

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**ABERTURA COMERCIAL E OS EFEITOS SOBRE A INDÚSTRIA: O  
CASO BRASILEIRO**

**Maria Isabel David de Sanson  
Nº de Matrícula: 9415049-3**

**Orientador: Luiz Roberto A. Cunha**

**Novembro de 1997**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**ABERTURA COMERCIAL E OS EFEITOS SOBRE A INDÚSTRIA: O  
CASO BRASILEIRO**

Maria Isabel D. de Sanson

**Maria Isabel David de Sanson  
Nº de Matrícula: 9415049-3**

**Orientador: Luiz Roberto A. Cunha**

**Novembro de 1997**

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

“Ao Felipe, por todos os anos em que esteve ao meu lado e por todo o amor que me deu”

“Agradeço aos meus pais, pelas oportunidades que me deram para minha formação como pessoa e como profissional e, antes de tudo, pelo amor e carinho que me deram. Agradeço também, ao professor Luiz Roberto A. Cunha, pela motivação e atenção que me estimularam a concluir este curso.”

## ÍNDICE

Introdução.....	6
Capítulo I- Uma Abordagem da Teoria do Comércio Internacional.....	9
1.1- Fundamentos do Comércio Internacional.....	10
1.2- O Modelo Ricardiano.....	12
1.3- Hipóteses Alternativas ao Modelo Ricardiano.....	21
1.4- Conclusões.....	28
Capítulo II- A Industrialização Pós Segunda Guerra Mundial.....	29
2.1- O Papel do Comércio Exterior para a Economia do Brasil.....	30
2.2- A Importância da Política Cambial para a Industrialização.....	33
2.3- Os Planos de Desenvolvimento.....	37
2.4- O Período do “Milagre Econômico”, a Industrialização durante a Segunda Metade dos Anos 70 e a crise Provocada pela Dívida.....	47
Capítulo III- O Processo de Liberalização Comercial no Brasil.....	55
3.1- O Contexto Internacional do Início dos anos 90.....	56
3.2- Como se deu o Processo de Liberalização Comercial no Brasil.....	61
3.3- Competitividade Estrutural da Indústria Brasileira.....	68
3.4- O Contexto da Indústria após a Abertura Comercial.....	72
3.5- Política Industrial.....	75

Capítulo IV- Impactos da Liberalização Comercial.....	77
4.1- O Impacto sobre o Setor Manufatureiro.....	77
4.2- A Eficiência Técnica.....	82
Conclusões.....	86
Bibliografia.....	92

## Introdução

Tendo em vista a importância da abertura comercial para o desenvolvimento industrial brasileiro, esta monografia tem por objetivo avaliar os efeitos da política de liberalização do comércio sobre a indústria do Brasil.

No Capítulo I, serão introduzidos conceitos importantes sobre trocas internacionais, que possibilitarão um melhor entendimento do cenário abordado. Conceitos como “vantagem comparativa, vantagem absoluta, ganhos de troca, padrão de comércio, fatores específicos” e muitos outros, introduzidos em modelos de economia internacional serão abordados a fim de esclarecer as questões que serão discutidas posteriormente. Veremos que os modelos apresentados por David Ricardo, Paul Krugman, Ronald Jones, Paul Samuelson e Ohlin contribuíram para o desenvolvimento de teorias sobre o comércio internacional, mesmo com todas suas simplificações.

Devemos no entanto, entender que o estudo de modelos econômicos, seja referente ao comércio internacional, seja um modelo de crescimento econômico, requer um certo cuidado. Tendo em vista a complexidade de uma economia como um todo, várias simplificações são tomadas com frequência, o que muitas vezes põem em risco a validade do contexto econômico. Por vezes se supõe por exemplo, que preços e salários são rígidos, que as indústrias possuem produtividade marginal crescente (um aumento na quantidade de insumos mais que aumenta a produção final), e uma série de outros fatores que muitas



vezes não se aplicam à realidade. Desta forma, devemos analisar o que foi proposto buscando uma hipótese alternativa para as simplificações que forem sendo tomadas.

Uma vez que iremos avaliar o comportamento da indústria após a liberalização comercial, o capítulo II irá retratar a evolução do setor industrial brasileiro após a Segunda Guerra Mundial. Uma rápida análise do período que vai de 1950 até o final da década de 80 será apresentada para que se possa entender o contexto histórico da industrialização brasileira. Este período foi marcado pelos muitos planos de desenvolvimentos como o Plano de Metas, Plano Trienal, PAEG e outros que a despeito de alguns pontos mal elaborados, possibilitaram o desenvolvimento da indústria no Brasil.

O modelo de Substituição de Importação adotado neste período, foi imprescindível para que a indústria brasileira tivesse uma sólida base para o crescimento. Estabelecendo uma proteção para a economia doméstica, o Brasil criou condições para que o setor industrial se desenvolvesse e com isso, formasse um mercado consumidor forte. Logicamente, a posição do Brasil frente aos países do “primeiro mundo” deixava muito a desejar. A década de 80 marca um desastroso período para o Brasil, onde a instabilidade econômica causada por altos índices de inflação ameaça a saúde da economia. Ao mesmo tempo, o mundo passa por enormes mudanças estruturais. Os avanços tecnológicos e o desenvolvimento de novas técnicas de produção lançam à frente os países que os adotam. É neste sentido que o Brasil percebe claramente que o modelo substitutivo se esgotou e que é necessário a inserção do Brasil no contexto internacional.

A abertura comercial adotada pelo Brasil no início da década de 80, surge da necessidade de se reestruturar a economia, acabar com a instabilidade política, social e

econômica e introduzir o Brasil no ambiente de trocas internacionais. Veremos então no Capítulo III, como foi feita a liberalização econômica do Brasil, qual era o contexto internacional e que consequências trouxe para a economia como um todo.

Em seguida, será apresentado um estudo que procurou avaliar os efeitos da abertura comercial no setor industrial brasileiro. Minha motivação no entanto, é analisar estes dados e verificar se eles coincidem com o que está descrito nas diversas páginas publicados ao longo destes últimos anos.

Particularmente não poderia deixar de mencionar brevemente alguns aspectos do Plano Real. Depois de acompanhar ao longo da história do Brasil, os diversos planos de estabilização instaurados com o objetivo de se conseguir um crescimento sustentável, pude vivenciar em meus anos de faculdade o mais bem sucedido plano econômico do Brasil, na minha opinião. Acredito na importância deste fato para minha formação profissional, uma vez que tive a oportunidade de ver de perto o caminho percorrido pelo Real e discutir seus avanços em sala de aula.

Espero que este seja apenas o começo, e não o final, de um estudo mais aprofundado da economia do nosso país.

## CAPÍTULO I

### UMA ABORDAGEM DA TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Como sabemos, a defesa do livre comércio é quase tão antiga quanto a teoria econômica. Mas nos últimos anos, o estudo da teoria do comércio internacional passou a ter uma grande importância e vem sendo alvo de debates no mundo todo. Através de trocas de bens e serviços e de um fluxo de capital intenso entre os países, as economias do mundo todo vêm se unificando, fazendo do comércio mundial um sólido cenário de trocas.

Tendo como referência alguns modelos desenvolvidos por importantes economistas<sup>1</sup>, podemos analisar os argumentos que defendem a liberalização do comércio, bem como a questão da vantagem comparativa, dos ganhos de bem-estar social, otimização da alocação de recursos e alguns outros fatores que nos ajudam a

---

<sup>1</sup> David Ricardo, Paul Samuelson, Ronald Jones, Paul Krugman, são referências importantes no estudo da Economia Internacional.

verificar, até que ponto é vantajoso para um país, manter-se em contato com outras economias.

É importante frisar, que o estudo de modelos econômicos envolve um processo cuidadoso de análise. Muitas vezes, como forma de simplificação, estes modelos lançam mão de alguns fatores que afetam a economia como um todo, como a existência de economias de escala, intervenção do governo, barreiras alfandegárias, dotação de fatores e muitos outros. Cabe ao leitor, avaliar os resultados alcançados por estes estudos e desenvolver argumentos alternativos de análise dentro do cenário macroeconômico.

### 1.1- Fundamentos do Comércio Internacional

O estudo da economia internacional, é baseado nos mesmos métodos de análise da teoria econômica. O comportamento dos indivíduos e das firmas, pode ser analisado da mesma forma para ambos os casos; seja para trocas internacionais ou para transações domésticas. Quando um produto é apresentado ao consumidor, este toma suas decisões de consumir, de forma equivalente para um produto nacional ou para um produto importado.

Todos sabemos, que é muito difícil uma economia viver isolada do resto do mundo, e conseguir suprir todas as necessidades de consumo de seus indivíduos. Dessa forma, a idéia de que o comércio entre países gera benefícios para o bem-estar da população, é aceita de uma maneira geral. Entretanto, existem aqueles que questionam os efeitos da abertura do comércio para seu próprio país. Será que é vantajoso para uma economia pequena, abrir seu mercado e concorrer com produtos muito mais sofisticado e com melhores preços?

Com isso, vemos que um dos aspectos mais importantes da economia internacional é a idéia de que existe “ganhos de troca”. Quando os países vendem bens e serviços entre si, eles o fazem por ser uma prática que lhes gera benefícios.

Muitas vezes, medimos os ganhos de troca para cada um dos países em função do padrão de comércio. Antes de analisar os efeitos do comércio internacional em uma determinada economia, devemos conhecer o padrão de comércio, ou seja, quem vende para quem.

Iremos avaliar ao longo deste capítulo, de que maneira fatores como matéria-prima, tecnologia, condições climáticas e muitos outros, influenciam na determinação do padrão de comércio. O modelo desenvolvido por David Ricardo<sup>2</sup>, sugere que as trocas entre os países são feitas, uma vez que existe diferenças entre a produtividade do trabalho. Já no século vinte, surge a idéia de que o padrão de comércio é uma interação entre a oferta relativa de recursos naturais - capital, trabalho e terra, e o uso relativo desses fatores na produção de diferentes produtos.

Desde o século XVI, com o aparecimento do estado moderno, os governos vêm se preocupando com os efeitos da competição internacional, no desenvolvimento da indústria doméstica. A idéia de impor limites para as importações, ou de incentivar as exportações através de subsídios vem de séculos atrás.

Através dos anos, alguns economistas internacionais vêm desenvolvendo análises, que determinam os efeitos da intervenção do governo no contexto do comércio entre países. Estes estudos não apenas prevêm os efeitos dessas intervenções, como também ajudam a avaliar quando uma intervenção do governo é benéfica para a economia.

---

<sup>2</sup> Sua primeira publicação foi em 1817 e era intitulada *Os princípios da Economia Política e Taxação*

O presente estudo irá exatamente, avaliar em que medida a abertura comercial brasileira foi benéfica para a economia, dando uma ênfase ao setor industrial. Iremos avaliar, como as medidas adotadas no últimos anos, contribuíram para a inserção da economia brasileira no contexto mundial de comércio

## 1.2- O Modelo Ricardiano

O modelo Ricardiano<sup>3</sup>, foi desenvolvido no início do século XX por David Ricardo. Este modelo, introduz a noção de vantagem comparativa, como o resultado de diferenças internacionais entre a produtividade do trabalho.

Como forma de simplificação, iremos analisar o modelo Ricardiano numa economia - que chamaremos de doméstica - de apenas um fator de produção. Imaginemos que apenas dois produtos são produzidos, queijo e vinho, e que a tecnologia da economia doméstica pode ser resumida na produtividade do trabalho em cada indústria. Seria conveniente expressar produtividade em termos de unidade de trabalho requerida; o número de horas de trabalho requerida na produção de um quilograma de queijo ou um litro de vinho. Desta forma, vamos definir  $a_{LQ}$  e  $a_{LV}$  como a unidade de trabalho requerida na produção de vinho e de queijo respectivamente e  $L$  como a oferta total de trabalho.

Quando temos apenas um fator de produção, a fronteira de possibilidade de produção é uma reta. Isto significa, que se quisermos produzir uma unidade a mais de vinho, teremos que abrir mão de uma quantidade proporcional de queijo, ou seja, o custo de oportunidade de queijo em termos de vinho é uma constante.

---

<sup>3</sup> Krugman, Paul . e Obstfeld, Maurice. *International Economics: Theory and Policy*, 3ª edição, Nova York, 1994. Usando como referência o 2º capítulo *Produtividade do Trabalho e Vantagem Comparativa: O Modelo Ricardiano*, págs. 11-36.

Desta forma, definindo  $Q_Q$  como a produção total de queijo e  $Q_V$  como a produção total de vinho, teremos que  $a_{LQ}Q_Q$  e  $a_{LV}Q_V$  são a quantidade total de trabalho utilizada na produção de queijo e vinho respectivamente. Assim, teremos o limite de produção definidos como:

$$a_{LQ}Q_Q + a_{LV}Q_V \leq L$$

Para determinar o que uma economia irá produzir, temos que conhecer os preços relativos dos bens disponíveis no mercado. No caso do modelo Ricardiano, em que apenas duas mercadorias são produzidas, o preço relativo de um bem em termos do outro, irá determinar a quantidade ótima de produção.

Chamaremos  $P_V$  e  $P_Q$  de preço do vinho e preço do queijo, respectivamente. Assim sendo,  $P_V/P_Q$  é o preço relativo de vinho em termos de queijo.

Uma vez que leva  $a_{LQ}$  horas por trabalhador para produzir um quilo de queijo, a taxa de salário por hora no setor de queijo, será igual ao valor que cada trabalhador pode produzir em uma hora,  $P_Q/a_{LQ}$ . Seguindo o mesmo raciocínio, a taxa de salário por hora no setor de vinho, será igual a  $P_V/a_{LV}$ . O salário no setor de queijo será maior se  $P_Q/P_V > a_{LQ}/a_{LV}$ ; se o inverso ocorrer, ou seja,  $P_Q/P_V < a_{LQ}/a_{LV}$  teremos um salário maior no setor de vinho.

Seguindo esta linha de raciocínio, todos iriam querer trabalhar no setor que estivesse pagando melhores salários. Desta forma, podemos perceber que apenas quando  $P_Q/P_V$  for igual ao custo de oportunidade de queijo em termos de vinho,  $a_{LQ}/a_{LV}$ , os dois bens serão produzidos nesta economia.

Na ausência de trocas internacionais, o país doméstico teria que produzir ambos os bens. Mas ele só o fará, se o preço relativo de queijo for igual ao seu custo e oportunidade.

Como forma de simplificação, iremos analisar os efeitos de trocas entre dois países, onde cada um tem apenas um fator de produção. Chamaremos um dos países de “Doméstico”, conforme denominamos anteriormente, e o outro país de “Estrangeiro”. Cada um desses países pode produzir apenas dois produtos: queijo e vinho.

Iremos sempre nos referir ao país estrangeiro, com uma notação muito cômoda para o distinguir do país doméstico; usaremos um asterisco. Desta forma teremos que a força de trabalho do país estrangeiro será  $L^*$ ; a unidade de trabalho requerida na produção de vinho e de queijo, será  $a_{LV}^*$  e  $a_{LQ}^*$  respectivamente, conforme definimos anteriormente para o país doméstico.

Introduzindo agora o conceito de vantagem comparativa, diremos que se o país doméstico for mais produtivo em queijo do que o país estrangeiro, e menos produtivo em vinho, teremos:

$$a_{LQ}/a_{LV} < a_{LQ}^* / a_{LV}^*$$

Podemos dizer então, que o país doméstico é relativamente mais produtivo em queijo do que em vinho. Podemos dizer ainda, que o país doméstico tem vantagem comparativa na produção de queijo.

Outro conceito importante, mas que não serve para analisarmos o padrão de comércio, é o conceito de vantagem absoluta. Se dissermos apenas que  $a_{LV} > a_{LV}^*$ , o país estrangeiro é mais eficiente na produção de vinho, e por isso possui vantagem absoluta na produção deste bem. Mas este fato isolado, não deve ser usado para explicar o padrão de comércio entre esses dois países.



Na ausência de trocas, o preço relativo dos dois bens, será determinado pela unidade de trabalho relativa, requerida na produção de vinho e de queijo. Uma vez que os dois países passem o trocar, o preço de cada mercadoria não será mais determinado apenas por fatores domésticos. Se o preço relativo de queijo for maior no país estrangeiro, seria mais vantajoso para ambos os países, se houvesse comércio de queijo do doméstico para o estrangeiro, e de vinho do estrangeiro para o doméstico. Os dois países irão trocar, até que o preço relativo dos bens se iguale.

Vimos ao longo deste capítulo, que países que possuem a produtividade do trabalho relativa diferente em suas indústrias, irão se especializar na produção de diferentes bens. Desta forma, veremos que ambas as economias obtêm ganhos de troca o se especializarem.

Uma das maneiras de entender porque a especialização e a troca é benéfica para um país, é pensar em troca como um método indireto de produção. O país doméstico pode produzir vinho diretamente, mas trocar este produto com o país estrangeiro, permite que o doméstico “produza” vinho a partir da produção de queijo, e depois troque o queijo pelo vinho. Este método indireto de “produzir” um litro de vinho é mais eficiente do que produzi-lo diretamente. Considere duas alternativas diferentes para utilizar uma hora de trabalho. De um lado, o país doméstico poderia utilizar esta hora para produzir diretamente  $1/a_{LV}$  litros de vinho. Por outro lado, o país doméstico pode utilizar esta mesma hora de trabalho para produzir  $1/a_{LQ}$  quilos de queijo. Este queijo pode ser trocado por vinho, onde cada quilo é trocado por  $P_Q/P_V$  litros. Desta forma, nossa hora de trabalho se transformou em  $(1/a_{LQ})(P_Q/P_V)$  litros de vinho.

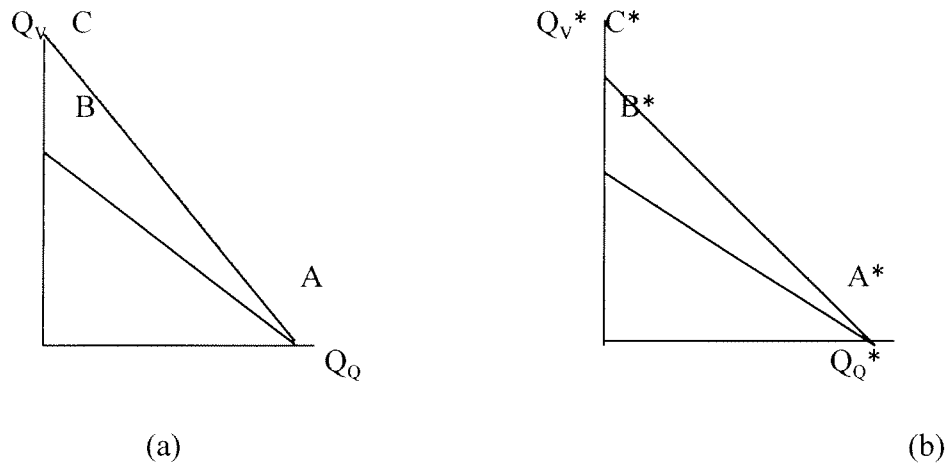
Teremos assim, mais vinho do que uma hora de trabalho poderia produzir diretamente, uma vez que:

$$(1/a_{LQ})(P_Q/P_V) > 1/a_{LV},$$

$$P_Q/P_V > a_{LQ}/a_{LV}.$$

Mas em equilíbrio internacional, se nenhum dos países produzir os dois bens, nós deveremos ter  $P_Q/P_V > a_{LQ}/a_{LV}$ . Isso mostra, que o país doméstico pode “produzir” vinho de maneira mais eficiente, produzindo queijo e trocando com o país estrangeiro do que produzindo diretamente vinho. Seguindo o mesmo raciocínio, o país estrangeiro pode “produzir” queijo de forma mais eficiente, fazendo queijo e trocando por vinho. Desta forma, veremos que os dois países terão ganhos de troca.

Outra maneira de enxergarmos este ganho de troca é analisando como este afeta a possibilidade de consumo de cada país. Na ausência de troca, a possibilidade de consumo é exatamente a mesma que a possibilidade de produção. Ilustrativamente, podemos ver na figura 1 através da linha AB para o país doméstico e A\*B\* para o país estrangeiro. Uma vez que consideramos a possibilidade de troca, cada economia agora pode consumir uma cesta de produtos diferente de que a que ela produz. A possibilidade de consumo do país doméstico está indicado pela linha CB na figura 1a, enquanto a possibilidade de consumo do país estrangeiro é representada pela linha C\*B\* na figura 1b. Desta forma, quando consideramos a possibilidade de haver troca entre os países, criamos diferentes possibilidades de consumo entre os bens.

Figural<sup>4</sup>

### Evidências empíricas do modelo Ricardiano

O modelo Ricardiano de trocas internacionais, é uma ferramenta útil para analisarmos as razões pela quais as trocas ocorrem e seus efeitos para o bem-estar de uma nação. Mas será que este modelo se aplica à realidade? Será que o modelo Ricardiano prevê o fluxo do comércio entre os países?

Podemos dizer que sim. Obviamente existem alguns casos em que o modelo nos leva a fazer uma previsão enganosa. O modelo Ricardiano com apenas dois bens, faz uma previsão muito exagerada do grau de especialização na produção que nós não observamos no mundo real. Em seguida, o modelo Ricardiano não leva em consideração os efeitos das trocas internacionais na distribuição dos salários entre os países. Dessa maneira, o modelo prevê que sempre haverá ganhos de troca. No entanto, observamos na prática que as trocas internacionais têm um efeito muito forte na distribuição dos salários. Ainda, o modelo Ricardiano não leva em consideração a diferença de recursos

<sup>4</sup> O gráfico ilustrado foi extraído da pág. 19 do referente livro citado anteriormente *International Economics: Theory and Policy*

entre as economias como uma das causas das trocas, deixando de lado um importante aspecto do sistema de intercâmbio. Finalmente, o modelo Ricardiano rejeita a possibilidade de uma economia de escala, como causa das trocas. Este último aspecto explicaria o fato de duas economias aparentemente parecidas possuírem um intenso fluxo de mercadorias.

Todas essas considerações descritas acima, são tópicos de alguns modelos de economia internacional<sup>5</sup>. Foram desenvolvidos tendo em vista as falhas do modelo Ricardiano. Não nos convêm no entanto, analisar cada um deles uma vez que não é objetivo desta monografia, realizar um estudo aprofundado da economia internacional. O modelo Ricardiano, introduz conceitos importantes que desenvolveram o estudo das trocas entre países.

Apesar de todas essas falhas, o Modelo Ricardiano contribui para uma importante previsão à respeito da Economia Internacional; o modelo nos diz que os países tendem a exportar os bens com maior produtividade. Este fato foi comprovado ao longo dos anos, após uma análise de um número significativo de casos.

A figura 2, ilustra as evidências a favor do modelo Ricardiano. Os dados foram colhidos de um estudo do economista Húngaro Bela Balassa<sup>6</sup>, em 1963. A figura compara o rateamento das exportações dos EUA para a Inglaterra em 1951, com a relação da produtividade do trabalho dos EUA para a Inglaterra, para vinte e seis

---

<sup>5</sup> O modelo de Fatores Específicos, desenvolvido por Paul Samuel e Ronald Jones que inclui a existência de fatores específicos além do trabalho, o modelo Heckscher-Ohlin levanta a questão da relativa abundância dos fatores de produção e a intensidade com que são usados na fabricação de um bem e finalmente Paul Krugman levanta a questão da existência de Economias de Escala e Competição Imperfeita

<sup>6</sup> As evidências descritas acima, são baseadas no estudo desenvolvido por Bela Balassa, "An Empirical Demonstration of Classical Comparative Cost Theory," *Review of Economics and Statistics* 4 (agosto 1963), pags.231-238; os dados e a ilustração foram retirados deste estudo.

indústrias de manufatura. A relação da produtividade entre os dois países é medida no eixo horizontal e a relação das exportações é dada no eixo vertical.

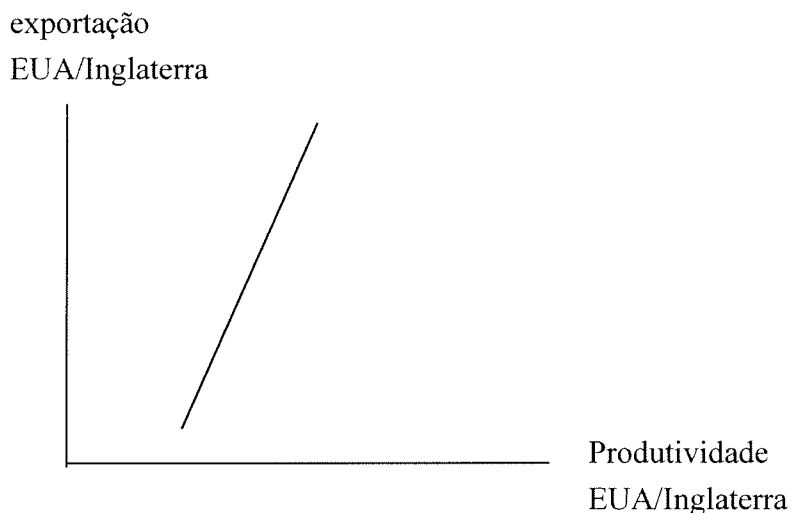
A teoria Ricardiana sugere que quanto maior a produtividade relativa na indústria Norte-americana, maior será a tendência dos EUA serem os exportadores desta indústria. E é isso que a figura 2 mostra. O diagrama de dispersão tende para uma reta crescente.

É interessante observar também, que a figura 2 confirma o princípio básico do modelo Ricardiano de que as trocas entre países dependem da vantagem comparativa e não da absoluta. A indústria Norte-americana possuía uma maior produtividade do trabalho em relação à Inglaterra quando os dados foram coletados. Mas o modelo Ricardiano estabelece que apenas o fato de um país ter uma produtividade maior do que outro, não significa que este irá exportar seus produtos. A produtividade relativa tem que ser maior, comparada com outros setores da economia.

Uma visualizada na figura nos mostra que em geral, as exportações americanas foram maiores do que as da Inglaterra, somente nas indústrias onde a vantagem da produtividade americana foi de alguma forma, maior do que a relação 2 para 1.

Figura 2

Um estudo comparativo mostra que as exportações americanas foram maiores que as Inglesas na indústria em que os EUA tinham maior produtividade do trabalho



Desta forma, podemos concluir que o modelo Ricardiano consegue prever muitas vezes com sucesso, o fluxo de comércio entre os países. Mas suas simplificações o tornam um modelo com pouca aplicação ao atual cenário macroeconômico. Nenhuma referência é feita à existência de economias de escala em alguns setores da economia. O modelo supõe também, que as firmas operam em um mercado em concorrência perfeita.

Assim sendo, o final deste capítulo terá como objetivo, desenvolver uma análise das hipóteses alternativas que foram levantadas por Paul Samuelson, Ronald Jones, Eli Heckscher, Bertil Ohlin, Paul Krugman e Maurice Obstfeld em seus estudos citados anteriormente.

### 1.3- Hipóteses Alternativas ao Modelo Ricardiano

No mundo real, a diferença entre a produtividade do trabalho não é o único fator que explicaria o comércio entre dois países, como sugere o modelo Ricardiano. Uma visão realista das trocas internacionais, deve também levar em consideração a existência de outros fatores de produção como terra, capital e recursos naturais. Deve considerar também a possibilidade das trocas afetarem a distribuição de salários.

#### Fatores Específicos

O modelo de fatores específicos foi desenvolvido por Paul Samuelson e Ronald Jones<sup>7</sup>. Ele assume uma economia que produz dois bens, e que divide sua força de trabalho em dois setores, assim como o modelo Ricardiano. A diferença é que agora o modelo de fatores específicos permite a existência de fatores de produção, além da força de trabalho. Uma vez que o trabalho é um fator de produção móvel e que pode se mover entre os setores, os outros fatores são tidos como específicos. Isto significa que eles só podem ser utilizados na produção de determinados bens.

De forma a verificar os resultados que este modelo propõe, vamos imaginar que existem dois países, EUA e Japão, que realizam trocas entre si. Para que exista comércio, os dois países devem possuir diferentes preços relativos de suas mercadorias. Isto acontece, na medida em que eles possuam diferentes oferta ou demanda relativa.

Vamos supor, que a demanda relativa seja igual nos dois países, mas que a oferta relativa não. Imagine também, que o Japão é abundante em capital enquanto que os

---

<sup>7</sup> Paul Samuelson, "Ohlin was right," *Swedish Journal of Economics* 73 (1971), págs. 365-384; e Ronald W. Jones, "A Three-Factor Model in Theory, Trade, and History," em Jagdish Bhagwati et al., *Trade, Balance of Payments, and Growth* (Amsterdam: North-Holland, 1971), págs. 3-21.

EUA são abundantes em terra. Isto significa que eles possuem diferentes dotação de fatores. Temos então, três fatores de produção: trabalho, capital e terra.

Dois bens podem ser produzidos: comida e manufatura, sendo que este último é produzido utilizando capital, enquanto que o outro é produzida usando terra. O trabalho é um fator móvel que pode ser usado em ambos os setores. Capital e terra são fatores específicos e só podem ser usados na produção de um determinado bem.

Em ausência de trocas, o Japão teria um menor preço relativo em suas manufaturas, uma vez que ele é abundante no fator capital. Quando este abre suas portas para o comércio, há uma tendência de convergência entre os preços relativos. Desta forma, o preço relativo entre o bem manufatura e o bem comida, denominados  $P_M$  e  $P_C$  respectivamente, irá subir. No Japão, o resultado de uma elevação em  $P_M/P_C$  é uma melhoria para os detentores de capital, enquanto que para os donos de terra houve uma piora de bem-estar.

Já nos EUA o inverso ocorre. O efeito da troca nos preços relativos é exatamente o inverso: o preço da manufatura que antes era maior do que no Japão cai. Assim há uma melhora para os donos de terra e uma piora para os donos de capital.

Assim, como Paul Krugman definiu em seu estudo do modelo de Fatores Específicos:

*“ O comércio, beneficia o fator que é específico para o setor exportador de cada país, mas prejudica o fator específico do setor importador, com efeitos ambíguos no fator móvel”<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Paul Krugman International Economics: Theory and Policy, capítulo 3, página 54



Desta forma, fica fácil entender porque os grupos que perdem com a abertura do comércio, tentam convencer o governo a impor barreiras à entrada de produtos que forcem seus preços para baixo.

O modelo de Fatores Específicos, assim como o modelo Ricardiano também não leva em consideração uma série de fatores que levam ao comércio internacional. Mas ele ilustra uma situação muito comum entre os diferentes países que compõem o quadro internacional de trocas, que é a diferença na dotação de fatores.

### O Modelo Heckscher-Ohlin

O modelo Heckscher-Ohlin<sup>9</sup>, mostra que a vantagem comparativa é influenciada pela interação entre os recursos naturais das nações e a tecnologia da produção. A abundância relativa dos fatores de produção e as diferenças tecnológicas, influenciam a intensidade com que os diferentes fatores de produção são utilizados na fabricação de diferentes bens. A mesma idéia é apresentada no modelo de fatores específicos, mas neste modelo, há uma interação entre abundância e intensidade de fatores. Desta forma, o modelo Heckscher-Ohlin também é conhecido como teoria dos fatores proporcionais.

Assim como nos modelos anteriores, dois bens são produzidos: roupa e comida. A produção desses bens requer dois fatores de produção: trabalho, que é medido em horas, e terra, que é medido em acres. Assumimos uma tecnologia de coeficientes fixos, ou seja, existe apenas uma maneira de produzir cada bem.

Em geral, a produção de roupa e de comida não utilizam a mesma proporção de terra e de trabalho. Assumimos então, que a produção de roupa é intensiva em trabalho,

---

<sup>9</sup> Ohlin, Bertil *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University press, 1933 e Krugman, Paul *International Economics: Theory and Policy*, capítulo 4, págs. 64-81

enquanto que a produção de comida é intensiva em terra. Isto significa que para produzir roupa necessitamos de uma maior proporção do fator trabalho, e para produzir comida é preciso uma maior proporção do fator terra.

Imaginemos então duas economias: a doméstica e a estrangeira. Elas possuem as mesmas preferências e por isso têm a mesma demanda por roupa e comida quando se deparam com preços relativos iguais. Elas também dispõem da mesma tecnologia. A única diferença entre as duas economias é que a doméstica tem uma maior proporção de trabalho em relação à terra do que a estrangeira.

Como sabemos, a existência de comércio entre países faz com que haja uma convergência entre os preços relativos. Dessa maneira, uma vez que há uma diferença de abundância de fatores, para qualquer proporção entre o preço de comida e de roupa, o país doméstico irá produzir uma maior proporção de roupa do que o país estrangeiro. Assim sendo, o país doméstico tende a exportar roupa e o país estrangeiro tende a exportar comida.

O que o modelo de Heckscher-Ohlin nos propõe então é que, os países tendem a exportar os bens cuja produção é intensiva nos fatores que eles possuem abundantemente. A existência de trocas internacionais faz com que haja uma distribuição de salários. Os proprietários dos fatores de produção abundante de um país se beneficiam de um comércio internacional, enquanto que os proprietários dos fatores relativamente escassos perdem.

Em um modelo internacional idealizado, o comércio levará à igualdade dos preços dos fatores como capital e trabalho entre os países. Mas na realidade, nós não podemos observar este fato uma vez que existem barreiras alfandegárias e diferenças internacionais de tecnologia.

Apesar de toda a importância da teoria de fatores proporcionais para a economia internacional, alguns testes<sup>10</sup> foram aplicados em dados Norte-americanos e não apresentaram um resultado muito favorável.

Os países de fato não exportam os bens cuja produção é intensiva nos fatores que eles possuem abundantemente. Um estudo feito pelo economista Wassily Leontief mostrou que após a segunda guerra mundial, as exportações Norte-americanas eram menos intensivas em capital do que suas importações. Como sabemos, a economia dos Estados Unidos sempre se caracterizou por sua abundância de capital.

Aproveito este exemplo para mais uma vez, frisar o cuidado que deve ser tomado ao analisarmos os modelos de economia internacional. Tendo em vista todas as simplificações que são tomadas pelos modelos, temos também que levar em consideração, o cenário macroeconômico de um determinado período. Logicamente o período após a segunda guerra mundial, é marcado por um cenário econômico peculiar que o difere de outros momentos da história. A economia mundial se recuperava de uma tortuosa guerra enquanto que os EUA se firmavam como a maior potência do mundo.

### Economias de Escala, Competição Imperfeita e Trocas Internacionais

Os modelos anteriores consideravam as diferenças entre os países, seja na dotação de fatores, na produtividade do trabalho e na proporcionalidade entre os fatores de produção, como a única razão para existir comércio internacional. Supunham também que as economias atuavam em um cenário perfeitamente competitivo e que as firmas possuíam retornos constantes de escala.

---

<sup>10</sup> Ver Leonif, "Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Position Re-examined," Proceedings of the American Philosophical Society 97 (1953), págs, 331-349.

Paul Krugman e Maurice Obstfield,<sup>11</sup> desenvolveram um estudo baseado no conceito de economia de escala e de mercados com competição imperfeita, como possíveis causas de trocas entre países.

Afirmar que uma firma possui retornos crescentes de escala, significa dizer que se dobrarmos a quantidade de insumos para uma indústria, a produção mais que dobra. Dessa maneira, podemos afirmar que a produção é mais eficiente quanto maior for sua escala. Quando temos retornos crescentes de escala, as maiores firmas tendem a levar vantagem em relação às menores e assim o mercado tende a ser dominado por apenas uma firma (monopólio).

Olhando agora para o cenário mundial de comércio, vemos que na presença de economias de escala, cada país irá se especializar na produção de uma gama limitada de produtos. Isto faz com que eles consigam uma produção mais eficiente para cada um desses bens, do que se eles quisessem produzir todas as mercadorias existentes na economia mundial. Teremos então um comércio natural entre os países de maneira a atender a demanda por todos os produtos.

Mas ao analisarmos o comércio internacional em economias de escala, veremos que a estrutura de mercado será muito importante na determinação do padrão de comércio.

Paul Krugman, desenvolveu em seu estudo o modelo de concorrência monopolista e trocas. Para ele, as trocas aumentam o tamanho do mercado que por sua vez determina a variedade de bens que serão produzidos bem como sua escala de produção. Uma vez abrindo o mercado mundial para as trocas, teremos um aumento no tamanho do mercado e cada país irá se especializar na produção de uma gama limitada de produtos. Dessa maneira, comprando bens estrangeiros, cada nação estará contribuindo para uma maior

---

<sup>11</sup> Paul Krugman e Maurice Obstfield *Internacional Economics: Theory and Trade*

variedade de bens disponíveis para consumo. Como resultado, haverá um ganho de bem estar para todos os países que estiverem comerciando mesmo quando não havia diferença de produtividade ou de recursos.

O modelo de concorrência monopolista é usado para mostrar que as trocas possibilitam uma melhora no trade-off entre escala de produção e variedade de bens disponíveis para consumo.

Mais uma vez temos que estar atentos para as simplificações do modelo. Este assume que o custo de produção é o mesmo em ambos os países. Não há também nenhuma especificação sobre a localização dessas firmas. Podemos ter vinte firmas ao todo mas todas localizadas em um mesmo país.

Dessa maneira, assumindo a existência de concorrência monopolista teremos agora uma diferenciação entre os produtos. Devido a economia de escala, nenhum país é capaz de produzir todas as variedades de bens sozinho e assim, eles produzirão diferentes mercadorias.

Graças a essa diferenciação de produtos, nós podemos pensar no comércio mundial composto de duas partes. Teremos o comércio Intraindústria que como o próprio nome já sugere, é realizado através de trocas entre firmas de um mesmo setor. No exemplo do modelo de fatores específicos teríamos uma troca entre o setor de manufaturas. No caso de haver comércio entre o setor de comida e o de manufatura, teremos um comércio Interindústria.

Desta maneira, podemos pensar que quando há um comércio intraindustrial teremos um reflexo de economia de escala, enquanto que quando temos um comércio interindustrial, significa que estamos lidando com vantagem comparativa.

#### 1.4- Conclusão

Foram apresentados ao longo deste capítulo, diversos modelos de comércio internacional que tentam ilustrar o motivo pelo qual os países trocam entre si. Conforme mencionados em alguns trechos do capítulo, muitas simplificações tiveram que ser tomadas, para que fosse viável uma análise do comportamento da economia como um todo. Logicamente, quando voltamos nosso estudo para o mundo real, vemos que a maioria das considerações tomadas pelos autores dos modelos, não fazem muito sentido.

Cabe ao leitor, analisar os resultados propostos e buscar hipóteses alternativas para que cheguemos o mais próximo da realidade.

Se analisarmos a evolução dos modelos ao longo do tempo, veremos que os mais recentes estarão tentando cobrir as falhas dos mais antigos. O modelo de David Ricardo, por exemplo, muito pouco se aplica à realidade. Mas ele possibilitou o desenvolvimento de uma cadeia de muitos outros modelos que nos ajudam a entender o funcionamento da economia como um todo.

Uma vez introduzidas as noções iniciais sobre comércio internacional, ganhos de troca, padrão de comércio, vantagem comparativa e muitas outras que compõem o cenário de trocas internacionais, poderemos dar continuidade ao estudo e avaliar a abertura comercial feita no Brasil no final da década de 80 e início da de 90.

## CAPÍTULO II

### A INDUSTRIALIZAÇÃO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Como forma de avaliar o processo de industrialização no Brasil, iremos analisar ao longo deste capítulo o modelo de substituição de importação, adotado após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de impulsionar a indústria brasileira. No Brasil, a industrialização substitutiva só se desenvolveu em períodos de estancamento absoluto ou relativo da capacidade para importar, como aconteceu na década de 30 quando a mudança nas relações econômicas internacionais relacionada com o início da Grande Depressão, implicou na escassez de divisas para importações. Nos anos da Segunda Guerra, a capacidade para importar esteve em níveis baixíssimos.

Embora a continuação do processo de industrialização brasileira nesse período pós-guerra, fosse originado por circunstâncias semelhantes às que prevaleceram durante os anos da Depressão – isto é, dificuldade no balanço de pagamentos – suas características fundamentais eram totalmente diversas. Em 1950, a industrialização não era mais uma reação defensiva a acontecimentos externos, mas se tornara a principal maneira encontrado pelo governo para aumentar e modernizar a taxa de crescimento da

economia. O Brasil não poderia mais contar com a exportação de seus produtos primários a fim de alcançar suas ambições de desenvolvimento.

Desta maneira, veremos que apesar do sistema de controle das importações ter sido instituído com o intuito exclusivo de fazer frente ao desequilíbrio externo, terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra.

### 2.1- O Papel do Comércio Exterior para a Economia do Brasil

Como sabemos, a economia brasileira desde a época colonial se caracterizou pela exportação de produtos agrícolas para o resto do mundo. Assim sendo, a estrutura das mercadorias de exportação no Brasil concentrava-se em uma pequena quantidade de produtos: café, cacau, açúcar, algodão e fumo. Os principais mercados para esses bens eram os Estados Unidos e a Europa Ocidental. A estrutura das mercadorias de importação, não era tão desigual e cada grupo possuía uma parcela relativamente substancial do total de importação. Podemos observar este quadro, analisando a tabela 2.1, que ilustra a distribuição das mercadorias de importação e exportação.

A prova de que o Brasil era extremamente dependente das exportações a fim de obter seu bem-estar no final da guerra era evidente. A participação das exportações brasileiras na renda nacional pode ser vista na tabela 2.2, onde a maior fatia do PNB era ocupada pelo setor agrícola. As proporções nos primeiros anos após a guerra eram de tal magnitude, que as mudanças nos rendimentos das principais exportações brasileiras exerciam fortes efeitos positivos ou negativos em toda a economia. O declínio dessas proporções se deu devido à queda dos lucros com as principais exportações, e ao crescimento interno da economia baseada na industrialização, com vistas à substituição de importações.



Tabela 2.1<sup>1</sup>

## Distribuição de importações e exportações

<i>(a) Distribuição das mercadorias de exportação (percentagem baseada em dólar)</i>					
	1925-29	1935-39	1945-49	1957-59	1962
Café	71,7	47,1	41,8	57,9	53,0
Algodão	2,1	18,6	13,3	2,7	9,2
Cacau	3,5	4,5	4,3	5,6	2,0
Min. de ferro	-	-	-	3,3	5,7
Açúcar	0,4	-	1,2	3,7	3,2
Fumo	1,9	1,6	1,8	1,2	2,0
Sisal	-	-	-	1,1	1,9
Manganês	-	-	-	2,5	2,2
Borracha	2,9	1,1	1,0	-	-
Mad. de pinho	0,4	1,0	3,5	3,9	3,2
Outros	17,1	26,1	33,1	18,1	17,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*(a) Distribuição das mercadorias de importação*

	1938-39	1948-50	1961
Alimentos, bebidas e fumo	14,9	17,9	13,5
Combustíveis	13,1	12,8	18,8
Matérias-primas	30,0	23,8	26,3
Bens de capital	29,9	35,2	39,8
Manufaturados	10,9	9,7	1,5
Outros	1,2	0,6	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Baer, Werner A economia Brasileira; tradução Edite Sciulli. - São Paulo: Nobel, 1996. Capítulo 4; pág. 63.

Para compreender a evolução da substituição de importações, deve-se analisar a redução no coeficiente de importações, ou seja, a participação relativa das importações na oferta. O fato de que todos os períodos em que houve substituição de importações de alguma expressão tenham sido caracterizados por redução nesses coeficientes, atesta a importância desse indicador. Mas a recíproca não é sempre verdadeira, isto é, nem

sempre a redução no coeficiente de importações na oferta, correspondem períodos de substituição de importações. Este segundo caso, é tipicamente o que aconteceu nos anos iniciais da Segunda Guerra Mundial.

Tabela 2.2

A participação das exportações agrícolas na renda interna, 1947-60 (em preços de 1953) (%)

1947	14,9	1954	21,6
1948	14,1	1955	23,4
1949	35,6	1956	25,9
1950	30,4	1957	21,8
1951	32,5	1958	20,6
1952	24,4	1959	23,8
1953	27,1	1960	23,2

Fonte: Calculado a partir dos dados contidos na *Revista Brasileira de Economia*, mar./1962; IBGE, *O Brasil em números*, Rio de Janeiro, 1960.

Os formuladores da política econômica desse período, eram pessimistas quanto ao futuro dos mercados para as exportações tradicionais brasileiras. Do final dos anos 40 ao início da década de 60, as maiores taxas anuais de crescimento das exportações mundiais para o tipo de produtos exportados pelo Brasil, podiam ser encontrados no açúcar e no café, enquanto que as exportações mundiais de produtos manufaturados se expandiam a uma taxa anual de 6.6%.

A manutenção de elevados preços para o café no princípio do período pós-guerra, resultou na queda da participação do Brasil no mercado mundial para suas principais mercadorias de exportação.

As evidências pareciam indicar que o país não se encontrava apenas entre o grupo de nações cujas exportações, constantemente perdiam participação no comércio mundial, mas que também estavam entre aquelas cujas exportações apresentavam poucas chances

de recobrar a antiga superioridade. É neste contexto que se deve encarar a decisão gradativa tomada pelo governo brasileiro em mudar a estrutura da economia promovendo a industrialização em substituição à importação.

## 2.2- A Importância da Política Cambial para a Industrialização

O impulso de industrialização ocorrido após a Segunda Guerra foi, inicialmente, consequência das medidas adotadas para enfrentar as dificuldades no balanço de pagamentos. O controle do câmbio foi um instrumento essencial para o desenvolvimento industrial no Brasil.

A adoção do regime do orçamento de câmbio com licença, em março de 1949, juntamente com o aumento da disponibilidade de divisas decorrentes dos preços do café, parece ter sido um marco importante no processo de substituição de importação, por possibilitar maior coordenação entre a verificação das disponibilidades de câmbio e a emissão de licenças de importação.

Em junho de 1947, os controles cambiais foram reintroduzidos para permanecer até janeiro de 1953. Durante todo esse período o cruzeiro tornou-se crescentemente valorizado. A moeda estrangeira tornou-se acessível de acordo com um sistema de prioridades de cinco categorias, definido pelo Departamento de Exportações e Importações do Banco do Brasil (CEXIM), que era responsável por operar o sistema de licenciamento. Gêneros de primeira necessidade, como remédios, inseticidas e fertilizantes, podiam ser livremente importados, enquanto que combustíveis, alimentos essenciais, cimento, papel e equipamento de impressão e maquinário tinham prioridade no sistema de licenciamento. No outro extremo se encontravam os bens de consumo,

considerados supérfluos, cuja importação era desencorajada por longas listas de espera para a obtenção da licença.

Em janeiro de 1953 foi adotada uma nova política voltada para um sistema cambial mais flexível. A lei 1807 criou um câmbio livre limitado que permitiu a entrada e saída de capital e seus lucros, e a compra e venda de moeda estrangeira para fins de turismo. O regime de taxas de câmbio múltiplas, foi modificado diversas vezes através de novas instruções da Superintendência de Moeda e de Crédito (Sumoc), mantendo-se, no entanto, inalterado em sua essência até 1957.

Uma mudança importante que visava modificar o sistema de incentivos, foi a introdução da instrução 113, de 17 de janeiro de 1955. O sistema cambial múltiplo representou algum avanço em direção à desvalorização da moeda diante da inflação contínua, além de ter criado um mecanismo de mercado para equiparar a oferta e a procura de moeda estrangeira. Além disso, direcionou para o governo os lucros inesperados obtidos com as importações e eliminou as pressões de corrupção administrativa na distribuição de licenças.

Por meio desta, ficava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) autorizada a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à complementação dos conjuntos já existentes no país e classificados nas três primeiras categorias de importação. A Cacex também ficava autorizada a licenciar a favor das empresas nacionais a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior em prazo não inferior a cinco anos<sup>1</sup>. A instrução 113 incluía na lista de

---

<sup>1</sup> No caso das empresas nacionais, ficava a Cacex autorizada a conceder câmbio para o reembolso dos mesmos à taxa oficial, mediante o pagamento antecipado de uma sobretaxa de Cr\$ 40,00/dólar, o que equivalia em 1955 a um subsídio de cerca de 30% em relação ao mercado livre. Para maiores esclarecimentos, ver *Superintendência da Moeda e do Crédito, Instrução n. 113* de 17.1.55.

setores favorecidos praticamente todos os setores industriais, excetuando-se apenas aqueles que, a critério da Sumoc, fossem “notoriamente supérfluos”.

Logicamente era bem mais vantajoso para o investidor externo importar equipamentos sem cobertura cambial do que ingressar com as divisas à taxa do mercado livre, recomprando as licenças de importação por um valor mais alto nos leilões de câmbio. O grau de benefício poderia ser medido pela diferença existente entre o custo da moeda estrangeira na categoria do mercado leiloeiro pertinente e a taxa do câmbio livre. Os montantes de capital ingressados sob a Instrução 113 até dezembro de 1961 somaram US\$ 379,4 milhões para as indústrias básicas e US\$ 131,7 milhões para as indústrias leves<sup>2</sup>. Desta forma, podemos observar que a Instrução 113 foi um importante instrumento para atrair capital externo, sem exercer pressão sobre a disponibilidade de divisas.

Em meados dos anos 50, o caráter do sistema cambial mudou. Ele não era mais considerado como “um instrumento para resolver as dificuldades do balanço de pagamentos, mas sim como uma ferramenta para promover a industrialização.”<sup>3</sup> Nessa época, os formuladores de política econômica estavam convencidos de que somente através de mudanças estruturais ocasionadas pela industrialização, seria possível obter crescimento econômico e modernização. Isto pode ser visto tendo em vista os programas complementares adotados na época como a introdução da instrução 113, anteriormente mencionada.

Em agosto de 1957 houve uma nova reforma no sistema cambial, que tinha como objetivo simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria. A reforma resultou na redução das cinco

---

<sup>2</sup> Dados calculados de Pinto (1962, Anexo III) e extraídos do livro *A ordem do progresso*, pág. 173

<sup>3</sup> Baer, Werner, *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996, pág. 71

categorias em apenas duas: a Geral e a Especial. Produtos como equipamentos, matérias-primas e bens genéricos que não possuíssem suprimento interno eram importados através da categoria geral, enquanto que os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento eram garantidos pelo mercado interno eram importados pela categoria especial. Nesta última categoria o preço da moeda estrangeira iria aumentar duas ou três vezes mais que nas outras categorias. Uma terceira categoria, a preferencial, foi criada para a importação de bens com tratamento preferencial - papel, trigo, petróleo, fertilizantes, e equipamentos de investimentos prioritários. Para a exportação foi mantido o regime de quatro categorias, com bonificações distintas para cada uma.

Uma das principais idéias implícitas na reforma foi acelerar a substituição de bens de capital, diminuindo-se a ênfase dada em anos anteriores à substituição de bens de consumo. A indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 em grande medida devido ao comportamento dos segmentos de equipamentos/veículos e equipamentos/transporte.<sup>4</sup>

A lei tarifária de 1957 ampliou e solidificou a proteção oferecida à indústria doméstica. Bens que já eram adequadamente fornecidos pela indústria doméstica.

O motivo para essa revisão da política cambial é que a mesma foi utilizada como um dos principais instrumentos para estimular o impulso da industrialização com vista à substituição de importações dos anos 50.

A Lei dos Similares Nacionais foi criada na última década do século XIX e em 1911 foi criado o “Registro de Produtos Similares”. Os produtores brasileiros que queriam proteção poderiam requerer o registro dos bens que produziam ou que pretendiam

---

<sup>4</sup> Os dados se encontram no Conselho Nacional de Economia, *Exposição*, 1960, quadro XIV

produzir. A definição exata de qualidade e quantidades suficientes de um produto para justificar a proteção era flexível pela lei e estava sujeita à apreciação das autoridades.

De um ponto de vista mais amplo, a reforma de 1957 implicou um aprofundamento do processo de substituição, na medida em que se alcançava estágios mais avançados de industrialização.

### 2.3- Os Planos de Desenvolvimento

#### Plano SALTE

As tentativas de se avaliar os recursos do Brasil a fim de planejar sua utilização eficiente, resultaram na criação de programas públicos de investimentos.

A primeira tentativa do período posterior à guerra ocorreu com a introdução do plano SALTE<sup>5</sup> (saúde, alimentação, transporte e energia). Não se tratava de um plano econômico completo, mas de um programa de gastos públicos nesses quatro campos de cinco anos de duração, que deveria ser colocado em ação de 1950 a 1954. Esperava-se gastar Cr\$ 19,9 bilhões durante esse período, sendo que Cr\$ 2,6 bilhões na melhoria dos serviços de saúde, Cr\$ 2,7 bilhões para a modernização de produção, Cr\$ 11,4 bilhões para o sistema de transportes e Cr\$ 3,2 bilhões para aumentar o potencial energético do país.

O plano não durou mais que uma ano devido a problemas de implementação e principalmente devido a problemas de dificuldades financeiras. Como ele consistia não apenas de projetos especiais de desenvolvimento, mas também de outros existentes no

---

<sup>5</sup> Veja também a publicação do BNDE, *Exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*, 1962, pág. 3-6

orçamento governamental regular, ele exerceu o efeito de retirar do orçamento uma parte das despesas consideradas desenvolvimentista.

A natureza do plano SALTE não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou programas que o influenciassem. Tratava-se basicamente de um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos.

### Plano de Metas

O período de 1956-61, é marcado pela primeira tentativa duradoura de estabelecer um setor industrial diversificado no Brasil. É através do Plano de Metas, desenvolvido pelo governo de Juscelino Kubitshek, que a economia cresce a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político aberto e democrático. O governo JK caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento.

A técnica de planejamento do Plano de Metas resultava de uma visão geral da economia brasileira que identificava, dentro dos diversos setores, determinadas metas, para cada uma das quais era estipulado um objetivo. As metas eram definidas a partir do emprego integrado de conceitos como “ponto de crescimento”, “pontos de estrangulamento interno e externo”, “interdependência dos setores” e “demanda derivada”.

O plano contemplava investimentos de cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Além dessas, uma meta autônoma era a construção da nova capital do país, cujos gastos não estavam orçados nos planos.

No setor de energia industrial, a ênfase foi colocada sobre a ampliação da capacidade geradora de energia elétrica. No setor de transportes, o Plano objetivava



transformar a estrutura herdada do período primário exportador. Esses dois setores eram as principais áreas de investimentos, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público. O segundo conjunto de metas, relacionadas a bens intermediários, compreendia a expansão da base existente e a instalação de novos segmentos da indústria. Para essas indústrias previa-se 22,3% da inversão total, com a atuação principalmente do setor privado ou do financiamento do mesmo por entidades públicas. As metas de educação e alimentação receberiam 6,4% dos recursos. Podemos verificar esses números através da tabela 2.3.

O conjunto de metas relacionadas à produção de bens de capital compreendia a indústria de automotores, a de construção naval, a indústria mecânica e a de material elétrica pesado. A indústria automobilística era, sem dúvida, a meta mais importante e uma das pedras de toque do Plano como um todo, não só pela necessidade de ganhar apoio político da classe média mas também pela existência de uma demanda reprimida por automóveis desde a década de 30.

Tabela 2.3

Estimativa de Investimentos do Plano de Metas 1957-61  
(bilhões de Cr\$ e milhões de Us\$)

	Produção Interna Cr\$	Importação Us\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8
Total	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0

Fonte: Conselho de desenvolvimento (1959) ou *A Ordem do Progresso*, pág.177

Já para o cenário externo, as previsões foram excessivamente otimistas. As exportações, exceto café, apesar de terem crescido acima de 6,2%, praticamente

estagnaram no período de 1958-60; a taxa anual de 8,9% deveu-se aos aumentos excepcionais de 1957 e 1961. Os preços do café, caíram constantemente a partir de 1955<sup>6</sup>. Apesar do ingresso de capitais de longo prazo ter superado os valores esperados, a capacidade para importar ficou bem abaixo das previsões. Tudo isto contribuiu para que ocorresse fortes déficits no balanço de pagamentos (exceto em 1961), alcançando uma média de US\$ 176 milhões em 1957-61.

Sem dúvida nenhuma o Plano de Metas representou um impulso extraordinário para o desenvolvimento. O crescimento do setor industrial modificou a estrutura econômica e implantou novos ramos. A construção da nova capital possibilitou a ocupação da faixa não-litorânea do país, resolvendo uma antiga preocupação. Por outro lado, os desequilíbrios regionais e sociais foram aprofundados.

Percebe-se, na elaboração do PM, a ausência na definição de mecanismos de financiamentos que seriam utilizados os objetivos do plano. O esquema financeiro encontrado foi o financiamento inflacionário, isto é, pela emissão/criação de moeda. A contrapartida foi a aceleração do processo inflacionário à medida que se acumulavam os déficits públicos e diminuía a capacidade de financiamento do governo em relação aos seus gastos.

As marchas da política monetária no período do Plano de Metas não representam mais do que tentativas de se compatibilizar variáveis tão antagônicas como crescimento, estabilidade, altos lucros e baixo custo de vida. As tensões geradas nesse processo pareciam amortecidas pelo crescimento acelerado da produção. Quando a economia se

---

<sup>6</sup> O preço caiu 57 cents/libra peso em 1955 para 36 cents/libra peso em 1961 (Banco do Brasil, *Relatório*, vários anos e *A Ordem do Progresso*).

viu impossibilitada de crescer pela inflação, estrangulamento fiscal e queda dos investimentos, a crise social e política ganhou corpo, abalando o país a partir de 1961.

### Plano Trienal

O início da década de 60, ficou marcado pela instabilidade política. A renúncia do Presidente Jânio Quadros em agosto de 1961, a adoção de um regime parlamentarista, o retorno ao presidencialismo em 1963 e as crônicas dificuldades governamentais em conseguir apoio para propostas de reformas e planos econômicos desaguaram na ruptura institucional de março de 1964.

O começo dos anos 60 é marcado por uma desaceleração do nível de crescimento, particularmente industrial. As taxas de crescimento da produção, que haviam alcançado a média anual de 13% entre 1957 e 1961, caem para 8% em 1962, estagnando-se o nível de produção no ano seguinte.

Em 1962, a tentativa de se elevar o salário real com a instituição do 13º salário, provoca uma forte aceleração inflacionária que se agrava ainda mais em 1963, quando a inflação chega ao nível de 78%. Com a aceleração da inflação e a crescente instabilidade política, as questões do crescimento passariam a segundo plano. Como consequência dessas dificuldades e de seus desdobramentos, o crescimento da indústria nos anos de 1963 a 1965 seria praticamente nulo.

Em fins de 1962 foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que propunha fortes medidas de estabilização, para lidar com os desequilíbrios fiscal e monetário. Acredita-se que no início de sua implementação, as medidas tiveram

um impacto maior do que o imaginado pelos responsáveis<sup>7</sup>, tendo deslanchado a recessão naquele ano devido às restrições monetárias e creditícias que impunha a economia.

O Plano Trienal, apesar de elaborado pelo ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico Celso Furtado, caracterizava-se por um diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária do Brasil, enfatizando o gasto inflacionário via gasto público como sua causa mais importante.

O Plano e as negociações internacionais dele decorrentes foram duramente criticados por setores de esquerda que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos dos Estados Unidos da América.

As inconsistências e hesitações na condução da política econômica, bem como crescentes déficits orçamentários financiados pela criação de moeda, vinham sendo a tônica desde o governo Quadros e continuaria no governo Goulart. A exaustão da capacidade de financiamento do setor público impedia o Estado de investir em infraestrutura e de continuar a transferência indireta de recursos através da intervenção no sistema cambial como fizera praticamente ao longo de toda a década de 50.

Em 1963 o balanço de pagamentos deteriorou-se de forma considerável, a despeito da recuperação das exportações, devido a nova legislação que limitava a remessa de lucros e dividendos desestimulando a entrada de capitais.

Alguns autores (como Wells citado anteriormente na nota de pé de página), atribuem de forma convincente a recessão que se inicia em 1963 ao programa de estabilização. Os

---

<sup>7</sup> Ver Wells, J *Growth and fluctuations in brazilian manufacturig*. Cambridge University, 1977 e Lara Rezende, A. *A política brasileira de estabilização: 1963-68*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, v. 12 n. 3, 1982

dados anuais nos mostram que a taxa de crescimento do PIB caiu de 6,6% em 1962 para 0,6% em 1963.

Diante de todo esse quadro de recessão no período, podemos claramente perceber a fragilidade do governo Goulart e o fracasso do Plano Trienal.

A intervenção militar em 1964, embora tenha representado profunda ruptura institucional e política na história brasileira, continuou a explorar um padrão de desenvolvimento semelhante ao dos anos 50.

### PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo

O movimento militar de março de 1964 destituiu o Governo Goulart e elevou à presidência da República o Marechal Castelo Branco. Em novembro, aparecia o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que lograva reduzir a taxa de inflação anual de algo próximo de 100% no primeiro trimestre de 1964 para algo em torno de 20% em 1969.

O PAEG previa também, solucionar o problema de financiamento do setor público e de balanço de pagamentos. Assim sendo, realizou uma reforma tributária que aumentou e indexou as receitas do governo e permitiu a colocação de papéis indexados da dívida pública. Com o apoio do governo americano ao novo regime, o programa conseguiu um reescalonamento dos pagamentos sobre a dívida externa e a reabertura de linhas de crédito oficial e do Banco Mundial. Para superar o problema do balanço de pagamentos o programa propunha uma política de incentivos à exportação, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com os centros financeiros internacionais.

O PAEG se tratava de um programa que acentuava a importância da manutenção das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva.

As principais reformas institucionais da época incluíram a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional, da ORTN<sup>8</sup>, reforma tributária e do mercado de capitais, criação do FGTS, do Banco Nacional de Habitação, dos bancos de investimentos e financeiras (associação de poupança e empréstimo) e a elaboração de uma nova pauta de tarifas de alfândegas.

O ciclo que se inicia com a ruptura institucional em 1964 caracterizou-se por um aumento no grau de intervenção do Estado na economia e criação de diversos organismos e empresas subordinados à esfera estatal. Foram anos de intenso rearranjo institucional, algo que foi possível pela unidade de poder característica de um regime politicamente fechado e autoritário como o instaurado em 1964. Havia, implicitamente, a ideia de que o crescimento econômico seria retomado à medida que o processo inflacionário fosse erradicado.

A política industrial foi especialmente tímida no período inicial do novo governo. A criação da FINAME, no âmbito então do BNDE, para financiar a aquisição de equipamentos de produção nacional e a do Conselho de Desenvolvimento Industrial. O setor industrial se beneficiou mais de medidas de caráter geral do que de instrumentos diretos de política industrial, seja pelo desenvolvimento do sistema financeiro e maior acesso a capital de giro, seja pelas novas possibilidades de financiamento ao crédito para bens de consumo pelas financeiras.

---

<sup>8</sup> indexador das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e da indexação como forma de atualizar valores e proteger poupanças e receitas do governo.

O PAEG, inicialmente, resultou na continuação da estagnação em 1964 e a recessão econômica em 1965, particularmente industrial, que iria até 1967. A taxa média anual de crescimento entre 1962 e 1967 alcançou apenas os 2,7%, cortando uma longa trajetória de crescimento que vinha praticamente sem interrupção por duas décadas.

O combate à inflação foi igualmente problemático. A inflação brasileira era diagnosticada como resultado da inconsistência distributiva, sendo o gasto do governo superior à retirada de poder de compra do setor privado e a incompatibilidade entre a propensão a consumir e a propensão a investir, os principais pontos.

O aperto da moeda e crédito em 1963 paralisa a atividade industrial, enquanto os preços se aceleram. Em 1964 há um esboço da recuperação industrial e um contínuo aumento de preços. Em 1965, a política fiscal restritiva fez com que a atividade industrial entrasse definitivamente em colapso com a recessão. No segundo trimestre de 1965, entra em vigor a nova política salarial do PAEG<sup>9</sup>, que reduzia em 26% o salário real mínimo estabelecido em relação a fevereiro de 1964 e causou uma quebra de tendência nos preços industriais. Enquanto os preços reduziam o ritmo de crescimento, a política monetária escapava ao controle e expandia moeda e crédito a taxas muito superiores às dos preços. O crédito fácil em 1965 e a capacidade ociosa acumulada em três anos de estagnação econômica explicam o crescimento industrial em 1966, que atingiu a taxa de 11,7%.

Neste mesmo ano iniciava-se o influxo de capitais externos que passaram a gerar superávits crescentes na conta capital, constituídos em sua maioria de empréstimos e

---

<sup>9</sup> Sobre a política salarial do PAEG, *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Texto de André Lara Resende, pág. 216.

financiamentos contratados no exterior. Para se ter uma idéia da importância desses empréstimos deve-se lembrar que eles somaram a quantia de Cr\$ 1,12 bilhão, representando uma quantia equivalente a 14,0% do total dos empréstimos ao setor privado naquele ano.

“No caso brasileiro, a possibilidade de recorrer a empréstimos externos em moeda estrangeira teve efeitos particularmente regressivos, pois deu às empresas estrangeiras e às grandes empresas estatais acesso a uma linha de crédito vedada às pequenas e médias empresas nacionais. A resposta pode ser encontrada na limitação imposta pelo balanço de pagamentos.”<sup>10</sup>

Assim como em todas as ocasiões anteriores, em que se tentou implementar no Brasil um programa desinflacionário, a restrição do balanço de pagamentos teve papel decisivo na opção pela ortodoxia. Esta opção teve impacto imediato sobre a atividade econômica, e o que distingue o PAEG das tentativas anteriores é o contexto político radicalmente diferente, que permitiu a intervenção autoritária e direta sobre a determinação dos salários. Associados a um ano de excelentes resultados na agricultura, os salários permitiu uma redução da inflação em 1965, justamente quando a política monetária escapava do governo. As bem estruturadas reformas fixaram as bases do período de rápido crescimento econômico que se iniciou em 1968.

---

<sup>10</sup> André Lara Resende em seu texto *A Ordem do Progresso*, 1990.



## 2.4- O Período do “Milagre Econômico”, a Industrialização Durante a Segunda Metade dos Anos 70 e a Crise Provocada pela Dívida

O período que vai do fim da década de 60 até o fim da década de 70 marca um ciclo de crescimento inigualável na história de crescimento do país. Com o choque do petróleo em novembro de 1973, o Brasil ingressou numa nova fase de seu desenvolvimento caracterizando uma expansão acelerada da atividade econômica durante o qual o PIB cresceu a uma taxa média de 10,9% ao ano.

Podemos dizer, que o *boom* econômico experimentado pelo Brasil neste período, começou em 1968. Isto se explica pelo fato da recessão vivida nos anos anteriores ter criado uma capacidade ociosa em toda a economia e especialmente na indústria. Em 1968 existia um alto nível de capacidade produtiva ociosa. Depois de 1970 o investimento fixo na indústria começou a se acelerar. Incentivos fiscais e isenções tarifárias para compras de equipamentos contribuíram para o aumento na formação de capital.

Um dos aspectos mais importantes do *boom* industrial até 1973 em termos de suas consequências sobre o crescimento potencial da economia, foi o aumento substancial na taxa de formação de capital fixo.

O choque do petróleo ocorrido no final do ano de 1973, quadruplicou os preços do produto. Visto que naquela época o Brasil importava mais de 80% dos petróleo que consumia, a conta total de importações do país aumentou de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 12,6 bilhões em 1974 e o saldo da balança comercial passou de um leve superávit em 1973 para um déficit de US\$ 4,7 bilhões em 1974 e a conta corrente de um déficit de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 7,1 bilhões. Os dados se encontram na tabela 2.4.

O desempenho da economia brasileira no período 1974-78 foi notável pela desaceleração na taxa de crescimento em comparação com períodos anteriores e pela variabilidade nas taxas de crescimento. Em particular, a indústria cresceu metade da taxa atingida no período do *boom* de 1968-73. Os produtores de bens de capital e de bens de consumo durável foram os mais penalizados com a redução na taxa de crescimento.

Tabela 2.4

## Balanço de pagamentos, 1970-79

(US\$ milhões)

<i>Ano</i>	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>	<i>Balança Comercial</i>	<i>Conta Corrente</i>
1970	2739,00	2507,0	232,00	-562,00
1971	2904,00	3245,0	-341,00	-1307,00
1972	3991,00	4235,0	-244,00	-1489,00
1973	6199,20	6192,2	7,00	-1688,00
1974	7951,00	12641,3	-4690,30	-7122,40
1975	8669,90	12210,3	-3540,40	-6700,20
1976	10128,30	12383,0	-2254,70	-6017,10
1977	12120,10	12023,0	97,10	-4037,30
1978	12658,90	13683,1	-1024,20	-6990,40
1979	15244,40	18083,1	-2838,70	-10741,60

*Fonte: Conjuntura Econômica*

O ano de 1974 também marca uma ruptura importante na evolução da economia brasileira e da situação do balanço de pagamentos. “A análise de sua estrutura desde 1974 até 1978 claramente demonstra a importância crescente do problema da composição entre a conta corrente e a conta capital, no qual os equilíbrios externo e interno só poderiam ser atingidos por um crescimento substancial no montante de empréstimos tomados.”<sup>11</sup> O endividamento externo do período de 1974-78 representou um esforço para postergar os custos de um ajuste estrutural e, portanto, para manter o

<sup>11</sup> Para informações mais detalhadas do período ver Bonelli, Regis. *Ensaio Sobre a Política Econômica e Industrialização no Brasil*, segundo capítulo

crescimento do consumo e do investimento. Ainda, sem o endividamento externo o Brasil não teria conseguido pagar a conta do petróleo e continuar a importar os insumos necessários à produção de bens industriais.

Em 1977-78 vários observadores acreditavam que o problema do choque do petróleo estava resolvido em termos de ajustes nas contas externas. No entanto, a dependência do óleo importado continuou, disfarçada pela relativa estabilidade de preços nominais. Em 1978 o país ainda importava 80% do petróleo consumido, o que representava cerca de um terço de toda a importação, apesar do investimento na produção doméstica para substituir a produção externa.

Apesar da séria deterioração nas contas externas, a política econômica ao longo deste período como um todo permaneceu francamente expansionista. A taxa de formação bruta de capital fixo permaneceu elevada ao longo de cinco anos (1974-1978), o que estimulou a indústria de construção e, em menor medida, a produção doméstica de bens de capital.

### Anos 80: a Década Perdida

A taxa de crescimento da economia brasileira em 1980 foi surpreendentemente alta, devido à recuperação da produção agrícola das secas e geadas dos anos anteriores. O produto interno bruto cresceu 7,2% e seus principais componentes também apresentaram elevadas taxa de crescimento – indústria, 7,9%, agricultura 6,3%, comércio, 7,2%, transporte e comunicações, 12,7%.<sup>12</sup> A inflação, entretanto, atingiu uma taxa anual de 110%.

---

<sup>12</sup> Dados retirados do livro *A Economia Brasileira* de Werner Baer, pág.115

Mas no final do ano de 1980, o curso da política econômica foi radicalmente alterado quando o governo optou por provocar uma redução do nível de atividade com o objetivo principal de reverter os saldos negativos da balança comercial e gerar excedentes exportáveis líquidos. Os primeiros sinais de escassez de financiamento externo começaram a aparecer. “ A dificuldade de renovação de empréstimos evidenciava que já não havia disposição dos credores internacionais para financiar um ajuste sem pesados custos internos no curto prazo.”<sup>13</sup>

### *1981-1984*

A política macroeconômica que prevaleceu em 1981 e 1982 foi basicamente direcionada para a redução das necessidades de divisas estrangeiras através do controle da absorção interna. Um dos principais resultados obtidos foi uma recessão industrial que causou uma queda de 6,6% do PIB entre 1980 e 1983. O ano de 1984, no entanto, foi de retomada da atividade econômica.

Em 1981 o produto industrial caiu cerca de 10%, liderada pelas retrações de 26,3% e 19% nos segmentos de bens de consumo duráveis e de bens de capital respectivamente. Um declínio no PIB real foi observado pela primeira vez no pós-guerra.

Em 1982, o prosseguimento da substituição de bens intermediários (tanto petróleo quanto não petróleo) e o declínio da demanda de bens de capital, permitiram uma queda nos gastos com importações de mais de US\$ 2,6 bilhões e, conseqüentemente, uma perda inferior a US\$ 500 milhões no superávit da balança comercial. Novas restrições

---

<sup>13</sup> Texto de Dionísio Dias Carneiro e Eduardo Modiano, *A Ordem do Progresso*, capítulo 12, pág. 323

ao crescimento econômico tornaram-se inevitáveis, principalmente depois do anúncio da moratória mexicana em agosto de 1982.

A recessão de 1983 atingiu fortemente a maioria dos setores dinâmicos da indústria, como o setor de minerais não-metálicos, mecânica, material elétrico e de comunicação, metalurgia e química. Os setores menos dinâmicos, tais como têxtil, produtos alimentares, vestuário e bebidas também foram gravemente afetados pela queda do salário real e do nível de emprego.

O impulso inicial à recuperação de 1984 teve origem na expansão das vendas ao mercado externo e de insumos ao setor agrícola. A recuperação foi liderada pelas indústrias mecânica, metalúrgica e química, que apresentaram crescimento respectivamente de 18,6%, 13,8% e 9,6% em 1984. No final deste ano, quando o México era apontado por muitos como exemplo de ajustamento e comportamento, o Brasil apresentou um crescimento positivo do PIB e um superávit recorde na balança comercial.

### *1985-1986*

O biênio 1985-1986 caracterizou-se pelo rápido crescimento do produto agregado e, a partir do segundo trimestre de 1986, por uma nítida aceleração da taxa de inflação.

De 1985 até 1988, algumas ações importantes de política industrial foram elaboradas. Novas prioridades foram definidas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia; um programa de privatização e novas estratégias para sustentar o crédito de longo prazo foram implementados pelo BNDES.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ver *Industrial Policy in Brazil* de Wilson Suzigan e Annibal V. Villela, capítulo 4.

Em 28 de fevereiro de 1986, o governo brasileiro anunciou um programa “heterodoxo” de estabilização – o Plano Cruzado. Este plano, tinha por objetivo acabar com a inflação que parecia estar fugindo do controle e que aparentemente não podia ser dominada por meio de políticas de estabilização ortodoxas. O plano fracassou no final de 1986 quando a inflação ressurgiu, as contas externas entraram em crise e o crescimento real decaiu.<sup>15</sup>

Ao final de 1986, a economia estava claramente superaquecida como resultado de uma política de rendas que estimulou a demanda agregada mas não a capacidade de produção.

Assim como o plano Cruzado, o plano Bresser de junho de 1987, foi um experimento heterodoxo de estabilização baseado em um diagnóstico da inflação brasileira que enfatizava a predominância da inflação inercial sobre as condições de oferta e demanda. Mas faltava ao plano austeridade monetária e fiscal à medida que uma monetização excessiva elevava a liquidez e os gastos de consumo do governo experimentavam uma expansão significativa por dois anos consecutivos.: de 8,3% do PIB em 1984 para 10,7% do PIB em 1986. Em 1987 essa relação alcançaria o pico histórico de 12,2%, representando um ganho de 50% acumulado ao do crescimento real do triênio 1984-1987 (que foi de 20,3%).

### *1987-1989*

O último triênio dos anos 80 constitui uma fase de desajustes domésticos e, à medida que termina a década, hiperinflação reprimida. O período começa com a súbita

---

<sup>15</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o Plano Cruzado ler: Baer, Werner *A Economia Brasileira*, capítulo 8 e o texto de Modiano, Eduardo *A Ordem do Progresso*, capítulo 13

aceleração inflacionária que se seguiu ao fracasso do plano Cruzado, em boa medida associada à plena utilização da capacidade de produção industrial. A compressão do salário real representou uma brusca queda nas vendas de bens de consumo. Um resultado disso foi uma reversão da curta fase de crescimento agregado.

Como a balança comercial não se recuperou imediatamente dos resultados negativos do final de 1986, as reservas em divisas praticamente se esgotaram no início de 1987. A retomada da inflação nos primeiros meses após a implementação de plano Bresser tinha pouco a ver com excesso de demanda, estando mais relacionada ao descrédito com relação ao fracasso do plano Cruzado.

Em 1987 há uma compressão da demanda corrente e da atividade industrial.<sup>16</sup> Mas isto não impediu que a taxa de crescimento do PIB fosse da ordem de 3,6% no ano, fruto do bom desempenho da agropecuária.

Do ponto de vista do desempenho agregado, o marco principal é que no biênio 1988-1989 o Brasil permaneceu quase constantemente sob a ameaça da hiperinflação. A taxa de crescimento do PIB foi nula em 1988 e, inesperadamente, 3,3% em 1989<sup>17</sup>. Em 1990 a variação do PIB seria fortemente negativa (-4%) devido à política de estabilização e seus reflexos em termos de uma nova recessão industrial.

A política “feijão com arroz” adotada em 1988 incluía: suspensão da moratória externa, congelamento de salários do funcionalismo público por dois meses, limites de crédito para os governos municipais e estaduais e corte nos gastos do orçamento federal.

---

<sup>16</sup> A compressão da demanda e da atividade industrial se deu pelo fato dos trabalhadores demandarem a incorporação da inflação de junho de 1987 em seus dissídios salariais anuais, o que significou uma gradual aceleração da inflação.

<sup>17</sup> Um resultado possível pela própria ameaça de hiperinflação, na medida em que esta excitou os mercados de ativos reais e de bens de consumo duráveis.

Como resultado, o déficit operacional reduziu de 5,5% do PIB em 1987 para 4,3% em 1988. A inflação, no entanto, aumentou no restante do ano até atingir 29% em dezembro.

O Plano Verão foi lançado em janeiro de 1989 e incluía, como o Plano Cruzado, um congelamento de preços, salários, câmbio e aluguéis, e desindexação da economia. O programa enfrentou uma forte oposição dos assalariados, cujas rendas sofreram severas perdas devido à subestimativa dos aumentos de preços. A inflação acumulada ao longo do ano alcançaria a espantosa taxa de 1.764%, encerrando uma década marcada pela estagnação, alta inflação e desencanto.

“Os Planos Cruzado, Bresser e Verão não produziram mais do que um represamento temporário da inflação, uma vez que não foram solucionados quaisquer dos conflitos distributivos de renda... O desequilíbrio das contas do governo se agravou. A política monetária foi predominantemente acomodatória. O setor empresarial passou a se defender com maior presteza e eficácia de quaisquer defasagens dos preços em relação aos custos... Assim, restou apenas ao governo promover desindexações e, em seguida, administrar as inevitáveis acelerações da inflação.”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *A ordem do Progresso*, pág. 382



### CAPÍTULO III

#### O PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL

Conforme vimos ao longo deste estudo, o Brasil se caracterizou por uma economia de industrialização tardia. O Modelo de Substituição de Importação, adotado após a Segunda Guerra Mundial foi de fundamental importância para o desenvolvimento do setor industrial brasileiro. Mas com as diversas transformações ocorridas, não só no Brasil mas no mundo todo, este modelo se esgotou e levou o país a rever suas estratégias internacionais. Assim sendo, no início dos anos 90 o Brasil abre suas portas para o comércio internacional visando também, estabilizar a economia e reerguer o que restou da famosa década perdida.

Como se sabe, desde o início da década de 80 que políticas de liberalização comercial vêm se generalizando entre países em desenvolvimento. Existe então, a crença de que o livre comércio poderá elevar o bem-estar da população, uma vez que gera um crescimento econômico acelerado através de ganhos de eficiência alocativa.

No Brasil, este processo já se estende por quase sete anos e nosso objetivo neste estudo será avaliar o impacto desta abertura comercial sobre a estrutura industrial.

### 3.1- O Contexto Internacional do Início dos Anos 90

Uma vez que iremos analisar os efeitos da abertura comercial no setor industrial brasileiro, devemos ter o conhecimento do cenário econômico do início dos anos 90. Edson Pertinelli Guimarães em seu estudo da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior<sup>1</sup> levanta os principais pontos do contexto internacional da época:

“Atualmente, observamos, pelo menos, dois acontecimentos extremamente importantes no cenário internacional que, dadas as suas características, sugerem redefinições para o comércio exterior brasileiro... O primeiro é o avanço tecnológico em algumas áreas produtivas<sup>2</sup>, iniciado com maior expressividade em meados da década de 70.... A segunda configuração é a formação de grandes blocos geoeconômicos.”

O avanço tecnológico possibilitou a constituição de novos fluxos comerciais relevantes para as empresas que utilizam com eficiência essa tecnologia diferenciada. Esse processo gerou, em alguns setores industriais, novos modelos de administração produtiva e organização industrial. O avanço tecnológico, sua difusão entre países e

---

<sup>1</sup> O estudo é intitulado: *Especialização e Competitividade na Indústria Brasileira*, Rio de Janeiro, 1990.

<sup>2</sup> tais como biotecnologia, novos materiais, microeletrônica e informática.

novos processos de trabalho resultam em um reordenamento, tanto para as vantagens comparativas estáticas<sup>3</sup> quanto para as vantagens comparativas dinâmicas.

Tendo em vista a segunda consideração, vemos hoje que a formação de grandes blocos geoeconômicos, ou usando um termo mais recente como *globalização*, realmente se concretizou. A integração regional redefiniu a formação de fundos e esquemas financeiros para os investimentos, sob uma lógica voltada para o reaparelhamento produtivo em escala supra nacional. Desta forma, o processo de globalização passou a ser nos últimos anos, uma expressão corrente no noticiário cotidiano.

Para entendermos o significado da globalização sob uma ótica financeira, poderíamos dizer que este fenômeno consiste em um aumento do volume de recursos, um aumento da velocidade de circulação dos recursos e a interação desses dois efeitos sobre as diversas economias.<sup>3.1</sup>

De uma perspectiva comercial, o processo de globalização pode ser entendido como uma semelhança crescente das estruturas de demanda, e na crescente homogeneidade da estrutura de oferta dos diversos países. Isso possibilita a apropriação de ganhos de escala (vantagem que se tem quando se produz em larga escala, reduzindo custos quanto maior for a produção), a uniformização de técnicas produtivas e administrativas, ao mesmo tempo em que muda o eixo focal da competição (de concorrência em termos de produtos para competição em tecnologia de processos).

Do ponto de vista do setor produtivo, observa-se uma convergência das características do processo produtivo nas diversas economias (que se traduz na

---

<sup>3</sup> São aquelas orientadas pela estrutura dos custos empresariais, enquanto que a vantagem comparativa dinâmica é aquela que é dependente dos avanços tecnológicos nas áreas produtiva, gerencial e comercial.

<sup>3.1</sup> Para mais detalhes ver *O Brasil e a Economia Global*, Renato Baumann, et al

semelhança do tipo de técnicas produtivas, de estratégias administrativas, de métodos de organização do processo produtivo, etc.)

Podemos, a partir dos conceitos sobre globalização descritos acima, perceber que a tendência mundial nos anos 80 era de que as economias se integrassem em grandes blocos econômicos. A “opção” pela abertura comercial nos países em desenvolvimento, ditou as regras para que o comércio se uniformizasse nas áreas de trocas e formasse um único cenário de produção.

De volta ao contexto econômico do final dos anos 80, um outro ponto que podemos levantar é que alguns países em desenvolvimento, como Brasil, Argentina, Taiwan, Cingapura e muitos outros, obtiveram nos anos 70 uma crescente participação de produtos manufaturados na composição de suas pautas de exportação com penetração acentuada nos mercados externos. Nos anos 80 a participação dos produtos industrializados declinou, principalmente para os produtos latino americanos.

A alternativa de compor um consumo de massa através da maior abertura comercial externa no Brasil constituiu, na verdade, a tentativa de induzir as empresas nacionais, através da exposição das indústrias a uma maior concorrência internacional, à absorção do aparato tecnológico instaurado nos países industrializados.

O Brasil tinha como principal desafio a capacitação e autonomia tecnológica. O mundo todo sofre uma série de mudanças durante a década de 80. As transformações no sistema de produção, com a entrada maciça de equipamentos mecanizados permitem uma diminuição de custos e aumento da produção para os países que adotam esse sistema e investem em programas de desenvolvimento. No início dos anos 90, no entanto, esse empreendimento enfrentava obstáculos decorrente de fatores internos como: inadequada estrutura produtiva à competição externa e limitação do Estado em

conceder incentivo às exportações de forma tradicional. Do ponto de vista externo, os fatores limitantes eram o surgimento de novas tecnologias e a reordenação produtiva como já vimos antes.

Neste contexto, a difusão internacional do conhecimento científico tecnológico, as formas de absorção das inovações internacionais pelo Brasil e principalmente a necessidade de mudanças sociais para obter a competitividade internacional almejada eram assuntos complexos e de maior interesse do Estado, meios empresariais e acadêmicos no início da década de 90.

Regis Bonelli e Elena Landau identificam três grandes desafios para os anos 90 em texto publicado em novembro de 1990<sup>4</sup>. Cabe a nós analisarmos os pontos levantados para termos uma idéia do que se esperava para o Brasil no início dos anos noventa. Estes eram:

- (1) “recuperar uma trajetória de crescimento pelo menos próxima à tendência histórica, dada (1.a) a necessidade de absorver uma força de trabalho em rápido crescimento e (1.b) o imperativo de reduzir os elevadíssimos índices de concentração de renda;”
- (2) “promover uma reforma do setor público que o torne capaz de exercer novamente seu papel de agente coordenador do desenvolvimento,... tarefa que exige como pré-requisito uma reorganização das finanças governamentais de forma a permitir que o Estado recupere a sua capacidade de poupança e investimento;”
- (3) “promover de forma direta a redistribuição de renda como uma forma de atingir padrões minimamente aceitáveis de justiça social.”

---

<sup>4</sup> Texto para discussão n°251 do Departamento de Economia da PUC “*Do Ajuste à Abertura: A Economia Brasileira em Transição para os Anos 90*”, novembro de 1990.

Podemos então, concluir que o início da década de 90 ficou marcado pela necessidade urgente de uma reorganização em praticamente toda a estrutura econômica, social e política do Brasil, a fim de recuperar o crescimento econômico e sair da tendência recessiva que perdurou no país durante toda a década de 80.

Não podemos deixar de citar o Plano Collor, que veio como uma tentativa de se estabilizar a economia e acabar com os altos níveis de inflação.

Segundo Dionísio Dias Carneiro em seu texto “A queima das caravelas” (Fundação Getúlio Vargas, 1996), os três principais pontos atacados pelo plano Collor eram

- (a) uma reforma fiscal com o objetivo de reverter as contas do setor público e converter o déficit operacional em superávit.
- (b) uma reforma monetária que se destinava a acabar com a moeda indexada, seguida ao bloqueio de 80% dos ativos financeiros do setor privado
- (c) uma política de rendas, começando pela instauração do congelamento de preços e salários para impedir a pressão inflacionária

O programa acompanhava ainda uma reforma administrativa, uma nova política comercial com forte conteúdo de liberalização (que ainda discutiremos exaustivamente), uma reforma cambial, um programa de enxugamento da máquina estatal e uma reforma tributária destinada a eliminar isenções.

Apesar de bem elaborado o plano Collor perdeu rapidamente o apoio popular. Sua política monetária exigia um alto grau de intervenção e a implantação do programa desgastou rapidamente o esforço do governo de fazer novos ajustes.

A frase de Dionísio resume o que se esperou do Plano Collor:

“À semelhança dos malogrados experimentos que o antecederam, o Plano Collor restaurou a capacidade do governo de fazer política econômica, mas não garantiu a adoção de uma política de estabilização coerente depois do choque.”

Em seguida ao fracasso do Plano Collor, é lançado o Plano Collor II. Este plano foi na realidade a resposta que o governo conseguiu dar para sair da situação de encurralamento a que foi levado no final do ano de 1990. Mais uma vez, foi uma tentativa de ganhar tempo feita pelos formuladores da política econômica da época.

### 3.2- Como se deu o Processo de Liberalização Comercial no Brasil<sup>5</sup>

A liberalização comercial não depende apenas dos efeitos teoricamente previsíveis, mas também da maneira como é implementada, principalmente no que diz respeito à sua velocidade, à sequência da liberalização entre os mercados de bens e de capitais e ao contexto macroeconômico em que ocorre. Com base nesses aspectos, como se comportou a liberalização comercial brasileira?

Em 1988 houve uma Reforma Tarifária onde os principais efeitos eram<sup>6</sup>:

- um aumento na taxa de proteção efetiva proposta, ponderada da indústria de transformação de 29,2% para 46,6%;

---

<sup>5</sup> Esta divisão de capítulo, assim como algumas referências posteriores estarão baseadas no Texto para Discussão nº49 intitulado: *Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo* de Maurício M. Moreira e Paulo G. Correa, BNDES, 1996.

<sup>6</sup> Para maiores detalhes ver texto para discussão da FUNCEX *A Proteção Efetiva Proposta na Reforma Tarifária de 1988* de Honório Kume, 1989

- os setores mais beneficiados pela nova proteção efetiva eram material de transporte, bebidas e fumos, enquanto os mais prejudicados eram mobiliário, borracha, química e têxtil;
- a estrutura da proteção efetiva implícita favoreceu a produção de bens intermediários com 38%, seguidos de bens de capital e bens de consumo com taxas de 19% e 11,8% respectivamente.

Desta forma, no período 1988/93 realizou-se um amplo processo de liberalização comercial em que se concedeu maior transparência à estrutura de proteção, eliminaram-se as principais barreiras não-tarifárias e reduziram-se gradativamente o nível e o grau de proteção da indústria local.

O processo de liberalização comercial ocorreu em duas etapas distintas: a primeira, entre 1988 e 1989, caracterizou-se pela redução da tarifa média (de 41,2% para 17,8%) e pela pequena alteração na estrutura tarifária, tendo sido abolidos os regimes especiais de importação. Para se ter uma idéia do que foi mudado com a reforma tarifária de 1988, verifiquemos a tabela 3.1<sup>7</sup> onde foram classificados os setores segundo categorias de uso e a respectiva tarifa vigente, a implícita e a aprovada.

A reforma tarifária executada em 1988 ajustou as tarifas ao estágio de desenvolvimento industrial da época e reduziu a parcela redundante das tarifas. Entretanto, a proposta de supressão dos regimes especiais de importação, exceto *drawback*, Befiex, acordos internacionais (GATT, Brasil - Uruguai, ALADI e Brasil - Argentina), incentivo à exportação (isenção do pagamentos dos impostos dos produtos importados correspondente a 10% do incremento nas vendas externas), Sudam e Sudene

---

<sup>7</sup> A tabela foi retirada do já mencionado texto para discussão nº20 da Funcex



esbarrou em fortes oposições resultando na eliminação de regimes que abrangem apenas 15,8% das importações globais em 1985, exclusive petróleo.

O mecanismo *drawback* é um importante instrumento de proteção que foi utilizado no processo de abertura comercial na Coréia do Sul. Adotado também no Brasil em 1957, o *drawback* permite a importação livre do pagamento de tributos e taxas de itens destinados à atividade exportadora. Sudene e Sudan são programas de desenvolvimento regional apoiados pelo governo. As importações nos projetos apoiados por estes programas eram livres de tributos. O programa BEFIEX foi um programa de estímulo à exportação, onde as empresas comprometiam-se com metas de exportação em troca de acesso a insumos e bens de capital importados.

Tabela 3.1

Tarifas implícita, vigente e aprovada por categorias de uso

CATEGORIA DE USO	TARIFA		
	IMPLÍCITA	VIGENTE	APROVADO
1. Bens de Capital	21,3	62,3	49,6
2. Bens Intermediários	21,4	49,1	31,4
2.1. Semimanufaturados	-4,5	55,2	22,6
2.2. Insumos Básicos	23,6	37,1	25,7
2.3. Outros	28,1	58,6	40,0
3. Bens de Consumo	2,8	72,6	49,8
3.1. Durável	4,1	101,5	57,7
3.2. Não-Durável	2,5	66,6	48,2

Fonte: Dados Brutos – Santiago e Ferro (1986), Tarifa Aduaneira do Brasil e CPA

A segunda etapa do processo de liberalização comercial teve início em 1990, com a definição de novas diretrizes para a política industrial e de comércio exterior, e estava

prevista para ser concluída em dezembro de 1994. Leda Maria Deiro Hahn em sua pesquisa “Estudo sobre a Política Brasileira de Comércio Exterior”<sup>8</sup>, levanta o resultado final da combinação das mudanças introduzidas na política de comércio exterior durante o governo Collor.

“As modificações introduzidas na política de comércio exterior brasileira pelo governo Collor, contidas nas Portarias do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, nº365/90 e nº58/91, foram basicamente de dois tipos. O primeiro, a eliminação dos controles quantitativos, que se traduziram na obrigatoriedade de elaboração de programas de importações pelas empresas, e na proibição de importar cerca de 1200 produtos, iniciada em 1975. O segundo tipo, a programação de redução e uniformização dos níveis tarifários no período de 1991 a 1994. O resultado final da combinação dessas mudanças deverá ser a utilização da tarifa aduaneira como único instrumento da política de importações.”

Para entendermos o que se programava para a indústria podemos olhar a tabela 3.2. Ela mostra a proteção efetiva por gênero da indústria: a estrutura relativa sofre poucas alterações nos quatro anos de duração da reforma, mas existem grandes diferenças entre a estrutura de proteção implícita e a programada para os próximos anos.

---

<sup>8</sup> Texto para Discussão da Funcex nº60, *A Reforma Tarifária de 1990: Proteção nominal e efetiva e impactos fiscais*, outubro de 1991

Tabela 3.2<sup>9</sup>

Tabela efetiva por gênero da indústria (média ponderada pelo valor da produção)

GÊNERO	IMPLÍCITA	1991	1992	1993	1994
Agropecuária	-15,3	13,10	11,50	10,40	9,60
Extrativa Mineral	-15,2	1,38	0,28	-0,29	-0,36
Metalurgia	44,8	27,41	23,35	19,82	16,89
Material de Transporte	-9,8	72,60	56,52	45,48	39,66
Papel e Papelão	42,2	104,59	104,54	104,57	104,61
Borracha	92,9	44,60	34,60	22,80	15,70
Química	42,4	11,35	10,00	8,58	8,22
Têxtil	125,6	47,40	35,21	29,23	19,21
Vestuário e calçado	164,4	55,89	44,87	32,00	23,76
Produtos Alimentares	-1,3	27,51	22,26	19,16	16,43
Bebidas	-6,5	108,00	89,30	51,50	24,80
Fumo	-80,1	133,30	117,60	98,70	54,70
Editorial e Gráfica	1,9	10,80	9,20	8,80	8,40
Diversas	84,2	43,20	35,10	27,10	20,40
Média simples da Ind, de transformação	45,1	46,7	38,8	31,0	24,6
Desvio-Padrão	52,5	33,2	29,6	25,6	20,9

Fonte: *Proteção implícita, Kume (1988)*;

*Dados brutos das demais colunas, CTT*

A redução das tarifas de importação foi planejada para ocorrer de maneira gradual entre 1991 e 1994, de maneira tal que, ao final do período, a tarifa máxima deveria ser de 40%, a média de 14%, a modal de 20% e o desvio padrão inferior a 8%. A estrutura de proteção foi definida com base em cinco critérios principais. Produtos sem similar nacional, com nítida vantagem comparativa, proteção natural elevada ou *commodities* de baixo valor agregado tiveram alíquota nula. Uma alíquota de 5% foi aplicada a produtos

<sup>9</sup> A tabela foi retirada do texto para discussão nº60

que já possuíam esse nível tarifário em 1990, enquanto que os valores de 10% e 15% foram destinados aos setores intensivos em insumos com tarifa nula.

O cronograma de abertura foi mantido até outubro de 1992, quando ocorreu uma antecipação das reduções tarifárias previstas para 1993 e 1994. Até o final de 1995, a estrutura de proteção sofreu novas alterações provocadas por outros quatro fatores: o programa de estabilização de preços, os compromissos assumidos pelo país com a formação do Mercosul, os desequilíbrios da balança comercial e as demandas por proteção dos setores prejudicados pela abertura.

Com base em todos estes dados, o que podemos afirmar sobre a estratégia de liberalização brasileira? Usando como base de comparação o caso chileno (1973/83) e sul-coreano (1980/90), vemos que no caso chileno, a combinação de uma rápida abertura comercial com uma igualmente rápida liberalização da conta de capital,<sup>10</sup> elevou enormemente os custos sociais da reestruturação e acabou gerando uma grave crise cambial. Como resultado o processo de liberalização sofreu um enorme retrocesso. No caso sul-coreano, uma gradual liberalização comercial, associada a uma ainda mais gradual abertura da conta de capital, garantiu baixos custos sociais de reestruturação, equilíbrio nas contas externas e continuidade no processo de liberalização.<sup>11</sup>

O Chile era uma economia semi-industrializada em meados dos anos 60. Adotou uma política de liberalização comercial no final de 1973 que durou até 1979. Embora tenha iniciado com reformas moderadas, a reforma pretendia eliminar restrições

---

<sup>10</sup> em um contexto de um programa de estabilização que se baseava em uma política monetária restritiva e um câmbio real apreciado

<sup>11</sup> Para detalhes sobre a experiência chilena e sul-coreana, ver Edwards (1985) e o texto para discussão nº255 do Departamento de Economia da PUC para o caso Chileno e Moreira (1995) para o caso Sul-coreano.

quantitativas e outros impedimentos não-tarifários. Podemos verificar a evolução da reforma tarifária do Chile analisando a tabela 3.3 em seguida.

Tabela 3.3

Liberalização tarifária no Chile: 1973-1979 (valores em %)

Data	Tarifa Máxima	Tarifa Média
12.dez.1973	220	94
03.mar.1974	200	90
27.mar.1974	160	80
05.mai.1974	140	67
16.jan.1975	120	52
13.ago.1975	90	44
09.fev.1976	80	38
07.jun.1976	65	33
23.dez.1976	65	27
08.jan.1977	55	24
02.mai.1977	45	22
28.ago.1977	35	20
03.dez.1977	25	16
jun. 1978	20	14
jun. 1979	10	10

Fonte: Texto para discussão nº255 de Winston Fritsch e Gustavo Franco

Quando a comparação é com a Coréia, a impressão que se tem do caso do Brasil é que a abertura comercial foi acelerada. As alíquotas coreanas foram reduzidas em média 1,7% ao ano contra 3,05% no caso do Brasil. Após sete anos de liberalização, pelo menos 27% das importações da Coréia ainda eram sujeitas a barreiras não-tarifárias(BNTs), enquanto que no caso brasileiro a eliminação foi praticamente toda realizada no primeiro ano.

Quando a comparação é com o Chile, a abertura brasileira parece lenta, uma vez que aquele país removeu todas as BNTs e reduziu todas as tarifas para uma alíquota uniforme de 10% em um período de cinco anos (1973/78).

### 3.3- Competitividade Estrutural da Indústria Brasileira<sup>12</sup>

Devido a ênfase que iremos dar à indústria brasileira, iremos agora levantar um panorama geral da competitividade estrutural da mesma.

As transformações tecnológicas ocorridas na indústria mundial a partir dos anos 80, em particular o avanço das tecnologias de base microeletrônica, e as inovações na organização da produção, vêm fazendo com que haja uma elevação dos padrões de eficiência da indústria mundial. Essas transformações trouxeram implicações sobre a competição internacional, acelerando o ritmo de inovações tecnológicas e aumentando a diferenciação dos produtos. Desta forma, o novo cenário competitivo que se instaurou requer que as indústrias invistam na qualidade dos produtos, flexibilidade da produção, rapidez de entrega e que estejam sempre inovando.

O Brasil representa um dos maiores mercados do mundo e esta é a principal vantagem competitiva do país. Este é o fator básico responsável pela existência atual de um parque industrial complexo e diversificado e pela instalação, ao longo dos anos, de empresas transnacionais de todas as procedências.

O potencial deste mercado é ainda mais amplo, restringindo-se o consumo efetivo pela marginalização de parcela significativa da população e pela crescente desigualdade na distribuição da renda. Cerca de 30% da população brasileira, em 1994 viviam em condições de pobreza absoluta, estando portanto excluídos do mercado.

---

<sup>12</sup> Este tópico está baseado nos livros: *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira* de Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz, 1994 e *Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria*, João Carlos Ferraz et al, 1995

Se as dimensões do mercado interno brasileiro representam a principal vantagem competitiva do país, o baixo dinamismo apresentado na década de 80 poderia ser considerado um dos maiores obstáculos à competitividade da indústria em 1992. Embora esta última seja muito internacionalizada, contando com forte presença de empresas transnacionais, poucos setores foram estruturados visando o mercado mundial. O Brasil possuía uma pauta de exportações diversificada em termo dos setores de origem dos produtos, mas concentrada em bens de consumo intermediário. Mesmo entre os setores que apresentavam alto coeficiente de exportações, encontravam-se realmente direcionados ao mercado externo apenas alguns segmentos de insumos metálicos (como minério de ferro e alumínio) e da agroindústria (café e sucos), além da celulose de mercado (não integrada à produção de papel). Com a instabilidade macroeconômica e perda de dinamismo do mercado interno a partir do final dos anos 70 diversas empresas buscaram se ajustar à conjuntura adversa direcionando a produção para o mercado internacional.

A indústria não teve um bom desempenho durante a década de 80, como podemos observar na tabela 3.4 e no início dos anos 90. Foi um período marcado por grande instabilidade e sérias dificuldades para a economia como um todo, como vimos no capítulo II.

A análise da tabela 3.5 mostra que entre 1980 e 1993 o PIB industrial (indústrias de transformação e extrativa mineral) apresentou um comportamento cíclico, no qual o crescimento verificado nos anos centrais da década foi anulado pelo fraco desempenho nos anos seguintes.

Tabela 3.4

## Fontes de crescimento das exportações Brasileiras: 1979-1991 e subperíodos selecionados

Em % ao ano

%	Varição	79/80	80/84	84/85	85/89	89/90	90/91	79/89
Exportações								
Devida		20,1	-1,0	6,3	12,2	14,6	-4,8	6,9
Comércio Internacional								
Composição	de	-13,9	1,4	-0,7	1,3	**	**	-0,5
mercadorias								
Distribuição	de	6,5	-0,4	-1,6	-2,3	-2,5	15,6	-0,7
mercados								
Aumento	da	14,3	8,5	-8,8	-4,3	-16,6	-11,2	2,4
competitividade								
TOTAL*		27,0	8,5	-4,7	6,9	-4,5	-0,3	8,1

Fontes: Regis Bonelli, 1995

\* Totais não necessariamente igualam a soma devida a arredondamentos

Tabela 3.5<sup>13</sup>

## PIB Industrial: Indústrias de Transformação e Extrativa Mineral

Ano	Taxa de variação (%)	% sobre o PIB
1980	-	34,8
1981	-10,4	34,5
1982	-0,2	35,7
1983	-5,8	35,1
1984	6,2	37,1
1985	8,3	39,3
1986	11,3	37,5
1987	1,0	35,6
1988	-3,4	35,5
1989	2,9	34,1
1990	-9,5	30,9
1991	-2,4	28,2
1992	-4,1	27,2
1993	7,9	26,7

Fonte: IBGE, 1994

<sup>13</sup> A tabela foi extraída do livro *Made in Brazil* de João Carloz Ferraz et al

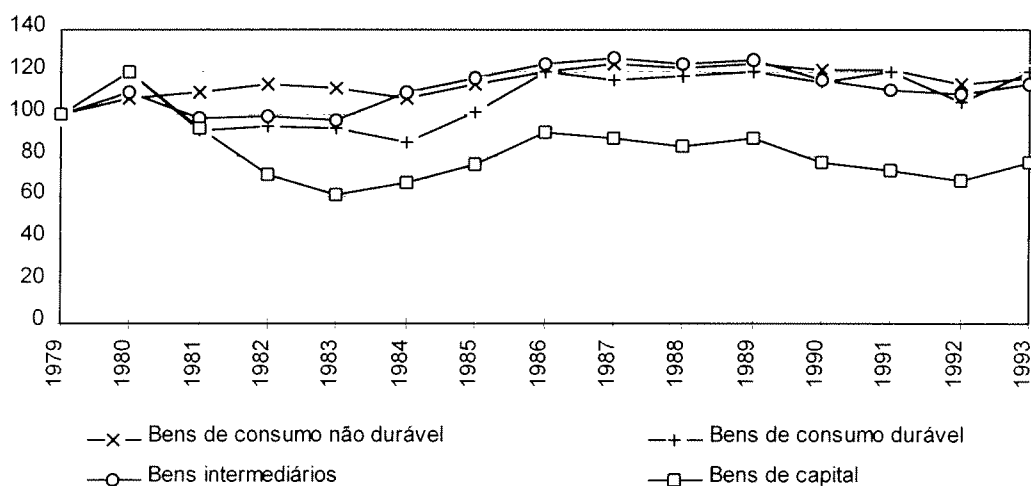


Em termos de participação no PIB total, o comportamento foi declinante a partir de 1985 e teve uma forte recuperação em 1993.

A erosão da competitividade do Brasil manifestou-se já na segunda metade da década de 80 através da perda de participação do país na corrente de comércio internacional. Enquanto em 1984 as exportações brasileiras representavam 1,5% do comércio mundial, em 1990 essa participação foi de apenas 0,9% (FUNCEX, 1993).

A análise do desempenho da indústria segundo a categoria do uso de bens, representada na figura 3.1, mostra que o setor de bens de capital foi o mais afetado pelo período recessivo, chegando a 1993 com um índice de produção cerca de 20% inferior ao de 1979.

O setor de intermediários obteve seu melhor desempenho nos anos finais da década de 80, o que pode ser explicado pelo seu ótimo desempenho exportador no período.



Fonte: IBGE, Pesquisa Industrial

Os setores de bens de consumo após atingirem picos de produção em 1986/87, em consequência do plano Cruzado, somente voltaram a crescer em 1993, em particular os

bens duráveis que, puxados pelo excelente desempenho da indústria automobilística, evoluíram quase 30% em relação ao ano anterior.

De modo geral, é pequeno o porte das empresas brasileiras quando comparado a padrões mundiais. Com raras exceções, os principais grupos econômicos nacionais são significativamente menores que os grupos líderes sediados em países avançados ou mesmo em alguns países de industrialização recente. Embora não seja correto deduzir que essas diferenças de porte empresarial impliquem fragilidades competitivas, é inegável que impõem dificuldades adicionais para as empresas brasileiras no enfrentamento da concorrência internacional.

Existe no país um nível satisfatório de capacitação produtiva e disponibilidade de recursos humanos qualificados em alguns segmentos, resultantes do aprendizado acumulado de algumas empresas. Há entretanto sérias deficiências de articulação, seja na cadeia produtiva, com fornecedores de peças e componentes, seja com clientes, fator fundamental para o desenvolvimento de produtos mais adequados às necessidades específicas dos usuários e indispensável para a elevação da competitividade tanto nos produtores como nos utilizadores de bens de capital.

### 3.4- O Contexto da Indústria após Abertura Comercial

Conforme vimos no capítulo II, o início dos anos 80 foi marcado por uma forte recessão mundial, uma piora nos termos de troca<sup>14</sup> e pelo segundo choque do petróleo<sup>15</sup>. Uma elevação dos juros externos cessou os empréstimos aos países em desenvolvimento

---

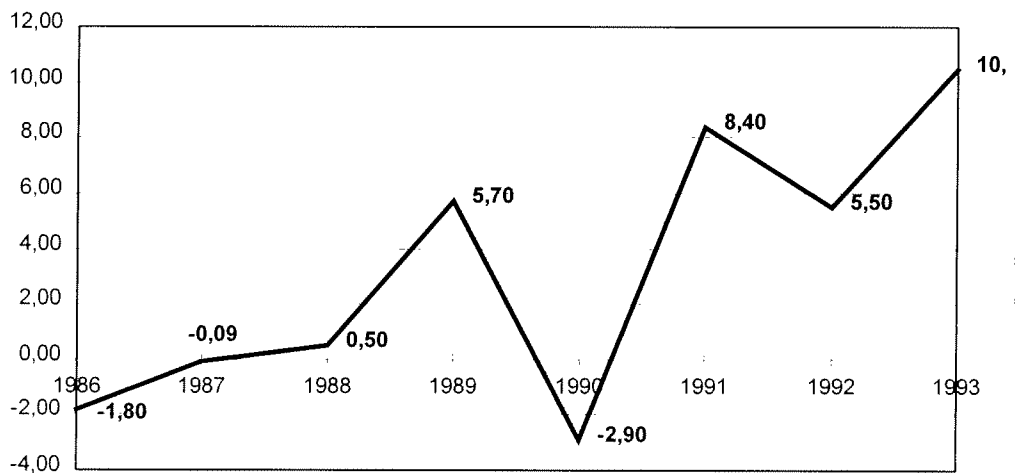
<sup>14</sup> Uma piora nos termos de troca significa que o preço do produto que o país exporta caiu e/ou o preço do produto que o país importa aumentou.

<sup>15</sup> O choque do petróleo ficou marcado pela enorme variação de preços nos barris de petróleo provocado pelo monopólio dos países árabes.

a partir de 1982 e os investimentos diretos estrangeiros estavam direcionados para os próprios países industrializados.

Devido a todos esses fatores externos a economia brasileira foi forçada a reduzir o nível de importações e fazer um intenso ajuste exportador durante praticamente toda a década de 80. Somente no início dos anos 90 é que se tornou possível o início de um movimento de abertura comercial. Os fatores que contribuíram para que a liberalização se tornasse possível foi a queda dos encargos da dívida externa (redução das taxas de juros externas) e a retomada do fluxo de capital estrangeiro para o país, atraídos pelo excesso de liquidez e baixas taxas de juros vigentes nos países centrais.

Desta forma, os anos iniciais da década de 90 caracterizaram –se por grandes saltos na produtividade industrial como está ilustrado na figura 3.2.

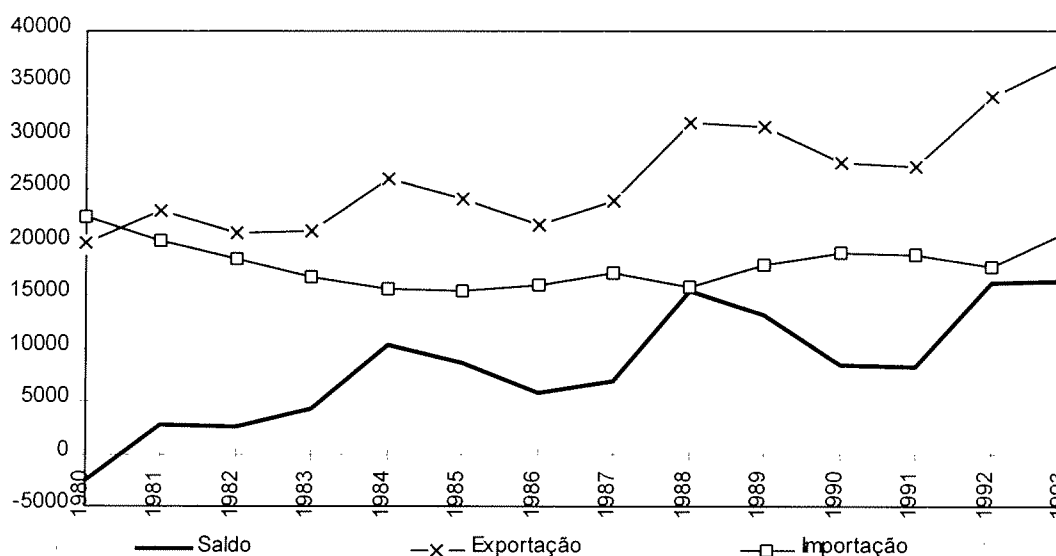


Nota: O índice de produtividade foi obtido pela razão entre produção física e horas trabalhadas.

Fonte: IBGE; Pesquisa Industrial

Segundo os dados do IBGE, a variação da produtividade da indústria de transformação foi de 26% entre 1990 e 1993, enquanto entre 1985 e 1990 havia sido praticamente nula.

A partir dos anos 70 diversas empresas buscaram se ajustar ao contexto internacional e direcionar sua produção para o mercado mundial. As exportações brasileiras que em 1975 representavam menos de US\$ 9 bilhões, atingiram US\$ 20 bilhões em 1980 e quase US\$ 40 bilhões em 1993 (a figura 4.3 ilustra a situação).



Nota: Os valores são em US\$ milhões

Fonte: FUNCEX

O Brasil possuiu uma pauta de exportações diversificada em termos do setores de origem dos produtos, embora concentrada em bens de consumo intermediário. O peso dos produtos aumentou sistematicamente, evoluindo de 30%, em meados dos anos 70, para mais de 60% em 1992, período em que se dobrou a participação dos manufaturados.

### 3.5- Política Industrial

O estilo de política industrial que vigorou no país ao longo das últimas décadas privilegiou a estratégia de substituição de importações . Durante muitos anos o Brasil adotou uma política aduaneira que restringia a importação de produtos supérfluos e estimulava a exportação através de programas de incentivo (como os programas citados anteriormente; BEFIEX, drawback e etc.). Apesar disto, a crença muito difundida nos últimos anos é a de que não existe espaço para política industrial no contexto de uma economia global. As formas clássicas de protecionismo, como tarifas e quotas estão em fase de extinção.

O governo Collor em 1990, procurou implementar uma nova política industrial e de comércio exterior basicamente orientada para o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização e reestruturação da indústria. Segundo suas diretrizes, a política industrial e de comércio exterior exige formas de atuação e de regulação da atividade econômica distintas daquelas que vigoraram durante a etapa de substituição de importações.

Os principais instrumentos da política industrial seriam o “Programa de Competitividade Industrial”, o “Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade” e a reforma da política de importações.

Como um instrumento subsidiário, a Política Industrial consagrava mais seletividade à política de financiamento patrocinada pelo Estado, priorizando linhas de crédito destinadas à reestruturação produtiva, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à expansão do comércio exterior. Como sabemos, a década de 80 ditou uma necessidade de mudanças do mundo todo. O Brasil, por exemplo, como a maioria dos países em desenvolvimento, necessitou de uma urgente reorganização estrutural para adequar sua

economia às rápidas transformações que estavam ocorrendo. O avanço da informática, dos computadores, novas técnicas de produção e muitos outros fatores estabeleceram que o mercado mundial se uniformizasse. Desta maneira o regime de substituição de importações se esgotou e o Brasil partiu para a abertura comercial.

Em seus princípios, diretrizes e instrumentos pode-se dizer que a política industrial proposta pelo governo Collor definiu um estilo de intervenção pública distinto daquele que as autoridades têm privilegiado no presente. Em 1993, apesar de concluída com sucesso a revisão da política de importações, a gestão da política industrial acabou privilegiando apenas dois instrumentos de intervenção: a política comercial e as câmaras setoriais.

Nos dias de hoje podemos dizer que o problema da competitividade internacional da indústria brasileira não pode mais ser atribuído à insuficiência de abertura externa. Tudo indica que o seu problema seja basicamente a falta de investimentos, por razões ligadas a instabilidade macroeconômica. Embora tenhamos conquistado uma certa confiança dos investidores estrangeiros, nossa condição de país emergente os deixa um pouco apreensivo quanto a condução da política econômica e quanto ao quadro de estabilidade de nossa economia.

## CAPÍTULO IV

### IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Toda a discussão anterior tinha como objetivo, preparar o leitor para uma análise dos efeitos da abertura comercial sobre o setor industrial brasileiro. Fizemos uma rápida revisão de alguns conceitos de economia internacional, uma abordagem da evolução da industrialização do Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial e uma análise do processo de liberalização comercial brasileiro no início da década de noventa.

#### 4.1- O Impacto sobre o Setor Manufatureiro

Iremos avaliar ao longo deste capítulo, em que medida a abertura modificou a alocação de recursos no setor manufatureiro, qual a direção destas mudanças - intensidade dos fatores, escala, externalidades -, em que medida elas levaram a um aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis e por fim, quais as implicações em termos de bem-estar e de crescimento econômico.

Visando medir o impacto sobre a alocação de recursos na indústria foi calculado índices de penetração das importações e de participação das exportações na produção<sup>1</sup>. Esses coeficientes são calculados medindo suas participações sobre a produção total.

Tabela 4.1<sup>2</sup>

## Coeficientes de Penetração das Importações: Importação/Produção 1989/95

(Em %)

Setor-matriz	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 Material e aparelhos Eletrônicos	11,2	20,4	33,9	27,8	44,3	62,1	77,6	64,7
02 Máquinas, equipamentos e Instalação	13,6	23,7	38,6	27,1	35,1	46,8	68,2	74,7
03 Adubos, Fertilizantes	8,5	14,9	21,1	19,3	25,2	27,4	33,2	42,3
04 Motores e peças para veículos	5,0	8,0	14,0	10,6	14,0	17,4	20,7	23,7
05 Indústria da borracha	4,5	5,1	6,2	5,2	6,7	11,3	18,8	20,3
06 Equipamentos de som	4,7	6,3	9,7	6,0	7,6	9,5	14,0	14,3
07 Equipamentos para produção de Energia	7,9	9,5	15,8	10,4	13,8	11,6	15,9	20,7
08 Produtos químicos diversos	5,6	5,1	4,8	5,8	8,2	10,7	13,5	13,1
09 Petroquímica Básica e Intermediária	3,8	4,5	8,3	4,3	6,2	9,7	12,3	10,9
10 Indústria farmacêutica	6,9	9,7	12,7	7,3	7,8	10,3	10,6	15,9
11 Papel, papelão e artefatos de papel	1,3	3,0	4,2	2,8	3,9	4,9	9,2	9,4
12 Conserva de frutas e legumes	1,5	2,3	2,5	2,4	3,8	4,6	7,2	4,7
13 Artigos de material plástico	0,5	1,2	1,8	1,5	2,1	3,2	5,8	7,7
14 Indústria de bebidas	3,3	4,5	5,3	3,7	3,3	3,2	5,1	6,2
15 Siderurgia	1,6	1,6	2,2	2,7	2,8	3,1	4,4	3,3
16 Calçados	0,3	0,5	1,3	0,4	0,8	1,7	4,3	5,1
17 Celulose e pasta mecânica	2,8	3,2	3,1	2,0	3,5	2,5	4,2	3,7
18 Indústria de madeira	0,8	2,3	2,3	1,7	1,9	1,9	3,0	3,7
19 Indústria de fumo	0,1	0,1	0,8	0,9	0,8	1,0	1,4	1,6
20 Estruturas de concreto e cimento	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,9	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>4,4</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>	<b>6,1</b>	<b>8,3</b>	<b>10,2</b>	<b>14,6</b>	<b>15,6</b>

Fonte: texto para discussão nº49 do BNDES

Como se pode observar, ocorreu um aumento generalizado e substancial dos coeficientes de importação (Tabelas 4.1 e 4.2) utilizando-se o critério de produção. Para

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, ver o texto para discussão nº49 do BNDES de Maurício Mesquita e Paulo Correa; os dados foram simplificados da tabela original; foram extraídos apenas aqueles com relevância para leitores em geral.

<sup>2</sup> Os dados da tabela estão atualizados pela nota técnica AP/DEPEC nº9/97, dia 31 de março de 1997.



o total da indústria foram atingidos níveis similares àqueles prevalecentes em 1968/77 ou no período pré-Plano de metas. Os níveis de novembro de 1995 são também comparáveis com aqueles atingidos em meados da década de 80 pela indústria coreana, quando também passava por um processo de abertura comercial.

A elevação do coeficiente de importado foi acompanhada por um aumento do coeficiente exportado, em um ritmo porém, mais lento. De qualquer forma, para o total

Tabela 4.2

Coeficiente de penetração da exportações: Exportação/Produção 1989/96

(Em %)

Setor-matriz	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 Material e aparelhos Eletrônicos	3,7	4,9	9,8	7,0	5,1	5,3	4,9	6,9
02 Máquinas, equipamentos e Instalação	7,5	8,4	14,9	11,5	15,5	16,8	16,2	20,0
03 Adubos, Fertilizantes	1,0	1,8	2,8	1,7	2,5	1,7	3,4	3,1
04 Motores e peças para veículos	13,8	18,7	32,1	20,9	22,4	22,7	22,2	23,4
05 Indústria da borracha	6,4	7,4	10,6	11,8	14,5	17,0	17,7	19,4
06 Equipamentos de som	9,1	9,3	12,7	10,9	8,9	6,9	6,0	6,4
07 Equipamentos para produção de Energia	6,0	6,5	14,7	10,8	14,7	15,6	15,0	16,5
08 Produtos químicos diversos	3,9	3,5	3,9	4,5	6,4	7,5	8,8	8,0
09 Petroquímica Básica e Intermediária	8,1	8,2	10,3	6,4	6,6	7,3	8,8	8,4
10 Indústria farmacêutica	1,7	1,8	2,5	1,9	2,0	2,0	2,1	2,4
11 Papel, papelão e artefatos de papel	3,1	8,4	10,1	10,7	11,3	12,5	11,9	11,4
12 Conserva de frutas e legumes	32,9	43,8	35,8	36,0	33,3	31,2	32,2	31,4
13 Artigos de material plástico	0,7	0,9	1,3	1,7	2,4	2,7	2,2	2,3
14 Indústria de bebidas	0,8	1,4	1,9	1,6	2,1	2,3	1,7	1,6
15 Siderurgia	16,5	17,7	24,8	28,9	30,4	26,9	26,5	26
16 Calçados	24,2	24,7	42,3	31,2	37,2	32,5	31,2	40,6
17 Celulose e pasta mecânica	29,4	33,1	34,4	31,2	40,6	29,0	38,1	25,7
18 Indústria de madeira	11,0	23,9	35,4	28,2	33,5	39,3	40,4	42,5
19 Indústria de fumo	1,9	2,2	5,1	5,8	7,8	14,5	16,2	16,6
20 Estruturas de concreto e cimento	0,5	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	1,1	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>10,1</b>	<b>10,7</b>	<b>13,8</b>	<b>12,2</b>	<b>13,6</b>	<b>13,7</b>	<b>14,0</b>	<b>14,5</b>

Fonte: texto para discussão nº49 do BNDES

da indústria, o nível alcançado em 1995 não tem precedentes na história da industrialização. Entre os setores se destacam aqueles que têm participação expressiva

na pauta das exportações, como indústria da madeira, calçados e conservas de frutas e legumes.

Com relação ao total da indústria de transformação, o que se nota é que apesar da desaceleração do crescimento tanto do PIB quanto da indústria de transformação em 1996, o índice de penetração das importações continuou subindo, chegando a 15,6% (importação/produção)<sup>3</sup>. Esse comportamento sugere que o movimento de reestruturação e especialização da indústria continua em curso, com a indústria sofrendo com falta de competitividade em relação aos produtores estrangeiros.

Pelo lado das exportações, para o ano de 1996 manteve-se a tendência de elevação do coeficiente exportado que chegou a 14,5%, crescendo 3,6% em relação à 1995. Apesar desse crescimento do coeficiente e da sua perceptível aceleração, o desempenho das exportações continuou bem inferior ao das importações, com o coeficiente de penetração das importações sendo cerca de 89% superior ao do coeficiente exportado.

A balança comercial da indústria de transformação passou de um superávit de US\$ 9,8 bilhões em 1989 para um déficit de 2,6 bilhões em 1996, o qual pode ser considerado relativamente pequeno quando comparado com o total de comércio de manufaturados (US\$ 70,2 bilhões).

Analisando o comportamento dos coeficientes pela ótica das categorias de uso (Tabelas 4.3 e 4.4), o que fica evidente é que todas elas tiveram elevações substanciais no coeficiente importado. O destaque no entanto é para o setor de bens de capital. É interessante observar que, refletindo o desempenho em nível setorial, todas as categorias apresentaram elevação no coeficiente exportado, à exceção de bens de consumo duráveis.

Com relação ao padrão de comércio, as categorias de uso seguem as tendências já examinadas em nível de setor, com um claro movimento em sentido de um comércio mais equilibrado e de elevação de comércio intra-indústria (Tabela 4.5). A exceção fica por conta de bens de capital, que apresentaram uma substancial redução do seu nível de comércio intra-industrial, o que refletiu um elevado déficit comercial *vis-à-vis* a corrente de comércio (56% do total da corrente de comércio em 1995).

Tabela 4.3

## Coeficiente de Penetração: Importação/Produção

(Em %)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bens de consumo não-duráveis	2,8	3,4	4,5	2,8	3,9	4,9	7,3	7,1
Bens de consumo duráveis	7,2	8,9	12,3	8,4	11,2	11,1	14,8	16,5
Bens intermediários elaborados	4,5	5,7	7,4	6,1	8,7	10,2	13,8	14,8
Bens intermediários	1,4	2,6	3,2	2,1	2,7	3,3	5,9	6,2
Bens de capital	11,1	19,8	33,3	21,6	25,9	32,8	47,7	61,5
Bens de capital, equip. de transp.	1,9	3,0	5,6	4,9	7,5	11,1	17,2	15,5
<b>Média da indústria</b>	<b>4,3</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>	<b>6,1</b>	<b>8,3</b>	<b>10,2</b>	<b>14,6</b>	<b>15,6</b>

Fonte: texto para discussão nº49, BNDES

Tabela 4.4

## Coeficiente de Abertura: Exportação/Produção

(Em %)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bens de consumo não-duráveis	9,8	8,7	9,8	8,8	10,4	9,9	10,7	10,6
Bens de consumo duráveis	12,4	12,7	16,6	14,7	14,8	12,0	10,5	12,1
Bens intermediários elaborados	11,7	12,6	15,9	14,3	16,4	16,5	17,5	18,2
Bens intermediários	6,5	10,2	12,3	11,7	14,2	15,5	16,9	15,2
Bens de capital	7,2	7,9	14,7	11,3	12,4	13,9	13,5	16,5
Bens de capital, equip. de transp.	10,2	10,8	15,7	14,2	12,9	13,2	11,5	13,0
<b>Média da indústria</b>	<b>10,1</b>	<b>10,7</b>	<b>13,8</b>	<b>12,2</b>	<b>13,6</b>	<b>13,7</b>	<b>14,0</b>	<b>14,5</b>

Fonte: texto para discussão nº49, BNDES

<sup>3</sup> O crescimento do PIB em termos reais caiu de 4,2% em 1995 para 2,9% em 1996. No caso da indústria de transformação, a redução no crescimento foi de 1,7% em 1995 contra 0,8% em 1996.

Tabela 4.5

Coeficiente de Comércio Intra-Indústria<sup>a</sup> – 1989/95

(Em %)

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bens de consumo não-duráveis	44,1	56,5	63,1	48,3	54,6	65,9	81,2
Bens de consumo duráveis	73,6	82,2	85,2	72,6	86,3	96,0	83,0
Bens intermediários elaborados	55,7	62,2	63,2	59,8	69,4	76,1	88,2
Bens intermediários	35,1	40,1	41,1	30,7	31,9	34,8	51,5
Bens de capital	78,5	57,2	61,3	68,5	64,7	59,5	44,1
Bens de capital, equip. de transp.	31,1	43,5	52,6	51,5	73,8	91,4	80,0
<b>Média da indústria</b>	<b>59,8</b>	<b>71,9</b>	<b>73,8</b>	<b>66,5</b>	<b>76,1</b>	<b>85,4</b>	<b>97,4</b>

Fonte: texto para discussão nº49, BNDES

a  $\{1 - [|X-M|/(X+M)]\} * 100$ .

## 4.2- A Eficiência Técnica

Uma série de analistas, a partir de dados disponíveis do IBGE, apontam para uma significativa elevação da produtividade do trabalho ao longo do período de abertura. No entanto, essas considerações devem ser feitas com cuidado. Os ganhos realizados no período podem ter sofrido influência do contexto macroeconômico da época – taxas negativas de crescimento e elevadas taxas de inflação – o que talvez funcionasse como um incentivo para as firmas cortarem custos.

A análise do impacto da eficiência técnica restringiu-se ao comportamento dos *mark-ups* setoriais<sup>4</sup>. Algebricamente o que se procurou estimar foi o comportamento bruto do *mark-up* bruto definido a partir da seguinte equação de preços<sup>5</sup>:

$$p_j = (1 + \alpha_j) \sum_i^n a_{ij} p_i$$

<sup>4</sup> Este estudo foi feito por Maurício Moreira e Paulo Correa no texto para discussão nº49 do BNDES

<sup>5</sup> Foram feitas algumas simplificações e supôs-se que os setores trabalhariam com uma função de produção de coeficientes fixos.

onde  $p_j$  é o preço final do produto (setor-matriz)  $j$ ,  $\alpha_j$  é o percentual aplicado sobre os custos médios diretos (mão-de-obra e matéria-prima),  $a_{ij}$  a quantidade necessária de insumo  $i$  para fabricar uma unidade do produto  $j$  (coeficientes técnicos) e  $p_i$  o preço do insumo  $i$ .

O que se estimou, portanto, foi a evolução de  $(1+\alpha_j)$ , ou seja :

$$p_j / \sum_i^n a_{ij} p_i$$

A tabela 4.6 apresenta resultados para os setores destacados anteriormente. Podemos observar quedas drásticas na nas margens daquelas indústrias cujos bens são efetivamente *tradables*.

Os únicos setores que apresentaram elevações de *mark-up* no período<sup>6</sup> são aqueles onde a dificuldade de transporte ou as características oligopólicas da indústria em nível internacional dificultam a concorrência dos produtores estrangeiros. Os ganhos em termos de eficiência parecem ter sido substanciais.

Em termos de categorias de uso, as tendências são semelhantes àsquelas observadas em nível setorial, isto é, redução de margens para a maioria delas, refletindo reduções de preços e custos.

---

<sup>6</sup> tais como indústria de bebidas, farmacêutica, cimento, papel e indústria de borracha.

Tabela 4.6

Varição do mark-up, Preço e Custos Reais de Setores selecionados da Indústria de Transformação – 1990/95 (a)

(Em %)

Setor-matriz	$\Delta$ Mark-up	$\Delta$ (Preço/IGP) (b)	$\Delta$ (Custo/IGP) (c)
01 Material e aparelhos Eletrônicos	-22,0	-39,6	-22,7
02 Máquinas, equipamentos e Instalação	-37,4	-46,1	-13,9
03 Adubos, Fertilizantes	-40,0	-53,4	-22,4
04 Motores e peças para veículos	-33,6	-48,8	-22,5
05 Indústria da borracha	4,0	-9,0	-12,2
06 Equipamentos de som	-50,0	-65,7	-31,2
07 Equipamentos para produção de Energia	-1,7	-23,8	-22,7
08 Produtos químicos diversos	-14,0	-34,9	-24,1
09 Petroquímica Básica e Intermediária	-21,8	-40,9	-24,5
10 Indústria farmacêutica	30,5	19,8	-7,4
11 Papel, papelão e artefatos de papel	4,2	0,0	-3,8
12 Conserva de frutas e legumes	-27,8	-37,9	-13,5
13 Artigos de material plástico	-31,4	-40,3	-12,8
14 Indústria de bebidas	38,2	19,6	-13,5
15 Siderurgia	-5,6	-25,6	-20,9
16 Calçados	-33,4	-32,3	1,0
17 Celulose e pasta mecânica	-46,8	-48,8	-3,8
18 Indústria de madeira	-26,4	-36,5	-12,9
19 Vidros e artigos de vidro	-62,1	-67,1	-13,0
20 Estruturas de concreto e cimento	6,4	-7,4	-13,0

Fonte: texto para discussão nº49 do BNDES

(a) Média de 1995 contra média de 1990.

Tabela 4.7

Varição do mark-up, Preço e Custos Reais por Categoria de Uso – 1990/95

(Em %)

Categoria de uso	$\Delta$ Mark-up	$\Delta$ (Preço/IGP) (b)	$\Delta$ (Custo/IGP) (c)
Bens de consumo não-duráveis	-12,1	-20,3	-11,6
Bens de consumo duráveis	-32,0	-52,2	-29,7
Bens intermediários elaborados	-17,5	-33,9	-19,7
Bens intermediários	-18,5	-25,4	-8,8
Bens de capital	-42,0	-52,4	-19,7
Bens de capital, equipamentos. de transporte.	-40,6	-56,8	-27,4

Fonte: texto para discussão nº49, BNDES

A categoria de não-duráveis foi a única que apresentou elevação de margem, mesmo assim só depois que se ajustou para possíveis ganhos de produtividade. As maiores reduções de margens e preço relativo ficaram por conta do setor de bens de capital, o que diminui o custo de investimento para o país, reduzindo a relação capital/produto a preços correntes.

“Embora de maneira geral, os resultados apresentados apontam para os impactos positivos da abertura em termos de redução do poder de mercado das firmas e dos custos. Mas pode também, estar havendo uma sinalização de uma tendência causada pela opção do Brasil de valorizar o câmbio real ao longo da abertura. A redução das margens pode estar revelando uma queda excessiva da rentabilidade dos setores *tradables* cujos impactos micro e macroeconômico não são nada desejáveis.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Texto para discussão nº49 de Maurício Moreira e Paulo Correa

## CONCLUSÕES

Esta monografia tem por objetivo avaliar em que sentido a abertura comercial no início dos anos 90 foi benéfica para o país. Depois de uma discussão, onde introduzimos conceitos importante de comércio internacional, analisamos a evolução da industrialização brasileira pós Segunda Guerra Mundial e verificamos o processo de liberalização comercial no Brasil, resta agora avaliar de forma concreta se os conceitos desenvolvidos ao longo deste estudo realmente se aplicam ao processo de liberalização brasileiro. De uma forma mais clara, o que estaremos buscando agora é avaliar se o que se esperava sobre o processo de liberalização realmente ocorreram.

O que se nota na literatura à respeito da abertura comercial nos anos 90 é que após esse processo, mais especificamente no de 1994, a indústria brasileira estava mais capacitada com maior dinamismo para absorver as mudanças tecnológicas.



Uma maneira de medirmos é comparando a economia brasileira à Argentina e ao México, uma vez que as três economias já têm tempo suficiente de abertura comercial, para que se possa verificar a composição da indústria.

A tabela a seguir mostra que o Brasil tem um parque industrial bem mais diversificado do que a Argentina e o México. A participação da indústria de equipamentos e de bens de consumo durável no produto industrial seguia, em 1994, os níveis de 1980, ou seja, 25% a mais do que se dá nas duas economias da América Latina.

Tabela

Brasil, Argentina e México – Composição da Produção da Indústria Manufactureira (anos seleccionados)

	Brasil		Argentina		México	
	1980	1994	1977	1992	1981	1993
Produtos metalúrgicos	5,0	4,8	6,2	7,6	4,5	3,5
Equipamentos e bens de consumo durável	18,7	19,0	13,6	7,7	10,0	9,3
Materiais de transporte	7,8	8,7	10,8	12,4	8,3	11,2
Subtotal	31,5	32,5	30,6	25,8	22,7	23,9
Setores insumos básicos	21,2	25,7	15,5	15,8	18,3	19,6
Setores tradicionais	32,9	26,5	33,3	31,3	34,6	29,6
Alimentos e bebidas	14,4	15,4	20,5	27,0	24,4	26,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cepal e Renato Baumann, "O Brasil e a Economia Global"

Há algumas semelhanças entre os países no que se refere à reestruturação industrial que ocorreu durante a crise dos anos 80 e a posterior abertura. Podemos destacar o fortalecimento da indústria de insumos básicos e o relativo enfraquecimento de segmentos da indústria tradicional, como têxtil e confecções. Uma das características da reestruturação industrial brasileira, relativamente às outras duas é que ela é mais recente. Mas já podemos definir que ela tem capacidade potencial superior à dos outros países da região para gerar saldos positivos na balança comercial.

Em relação à produtividade da indústria brasileira, podemos afirmar que houve uma elevação da mesma motivada por modificações na estrutura de produção. Houve uma desverticalização, ou seja, as firmas tenderam a terceirizar sua produção, contratando firmas especializados ou então importando fatores integrantes do processo produtivo.

Ao mesmo tempo, a produtividade do trabalho cresceu quase 40%, depois de uma década de estagnação. Houve um crescimento dos produtos de insumos básicos e os de bens de capital e de consumo durável. Alimentos e os demais setores tradicionais também cresceram. A tabela abaixo ilustra este quadro.

Tabela2

Brasil – Índices de Produtividade do Trabalho na Indústria Manufatureira (1989=100)\*

<i>Setores Metalmeccânica e Eletroeletrônica</i>	<i>1980</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>
Produtos metálicos	92	100	172
Equipamentos e bens de consumo duráveis	89	100	144
Materiais de transporte	109	100	160
<i>Subtotal</i>	<i>93</i>	<i>100</i>	<i>151</i>
Setores de insumos básicos	92	100	158
Setores tradicionais	99	100	130
Alimentos - bebidas	93	100	136
<i>Total</i>	<i>96</i>	<i>100</i>	<i>138</i>

Fonte: Cepal e Renato Baumann, "O Brasil e a Economia Global"

\* O índice correspondente à razão entre o valor agregado e números de empregados.

Desta forma podemos concluir que o impacto da abertura comercial caminhou na forma esperada. Pode-se observar um aumento nos coeficientes de importação acompanhado por um aumento do coeficiente exportado em um ritmo mais lento. Isto se explica pelo fato da demanda por importados ser muito maior do que a oferta dos exportados. Os custos em termos de informação e distribuição por parte dos exportadores são bem maiores dos que os custos dos importadores. Estes últimos já contam com a agilidade e a experiência de um esquema de distribuição montado a nível mundial.

Fazendo uma ligação da evolução da industrialização do Brasil com os dados apresentados no último capítulo, podemos concluir que o método utilizado para se obter o crescimento da indústria (o método substitutivo), promoveu um número muito grande de setores (como o de bens de capital e de bens de consumo durável) e estruturas de mercados ineficientes que conseguiam se sustentar graças à política protecionista. Consequentemente as firmas não conseguiam se beneficiar de ganhos de escala e especialização que estavam implícitos na tecnologia desses setores.

A política de nacionalização da produção, ou seja, valorizar tudo aquilo que fosse produzido no país, criou uma intensa verticalização da produção (a maioria das etapas de produção são realizadas dentro de uma mesma fábrica), que fugia da lógica econômica da maioria dos setores. Desta forma, os produtores de bens finais sofreram com os altos preços adquiridos por seus produtos.

Com a liberalização, se tornou possível o acesso a bens de capital e a insumos e produtos mais avançados e com preços mais baixos. Ao somarmos esse efeito com a tendência à especialização, temos uma aumento da competitividade da indústria

brasileira. Isso tudo faz com que o comércio brasileiro adquira novas tendências e passe a praticar um comércio intra-indústria, ou seja, cada indústria se especializa na produção de um determinado produto (ou uma determinada etapa da produção) e trocam entre si.

Os dados apontam para uma certa estabilidade da participação dos setores intensivos em tecnologia, após a liberalização. Houve um impacto positivo no progresso técnico no sentido de que aumentou o acesso aos bens de capital a menores custos. A maior competição estimula o crescimento e conseqüentemente o desenvolvimento da indústria.

O fato de que a abertura tenha apresentado resultados até aqui positivos não significa que seu sucesso esteja garantido. Como sabemos, o Plano Real está apoiado em uma âncora cambial que enfatiza a valorização da nossa moeda em relação ao dólar. Com isto, é garantida a entrada maciça de capital externo, levando-se também em consideração as elevadas taxas de juros. Esta política cambial criou o chamado “Custo Brasil”, decorrente do fato de que com uma taxa de câmbio valorizada, os produtos nacionais ficam mais caros em relação aos produtos estrangeiros. O “Custo Brasil” está embutido nas distorções do nosso sistema tributário, que impõe uma carga tributária desigual, com sobretaxação do setor industrial, que conseqüentemente recai sobre as exportações e sobre os investimentos, implicando em altos custos administrativos. Temos distorções no setor trabalhista, dado o excesso e a rigidez dos nossos encargos trabalhistas, e na precariedade dos nossos sistemas de educação e saúde. O “Custo Brasil” também está presente no elevado custo do financiamento e nos custos de transação elevados, uma vez que estão associados a um nível muito grande de regulamentação da atividade econômica.

Reduzir o “Custo Brasil” não é um processo rápido e, muito menos, indolor. Há perdedores neste processo, que são exatamente aqueles que se beneficiam de uma

legislação inadequada. Em compensação, os ganhadores seriam muitos já que a redução do “Custo Brasil” beneficiaria os consumidores , que passam a adquirir produtos a preços mais baixos e com qualidade superior, e os trabalhadores, já que aumentam as oportunidades de emprego, seja através do crescimento das expotações, seja através do aumento da produção nacional voltada para o mercado doméstico.

Desta forma, para que não se coloque o processo de abertura e o sucesso de seus resultados em risco, seria necessário uma desvalorização do Real. Sabemos no entanto, que não é o objetivo do governo, tomar esta decisão, tendo em vista a crise mundial no mercado financeiro neste final de 1997.

## BIBLIOGRAFIA

- \* Abreu, Marcelo de Paiva, et al *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro, Campus 1990.
- \* Baer, Werner *A economia Brasileira*. São Paulo - tradução Edite Sciulli, Nobel 1996.
- \* Baumann, Renato et al *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro, Campus, SOBEET 1996.
- \* BNDES. *Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira (1970/90)*. Rio de Janeiro, outubro 1992 (Estudos BNDES, 21).
- \* Bonelli, *Regis Ensaio sobre a Política Econômica e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, SENAI/DN/DITEC/DPEA, CIET - Núcleo do trabalho, janeiro 1996
- \* Carvalho Jr., Mário C. de *Liberalização Comercial Brasileira nos anos 80 e 90: Uma Avaliação Preliminar*, Texto para Discussão nº87 da FUNCEX, Rio de Janeiro, 1993.
- \* Correa, P. G. & Moreira, M. M. *Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. Rio de Janeiro, DEPEC, Outubro 1996 (Texto para discussão).
- \* Coutinho, L. & Ferraz, J. C. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas, São Paulo 1994.
- \* Edwards, S. *Stabilization with Liberalization: an evaluation of ten years of Chile's experiment with free market policy, 1973-83*. 1985
- \* Ferraz, J. C. & Haguenuer, L. & Kupfer, D. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro, Campus 1995.

- \* Fritsch, Winston e Franco, Gustavo H. B. *Trade Policy, Trade Performance and Structural Change in Four Latin American Countries*, Texto Para Discussão nº255, Departamento de Economia da PUC, Rio de Janeiro, 1991.
- \* Hahn, Leda M. D. *A Reforma Tarifária de 1990: Proteção Nominal e Efetiva e Impactos Fiscais*, Texto para Discussão nº60, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1991.
- \* Kume, H. *A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva*. Rio de Janeiro: Ipea, maio 1996.
- \* Kume H. *A Reforma Tarifária de 1988 e a Nova Política de Importação*, Texto para Discussão nº20, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1989.
- \* Landau, Elena E Bonelli, R. *Do Ajuste à Abertura: a Economia Brasileira em Transição para os Anos 90*, Texto para Discussão nº251, Departamento da PUC, Rio de Janeiro, 1990.
- \* Piani, Guida, et al, *O papel do Drawback na política de promoções à exportação*, Texto para Discussão nº9, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1991.
- \* Suzigan, Wilson e Villela, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, São Paulo, 1997.