

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL DOS ANOS 1990

**Marcela Ferreira Ramos
Nº de matrícula 9614684-7**

Orientador: Gustavo H. B. Franco

Dezembro de 1999

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL DOS ANOS 1990

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo,
a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”**

Marcela Ferreira Ramos

**Marcela Ferreira Ramos
Nº de matrícula 9614684-7**

Orientador: Gustavo H. B. Franco

Dezembro de 1999

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Aos meus pais, pelo carinho, dedicação e apoio durante esses quatro anos de aprendizado e desenvolvimento.

ÍNDICE

I) INTRODUÇÃO

II) A ABERTURA COMERCIAL DOS ANOS 1990:

II . 1) ANTECEDENTES

II . 2) O PROCESSO DE ABERTURA

III) OS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL

III . 1) O COMPORTAMENTO DA PRODUTIVIDADE

III . 2) OS COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO

III . 3) O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

IV) O MERCOSUL E O BRASIL

V) CONCLUSÃO

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS:

Gráfico 2.1 – Brasil : Grau de Abertura, 1850-1980

Gráfico 3.1 – Coeficientes de Comércio da Indústria Manufatureira

TABELAS:

Tabela 3.1 – Taxas Médias de Crescimento da Produtividade

Tabela 3.2 – Produtividade Total dos Fatores Agregada, 1970/1997

Tabela 3.3 – Produtividade Total dos Fatores para a Indústria de Transformação,
1970/1997

Tabela 3.4 – Produtividade Total dos Fatores na Agricultura, 1975/1996

Tabela 3.5 – Coeficiente Importação / Consumo Aparente 1989/1998 (%)

Tabela 3.6 – Coeficiente Importação / Produção 1989/1998 (%)

Tabela 3.7 – Coeficiente de Penetração: Importação / Consumo Aparente (%)

Tabela 3.8 – Coeficiente de Penetração: Importação / Produção (%)

Tabela 3.9 – Coeficiente Exportação / Produção 1989/1998 (%)

Tabela 3.10 – Coeficiente de Abertura: Exportação / Produção (%)

Tabela 4.1 – Infra-estrutura no Mercosul

Tabela 4.2 – Capacidade de Energia Elétrica – Mercosul

Tabela 4.3 – Transporte – Mercosul

Tabela 4.4 – Balança Comercial Brasil – Mercosul

I) INTRODUÇÃO:

Ao longo dos últimos cem anos a política comercial brasileira foi, durante a maior parte do tempo, voltada para dentro, privilegiando o mercado interno, a substituição de importações e a redução de vínculos com o exterior. Sem dúvida alguma esta orientação contribuiu fortemente para o desenvolvimento da indústria brasileira, criando as condições necessárias para sua formação e crescimento. Havia três instrumentos principais que beneficiaram a política industrial brasileira: proteção tarifária e não-tarifária elevada, controles de câmbio e, algumas vezes, desvalorizações cambiais. As importações essenciais eram subsidiadas pelos esquemas de proteção. Já o câmbio valorizado desestimulou o ingresso de capitais externos dada a expectativa de desvalorização relacionada às frequentes crises do balanço de pagamentos.

A proteção se dava através de créditos subsidiados do BNDE; de incentivos fiscais e financeiros concedidos por diversos órgãos e agências do governo e pelos bancos estaduais de desenvolvimento; de limitações ao licenciamento do investimento estrangeiro direto; de acordos setoriais de preços; de políticas de compras do governo e suas empresas; e de requisitos de índices mínimos de nacionalização para acesso a diversos incentivos. Devido à esta extrema proteção, ao final dos anos 1980 temos uma indústria pouco dinâmica e com grandes defasagens organizacionais e tecnológicas. Não havendo exposição à concorrência externa, a indústria brasileira acabou cercada de ineficiências e desperdícios, verticalizada,

sem qualquer incentivo à capacitação de pessoal e à inovação. Desta forma, seus produtos eram de qualidade inferior e preços mais elevados do que os encontrados no mercado internacional.

Diante desta situação, viu-se necessária a introdução de medidas liberalizantes no âmbito do comércio exterior brasileiro. A abertura comercial torna-se uma condição *sine qua non* para a estabilização e para a continuidade do desenvolvimento. Este processo envolve uma enorme reestruturação econômica diretamente ligada a ganhos de eficiência técnica e na alocação de recursos.

Eleito em 1989, o governo Collor coloca em prática novos ideais internacionalistas e anti-inflacionistas. Durante a primeira metade da década de 1990, implementou-se diversas medidas neste sentido, dando-se início a um processo de renovação das políticas industrial e de comércio exterior. No Capítulo seguinte temos uma retrospectiva do andamento da política comercial brasileira durante as últimas cinco décadas. Além disso, veremos como se deu o processo de abertura comercial iniciado no início dos anos 1990 e que foi gradualmente implantado ao longo dos cinco anos seguintes.

A abertura promoveu impactos impressionantes na economia nos anos recentes. Pela primeira vez, as indústrias foram obrigadas a pensar em redução de custos, aumentos de produtividade e introdução de novas tecnologias. A política anterior, que promovia o fechamento da economia, eliminava a concorrência, desobrigando as indústrias de novos investimentos e fortalecendo o processo inflacionário uma vez que os custos podiam ser automaticamente repassados para os preços. Com a abertura comercial temos um

crescimento acelerado da produtividade brasileira, rompendo a tendência decrescente que vinha se observando na década de 1980. Além disso, houve uma maior integração internacional da indústria brasileira, tanto pelo lado das importações, quanto das exportações. A partir de 1994, a implantação do Plano Real proporciona uma nova situação conjuntural, combinando apreciação cambial, acelerada ampliação na abertura e acentuado aquecimento de demanda. A estabilidade macroeconômica que se instaurou, juntamente com a abertura comercial, tornaram mais propícia a entrada de investimentos diretos estrangeiros no país nos últimos anos. No Capítulo III faremos uma análise desses principais efeitos do processo de abertura comercial na economia brasileira.

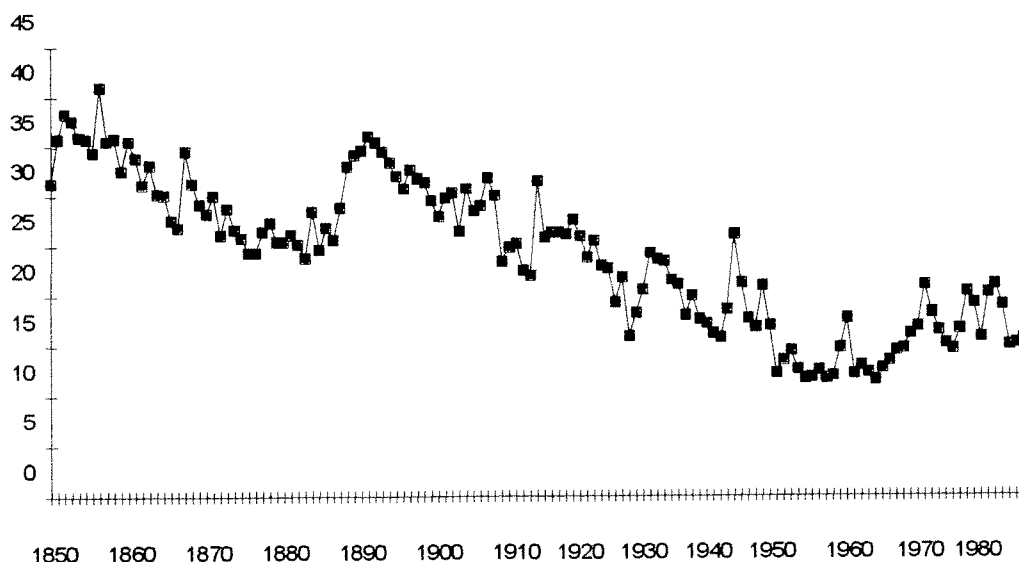
Em meio a este novo cenário econômico, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), enquanto mercado único, expandiu de forma considerável o mercado consumidor dos países membros, afetando suas exportações e importações, bem como a participação do investimento direto externo. A criação de um bloco econômico busca agregar as vantagens comparativas da região, visando basicamente o desenvolvimento econômico e social dos países envolvidos. Para o Brasil, a criação do Mercosul constituiu um importante capítulo do processo de liberalização comercial, tendo grandes efeitos não só sobre o tamanho do mercado, como também sobre a competitividade da economia, principalmente em relação aos setores que apresentam vantagens comparativas ou potenciais. No Capítulo IV temos uma breve retrospectiva de como se deu a criação do Mercosul, bem como uma análise de suas principais consequências para o Brasil. Finalmente, no Capítulo V, apresento uma conclusão geral do estudo elaborado, além de uma breve visão da situação atual do Brasil e das perspectivas em relação ao futuro da integração regional do Mercosul.

II) A ABERTURA COMERCIAL DOS ANOS 1990:

II . 1) ANTECEDENTES:

Entre 1850 e meados de 1960 o Brasil passou por um processo ininterrupto de redução de seu envolvimento comercial com o resto do mundo. Foi um século de isolamento gradual de um mundo em desintegração, através de um modelo de desenvolvimento que dava ênfase à substituição de importações, ao mercado interno e à autarquia. No gráfico abaixo podemos ter uma idéia de como se comportou o grau de abertura da economia durante todo esse período.

Gráfico 2.1
 Brasil: Grau de abertura, 1850-1980
 (importações mais exportações como proporção do PIB)



Fontes: Goldsmith (1986, pp. 54-55, 110-111, 180), IBGE (1990, quadro 6, pp. 161-164)

Desde o final do século passado até o início da década de 1930, o Brasil apresenta políticas conservadoras e nacionalistas, que levaram a um comportamento decrescente do grau de abertura. Houve, neste período, algumas tentativas de maior postura internacionalista, como as três adesões ao padrão-ouro em 1889, 1906 e 1927, respectivamente. No entanto, estas experiências não perduraram por muito tempo, prevalecendo no país ideais que privilegiavam o mercado interno e a redução de vínculos com o exterior.

Durante as décadas de 1930, 1940 e 1950, o Brasil caminha na direção de seu desenvolvimento econômico, impulsionado pelas circunstâncias externas que incentivavam a industrialização e uma orientação “para dentro”, privilegiando o mercado interno e reduzindo os vínculos com o exterior. Foi o apogeu do nacionalismo econômico. Aproveitando esta nova orientação, instalam-se no país empresas multinacionais norte-americanas cuja contribuição para o crescimento foi decisiva. Com o passar do tempo, estas empresas se transformam no canal através do qual a globalização transformou a produção industrial brasileira, inserindo as defesas impostas pela política de substituição de importações que se iniciou após a Segunda Guerra Mundial. O fim do conflito afetou as pautas de importação e exportação devido à volta ao mercado dos antigos fornecedores e o início da recuperação econômica. As exportações caíram substancialmente e as importações sofreram pressões devido à necessidade de reequipamento e à acentuada elevação dos preços.

Com a mudança do regime político em 1964 a política comercial sofre uma relativa liberalização. Diversas medidas são implementadas neste sentido: reforma tributária, criação de correção monetária e reforma financeira, alterações na política cambial, introdução de diversos incentivos exportadores e liberalização do regime de importações. Tudo isto visava tornar o modelo de substituição de importações mais eficiente, ou seja, incentivava-se as exportações para elevar a capacidade de importação do país.

O contexto externo era favorável, com elevadas taxas de expansão do comércio e reestruturação do sistema financeiro internacional, estimulando a penetração de economias recentemente industrializadas. A diminuição da taxa de câmbio para as importações, juntamente com a profunda transformação da estrutura tarifária em 1967, foram fatores bastante liberalizantes. No início da década de 1970 há uma preocupação mais evidente em reduzir o viés anti-exportador e estimular a exportação de produtos industrializados, diversificando a pauta de exportações brasileiras, até então concentrada em produtos primários. Tínhamos, portanto, incentivos industriais do governo sob a forma de redução de tarifas e aumento das isenções tarifárias do lado das importações, e incentivos fiscais e creditícios do lado das exportações. Desta forma, a década que se estende de 1964 e 1973 foi marcada por uma maior abertura comercial, favorecendo os fluxos de comércio externo.

A partir de 1973, com a quadruplicação dos preços do petróleo, houve uma reversão do cenário internacional, retraindo o comércio mundial. A política econômica do Governo Geisel amorteceu os impactos do choque externo e o PIB brasileiro registrou altas taxas de

crescimento (média de 6,7%aa). As liberalizações do lado das importações foram interrompidas, mas as exportações continuaram a ser incentivadas, resultando em um bom desempenho da balança comercial. A abundância de liquidez internacional resultante da reciclagem dos petrodólares possibilitou o financiamento do déficit em conta corrente, evitando uma estabilização doméstica mais drástica. O processo de substituição de importações foi retomado, sendo financiado por recursos externos. Desta forma, adotou-se uma estratégia de crescimento com endividamento (*debt-led-growth*) que fez com que a dívida externa crescesse cerca de 190% nesta década, passando de US\$17,2 bilhões em fins de 1973 para US\$ 49,9 bilhões em fins de 1979.

Em Dezembro de 1979, com o segundo choque do petróleo, o governo promoveu uma forte desvalorização nominal do cruzeiro em relação ao dólar, pondo fim ao sistema de mini-desvalorizações cambiais e ao longo período de estabilidade das taxas reais de câmbio. Encerra-se assim, um período de convivência com déficits sistemáticos da balança comercial brasileira, até então financiados pela conta capital. O aumento da taxa de juros internacional e a consequente recessão mundial marcaram o fim de um período de financiamentos externos fáceis e início de uma fase de constante preocupação com saldos comerciais positivos.

No início dos anos 1980 passamos por crises de cunho econômico e social. A moratória mexicana em 1982 e a consequente crise de endividamento externo, acirraram o contexto externo desfavorável, induzindo a um novo ajuste doméstico recessivo. Além

disso, a interrupção do influxo de recursos reforçou a necessidade de ajustamento externo da economia brasileira. Coloca-se em prática políticas restritivas de demanda e acentuados controles e restrições às importações (restrições quantitativas mais intensas, redução do fornecimento de guias de importação através da CACEX e redução da cobertura das isenções e reduções tarifárias). Esta estratégia de ajuste reverteu a conta corrente do país, que passou de deficitária a superavitária, principalmente devido ao aumento de 35% nas exportações e queda de 28% nas importações. Na tentativa de conter a inflação, o governo diminuiu o grau de indexação da economia e reduziu fortemente os salários reais nos anos de 1983 e 1984. No entanto, as condições externas adversas aumentaram os custos internos do ajuste, causando elevada inflação.

Na segunda metade da década a política econômica brasileira voltou-se prioritariamente para o combate à inflação. Contudo, as tentativas de estabilização através de políticas de demanda expansionistas, apesar de levarem à recuperação da indústria, causaram também acentuada inflação criando, portanto, um círculo vicioso de inflação e estagnação econômica. Os fluxos comerciais passaram a apresentar substanciais superávits, mas, nos últimos anos da década, com o menor crescimento do comércio mundial, a balança comercial apresentou um desempenho menos favorável. A queda das exportações se deveu à defasagem cambial, ao esgotamento das linhas de financiamento e dos incentivos e subsídios às exportações.

Como podemos notar, as últimas quatro décadas constituíram uma época de extrema proteção que levou a uma produção cercada de ineficiências e desperdício de recursos, extremamente verticalizada e de baixa qualidade. Não houve incentivo à capacitação de pessoal e nem à inovação tecnológica. O sistema protecionista impediu o desenvolvimento de uma economia competitiva e levou a mercados oligopolizados pela sua própria natureza condutas não conducentes ao dinamismo tecnológico, e tendentes a adaptar-se com facilidade ao ambiente inflacionário, onde os custos eram automaticamente repassados para os preços. Ao final da década de 1980 tínhamos produtos defasados, baixo nível de produtividade e um crescimento da produtividade exibindo claros sinais de estagnação.

Diante desta situação viu-se necessária uma reorientação da política de comércio exterior brasileira. O arcabouço existente era muito complexo e exigiu um conjunto muito grande de pequenas e difíceis reformas de natureza setorial e localizada. Ficou claro que para sobreviver neste novo cenário a empresa teria que se preocupar com a especialização, ganhos de escala, modernização, além de buscar novos mercados no exterior.

II. 2) O PROCESSO DE ABERTURA:

A crise dos anos 1980 põe fim ao modelo de crescimento por substituição de importações e faz surgir não apenas novos conceitos no plano fiscal e monetário, como também intensões de mudança nas políticas industrial e de comércio exterior.

O próximo governo seria responsável por colocar em prática essas mudanças, atitude que a Nova República não havia sido capaz de tomar. É aí que surge, eleito em 1989 através da primeira eleição presidencial direta em duas décadas, Fernando Collor, o único candidato que propunha medidas internacionalistas e anti-inflacionistas. O governo Collor coloca em prática novas idéias sobre inflação e abertura comercial. O primeiro exemplo disto é o Plano Collor I, onde se combinou congelamento de preços e confisco de ativos. Contudo, sem alcançar grandes resultados e agredindo o Direito e a cidadania, o Plano Collor terminou sendo visto como uma experiência fracassada.

No meio deste novo cenário, dá-se início ao programa de estabilização econômica. O primeiro grande passo em direção à abertura é a aprovação da Medida Provisória nº 158, depois transformada em Lei nº 8.032/90, publicada no dia 1º de Março de 1990, que anunciava, entre outras medidas:

- fim dos controles administrativos representados pelos programas de importação das empresas;
- eliminação de vários regimes especiais de tributação para a importação;
- redução em 50% dos percentuais relativos ao Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);
- redução em 80% do imposto sobre importação e sobre produtos industrializados para equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, metrô, produção e propeção de petróleo, e equipamentos para transmissão de rádio e televisão; e
- suspensão de projetos ligados às novas Zonas de Processamento de Exportações.

Desde então, inicia-se um processo de renovação das políticas industrial e de comércio exterior que chegou a apresentar algumas ambiguidades devido à complexa economia política envolvida.

Em Junho de 1990 cria-se um conjunto de medidas de política industrial denominado de “Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior” (PICE), anunciando uma nova estrutura de tarifas de importação a ser gradualmente implantada ao longo dos cinco anos seguintes. Dentre as novas medidas de abertura econômica temos:

- aceleração do cronograma de redução das alíquotas de importação para os setores têxtil e químico;
- redução do escopo de aplicabilidade da lei do similar;
- eliminação dos programas de importação por empresa a partir de 01/07/90;
- redução da alíquota do IPI de 40% para 20% para veículos com menos de 1.000cc;
- criação dos grupos executivos de políticas setoriais;
- redução do índice mínimo de nacionalização para obtenção de crédito Finame; e
- redução dos controles administrativos sobre as importações.

Além dessas novas medidas, previa-se uma queda da tarifa média dos atuais 32,2% para uma tarifa média de 20% em 1994.

Diversas barreiras não-tarifárias e políticas ditas setoriais foram sendo desativadas a partir de Março de 1990, dentro do espírito de novas medidas de liberalização comercial. Desta forma, a indústria nacional, ao se deparar com a concorrência externa, teria um incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à redução de custos do produto nacional. As indústrias de alta tecnologia e as que necessitavam de reestruturação teriam prioridades.

Havia cinco critérios básicos que orientavam a nova estrutura de proteção: alíquota nula para os produtos sem similar nacional, com grandes vantagens comparativas, proteção natural elevada ou commodities de baixo valor agregado; alíquota de 5% para os produtos que já possuíam esse nível tarifário em 1990; alíquota de 10% e 15% para os setores intensivos em insumos com tarifa nula; alíquota de 20% para a maioria dos produtos manufaturados; e alíquota de 30% para as indústrias de química fina, trigo, massas, toca-discos, videocassete e aparelhos de som. Já o setor automobilístico apresentaria uma proteção nominal de 35% e o de informática de 40%.

No início de 1991, lança-se o Plano Collor II e cria-se o Projeto de Reconstrução Nacional, reafirmando a política liberalizante. O cronograma foi mantido até Outubro de 1992, quando ocorreu uma antecipação das reduções tarifárias previstas para 1993 e 1994. Até o final de 1995, novos fatores causaram modificações na estrutura de proteção, entre eles o programa de estabilização de preços, os compromissos assumidos pelo país com a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), os desequilíbrios da balança comercial e as demandas por proteção de setores prejudicados pela abertura.

Em 1992, o trágico desfecho do governo Collor acabou por estimular velhas práticas nacionalistas e intervencionistas, às quais o presidente Itamar Franco era adepto. Todavia, a galopante inflação impediu um retorno significativo ao nacionalismo e, desta forma, as políticas industrial e de comércio exterior não sofreram grandes alterações. Em 1994, com o início dos preparativos para o Plano Real, as medidas de abertura retornam à ativa, mas, desta vez, a política de importações passou a se subordinar ao objetivo de estabilização de

preços. Para impedir aumentos de preços a curto prazo, várias alíquotas de produtos com participação elevada nos índices de preços internos foram reduzidas para 0% ou 2%.

Em 1º de Julho, sob o comando do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, é posto em prática o Plano Real, que tem como uma de suas principais características a desindexação do câmbio, isto é, a desvinculação da taxa cambial da inflação. Com a preocupação de manter a moeda forte e estável, o governo cria a âncora cambial. O Banco Central agia no mercado de câmbio comprando ou vendendo moeda, com a força de uma reserva monetária que chegou a mais de US\$70 bilhões. No segundo semestre de 1994 são aprovadas as Medidas Provisórias 616 e 655, que alteraram a legislação anti-dumping para ajustá-la às novas orientações da Rodada Uruguai. É aprovada também a Lei em defesa da competição (Lei 8.844). Em Setembro entra em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, cuja vigência estava prevista no Tratado de Assunção somente para Janeiro de 1995. A TEC reduziu o nível de proteção nominal dos setores de automóveis, eletrônica de consumo e química fina.

Com a ampliação da abertura comercial no final de 1994, devido às alterações no cronograma de redução tarifária, chega-se à etapa final do processo de liberalização comercial iniciado em 1990. Sem dúvida alguma a economia brasileira vem, desde o início desta década, passando por um processo de reestruturação, diretamente ligado a ganhos de eficiência técnica e na alocação de recursos. A abertura comercial, juntamente com os efeitos da implantação do Plano Real, tiveram forte impacto sobre o desempenho competitivo e as perspectivas da indústria, com implicações até os anos recentes. Analisaremos estes impactos no capítulo seguinte.

III) OS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL:

A liberalização comercial, em prática desde o início dos anos 1990, é responsável por uma série de mudanças na estrutura produtiva, aperfeiçoando a utilização de insumos e melhorando a qualidade do produto final. Além disso, essas mudanças reduzem os custos de produção, com implicações positivas sobre a estabilização dos preços. Desta forma, houve uma forte elevação da produtividade no país nos últimos anos demonstrando descontinuidade na tendência decrescente que vinha se observando desde a década de 1970.

Em meio à nova situação conjuntural que combinava abertura comercial, apreciação cambial e aquecimento de demanda, temos uma crescente integração internacional da indústria brasileira. Houve um rápido crescimento do coeficiente de importação bem como uma ampliação de sua presença no exterior, elevando o coeficiente de exportação.

A estabilização recria condições de segurança aos investidores, levando, juntamente com a abertura da economia, a uma terceira onda de entrada de investimento direto estrangeiro, o que também teve seu papel essencial no processo de industrialização brasileiro.

Neste capítulo analisaremos esses principais efeitos da abertura comercial.

III. 1) O COMPORTAMENTO DA PRODUTIVIDADE:

Desde o início dos anos 1970 até o final dos anos 1980, as taxas de aumento da produtividade decresceram praticamente de modo contínuo (Tabela 3.1). No entanto, a recessão do início desta década levou à modernização defensiva das técnicas produtivas e gerenciais, incorporando novos modelos existentes na esfera internacional. Esta modernização, juntamente com a liberalização do comércio exterior e a desregulamentação da economia causaram uma ruptura da tendência decrescente da produtividade, que atualmente apresenta níveis elevadíssimos.

Tabela 3.1

Taxas médias de crescimento da produtividade: períodos selecionados (1971/89)
(Em % aa)

Período	Taxas médias de crescimento da produtividade
1971/73	5.59
1974/80	1.00
1981/85	0.34
1986/89	0.25

Fonte: Bonelli, R. , "A Competitividade e os desafios da Política Industrial no Brasil"

Nota: Produtividade medida em relação ao pessoal diretamente ligado à produção

Este caráter “defensivo” da reestruturação industrial brasileira (elevação da eficiência com que são usados os recursos, num contexto de reduzido investimento, levando a grandes elevações da produtividade da mão de obra e da produtividade total dos fatores) foi motivado por diversos fatores, como: “o tamanho do mercado interno, a relativa complexidade das indústrias mecânica e eletroeletrônica ao final do processo de industrialização, o acúmulo de cultura industrial, a abertura exportadora iniciada nos anos 70 e ampliada durante os anos 80, e os elevados investimentos prévios das empresas multinacionais instaladas no país” (Bielschowsky, R.; Stumpo, G.).

A crise pela qual passava a indústria brasileira no início da década, a abertura econômica e a consciência, por parte dos empresários e executivos das grandes empresas nacionais e estrangeiras, do atraso em termos das práticas organizacionais modernas e dos desperdícios no processo produtivo de suas empresas, levaram a uma generalizada racionalização produtiva que acabou por impulsionar a produtividade, ganhando forças para enfrentar a concorrência externa. Desta forma, após cair cerca de 5% em 1990, a produtividade da mão de obra da indústria brasileira aumentou aceleradamente, chegando a 77% acumulados entre 1991 e 1997, isto é, 8,5% ao ano, em média, ao longo de sete anos.

No entanto, a produtividade da mão de obra é um indicador parcial do rendimento dos fatores utilizados na produção e, como todo indicador parcial, pode gerar resultados viesados na medida em que não considera a variação no uso dos demais fatores de produção. Assim, medidas mais abrangentes, chamadas de multifator, são mais aconselháveis na aferição da eficiência com que são usados os recursos e, entre elas, temos a produtividade total dos fatores (PTF), que leva em conta o uso de mão de obra, matérias

primas e capital.¹ Fazendo uma análise da produtividade total dos fatores no caso brasileiro chegamos a resultados que atendem às nossas expectativas e que estão sintetizados na Tabela 3.2.

Durante o “milagre econômico”, isto é, início da década de 1970, a PTF agregada apresentou taxas elevadas de crescimento (média de 3,7% aa). Já de 1974 a 1980 há uma desaceleração devido ao crescimento do estoque de capital (máquinas e equipamentos) e, com a recessão no início dos anos 1980, as taxas de crescimento da PTF caem ainda mais. Esta tendência decrescente permanecerá até o final da década de 1980 pois, mesmo com a recuperação do PIB real após 1984, o crescimento do estoque de capital não acompanha o crescimento acelerado do estoque de mão de obra (PEA - população economicamente ativa).

Somente com a recessão do início da década de 1990 é que a taxa de crescimento da PTF voltará a se elevar, principalmente devido à redução mais do que proporcional dos insumos de trabalho em relação ao capital e ao produto potencial. Nos anos seguintes a tendência ascendente se mantém em consequência da leve recuperação do potencial de produção, do baixíssimo crescimento do estoque de capital e de pequenos aumentos relativos na PEA. O aumento médio da PTF agregada é de 2% aa entre 1993 e 1997.

¹ A PTF pode ser estimada a partir de qualquer medida representativa de produção. Quando estimada a partir do valor agregado da produção (VA) a PTF considera apenas dois fatores primários de produção: trabalho e capital. Já quando estimada a partir do valor bruto da produção (VBP), considera também as matérias primas como fator de produção.

Tabela 3.2
 Produtividade total dos fatores agregada - 1970/97 ($PTF^* = gY^* - 0,50 gL - 0,50 gK$)

Anos	Taxas de crescimento (%)				Índices de produtividade (1970=100)		
	gY*	gK	gL	PTF*	Capital	Trabalho	PTF*
1970	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100.00	100.00	100.00
1971	9.00	6.46	3.51	4.02	102.39	105.31	104.02
1972	9.00	7.14	3.50	3.68	104.16	110.90	107.84
1973	10.00	9.55	3.50	3.48	104.58	117.86	111.59
1974	9.40	11.51	3.49	1.90	102.60	124.59	113.70
1975	8.57	12.12	3.49	0.77	99.36	130.71	114.57
1976	8.89	11.86	3.49	1.22	96.71	137.53	115.97
1977	8.14	9.95	3.48	1.43	95.12	143.72	117.62
1978	7.55	8.46	3.48	1.58	94.33	149.38	119.48
1979	7.42	7.94	3.47	1.71	93.87	155.08	121.53
1980	7.91	7.85	3.47	2.25	93.92	161.74	124.26
1981	5.69	6.62	2.95	0.90	93.10	166.04	125.38
1982	4.89	4.60	2.95	1.12	93.36	169.18	126.78
1983	3.65	3.28	1.53	1.24	93.69	172.71	128.36
1984	3.91	2.66	1.08	2.04	94.83	177.54	130.98
1985	4.50	3.00	4.82	0.59	96.21	177.00	131.75
1986	4.97	3.83	2.93	1.59	97.27	180.50	133.84
1987	4.74	4.08	4.05	0.68	97.89	181.71	134.75
1988	3.98	3.32	2.92	0.86	98.52	183.58	135.91
1989	3.86	2.45	4.44	0.41	99.87	182.56	136.48
1990	2.65	1.67	2.09	0.77	100.83	183.56	137.52
1991	2.32	1.01	-0.93	2.28	102.14	189.57	140.66
1992	1.89	0.26	-0.64	2.08	103.80	194.39	143.58
1993	2.20	-0.41	0.86	1.98	106.52	196.97	146.41
1994	2.72	-0.47	0.98	2.47	109.93	200.37	150.03
1995	2.93	0.31	0.31	2.62	112.81	205.60	153.96
1996	2.93	0.92	0.31	2.32	115.06	210.96	157.52
1997	2.97	1.66	2.60	0.84	116.54	211.72	158.84

Obs: Os insumos de trabalho correspondem ao estoque da PEA com carteira assinada./ n.d.=não disponível

Fonte: Bonelli e Fonseca; "Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados..."

Se considerarmos apenas o setor industrial, veremos que a PTF tem apresentado desde 1993 taxas recordes de crescimento, principalmente devido aos expressivos aumentos da produtividade da mão de obra nesta década (Tabela 3.3). A média entre 1993 e 1997 é de cerca de 5% aa, nível jamais visto desde o “milagre econômico” da virada da década de 1970. Por outro lado, se considerarmos apenas o setor agrícola (lavoura apenas) chegaremos a resultados semelhantes, isto é, a PTF na agricultura também aumentou substancialmente nos últimos anos, acumulando um ganho de 25% desde 1988, sendo que suas produtividades parciais da mão de obra e da terra foram as que mais cresceram desde a década de 1970 (Tabela 3.4).

Tabela 3.3

Produtividade total dos fatores para a indústria de transformação - 1970/97

Anos	Taxas de crescimento (%)				Índices de Produtividade (1970=100)		
	gY	gK	gL	PTF	Capital	Trabalho	PTF
1970	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100	100	100
1975	3.81	12.44	2.1	-4.5	90.31	117.28	100.2
1980	9.11	4.74	6.41	3.7	86.57	126.23	100.22
1985	8.34	0.5	9.06	4.41	81.43	128.52	97.57
1990	-9.46	-2.59	-5.31	-5.78	70.57	124.19	88.42
1991	-2.36	3.07	-10.06	-0.18	66.86	134.82	88.26
1992	-4.09	1.17	-7.64	-1.74	63.38	140.01	86.73
1993	8.08	4.17	-1.69	6.25	65.76	153.92	92.15
1994	7.82	2.88	-2.15	6.95	68.92	169.6	98.56
1995	1.72	-4.31	-1.78	5.01	73.26	175.64	103.5
1996	1.01	4.3	-11.08	2.86	70.94	199.51	106.46
1997	5.1	5.1	-5.7	4.32	70.95	221.4	111.6

n.d. = não disponível

Fonte: Bonelli e Fonseca; "Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados..."

Tabela 3.4
 Produtividade total dos fatores na agricultura - 1975/96

Anos	Taxas de crescimento (%)						Índices de Produtividade (1970=100)				
	gY	gA	gK	gF	gL	PTF	Terra	Capital	Fertiliz.	Trab.	PTF
1975	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100	100	100	100	100
1980	10.1	2.84	8.4	7.69	4.7	4.61	106.72	71.53	72.42	116.03	87.18
1985	13.16	4.46	5.21	52.02	-1.3	-0.91	132.21	74.92	93.76	148.88	100.7
1990	-3.72	-9.07	0.7	-9.25	-4.09	2.35	141.35	65.31	96.85	149.71	100.22
1991	2.76	-0.24	-0.44	-6.95	-0.71	4.51	145.6	67.41	106.95	154.94	104.74
1992	5.37	0.35	-0.69	1.81	-0.69	5.09	152.88	71.52	110.69	164.38	110.07
1993	-1.03	-9.51	0.65	9.64	-2.77	1.14	167.21	70.33	99.92	167.33	111.32
1994	9.3	10.75	2.99	11.63	-1.5	1.61	165.01	74.64	97.83	185.68	113.12
1995	5.05	-0.31	-0.17	15.32	-1.47	2.16	173.88	78.54	89.12	197.97	115.55
1996	-0.8	-1.82	-2.95	-9.25	-5.8	3.27	175.67	80.28	97.42	208.46	119.33

n.d. = não disponível

Fonte: Bonelli e Fonseca; "Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados..."

Como podemos perceber, tanto a produtividade total dos fatores, quanto a produtividade da mão de obra, indicam um aumento da quantidade de produção por unidade de insumos utilizadas, isto é, um ganho de eficiência, presente tanto na produção agregada quanto em importantes setores específicos. Podemos dizer, portanto, que a economia brasileira ingressou numa nova fase de desenvolvimento produtivo.

III . 2) OS COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO:

O processo de abertura comercial que se iniciou em 1990 teve grandes impactos sobre os coeficientes de comércio do país. Nesta seção iremos analisar o comportamento destes coeficientes, tanto em relação à indústria quanto em relação aos diferentes setores.

Analisando, primeiramente, os coeficientes para a indústria de transformação como um todo, podemos notar que a penetração das importações² apresentou um ritmo de crescimento gradual durante praticamente todo o período (Gráfico 3.1). Apenas com o Plano Real, após 1994, é que se pode observar um comportamento explosivo, devido ao cronograma de redução tarifária, bem como ao comportamento das taxas de câmbio real e de crescimento do PIB no período. Como sabemos, a maior penetração de importações era esperada, uma vez que é necessária para que se alcance uma alocação mais eficiente dos recursos e os ganhos de escala e especialização a ela associados.

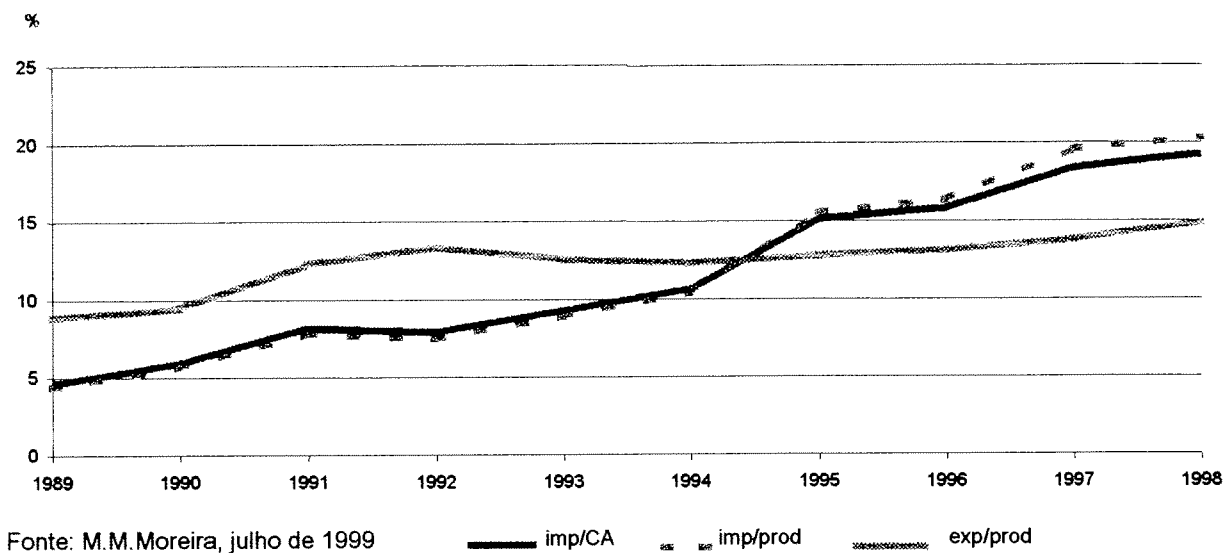
Já o coeficiente de exportações³ cresceu de forma mais lenta e uniforme. Este crescimento ocorre devido à redução do viés anti-exportador e à promoção de ganhos de produtividade que aumentam a importância do mercado externo para os produtores de manufaturados, mesmo com uma conjuntura macroeconômica desfavorável, particularmente do ponto de vista do câmbio real.

A análise por setor foi elaborada tanto em relação à intensidade de fator quanto à categoria de uso, apresentando impactos diferenciados sobre os diversos setores, refletindo as vantagens comparativas e competitivas do país e suas necessidades de ganhos de escala e especialização. Os setores intensivos em tecnologia foram os de maior destaque (Tabelas 3.5 e 3.6), dentre os quais temos os de “máquinas, equipamentos e instrumentos” (100,8%

² O Coeficiente de Importação foi calculado de duas formas: a razão importações / consumo aparente (produção mais a importação menos a exportação) e a razão importações / produção.

³ O Coeficiente de Exportações é a razão simples entre exportações e produção.

Gráfico 3.1- Coeficientes de Comércio da Indústria Manufactureira.



da produção em 1998), “material e aparelhos eletrônicos e de comunicação” (160,7% da produção em 1998) e “fabricação de outros veículos” (69,1% da produção em 1998), todos apresentando uma participação no consumo aparente superior a 50%. Em seguida temos os setores intensivos em capital, dentre os quais apresentaram índices acima da média da indústria os de “elementos químicos, não-petroquímicos e carboquímicos” (93,9% da produção em 1998), “resinas, fibras e elastômeros” (41,5% da produção em 1998) e “adubos, fertilizantes e corretivos do solo” (36,6% da produção em 1998), todos setores em que as economias de escala e especialização são importantes, o que gera coeficientes de penetração elevados.

Tabela 3.5
Coeficiente Importação / Consumo Aparente * - 1989/1998 (%)

Setor por intensidade de fator	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Capital	7.4	8.5	10.7	9.3	10.6	11.6	15.6	16.8	17.8	18.7
Mão de Obra	1.5	2.1	3.4	2.6	4.1	5.6	10.2	10.8	12.5	11.6
Tecnologia	6.9	9.4	14.2	12.8	13.2	15.3	20.6	23.6	28.7	32.1
Recursos Naturais	3.2	3.7	4.5	4.2	4.8	5.5	7.9	6.5	8.3	8.6
Total da indústria	4.5	5.9	8.1	7.9	9.2	10.6	15.1	15.8	18.4	19.3

* Média simples dos coeficientes dos setores por intensidade de fator

Fonte: M. M. Moreira, Julho de 1999

Tabela 3.6
Coeficiente Importação / Produção * - 1989/1998 (%)

Setor por intensidade de fator	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Capital	8.7	9.9	12.9	10.3	12.0	13.5	19.0	20.8	22.4	24.2
Mão de Obra	1.5	2.0	3.1	2.5	4.1	5.6	10.7	11.1	12.8	11.7
Tecnologia	6.9	9.8	14.9	13.1	13.9	16.8	24.4	29.1	39.7	44.1
Recursos Naturais	2.9	3.4	4.4	4.1	4.9	6.0	7.5	5.6	7.8	8.1
Total da indústria	4.3	5.7	7.8	7.4	8.9	10.4	15.5	16.3	19.4	20.3

* Média simples dos coeficientes dos setores por intensidade de fator

Fonte: M. M. Moreira, Julho de 1999

Levando-se em consideração as categorias de uso, o maior destaque fica para o setor de “bens de capital” cujas importações tiveram uma participação no mercado interno superior a 50% desde 1997 e cuja produção doméstica foi inferior à quantidade importada em 1998. Em seguida temos os “bens de consumo duráveis” e os “bens de capital e equipamentos de transporte”, mas já com coeficientes bem mais baixos como podemos ver nas Tabelas 3.7 e 3.8.

Tabela 3.7
Coeficiente de Penetração: Importação / Consumo Aparente (%)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bens de consumo não-duráveis	2.6	3.0	4.0	3.4	3.7	4.4	7.2	7.0	7.9	8.1
Bens de consumo duráveis	7.8	9.2	12.9	10.9	11.6	12.3	16.7	18.5	24.9	30.3
Bens intermediários elaborados	5.2	6.4	8.6	8.8	10.1	12.2	16.9	17.8	19.7	20.8
Bens intermediários	2.2	2.9	4.8	5.5	8.8	7.5	10.3	11.4	12.2	10.4
Bens de capital	11.4	17.7	28.1	23.7	23.8	28.0	39.0	46.9	54.8	57.0
Bens de capital/equip. de transp.	2.1	3.2	6.3	6.7	9.0	11.6	14.9	12.9	16.5	22.6
Total da Indústria	4.5	5.9	8.1	7.9	9.2	10.6	15.1	15.8	18.4	19.3

Fonte: M.M.Moreira, Julho de 1999

Tabela 3.8
Coeficiente de Penetração: Importação / Produção (%)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bens de consumo não-duráveis	2.5	2.8	3.8	3.1	3.4	4.2	7.0	6.7	7.7	7.9
Bens de consumo duráveis	7.4	8.9	12.3	10.1	11.2	12.2	17.5	19.5	26.6	29.3
Bens intermediários elaborados	4.9	6.1	8.0	8.1	9.6	11.8	16.9	18.0	20.4	21.9
Bens intermediários	2.1	2.7	4.6	5.3	8.6	7.1	10.0	11.5	12.5	10.5
Bens de capital	11.9	19.8	33.3	26.8	27.2	33.2	54.0	71.5	94.0	100.3
Bens de capital/equip. de transp.	1.9	3.0	5.6	5.9	8.4	11.4	15.8	13.2	17.0	23.2
Total da Indústria	4.3	5.7	7.8	7.4	8.9	10.4	15.5	16.3	19.4	20.3

Fonte: M.M.Moreira, Julho de 1999

Analisando pelo lado das exportações, os setores intensivos em tecnologia são os de maior destaque, apresentando coeficientes acima da média da indústria para quase todos os setores (Tabela 3.9). A “fabricação de outros veículos” (principalmente aviões) foi o que apresentou maior coeficiente, não só em sua categoria, como também na indústria como um todo (71,5% da produção em 1998). Vale lembrar que estes setores foram também os que obtiveram maiores coeficientes de importação. Isto demonstra que tal indústria está

sofrendo uma especialização intra-industrial, isto é, a especialização se dá dentro do próprio setor, refletindo as economias de escala existentes. Desta forma, o país pode se beneficiar de mercados consumidores maiores.

Como era de se esperar, logo em seguida temos os setores intensivos em recursos naturais, onde se destacam os de “celulose e pasta mecânica” (66,5% em 1998), “madeira” (61,9% em 1998), “açúcar” (43,7% em 1998), “frutas e legumes, incluindo sucos” (35,2% em 1998) e “metalurgia dos não-ferrosos” (34,6% em 1998), todos importantes setores exportadores do país.

Tabela 3.9
Coeficiente Exportação / Produção * - 1989/1998 (%)

Setor por intensidade de fator	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Capital	7.5	7.9	9.8	9.6	9.2	9.6	10.5	11.1	11.0	11.4
Mão de Obra	6.6	6.4	10.8	10.9	9.9	9.7	10.2	11.1	12.4	13.3
Tecnologia	9.3	10.0	15.4	15.9	13.8	13.6	14.3	17.0	19.4	23.2
Recursos Naturais	11.3	12.7	14.3	15.2	15.8	16.0	19.4	18.1	18.3	18.8
Total da indústria	8.8	9.4	12.3	13.3	12.5	12.2	12.7	13.0	13.7	14.8

* Média simples dos coeficientes dos setores por intensidade de fator

Fonte: M. M. Moreira, Julho de 1999

Quanto às categorias de uso, os “bens de consumo duráveis” e os “bens de capital” são, assim como nas importações, os de maior destaque (Tabela 3.10). Assim como nos setores intensivos em tecnologia, tais setores também vêm apresentando um padrão de especialização intra-indústria. No entanto, seu potencial exportador ainda pode ser intensificado, uma vez que existem diferenças entre os coeficientes de importação e exportação indicando ganhos de eficiência e escala a serem explorados. As demais

categorias de uso também sofreram aumentos no coeficiente de exportação, ainda que de forma mais modesta. Dentre os “bens de consumo não duráveis” estão os setores intensivos em mão de obra, que, à exceção dos calçados, estão longe de refletir seu verdadeiro potencial exportador.

Tabela 3.10
Coeficiente de Abertura: Exportação / Produção (%)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bens de consumo não-duráveis	6.9	7.9	9.1	10.4	10.2	9.2	10.3	10.4	10.2	10.7
Bens de consumo duráveis	12.6	12.7	16.6	17.7	14.8	13.2	12.4	14.3	19.8	32.7
Bens intermediários elaborados	10.1	10.9	14.9	15.9	14.7	15.1	16.8	16.9	16.6	16.5
Bens intermediários	7.0	7.6	8.5	10.0	10.6	11.8	12.5	10.6	10.4	10.1
Bens de capital	7.7	7.9	14.7	13.6	13.1	14.5	15.3	18.9	22.6	24.2
Bens de capital/equip. de transp.	10.5	10.8	15.7	17.1	14.4	12.5	9.6	11.1	14.3	20.4
Total da Indústria	8.8	9.4	12.3	13.3	12.5	12.2	12.7	13.0	13.7	14.8

Fonte: M.M.Moreira, Julho de 1999

No geral, podemos concluir que houve um crescimento excepcional do comércio exterior, tanto pelo lado das importações, quanto das exportações. Em 1989 o coeficiente de importação era 4,5% do consumo aparente, refletindo a estratégia de crescimento “voltada para dentro”, em prática desde o Governo Geisel. Dez anos mais tarde este coeficiente já se quadruplicou, chegando a 19,3% do consumo aparente em 1998. Os coeficientes de exportação começam num nível mais alto que os de importação (8,8% em 1989), mas não chegam a dobrar até o final do período analisado (14,8% em 1998). O comportamento particular de ambos os coeficientes após a implantação do Plano Real em 1994, refletem a nova situação conjuntural que se instaurou, combinando forte apreciação cambial, acelerada ampliação na abertura e acentuado aquecimento de demanda.

III . 3) O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO:

A implantação do Plano Real proporcionou uma estabilidade macroeconômica, que, juntamente com a abertura, principalmente dos setores de telecomunicações, bancário e de seguros, incentivaram as entradas de investimento direto estrangeiro (IDE) no país. Outro fator de grande influência foi o processo de privatizações, responsável por 20 % a 30% do total de IDE.

Parte do IDE entra no país destinado à compra de empresas familiares nacionais que são incapazes de acompanhar o movimento de globalização. Este impõe a certos setores níveis de produtividade, tecnologia e escala de produção bem mais elevados. Assim, as empresas multinacionais compram as empresas de tais setores, visando conquistar mais rapidamente um mercado em expansão.

Outra grande parte do IDE nos últimos anos foi destinada à implantação de novas plantas e setores industriais. Uma vez somado ao Mercosul, o mercado brasileiro se tornou um grande atrativo do investimento externo. No entanto, antes de se tomar as decisões de investimento propriamente ditas, existem duas fases distintas. Primeiramente, há uma ampliação das importações, como forma de se testar o mercado e a aceitação de seus produtos (como vimos na seção anterior, as importações já vêm crescendo no país desde o início da década de 1990). Em seguida, continua-se importando os produtos finais, mas passa-se a importar também as máquinas e equipamentos necessários para a instalação da

indústria no país. Somente em uma terceira fase, a qual se iniciou dois anos após a implantação do Plano Real, é que a indústria reduz o nível de importações, podendo, inclusive, se tornar exportadora. Desde então, o crescimento das entradas de IDE tem sido extraordinário, chegando a superar o crescimento do comércio internacional. Hoje, mesmo após a desvalorização ocorrida este ano, já retomamos a parcela de antes da crise dos anos 1980, equivalente a 5% do IDE internacional. Nos últimos três anos houve um acúmulo de entradas no total de US\$53,1 bilhões (US\$9,9 bilhões em 1996, US\$17,1 bilhões em 1997 e US\$26,1 em 1998), maior do que o estoque acumulado desde o início dos registros nos anos 1960.

Como podemos observar, o país está passando por uma “terceira onda”⁴ de investimento estrangeiro que, apesar de ser de mesmo porte que as duas primeiras, possui características particulares. Como demonstra Moreira (1999), duas características estruturais básicas da indústria brasileira se modificaram drasticamente nos anos recentes:

- (i) como era de se esperar no contexto de abertura, enquanto os níveis de concentração industrial da produção não sofrem maiores alterações, a concentração de vendas, que inclui os importados, sofre quedas significativas;
- (ii) o *market share* das empresas estrangeiras aumenta significativamente, passando de 28% em 1980 para 43% em 1995.

Podemos concluir que tanto a abertura quanto a nova onda de IDE no país resultaram em grandes mudanças nas estruturas de mercado que tiveram fortes implicações sobre o crescimento da produtividade.

⁴ A primeira onda vai do pós-guerra aos anos 1960, e a Segunda, dos anos 1970 até meados dos anos 1980.

IV) O MERCOSUL E O BRASIL:

A formação de grandes blocos econômicos, juntamente com o abandono das práticas protecionistas, tem marcado fortemente o cenário econômico mundial nos últimos tempos. A integração econômica é um processo que vem se desdobrando em todos os pontos do globo. Ela é parte integrante de uma nova mentalidade estratégica no comércio internacional, em que o bloco econômico constituído busca agregar as vantagens comparativas da região, visando basicamente o desenvolvimento econômico e social dos países envolvidos. O alargamento de mercados, bem como a coordenação de políticas macroeconômicas trazem aos membros desses blocos enormes ganhos em termos de eficiência econômica, economias de escala e estabilidade, mais do que compensando a inevitável perda de autonomia na condução de instrumentos de política econômica. Novos investimentos e uma maior capacitação tecnológica são estimulados e uma maior variedade de produtos se torna disponível aos consumidores.

Desde 1991, o Brasil tem estado envolvido num processo de igual natureza no âmbito do Mercosul, formado por mais três membros: Argentina, Uruguai e Paraguai. Sua concepção teve como embrião inicial a aproximação entre Brasil e Argentina ocorrida em 1986, quando os presidentes dos respectivos países assinaram a Ata para Integração Argentino-Brasileira e mais doze protocolos. Decidiram criar um mercado comum entre as duas nações até 1 de janeiro de 2000. Em 1990 esse prazo foi antecipado para o final do

ano de 1994. Essa aceleração do processo de integração bilateral teve um impacto considerável nos países vizinhos. O Uruguai, ameaçado a uma posição de isolamento no continente sul-americano e o Paraguai, com fortes laços comerciais com Brasil e Argentina, logo mostraram-se dispostos a participar do novo bloco econômico emergente.

Assim, em 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, criando oficialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, constituindo um importante capítulo do processo de liberalização comercial brasileiro. Este Tratado estabeleceu como metas básicas os seguintes pontos:

- A livre circulação de bens, serviços, fatores produtivos, pessoais e capitais. Para isso, pretende-se eliminar todos os obstáculos alfandegários entre os diversos membros e todas as restrições não-tarifárias;
- A adoção de uma tarifa externa comum (TEC) e de uma política comercial comum em relação a terceiros países;
- Coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros;
- Um programa de coordenação da legislação interna dos Estados-membros de forma a promover a livre concorrência;
- Um regime para a definição de origem dos produtos de um Estado-membro. Esta cláusula tem por objetivo evitar a concorrência desleal de produtos de origem extra-Mercosul que possa ser comercializado por algum membro como se este produto fosse produzido dentro da região;

- Um sistema para a resolução de litígios e controvérsias. As resoluções se darão em Tribunais de Arbitragem. Até que estes sejam criados, a solução de controvérsias serão resolvidas mediante negociações diretas;
- Um regime transitório de cláusulas de salvaguardas.

O Mercosul representa um mercado potencial de mais de 210 milhões de pessoas com um produto interno bruto da ordem de US\$ 908 bilhões. A abertura do mercado regional exige uma maior competitividade das economias dos países-membros envolvidos e uma melhor gestão empresarial na busca da qualidade total. É necessária uma cooperação mútua de coordenação de políticas estratégicas e macroeconômicas, fazendo-se os ajustes estruturais internos necessários para a inserção harmoniosa desses países no Mercosul. Após a união aduaneira e a desregulamentação dos mercados internos, o grande desafio do Mercosul é aumentar sua área de influência internacional. As negociações para a adesão da Bolívia e do Chile fazem parte da estratégia adotada.

Entretanto, no que tange à abertura do Mercosul a outros mercados, é necessário antes um maior fortalecimento interno do bloco para que seja viável um processo dessa natureza. A posição tomada pelo bloco frente à proposta da criação de uma Área de Livre Comércio nas Américas (Alca) ilustra claramente que as autoridades dos quatro países-membros estão conscientes da necessidade do aprofundamento da integração na região antes de se estabelecer qualquer programa de abertura comercial.

Apesar do fato de que o mercado que se abre para o Brasil ser proporcionalmente muito menor do que aquele que oferece a seus sócios no Mercosul, a integração do Cone Sul traz grandes vantagens para o país. São numerosos os setores que apresentam uma vantagem comparativa real ou potencial para o Brasil, graças aos seus níveis de produção numa escala a que a indústria argentina não atinge.

O Mercosul pode prover o Brasil de matérias-primas agrícolas de clima temperado e assim contribuir para que baixem os respectivos preços internos e os altos custos fiscais embutidos nos subsídios concedidos à produção e consumo destes produtos. Desta forma, além de possibilitar um aumento global da competitividade da economia mediante a redução do preço dos alimentos, o processo de integração pode ajudar a aumentar a competitividade específica da indústria de transformação de bens primários, ao solucionar os problemas de preços e de escassez de matérias-primas. Também existem vantagens nas compras de determinados componentes e bens de consumo duráveis, assim como nas dos bens de capital, cuja produção é feita em pequena quantidade e é altamente intensiva em mão de obra qualificada.

Outra vantagem é a possibilidade de redução das margens de lucros monopolistas decorrentes de situações protecionistas. As preferências aduaneiras crescentes e a diminuição de barreiras não-tarifárias, resultantes do Tratado de Assunção, assim como a proximidade geográfica entre os países do Mercosul, incentivam na sub-região o comércio de certos bens que talvez não seja viável com outras partes do mundo. Abrem-se perspectivas de acesso à importação para empresas de pequeno e médio porte, evitando que tenham necessariamente de se abastecer no mercado local a preços desvantajosos. O

sucesso do Mercosul neste sentido está estreitamente associado ao desenvolvimento e melhoria da infra-estrutura do transporte sub-regional, de modo a barateá-lo substancialmente, bem como à redução dos custos aduaneiros e do atraso no despacho de mercadorias nas fronteiras.

A infra-estrutura dos países-membros ainda é precária e constitui uma das principais barreiras à integração econômica do Mercosul (Tabela 4.1). Estima-se que sejam necessários investimentos da ordem de US\$ 60 bilhões para a modernização de áreas como a de transportes, energia e telecomunicações. Com estes investimentos, os custos de produção poderiam ser sensivelmente reduzidos elevando-se a competitividade dos produtos do Mercosul.

O maior problema, entretanto, são as limitações do financiamento interno e externo. Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as fontes bilaterais e internacionais poderiam cobrir cerca de 10% das necessidades, o setor privado 15% e o setor público entraria com o financiamento de 75%. A dificuldade estaria, sobretudo, no financiamento público, já que a capacidade de investimento estatal dos países do Mercosul está esgotada. Dessa forma, o caminho contemplado pelos países integrantes seria apostar na capacidade de investimento do setor privado. Para isso, programas que exaltem a privatização e a desregulamentação são de fundamental importância. Esses programas garantem a ampla participação da sociedade num ambiente concorrencial e propicia uma maior competitividade dos preços intra-regionais. Cabe ressaltar que não basta apenas desregulamentar sem uma adequação de uma legislação recíproca. Uma legislação que trate

de propiciar condições de livre mercado e que equipe órgãos reguladores de competência técnica, eficiência e autonomia administrativa e financeira.

Tabela 4.1
Infra-estrutura no Mercosul

Países	Estradas km/mil hab.	Eletricidade % de casas	Telefones linhas em mil	Casas com água corrente (% urbana)	Casas com serv.sanit. (% urbana)
Brasil	50	91	47	95	84
Argentina	82	100	72	73	100
Uruguai	100	93	100	100	n.d.
Paraguai	32	69	19	61	31

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Mundial 1994

Nesse contexto, é importante também, orientar os fundos privados no sentido de dar prioridade à infra-estrutura, eliminar subsídios cruzados e formular planos conjuntos entre os países membros, de forma a harmonizar seus objetivos com as políticas nacionais adotadas.

No caso do Brasil são necessários investimentos anuais da ordem de US\$ 24 bilhões para modernizar sua infra-estrutura. Para isso, o país aposta na privatização e na desregulamentação para atrair o capital privado estrangeiro e nacional. Só no setor de telefonia devem ser efetuados investimentos de US\$ 70 bilhões com as privatizações realizadas.

No setor de energia, aponta-se a necessidade de uma "integração energética" dos parceiros do Mercosul nas áreas elétrica e de hidrocarbonetos (Tabela 4.2). Ou seja, não basta apenas realizar interconexões pela região, é igualmente importante a formulação de planos conjuntos de investimentos em infra-estrutura básica e uma adequação da legislação de cada país, garantindo um ambiente competitivo e uma harmonia dos sistemas institucionais e legais. A reestruturação do setor elétrico nacional está sendo finalizada por um grupo de consultorias. No novo modelo brasileiro, as geradoras e distribuidoras serão privadas, cabendo ao estado a transmissão, com o objetivo de garantir o acesso de produtoras independentes e autoprodutores à rede. É parte também do plano, o capítulo da integração energética com os países do Mercosul. A interligação elétrica com a Argentina, por exemplo, poupará a construção de uma usina com capacidade de geração de 1000 MW. Um investimento de aproximadamente US\$ 2,5 bilhões no caso de uma hidrelétrica. As usinas supranacionais de Yacyretá e Corpus Christi (Argentina e Paraguai), Itaipú e a estação conversora de Uruguaiana (fronteira da Argentina e do Brasil) são os primeiros exemplos da integração da região.

No setor ferroviário, a situação é delicada (Tabela 4.3). Os investimentos realizados nos últimos anos são medíocres e o sucateamento da malha ferroviária, bem como das locomotivas e dos vagões, é alarmante. O BNDES, visando a recuperação da rede, tem partido para a privatização dos serviços via o modelo de arrendamento. Com a concessão da operação da malhas, acredita-se na recuperação do nível de investimento.

Tabela 4.2
Capacidade de Energia Elétrica - Mercosul

País	Total (GW)	Em relação ao PIB (MW/US\$)
Argentina (1995)	18.508	62
Brasil (1995)	59.036	104
Paraguai (1992)	6.533	859
Uruguai (1992)	2.065	132

Fonte: Mercosul - Perspectivas da Integração

Tabela 4.3
Transporte - Mercosul

País	Malha Rodoviária Extensão Total (km)	Malha Rodoviária Pavimentadas (%)	Rede Ferroviária (km)
Argentina (1990)	215.369	27,6	34.059
Brasil (1995)	1.650.131	9,0	30.114
Paraguai (1993)	29.317	9,5	441
Uruguai (1993)	9.003	65,0	3.004

Fonte: Mercosul - Perspectivas da Integração

No setor hidroviário, a hidrovía Paraná-Paraguai permitirá cerca de 7 mil quilômetros de navegação, atingindo todo Mercosul. Ela responderá por grande parte da demanda de transportes da região. O sistema portuário, por outro lado, passa por uma grande reforma e importantes portos tem sido desestatizados, visando basicamente o aumento da eficiência dos serviços e a redução dos seus custos. Por fim, cabe citar projetos de construção de oito pontes interligando o Brasil e a Argentina, mais a finalização de uma interligação rodoviária que liga São Paulo a Buenos Aires, passando por Montevideú. Com 3000 Km, seu custo está orçado em US\$ 2 bilhões.

Os resultados advindos da integração regional, juntamente com a abertura comercial, tiveram impactos consideráveis sobre o comércio exterior de seus países-membros (Tabela 4.4). As exportações brasileiras para o Mercosul cresceram 77% em 1991, atingindo a cifra de 2,3 bilhões de dólares e essa tendência persistiu em 1992. Desde 1993, a participação dos parceiros do Mercosul tem apresentado significativo aumento tanto pelo lado das exportações quanto das importações, que cresceram, entre 1992 e 1996, 8,0 e 8,5 pontos percentuais, respectivamente. Esse resultado deve-se, em grande parte, à redução das tarifas aduaneiras intra-bloco, estimulando o comércio na região.

O maior parceiro comercial brasileiro dentro do Mercosul é a Argentina. As exportações para este país, que registraram expansão de 130% em 1991 e de 46% em 1992, corresponderam ao mercado de maior crescimento mundial para o Brasil, passando a representar cerca de 7% das exportações totais do país e 71% das exportações para o Mercosul, revelando que o dinamismo da economia do Brasil é altamente dependente deste mercado. A balança comercial brasileira com a Argentina era da ordem de US\$ 1,350 bilhão em 1992, mas passou a apresentar quedas nos anos seguintes, chegando a atingir um déficit de US\$ 1,529 bilhão no ano de 1995.

As exportações brasileiras para Argentina constituem-se sobretudo de produtos manufaturados, estes correspondendo a 55% do total exportado para esse país. Entre 1993 e 1994, as exportações de manufaturados cresceram cerca de 80% para o mercado argentino. Os principais produtos exportados pelo Brasil para a Argentina são: parte e peças para veículos e tratores, automóveis de passageiros, veículos de carga, motores de pistão, minério de ferro e seus concentrados, laminados de ferro ou aço, semimanufaturados de

ferro ou aço, polímeros de etileno e outros, café cru em grão, bombas e compressores, entre outros (todos manufaturados, à exceção do café e dos minérios de ferro).

Tabela 4.4

Exportações Brasileiras para o Mercosul (em mil US\$)

Países	1994		1995		1996	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Argentina	4.135.736	69,8	4.041.022	65,7	5.170.050	70,8
Paraguai	1.053.539	17,8	1.300.600	21,1	1.324.580	18,1
Uruguai	731.864	12,4	811.789	13,2	810.670	11,1
Total	5.921.139	100,0	6.153.411	100,0	7.305.300	100,0

Importações Brasileiras do Mercosul (em mil US\$)

Países	1994		1995		1996	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Argentina	3.881.756	80,4	5.570.255	81,6	6.505.880	77,5
Paraguai	360.661	7,5	513.680	7,5	555.850	6,6
Uruguai	583.407	12,1	738.310	10,9	1.330.700	15,9
Total	4.825.824	100,0	6.822.245	100,0	8.392.430	100,0

Balança Comercial Brasil - Mercosul (em mil US\$)

Países	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	1.355.505	762.336	253.980	-1529.233	-1335.830
Paraguai	346.931	680.375	692.878	786.920	768.730
Uruguai	217.160	379.215	148.457	73.479	-520.030
Total	1.919.596	1.812.926	1.095.315	-668.834	-1087.130

Fonte: Banco de Desenvolvimento Interamericano - Dptº de Programas Regionais de Integração

Em relação à estrutura das importações brasileiras, a maior parcela negociada são de produtos manufaturados intensivos de capital e máquinas e equipamentos. O Brasil absorveria 8.5% das importações argentinas, comprando majoritariamente alimentos e grãos.

Devemos acrescentar às vantagens potenciais que se abrem do lado tanto da demanda, a partir da ampliação do mercado, como da oferta, com as consequentes reduções de custos, o potencial de competição alcançado graças ao estímulo à colaboração tecnológica em setores de ponta e à definição conjunta de normas técnicas e de qualidade. A ação conjunta desses elementos permite que, além de um aumento do comércio bilateral, a partir dos recursos disponíveis, o processo de integração gere forte expansão da capacidade de produção, graças ao aproveitamento das economias de escala e da aprendizagem que suscite mudanças estruturais na competitividade da região no âmbito externo. Se a isso acrescentamos um cenário que ofereça maiores possibilidades de negociação nos foros internacionais, haverá ainda maiores vantagens potenciais, às quais não só o Brasil como todos os países do Mercosul poderão aspirar como resultado do processo de integração.

A criação do Mercosul proporcionou um aumento expressivo da capacidade de negociação dos países-membros. O peso relativo do bloco no contexto mundial certamente alcançou maior representatividade. Entretanto, a participação do Mercosul no comércio internacional ainda é pequena. Daí a importância de, cada vez mais, assumir acordos multilaterais com outras nações e blocos.

V) CONCLUSÃO:

Como vimos, durante as últimas décadas prevaleceu no Brasil um modelo de desenvolvimento que privilegiava o mercado interno, a industrialização por substituição de importações e a autarquia. O sistema protecionista existente impediu que se criasse os mecanismos adequados para incentivar as empresas na busca do aumento contínuo da produtividade. Excessivamente protegido da competição externa, através de barreiras comerciais, o país chega ao final dos anos 1980 com uma produção cercada de ineficiências e desperdício de recursos, extremamente verticalizada e de baixa qualidade, sem qualquer incentivo à capacitação de pessoal e à inovação tecnológica. Diante de produtos defasados e uma produtividade estagnada, viu-se necessária uma reorientação da política de comércio exterior brasileira, baseada em ganhos de escala, modernização, especialização, além da busca por novos mercados no exterior.

Desde o início dos anos 1990 a economia brasileira vem passando por um processo de liberalização comercial, com o fim de diversas barreiras não-tarifárias e políticas ditas setoriais. A abertura comercial, juntamente com os efeitos da implantação do Plano Real, tiveram fortes impactos sobre o comportamento da produtividade e do comércio exterior brasileiro que, podemos dizer, foram na direção esperada e desejada.

Com a crise do início da década e a abertura comercial, os métodos produtivos se modernizaram, levando a alocações de recursos bem mais eficientes e dando forças para a indústria brasileira enfrentar a concorrência externa. Assim, houve um crescimento considerável da produtividade, rompendo com a tendência decrescente que vinha se observando há algumas décadas. Este crescimento pode ser observado tanto através do comportamento da produtividade da mão de obra, que cresceu em média 8,5% aa nesta década, quanto através do comportamento da produtividade total dos fatores (PTF). A PTF agregada cresceu em média 2%aa nesta década. Já se analisarmos apenas a PTF do setor industrial esta média passa a ser de 5%aa. No setor agrícola os resultados são semelhantes, acumulando um ganho de 25% desde 1988. Desta forma, fica claro que houve um ganho de eficiência tanto na produção agregada quanto em importantes setores específicos.

No entanto, ainda há ganhos de produtividade importantes a serem realizados, principalmente em relação aos efeitos de escala, ou seja, à formação de empresas com porte para competir de igual para igual com as similares do mundo desenvolvido, e mesmo do mundo em desenvolvimento.

Outro grande impacto do processo de abertura comercial se deu, como vimos, sobre os coeficientes de comércio exterior do país. Houve um aumento significativo das importações, necessário para que se alcançasse uma alocação mais eficiente dos recursos. O maior destaque foi para os setores intensivos em tecnologia, cujos coeficientes de importação eram da ordem de 6,9% em 1989, passando para 32,1% do consumo aparente e 44,1% da produção em 1998. Em seguida temos os setores intensivos em capital, que passaram de 7,4% do consumo aparente e 8,7% da produção em 1989 para 18,7% e 24,2%,

respectivamente, em 1998. Em relação às categorias de uso destacam-se os setores de “bens de capital”, de “bens de consumo duráveis” e de “bens de capital e equipamentos de transporte”.

As exportações também apresentaram um crescimento nos últimos anos, devido, principalmente, à redução do viés anti-exportador e à promoção de ganhos de produtividade que aumentam a importância do mercado externo para os produtores de manufaturados. Os setores intensivos em tecnologia são, assim como nas importações, os de maior destaque, passando de um coeficiente de 9,3% da produção em 1989 para 23,2% em 1998. Em seguida temos os setores intensivos em recursos naturais, que concentram importantes setores exportadores do país e cujo coeficiente de exportação era de 11,3% da produção em 1989 e passou para 18,8% em 1998. Quanto às categorias de uso destacam-se, assim como nas importações, os setores de “bens de consumo duráveis” e os de “bens de capital”, caracterizando um padrão de especialização intra-indústria, o que também se observa nos setores intensivos em tecnologia, trazendo imensos benefícios associados às economias de escala e especialização. Desta forma, podemos observar que houve uma crescente integração internacional da indústria brasileira desde o início dos anos 1990, quando foi implantado o processo de liberalização comercial.

Além disso, a estabilidade macroeconômica que se instaurou com o Plano Real e a abertura comercial proporcionaram uma terceira onda de investimento direto estrangeiro no país, destinado principalmente à compra de empresas familiares nacionais e à implantação de novas plantas e setores industriais, avaliando sempre as vantagens locais e buscando escalas competitivas e produtos mais próximos da fronteira internacional. Desta

forma, assim como a abertura comercial, esta nova onda de IDE levou a grandes mudanças nas estruturas de mercado, contribuindo para o crescimento da produtividade. Desde 1995, as entradas de IDE têm crescido extraordinariamente, chegando a superar o crescimento do comércio internacional.

Podemos dizer, portanto, que a combinação de abertura comercial, estabilização e retomada de IDE resultou em uma modificação radical nas estruturas de mercado dentro das quais funcionavam as empresas brasileiras, proporcionando ao país um salto na direção das novas realidades do fim do século. Contudo, apesar da crescente produtividade, o nível de investimento ainda é baixo, fazendo com que a produtividade do capital não cresça. Quando o investimento se elevar, é de se esperar que os aumentos na produtividade sejam ainda maiores.

Por fim, constituindo um importante capítulo do processo de liberalização comercial brasileiro, temos a criação do Mercosul em 1991, buscando agregar as vantagens comparativas da região e visando o desenvolvimento econômico e social dos países-membros. A integração regional exigiu uma maior competitividade das economias envolvidas, bem como uma melhor gestão empresarial. Para o Brasil, o Mercosul trouxe grandes vantagens tanto do lado da demanda, ao ampliar o mercado, como da oferta, ao reduzir os custos. Além disso, elevou o potencial de competição ao estimular a colaboração tecnológica em setores de ponta e a definição conjunta de normas técnicas e de qualidade. No entanto, como vimos, é necessário um maciço investimento na área de infra-estrutura (transportes, energia e telecomunicações), pois esta ainda constitui uma das principais barreiras à integração econômica.

Ainda assim, a integração regional teve impactos consideráveis sobre o comércio exterior brasileiro, incentivado principalmente pelas preferências aduaneiras crescentes, pela diminuição de barreiras não tarifárias, bem como pela proximidade geográfica. De 1992 a 1996 as exportações para a região cresceram 8,0 pontos percentuais e as importações, 8,5. A Argentina é, dentro do Mercosul, o maior parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para este país constituem-se principalmente de produtos manufaturados. Já as importações são, em sua maioria, de produtos manufaturados intensivos em capital e máquinas e equipamentos. Graças ao aproveitamento das economias de escala, o processo de integração gerou grande expansão da capacidade produtiva, reforçando os efeitos da abertura comercial dos anos 1990.

Infelizmente, nos últimos três anos o Mercosul pareceu ter estacionado num patamar, o que resultou num lento progresso de sua agenda política. Atualmente, a combinação de crise financeira com problemas naturais de consolidação e aprofundamento do processo negociador trouxe à tona sinais de esgotamento do processo de integração. Além disso, o Brasil, principal economia do grupo, esteve envolvido nas três últimas crises internacionais, tendo que tomar medidas drásticas para conter seus efeitos negativos. No início deste ano ocorreu uma forte desvalorização do real, deflagrando a maior crise do Mercosul desde sua criação.

A nova conjuntura foi propícia para se discutir o futuro do processo de integração regional e ficou clara a necessidade de os governos nacionais dos países-membros sinalizarem vontade política de aprofundamento do processo, através do efetivo avanço das

negociações, da ampliação da dimensão política, bem como da expansão da cooperação nos demais setores (educação, trabalho, saúde, justiça, meio ambiente, cultura e outros). A princípio, no curto prazo, os países devem ratificar o compromisso firmado no Tratado de Assunção, de que não serão criadas barreiras ao comércio intra-regional que possam comprometer os resultados alcançados até o momento. No longo prazo, é preciso avançar nas tarefas relativas à consolidação da união aduaneira. Recentemente, o embaixador do Brasil na Argentina alertou que, “se permanecer no atual estado de estagnação, sem avanços de impacto nos próximos seis meses, o Mercosul poderá sofrer uma morte triste e sem glória.”

BIBLIOGRAFIA

- Barros, J. R. M., Goldenstein, L., “Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro.” Versão preliminar, Julho de 1996.
- Bielschowsky, R., Stumpo, G., “A Internacionalização da Indústria Brasileira: Números e Reflexões Depois de Alguns Anos de Abertura.” in “O Brasil e a Economia Global”.
- Bonelli, R., “A Competitividade e os Desafios da Política Industrial no Brasil”.
- Conjuntura Econômica, artigos diversos.
- Franco, G., “A Abertura em Perspectiva Histórica: os termos de troca entre nacionalismo e internacionalismo” , texto inédito.
- Franco, G., “Criatividade e produtividade como motores do desenvolvimento: teoria e prática no Brasil do Real”, texto inédito.
- Moreira, M. M., “A Indústria Brasileira nos Anos 90: O que já se pode dizer?”, Julho de 1999, in Giambiagi, F., Moreira, M.M.(org.) “Economia Brasileira nos anos 90” BNDES.
- Moreira, M. M., “Estrangeiros em uma Economia Aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior.” Texto para Discussão N°67 BNDES/ Departamento Econômico, Março de 1999.
- Moreira, M. M., Correa, P.G., “Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo” Texto para Dicussão N°49 BNDES/Departamento Econômico, Outubro de 1996.

- Oliveira, G., “Condicionantes e Diretrizes de Política para a Abertura Comercial Brasileira.” Texto para Discussão N°313 IPEA, Setembro de 1993.
- “Revista Brasileira de Comércio Exterior”, diversos números.
- “Revista de Economia Política”, diversos números.
- Revista “Pesquisa e Planejamento Econômico”, diversos números.