

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICAS COMERCIAIS DO PLANO REAL E OS IMPACTOS SOBRE O NÍVEL DE
PRODUTIVIDADE

Pedro Fernandes

Nº de matrícula: 98156280

Orientador: Gustavo H. B. Franco

Dezembro de 2002

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICAS COMERCIAIS DO PLANO REAL E OS IMPACTOS SOBRE O NÍVEL DE
PRODUTIVIDADE

Pedro Fernandes

Nº de matrícula: 98156280

Orientador: Gustavo H. B. Franco

Dezembro de 2002

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

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

Dedicatória e Agradecimentos

Dedico esta monografia a minha família, Nuno, Paula e Catarina Fernandes. A qual ao longo da minha carreira estudantil sempre me apoiou e me deu liberdade para trilhar o meu caminho da maneira que acreditei ser mais proveitosa.

Agradeço especialmente a todos os meus amigos que passaram pela minha vida e que sem dúvida influenciaram o meu comportamento e as minhas atitudes, de modo que deram sua parcela de contribuição para a pessoa que me tornei hoje. E que foi capaz, com o devido suporte, de concluir este trabalho, marcando a minha formação.

Em especial gostaria de agradecer ao meu orientador, Gustavo Franco, o qual desde o princípio me incentivou a fazer este projeto, assim como esteve sempre à disposição para esclarecer dúvidas e questionamentos que naturalmente surgiram ao longo do desenvolvimento do mesmo.

I. INTRODUÇÃO	8
II. PRODUTIVIDADE NA DÉCADA DE 90	11
II.1 Integração Regional, IDE e os seus Impactos sobre a Produtividade	11
II.2 Abertura e Eficiência	17
II.3 Produtividade Total dos Fatores (PTF).....	20
II.4 Produtividade da Mão-de-obra e seus Impactos sobre as Variáveis <i>Emprego e Salários</i>.....	22
II.5 Impacto sobre os Níveis de Importação e de Exportação	27
II.6 Competitividade.....	35
III. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE NO BRASIL DOS ANOS 90	38
III.1 Plano Real e os Aspectos Macroeconômicos	38
III.2 Políticas subnacionais de estímulo ao aumento de competitividade.....	41
III.3 Políticas de apoio às micro, pequena e média empresas	44
III.4 Liberalização Comercial, Privatização e Desregulamentação	45
IV. CONCLUSÃO	49
V. BIBLIOGRAFIA	53

Índice de Gráficos

I. Gráfico 1.....	11
II. Gráfico 2.....	13
III. Gráfico 3.....	16
IV. Gráfico 4.....	22
V. Gráfico 5.....	23
VI. Gráfico 6.....	27
VII. Gráfico 7.....	28
VIII. Gráfico 8.....	30
IX. Gráfico 9.....	31
X. Gráfico 11.....	45
XI. Gráfico 12.....	49

Índice de Tabelas

I. Tabela 1.....	21
II. Tabela 2.....	22
III. Tabela 3.....	26
IV. Tabela 4.....	27
V. Tabela 5.....	29
VI. Tabela 6.....	49

I. INTRODUÇÃO

O aumento da produtividade é um ingrediente essencial para o crescimento econômico sustentável, vale dizer, crescimento com competitividade crescente e com melhoria do padrão de vida e na distribuição da renda nacional. Ela pode ser estudada como sendo o motor de crescimento da produção, a qual ocorre através do impacto sobre oferta e demanda agregadas; implicando em processos de produção mais eficientes e inovações em produtos e serviços de forma a competir nos mercados internacionais e na distribuição de renda nacional.

Muitas vezes o aumento da produtividade não é bem visto, já que pode resultar em redução do nível de emprego. Mas se olharmos numa perspectiva de longo prazo percebemos que o aumento da produtividade é o alicerce para o aumento da produção e conseqüentemente do nível de emprego da economia como um todo. O que ocorre, no entanto, são significativas alterações na distribuição de emprego e realocação de mão-de-obra entre os setores.

A política de substituição das importações, até recentemente vigente, gerava um equilíbrio ineficiente. Pois estimulava uma atuação das firmas com baixa produtividade (produtos obsoletos) que inibiam os ganhos da competitividade. Não havia incentivos para as mesmas buscarem escalas competitivas, redução de custos, especialização, modernização de produtos nacionais, e prática de processos e produtividade compatíveis com os padrões internacionais.

Além disso, a abertura comercial gerou uma redução das margens de lucro, uma vez que os mercados se tornaram mais competitivos, e também devido a uma mudança nos preços relativos (ante os setores anteriormente protegidos).

A mudança da política comercial na década de 90, acompanhada por um ambiente macroeconômico mais favorável, taxas de câmbio que favoreceram as importações e juros mais elevados que os do mercado mundial, elevou a produtividade total de fatores e a produtividade do trabalho ao longo dos anos 90. Houve uma modernização das técnicas produtivas e gerenciais, nos métodos de gestão e administração na indústria, e a introdução de tecnologias que demandam pouca mão-de-obra, o que elevou a eficiência com que são usados os recursos, acelerando assim, a produtividade total dos fatores.

De 1995 até o presente momento podemos verificar que o aumento da competitividade se deve em parte à abertura comercial e à valorização cambial até 99, e em parte à adoção de medidas que estimularam a produtividade herdada dos anos anteriores. Fatores favoráveis

também foram os incentivos estaduais oferecidos às grandes empresas como forma de atraí-las e promoverem o desenvolvimento regional.

Não se deve ocultar o fato de que neste período o Brasil passou por uma série de turbulências, como as crises mexicanas, asiáticas e russas, e se viu obrigado a superá-las, através de políticas monetárias, de modo a consolidar a estabilização.

A liberalização comercial nos anos 90 trouxe mudanças na estrutura produtiva melhorando o uso de insumos e a qualidade do produto final, levando a ganhos de produtividade e de competitividade dado o barateamento dos custos. Isso, acompanhado pela estabilização de preços como efeito da apreciação cambial, logo após a implantação do real, e as altas taxas de juros do mercado doméstico.

Com o fim de algumas barreiras ao comércio, a estabilização econômica e, a implantação de políticas macroeconômicas visando à expansão da economia, iniciou-se no início dos anos 90 um aumento considerável da produtividade. Isso levou o Brasil a repensar sobre outros problemas, como as baixas taxas de investimento e poupança, o risco de desemprego e, a insuficiência da capacidade gerencial.

O Brasil é um caso a parte dos países em desenvolvimento, a existência de empresas brasileiras altamente eficientes mostra que uma alta performance também pode ser alcançada no país. Soma-se a isso o fato de que as melhores práticas de produção são rapidamente transferidas e a produtividade pode crescer a taxas crescentes.

É importante destacar que a segunda metade da década de 90 foi marcada por uma maior especialização do parque produtivo, após quatro décadas de proteção do mercado doméstico contra as importações. A proteção estimulava a utilização inadequada dos recursos, inviabilizava a criação de um mercado competitivo (preços domésticos maiores que os do mercado internacional) e, como consequência, não estimulava o desenvolvimento de novos produtos e a redução de custos na linha de produção.

A busca por uma alocação mais eficiente de recursos, ganhos de escala e especialização, implica, quase que necessariamente, em um maior nível de importações. E foi o que ocorreu na década de 90.

Apesar do aumento significativo do volume de importações nesse período, não houve uma redução das atividades industriais, pelo contrário, o que houve foi uma maior diversificação dos investimentos distribuídos pelos setores produtivos (primário, secundário e terciário) de

forma gradual e que vêm corrigindo as anomalias geradas pela rápida abertura do mercado nacional; com isso os ganhos de eficiência foram disseminados por toda a cadeia produtiva gerando redução de custos.

Este trabalho encontra-se dividido em duas seções; na primeira dedico-me a apresentar as medidas e estimativas disponíveis para explicar o crescimento da produtividade da mão-de-obra e da Produtividade Total dos Fatores (PTF), com especial atenção para os fatores ligados à abertura de mercado que influenciaram estas variáveis, como integração regional e a entrada de investimentos diretos estrangeiros. Apresento ainda um estudo sobre os níveis de importação e de exportação pós-abertura comercial, e concluo com uma análise sobre a competitividade.

Já na segunda seção busca-se esclarecer as causas para os fenômenos observados na primeira seção, destacando as reformas dos anos 90 que incentivaram as empresas nacionais a buscarem alternativas para o seu funcionamento, dentro de uma ótica mais competitiva.

II. PRODUTIVIDADE NA DÉCADA DE 90

II.1 Integração Regional, IDE e os seus Impactos sobre a Produtividade

O fim das barreiras comerciais e o influxo de IDE (Investimento Direto Estrangeiro), acompanhado de menores custos de transporte e de comunicação, fizeram surgir novos mercados para as firmas expandirem sua produção e suas vendas.

Após 1994, dentro de uma conjuntura marcada pelo Plano Real, pelo avanço do processo de privatização, pela liberalização das importações, e pela política de bandas cambiais, muitas firmas tiveram de buscar todas as alternativas possíveis para aumentar a eficiência e concorrer com o mercado internacional.

É fato que as trocas comerciais aumentam a produtividade ao realocar recursos entre os setores no qual o país apresente uma vantagem comparativa. Isto posto, aumentam o potencial de mercado dessas indústrias gerando várias oportunidades de redução de custos e de aumento da produtividade.

A integração regional que surgiu com o Mercosul e as reformas políticas e fiscais adotadas no final dos anos 80 e início dos 90 (assunto a ser abordado na próxima seção) foram as principais forças para impulsionar a economia recente. Basicamente, a integração regional pode afetar a produtividade através de dois canais:

a. Canal Comercial

Segundo Bonelli (1998), a liberalização comercial deve ser sempre analisada juntamente com o IDE. Sendo que a performance de cada país vai depender de sua habilidade para mobilizar recursos tanto domesticamente como externamente. São eles:

1. Capital Físico e Financeiro: provido das empresas transnacionais.¹
2. Tecnologia: as empresas transnacionais também são responsáveis pela transferência de tecnologia, através dos ganhos de externalidades que são

¹ A contribuição do IDE para a formação bruta de capital físico no Brasil tem sido pequena.

transferidos para as outras firmas que compõe o processo produtivo. Com relação ao quesito tecnologia, pode-se dizer que a sua difusão pode ocorrer de duas formas:

- “Learning by Doing”: neste caso o efeito sobre a produtividade é indireto e vai depender do PIB pós-comércio. O resultado final tenderá a ser positivo caso as trocas levem a uma especialização nos setores onde o potencial de aprendizado é elevado. Já se ocorre o contrário, o crescimento da produtividade tenderá a cair.
- Inovação: aqui os benefícios potenciais são maiores e mais visíveis do que no caso anterior. Com a maior disponibilidade de bens intermediários via comércio, e a possibilidade de o produtor utilizar a tecnologia nestes produtos, ele certamente terá um ganho no produto final. E ainda, ao permitir que o produtor tenha acesso a esses bens intermediários, ele adquire conhecimento se torna capaz de produzir algo semelhante; passa a ter acesso a outros compradores de seus produtos no exterior. O acesso ao conhecimento é que vai impulsionar o crescimento sustentável da produtividade.

3. Organizacional e Gerencial: as práticas gerenciais promovidas pelas ETN (Empresas Trans-Nacionais), melhora a eficiência da utilização do capital e de recursos tecnológicos.

O impacto sobre a performance do país vai depender do peso das atividades das ETN sobre o tamanho da economia. Os ganhos serão mensurados pelo acesso aos mercados estrangeiros, aumento da eficiência, economias de escala, maiores investimentos em pesquisa e em desenvolvimento. Durante o processo de globalização as ETN's foram peças fundamentais para a expansão do comércio internacional e, além disso, foram “ferramentas” indispensáveis durante o processo de substituição de importações.² Ainda assim, as restrições

² Segundo Franco (1999), as empresas estrangeiras tinham participação quase nula na produção industrial brasileira no fim da Guerra, e trinta anos depois já respondiam por cerca de um terço do valor adicionado e do emprego industrial, sendo sua contribuição de investimento decisiva para o crescimento brasileiro.

às importações até 1990, foram responsáveis pela perda de importância do Brasil como receptor de investimento direto estrangeiro.³

Com isso, quando analisamos a economia como um todo, os avanços pró-comércio tiveram um impacto insignificante ou até mesmo negativo sobre o nível de produtividade. Se os ganhos de integração existiram, eles não foram muito significativos e não foram grandes o suficiente para minimizar os efeitos negativos da abertura, como a volatilidade macroeconômica extrema que assola a região.⁴

b. Investimento Direto Estrangeiro (IDE)

Segundo Franco (1998), o IDE “corresponde a uma aquisição de ações, ou integralização de capital de empresa nova, o que leva a uma entrada de recursos no Balanço de Pagamentos e, enseja um registro num departamento do BC denominado FIRCE (Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros), com base no qual o investidor poderá repatriar os recursos, remeter dividendos ou acrescentar novos investimentos”.

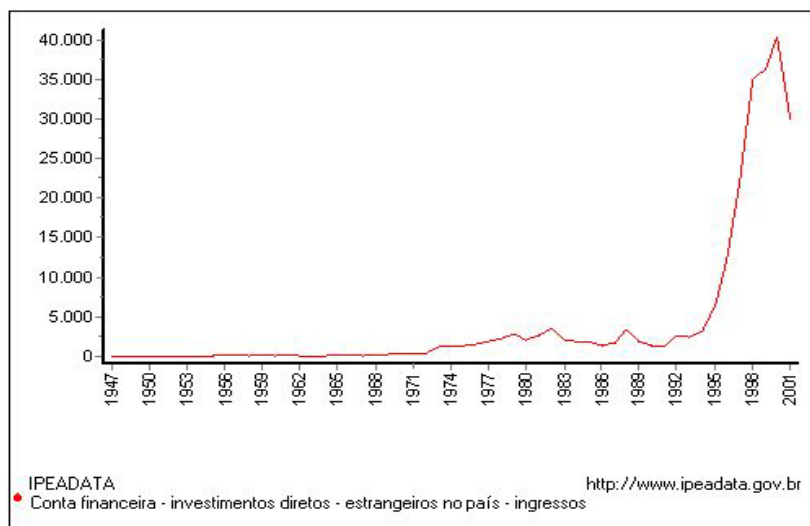
O IDE, a partir de 1994, era atraído para o país pela estabilização que se evidenciava, pelo crescimento da demanda e, pelo processo de privatização. Mesmo com a crise da Ásia em 1997, o influxo de capital estrangeiro esteve bem acima das expectativas. Em compensação, a importância do IDE para o financiamento do déficit em Conta Corrente também foi enorme, chegando a 4,2% do PIB Corrente.

Desde muito se sabe que o IDE tem um importante papel no processo de industrialização brasileira. E o crescimento do IDE pós 1995 foi nada menos que fenomenal (gráfico 1), como causa dos processos de privatização (20 a 30% do total de IDE), e da abertura dos setores de telecomunicações, bancário e de seguros. Isso tudo acompanhado de uma estabilidade macroeconômica que nos inseriu no mapa da globalização.

³ Apesar disso, estudos recentes comprovam que vantagens comparativas e economias de escala, promovem simplesmente um ganho imediato de produtividade. São ganhos de nível e não de crescimento (Lucas 1988), não sendo capazes de manter este nível.

⁴ Um caso distinto foi setor manufatureiro, de longe o setor mais afetado pela integração, onde se verificou um aumento considerável de produtividade na última década.

Gráfico 1: Conta financeira - IDE no país - ingressos – Anual



Unidade: US\$(milhões)

Comentário: Quadro: Investimentos diretos. Obs.: Metodologia do Manual do Balanço de Pagamentos do FMI (5ª ed., 1993).

Atualizado em: 05 de julho de 2002

O ingresso de IDE causa três efeitos:

1. Efeito “entrada”: a entrada de competidores de nível mundial leva a um aumento significativo da média de produtividade da indústria.
2. Competição: como no caso do comércio, o IDE melhora a administração da firma, aumenta os ganhos de escala e disponibiliza incentivos para a inovação.
3. Conhecimento: com o aumento das importações as firmas aumentam a produtividade ao copiar a tecnologia, o que aumenta a habilidade da firma para a inovação. É dos ganhos que mais sustentam o aumento da produtividade no longo prazo. Contudo, sem uma mão-de-obra qualificada que absorva esses conhecimentos, e sem investimentos em pesquisa e desenvolvimento por parte das indústrias, as trocas comerciais se tornam injustificáveis, pois não trarão avanços ao país que deseja se inserir no mercado mundial.

Bonelli e Fonseca (1998) observam que o comportamento das empresas brasileiras parece propor uma “modernização defensiva”. Ou seja, houve elevação drástica da eficiência com que são usados os recursos, mas acompanhado por uma redução do nível de investimento, resultando da elevação na produtividade do trabalho e na Produtividade Total dos Fatores (PTF). Isso, resultou em taxas de crescimento de produtividade elevadas, o que levou o país a entrar em determinados setores já em estágios avançadíssimos do ciclo produtivo. Como exemplo, temos o setor de telecomunicações.

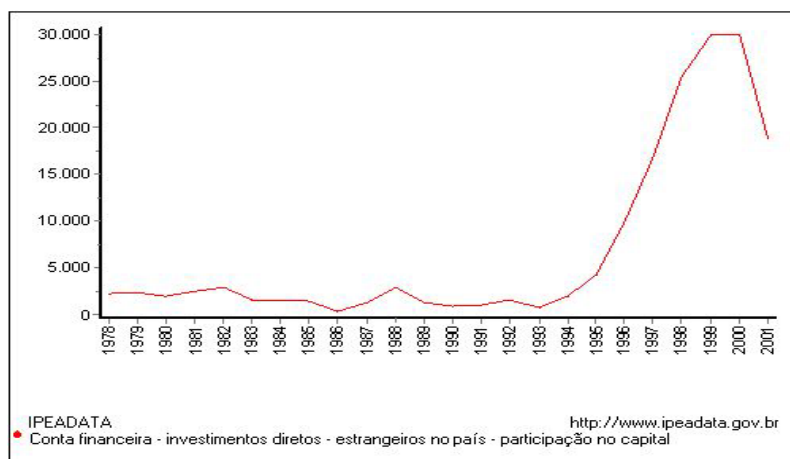
Moreira (1999b, p.6) enuncia “uma inequívoca correlação positiva e estatisticamente significativa entre a presença de empresas estrangeiras e o crescimento da produtividade do trabalho (gráfico 4)”; e que tende a convergir para os níveis de produtividade das economias mais desenvolvidas do mundo, caso os níveis de investimento apresentem uma elevação considerável. Acredita-se que o IDE realmente aumente a competitividade, assim como a última atrai o IDE. Segundo Bonelli (1998), não se sabe qual a relação de causalidade, na medida em que o aumento do IDE provoca aumento da competitividade, que por sua vez atrai IDE. Mas ao analisarmos dados desagregados, percebe-se que a relação entre o crescimento da competitividade (custo unitário de mão-de-obra ou desempenho exportador) e do IDE parece existir somente para um subgrupo de indústrias.⁵

No período 90-96, o estoque de capital estrangeiro no Brasil aumentou cerca de 192%, quando medido em dólares correntes, com especial atenção para o setor de serviços, que teve um aumento de cerca de 400%, e hoje representa a maior parcela do IDE.

Apesar disso, poucas foram as indústrias que receberam IDE suficientes para aumentar sua participação no estoque total. Este foi o caso do setor manufatureiro e de transportes. Tirando estes, todos os outros setores apresentaram redução de sua participação no total do estoque.

⁵ Na verdade o IDE aumenta o grau de eficiência de setores como o bancário, aluguel, seguros, transportes, portuário e, serviços públicos. E ter um eficiente setor de serviços é pré-requisito para um setor exportador eficiente.

Gráfico 2: Conta financeira - IDE - participação no capital – Anual



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP novo)

Unidade: US\$(milhões)

Comentário: Quadro: Investimentos diretos. Obs.: Metodologia do Manual do Balanço de Pagamentos do FMI (5ª ed., 1993).

Atualizado em: 05 de julho de 2002

II.2 Abertura e Eficiência

A abertura através de seus efeitos sobre o desenvolvimento tecnológico, definirá a forma pela qual se dará o ciclo de crescimento, inserindo o país no processo de internacionalização da produção e levando ao crescimento acelerado da produtividade. Permitindo trilhar o crescimento sem aumentar a desigualdade e sem propiciar impactos inflacionários.

A mudança para um regime de economia aberta, está associada a ganhos de eficiência técnica e alocativa.

Eficiência técnica:

- efeito escala: com a abertura da economia, as firmas locais têm de enfrentar a concorrência externa, obrigando-as a aumentar a escala de produção e a reduzir o custo médio.
- efeito da participação: com a concorrência, as firmas mais eficientes aumentam sua participação no mercado, elevando a produtividade média da indústria.
- efeito residual: ganhos de produtividade derivados de inovações de produtos e processos, inovações gerenciais, learning by doing, externalidades, etc..

Eficiência alocativa: surge de uma alocação de recursos compatível com as vantagens comparativas do país, e da redução do poder de mercado das firmas, em virtude da abertura do mercado. Para a eficiência alocativa, a principal evidência de ganhos vem da redução dos mark-ups. Apenas seis dos trinta e oito setores estudados por Moreira (2002) apresentaram elevações do mark-up. Setores estes com fortes características de non-traded, ou seja, que apresentam dificuldades de transporte e distribuição, ou a existência de uma estrutura de produção concentrada internacionalmente, e que impedem uma concorrência mais efetiva por parte das importações. Nestes casos, o que fica evidente, é que os ganhos de eficiência não foram repassados aos consumidores por questões ligadas a uma estrutura de mercado local ainda concentrada, ou como visto, a características de non-traded dos seus produtos.

Moreira define o mark-up como sendo:

$$P_j = (1+\alpha_j) \sum a_{ij} p_i$$

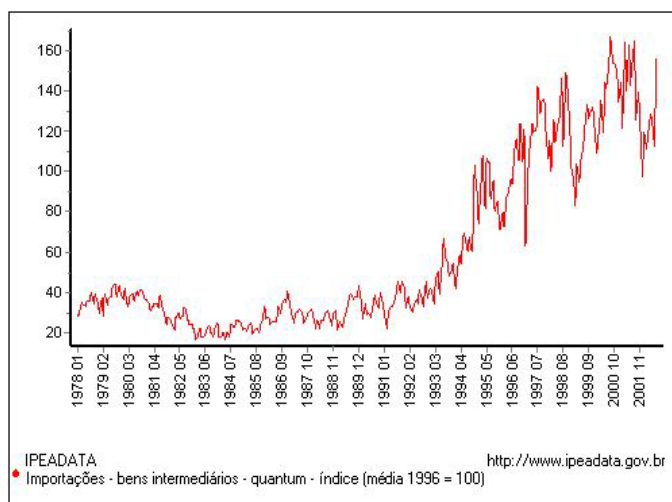
p_j : preço final do produto
 α : mark-up representado pelo percentual aplicado sobre os custos médios diretos para cobrir a remuneração do capital e custos indiretos
 a_{ij} : a quantidade necessária do insumo i para fabricar uma unidade do produto j
 p_i : preço do insumo i

Já a imensa maioria dos setores que apresentou redução do mark-up mostra que os ganhos em termos de redução do custo do investimento no país foram substanciais.

Além disso, a abertura gera uma redução de margens não só por uma questão de tornar os mercados mais competitivos, mas também por operar uma mudança de preços relativos contra os setores anteriormente mais protegidos.

Um canal pelo qual a indústria manufatureira brasileira teve seu grau de eficiência elevado, foi através do aumento da importação de bens intermediários (ver gráfico). Isso ocorre se a firma demora a reajustar o seu processo produtivo ao mesmo tempo em que aumenta o uso de bens intermediários importados, e com isso não fazendo uso apropriado dos mesmos.

Gráfico 3: Índice de quantum das importações brasileiras por categoria de uso: bens intermediários (média 1996 = 100) –Anual



Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex)

Comentário: Fontes: Para 1974-1996: Texto para discussão, 121.

A partir de 1997: Boletim Funcex de Comércio Exterior -

Quadro: Índice de preço e quantum de importação - período anual - categoria de uso. Obs.: Valores de desembaraço a partir de 1997.

Atualizado em: 20 de setembro de 2002

II.3 Produtividade Total dos Fatores (PTF)

A PTF é o crescimento da produção que não é explicado pelo incremento no uso de mão-de-obra, matérias-primas e serviços de capital. Como resultado dos ganhos na década de 90, sua evolução foi reforçada por um ajuste recessivo, já que teve como base uma reação à recessão do começo da década que veio junto com a modernização das técnicas produtivas e gerenciais.

Bonelli (1998) utilizou para seu cálculo o método de “contabilidade do crescimento” na qual utiliza a seguinte equação:

$$P_{tf} = y - a.l - (1 - a).k : \text{Retornos Constantes de Escala}$$

Y: Taxa de variação do produto real

K: Estoque de capital.

Economia brasileira (a = 0,5): Usou-se a variação do estoque de máquinas e equipamentos como proxy.

Indústria de transformação (a = 0,6): Consumo industrial de energia elétrica como proxy.

L: Mão-de-obra.

Economia brasileira: Utilizou-se a evolução da PEA

Indústria de transformação: Trabalhou com a evolução do nível de emprego na indústria de transformação (IBGE).

Bonelli e Fonseca (1998) concluem que entre 92-97, o crescimento da PTF manteve-se elevado devido a leve recuperação do potencial de produção, ao crescimento quase nulo do estoque de máquinas e equipamentos (como resultado das baixas taxas de investimento), aos aumentos relativos da PEA e, por último mas o mais importante, ao aumento da produtividade do trabalho.

Ao analisarmos isoladamente a produtividade do capital, verificamos que ela vem aumentando desde o início dos anos 90 (90-97; 10%). Mas como é superada pelo crescimento

da PTF que no mesmo período apresentou um aumento de 26%, podemos afirmar que é a produtividade da mão-de-obra (a ser estudada em detalhes na próxima sessão) que explica, o ganho geral de eficiência dos últimos anos.

A variação da PTF pode ser decomposta em três efeitos:

1. Ganho Intrafirma: variações de produtividade que ocorrem dentro da firma como resultado de inovações tecnológicas e gerenciais.
2. Realocação Intra-indústria: refletindo mudança no market share entre as firmas de baixa e de alta produtividade de uma mesma indústria
3. Realocação Interindústria: que capta o efeito da variação da PTF em uma indústria e o efeito inverso sobre uma outra indústria.

Apesar de ficar evidente que há uma relação positiva entre liberalização comercial e crescimento da produtividade, não podemos afirmar que a política comercial está por trás de todos os efeitos acima descritos. Simplesmente porque o Brasil passou por uma série de eventos na década de 90 que afetaram sensivelmente a sua economia.⁶ Para captar o verdadeiro efeito, Moreira e Córdova tiveram de isolar as variáveis *comércio* e *IDE* das outras forças que influenciam a eficiência do setor manufatureiro.

O primeiro resultado foi de que a competição com produtos importados, dada a eliminação de barreiras e de restrições comerciais, vem realmente apresentando um impacto positivo sobre produtividade e eficiência. Muendler (2002) conclui que uma redução de 10 pontos em tarifas impactaria em um aumento da PTF (em log) em 2.8%. Afirma ainda que a penetração das importações explica em grande parte o aumento da PTF.

Resta saber quanto do aumento da PTF se deve à liberalização comercial e mais especificamente aos ganhos com o aumento das importações e aos ganhos de escala. Muendler (2002) encontrou que a eliminação das barreiras comerciais fez com que as firmas ineficientes fechassem, o que no longo prazo teve um efeito positivo sobre o aumento de produtividade. Blyde (2002) também encontrou que a difusão tecnológica através de maquinaria importada também teve um impacto positivo sobre a produtividade.

⁶ Desvalorização do real em 1999, o crescimento da produtividade americana, e a crise da Ásia em 97.

II.4 Produtividade da Mão-de-obra e seus Impactos sobre as Variáveis *Emprego e Salários*

A produtividade da mão-de-obra pode ser explicada por três fatores:

- composição: resultado de mudanças de produtividade e emprego para o aumento da produtividade global
- aprofundamento dos ganhos de produtividade, especialmente nos setores de maior participação relativa no emprego
- mudança estrutural: resultado da diminuição do emprego nos setores que apresentam níveis mais baixos de produtividade, e do aumento do emprego relativo nos setores que apresentam níveis mais altos de produtividade.

Ao se analisar a produtividade da mão-de-obra no Brasil nos últimos anos, deve-se levar em conta a variação que ocorreu no nível de ocupação, dado que os postos de trabalho não acompanharam o ritmo de crescimento da taxa de novos entrantes na força de trabalho. Com isso poderíamos ter um resultado enviesado, já que os ganhos de produtividade poderiam estar relacionados à baixa geração de emprego. Como indica a tabela abaixo, verificamos a constância da taxa de atividade, assim como a elevação gradual da taxa de desocupação, que é fruto da insuficiência na criação líquida de novas ocupações.

Tabela 1: Variáveis Demográficas (em mil pessoas) e Produto Real - Brasil, 1990-1998

Ano	População Residente	PEA	Taxa de Atividade	Variação Relativa PEA	Pessoal Ocupado	Taxa de Desocupação	PIB (variação real)*
1991	149.926.000,00	15.848.194,58	10,57%	-	15.081.230,67	4,84%	1,03%
1992	152.226.000,00	15.895.906,00	10,44%	-0,12%	14.992.108,17	5,69%	-0,54%
1993	154.512.000,00	16.056.649,92	10,39%	-0,05%	15.202.711,42	5,32%	4,92%
1994	156.775.000,00	16.364.451,83	10,44%	0,04%	15.536.920,33	5,06%	5,85%
1995	159.016.000,00	16.767.107,92	10,54%	0,10%	15.986.912,42	4,65%	4,22%
1996	161.247.000,00	17.273.608,50	10,71%	0,15%	16.335.430,33	5,43%	2,66%
1997	163.470.000,00	17.368.230,33	10,62%	-0,08%	16.383.011,50	5,67%	3,27%
1998	165.687.000,00	17.685.309,42	10,67%	0,04%	16.341.128,67	7,60%	0,13%
1999	167.909.000,00	17.719.644,67	10,55%	-0,11%	16.385.227,58	7,53%	0,81%
2000	170.143.000,00	18.389.945,42	10,81%	0,23%	17.082.931,17	7,11%	4,36%
2001	172.385.000,00	18.498.088,00	10,73%	-0,07%	17.347.048,58	6,22%	1,51%

Fonte: www.sidra.ibge.gov.br; * fonte IPEA

Taxa de Atividade: PEA/População Residente

Taxa de Desocupação: complemento da relação entre pessoal ocupado e PEA

Como o PIB real aumentou 1,99% no período 1990-2001, e o nível de ocupação manteve-se aproximadamente constante, pode-se deduzir que a produtividade agregada deve ter acompanhado a taxa de crescimento do PIB.

Bonelli (1998) conclui que a produtividade da mão-de-obra aumentou em média 2,53% (1990-1998). Apesar de ser uma taxa elevada se comparada a dos países desenvolvidos, esta é uma taxa ainda baixa para um país com o potencial do Brasil. Além disso, afirma que “os ganhos de produtividade não se distribuíram de modo uniforme entre os setores; onde o líder do crescimento foi o de extração de petróleo, carvão, gás e outros combustíveis (11,73% anuais), seguido de comunicações (10,53%)”. Notadamente, os setores que apresentaram maior crescimento da produtividade foram os setores industriais, sendo que todos os outros que apresentaram crescimento muito baixo ou negativo, dizem respeito ao setor terciário.⁷

Observa ainda que a produtividade aumentou mais nos setores em que seus níveis são mais altos, abrindo um “gap” maior entre os diferenciais de produtividade. Apresenta também um ranking composto por um indicador normalizado de contribuição para o aumento da

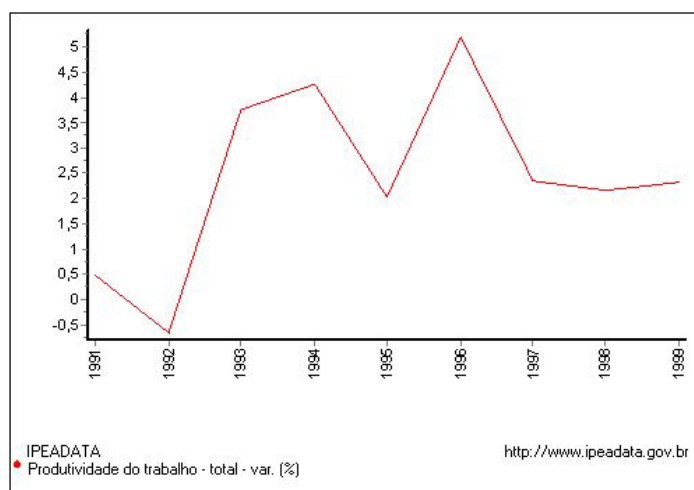
produtividade da mão-de-obra, o qual é liderado pelo setor de Comunicação, seguido de perto pelo setor de Refino de petróleo e Petroquímica.

Bonelli mostra que o aumento da produtividade foi devido ao aumento do nível de emprego nos setores com elevado grau de produtividade.⁸ Isso mais que compensou o fato de que a estrutura do emprego no Brasil moveu-se, nos últimos anos, dos setores de produtividade mais alta para os de produtividade mais baixa.

Tabela 2: Produtividade do trabalho - total - var. (%) - Anual

Data	
1991	0,48
1992	-0,66
1993	3,76
1994	4,26
1995	2,03
1996	5,20
1997	2,36
1998	2,17
1999	2,31

Gráfico 4: Produtividade do trabalho - total - var. (%) – Anual



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Novo Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN novo)
Atualizado em: 22 de agosto de 2001

⁷ Vale destacar o setor agropecuário que teve um aumento da produtividade de cerca de 4% anuais na última década.

⁸ Agropecuária, Refino de Petróleo, Construção, Comunicações, Aluguel e Administrações Públicas.

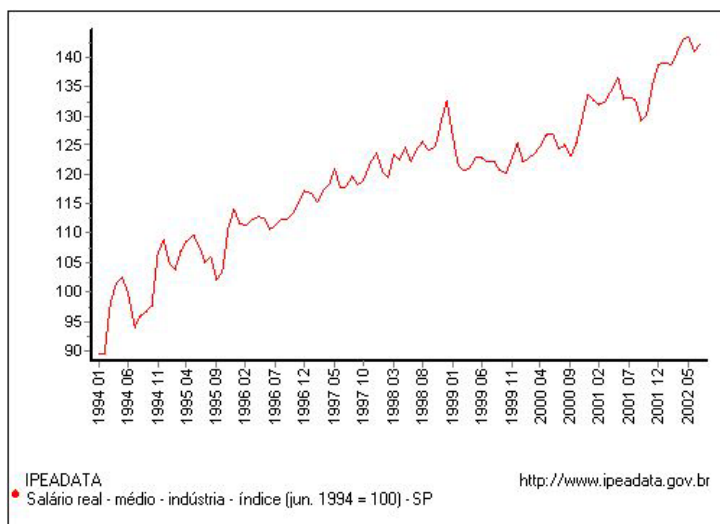
Fica claro, que num futuro próximo o Brasil deverá incentivar o deslocamento da mão-de-obra para os setores de alta produtividade, setor de Serviços, Comércio e Transportes. Inversamente, se tivermos um aumento da produtividade no setor de serviços, haverá um forte impacto sobre o nível de desocupados, a não ser que esta situação seja acompanhada de um crescimento acelerado da produção e do nível de atividade.

Apesar desta premissa, não foi possível encontrar uma boa relação entre as variáveis *emprego* e *produtividade*, dado que as variações de emprego e de produtividade têm uma correlação relativamente pequena entre si. Além disso há uma variação intersetorial muito grande quando calculamos essa relação, sugerindo que outras forças, que não as variações de produtividade (ou de capital por trabalhador) estariam influenciando a redução do emprego industrial.⁹

Inversamente, podemos afirmar que os ganhos de produtividade explicam em larga medida os ganhos salariais observados na indústria. Um indicador que permite analisar este efeito é o de produção por hora paga na produção.

Bonelli e Fonseca (1998) mostram que há uma forte correlação entre as séries de evolução do salário real e do valor da produção real dividido pelo número de horas pagas; concluindo que a mão-de-obra apropriou-se dos ganhos de produtividade, como se pode deduzir pela análise dos gráficos de salário real (indústria) abaixo, e pelo de evolução da produtividade da mão-de-obra visto no tópico anterior.

Gráfico 5: Salário real - médio - indústria - índice (jun. 1994 = 100) - SP – Mensal



Fonte: Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo,
 Levantamento de Conjuntura (Fiesp)
 Comentário: Estado de São Paulo (SP).
 Atualizado em: 30 de agosto de 2002

Mostram ainda que o aumento da participação da folha salarial no valor da produção não foi somente um resultado das mudanças na nova Constituição de 1988, reforçando a idéia de que os salários se apropriaram dos ganhos de produtividade. Mas vale ressaltar que a partir de 1996 a curva do *gráfico 5* acima, tende a ficar estacionária em um patamar.

⁹ Desconfia-se que sejam as mudanças organizacionais, gerenciais e tecnológicas.

II.5 Impacto sobre os Níveis de Importação e de Exportação

1 - Setor Importador

A ruptura de condução política vigente até os anos 90, especialmente até 1994, fez com que o Brasil se inserisse num novo modelo de comércio e de crescimento. A redução de 57% nas tarifas sobre produtos manufaturados em 1994, teve um profundo impacto sobre o comércio e os fluxos de investimento no país.

Ao mesmo tempo em que o Banco Central do Brasil começava a implementar leis para evitar a discriminação com relação ao capital estrangeiro, ele também caminhava na direção de uma maior liberalização do controle do Balanço de Pagamentos, e também de uma maior convertibilidade da moeda nacional, permitindo a investidores estrangeiros a operarem no mercado de seguros e de títulos do governo pela primeira vez na história. O resultado desta política foi o expressivo aumento das importações na década de 90, acompanhado por um modesto crescimento das exportações brasileiras.

Parte das importações de matérias-primas e de bens de capital foram ainda beneficiadas pelas taxas de juros de empréstimos externos menores que as vigentes no mercado nacional. Isso contribuiu para elevar a competitividade nacional, contrabalançando a valorização cambial e o aumento do salário real.

O aumento do nível de importações afetou a produtividade de duas maneiras: estimulando as firmas a produzir mais e conseqüentemente a aumentar os seus ganhos de escala e, finalmente, ao aumentar os incentivos para a inovação.

Como é de conhecimento de todos, as empresas estrangeiras localizadas em território nacional, estão muito mais voltadas para o mercado internacional do que as empresas nacionais (como visto anteriormente). Além disso, a performance exportadora das ETN reflete muito mais o aumento da competitividade e da diversificação, do que à demanda externa. Soma-se ainda, o fato de que muitos governos adotam medidas que incentivam à exportação, da qual a maior parcela é mais rapidamente absorvida pelas ETN do que pelas empresas

domésticas.¹⁰ Segundo Moreira e Córdova (2002), o crescimento da produtividade das indústrias brasileiras que estão sujeitas à competição com os produtos importados é maior do que no setor de manufaturas como um todo. Destacam ainda, o fraco desempenho de níveis de produtividade das indústrias com pouca participação no comércio internacional.

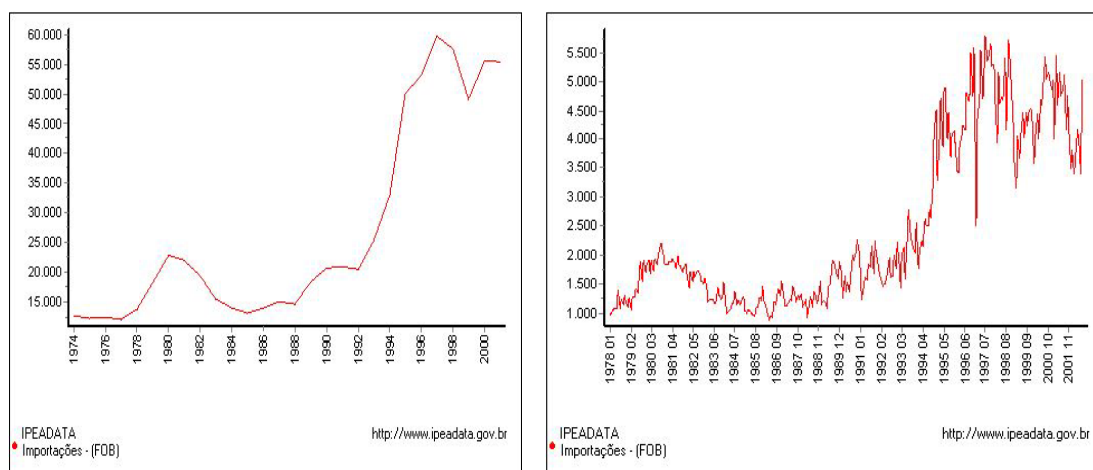
O comportamento dos coeficientes de importação (gráfico abaixo) no período 1989-1998 pode ser dividido em três períodos: o crescimento gradual entre 89-94, o crescimento explosivo em 95, e o retorno a um crescimento gradual a partir de 96. Essas diferenças de ritmo se explicam pelo cronograma de redução tarifária, mas principalmente pelo comportamento da taxa de câmbio real e pela taxa de crescimento do PIB, como pode ser visto pelos mostradores abaixo.

Tabela 3: Importações - (FOB) - Anual - US\$(milhões)

Data	
1994	33.079
1995	49.970
1996	53.286
1997	59.842
1998	57.714
1999	49.210
2000	55.783
2001	55.582

¹⁰ Reflexo das vantagens competitivas no mercado internacional, apoiadas em melhores canais de marketing e melhor flexibilidade gerencial.

Gráfico 6: Valor FOB das importações brasileiras: total geral – Anual / Trim.



Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex)

Unidade: US\$(milhões)

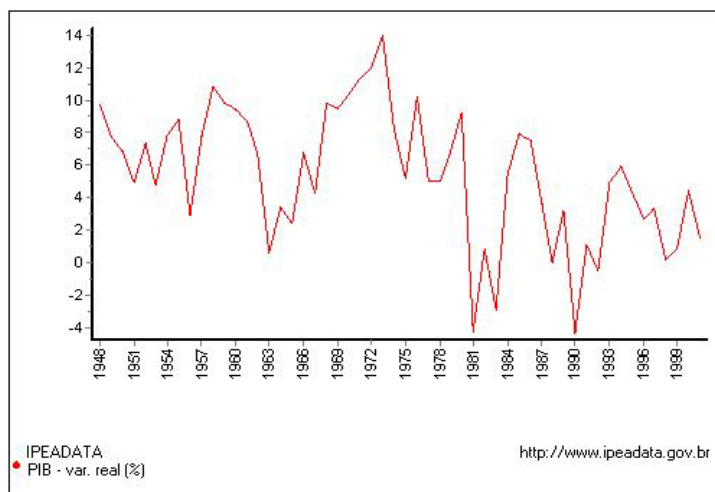
Comentário: Fontes: Para 1974-1996: Texto para discussão, 121. A partir de 1997: Boletim Funcex de Comércio Exterior - Quadro: Valor FOB das importações brasileiras - período anual - total. Obs.: Valores de desembaraço a partir de 1997.

Atualizado em: 06 de fevereiro de 2002

Tabela 4: PIB - var. real (%) – Anual

Data	
1988	-0,06
1989	3,16
1990	-4,35
1991	1,03
1992	-0,54
1993	4,92
1994	5,85
1995	4,22
1996	2,66
1997	3,27
1998	0,13
1999	0,81
2000	4,36
2001	1,51

Gráfico 7: PIB - var. real (%) – Anual



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Novo Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN novo)

Comentário: Fontes: Para 1948-1990: Sistema de Contas Nacionais Consolidadas. Para 2001: resultados preliminares estimados a partir das Contas Nacionais Trimestrais. Obs.: Produto Interno Bruto (PIB). Valor corrigido para 1980, de 10,2% para 9,2%.

Atualizado em: 01 de abril de 2002

Segundo Moreira (1997 e 1999a) e Moreira & Correa (1997), o coeficiente de importações quadruplica, em consequência da primeira onda de abertura, refletindo as medidas de liberalização adotadas durante o governo Collor e puxada pelos setores intensivos em tecnologia; e mais tarde a segunda onda, empurrada pelo Plano Real (1994) que dobra os coeficientes de todos os segmentos. O mesmo ocorreu para os coeficientes de exportação, com a segunda onda, a partir de 95, puxada pelas indústrias intensivas em tecnologia.

Num passado recente recomendava-se que a liberalização das importações fosse acompanhada por uma desvalorização cambial de modo a evitar desequilíbrio externo. Contudo, com o tempo, esse ponto de vista mudou. Segundo Michel Bruno (1993), as reformas ajudam e são ajudadas pela estabilização, e que um conjunto simultâneo de reformas é mais produtivo que uma seqüência lenta e gradual. Dessa forma, estabilização, abertura e

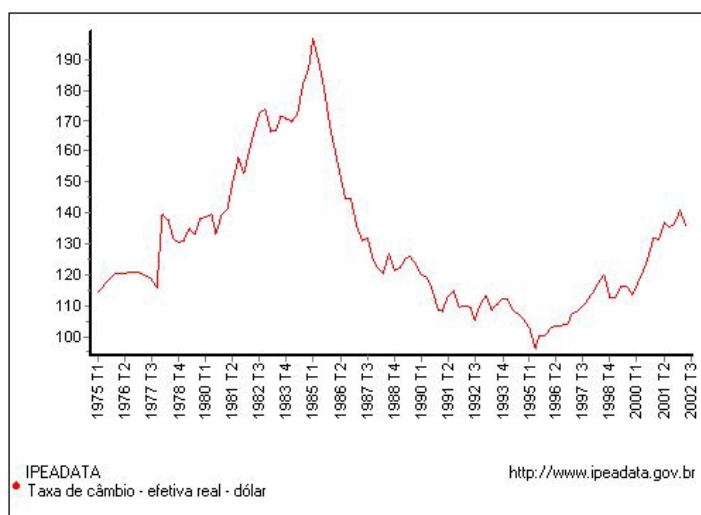
privatização foram implementadas de forma agressiva e simultânea, e a apreciação da taxa de câmbio (gráfico 7) acelerou os processos e potencializou os seus efeitos.

Os setores mais afetados pela onda de importações continuam a ser aqueles que são mais intensivos em tecnologia, com destaque para a fabricação de outros veículos, material e aparelhos eletrônicos e de comunicação e, máquinas; em que as importações superaram a marca dos 50% de participação no consumo aparente. Maurício Moreira destaca que: “o caminho em direção a uma alocação mais eficiente dos recursos, e aos ganhos de escala e de especialização a ela associados, passa inexoravelmente pelo crescimento das importações”. Além disso, os ganhos de escala e de especialização associados a esses setores implicam, mesmo nos países desenvolvidos, em maiores coeficientes de penetração, que são compensados em larga medida por maiores coeficientes de exportação.¹¹

Tabela 5: Taxa de câmbio - efetiva real - dólar - Anual

Data	
1988	122,90
1989	124,46
1990	115,78
1991	111,60
1992	108,99
1993	111,10
1994	108,46
1995	100,00
1996	103,60
1997	109,49
1998	116,58
1999	114,79
2000	123,45
2001	135,11

Gráfico 8: Taxa de câmbio - efetiva real - dólar - Anual



Fonte: Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics (FMI/IFS - Internacional)

Comentário: No original: reer based on mulc (cód. IFS: 111..REUZF...)

Atualizado em: 18 de setembro de 2002

¹¹ Acredita-se fortemente que a penetração das importações tem uma correlação positiva com o PIB, em decorrência da maior elasticidade-renda das importações, do maior componente importado de gastos em investimento, e da natureza mais sofisticada dos bens importados em geral.

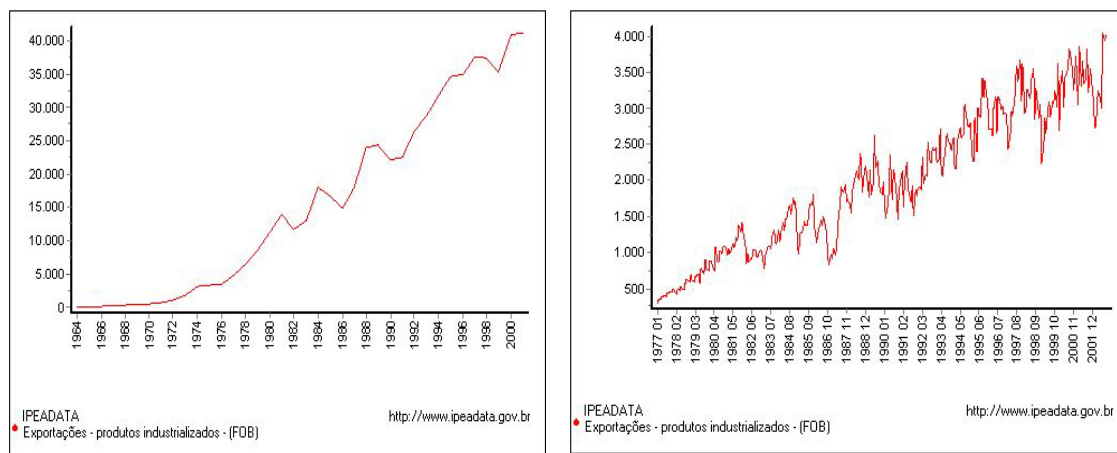
2 - Setor Exportador

Ao analisarmos o setor exportador, verificamos que a proporção das indústrias manufatureiras que participam do comércio internacional aumentou de 39% para 44% no período 90-99. Da mesma maneira, a proporção das exportações como fração da produção total da firma também aumentou de 11.6% para 16.9% no período 96-99, assim como o percentual de firmas que exporta para países extra-mercosul subiu de 28 para 32%. Surge então a pergunta: teria o desempenho do setor exportador influenciado o aumento da produtividade? Como mostram Moreira e Córdova (2002), as indústrias exportadoras apresentaram um crescimento mais rápido da produtividade do que as não-exportadoras. No caso brasileiro, até mesmo os exportadores para o Mercosul apresentaram um rápido crescimento da PTF.

Contudo, afirmam que a economia brasileira apresenta um fraco crescimento das indústrias de exportação em números absolutos, como resultado de que ainda há muito a crescer, especialmente em termos de eficiência, para concorrer no mercado internacional de igual para igual com as indústrias estrangeiras.

Com relação aos coeficientes de exportação (gráfico 9), como já era de se esperar, no topo do ranking está a categoria de intensivos em tecnologia, puxada pelo item fabricação de outros veículos, que atingiu essa posição em 96-98 em decorrência do sucesso na nova geração de aviões da Embraer.

Gráfico 9: Exportações - produtos industrializados - (FOB) – Anual / Mensal



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Secretaria de Comércio Exterior (MDIC/Secex)
 Unidade: US\$(milhões)
 Atualizado em: 30 de abril de 2002

O setor de bens de elevado conteúdo tecnológico apresentou uma particularidade, que foram os elevados prejuízos decorrentes da elevação dos custos do investimento e dos entraves colocados à difusão de inovações para os outros setores da economia. De qualquer forma, a desvalorização do câmbio, em janeiro de 99, e os esforços do governo no sentido de remediar falhas de mercado no financiamento à exportação e à produção local criaram melhores condições para que a categoria refaça o caminho em direção a bens mais sofisticados, contudo sem impor um custo proibitivo para a sociedade em termos de menos investimento e menor difusão do progresso técnico.

II.6 Competitividade

Bonelli e Fonseca (1998) buscam estudar a competitividade da indústria brasileira, através da análise do custo unitário da mão-de-obra. O ULC (Unit Labor Cost), é uma proxy para os custos totais por unidade de produção, logo, competitividade-preço, desde que se aceite que os demais custos tais como matérias-primas e remuneração de capital, não aumentem mais do que os da mão-de-obra.

Ao decompor o ULC, concluíram que o principal determinante da perda de competitividade da indústria brasileira foi o crescimento do salário médio em dólares acima do aumento da produtividade. O aumento do salário em dólar foi puxado pelo aumento gradual do salário real, reforçado pela apreciação cambial. A partir de 1996 nota-se estabilidade do ULC, com tendência decrescente em 1997 devido principalmente, à reversão do comportamento do salário real e da taxa de câmbio real e, mais ainda, dos ganhos de produtividade da mão-de-obra.

O ULC também pode ser definido como o custo total da quantidade de mão-de-obra necessária para a produção de uma unidade de produção. Em dólares norte americanos ele é definido como:

$$ULC_t = (W_t L_t) / (Q_t e_t)$$

Para o cálculo do ULC da indústria brasileira, o autor utilizou o índice do valor da folha de pagamento da Pesquisa Industrial Mensal – Dados Gerais (PIM-DG) do IBGE – WL ; o índice da produção física da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF), também do IBGE – Q ; e a taxa de câmbio comercial (média mensal) – e .

Para se efetuar comparações com outros países, Bonelli deflacionou os custos salariais pela variação do dólar norte-americano por unidade de produção. Passou a trabalhar então com o RULC, definido como a razão entre o custo no Brasil e nesses países.

O Rulc (Real Unit Labor Cost) efetivo é uma média dos Rulcs referentes aos países individuais, ponderados pela participação destes no comércio brasileiro. Assim uma vez que

(Q/L) representa produtividade, aumentos na variável $1/Rulc$ representam aumento de competitividade.

Bonelli e Fonseca (1998) mostram ainda que sempre que o $Rulc$ aumenta, há uma redução do saldo comercial de manufaturas e vice-versa. É importante notar que, a relação é contemporânea, isto é, não há “lags”, a perda de competitividade e seu impacto sobre o saldo comercial ocorrem no mesmo ano. O que tiramos disto, é que o $Rulc$ tem uma influência significativa sobre o desempenho comercial brasileiro, sendo assim uma variável importante na determinação do desempenho comercial.

Ao se comparar o ULC com o índice de rentabilidade das exportações brasileiras calculado pela Funcex verifica-se que os produtos brasileiros vêm perdendo competitividade em relação aos bens produzidos por nossos principais parceiros comerciais. Esta perda vem ocorrendo junto com o crescimento acentuado da produtividade da mão-de-obra, mesmo que em termos relativos, isto é, quando comparados aos nossos parceiros comerciais.

Desde meados dos anos 80, o Brasil vem perdendo participação nas exportações mundiais como resultado da perda de competitividade de seus produtos. Bonelli e Fonseca (1998) concluem que, na primeira metade da década passada a indústria brasileira acumulou perdas de competitividade em relação aos seus parceiros comerciais, mas a partir de 1996, devido a uma evolução mais favorável do câmbio (com impacto sobre o salário real em dólar), e a continuidade dos ganhos de produtividade da mão-de-obra, essa perda veio a se estabilizar

Conclui-se então que a perda de competitividade da indústria brasileira é consequência do aumento do custo médio da mão-de-obra em dólares, compensando em muito o aumento da produtividade do trabalho. Para facilitar a interpretação, basta olhar para o ULC como o quociente entre o salário médio em dólares (W/e) e a produtividade (Q/L).

Enquanto que a produtividade da mão-de-obra industrial avançou 61,7% entre 90-96, o salário médio em dólares cresceu 84%, o que explica o aumento do ULC nesses anos. Mas não cabe à apreciação cambial a responsabilidade pela perda de competitividade, isso porque ao decompor o salário médio em dólares, como o quociente entre o salário em reais e o câmbio real, vemos que o salário produto (deflacionado pelo IPA industrial) cresceu não menos do que 75,5% acumulados no período, enquanto que a moeda brasileira apreciava apenas 4,6% em termos reais. A taxa de câmbio real teve papel secundário na perda de competitividade, cabendo à evolução do salário real a maior parcela dessa variação.

Resumindo, o ULC cresceu a partir de 1992 puxado pelo crescimento do salário médio em dólar acima do aumento da produtividade. Sendo o aumento do salário em dólar devido a um aumento do salário real, impulsionado pela apreciação do câmbio em alguns anos do período. Em 96 o ULC apresenta uma tendência de estabilização, e uma decrescente a partir de 1997, isso vem ocorrendo pela reversão da evolução do câmbio e do salário real, e pela continuidade do aumento da produtividade da mão-de-obra.

Num recente estudo do Fórum Econômico Mundial, o qual apresenta um ranking de competitividade levando em consideração o desenvolvimento tecnológico, a qualidade das instituições pública e o ambiente macroeconômico ¹², o Brasil aparece ocupando a 46ª posição. Os principais fatores que fazem o Brasil ficar atrás de países como Chile, África do Sul e México, são o “spread” da taxa de juros, a taxa de poupança interna em níveis muito baixos, e o déficit público.

Já entre os pontos positivos estão a taxa de câmbio real ¹³, a transferência de tecnologia através de IDE, a capacidade de inovação empresarial e, contrariando muitos analistas, as expectativas de recessão que são consideradas baixas.

Destaca-se ainda o fato de o relatório destacar o país como o mais competitivo do mundo quanto à “disponibilidade local de partes e componentes”, e um dos que apresenta mercado financeiro mais sofisticado, além disso, o Brasil ocupa a segunda posição como o que menos cobra Imposto de Renda das Empresas.

¹² Estas três variáveis, determinam, em tese, o crescimento econômico a médio e longo prazo

¹³ 2ª posição no ranking

III. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE NO BRASIL DOS ANOS 90

III.1 Plano Real e os Aspectos Macroeconômicos

O sucesso do Plano Real se deve, em larga medida, à criação pré-plano, da URV (Unidade Real de Valor). Uma espécie de moeda virtual, que serviu de base para o sistema econômico nacional se preparar para a unidade que estava por vir. A taxa de câmbio, salários do funcionalismo público, pensões e tarifas de serviços, foram automaticamente convertidos em URV. Para Moreira e Giambiagi 2002, isso significou a dolarização sem a necessidade de se adotar um currency board (caixa de conversão).

O maior mérito do Plano Real, que foi a queda brusca da inflação, fez com que o país se tornasse atrativo para investimentos estrangeiros, elevando os níveis de eficiência e estimulando a competitividade. Em contrapartida houve o aumento do déficit fiscal e em conta corrente, levando ao aumento das obrigações públicas e externas. O déficit fiscal também foi causado por uma política fiscal mais expansionista, como o aumento dos gastos do Governo federal, e o aumento nominal de 43% do salário mínimo em 1995 contra uma inflação de apenas 15%.

Com o déficit em conta corrente elevando-se, e por este estar sendo financiado por fluxo de capitais de curto prazo, o país ficava cada vez mais dependente de financiamento externo e cada vez mais vulnerável a crises internacionais.

Para a manutenção de uma taxa de câmbio estável acompanhada de taxas de juros elevadas, os níveis de superávit primário deveriam ser altos o suficiente para neutralizar o ônus dos pagamentos de juros. No mercado internacional percebia-se que essas políticas eram insustentáveis. Em fins de 1998, após a rejeição por parte do Congresso de uma importante medida de ajuste fiscal, e o anúncio da moratória do governo do Estado de Minas Gerais, fizeram o Brasil perder um grande volume de reservas. O sentido da taxa de câmbio mudou em janeiro de 1999, quando a crise russa forçou ainda mais o governo a flutuar a taxa de câmbio.

Em 15 de janeiro, a taxa de câmbio passou a flutuar livremente, adotando-se o regime de metas de inflação. Já em 2000 puderam-se sentir os efeitos, quando as exportações já haviam aumentado perto de 20%, liderada pelo setor de manufaturados.

O novo regime cambial deu mais liberdade para o Governo que não precisava se atrelar a um determinado nível de taxa de câmbio. Além disso, a adoção de metas fiscais determinada no acordo com o FMI fez com que o déficit fiscal no Brasil deixasse de ser a variável que revelava a discordância entre maiores gastos públicos (exigido pelo povo), e a vontade da população em aceitar impostos correspondentes com as metas acordadas com o FMI, e que levariam o país a um nível superior em termos de administração pública.

Moreira e Giambiagi 2002 afirmam que: “a privatização das empresas de serviços públicos, o aumento da produtividade, o fortalecimento do sistema financeiro e, acima de tudo, o controle da inflação rebelde foram benefícios...” do primeiro mandato de Cardoso cuja importância não pode ser subestimada. Já a lentidão para resolver os principais desequilíbrios macroeconômicos impediu, por diversas vezes, a recuperação econômica.

Ao fim de 2000, o crescimento do PIB era de 4,4%, a produção industrial tinha crescido mais de 7% no último trimestre, as taxas de juros reais vinham caindo e os investimentos vinham se recuperando. O Brasil tendia a apresentar um crescimento sustentável da ordem de 4,5% aumentando as chances do Governo nas eleições de 2002.

Contudo, após o primeiro trimestre, com o aprofundamento da crise argentina, e a queda do ritmo de expansão da economia americana, reduzindo os fluxos de capitais para o país e reduzindo as exportações nacionais, fizeram com que a economia enfrentasse grandes dificuldades. Acrescenta-se ainda a crise energética de 2001 (resultado da pior seca dos últimos setenta anos) e o ataque terrorista contra os Estados Unidos, lançando os mercados emergentes numa grave crise. O Brasil que apresentava obrigações externas relativamente altas teve suas expectativas rebaixadas, levando a segunda grande desvalorização do real.

Apesar de tudo não há razão para pessimismo. Dada a experiência da desvalorização de 1999, ficou comprovado que a política econômica brasileira tem flexibilidade para suportar choques externos sem afetar as perspectivas e os programas de longo prazo. Isso se tornará perceptível na medida em que o próximo governo reafirmar a austeridade fiscal, as metas macroeconômicas (inflacionárias), e a taxa de câmbio. A vulnerabilidade a choques externos seria ainda reduzida pelos benefícios da desvalorização sobre a balança comercial e as taxas de juros.

Se por um lado o país passou por reformas que favoreceram o mercado, por outro o atraso na condução de certas políticas, fiscal e cambial, assim como uma sucessão de choques

externos fez com que os resultados tardassem a aparecer. Somente no segundo mandato de Cardoso, através da contenção fiscal, metas de inflação e flutuação cambial, tivemos de volta a esperança do crescimento sustentável. Esperança essa abafada pelas sucessivas crises internacionais e pelos inesperados acontecimentos internos, como já descrito.

III.2 Políticas subnacionais de estímulo ao aumento de competitividade

O principal agente de apoio às micro e pequenas empresas é o Sebrae, o qual é uma instituição de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial com o objetivo de promover e fortalecer as empresas. O Sebrae nacional orienta os estaduais de modo a tomarem as melhores ações quanto ao comércio e disponibilização de serviços, e a atuarem como um assistente social, disponibilizando de informações, capacitação técnica e orientação.

Contudo, um dos principais problemas para a abertura de qualquer tipo de negócio no Brasil continua sendo a obtenção de crédito e financiamento. Para sanar essa deficiência foi criado o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe); fundo que dispõe de recursos próprios e que busca dar garantias sólidas exigidas pelos bancos para a concessão de empréstimos. Vale destacar que este fundo prioriza os financiamentos de longo prazo, focados na melhoria da rentabilidade e da competitividade.

1 - Políticas para o Fomento das Exportações das Pequenas e Médias Empresas (PME)

Com o objetivo de aumentar as exportações e elevar o nível de emprego, o Governo Federal criou o Programa Especial de Exportações (PEE) e a Agência de Promoção de Exportações (Apex), que em parceria com o setor privado e o Sebrae estimulam as seguintes ações:

- treinamento de pessoal especializado em comércio exterior
- pesquisa de mercado
- rodadas de negócios
- projetos setoriais integrados e isolados
- projetos de formação de consórcios de exportação

Cabe ainda a Camex (Câmara do Comércio Exterior) articular, junto ao setor produtivo, para que a política de comércio exterior atenda às necessidades dos agentes econômicos, assim como avaliar a repercussão da política econômica e fiscal sobre o comércio exterior brasileiro.

Se conseguirmos engajar as PME nas exportações, será possível tanto aumentar as divisas estrangeiras como reduzir o desemprego, aumentando também o acesso do Brasil aos mercados internacionais e estimulando a expansão da capacidade produtiva visando à exportação.

2 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Este ministério caracterizou-se por apresentar uma orientação mais desenvolvimentista dando especial atenção aos superávits exportáveis, através de um maior ativismo setorial, e acompanhada por uma desvalorização da taxa de câmbio e redução das taxas de juros. Buscava apoiar a criação de empresas maiores e mais fortes, capazes de concorrer, financeira e tecnologicamente, no mercado internacional; e resistir ao processo de fusões e aquisições por empresas estrangeiras.

3 - BNDES

É a principal instituição de financiamento do desenvolvimento econômico do país, o qual dedica especial atenção aos processos de privatização (agora reduzidos), à reestruturação de negócios, e ainda, ao financiamento da área social. Além disso, é peça chave para a execução do Plano Plurianual 2000/03, também denominado “Avança Brasil”, identificando oportunidades de investimentos públicos e privados em setores essenciais para o desenvolvimento sustentável do país, como infra-estrutura, desenvolvimento social, informação e capacitação tecnológica.

Até setembro deste ano, os desembolsos efetuados pelo Banco somavam R\$ 25,1 bilhões (destaque para a indústria com 48% do total de recursos liberados), com crescimento de 49%

em relação a igual período do ano passado, indo na contramão das turbulências vividas pela economia brasileira no período.

Para as pequenas e médias empresas foram desembolsados R\$ 5,3 bilhões ou 34% a mais do que no ano de 2001. Isso se deve em grande parte à baixa taxa de juro de longo prazo praticada pelo Banco, que é de 10%, ou seja, muito menor que os 21% praticados pelo Bacen.

Como a estrutura do Banco não é voltada para lidar individualmente com as PME, a solução é atuar por repasses de recursos através do sistema bancário, público e privado, os quais se vêm pouco atraídos a conceder empréstimos que envolvam o mínimo risco. Ou seja, para as empresas de menor porte, as restrições se traduzem em taxas mais elevadas e prazos mais curtos.

Segundo Bonelli 2001, "... as empresas de menor porte têm ficado à margem de concessão de empréstimos, pois o sistema filtra clientes segundo critérios que as excluem tanto nos instrumentos de financiamento quanto no de garantias. Isso implica que o fundo de aval do Sebrae, já descrito, ainda não alcançou os objetivos para o qual foi criado".

Isso se deve em grande parte ao fato de o crédito ser cedido pelo setor bancário privado, e que estes como tomadores de risco, tem poucos incentivos para repassar a oferta de linhas públicas para sua clientela. Os financiamentos só existem para aquelas empresas que possuem um risco de inadimplência muito baixo ou quase inexistente. Disso pode-se concluir que o crédito se torna gravemente concentrado. O aumento da produtividade está diretamente relacionado à melhoria da qualidade dos produtos brasileiros, aos ganhos de escala da produção industrial e à redução dos custos de produção das micro e pequena empresas. A absorção de modernas tecnologias por parte das empresas nacionais levará conseqüentemente ao aumento da competitividade nacional a patamares internacionais em termos de preço, prazo e qualidade.

III.3 Políticas de apoio às micro, pequena e média empresas

São executadas pelos estados da federação com o objetivo de atrair investimentos para suas regiões. No entanto, estas políticas vêm sofrendo duras críticas já que os estados da Federação adotam, praticamente, os mesmos instrumentos para atrair capital; com isso esses instrumentos tendem a se anular, ou ainda, as disputas são vencidas pelos estados de maior poder financeiro. Ainda não se encontram disponíveis estudos com estimativas que comparem o custo-benefício do aumento do nível de atividade, e a queda na arrecadação com a isenção fiscal. Ou seja, na guerra fiscal o único vencedor garantido é a empresa.

A consequência dessas políticas é o excessivo endividamento dos Estados junto à União, assim como os sucessivos acordos de rolagem de dívidas. Quando as mesmas se tornam impagáveis para os Estados, estes ameaçam com a moratória, e “arranham” a credibilidade do país no mercado externo, financiador de recursos. O governo federal buscou acabar com esta tendência, apesar de haver grande pressão contrária por parte dos estados menos desenvolvidos, e conseqüentemente mais carentes de recursos, verifica-se a partir do gráfico abaixo uma queda do endividamento dos Estados.

Uma característica importante desta política de incentivos é que somente alguns estados (Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo) vêm dando alguma importância à questão tecnológica, e muito pouca ao desenvolvimento de infra-estrutura. Segundo Bonelli 2001, as políticas subnacionais têm a finalidade “... muito mais de deslocar o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições para melhorar a competitividade das empresas”.

III.4 Liberalização Comercial, Privatização e Desregulamentação

Vimos na seção I que uma parcela do aumento da competitividade nos últimos anos se deve à abertura comercial e à valorização cambial. Contudo não se pode esquecer que grande parte desta variação deveu-se à adoção de medidas políticas, sociais e econômicas que afetaram direta e indiretamente o sistema produtivo nacional.

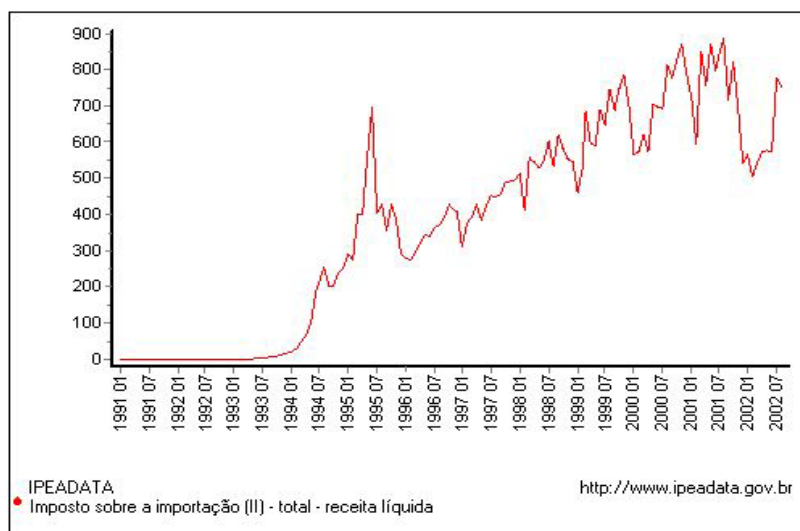
O regime de políticas econômicas adotadas durante o plano real lançou as bases para o crescimento sustentável. Contudo, este resultado vai depender do compromisso que o país assumir com relação ao livre comércio, assim como de um regime macroeconômico sustentado, baseado na austeridade fiscal, no controle das metas inflacionárias e em taxas de câmbio flexíveis. Não só isso, as reformas devem atingir outras áreas como o setor Judiciário, o mercado de capital e o de trabalho de modo a atrair investimentos e aumentar a produtividade.

Essas reformas, conseqüentemente, exigem uma menor interferência do governo no mercado, e isso se evidenciou através da liberalização do comércio, da privatização e da desregulamentação.

- Liberalização Comercial

Quando Collor assumiu a presidência em 1990, eliminaram-se os subsídios e reduziram-se os incentivos que beneficiavam os exportadores, além disso, a maioria das barreiras não-tarifárias foi eliminada permitindo aos consumidores acesso a produtos estrangeiros. Pelo gráfico abaixo podemos ver que nem por isso a arrecadação diminuiu, ou seja, o aumento do volume mais que compensou a redução das tarifas.

Gráfico 10: Imposto sobre a importação (II) - total - receita líquida – Mensal



Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (Min. Fazenda/SRF)

Unidade: R\$(milhões)

Comentário: É um dos Impostos sobre o Comércio Exterior. De competência da União, incide sobre a importação de produtos estrangeiros e tem como fato gerador a entrada desses produtos no território nacional, por qualquer via de acesso.

Atualizado em: 29 de outubro de 2002

Já em 1991 foi firmado o Mercosul, que foi fator chave para atrair o investimento externo direto, tornando o Brasil uma base regional de exportação para muitas multinacionais. A conseqüente elevação das importações de bens de capital e de consumo estimulou a concorrência e facilitou o acesso ao capital estrangeiro, obrigando os produtores domésticos a melhorar a sua produtividade.

A correlação positiva entre abertura e produtividade pode ser explicada pela seqüência clássica estrutura-conduta-desempenho: com a competição decorrente da abertura, o empresariado se vê obrigado a destinar maiores recursos para melhoria de tecnologia, qualidade e, produtividade; já sem a abertura (concorrência), o empresário não tem estímulo a melhorar a produção, e se apropria da maior parcela dos lucros.

Com relação às exportações, a apreciação da taxa de câmbio parece ter contribuído para a lenta resposta. Também influenciaram negativamente, a falta de investimentos em infraestrutura, consequência da crise das finanças públicas nos anos 80, e de um sistema fiscal ineficiente.

Podemos afirmar com relação à abertura que o Brasil ainda tem de dar largos passos no sentido de buscar uma maior integração com a economia mundial, apoiado numa infraestrutura institucional sólida e na habilidade em defender políticas que assegurem a estabilidade macroeconômica e o crescimento sustentado

- Privatização

Foi uma das peças centrais da política econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo o auge dessa política ocorrido durante o seu primeiro mandato. Apoiada pelos governos estaduais, assim como pelas alterações na constituição que acabaram com o monopólio do governo sobre certas áreas (exportação de café, açúcar e, importação de trigo), criando oportunidades de expansão para os setores de telecomunicações, eletricidade e mineração.

Atraídos pela privatização, os fluxos de investimento externo direto para o Brasil ajudaram a financiar o elevado déficit em conta corrente do país (como visto na seção I). A privatização também evitou a explosão da dívida pública, a qual cresceu consideravelmente com o aumento do déficit fiscal a partir de 1995. Além disso, incentivou a atualização do parque tecnológico, o investimento em sistemas de informática que propiciaram melhor gerenciamento de capital humano, atendendo melhor às necessidades de cada consumidor. Mais eficientes, as empresas aumentaram a sua lucratividade, reabilitando a credibilidade financeira do setor privado e facilitando a obtenção de novos investimentos. Segundo Giambiagi 2001, os setores industrial e de infra-estrutura registraram recuperação das redes físicas e aumentos de produtividade, e no caso das telecomunicações, a densidade de linhas fixas duplicou após a privatização. O setor industrial, especificamente, experimentou aumento do volume de produção e de competitividade em empresas que antes rondavam a falência, como a CSN e a Embraer. Já o setor de infra-estrutura apresenta necessidades maiores, principalmente nas áreas de gestão e recuperação das instalações existentes de modo a atender a expansão da capacidade e a

traduzir os ganhos de produtividade em menores custos de produção e conseqüentemente menores preços para o consumidor.

No segundo mandato de Cardoso, o processo de privatização quase que praticamente parou, devido ao declínio do apoio popular. Com isso, muitos ativos de grande valor continuam, ainda hoje, na mão dos estados sem ter sua capacidade devidamente explorada, e sem gerar melhores benefícios sociais; exemplos disso são os setores de eletricidade, água e saneamento básico.

- Desregulamentação

Foi marcada por uma série de medidas que tinham o objetivo de combater a formação de monopólios e proteger o consumidor. Também foram aprovadas, durante o plano real, medidas que estimularam a entrada de competidores e estabeleceram controles de preços em diversos setores. Com isso formou-se uma economia comercial mais competitiva nos setores de aviação, portos e rodovias, setor de combustíveis e de aço. Estabeleceram-se limites de participação em diferentes mercados regionais e nacionais para investidores particulares e institucionais, assim como restrições quanto à composição acionária de certas empresas (Vale do Rio Doce e as ferrovias).

IV. CONCLUSÃO

Depois de apresentar, na década de 80, uma variação negativa da produtividade (-0,92% ao ano), os anos 90 apresentaram um saldo positivo de crescimento da ordem de 1,8% ao ano. Sendo que os quatro setores que lideram a lista de maior crescimento da produtividade, são segmentos que foram privatizados recentemente. São eles, comunicações, siderurgia, outros serviços públicos e petroquímica.

Segundo Bonelli 2002, dos 42 setores por ele estudados, em 11 deles o consumidor final foi o maior beneficiário dos ganhos de produtividade, os quais ocorreram através da redução de preços relativos, principalmente nos setores de equipamentos eletrônicos, elétricos, têxteis e calçados.

Já em outros nove segmentos as empresas é que se apropriaram dos ganhos de produtividade da mão-de-obra, ao transforma-los em lucros. Já os trabalhadores foram os principais beneficiados em seis segmentos, incluindo aqui o setor público.

Apesar do aumento da produtividade, o nível de emprego não foi tão sacrificado como se imagina, destacando que a ocupação cresceu no setor de serviços e caiu na indústria. Este aumento no setor de serviços não é por acaso, já que foram neste segmento as maiores quedas de produtividade.¹⁴

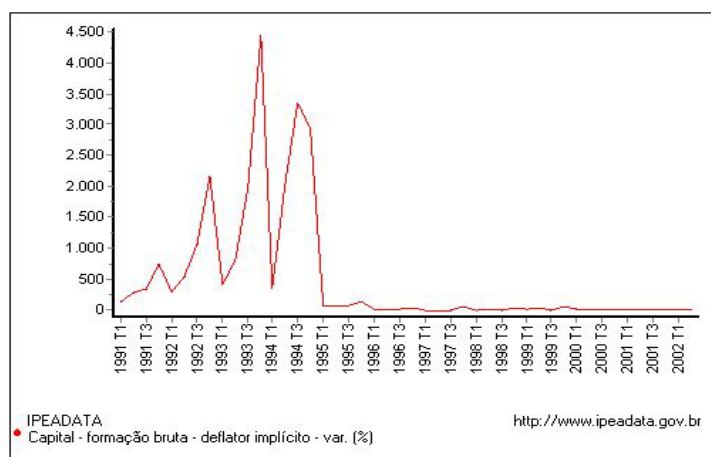
Segundo Bonelli, a abertura teve um papel importante nos ganhos de produtividade dos anos 90, principalmente pelo crescimento de máquinas importadas nas linhas de produção e pela incorporação de peças e componentes tecnologicamente mais avançados. O país acumulará ganhos nesta década, mas em um ritmo inferior ao da última, já que o investimento vem caindo e o dólar está excessivamente elevado. Encarecendo a importação de máquinas e equipamentos e abrindo brechas para um hiato tecnológico na indústria nacional.

Atualmente a economia brasileira atravessa um período de baixo nível de investimentos. A Taxa de Formação Bruta de Capital, que representa o capital aplicado, está em cerca de 18% do PIB. E para o país crescer a taxas próximas a 4% este indicador deve apresentar melhoras significativas (ver gráfico).

¹⁴ Serviços para empresas, para famílias, serviços privados não mercantis e comércio.

Tabela 6: Capital - formação bruta - deflator implícito - var. (%)

Data			
1994 T3	3343,41	1998 T3	-5,98
1994 T4	2924,78	1998 T4	30,76
1995 T1	59,62	1999 T1	-1,53
1995 T2	57,52	1999 T2	16,83
1995 T3	59,11	1999 T3	-14,02
1995 T4	118,41	1999 T4	37,25
1996 T1	-0,71	2000 T1	13,03
1996 T2	7,27	2000 T2	3,18
1996 T3	-1,60	2000 T3	10,12
1996 T4	34,23	2000 T4	12,77
1997 T1	-9,56	2001 T1	1,75
1997 T2	-6,19	2001 T2	3,36
1997 T3	-7,50	2001 T3	5,58
1997 T4	47,38	2001 T4	12,83
1998 T1	-10,64	2002 T1	7,53
1998 T2	3,05	2002 T2	6,46

Gráfico 11: Formação bruta de capital - defletor implícito - var. (%) - Trimestral

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Novo Sistema de Contas Nacionais (IBGE SCN/Cont. Trim.)

Unidade: -

Comentário: Elaboração IPEA. Variação do trimestre em relação à média do ano anterior.

Atualizado em: 29 de outubro de 2002

As reformas introduzidas pelo último governo reduziram o peso do Estado, fazendo com que os investimentos privados tornem-se cada vez mais necessários. Na medida em que existe muito crédito subsidiado e supertributado (como visto anteriormente), as captações de empresas brasileiras são encarecidas. Além disso, existe um cenário externo hostil dificultando a obtenção de recursos.

No longo prazo, o programa de liberalização comercial e financeira deve converter o conjunto de preços relativos domésticos aos internacionais, fazendo com que o mercado aloque seus recursos nos bens comercializáveis onde a produção se mostre mais eficiente. O que resta aos setores governamentais é identificar as falhas de mercado causadas por esses programas, ou seja, corrigir o custo de perdas de postos de trabalho até que este ciclo se complete.

O que vem ocorrendo nos últimos anos é uma revolução tecnológico-organizacional (substituição de mão-de-obra por capital) estimulada pela abertura comercial, a qual resultou na substituição das matérias-primas e de componentes nacionais por importados. Pode-se esperar que a competitividade da indústria apresente melhoras significativas em relação aos últimos anos, dado que não apenas a produtividade da mão-de-obra continua crescendo, como o crescimento do salário médio em dólares tem dado sinais de reversão.

Crescer, distribuir renda e manter a competitividade, este é um dos grandes desafios do plano real, o qual se tornará possível se, e somente se, a produtividade crescer a taxas elevadas. Isso permite que a empresa possa, ao mesmo tempo, aumentar salário, reduzir custo e reduzir preço; distribuindo os ganhos da produtividade entre trabalhadores, empresários e consumidores. Nos últimos anos é exatamente o que vem se verificando, ou seja, uma melhoria dos salários e na distribuição de renda, acompanhada de um certo crescimento,¹⁵ assim como um crescimento das exportações e uma queda significativa da inflação.

Se formos pensar nos impactos sobre a produtividade, veremos que a indústria nacional ainda depende de uma maior liberalização comercial por parte das economias desenvolvidas. Além disso, deve-se dar continuidade ao processo de privatização e a desregulamentação. Isso levaria a aceleração do processo de modernização, a migração para setores mais produtivos com uso de tecnologia intensiva, e no geral a ganhos sociais como um todo. As reformas

¹⁵ Que só não foi maior devido à política monetária restritiva e ao desequilíbrio fiscal residual

estruturais que se fazem necessárias devem, antes de tudo, aperfeiçoar a infra-estrutura produtiva e tecnológica, desenvolvendo o sistema econômico e tornando o país atrativo para investimentos em setores industriais dinâmicos e voltados para o mercado externo.

Resumindo, a década de 90 foi marcada por um período de mudança considerável dos níveis de produtividade. Esta foi responsável por uma parcela considerável do PIB sem contudo sacrificar sensivelmente os níveis de emprego como muitos acreditam. Contudo não se deve deixar de lado o fato de que os setores de serviços, transporte e comércio, representam uma parcela considerável da mão-de-obra nacional, e dado seu fraco desempenho nos últimos anos, isso faz crescer o alerta para problemas econômicos e sociais que o próximo governo poderá enfrentar caso a produtividade aumente nesses setores sem contudo ser acompanhada por uma expansão da demanda pelos seus produtos. O problema é que sem crescimento econômico, o aumento da produtividade gera desemprego.

V. BIBLIOGRAFIA

Bonelli, R. Ganhos de Produtividade na Economia Brasileira na Década de 90: Um retrato de Corpo Inteiro.

Bonelli, R. (2001). Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000. IPEA, julho.

Bonelli, R. (1998). A Note on Foreign Direct Investment (FDI) and Industrial Competitiveness in Brazil. IPEA, agosto.

Bonelli, R. (2002). Labor Productivity in Brazil during the 1990s. IPEA, setembro.

Ferreira, P. (1998). Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial, e Produtividade Industrial. FGV.

Fonseca, R. e Bonelli, R. (1998). Ganhos de Produtividade e de Eficiência; Novos Resultados para a Economia Brasileira. IPEA, abril.

Fonseca, R. e Bonelli, R. (1998). Evolução da Competitividade da Produção Manufatureira no Brasil. IPEA, julho.

Franco, G. (1999). O Desafio Brasileiro; Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda. Editora 34.

Giambiagi, F. e Moreira, M (1999). A Economia Brasileira nos Anos 90. BNDES.

Mckinsey Global Institute (1998). Produtividade: A chave do Desenvolvimento Acelerado no Brasil. Mckinsey & Company, Inc, março.

Moreira, M. (1999). A Indústria Brasileira nos Anos 90. O que já se pode dizer? BNDES.

Moreira, M. (1999). Estrangeiros em Uma Economia Aberta: Impactos Recentes sobre a Produtividade, a Concentração e o Comércio Exterior. BNDES.

Pinheiro, A., Giambiagi, F., Moreira, Maurício (2001). O Brasil na década de 90: Uma transição bem sucedida? BNDES, novembro.

Veiga, P., Bonelli, R., Brito, A (1997). As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições. IPEA, novembro.

Jornal Valor Econômico: 10/10/02 (“Investimento baixo limita expansão do PIB, afirma Franco” – pág. A5); 17/10/02 (“Produtividade cresceu 1,8% na década de 90”, diz estudo – pág. A3); 13/11/02 (“País perde duas posições no ranking internacional” – pág. A3); 18/11/02 (“Brasil perde terreno na competitividade global” – pág. A10).

Sites: www.ipeadata.gov.br; www.sidra.ibge.gov.br