

Globalização e inserção do Brasil no mercado internacional

Globalization and the Brazilian insertion the international market

Henrique Marinho¹

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os efeitos da globalização no processo de inserção da economia brasileira no mercado internacional, frente aos obstáculos existentes no próprio mercado externo, com seu protecionismo, e frente às limitações macroeconômicas do modelo brasileiro de romper obstáculos na área de comércio internacional. Os pressupostos discutidos estão relacionados aos problemas decorrentes da abertura econômica na década de 90, que gerou um modelo de crescimento muito dependente do mercado internacional, mais precisamente das importações e da conta capital, como variável importante para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Analisa, ainda, as mudanças de regime cambial, na década de 90, para enfrentar as crises cambiais surgidas no período, para finalmente mostrar alternativas de inserção sustentável do país no mercado internacional

Palavras-chave: Globalização. Política externa. Liberalização do comércio. Mercado livre. Integração econômica.

Abstract

The present paper has the goal of analyzing the effects of globalizations on Brazilian economy insertion process in the external market with protectionism and against the macroeconomic limitations of Brazilian model in breaking the obstacles of international trade. The presuppositions here discussed are related to problems arising out of the economical opening in last decade which created a growth model rather dependent on the international market, more precisely on the import and the capital accouts, as an important variable to the Balance of Payments. It also analyses the changes of the controls in the last decade in order to face the crisis accured during this period, to finaly present alternatives of a sustainable insertions of the country in the international market.

Keywords: Globalization. Foreign Politic. Trade Liberalization. Free Trade. Economic Integration.

1 A globalização e a década de 90

Muitas transformações aconteceram no Brasil durante os anos 90. Foram mudanças impulsionadas pela política econômica interna, mas principalmente como consequência das transformações do cenário internacional, que motivada pelo processo de globalização da economia, principalmente na área financeira, permitiram um crescimento intenso do movimento de fluxo de capitais internacional. O mercado financeiro ganhou proporções transcontinentais.

A opção do país era de se inserir no processo de mundialização da produção ou isolar-se do resto do mundo. Além disso, países ditos emergentes como o Brasil abriram suas economias com uma grande rapidez e liberdade de fluxo de capitais, criando um clima de competitividade entre esses países.

A participação do Brasil no mercado internacional é muito reduzida, refletindo o grau de fechamento da economia. Na década de 90, essa participação atinge apenas cerca de 1% do mercado mundial, mesmo refletindo a abertura comercial desenvolvida na década.

Para a inserção do Brasil no cenário internacional, muitas transformações de caráter institucional e de política econômica deveriam, na visão do Governo e da classe empresarial, ser implantadas, uma vez que havia uma orientação de que os países latino-americanos deveriam liberalizar suas economias, privatizando, desregulamentando e eliminando todas as barreiras ao capital estrangeiro. Associada a essas mudanças o governo deveria fazer diversas transformações internas, na área fiscal, previdenciária, redefinição do papel do Estado, que de um Estado empresário transforma-se em um Estado regulador e eliminar o maior problema que era seu processo permanente de inflação.

A literatura econômica do início da década aconselhava os países a iniciarem o processo liberando o comércio internacional, eliminando barreiras para posteriormente permitir uma maior liberalização financeira. Antes, porém,

¹ Professor Adjunto de Economia Monetária da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Analista do Banco Central do Brasil e autor dos livros "Política Monetária no Brasil. Ed. Campus. 4.º. Ed 1996 e "Teoria Monetárias e Evidências Empíricas: O Caso do Brasil:1964/1995". Ed. UNIFOR
E-mail: henrique.jorge@bcb.gov.br

seria necessário um esforço para promover a estabilização dos preços, problema crucial de toda a América Latina.

Outro aspecto importante, que precederia a abertura do movimento de capitais seria o fortalecimento do sistema financeiro nacional. “ Os controles impostos sobre o capital internacional somente deveriam ser relaxados após a reforma do mercado financeiro interno, quando o déficit fiscal estivesse sob rígido controle, e quando tivessem sido elevadas as taxas reais de juros, com o propósito de evitar fluxos de capital expressivos e desestabilizadores”, conforme assinala Baumann.

O aspecto importante dessa discussão é quanto à taxa de câmbio. A liberalização comercial força a uma desvalorização, uma vez que a tendência inicial é de crescimento das importações, enquanto a liberalização da conta capital leva a uma valorização cambial pela tendência de fuga de capitais, como consequência das incertezas geradas e pelo descompasso da política de juros frente à estabilidade de preços. Por isso é que a sugestão era de que os países promovessem a abertura comercial de forma gradativa e fossem fazendo as mudanças estruturais para depois iniciarem a abertura da conta capital de forma sustentável.

Todas essas discussões foram amplamente avaliadas no Brasil que para poder se inserir no contexto internacional aderiu às reformas propugnadas pela academia e iniciou a década promovendo uma gradual, mas ampla abertura comercial e posterior abertura na área de capitais.

2 A década de 90 no Brasil

Algumas reformas foram iniciadas ainda no final dos anos 80, mas aprofundadas a partir de 1990, como é o caso das privatizações e abertura econômica. Também o combate à inflação teve algumas experiências fracassadas; em 1986, com o plano Cruzado, 87, Plano Bresser, e 89, com o Plano Verão. No início de 1990 mais um plano de estabilização é implantado sem lograr êxito. Somente com o Plano Real, em 1994, é que o país começa a conviver com um plano de combate à inflação que finalmente consegue estabilizar os preços durante o restante da década, facilitando a implementação das reformas estruturais e de liberalização do comércio internacional.

Na área cambial o Banco Central flexibilizou o mercado cambial, trazendo para a legalidade diversas operações que antes transitavam pelo mercado paralelo. A criação do mercado de taxas flutuantes, no final de 1989, desregulamentou diversas operações permitindo-se que o fluxo oriundo de compra e venda de moeda estrangeira, advindas de viagens internacionais, de subfaturamento de importações, superfaturamento de exportações fossem regularizadas e registradas no Sistema SISCOMEX, recém criado.

A política liberalizante adotada no Brasil, no início dos anos 90, impôs inúmeras modificações na condução da política

cambial brasileira, tanto ao nível de regime cambial quanto ao processo de controle das operações de entrada e saída de divisas do país. Logo no início da década o Banco Central fortaleceu as operações cambiais através do mercado flutuante, desburocratizando a movimentação financeira com o exterior e eliminando diversas barreiras alfandegárias que impediam a livre importação de bens e equipamentos que tivessem similar nacional.

A liberalização foi crescente e, com a adoção do Plano Real, em julho/94, o governo implanta uma fase de mudança parcial no regime cambial, que passa de um regime de mini-desvalorizações, que consistia na administração diária da taxa de câmbio, para produzir saldos positivos na balança de transações correntes, para um regime de câmbio administrado como “ âncora cambial” do novo plano de estabilização. Essa política sobrevalorizou o Real, possibilitando a estabilidade dos preços dos produtos importados, forçando a indústria nacional a se modernizar e a manter seus preços em níveis competitivos com os importados, que invadiram o mercado. Essa âncora perdurou até janeiro de 1999, quando o Banco Central introduziu a mudança do regime cambial adotando a livre flutuação do Real.

Por muitos anos o controle cambial exerceu um papel restritivo, criando obstáculos à movimentação de moeda estrangeira, levando o país a desenvolver alguns preconceitos quanto à saída de divisas. Qualquer evasão de divisas era considerada crime de “lesa-pátria”.

Até o início da década de 90 o mercado convivia com um “mercado oficial” e com um “ paralelo”, no qual eram transacionadas operações não amparadas pela legislação. Eram divisas advindas do subfaturamento das exportações, superfaturamento das importações, exportações clandestinas do ouro, café. Registravam-se, também, movimento de turismo, importações clandestinas, repatriação de capitais não registrados no Banco Central e muitas outras de origem duvidosa.

Como parte dos fundamentos teóricos do Plano Real, o governo utilizou-se de uma âncora cambial que com pouco tempo sobrevalorizou a moeda nacional. Mesmo com a adoção do sistema de bandas cambiais em 96, a política de estabilização manteve a valorização cambial, trazendo como consequência o grande déficit comercial, que passou a exigir maiores somas de capitais para fechamento do balanço de pagamentos.

A rigidez cambial exigiu taxas de juros excessivamente elevadas para evitar a fuga de capitais e ainda atrair recursos, aumentando o risco Brasil. A partir do final de 1997 o Banco Central começou a fixar as bandas cambiais permitindo uma gradual desvalorização de Real, que possibilitasse reduzir e eliminar a defasagem em um prazo de três anos.

No início de 1999 o Governo viveu uma crise de fuga de capitais, provocada por uma crise internacional que envolveu os países Asiáticos e a Rússia. Para administrar a situação o Banco Central acabou com o sistema de bandas cambiais e adotou o câmbio flutuante.

Com a implantação do Plano Real em 1994, o Governo iniciou um vasto programa de reformas, alguns dos quais exigiram emendas constitucionais. Das que não dependeram da constituição destaca-se a de adequação do sistema financeiro a um mercado com estabilização de preços.

Depois de algumas liquidações bancárias, o Banco Central adotou instrumentos que permitiram uma ação mais eficaz de fortalecimento do sistema através de diversos mecanismos, tais como incentivo à fusão e aquisições, com ampla participação de bancos estrangeiros, aperfeiçoamento da supervisão bancária, adaptando-a ao acordo internacional de Basileia, adoção de instrumentos de controles de risco e outras de âmbito operacional, mas que deram mais consistência ao mercado. Instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).

O último ajustamento ainda encontra-se em fase de execução, que é o da privatização dos bancos estaduais e redefinição do papel dos bancos públicos federais. Alguns bancos já foram privatizados e a maioria encontra-se em estado adiantado para irem à leilão. Com relação as que exigiram reformas constitucionais destacamos: A reforma administrativa, previdenciária, redefinição, abolindo-se a distinção entre empresas estrangeiras e nacionais, eliminando-se as reservas de mercado em diversas áreas e abrindo o mercado de telecomunicações.

3 Abertura econômica e de capital

A abertura econômica inicia-se no final de 1989 com a redução de diversas alíquotas de importação e eliminação das restrições quantitativas da importação de similares nacionais, o que possibilitou o aumento da oferta de produtos importados, vindo a se agravar após o Plano Real que, ao estabilizar a moeda e a taxa cambial, agravou a balança comercial, apesar do crescimento verificado nas exportações, principalmente para o MERCOSUL, que passou a desenvolver um papel fundamental no desenvolvimento do comércio internacional da região.

A partir de 1988, o Banco Central criou o segmento de câmbio de taxas flutuantes, que tinha como objetivo principal o de trazer as operações antes realizadas no mercado paralelo e passassem a ser realizadas aos olhos das Autoridades Monetárias. Inicia-se, então, uma série de alterações e liberalizações das normas cambiais, permitindo uma maior liberdade de movimentação de produtos e financeiras.

Como consequência dessa liberação o Banco Central flexibiliza a movimentação de contas de não residentes, que desde sua criação pela Carta Circular nº 5 (CC-5), de 27.2.69, estabelecia que o não residente só poderia usar seus recursos em moeda nacional para comprar moeda estrangeira e remetê-la ao exterior se essa moeda nacional fosse resultante de moeda estrangeira que o mesmo tivesse antes vendido aos bancos.

Em 1992, o Banco Central altera o mecanismo da CC-5, permitindo a livre movimentação através da conta “Depósitos de Domiciliado no Exterior”, incluindo a Sub-conta “Contas livres de instituições Financeiras”, no Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes. A movimentação dessa conta não tem restrições, o que significa dizer que se um agente deseja fazer uma remessa para o exterior, basta que deposite Reais na conta de uma instituição financeira não-residente que ela fará a remessa para a conta do destinatário no exterior.

Os mercados domésticos estão progressivamente se internacionalizando e integrando-se aos demais mercados internacionais, como consequência da expansão dos fluxos de capital, tanto para os países desenvolvidos quanto para os países chamados emergentes. Desde então o enfoque de ajuste deixa de concentrar-se no esforço de implementação de políticas monetária e cambial para promoção do equilíbrio do balanço de pagamentos, para buscar instrumentos de proteção à especulação financeira, com o propósito de evitar a vulnerabilidade da conta “Movimento de Capitais”, o que significa dizer aperfeiçoar os mecanismos de controle cambial adaptados para um regime de livre movimentação financeira internacional.

Diante desse cenário o presente trabalho analisará o papel do controle cambial, por parte do Banco Central, na promoção do ajuste das contas externas, como instrumento coadjuvante à política monetária e cambial, a partir de 1980, mas concentrando sua análise a partir de 1990, período do início da liberalização do mercado cambial brasileiro.

No caso do fluxo de capitais elevaram-se os investimentos de portfólio, permitindo a operação em bolsas de não residentes e regulados internamente os mecanismos de investimentos estrangeiros através dos instrumentos da American Depositary Receipts (ADR) e International Depositary Receipts. Desde 1992 os fundos de investimentos e as sociedades de investimentos de não residentes foram autorizadas a operar no País.

Diversos outros mecanismos foram adotados, tipo eliminação de barreiras de remessa de lucros para o exterior, redução de alíquotas de IOF sobre entrada de capitais. O processo de privatização foi outro fator que contribuiu sobremaneira para o ingresso de recursos na economia. As empresas internacionais de telecomunicações praticamente controla toda área privatizada. No mercado financeiro tem sido

ampla a participação de bancos estrangeiros se associando ou adquirindo bancos brasileiros.

O que se observou é que tanto a abertura econômica como a privatização foram fatos importantíssimo no processo de estabilidade dos preços. A abertura comercial propiciou maiores facilidades a importações, sendo uma aliada na manutenção dos preços internos, uma vez que não se observou demanda reprimida. Já a abertura financeira propiciou influxos de capitais necessários ao financiamento do déficit em conta corrente

E como afirma Cysne “É claro que a estabilização não apenas foi beneficiada, mas também beneficiou tanto a abertura quanto a privatização, na medida em que reduziu tanto a volatilidade quanto a incerteza na condução das transações econômicas. A redução de alguns benefícios da abertura e da privatização, em termos de eficiência na alocação de recursos, deriva das forma com ela foi conduzida”.

4 Obstáculos internacionais à inserção

Os livros textos de economia internacional e praticamente a maioria dos grandes economistas teóricos têm afirmado sobre a importância do livre comércio, porque através da participação no comércio internacional, os países buscam utilizar-se da forma mais eficiente seus recursos, concentrando-se nas atividades em que possuem maior ganhos de escala, aumentando o comércio e por consequência a renda real de cada país.

O comércio permite benefícios por meio das exportações de bens aos países cujo o processo produtivo utiliza recursos relativamente abundantes domesticamente, enquanto importam bens cujo processo produtivo utiliza recursos relativamente escassos, permitindo que os países se especializem e apresentem maior eficiência na produção em escala.

O comércio internacional provoca esse crescimento na produção mundial porque permite a cada país especializar-se na produção do bem no qual apresente vantagens comparativas, de acordo com os princípios de David Ricardo, que ao formular o conceito de vantagem comparativa, em 1841, procurava demonstrar que, pelo livre comércio, os países poderiam extrair benefícios mútuos de suas diferenças tecnológicas, exportando bens provenientes das indústrias relativamente mais produtivas e importando de setores com produtividade relativamente inferior.

O comércio internacional dissemina a tecnologia entre os países que participam do comércio internacional. Os benefícios não se limitam ao comércio de bens e serviços, a movimentação nos mercados internacionais de capital podem levar a um progresso mais rápido ao permitir a transferência da capacidade de poupança de um país para outro. O comércio internacional de ativos de risco, como ações e títulos, pode beneficiar todos os países, permitindo a cada um diversificar sua riqueza.

A idéia dos ganhos do comércio é o conceito teórico mais importante na economia internacional, mas existe uma série de fatos que aconselham, ou justificam, em certos casos, certo grau de intervencionismo, ou protecionismo, para limitar a entrada de determinados produtos no país.

Essas medidas protecionistas são diversas, dentre elas: proteger uma indústria considerada estratégica para a segurança nacional, como é o caso da defesa; fomentar a industrialização e a criação de empregos por um processo de substituição de importações por produtos fabricados no país; proteger indústrias “nascentes” e adoção de políticas de controle de importação e restrições, de toda espécie, para combater déficits do balanço de pagamentos, provocados por crises cambiais

Dentre as formas de intervenção pode-se citar a adoção de tarifas aduaneiras, o contingenciamento ou cotas de importação, as barreiras não tarifárias, regulamentações sanitárias e mais recentemente exigências ambientais e até de proteções sociais, como não utilização de trabalhadores menores de idade na cadeia produtiva.

Praticamente todos os países adotam mecanismos de proteção, que vão desde a acordos, tipo o estabelecimento de cotas de importação de automóveis japoneses por parte dos Estados Unidos, à imposição de dificuldades tarifárias ou não tarifárias, semelhantes aos impostos ao aço e ao calçado brasileiro nos Estados Unidos.

A Europa tem forte proteção a sua agricultura, subsidiando-a por considerá-la estratégica quanto à segurança alimentar e de proteção ao meio ambiente, principalmente com relação aos alimentos modificados geneticamente, e por isso impõe restrições comerciais até que se comprove cientificamente os efeitos do seu consumo para a saúde.

Atualmente as grandes nações discutem um alargamento do processo de liberalização do comércio internacional, em função do processo de globalização dos processos produtivos e principalmente da movimentação de capitais. Os Europeus são favoráveis a uma ampla liberalização do comércio internacional de bens, mas são contrários a uma maior liberalização em têxtil e com muito mais rigor com relação à proteção da agricultura.

Enquanto isso os EUA, em vez de lutarem pela liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, o que seria consistente com sua apregoada adesão aos princípios do livre comércio, resolveram contrabalançar os subsídios da União Européia, com preços mínimos, seguro para acidentes climáticos e auxílio para estocagem. Estima-se que os subsídios dados pelo governo dos Estados Unidos aos agricultores atingem atualmente à cifra de US\$ 32 bilhões por ano (Gazeta Mercantil, de 8/3/2001).

Já no caso de serviços e propriedade intelectual, os Estados Unidos possuem grande vantagem comparativa e, portanto,

defendem a abertura do comércio internacional nessa área, o mesmo acontecendo com o comércio eletrônico e de tecnologia da informação.

Todos esses interesse geram a aceitação do livre comércio quando o país tem grande vantagem comparativa, mas admite o protecionismo quando os interesses são ameaçados, conforme assinala Reinaldo Gonçalves:

As críticas do governo norte-americano e dos livres cambistas à posição européia podem ser facilmente compensadas pelo argumento de que a lógica do livre comércio atende, prioritariamente, aos interesses específicos de grandes grupos e interesses econômicos que fazem lobbies para governos e nos meios de comunicação.

Para fortalecer suas posições protecionistas os países têm procurado se aglutinar em blocos, criando, entre eles, uma área relativamente livre, mas impondo restrições extra bloco. Intrablocos funciona o livre comércio porque se aglutinam ajustando tarifas, mercado, de acordo com os interesses comuns, como é o caso do NAFTA, envolvendo os Estados Unidos, Canadá e México; do MERCOSUL, envolvendo o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e da Comunidade Européia, envolvendo cerca de 12 países que já aderiram.

A maioria dos países é favorável ao livre comércio, mas para se protegerem e para resolverem conflitos criam organismos que definem regras universais. A criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio- GATT em 1947 já tratava de acordos multilaterais de comércio e em 1995 a Organização Mundial do Comércio (OMC) se transformaram em poderosos instrumentos de política externa dos países desenvolvidos, em detrimento dos países mais vulneráveis no cenário internacional.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é resultado da Rodada Uruguai (1994), a mais ambiciosa negociação comercial de todos os tempos, que deu o primeiro grande passo para a criação do mercado global. A organização é composta por 140 países membros que são signatários de mais de 60 acordos e engagements distintos com os países se comprometendo em áreas específicas, como redução de tarifas e abertura do mercado de serviços.

No entanto, como as decisões da OMC são decididas por consenso, impera o poder econômico, sobre o qual os EUA e os demais países do G-7 e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm poderes hegemônicos relação aos demais países. Conforme cita Reinaldo:

O objetivo central da OMC, assim como do GATT, não é promover o livre comércio, segundo a percepção freqüentemente difundida na imprensa e até mesmo nos meios políticos acadêmicos, mas o de

regular o sistema mundial do comércio por meio de um conjunto de princípios, acordos, regras, normas, práticas e procedimentos.

Da mesma forma que outras organizações multilaterais (FMI, Banco Mundial), a OMC pode ser considerada como um poderoso instrumento de política econômica externa dos países desenvolvidos, particularmente daqueles com participação hegemônica no mercado mundial, e como as decisões da OMC não são de caráter obrigatório, nos processos de conflito, as decisões favoráveis aos países poderosos são mais efetivas do que aquelas decididas em favor dos menos desenvolvidos. “O Sistema é muito tendencioso contra os países em desenvolvimento”, são palavras do Embaixador brasileiro Celso Amorim, para Gazeta Mercantil, de 12.2.2001.

De tudo que foi analisado, conclui-se que o livre comércio é apregoado pela maioria das grandes nações, mas na verdade todas desenvolvem ações altamente protecionistas, quer através de acordos bilaterais, quer na formação de blocos econômicos ou mesmo nos acordos multilaterais, a maioria formulados no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Ao mesmo tempo, quando os países menos desenvolvidos desenvolvem alguma ação de proteção são logo discriminados ou levados ao “Conselho de Resoluções de Conflitos”, da OMC, e na maioria das vezes são vencidos nessa batalha de ricos e pobres, uma vez que o que se observa, na prática, é um tratamento preferencial pelos ricos.

Atualmente o Brasil encontra-se em uma grande encruzilhada. Precisa urgentemente obter saldos comerciais positivos, mas para obtê-lo restringe sua capacidade de crescimento, porque dada a sua dificuldade de implementar as exportações em níveis adequados, precisa restringir sua importações. No entanto, se deseja implementar uma política de crescimento é obrigado a elevar as importações.

A falta de tradição de negociação internacional do país faz das exportações uma ação passiva. Não é o Brasil que vende, mas são seus parceiros que compram. Desde a época do pau-brasil, do açúcar, do café, e mais recentemente a negociação dos minérios e da soja, o Brasil vem simplesmente atendendo a demanda do restante do mundo, sem, no entanto, formular uma estratégia de expansão de mercado.

A meta estabelecida em 1998, de atingir US\$ 100 bilhões em exportações em 2002, está longe de ser alcançada e já foi abandonada. O aumento das exportações só se dará mediante o aumento das vendas dos atuais grandes exportadores como pela ampliação do universo de exportadores e de produtos exportados. Para que isso aconteça é necessário um novo conjunto de ações coordenadas de governo e de associações de classe para estimularem as empresas a adotarem estratégias voltadas para o mercado externo.

É preciso construir uma política de promoção às exportações adequada ao regime de uma economia aberta, sem

protecionismo ou subsídios que são condenados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o que significa identificar empresas e setores que atuam no mercado internacional para incentivá-los e criar mecanismos de estímulo a sua inserção no comércio exterior. Segundo Erikson:

A escolha de setores se tem dado com base em suposições (algumas justificáveis), em vez de em análises pormenorizadas sobre o perfil das exportações de cada região para aferir o grau de dinamismo, o que asseguraria, simultaneamente, a escolha de empresas e produtos que sejam competitivos, que tenham vantagens comparativas identificáveis e que apresentem dinamismo no mercado internacional.

A inserção do Brasil no mercado internacional está condicionada a sua estratégia de negociação em defesa do fortalecimento do Mercosul, das negociações com a Comunidade Européia, para o estabelecimento de acordos de exportações agrícolas e pecuária e de uma definida posição frente à criação da Área de Livre Comércio da Américas-ALCA, tendo em vista a posição americana de tentar antecipá-la, bem como de impor regras para o comércio protecionista de produtos primários dos demais países membros.

5 Restrições à política econômica brasileira

A abertura econômica brasileira iniciou-se em 1990, mas as dificuldades decorrentes das diversas tentativas de combate à inflação, das variadas políticas cambiais, das crises financeiras internacionais da Ásia e Rússia impuseram obstáculos para que os reflexos da abertura se desse mais no aumento das exportações do que no impulso das importações.

O regime cambial implantado com o plano de estabilização da moeda, o Plano Real, em 1994, valorizou a moeda nacional ao estabelecê-la com “âncora” de estabilização dos preços. Esse fato contribuiu para alargar o déficit comercial, ao tornar as exportações menos competitivas e ao estimular as importações que apresentavam preços relativos mais compensadores

A política de abertura implantada a partir de 1990, aliada ao câmbio valorizado e à política monetária de juros altos implementados após o Plano Real, contribuiu fortemente para gerar desequilíbrios estruturais que condicionaram a capacidade de crescimento sustentável do país, ao ingresso de capitais estrangeiros, aumentando tanto nossa dependência de poupança quanto o grau de vulnerabilidade às crises financeiras internacionais. Conforme assinala Olímpio Galvão:

A abertura comercial do país, se por um lado, encontrou uma população ávida por importações de bens de consumo (automóveis, têxteis, calçados, produtos eletrônicos etc.), por outro lado impediu

os setores produtivos a um acelerado esforço de modernização, que só poderia ser viabilizado com a importação de insumos, máquinas e equipamentos e tecnologia, não disponíveis no país.

Outro fator importante para agravar a crise foi com relação à expansão das importações, como afirma Mercadante “*elevou-se substancialmente o coeficiente de importações em diversos setores produtivos, agravando o conflito entre crescimento econômico e o equilíbrio externo*”. Mesmo com a desvalorização ocorrida em janeiro de 1999, com o câmbio flutuante, a situação não melhorou. Observou-se um crescimento das exportações, mas a aceleração da capacidade produtiva foi responsável pela forte expansão das importações.

A participação do capital estrangeiro ocorrida na economia brasileira a partir de 1995 ocasionou um rápido processo de internacionalização da estrutura produtiva, através das privatizações de setores como a telecomunicação, siderurgia, energia elétrica e pela aquisição de empresas privadas, com reflexos no comércio exterior.

Muitas empresas estrangeiras aqui sediadas ou por intermédio de filiais operam no segmento de bens de consumo e bens de capital, que tendem a ser intensivas no uso de tecnologia intensiva, mas que são voltadas para o mercado interno, elevando o coeficiente de importação.

Outro grupo de empresas participa de um processo internacional de divisão do trabalho definida pela matriz, sendo a empresa brasileira receptora de insumos, partes e componentes da matriz, de outras filiais e de subsidiárias espalhadas pelo mundo, como é o caso da indústria automobilística.

A participação do capital estrangeiro também ocorreu em empresas que operam em setores intensivos de uso de recursos naturais, notadamente nas grandes empresas de “*agrobusiness*”. Como essas empresas controlam o mercado mundial de produtos primários, cada vez mais a posição de negociação brasileira fica mais fragilizada.

Desta forma, a dependência brasileira do capital externo tem imposto grandes restrições ao crescimento econômico, porque dada a necessidade de financiamento do déficit das transações correntes, para o país crescer necessita de incrementar sua dívida externa ou conseguir investimentos estrangeiros diretos, o que trará conseqüências no futuro, na remessa de lucros e juros.

Segundo estudo de Dionísio Dias Carneiro, analisado por Maria Clara Prado, na Gazeta Mercantil, a economia brasileira apresenta uma alta propensão a importar e cita evidências empíricas sobre o grau de elasticidade-renda das importações, mostrando que a cada ponto percentual de crescimento do PIB, as importações de bens de capital se expandem em 3,08%; as

de bens intermediários crescem 6,06%; os bens de consumo duráveis 17,76% e bens não duráveis em 7,53%.

O que se conclui é que para promover a expansão do PIB, as despesas com importação crescem mais do que proporcionalmente, agravando o saldo comercial, que passará a exigir mais financiamento externo, criando um círculo vicioso de limite das contas externas ao crescimento econômico.

Para que o Brasil continue importando tudo que precisa para assegurar, inclusive, competitividade internacional, é imprescindível ampliar permanentemente as exportações. Para isso, é indispensável a execução de uma política de governo, principalmente quando o comércio externo conta com a rivalidade quase imbatível com o mercado interno brasileiro. Da mobilização dos exportadores pode depender o avanço conquistado na última década e a inserção do Brasil no cenário mundial. Ainda como observa Mercadante:

Em síntese, ainda fazendo abstração de possíveis turbulências externas, as melhoras em alguns indicadores no período pós- desvalorização não parecem configurar uma mudança substantiva das condições de instabilidade e fragilidade da economia. O equacionamento da restrição externa- o estuário onde desembocam historicamente todas as nossas crises econômicas- e dos gargalos na capacidade de investimento do país supõe algo mais do que ajuste de algumas variáveis macroeconômicas e políticas orientadas ao mercado; passa necessariamente pela definição de uma estratégia de desenvolvimento industrial, que possibilite coordenar as ações do Estado e do setor privado, e pela reconstrução de um sistema de financiamento de longo prazo.

Poderíamos citar, ainda, a falta de poder de negociação e organização dos Órgãos governamentais responsáveis pelo incremento do comércio exterior brasileiro. O recente episódio do conflito comercial do Brasil com o Canadá mostrou as dificuldades encontradas pelo país nas negociações internacionais, principalmente com relação ao Ministério das Relações Exteriores, que não está aparelhado para nossa defesa comercial e de negociação multilateral. Não há, no Itamaraty, especialistas em política comercial. Segundo consta, do conjunto de quase 1000 integrantes da diplomacia brasileira, apenas cerca de 10% têm grande experiência no assunto.

Diversos Órgãos atuam na definição, acompanhamento e controle do comércio exterior: Secretaria de Comércio Exterior, Receita Federal, Banco Central etc. Só recentemente, com a criação da Câmara de Comércio Exterior(CAMEX) e seu posterior fortalecimento com o Decreto n.º 3756, de 21.2.2001, parece que finalmente o governo terá um órgão com o objetivo de formulação, decisão e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços.

6 Alternativas para o Brasil do Século XXI

Muitas mudanças estruturais precisam ser realizadas, mas restringiremos a análise ao campo do comércio exterior atual do Brasil, como variável determinante da capacidade de crescimento da economia. Pelo lado das exportações é urgente a montagem de uma estratégia de longo prazo, que permita as atuais empresas exportadoras consolidarem os atuais mercados e se estruturarem para conquista de novos mercados.

Na esfera estratégica o governo precisa, entre outras medidas: criar linhas de financiamento de longo prazo para as empresas exportadoras; aparelhar o Ministério das Relações Exteriores para formar diplomatas “*experts*” em negócios internacionais, em estratégias *antiDumping*, em direito internacional, para representar o país nos foros oficiais; fortalecer, de fato, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), para que ela juntamente com a iniciativa privada promova o comércio brasileiro.

O fortalecimento dos acordos multilaterais com o Mercosul, Comunidade Européia, Nafta e um forte posicionamento junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), são fundamentais para que a inserção do Brasil no mercado internacional se concretize de forma sólida e sustentável. É preciso investir em recursos humanos, qualificando os agentes que operam no mercado e criando junto à CAMEX e ao Itamaraty, um corpo de técnicos altamente treinados em negociação internacional e em políticas de comércio exterior.

Ainda na área das exportações, estimular a formação de consórcios de pequenos e médios exportadores e a inserção de empresas sem tradição de comércio exterior, reduzindo a burocracia e promovendo feiras internacionais.

Pelo lado das importações, a idéia poderia passar por uma política industrial que criasse novo modelo de substituição de importações, estimulando as empresas com alto coeficiente tecnológico a montarem sua cadeia de produção no país, mesmo que se estimulasse um sistema de *draw back*, semelhante ao adotado pelo México. Sem desconsiderar as políticas monetárias e cambiais estáveis e de permanente controle fiscal, como variáveis determinantes da estabilidade dos preços e de transmissão de credibilidade da política econômica, o governo poderia, ainda, estimular o redirecionamento dos investimentos para produção de bens “populares” que não se utilizassem de componentes importados, criando linhas específicas de crédito via bancos oficiais.

O objetivo desta estratégia seria a de mudar o perfil da estrutura produtiva da economia, tornando-a menos dependente de insumos e componentes importados. Nessa linha, poderão ser incentivados em nível municipal a produção da merenda escolar, de pequenos negócios, de incentivos à instalação de empresas agrícolas e indústrias voltadas para a

exportação, de acordo com a vocação de cada região, o que significa implementar políticas regionais, atreladas à mudança de perfil da produção que levasse o país a uma menor dependência das importações, sem, no entanto, perda de qualidade.

E para finalizar, o governo precisa implantar uma política de distribuição de renda, com investimentos na educação, na saúde e em infra-estrutura das cidades para que o crescimento da economia ficasse menos dependente dos constrangimentos do comércio exterior.

Referências

ALMEIDA, José de Oliveira. *Evolução dos controles cambiais no Brasil*. Brasília: UNB/BACEN, 1994.

BAUMANN, Renato (Org.). O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: _____. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. cap. 1.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. In: BAUMANN, Renato. (Org.) *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus. 1999. cap. 2.

FREITAS, Carlos Eduardo de. Liberdade cambial no Brasil. In: BAUMANN, Renato. (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 87-108.

GALVÃO, Olímpio J. A. et al. *Contabilidade social: o novo sistema de contas nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. cap.7, p. 223-266.

_____. *O Nordeste e as negociações multilaterais de comércio: do GATT à OMC*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2000.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

KRUGMAN, Paul R; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e prática*. São Paulo: Makron Books, 1999.

LIMA, Eriksom Teixeira. Como aumentar as exportações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 fev. 2001.

MACHADO, Fernando da Matta. *Contratação e liquidação de câmbio de exportação*. Rio de Janeiro: FGV/BACEN, 1994.

MERCADANTE, Aloizio. Crescimento e sustentabilidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 fev. 2001.

PRADO, Maria Clara R. M. do. Limites externos ao crescimento. *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 31 jan. 2001.

SIQUEIRA, Geraldo Magela. *Evolução cambial no Brasil: 1980 a 1993*. Brasília: UNB/BACEN, 1993

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O regime cambial brasileiro*. Brasília: 1997.