco tempo atrás, ingressar no Primeiro Mundo. Nesse momento, estaremos, bem mais modestamente, optando por não retornar à posição de país subdesenvolvido.

Um primeiro passo foi dado com o Plano de Ação Imediata, pelo qual se realizou uma série de cortes emergenciais no orçamento visando adequá-lo às receitas previstas para o corrente ano. O segundo passo será dado com a pretendida revisão constitucional. O quadro político de 1993, já bastante influenciado pelo calendário eleitoral de 1994, é bastante desfavorável à discussão do ajuste fiscal, no Legislativo. Muitos interesses terão que ser contrariados, mas os *lobbies* para manter uma série de privilégios já estão em plena ação.

De qualquer maneira as reformas constitucionais visando a um ajuste fiscal definitivo deveriam estar sendo há tempo discutidas, para serem equacionadas após um debate sobre o papel e o tamanho do Estado que a sociedade brasileira deseja, as atribuições de cada esfera de governo e as prioridades que se pretende atender.

