

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

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A IMPORTÂNCIA DA ABERTURA COMERCIAL NO PROCESSO
DE ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Paola Soneghet

Nº de matrícula: 9314807-0

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Novembro de 1998

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

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A IMPORTÂNCIA DA ABERTURA COMERCIAL NO PROCESSO
DE ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Paola Soneghet
Nº de matrícula: 9314807-0

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Novembro de 1998

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva da autora.”

Aos meus pais, por essa excelente formação universitária que me proporcionaram.

Agradeço ao professor Luiz Roberto por todo seu interesse e colaboração na conclusão deste trabalho, e ao Marcos Rangel por todo apoio no meu último ano do curso de economia.

ÍNDICE

Introdução	Pág. 8
I- O contexto da economia brasileira antes do Plano Real.	Pág. 11
II- O processo de estabilização da economia brasileira: o Plano Real.	Pág. 17
1 – Balança Comercial	Pág. 20
2 – Mercosul	Pág. 21
3 – Necessidade de Financiamento do Setor Público	Pág. 23
4 – Desemprego	Pág. 25
III- Analisando os números: a importância da abertura econômica no processo de estabilização.	Pág. 28
IV- O que ainda está por vir: uma discussão em torno da forma como deve se dar essa abertura.	Pág. 34
V- E se não houvesse abertura comercial?: uma análise histórica.	Pág. 38
VI- Os impactos de um livre mercado na estabilização na economia brasileira	
1- Existiriam setores a serem protegidos ?	Pág. 39
2- O caso da Europa e dos Estados Unidos.	
Conclusão	
Bibliografia	

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Evolução das Tarifas Médias de Importação	Pág. 13
Tabela 2: Fluxo de Mercadorias no Mercosul	Pág. 13
Tabela 3: Índice Anual de Emprego Total e Nível de Atividade	Pág. 14
Gráfico 1: Índice de Emprego Total e Nível de Atividade	Pág. 15
Tabela 4: Variação Mensal e Trimestral Anualizada do IGP-DI	Pág. 16
Quadro I: Exemplos de Investimentos Externos Diretos no Brasil nos Últimos Anos.	Pág. 18
Tabela 5: Investimentos Externos Líquidos no Brasil	Pág. 18
Tabela 6: Reservas Internacionais no Banco Central	Pág. 20
Tabela 7: Balança Comercial	Pág. 20
Tabela 8: Participação das Exportações do Brasil nas Exportações Mundiais	Pág. 21
Tabela 9: Necessidade de Financiamento do Setor Público	Pág. 23
Tabela 10: Composição da Poupança Brasileira – Preços Correntes	Pág. 24
Tabela 11: Produção, Emprego e Produtividade na Indústria Brasileira	Pág. 32
Gráfico 2: Escala de Tarifas	Pág. 39

INTRODUÇÃO

Desde a retomada da abertura econômica no governo Collor, após o período de grande protecionismo e estagnação dos fluxos internacionais de capitais da década de 80, até à recente crise na Ásia, passando pelo Plano Real, pelo programa de privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso e muitos outros acontecimentos na economia brasileira, diversos tópicos de economia internacional vieram a tona passando a fazer parte, muito intensamente, do dia-a-dia de todos nós. Questões sobre o que deve e o que não deve ser feito com as tarifas de importação, incentivos à exportação, taxa de juros e taxa de câmbio, dentre outros indicadores ou políticas econômicas, instigam a mim, estudante de final de curso de economia, a tentar de montar o quebra-cabeça de todo o curso.

Afinal, qual é a grande contribuição da abertura econômica no processo de estabilização da economia brasileira ? Porque é imprescindível para que o Brasil cresça de forma sustentável e consolide de vez sua estabilização, que o país abra sua economia e participe do comércio internacional com harmonia ? Até onde deve ir essa abertura ?

Acrescenta-se a isso o fato deste ter sido um ano de eleições presidenciais e, portanto, uma época de grande análise e crítica das políticas econômicas que vêm sendo adotadas até então. É esse o melhor caminho a ser seguido ?

O objetivo deste trabalho é mostrar qual é a grande contribuição que a abertura econômica vem dando e ainda pode dar no processo de estabilização da economia brasileira, assim como de que forma deve se dar essa abertura e o porquê de, na ausência desse comércio, a estabilização se tornar um processo muito mais lento e não sustentável.

Dadas as principais variáveis relacionadas a abertura econômica: valor das exportações, valor das importações, tarifas de importação, investimentos externos diretos, reservas internacionais, os capitais de curto prazo, e as principais variáveis da estabilização econômica: nível de preços, nível de emprego, crescimento do PIB, taxa de juros e taxa de câmbio, pretende-se mostrar que o comércio internacional é indispensável para o processo de estabilização da economia brasileira, através de uma análise do comportamento das importações, exportações e dos investimentos externos diretos no país, versus o nível de preços e o crescimento da economia ao longo dos anos.

Em relação a como seria o processo de estabilização na ausência dessa abertura, a análise será baseada em outros períodos históricos brasileiros de menor abertura ou nenhuma abertura econômica.

A finalização do trabalho será feita mostrando-se os exemplos da proteção do setor agrícola dos países europeus, e da proteção da indústria açucareira nos Estados Unidos. Mesmo com economias estáveis e desenvolvidas há décadas, esses setores eram protegidos até então, mas esses países vêm buscando hoje, alternativas e flexibilizações para este comércio.

O primeiro capítulo pretende fazer uma breve análise do período imediatamente anterior ao Plano Real, no que diz respeito à abertura da economia e estabilização econômica, para ressaltar a necessidade de que fossem tomadas tais medidas, assim como para auxiliar no entendimento das consequências advindas daí.

Já no segundo capítulo se introduz na análise as mudanças promovidas pelo Plano Real. Não serão discutidas as características do Plano ou suas consequências para a população, pois isto seria demasiado repetitivo, dado que existem dezenas de trabalhos com

esta abordagem. O que será discutido são os efeitos das medidas tomadas durante e após o Plano, relacionadas à abertura comercial, no processo de estabilização.

O terceiro capítulo é uma aventura num futuro incerto e cheio de perguntas. Apenas uma discussão, e não uma afirmativa, de como poderia se dar a continuidade da abertura econômica brasileira.

O quarto capítulo coloca mais uma questão, desta vez em relação a não existência de abertura econômica, pelo menos não da forma como a conhecemos hoje, baseada numa retrospectiva histórica.

O quinto capítulo encerra a análise em torno da discussão dos limites da abertura econômica, utilizando-se para isso os exemplos da indústria têxtil européia e da indústria do açúcar norte americana.

I- O CONTEXTO DA ECONOMIA BRASILEIRA ANTES DO PLANO REAL

A questão dominante durante a década de 80 foi o endividamento externo e suas implicações. A aceleração inflacionaria, a recessão do período 81 – 83, e depois de 86, e a ameaça da hiperinflação no final da década contribuíram para que os anos 90 se iniciassem com um parque industrial defasado em 10 anos¹, incapaz de gerar empregos, operando com capacidade ociosa e dependente da demanda externa.

Com a escassez de recursos externos, a dívida externa foi sendo substituída pela dívida interna, gerada a partir da emissão de títulos pelo governo que tentava cobrir seus déficits, e o país não tinha condições de retomar o crescimento econômico de forma sustentável. O esgotamento das fontes de financiamento gerou contenção de demanda e dificuldades na alocação de recursos, uma vez que os superávits comerciais eram apropriados pelos exportadores enquanto o governo arcava com o ônus do endividamento.

A recessão, que reduzia a arrecadação de impostos do governo, e os efeitos da inflação, contribuíram ainda mais para uma erosão das receitas fiscais, e a alta inflação para a expansão do déficit público. A emissão de títulos obrigava o governo a manter a taxa de

¹ Regis Bonelli, “Ensaio sobre Política Econômica e Industrialização no Brasil”.

juros num patamar elevado, o que aumentava os encargos financeiros e o déficit mais ainda, num ciclo vicioso que reduzia drasticamente a capacidade de poupança do Estado.

“Uma outra consequência da crise das finanças públicas no Brasil ao longo das décadas de 80 e 90, foi a progressiva perda da capacidade do Estado alocar recursos na expansão e manutenção da infra-estrutura, o que reduzia os investimentos privados. O resultado desse processo foi uma crescente deterioração da qualidade desses serviços, com impactos indesejáveis não só na produtividade do sistema econômico, como também na competitividade dos produtos brasileiros. O investimento das estatais federais, onde ainda se concentrava a maior parcela do investimento em infra-estrutura no país, alcançou o nível de 1,65% do PIB em 1996, em contraste com a média de 6,9% do PIB realizada na segunda metade da década de 70”².

Mas, em termos de abertura comercial, o marco foi o início do governo Collor. As tarifas médias de importação começaram a cair acentuadamente (ver tabela 1) e o Tratado de Asunción para a criação do Mercosul foi assinado, o que mais do que dobrou o fluxo de mercadorias dentro do Mercosul desde 1990 (ver tabela 2).

² BNDES, Texto Para Discussão N° 63

Tabela 1: Evolução das Tarifas Médias de Importação

Período	Tarifa Média	Varição
1990	32,2	0-105
Fevereiro de 1991	25,3	0-85
Janeiro de 1992	21,2	0-65
Outubro de 1992	16,5	0-55
Julho de 1993	14,0	0-40
Julho de 1995*	12,6	0-20
Janeiro de 1996**	12,5	0-70

* Exclui automóveis, e eletrodomésticos sujeitos à uma tarifa de 70% e tenis sujeitos à uma tarifa de 62%.

** Estimativa.

Fonte: Autoridades Brasileiras e Secretarias da WTO, em Trade Policy Review, Brazil 1996 (WTO).

Tabela 2: Fluxo de Mercadorias no Mercosul

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportações Mundiais (US\$ m)	30.549	34.133	44.875	46.550	46.403	45.896	50.467	54.122	61.893	70.029
Exportações intra-Mercosul (%)	8,6	7,4	6,6	8,2	8,9	11,1	14,3	18,5	19,5	20,5
Importações Mundiais (US\$ m)	21.726	24.133	23.126	26.056	29.298	34.264	40.632	48.082	62.218	79.859
Importações intra-Mercosul(%)	12,3	10,8	13,2	15,1	14,5	15,3	18,4	19,6	19,9	18,1

Fonte: UNSTAT Comtrade Database, em "Mercosur: Objectives and Achievements" (WTO, Staff Working Paper TPRD-97-002, June 1997)

O programa de liberalização comercial do Mercosul objetivava tanto a eliminação de restrições não tarifárias quanto a progressiva redução das tarifas rumo à um livre comércio. Como podemos ver na tabela 2, acima, de 86 a 89 as exportações intra-Mercosul ficaram relativamente estabilizadas na faixa dos 8% das exportações mundiais mas, a partir de 1990 deram um salto chegando a 20,5% das exportações mundiais em 1995. Já no caso das importações é possível observar-se um acréscimo a partir de 1991, mas não tão significativo quanto no caso das exportações.

Mas dentre todos os aspectos envolvidos no debate sobre os prós e os contras da abertura comercial, o argumento de que importar significa deixar de gerar empregos internamente para gerá-los no exterior, é o mais polêmico.

Analisando-se, no entanto, os dados numéricos, não é possível chegar-se a conclusão de que o desemprego está positiva e diretamente relacionado ao grau de abertura comercial da economia. Na tabela 1 acima, pode-se ver que de 1990 a 1996 as tarifas de importação caíram num ritmo constante, o que implicaria, de acordo com a teoria de que importar mais significa gerar menos empregos, numa queda também constante do índice de empregos da economia. Observando-se entretanto a tabela 3 abaixo, pode-se ver que o índice de emprego ao invés de cair acompanhando a queda de tarifas, oscilou de acordo com o nível de atividade da economia.

Tabela 3: Índice Anual de Emprego Total e Nível de Atividade

Período	Índice Anual de Emprego (base: dezembro de 94=100)	Nível de Atividade (variação % do PIB)
1988	104,0	-0,1
1989	105,8	3,3
1990	105,4	-4,0
1991	102,4	0,4
1992	99,6	-0,8
1993	99,6	4,2
1994	99,9	5,8
1995	100,0	4,2
1996	98,2	2,9
1997	97,9	3,3

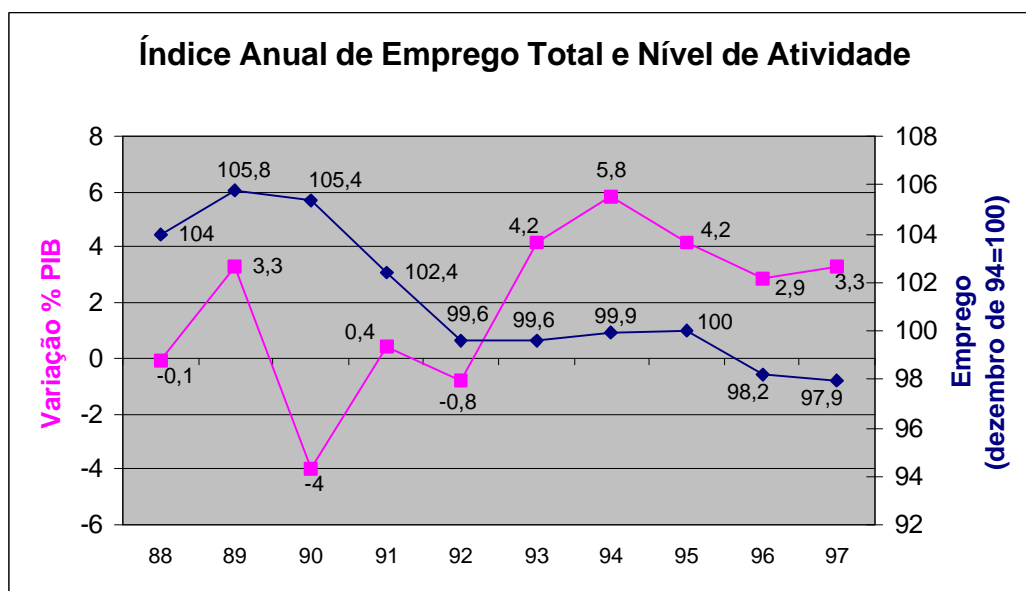
Fonte Índice Anual de Emprego: Ministério do Trabalho / Secretaria de Políticas de Emprego e Salário / Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional.

Fonte Nível de Atividade: IBGE, Departamento de Contas Nacionais e BNDES.

Poderia-se dizer que essa abordagem está mais de acordo com a orientação keynesiana, que enfatiza o nível de demanda agregada como principal determinante do

nível de emprego. Mas analisando-se a mesma questão sob o ponto de vista neoclássico, que parte da hipótese de que os salários flexíveis garantem que o nível de emprego seja determinado fundamentalmente pelo mercado de trabalho, pode-se observar no gráfico 1 abaixo, que apesar no nível de emprego variar com o nível de atividade (demanda agregada), suas variações são mais suaves, o que poderia indicar uma certa colaboração da “mão invisível” no equilíbrio do mercado de trabalho.

Gráfico 1



Fonte Índice Anual de Emprego: Ministério do Trabalho / Secretaria de Políticas de Emprego e Salário / Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional.
 Fonte Nível de Atividade: IBGE e Departamento de Contas Nacionais.

Como pode-se observar na tabela 3, o desempenho da economia (medido pelo nível de atividade) do início da década de 90 foi bastante ruim, como comentado anteriormente. Em 93, entretanto, após o *impeachment* do Presidente Collor (setembro de 92), surgem os primeiros efeitos positivos dos esforços por parte do governo (redefinição das prioridades de política econômica) e da sociedade (expectativas positivas em relação à maior estabilidade da economia) para reverter o quadro recessivo e hiperinflacionário. O PIB tem

um crescimento de 4,2%, mas a economia não dá sinais de estabilização com uma inflação que chega aos 46% ao mês (ver tabela 4).

Tabela 4: Variação Mensal e Trimestral Anualizada do IGP-DI

Período	IGP-DI Mensal	IGP-DI Trimestral Anualizado*
12/92	23,70	1258,6
12/93	36,22	3940,9
01/94	42,19	4852,4
02/94	42,41	5689,0
03/94	44,83	7297,3
04/94	42,46	7353,6
05/94	40,95	7052,6
06/94	46,58	7404,7
07/94	5,47	2154,6
08/94	3,34	551,5
09/94	1,55	50,1
10/94	2,58	34,3
11/94	2,47	29,8
12/94	0,57	24,9
01/95	1,36	19,0
02/95	1,15	13,0
03/95	1,81	18,7
04/95	2,30	23,2
05/95	0,40	19,6

* Estimativa anual baseada no trimestre que termina no mês indicado.

Fonte: CEPAL, com base em dados da FGV e FIBGE.

Mas em primeiro de julho de 1994 tem início oficial o Plano Real que, após cotar todos os preços da economia brasileira em URV's durante alguns meses, cria a nova moeda brasileira, o Real, que passa a valer a partir de então 2.750 URV's. É a partir de julho de 94, então que observa-se uma brutal queda da inflação, como mostra a tabela 4 acima.

II- O PROCESSO DE ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA: O PLANO REAL

Após mais de uma década de crescimento econômico modesto e taxas de inflação elevadas, a economia brasileira iniciou, a partir de 1993, um novo ciclo de crescimento, associado à gradativa recuperação da taxa de investimento. Esse movimento foi aparentemente reforçado pelo sucesso inicial do Plano Real na estabilização da inflação.

Mas independentemente do Plano Real poder ser considerado um plano de estabilização de sucesso no que diz respeito ao controle inflacionário, quais medidas ou consequências relacionadas à abertura comercial tiveram um impacto positivo no processo de estabilização ?

Antes de se analisar qualquer ponto em particular, poderia-se dizer que a estabilização econômica por si só melhorou muito a imagem do país e retomou a confiança dos investidores nacionais e internacionais, o que aproximou bastante o Brasil do mercado internacional. Diversas empresas multinacionais se instalaram no país nos últimos anos através da abertura de novos parques industriais, como é o caso da BMW, Chrysler e Volvo no Paraná e da Hyundai e Skoda na Bahia, ou através da compra de empresas nacionais (ver exemplos no quadro I). Mas essa aproximação não se deu num nível apenas comercial, o mercado financeiro brasileiro passou a fazer parte, mais do que nunca, da roda-viva dos

mercados internacionais (ver tabela 5) e as negociações para uma maior integração dos países do Mercosul, assim como para a incorporação de novos países avançaram bastante, como será visto mais adiante.

**Quadro I: Exemplos de Investimentos Externos Diretos
no Brasil nos Últimos Anos.**

Empresa Investidora	Empresa Adquirida (total ou parcialmente)
ABN	Banco Real
MCI	Embratel
HSBC	Bamerindus
Itália Telecom	Tele Nordeste Celular
Chase Manhattan*	Fepasa
Banco Bilbao Vizcaya	Excel Econômico
Santander	Banco Geral do Comércio
Portugal Telecom, Telefónica de España, BBV*	Telesp Celular

* Uma(s) das participantes do consórcio.

Fonte: Revista Exame (diversos exemplares)

Tabela 5: Investimentos Externos Líquidos* no Brasil

Ano	Portfólio**	Direto	Empréstimos entre empresas	Total
1990	579	900	88	1.567
1991	3.808	972	131	4.911
1992	7.366	1.580	481	9.427
1993	12.952	714	577	14.243
1994	11.575	1.971	178	13.724
1995	10.012	4.128	731	14.871
1996 (1º trimestre)	4.260	1.225	324	5.809

* Entradas menos saídas.

** Inclui bonds, commercial papers, notas do tesouro e exclui bônus da dívida externa.

Fonte: Banco Central, em Trade Policy Review, Brazil 1996 (World Trade Organization)

Os valores dos investimentos externos diretos da tabela 5, acima ainda não são muito expressivos porque não incorporam a maior parte dos investimentos que foi realizada a

partir de 1996, com o programa de privatizações do governo. Olhando-se para os investimentos no mercado financeiro, entretanto, já é possível notar-se um grande salto a partir de 1993.

Partindo para uma análise um pouco mais detalhada do Plano Real, se olharmos apenas para a variável inflação, que foi a sua maior vitória, observam-se 2 consequências imediatas, relacionadas à abertura da economia: a primeira, o aumento do poder aquisitivo da população, principalmente daquela de classes sociais mais baixas, que causou uma explosão do consumo, inclusive de produtos importados, prejudicando a balança comercial (ver tabela 7); e a segunda, o desaparecimento do imposto inflacionário, que impossibilitou que o governo continuasse escondendo seus déficits públicos como vinha fazendo, o que criou uma dependência grande do país em relação ao capital externo.

A crise do México de dezembro de 94, fez com que o governo decidisse, em 1995, aumentar as taxas de juros, com medo de uma fuga de capitais do país por temor dos investidores que houvesse no Brasil uma crise semelhante a do México. Além disso, havia o medo de um superaquecimento da economia e da volta da inflação, o que levou o governo a também impor restrições ao crédito, para conter o aumento da demanda, principalmente por bens de consumo, por parte da população, que já se endividava enormemente com crediários. Essas políticas conseguiram atingir o objetivo de desacelerar a economia, mas a consequente queda das taxas de investimentos passou a preocupar bastante os gestores de política econômica.

O ano de 1995 foi um ano de bom crescimento econômico, entretanto inferior ao crescimento do ano de 94 (ver tabela 3). Isso se deu, em parte, pela queda do nível de atividade no início do ano, o que levou o governo a reverter um pouco sua política econômica, promovendo uma queda dos juros que, mesmo assim, não deixaram de estar em

um patamar elevado, e a tomar medidas de flexibilização do crédito. A recuperação gradual da economia se iniciou em 96 e as altas taxas de juros levaram o nível de reservas do país a um patamar bastante confortável (ver tabela 6).

Tabela 6: Reservas Internacionais no Banco Central (em milhões de dólares)

Período	Reservas
1988	5.359
1989	7.268
1990	8.751
1991	8.522
1992	19.008
1993	25.878
1994	36.471
1995	50.449
1996	59.039

Fonte: Banco Central / Depto. Econômico-DEPEC

Balança Comercial

No que diz respeito às contas externas houve, em 95, um aumento de 6,6% das exportações frente a um aumento de 50,6% das importações (ver tabela 7), puxadas pelos setores automotivo (108%) e de bens de consumo (90,1%)³. O Balanço de Pagamentos, entretanto, encontrava-se sob controle devido à entrada massiça de capitais externos, atraídos pelas altas taxas de juros e pela estabilidade da economia. Esses capitais levaram a um aumento expressivo das reservas internacionais, que atingiram valores da ordem de US\$ 60 bilhões.

³ BNDES, Texto Para Discussão N° 56.

Tabela 7: Balança Comercial (em US\$ milhões)

Ano	Importações	Exportações	Saldo	Varição % em relação ao ano anterior
1990	22.460	31.412	8.952	-
1991	22.977	31.622	8.645	-3,4
1992	20.593	36.244	15.651	81,04
1993	25.256	38.597	13.341	-14,8
1994	32.748	43.545	10.797	-19,1
1995	49.621	46.506	- 3.115	-128,8
1996	53.286	47.747	- 5.539	-77,8

Fontes: MICT e Secretaria da Receita Federal, Ministério da Economia e coordenação Intercâmbio Comercial do Departamento de Comércio Exterior (DECEX-CIC), UNSTAT.

Mercosul

“Houve ainda um expressivo aumento da participação das exportações para os países do Mercosul nas exportações brasileiras, que passou de 4,2% em 1990, para 15,3% do total em 1996. Deve-se ressaltar, entretanto, a tendência à perda de participação relativa do Brasil no comércio mundial. A participação das exportações do país nas exportações mundiais, após atingir um ‘pico’ de 1,5% do comércio mundial em meados da década passada, caiu para 0,9%, em média, no período 1991/96 (ver tabela 8). Mais ainda, se for excluído o ‘efeito-Mercosul’, as exportações para o resto dos países caem de 0,88% das exportações mundiais em 1990 para apenas 0,74% desse agregado em 1996.”⁴

⁴ BNDES, Texto para Discussão N° 56.

Tabela 8: Participação das Exportações do Brasil nas Exportações Mundiais
(Em US\$ Bilhões)

Ano	Exportações do Brasil (1)	Exportações Mundiais (2)	Percentual de (1) em relação à (2)
1980	20,1	1.910,9	1,1
1981	23,3	1.881,2	1,2
1982	20,2	1.731,4	1,2
1983	21,9	1.697,5	1,3
1984	27,0	1.810,8	1,5
1985	25,6	1.822,0	1,4
1986	22,3	2.005,4	1,1
1987	26,2	2.360,7	1,1
1988	33,8	2.697,3	1,3
1989	34,4	2.908,6	1,2
1990	31,4	3.430,2	0,9
1991	31,6	3.537,1	0,9
1992	35,8	3.754,9	1,0
1993	38,6	3.779,7	1,0
1994	43,5	4.250,0	1,0
1995	46,5	5.050,0	0,9
1996	47,7	5.430,0	0,9
1981/85	23,6	1.788,6	1,3
1986/90	29,6	2.680,4	1,1
1991/96	40,6	4.300,3	0,9

Fontes: Bancen do Brasil, IFS. Para as exportações mundiais de 1995/96, FMI.

Apesar da progressiva redução de tarifas desde 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunción (ver tabela 1), foi apenas em 1995 que o Mercosul passou a existir oficialmente. Ainda em dezembro de 1995 foi assinado um acordo Mercosul-Bolívia para a futura criação de uma área de livre comércio, e em junho de 1996 foi assinado um acordo também com o Chile. Negociações com a Venezuela e a Colômbia estão em andamento.

Mas o avanço das negociações com os países do Mercosul e o aumento do fluxo de comércio entre esses países não foi suficiente para evitar o quadro deficitário da balança comercial, como foi mostrado. A solução, então, para melhorar o quadro da balança

comercial seria o estímulo às exportações, ou seja, incentivos a uma maior inserção dos produtos brasileiros em novos mercados, identificação de novos “nichos” com maior potencial de expansão em função de vantagens comparativas, como a do setor de frutas por exemplo, a implementação de uma política de exportações, como foi feito recentemente com o mecanismo de seguro à exportação, e a maior divulgação dos produtos brasileiros no exterior.

Necessidade de Financiamento do Setor Público

No que tange às contas públicas, o ano de 1995 representou uma reversão da situação favorável que se observou nos primeiros anos da década de 90. As Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) atingiram 4,9% do PIB em 1995, ante uma média de 0,4% entre 1991 e 1994, quando ainda se tinha alta inflação (ver tabela 9). Embora todas as esferas do setor público tenham apresentado uma piora fiscal, a maior pressão veio dos estados e municípios. Esse problema de déficit público e do endividamento do governo foram facilmente ocultados durante os tempos de inflação, com pequenas manipulações de índices de preços ou atrasos no pagamento de dívidas.

Tabela 9: Necessidade de Financiamento do Setor Público (em % PIB)

	1992*	1993*	1994	1995	1996
Operacional	2,2	-0,2	-1,3	4,9	3,9
Governo Central	0,8	0,0	-1,6	1,7	1,7
Estados e Municípios	0,8	-0,2	0,6	2,3	1,9
Empresas Estatais	0,6	0,0	-0,3	0,9	0,3
Primário	-2,3	-2,6	-5,2	-0,3	0,1
Governo Central	-1,3	-1,4	-3,1	-0,5	-0,4
Estados e Municípios	-0,4	-0,5	-0,9	0,2	0,6
Empresas Estatais	-0,7	-0,7	-1,2	0,1	-0,1
Juros	-	-	-	5,2	3,8
Governo Central	-	-	-	2,2	2,1
Estados e Municípios	-	-	-	2,2	1,3
Empresas Estatais	-	-	-	0,8	0,4

*Necessidade de Financiamento Operacional e Primária já incluem juros.

Fonte: Banco Central e BNDES

A solução encontrada pelo governo para suprir tais déficits foi a utilização da poupança externa (ver tabela 10), estratégia que se mostrou muito eficaz durante um certo tempo, mas que hoje, com a crise internacional e a fuga de capitais do país, se mostrou demasiado frágil, ameaçando a estabilidade e o crescimento, pois numa trajetória de continuidade da saída de capitais o Brasil não poderia honrar suas dívidas e quebraria. Agora é preciso, mais do que nunca, aumentar a poupança interna.

**Tabela 10: Composição da Poupança Brasileira – Preços Correntes
(Em % do PIB)**

Ano	Poupança Doméstica			Poupança Externa	Total
	Governo	Privada	Total		
1971	5,72	11,53	17,25	2,66	19,91
1972	7,03	10,77	17,80	2,53	20,33
1973	6,73	11,63	18,36	2,01	20,37
1974	7,04	8,36	15,40	6,45	21,85
1975	5,04	13,13	18,17	5,16	23,33
1976	5,21	13,30	18,51	3,91	22,42
1977	6,74	12,33	19,07	2,28	21,35
1978	5,34	13,46	18,80	3,47	22,27
1979	4,21	14,34	18,55	4,81	23,36
1980	2,70	14,65	17,35	5,42	22,77
1981	3,13	15,46	18,59	4,46	23,05
1982	2,01	13,91	15,92	5,89	21,81
1983	1,45	13,73	15,18	3,46	18,64
1984	0,54	17,14	17,68	- 0,02	17,66
1985	0,00	16,79	16,79	0,11	16,90
1986	2,80	14,17	16,97	2,06	19,03
1987	-0,39	22,11	21,72	0,51	22,23
1988	-2,59	26,68	24,09	-1,37	22,72
1989	-5,72	30,73	25,01	-0,25	24,76
1990	0,55	20,19	20,74	0,85	21,59
1991	-1,46	19,87	18,41	0,36	18,77
1992	-3,30	23,80	20,50	- 1,60	18,90
1993	-4,18	23,23	19,05	0,18	19,23

Ano	Poupança Doméstica			Poupança Externa	Total
	Governo	Privada	Total		
1994	-2,67	22,01	19,34	0,30	19,64
1995	-6,24	23,00	16,76	2,48	19,24
1971/80	5,58	12,35	17,93	3,87	21,80
1981/90	0,18	19,09	19,27	1,57	20,84
1991/95	-3,57	22,38	18,81	0,35	19,16

Fonte: IBGE.

Pode-se observar que da década de 70, década do “milagre econômico” brasileiro, pra cá, a capacidade de poupança do governo caiu vertiginosamente, se encontrando este hoje, numa situação de despoupança. Já a capacidade de poupança privada cresceu, mas uma parcela crescente dessa poupança é absorvida pelo governo, de forma que a poupança doméstica total de 1995, como porcentagem do PIB, não é muito diferente da de 1971. A capacidade do Brasil aumentar seu nível de poupança doméstica está limitada pela necessidade de equilíbrio das contas públicas, que se viabilizaria através de reformas estruturais, que já foram parcialmente iniciadas pelo atual governo. Em meados de 1995 foram promovidas reformas estruturais com o objetivo de incentivar o aumento da participação privada no setor e a recuperação do investimento. Entre essas reformas se destacam a flexibilização dos monopólios estatais de telecomunicações, energia elétrica e gás natural e o avanço da privatização em segmentos relevantes da infra-estrutura. Hoje o governo negocia com o Congresso as Reformas da Previdência, Fiscal, a Reforma Administrativa, a Política e a da Legislação Trabalhista.

Pode-se observar ainda, que o percentual de poupança externa que vinha caindo da década de 80 para cá, deu sinais de recuperação em 95, e chegando a atingir 4% em 97 com o do processo de estabilização da economia.

Desemprego

O desemprego é uma questão muito polêmica e central na discussão da abertura da economia. Argumenta-se que a grande concorrência de produtos importados, para os quais muitas vezes é utilizada uma tecnologia mais moderna que a utilizada no Brasil ou uma mão de obra mais barata, terminaria por fechar diversas indústrias nacionais, deixando a população sem emprego.

Mas isso não tem sido o maior problema até hoje. Desde o início do cronograma de redução das tarifas comerciais em 1991, a indústria tem resistido razoavelmente bem à concorrência dos produtos importados, embora existam alguns problemas localizados.

O maior problema do mercado de trabalho brasileiro não é o grau de desemprego, mas sim o alto índice de informalização, ou seja, a grande porcentagem de trabalhadores sem carteira assinada e que trabalham por conta própria. Em 1988 já era de 37% da população economicamente ativa o grau de informalização e em 1996 esse número ainda subiu mais chegando a 48%. A taxa de desemprego no Brasil é relativamente baixa para os padrões internacionais, mesmo se encontrando hoje num patamar superior à média dos anos recentes. A taxa média anual de desemprego entre 1988 e 1995 foi de 4,7% da População Economicamente Ativa (PEA), enquanto em 1996 o desemprego atingiu, em média, 5,4%⁵. Hoje, com a recessão mundial essa taxa já atingiu os 8% da PEA.

“O aumento do desemprego em 1996 em relação a 1995 decorreu de fatores tecnológicos e conjunturais. Com o começo da abertura comercial, iniciou-se um processo de reestruturação industrial na economia brasileira. As empresas passaram a adotar inovações tecnológicas e organizacionais que se refletiram, principalmente, na substituição da produção em massa tradicional pela combinação de novas formas de organização do

trabalho, equipamentos flexíveis de base microeletrônica e tecnologia de informação. A utilização desse novo sistema produtivo – intrinsecamente economizador de mão-de-obra não-qualificada – teve como resultado um expressivo aumento da produtividade, com a conseqüente eliminação de postos de trabalho.”⁶

Os fatores conjunturais que contribuíram para esse aumento do desemprego, já discutidos anteriormente foram as altas taxas de juros e as restrições ao crédito, impostas para se tentar evitar uma volta à alta inflação. A queda do nível de atividade conseqüente dessa política monetária restritiva se refletiu no aumento da taxa de desemprego. Mas com a recuperação do nível de atividade em 96 a taxa de desemprego voltou a cair, até o início das crises asiática e russa que mergulharam o mundo nessa recessão que vemos hoje.

⁵ Estatísticas: BNDES, Texto para Discussão N° 56.

⁶ BNDES, Texto para Discussão N° 56.

III- O QUE AINDA ESTÁ POR VIR: UMA DISCUSSÃO EM TORNO DA FORMA COMO DEVE SE DAR ESSA ABERTURA.

Hoje a economia brasileira caminha cada vez de forma mais intensa rumo a abertura comercial e dos mercados de capitais, e o mundo se encontra num processo de combate às consequências das crises asiática e russa. Ter dinheiro em caixa é muito importante nesse mercado aberto e interligado do mundo todo. Se um país tem menos reservas do que dívidas de curto prazo, a crença de que esse país vá honrar suas dívidas é muito baixa e sua confiança fica gravemente abalada.

As reservas brasileiras eram cerca de US\$ 71 bilhões em agosto de 1998, mas chegaram a cair a US\$ 45 bilhões nos piores dias da crise asiática e a qualquer momento podem cair até mesmo abaixo deste patamar. A postura hoje é de cautela porque os investidores já saíram muito prejudicados desde outubro de 1997, e perceberam que a crise mundial não vai sumir de uma hora para outra.

A situação de hoje é a de desvalorização da moeda de diversos países (dentre eles os países asiáticos, incluindo Japão e China, Rússia e até os Estados Unidos), e de um déficit em conta corrente brasileiro da ordem de 4% do PIB (algo em torno de US\$23 bilhões em termo absolutos).

É verdade que esse déficit teve uma trajetória de queda mas, recentemente com a crise financeira mundial, ele voltou a crescer.

Daqui para frente, o Brasil precisa aumentar o valor das suas exportações, para tentar reverter esse déficit e até mesmo para sustentar o atual patamar de importações.

Por enquanto dois terços do déficit externo estão sendo financiados com os investimentos externos vindos do programa de privatização, mas esta é uma “solução” temporária.

Deverá então se desvalorizar a moeda para ganhar competitividade nas exportações ? Mas uma desvalorização não poderia comprometer esforços de 4 anos no combate à inflação além de gerar fuga de capitais do país num contexto de constante alerta dos investidores contra mais uma crise ?

Uma posição comum dentre os economistas é a de que o Brasil precisaria urgentemente aumentar sua poupança interna, para poder investir e crescer sem depender de capitais externos. Não há nada de errado em se usar poupança externa para crescer, principalmente no caso de um país em desenvolvimento como o Brasil, onde as oportunidades de investimento produtivo são muitas, mas é muito perigoso depender da poupança externa em tempos de crise nos mercados financeiros mundiais.

O fato é que o governo brasileiro gasta mais do que arrecada. O governo conseguiu diminuir os gastos com juros com as privatizações, mas as reformas tributária e da Previdência são muito urgentes. Mas seriam as reformas fiscal e previdenciária suficientes para resolver o problema do déficit fiscal ?

Outra solução seria acelerar o ritmo de crescimento da economia, pois quanto maior o crescimento maior a arrecadação de impostos, mas essa solução não seria de todo benéfica,

porque com a economia crescendo em ritmo acelerado aumenta o volume de importações, aumentando com isso o déficit comercial.

A princípio poderíamos dizer, então, que a solução seria fazer a economia crescer de forma mais acelerada (o que, além de tudo reduziria o desemprego que tanto preocupa hoje em dia), num contexto de reformas tributária e previdenciária e, ao mesmo tempo, fazendo com que as exportações aumentem sua competitividade para não prejudicar a balança comercial. Esse aumento de competitividade poderia se dar em parte por desvalorização cambial, apesar do governo estar se mostrando bastante resistente a essa medida. Mas essa não é a única forma de se aumentar a competitividade das exportações, e muito menos a mais duradoura. Assim, se estaria correndo sérios riscos da volta de uma inflação elevada. Para se melhorar a competitividade internacional do país no longo prazo, precisaria-se aumentar a competitividade dos nossos produtos aumentando a produtividade com maiores investimentos em infra-estrutura, aumentando-se a qualidade e eficiência com investimentos em pesquisa e desenvolvimento, ou ainda reduzindo-se custos com novas tecnologias. Contribuiriam de forma significativa para isso, a redução do custo Brasil advinda da reforma tributária, e o programa de privatizações, que dentro em breve deixará de significar ganhos financeiros diretos para o governo, para passar a significar ganhos de produtividade, competitividade e crescimento para o país.

A falta de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional (salvo algumas exceções como a da indústria de sapatos, por exemplo) se deu principalmente pela queda da produtividade da indústria brasileira, de meados da década de 70 até o início dos anos 90. A partir daí, entretanto, como pode-se ver na tabela 11 abaixo, os ajustes microeconômicos por que passaram as empresas brasileiras, associado à recessão do início

da década de 90 e à abertura comercial, fizeram com que a indústria melhorasse significativamente sua produtividade.

Tabela 11: Produção, Emprego e Produtividade na Indústria Brasileira (em %)

Taxa de Variação da:	1980-85	1985-92	1990	1991	1992	1993	1994
Produção Física	-0,6	-0,9	-9,5	-2,4	-4,1	7,9	7,8
Número de homens-hora	-	-	-6,9	-9,9	-8,9	-2,4	-2,4
Produtividade	0,4	1,7	-2,8	8,4	5,3	10,5	10,4

Fonte: Sinopse Industrial N° 4, BNDES, AP/DEPEC/GESTE 1 (junho de 95).

Num contexto de investimentos diretos, crescimento econômico, reformas, crescimento das exportações e redução de déficits a confiança dos investidores seria reconquistada definitivamente e, até mesmo com uma queda de juros, necessária para um maior crescimento econômico e para uma redução do custo da dívida para o governo, os investidores internacionais voltariam ao Brasil com grande apetite.

Crescendo de forma tão sólida, a economia brasileira poderia ainda continuar seus programas de integrações comerciais regionais, com reduções de tarifas de importação, trazendo a população maiores opções de bens de consumo, maior qualidade de vida, e aumentando ainda mais a competitividade da indústria, dentro da teoria de que cada país produz os bens nos quais possui vantagem competitiva.

Existe, de qualquer forma, um processo irreversível que é o das privatizações. Nos próximos anos, a recuperação do investimento deverá estar associada principalmente aos novos investimentos nas empresas já privatizadas, nas áreas sujeitas a concessões e *joint ventures* e, uma vez a atual crise sendo superada, à continuidade do aumento do investimento das empresas estatais e a obras de infra-estrutura, o que terá um grande impacto no investimento privado (os estrangulamentos na infra-estrutura combinados com as incertezas geradas por um processo de inflação alta, resultaram em importantes

desincentivos ao investimento privado, que caiu de 19,7% do PIB – em 1971/80 – para 12,8% do PIB na média de 1991/95).

Daqui para frente, uma vez com essa vitória em relação à inflação, sem a qual não se poderia pensar em projetos de longo prazo, pode-se resumir em quatro, os grandes desafios que o país terá que enfrentar: consolidar a estabilização; aumentar a capacidade de poupança e de crescimento; estimular a melhoria do emprego; e aprofundar a inserção do país na economia mundial.

No caso da política antiinflacionária, ela deve continuar sendo conduzida de forma firme, não só para que não se tenha novamente uma inflação ascendente com indexação, e para que não se perca a credibilidade da política econômica no contexto nacional e internacional, mas também por causa da criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) na próxima década. A criação da Alca em 2005 tem como pré-requisito a estabilidade macroeconômica⁷. Grande parte dos países da América Latina já apresenta taxas anuais de inflação baixas, com destaque para Chile e Argentina.

⁷ BNDSE, texto para discussão N° 56.

IV- E SE NÃO HOUVESSE ABERTURA COMERCIAL ? : UMA ANÁLISE HISTÓRICA

O argumento principal da crítica ao regime de substituição de importações é o de que ao fechar a economia ao comércio internacional, este regime teria tido consequências com reflexos negativos sobre a geração de empregos. A primeira seria o desvio de recursos dos setores intensivos em mão-de-obra e em recursos naturais para os setores intensivos em capital, como decorrência da proteção indiscriminada. Como resultado, o *mix* de produto da economia teria ficado menos trabalho intensivo do que em uma situação de livre comércio, ou seja, a economia teria desviado sua produção das suas competências naturais, para produzir de tudo um pouco, até bens em cuja produção se praticavam processos totalmente ineficientes e arcaicos.

A segunda consequência estaria relacionada com a discriminação contra as exportações, produto de preços domésticos largamente superiores aos preços internacionais. Como as exportações dos países em desenvolvimento tendem a ser trabalho intensivas ou dado que os países tendem a ser exportadores líquidos dos fatores que têm em abundância,

no caso trabalho, o desestímulo à expansão das exportações teria comprometido a geração de empregos⁸.

Em meados da década de 60, com o fim do ciclo de investimentos do período JK, a recessão, desaceleração do crescimento e a estagnação do nível de produção, mostrou-se exaurido o modelo de substituição de importações. Após a ruptura institucional de 1964, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi lançado para resolver os problemas de financiamento do setor público e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Com esse objetivo foram feitas reformas institucionais, a começar por duras medidas monetárias, uma reforma tributária, a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional como órgão formulador de política monetária, e da ORTN como indexador, dentre outras medidas.

Em relação ao modelo de desenvolvimento foi dada uma orientação de crescimento “para fora”, ou seja, o processo de desenvolvimento industrial se daria através da promoção e diversificação das exportações. Assim como durante os anos 50, o desenvolvimento passou a se basear na associação com empresas estrangeiras, na busca dos padrões de consumo semelhantes aos do Primeiro Mundo e, conseqüentemente, na adoção de tecnologias características destes padrões e empresas.

O apoio do governo norte-americano a esse novo regime foi muito importante por possibilitar um reescalonamento dos pagamentos sobre a dívida externa e a reabertura de linhas de crédito oficiais e do Banco Mundial. Destacam-se aí as novas normas para empréstimos do exterior que permitiam empréstimos externos diretamente de instituições estrangeiras.

⁸ Ver Texto para Discussão N° 59 do BNDES

Esse é o contexto da década de 60 em que se observavam desequilíbrios e enfermidades na economia sendo solucionados em grande parte com políticas promovidas através da integração da economia brasileira com a economia internacional.

As reformas promovidas pelo PAEG conseguiram reduzir a inflação e gerar um superávit no balanço de pagamentos, mas não resultaram em nenhuma melhora da recessão que, até então, atingia a economia, senão em 1968, quando é iniciado um ciclo de crescimento inigualável na história de crescimento do país, que dura até 1978.

A facilidade na tomada de empréstimos externos e a opção em favor da utilização da poupança externa como complemento à poupança interna, inicialmente contrabalanceada com políticas de promoção de exportações, da década de 60, vai ter seus impactos negativos na década de 80, como uma das causas da crise da dívida que se inicia em 82.

A partir de 1968, com a utilização de grande parte da capacidade produtiva da economia, ociosa até então, com a recessão do início da década de 60, há uma expansão acelerada da atividade econômica. Os superávits do balanço de pagamentos gerados a partir das políticas econômicas do PAEG, possibilitam a importação de bens de capital e matérias primas, gerando crescimento e desenvolvimento. De 68 a 73 o PIB cresceu a uma taxa anual de 10,9%. Já de 74 a 78, com a primeira crise do petróleo e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, houve uma certa desaceleração do crescimento da primeira metade da década, mas mesmo assim foi registrado um crescimento médio de 6,4% ao ano. Os custos de um ajuste à situação internacional de crise do petróleo puderam ser adiados, devido as boas condições da economia internacional e aos grandes empréstimos tomados pelo Brasil. Com isso, a capacidade de importação brasileira aumentou em 150%.

Esse endividamento representou, no período 68-73, uma opção que teve um papel crucial na estratégia de crescimento, mas no período 74-78 já se tornara um esforço para

postergar os custos de um ajuste estrutural e manter o crescimento do consumo e do investimento. Apesar da séria deterioração nas contas externas, a política econômica permaneceu expansionista ao longo deste período, e como consequência desta tentativa de ajuste através de um aumento significativo do investimento sem redução no consumo, a dívida externa líquida subiu US\$ 6,2 bilhões no fim de 73 (igual valor das exportações neste ano) para US\$ 40 bilhões no fim de 79 (2,6 vezes o valor das exportações neste ano).

Esse conjunto de fatores acrescido da alta das taxas de juros internacionais e ao fato de grande parte da dívida ter sido contratada a taxas de juros flutuantes, levou a economia à estagnação da década de 80.

A década de 80 foi marcada pela questão da crise da dívida externa, que atingiu não só o Brasil mas como todos os países da América Latina.⁹

⁹ Para estatísticas desta seção, ver Regis Bonelli – “Ensaio sobre Política Econômica e Industrialização no Brasil” e Marcelo Abreu - “A Ordem do Progresso”.

V- OS IMPACTOS DE UM LIVRE MERCADO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Hoje em dia, o mundo vive um processo de globalização, integração internacional e abertura econômica que, apesar da resistência isolada de alguns países, já se mostra irreversível e inevitável.

O Brasil nunca teve, de fato, nada parecido com um livre comércio. Nossa economia sempre funcionou tranquila à sombra da proteção do Estado. Essa situação, como já foi mostrado aqui, teve o seu ápice na década de 50, com o programa de substituição às importações. Por outro lado, é sabido também que a economia brasileira sempre teve uma certa dependência em relação aos capitais externos, em diferentes graus de acordo com o período histórico.

O que se deveria ou poderia pensar, então desse processo em relação ao Brasil ?

O governo se mostra atualmente muito empenhado em prosseguir com a integração da economia brasileira à economia internacional, mas o caminho até um livre comércio ainda é longo. Seria essa a melhor solução ? Existiria um limite à essa abertura da economia ?

É verdade que cada país, de acordo com seus recursos naturais, suas competências e tecnologias acumuladas ao longo da história, possui diferentes habilidades na produção de

diferentes produtos. Mas por razões diversas (diferenças culturais, guerras, disputas pelo poder e o próprio instinto de auto-proteção) o mundo nunca operou de forma que cada país produzisse aqueles bens em que possui vantagem comparativa, para a partir daí comercializar com outros países e obter tudo o que precisa. Até hoje o raciocínio predominante foi o de que um país não deveria depender de outro para o suprimento de itens essenciais à economia.

De fato não é possível uma abertura brusca da economia porque as consequências nos setores naturalmente menos competitivos poderiam ser desastrosas. O mercado de trabalho e os trabalhadores, de acordo com suas habilidades individuais, levariam um certo tempo para reabsorver ou realocar a mão-de-obra, e é possível que quanto maior o choque da abertura, maior seja, proporcionalmente, esse tempo, pois maiores serão os distúrbios econômicos.

Quanto à possível preocupação da dependência de um país em relação a outro no que se refere a bens ou serviços essenciais à economia, tudo indica que esta está diminuindo a medida que os países estão construindo relacionamentos internacionais de maior confiança. Pode-se tomar inclusive os exemplos das recentes privatizações no Brasil, onde a participação do capital estrangeiro foi bastante significativa. Definitivamente, se ainda existisse uma preocupação forte em relação à essa dependência o processo não teria se dado desta forma.

Comércio de Alto Risco

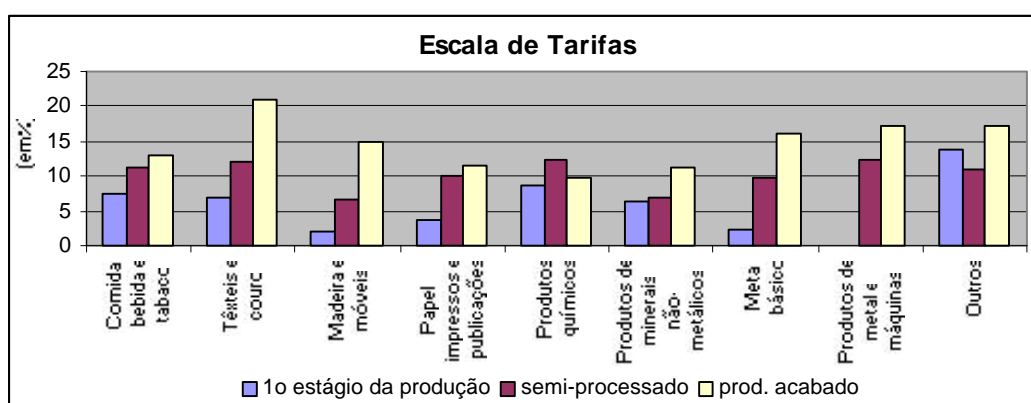
Como funcionaria o livre comércio num mundo onde, por exemplo, existe um país como o Iraque com fortes suspeitas de produção de armas químicas ? Como funcionaria o comércio de produtos potencialmente prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente ?

Com base nas questões acima é fácil de se deduzir também, que um mercado 100% livre nunca existirá. Existem não só mercadorias cujo livre comércio é proibido no mundo todo, como drogas e armas, mas também mercadorias nocivas à saúde ou ao meio ambiente, ou ainda as próprias plantas, animais dos diferentes ecossistemas do mundo todo, e componentes do corpo humano (sangue, órgãos). Existirá sempre uma polêmica grande assim em torno deste tipo de mercadoria e não há hoje nenhum indício de liberalização deste tipo de comércio, muito pelo contrário. É preciso muito cuidado para se evitar que este tipo de comércio seja praticado de forma criminoso.

Existiriam setores a serem protegidos ?

No que diz respeito ao atual fluxo de comércio mundial, pode-se observar no gráfico 2 abaixo, que a proteção no Brasil varia de setor para setor, mas se concentra, de um modo geral, nos bens acabados. Pode-se observar também que setores onde o Brasil possui uma vantagem comparativa natural e, portanto, se constitui um país exportador, como o setor de madeira, papel, e metais no primeiro estágio de produção, a proteção é menor.

Gráfico 2



Fonte: Cálculos da secretaria da World Trade Organization, Trade Policy Review – Brazil, 1996

Apesar de ainda haver uma proteção alta em alguns setores, fruto de décadas de grande protecionismo há, como já vimos, um esforço grande por parte de muitos países em

aumentar e tornar esse comércio mais eficiente, a partir da redução de tarifas e da compatibilização de regulamentos e leis de cada país.

Tudo indica que o livre comércio nessas áreas ainda irá avançar muito ao longo dos próximos anos, talvez décadas, e os esforços na formação de áreas de livre comércio estão aí para confirmar essa tendência.

O Caso da Europa e dos Estados Unidos.

Mas apesar de toda essa mobilização em prol de um comércio mais livre, temos na Europa e nos Estados Unidos, exemplos de forte controle e proteção do Estado quanto à determinados tipos de comércio.

No caso da Europa, a Política Comum de Agricultura (CAP) surgiu na época da formação da Comunidade Econômica Européia. Ao analisar suas tarifas para promover o livre comércio entre esse grupo de países, chegou-se a conclusão de que deveria haver uma proteção à agricultura, no que diz respeito ao comércio com países que não da Comunidade. Essa proteção veio na forma de subsídio que era pago sempre que os preços dos produtos agrícolas estivessem num patamar abaixo de um mínimo pré-estabelecido, para que os fazendeiros não saíssem prejudicados. Esse preço mínimo, entretanto, era mais alto do que o preço determinado pelo mercado mundial e mais alto do que o preço de equilíbrio que prevaleceria na própria Comunidade Européia na ausência de comércio internacional. Para evitar que se acabasse importando grandes quantidades desses produtos e essa política fracassasse, foram impostas paralelamente tarifas de importação para eliminar a diferença entre os preços dos produtos agrícolas europeus e os determinados pelo mercado mundial.

Esta política agrícola acabou, conseqüentemente, por prejudicar os outros países exportadores de produtos agrícolas, pois os preços do mercado internacional foram pressionados para baixo. Foi então na Rodada Uruguai de negociações do GATT, que os

Estados Unidos junto com outros países que se sentiam prejudicados, entraram com um pedido de total remoção da política de subsídios agrícolas da União Européia até o ano 2000. O que ficou definido, no entanto, foi que num período de 6 anos (a partir da Rodada Uruguai, em 1986) a Comunidade Européia deveria reduzir o valor dos seus subsídios em 36% e o volume de exportações subsidiadas em 21%.

No caso dos Estados Unidos há o exemplo da proteção à indústria açucareira. Neste caso, assim como no caso da proteção aos produtos agrícolas europeus, o preço praticado no mercado interno acaba sendo maior do que o preço praticado no mercado internacional. A diferença é que aqui se trata de uma política de quotas e não de subsídios, e que a oferta de açúcar aos preços manipulados pelo governo não excede a demanda, ou seja, não há exportações e nem, portanto, o prejuízo de outros países. Neste caso, apenas um pequeno grupo é beneficiado (o dos produtores de açúcar), mas muito beneficiado, e um grande grupo paga a “conta” (os consumidores de açúcar), de forma que essa “conta” sai barata para cada consumidor. Mas os críticos¹⁰ desta política afirmam que o fim deste tipo de política economizaria grandes quantias dos cofres públicos (impostos pagos pelos cidadãos), e prejudicaria muito poucos produtores.

Neste caso, resta saber que motivo faria com que os Estados Unidos retirasse a proteção, pois esses críticos não tem o peso que têm os produtores de açúcar que tanto se mobilizaram em prol desta política. Quem sabe, talvez num estágio mais avançado de negociações do livre comércio mundial, essa questão seja colocada por algum país como fundamental para o prosseguimento da integração mundial. Mas, por enquanto, esse tipo de proteção não está afetando ninguém tão negativamente a ponto de trazer a tona a questão.

¹⁰ Ver Paul Krugman, “International Economics”

CONCLUSÃO

Voltando à introdução deste trabalho, retomo as perguntas que se constituíram na motivação para este tema. Qual é a grande contribuição da abertura econômica no processo de estabilização da economia brasileira ? Porque é imprescindível para que o Brasil cresça de forma sustentável e consolide de vez sua estabilização, que o país abra sua economia e participe do comércio internacional com harmonia ? Até onde deve ir essa abertura ?

Vimos que, influenciando hora positiva hora negativamente a economia, em diferentes épocas, a questão da abertura econômica esteve bastante presente na história recente do Brasil. Esteve na década de 50 e 60 quando foi definido um modelo de desenvolvimento voltado “para fora”, onde o processo de desenvolvimento industrial se deu através da promoção e diversificação das exportações; esteve na década de 70, do “milagre econômico”, quando durante a primeira crise do petróleo o país pôde adiar seus efeitos negativos através de empréstimos externos; esteve na década de 80 quando o Brasil, junto com toda a América Latina, mergulhou numa crise de dívida externa consequente da escassez de capitais no mercado internacional; e está agora na década de 90 com a chegada massiva do capital internacional à nossa economia e com os fortes efeitos das crises asiática e russa sentidos no mundo todo.

Infelizmente não existe uma fórmula que nos mostre como se deve governar um país, ou de que forma devem se dar as relações internacionais. Existem e existirão sempre diversas opiniões que apontam para caminhos totalmente diferentes. Segundo o economista John Gray da London School of Economics and Political Science¹¹, por exemplo, a crise que começou na Ásia e estamos vendo agora na Rússia, pode ser o início do fim do livre mercado. Ele acredita que o que o mercado global faz é transmitir instabilidade, desigualdade, empobrecimento e abandono dos mais necessitados, uma vez que, ainda segundo sua opinião, o livre mercado e o regime democrático são políticas totalmente contraditórias.

Assim como as diferentes opiniões, os ciclos econômicos existem desde que o mundo começou a se industrializar e, na minha opinião, sempre existirão. Sempre existirão épocas de boom econômico e épocas de recessão, e as causas de um ou outro período do ciclo são ao mesmo tempo diversas e velhas conhecidas nossas, e incompreensíveis.

No caso da política econômica brasileira, no entanto, eu diria que foram cometidas muitas imprudências ao longo da história, e hoje estamos arcando com as consequências. O relacionamento e a forma de utilização do capital externo não foi, muitas vezes, saudável para o Brasil que se viu em várias ocasiões demasiado dependente deste capital e sem muita flexibilidade para defender sua economia num período de crise.

Não existem, infelizmente, estudos precisos sobre o quanto a abertura econômica é responsável pelo sucesso de um programa de estabilização ou pela recuperação de uma economia após um período de crise. A abertura é simplesmente um processo que faz parte da evolução do mundo moderno, e que se encontra hoje num estágio irreversível. Não é possível, entretanto, pelo menos aos olhos de uma “formanda” de economia que viveu nos

¹¹ Revista Isto É (7/10/98)

tempos de hiperinflação e viu o sucesso do Plano Real quanto ao seu combate, dizer que esse processo de abertura não foi benéfico ou que ele não deva continuar. A estabilização econômica, como já foi mostrado aqui, melhorou muito a imagem do país e retomou a confiança dos investidores nacionais e internacionais, o que aproximou o Brasil do mercado internacional. É bastante possível que sem essa proximidade dos mercados internacionais e, principalmente sem esse volume de investimentos que estão vindo de fora, o Brasil não tivesse condições de dar esse salto em direção à maior eficiência e produtividade. As empresas estrangeiras que estão se instalando no país vão fomentar uma maior competitividade, trazer novas tecnologias, enfim vão revitalizar a indústria e os serviços brasileiros. Mas é claro que não se pode esquecer do fundamental papel que terá o Estado nesse processo, de propiciar uma infra-estrutura adequada, assim como saúde e educação, pois o país vai precisar mais do que nunca de mão-de-obra qualificada.

Foram cometidos erros sim durante esse processo, mas tudo indica que hoje retomamos o caminho rumo ao desenvolvimento e ao crescimento sustentável, em todos os aspectos. O caminho ainda é muito longo, e talvez só os meus filhos conheçam o Brasil com que eu sonhei, mas a gente vai chegar lá. Aliás, além das divergentes opiniões e dos ciclos econômicos, o erro é outra coisa que sempre existirá.

BIBLIOGRAFIA

- Krugman, Paul – “International Economics”
- BNDES – Texto para discussão N° 63
- BNDES – Texto para Discussão N° 59
- BNDES – Texto para Discussão N° 56
- Revista Exame (26/8/98)
- Revista Veja (4/11/98)
- Revista Isto É (7/10/98)
- Bonelli, Regis – “Ensaio Sobre Política Econômica e Industrialização no Brasil”
- Abreu, Marcelo de Paiva – “A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989”. Editora Campus, 8ª Reimpressão.
- World Trade Organization - Trade Policy Review, Brazil 1996
- World Trade Organization – Staff Working Paper TPRD-97-002, “Mercosur: Objectives and Achievements” (June, 1997)
- Abel, A.& Bernanke, B. – “Macroeconomics”(2ª edição, 1995)